



EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant

**la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS) et
la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO)**

1. PREAMBULE

Chaque année dans le monde, plusieurs millions d'hectares de forêt brûlent dans des incendies qui deviennent, en raison des changements climatiques, de plus en plus intenses et de plus en plus dévastateurs. En soi, un incendie sauvage n'est pas toujours négatif. Dans certains écosystèmes, le feu joue un rôle écologiquement important dans le maintien des cycles naturels, en régénérant le tapis herbacé et en stimulant sa croissance, assurant ainsi l'habitat de nombreuses espèces animales et végétales. Il en va cependant autrement pour des écosystèmes plus proches des nôtres (forêts tempérées), où les conséquences d'un incendie peuvent être dramatiques. La proximité de la forêt et des zones d'habitations augmente drastiquement le risque lié à ces incendies, comme le montrent les exemples récents en Europe du Sud, en Californie et en Australie. Bien que la Suisse et le canton de Vaud soient pour l'instant encore généralement épargnés par la problématique, les événements récents dans des pays comme la Suède (2018) ou la Roumanie (2021) montrent que toutes les forêts peuvent dorénavant être touchées par des incendies importants. Début 2022, le Tessin a été touché par un important feu de forêt, tandis qu'au niveau vaudois, un départ de feu en amont du Sépey a nécessité la fermeture de la route cantonale Le Sépey-Leysin et la mobilisation d'importants moyens de lutte. L'été 2022 a été particulièrement chaud et sec, avec un danger d'incendie qui est resté fort (4/5) pendant plusieurs semaines, au cours desquelles plusieurs départs de feux ont eu lieu. Il est probable que cette situation se répète dans le futur, et il est donc d'ores et déjà nécessaire de se préparer à lutter de manière adéquate contre ces événements.

Les modifications proposées permettent à l'Etat d'assurer la charge de la lutte contre les incendies de forêt et de déléguer ces tâches de lutte en forêt à l'Etablissement cantonal d'assurance (ci-après ECA).

Parmi les avantages de cette pratique, on peut mentionner :

- Une pratique analogue à la lutte contre les pollutions et les événements ABC (Atomique – Bactériologique – Chimique) ;
- Une capacité de réponse aux événements plus rapide, puisque ce sont souvent les premiers instants qui sont déterminants dans la lutte contre les incendies de forêt ;
- Une organisation spatiale qui couvre l'entier du territoire cantonal ;
- Une clarification des responsabilités légales et de la prise en charge des coûts des interventions lors d'incendies de forêt.

2. PRESENTATION DU CONTEXTE

2.1 Evolution du danger d'incendie de forêt

Le degré de danger d'incendie de forêt est défini comme la combinaison de plusieurs facteurs météorologiques passés et prévus (précipitations, humidité de l'air et du sol, température, vent), naturels (spécificités locales forestières et pédologiques) et humains (augmentation prévisible du nombre de feux allumés en plein air, par exemple autour du 1^{er} août ou lors des beaux week-ends d'été). Le degré d'incendie par région est publié par la Confédération (Office fédéral de l'environnement, ci-après OFEV), sur la base des évaluations menées par les cantons.

En Suisse, les régions les plus touchées par les incendies sont celles au Sud des Alpes (Tessin, Grisons) et les Alpes centrales, notamment en Valais. La temporalité des événements diffère, entre le printemps pour les régions du Sud des Alpes, lors des plus longues périodes de sécheresse annuelles et en l'absence du feuillage pour protéger le sol forestier, et le semestre estival avec ses températures élevées, pour le Valais et le reste de la Suisse. Ces 30 dernières années, les sécheresses persistantes, notamment dans l'arc jurassien, ont également renforcé le danger d'incendie de forêt.

De manière générale, les changements climatiques sont déjà clairement perceptibles notamment dans les écosystèmes forestiers pour lesquels les étés de plus en plus chauds et secs et des hivers plus doux ont des effets toujours plus marqués, avec des signes de stress hydrique de plus en plus importants.

Une exploitation forestière plus extensive que par le passé peut influencer le danger d'incendie, étant donné la proportion de biomasse combustible et de bois mort accumulé au sol qui, d'une part augmente l'humidité du sous-bois et sa résistance au déclenchement du feu, mais en contrepartie augmente la quantité de matériel combustible. La pullulation de plus en plus fréquente d'organismes nuisibles pour les forêts (par exemple les bostryches) contribue également à la mise à disposition de davantage de matériel combustible. Ces facteurs conduisent à une propagation plus intense si un incendie se déclenche.

Selon l'institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), on considère qu'environ 9 incendies sur 10 sont d'origine anthropique (négligence, accident ou criminalité). Ceci montre qu'il est largement possible de limiter le déclenchement d'un incendie par des mesures de prévention. La cause naturelle la plus fréquente est un impact de foudre. Ces proportions se retrouvent dans l'analyse des événements au niveau cantonal (voir chapitre 2.6 ci-après).

Dans le canton de Vaud, de manière générale, le danger d'incendie peut encore être considéré à ce jour comme faible, même s'il peut soudainement augmenter localement ou en présence de certaines conditions forestières ou pédologiques. Le risque que ce danger représente pour la population et pour les forêts est néanmoins élevé, en raison du fait que les connaissances et l'expérience, ainsi que l'état de préparation des services du canton et des corps de sapeurs-pompiers en sont encore à un stade précoce. L'été 2022 a pu montrer que, même pour des feux de petite ampleur, l'intervention est complexe.

Une évaluation de la localisation du risque d'incendie des forêts vaudoises dans leur état actuel a été effectuée par l'Inspection cantonale des forêts (ci-après DGE-Forêt). Une description de cette évaluation est faite au chapitre 2.3 ci-après. Elle est un outil pour définir les massifs forestiers « à risque », pour lesquels des mesures de protection devraient être prises et la gestion intégrée des risques mise en pratique prioritairement.

Les scénarios climatiques de la Confédération « CH-2018 » intègrent la thématique des incendies de forêt de manière indirecte. Ils citent en effet le risque d'une augmentation des dommages aux personnes et aux biens en raison d'événements naturels plus fréquents et intenses, parmi lesquels se trouvent les incendies de forêt. Mais globalement, ce sont surtout les problèmes liés aux futures modifications de l'écosystème forestier qui sont mis en avant, avec des espèces qui ne sont plus adaptées aux conditions climatiques locales et qui dépérissent, notamment à cause de situations de sécheresse plus fréquentes. Indirectement, le dépérissement de surfaces forestières augmentera le risque d'incendie de forêt par la mise à disposition de plus grandes quantités de combustible.

2.2 Gestion intégrée des risques

Conformément au Plan directeur cantonal, au Plan climat vaudois, aux recommandations fédérales et à la pratique dans le domaine des dangers naturels gravitaires (crues, mouvements de terrain, etc.), le Canton souhaite mettre en place une gestion intégrée des risques dans le domaine des incendies de forêt. Ce concept repose sur un cycle d'analyses et des mesures qui visent à identifier les dangers, à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens (prévention et préparation), puis à limiter l'ampleur d'un sinistre s'il se produit (engagement adéquat) et, enfin, à assurer la reconstruction permettant un retour à la normale.

La figure 1 ci-après illustre le concept de gestion intégrée des risques et positionne le présent projet dans ce processus.

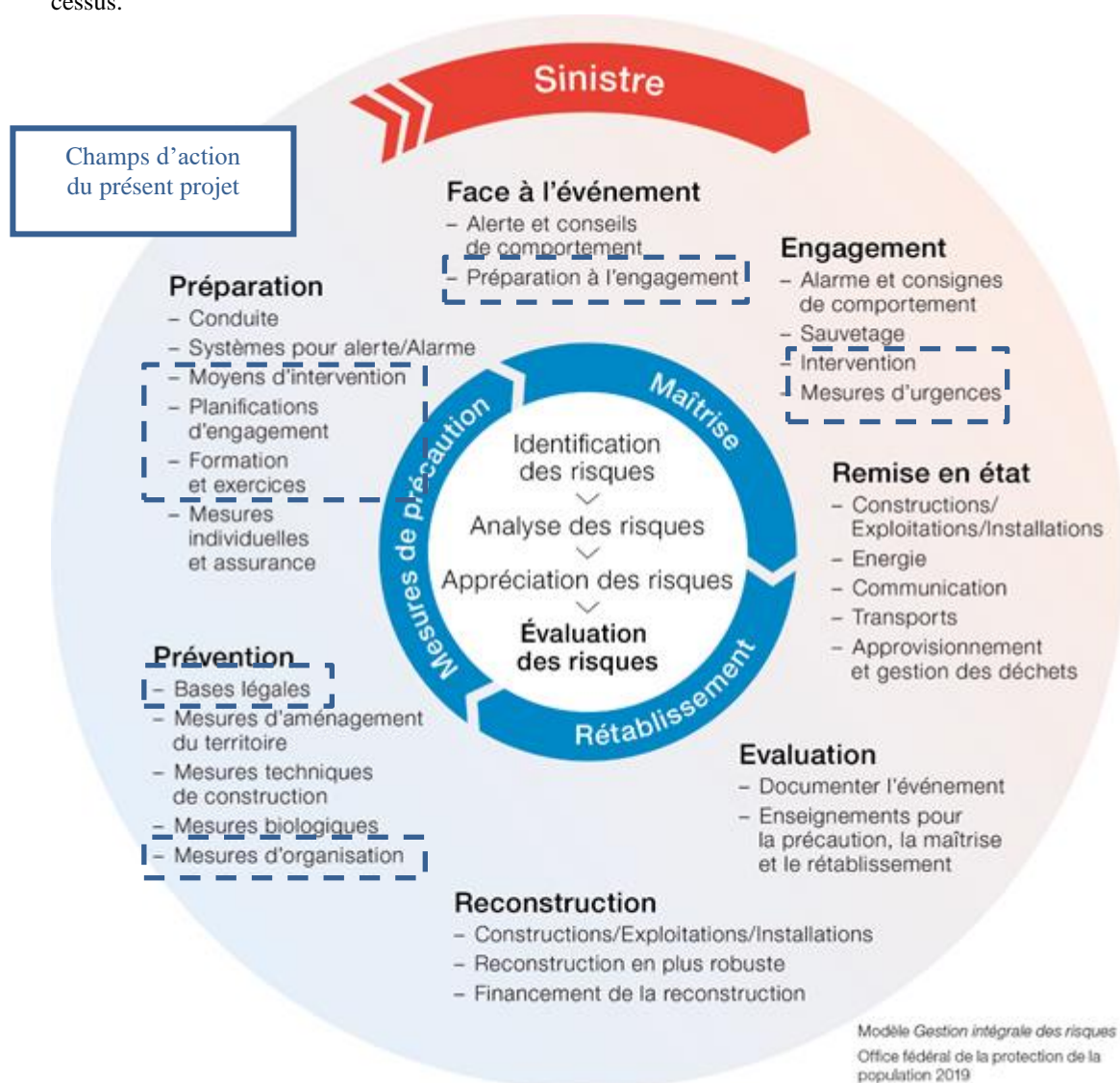


Figure 1 : Modèle de gestion intégrée des risques et champ d'action du présent projet

2.3 Actions cantonales en matière de gestion du risque d'incendie de forêt

Le Canton a déjà entrepris un certain nombre d'actions en lien avec la gestion intégrée du risque d'incendie. Elles peuvent être regroupées en plusieurs catégories.

Volet Analyse des dangers et évaluation des risques

Sur le modèle des dangers naturels gravitaires, le Canton, par l'intermédiaire de la DGE-Forêt, s'est lancé début 2019 dans un processus d'élaboration de la cartographie des risques d'incendie. Ce risque se base sur le croisement entre la sensibilité des forêts aux incendies et leur vulnérabilité.

La sensibilité des forêts tient compte de différents facteurs internes à la forêt (composition, orientation, altitude et pente) et de facteurs externes (présence d'infrastructures humaines, telles que routes, chemins de fer ou d'accueil en forêt). La vulnérabilité des forêts tient, elle, compte de leur fonction de purification de l'eau (zones de protection des eaux), de fortes valeurs biologiques (réserves forestières) ou de leur caractère protecteur. En effet, la forêt protège les installations humaines contre l'érosion, les glissements de terrain, les chutes de pierres et le déclenchement d'avalanches. Sans cette forêt, plusieurs millions de francs¹ devraient être investis dans des mesures techniques et coûteuses pour protéger les personnes et les biens.

Le croisement ainsi obtenu met en évidence les massifs forestiers les plus à risque, c'est-à-dire particulièrement sensibles et vulnérables.

L'état de la forêt étant en constante évolution, une mise à jour de cette analyse est prévue tous les 5 à 10 ans.

¹ A l'échelle de la Suisse, ces montants se chiffrent en milliards de francs.

Une autre action est le recensement systématique des incendies, sur la base des rapports des sapeurs-pompiers et des gardes forestiers. Ce recensement est transmis à la base de données fédérale sur les incendies de forêt, hébergée par l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL). Lorsque c'est possible, différentes informations sur l'incendie sont recensées, comme sa cause, la surface et le type de végétation brûlée.

Dans son travail de mise à jour de l'analyse cantonale des risques², l'Observatoire cantonal sur les risques (OCRi) a identifié ce risque et en fait un thème à part entière, étant donnée sa probabilité d'occurrence en augmentation. Il a également établi et présenté des scénarios importants et majeurs d'incendie de forêt, tout en évaluant leurs conséquences possibles. Il apparaît que l'incendie de forêt se classe dans la première moitié des risques identifiés en termes d'importance, sans pour autant être un risque majeur.

Volet Prévention

Depuis plusieurs années, le Canton suit régulièrement l'évolution du danger d'incendie en tenant compte des facteurs météorologiques (précipitations, températures, vent, humidité relative, indice Forêt-Météo FWI, etc.) et de l'appréciation locale par les gardes et inspecteurs forestiers. La DGE-Forêt a la charge d'évaluer et de définir le degré de danger, puis de le publier sur le site internet du Canton (<https://www.vd.ch/themes/environnement/forets/incendies-de-foret/>) et sur le site de la Confédération qui recense l'évaluation du danger sur tout le territoire suisse (<https://www.waldbrandgefahr.ch/fr/situation-actuelle>). Le rythme de cette évaluation dépend de l'évolution de la situation, de la saisonnalité et des coordinations avec les cantons voisins. Plusieurs échanges d'expériences sont ainsi menés, afin d'assurer des principes d'évaluation communes avec les cantons limitrophes.

En fonction du danger d'incendie et de son évolution probable, le Canton a également la responsabilité de prendre des mesures préventives. Celles-ci, prises de manière coordonnée avec les cantons voisins, sont principalement d'ordre organisationnel, à savoir l'appel à la prudence par voie de communiqué et sur le site internet du Canton, et peuvent aller jusqu'à une interdiction de faire du feu en forêt et à proximité, voire sur l'entier du territoire cantonal en cas de danger très élevé. A ce sujet, il est intéressant de noter que le nombre d'appels à la prudence et d'interdictions de faire du feu est en augmentation au cours des dix dernières années. Si l'année 2021 a été suffisamment humide pour ne pas justifier de telle mesure, les années 2015, 2016, 2018, 2020 et 2022 ont toutes vécu une interdiction de faire du feu, alors que les années 2017 et 2019 ont vécu des appels à la prudence. Au vu des tendances prévues par les scénarios climatiques de la Confédération « CH-2018 », on peut s'attendre à ce que ces situations justifiant des interdictions soient de plus en plus fréquentes.

En termes forestiers, des réflexions sont en cours pour tenir davantage compte du risque d'incendie dans la planification. Le plan directeur forestier des montagnes de l'Ouest jurassien intègre déjà cette problématique. Dans les forêts de Moiry, Ferreyres, La Sarraz et Pompaples, un projet de plan de prévention des incendies est en cours et propose des mesures sylvicoles simples et proportionnées, permettant de limiter le risque d'incendie dévastateur pour ces forêts aux conditions très séchardes, tout en respectant les zones de réserve forestière et les restrictions qui y sont en vigueur.

De même, l'EMPD « Adaptation des forêts au changement climatique » (21_LEG_34) a été approuvé à l'unanimité par le Grand Conseil en date du 14 décembre 2021 en tant que mesure d'impulsion du Plan climat vaudois, également récemment approuvé par ce dernier. Celui-ci prévoit des mesures à hauteur de CHF 25 millions pour accompagner les forêts vaudoises vers une meilleure résilience face aux événements climatiques extrêmes et à la nouvelle donne climatique. Ces mesures sont prévues sur plusieurs années, et intègrent entre autres la problématique des incendies de forêt, corollaire des situations de sécheresse.

Volet Préparation

L'intervention des sapeurs-pompiers en milieu naturel, ou forestier, diffère d'une intervention en milieu bâti. Il est donc indispensable que les futurs intervenants soient préparés de manière adéquate à mener de telles actions. Des mesures de préparation à l'intervention sont intégrées au présent projet.

En sus de ces mesures, des procédures d'engagement doivent être définies, permettant d'intervenir de manière efficace, ciblée et proportionnée. La connaissance des conditions locales, notamment via les gardes et inspecteurs forestiers, est un facteur déterminant d'un engagement réussi. Des règles de conduite spécifiques à ce type d'engagement doivent être établies, communiquées et exercées.

Un plan de coordination « Grands incendies de forêt » a été établi en 2016 par l'OCRi. Il fixe des principes de coordination lors d'événements d'ampleur régionale. Ces principes serviront de base pour les engagements de portée plus limitée.

En prévision de certains cas où l'intervention de moyens aériens comme les hélicoptères seraient nécessaires, il s'agira d'établir des conventions-cadres avec des entreprises privées pour assurer la disponibilité de tels moyens

² <https://www.vd.ch/toutes-les-actualites/communiqués-de-presse/detail/communiqué/le-canton-met-a-jour-lanalyse-des-risques>

et pour régler l'engagement de ces moyens. Cette tâche sera menée en collaboration avec la division protection de la population du Service de la sécurité civile et militaire (SSCM). Selon l'ampleur de l'événement, l'armée pourrait également être appelée à l'aide. À ce jour, aucun mode de faire n'a encore été décidé et différentes variantes sont évaluées (par exemple, regroupement avec d'autres cantons). L'acquisition de moyens aériens par le Canton est disproportionnée et a été directement écartée.

Dans certains cas (en présence de massifs forestiers particulièrement à risque ou comportant des difficultés d'accès), il sera nécessaire d'établir des planifications en vue d'une future intervention. Ces planifications peuvent ainsi recenser les différents accès possibles, les points de dépose de matériel, de surveillance du développement de l'incendie, les points d'eau, etc. Ces plans seront réalisés en conformité avec les standards en vigueur au niveau fédéral et cantonal, et en collaboration avec toutes les entités concernées (communes, services cantonaux, etc.).

Pour toutes les mesures de ce volet, des réflexions ont été engagées par l'ECA en collaboration avec les services partenaires, mais également avec les cantons voisins et même au niveau transfrontalier avec certains départements français adjacents au canton. Elles seront mises en place progressivement au cours des prochaines années.

Volet Engagement

Les mesures de prévention citées ci-dessus visent à limiter au maximum la probabilité de déclenchement d'un incendie. Il ne sera néanmoins pas possible d'empêcher tout départ de feu. Les mesures de préparation mentionnées au volet précédent permettent donc aux personnes et entités amenées à intervenir, de le faire de la manière la plus efficace, limitant ainsi les conséquences de l'incendie.

Dans ce sens, la réponse des moyens d'intervention suivra un processus de montée en puissance en fonction de la sévérité du sinistre. Des feux de petite ou moyenne importance pourront être gérés par les sapeurs-pompiers, mais en cas d'aggravation de l'intensité et/ou de la durée de l'événement, une situation de crise (situation ORCA) pourrait être déclenchée par le Conseil d'Etat, laquelle serait alors gérée par l'Etat-major cantonal de conduite (EMCC) selon les processus de conduite établis. La lutte contre des incendies de grande ampleur pouvant durer plusieurs jours, l'appui de la Protection civile vaudoise (PCi) sera vite indispensable. Un profil de prestation de la PCi a dès lors été établi. Il est présenté ci-après.

Profil de prestation de la Protection civile en matière de lutte contre les incendies de forêt

		Domaines d'activités	
		Intervention / Appui / Assistance / Logistique	Aide à la conduite (poste de commandement)
Description de l'unité		La formation d'intervention régionale (FIR) constitue le premier échelon de mise sur pied lors d'engagements. La formation d'appui régionale (FAR) est engageable en 2ème échelon et peut relever la FIR. L'instruction ainsi que l'équipement permettent l'intervention lors d'événements feux de forêt. Ces éléments fournissent, dans divers domaines, un appui aux partenaires.	L'aide à la conduite est formé afin d'exploiter les installations de commandement des opérations.
Missions		Appuyer les intervenants d'autres entités dans les opérations et collaborer avec eux. Bûcheronnage, bûcheronnage en milieu difficile. Sécurisation antichute. Travail d'extinction avec moyens portatifs. Détection de foyers. Garantir l'hébergement d'urgence. Assurer la sécurisation des zones sinistrées. Gérer les accès. Fournir de l'éclairage. Effectuer des travaux de remise en état.	Appuyer les éléments de commandement. Exploiter les tableaux de conduite et les cartes de situation. Tenir le journal des événements. Acquérir, évaluer et diffuser le renseignement.

Volet Remise en état

Les forêts ont toujours subi des dégâts liés à des processus naturels biotiques (espèces envahissantes, organismes nuisibles, etc.) ou abiotiques (tempêtes, sécheresses ou incendies). Dans ce sens, la Confédération et les cantons ont mis en place des mécanismes d'indemnisation financière des dégâts aux forêts consécutifs à de tels processus. Ces mécanismes sont prévus dans le programme partiel « Forêts protectrices » de la convention-programme « Forêts ». Ils prévoient notamment une participation aux coûts des dégâts, en plus des mesures préventives, notamment celles « visant spécialement la réduction des risques d'incendie de forêt sur les stations sèches, sur les zones proches d'habitations ou le long de voies de circulation ». Dans le cadre des conventions-programmes signées entre la Confédération et le Canton de Vaud, une participation fédérale est dédiée à cet objectif de prévention et réparation des dégâts aux forêts. A relever qu'aucune assurance n'existe pour les surfaces forestières : l'assurance incendies et éléments naturels souscrite auprès de l'ECA ne couvre que les bâtiments et dans certains cas les aménagements extérieurs.

La politique forestière vaudoise 2040 (PolFor 2040), présentée le 3 juin 2022 par le Conseil d'Etat, prévoit un certain nombre de mesures en lien avec la prévention contre les incendies de forêt, notamment dans les domaines de l'analyse des risques (monitoring des forêts), de la prévention (adaptation des forêts aux changements climatiques), de la gestion des événements de crise et de la remise en état (mécanismes de subvention).

2.4 Répartition des rôles entre Confédération, cantons et communes dans la gestion intégrée des risques liés aux incendies de forêt

La gestion intégrée des risques liés aux incendies de forêt s'inscrit à la fois dans les tâches de conservation et de gestion de la forêt, et dans celles de protection de la population.

Dans le cadre de la gestion forestière, conformément à l'art. 77 de la Constitution fédérale (RS 101), la Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions de protection, économique et sociale. Dans les articles 26 à 28 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0), elle définit les mesures visant à prévenir et à réparer les dégâts qui sont causés par des événements naturels (y compris les incendies) ou des organismes nuisibles et qui peuvent mettre gravement en danger les fonctions de la forêt. L'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo ; RS 921.01) précise la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons : la Confédération prépare les bases permettant la prévention et la réparation des dégâts aux forêts, définit et coordonne les mesures de portée supracantonale, alors que les cantons prennent les mesures techniques et sylvicoles visant à prévenir et à combattre les incendies (art. 29).

Dans le cadre de leurs tâches de protection de la population, la Confédération et les cantons collaborent pour protéger la population et les biens en cas de catastrophe ou de situation d'urgence. La Confédération s'occupe en premier lieu de la coordination, les cantons étant chargés des mesures concrètes (préparation, conduite de l'intervention et lutte contre les incendies). L'art. 3 de l'ordonnance du 21 novembre 2018 sur l'aide militaire en cas de catastrophe dans le pays (RS 513.75) prévoit la possibilité d'engager des moyens militaires en cas de catastrophe. Selon l'ordonnance du 11 novembre 2020 sur la protection de la population (OProP ; RS 520.12), l'OFEV est responsable d'avertir les autorités et la population des dangers d'incendie de forêt (art. 23), en collaboration avec les cantons, ainsi que d'édicter des recommandations de comportement. En fonction du degré de danger et de leur interprétation, les cantons prononcent des interdictions de faire du feu en forêt ou en plein air.

Même si la problématique des incendies est globale et dépasse souvent les limites communales et cantonales, les communes ont un rôle central à jouer dans la gestion intégrée des risques. En premier lieu, celles-ci ont la compétence subsidiaire d'interdire partiellement ou totalement de faire du feu sur leur territoire communal, si elles jugent que la situation le requiert, ou que les mesures prises à l'échelle du canton ne suffisent pas. Si des mesures de prévention sont mises en place (par exemple équipement de bornes hydrantes, mesures d'exploitation forestière ou autre), la maîtrise d'ouvrage revient généralement aux communes, même si le coût est également supporté par la Confédération et le Canton. Si des mesures d'évacuation ou de fermeture de voies de communication doivent être prises, celles-ci sont de la responsabilité de la Municipalité, respectivement du Syndic en cas d'urgence, tout comme la responsabilité politique de l'intervention en cas d'incendie de forêt.

En ce qui concerne l'intervention, il est à noter qu'actuellement, les forêts n'étant pas assurées, l'entier des coûts est à la charge des communes territoriales (y compris lorsqu'un hélicoptère est engagé). Le présent projet propose ainsi de modifier cette pratique et que le Canton prenne en charge la majorité des coûts, allégeant ainsi la charge des communes. Cette proposition est basée sur le constat que la lutte contre les incendies de forêt est de la responsabilité du Canton (voir chapitre 3.1 ci-après). De même, une approche centralisée des mesures de préparation à l'intervention (préparation et formation des corps de sapeurs-pompiers, établissement de contrats pour la mise à disposition de moyens hélicoptés, etc.) permet une lutte rapide et adéquate.

2.5 Historique des actions entreprises sous l'égide de la loi sur les forêts

La loi fédérale sur les forêts et la loi forestière cantonale du 8 mai 2012 (LVLFo ; BLV 921.01) constituent les bases légales pour les mesures de prévention des dégâts aux forêts, ainsi que pour leur remise en état après un événement.

Au cours des 40 dernières années, plusieurs demandes de crédit fondées sur la législation en matière de forêts ont été présentées au Grand Conseil, mais celles-ci ne concernaient pas des dégâts consécutifs à des incendies.

2.6 Historique des événements survenus ces dernières années dans le canton

Le canton de Vaud n'a jusqu'ici été que très légèrement touché par des incendies de forêt de grande ampleur. Le plus important événement recensé est l'incendie des Monts d'Arvel en 1792, qui fait l'objet d'une description très précise³ par un notable de l'époque, Alfred de Haller, et qui a détruit environ 72 hectares de forêt sur 12 jours, nécessitant l'engagement de 500 hommes.

En 1997, un important incendie détruit 15 hectares de forêt au Bois de la Glaive, sur la commune d'Ollon, nécessitant l'engagement d'une centaine de pompiers et d'un hélicoptère. Il s'agirait du troisième incendie à cet endroit au cours du XXe siècle.

Chaque année, les pompiers de toutes les régions du canton sont appelés pour des départs de feux en forêt. Une analyse historique du cadastre des incendies entre 1988 et 2015 a montré qu'environ 3 incendies ont lieu par année durant ce laps de temps, pour un total de 83 événements. Parmi ces événements, 4 sont dus à une cause naturelle (foudre), soit 5%, 28% ont une origine inconnue, tandis que le reste est dû aux activités humaines. D'après les données de l'ECA, entre 2016 et 2020, la fréquence des interventions pour des feux catégorisés comme « feux de forêt » est restée stable.

La surface brûlée, hormis pour les deux événements historiques mentionnés ci-dessus, ne dépasse que rarement 1 hectare. Toutefois, l'historique des événements montre que même pour des événements relativement peu fréquents et d'ampleur limitée, des interventions complexes et nécessitant des moyens nombreux doivent être menées.

3. MODIFICATION DE LA LEGISLATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORET

3.1 Contexte et situation actuelle

En préambule, il convient de bien différencier la question des dégâts aux forêts causés par des événements naturels (qui nous occupe dans le cadre du présent projet) de celle relative aux catastrophes naturelles au sens des art. 1 al. 2 et 19 LFo. En effet, sous l'appellation de « dangers naturels », la loi fédérale sur les forêts considère tous les processus gravitaires menaçant les personnes et les biens, comme des avalanches, des glissements de terrain ou des chutes de pierres. Les art. 1 al. 2 et 19 LFo constituent ainsi la base légale pour la mise en place d'une gestion intégrée des risques liés aux dangers naturels (cf. chapitre 2.2 ci-dessus). Par contre, les incendies de forêt, bien qu'ils puissent représenter un risque pour les personnes et les biens, ne sont pas compris dans les dangers naturels au sens de la LFo et sont traités séparément aux art. 26ss LFo et 28ss OFo.

Cette même loi fédérale vise donc également à prévenir et réparer les dégâts aux forêts causés par des événements naturels (de nature non gravitaire). Sous réserve des mesures de la Confédération, ce sont les cantons qui sont chargés de prendre des mesures destinées à prévenir et à réparer les dégâts qui peuvent compromettre gravement la conservation des forêts et leur fonction (art. 27 LFo). L'art. 28a LFo, en vigueur depuis le 1er janvier 2017, leur impose en particulier de prendre les mesures propres à permettre à la forêt de remplir ses fonctions durablement, même dans un contexte de changements climatiques. L'Ordonnance fédérale sur les forêts précise que sont réputés dégâts aux forêts les dégâts qui mettent gravement en danger les fonctions des forêts et qui sont causés notamment par des événements naturels tels que tempêtes, incendies ou sécheresses (art. 28 al. 1 let a OFo). Selon ces dispositions de droit fédéral, les cantons sont donc bien contraints de mettre en place les mesures nécessaires et aptes à prévenir les dégâts aux forêts liés à des incendies.

En réponse à un postulat déposé le 20 juin 2019 par le Conseiller national Erich von Siebenthal (UDC, BE), le Conseil fédéral a présenté un rapport sur la gestion des incendies de forêt en Suisse⁴. En l'état, les travaux y relatifs insistent sur le fait que les mesures concrètes de préparation et de lutte contre les incendies de forêt sont de la responsabilité des cantons, dans leur tâche de protection de la population. Selon l'art. 29 OFo, les cantons prennent les mesures techniques et sylvicoles visant à prévenir et à combattre les incendies.

³ La chronique, tirée de la Revue historique vaudoise de 1894, est disponible sur le lien suivant : <https://lumières.unil.ch/fiches/biblio/4869/>

⁴ Rapport du 26 janvier 2021 disponible sous : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-86917.html>

Ainsi, à l'heure actuelle déjà, le droit fédéral impose clairement aux cantons de prendre des mesures pour combattre les incendies de forêt. Il est probable que cette obligation sera encore renforcée et précisée par les modifications de la législation fédérale à venir.

Au niveau cantonal, l'application de la législation fédérale sur les forêts est concrétisée par la Loi forestière cantonale qui est antérieure à 2017 et qui donc, en l'état, ne contient pas de mention claire de la lutte contre les incendies de forêt.

Pour mettre en œuvre l'art. 27 LFo, qui enjoint aux cantons de prendre des mesures destinées à prévenir et à réparer les dégâts aux forêts, la loi cantonale prévoit l'interdiction de faire du feu en forêt à moins de 10 m de la lisière et l'attribution au département de la compétence de décréter l'interdiction de tous feux (art. 33 LVLFo), l'interdiction de tous dépôts étrangers dans une forêt (art. 34 LVLFo), l'interdiction de tout acte susceptible de nuire à la conservation des milieux forestiers ou de causer un dommage (art. 35 LVLFo) et l'interdiction de la divagation du bétail (art. 36 LVLFo).

L'art. 91 al. 1 LVLFo concerne les catastrophes, dont on a vu en préambule du présent chapitre 3.1 qu'elles concernaient une autre problématique, qui n'est pas visée par le présent projet. L'art. 91 al. 2 let a LVLFo, introduit le 1er mars 2020, prévoit qu'afin de prévenir et réparer les dégâts aux forêts, l'Etat alloue des indemnités notamment pour les mesures destinées à prévenir les dégâts extraordinaires tels que les feux, les maladies, les parasites ou la pollution qui pourraient être causés aux forêts et qui compromettraient leur conservation.

Au vu de ce qui précède, il manque à ce jour en droit vaudois une base légale claire concrétisant l'obligation fédérale faite aux cantons de mettre en place des mesures pour combattre les incendies de forêt. Afin de créer cette base légale, sur laquelle pourront se fonder les mesures visant à organiser et exercer la lutte contre les incendies de forêt, il est par conséquent prévu d'introduire un nouvel art. 69b LVLFo intitulé « Lutte contre les incendies de forêt » qui prévoit que tout propriétaire est tenu de prendre les mesures propres à empêcher le développement des incendies de forêt et que le département prend toutes mesures de prévention et de lutte contre les incendies de forêt. Cela constitue la base sur laquelle les autorités cantonales développeront leur activité en matière d'organisation et de soutien financier à la lutte contre les incendies de forêt. Le nouvel art. 69b LVLFo prévoit également la participation des communes aux coûts des mesures de prévention mises en œuvre sur leur territoire, au maximum à hauteur de 30%⁵. Enfin, il est renvoyé à la Loi cantonale sur le service de défense contre l'incendie et de secours du 2 mars 2010 (LSDIS, BLV 963.15).

Dans le Canton de Vaud, la lutte contre le feu est une tâche confiée aux autorités communales (voir art. 2 al. 2 let e de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC ; BLV 175.11)). A cet égard, le droit cantonal impose certaines obligations aux communes, dont le fondement légal figure dans la LSDIS. Une base légale cantonale au sens formel existe pour chaque domaine où les corps de sapeurs-pompiers se voient imposer des obligations dans la manière d'exercer leur mission, ou confier des missions particulières. On peut notamment citer la mission de secours routier, ainsi que celle de lutte contre les événements ABC (pollution et événements impliquant des hydrocarbures, des produits chimiques ou radioactifs ou d'autres éléments relevant de la sécurité biologique).

Afin de confier la mission de lutte contre les incendies de forêt aux corps de sapeurs-pompiers, ainsi que pour organiser et financer cette mission, il y a lieu de prévoir un certain nombre de bases légales dans la LSDIS. Il est prévu de s'inspirer du modèle actuellement en vigueur pour la lutte contre les cas de pollution, qui fait l'objet notamment des art. 15a, 22a et 22b LSDIS.

3.2 Modification de la Loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS)

Le projet prévoit d'introduire dans la LSDIS de nouvelles dispositions, qui règlent l'attribution aux corps de sapeurs-pompiers de la mission de lutte contre les incendies de forêt, le mode de financement des frais liés à l'accomplissement de ladite mission, ainsi que les règles permettant de mettre les frais d'intervention à la charge de ceux qui ont causé l'incendie ou de certaines collectivités, à hauteur de 20%.

Ces modifications permettront de mettre en place un système efficace de lutte contre le risque d'incendies de forêt, de manière à s'adapter, notamment, à l'augmentation du risque résultant des changements climatiques. Elles sont commentées individuellement au chapitre suivant.

3.2.1 Commentaire des modifications

Art. 2 al. 3 let c : Il est prévu de créer et d'intégrer dans la LSDIS des bases légales claires sur lesquelles fonder les mesures visant à organiser et exercer la lutte contre les incendies de forêt. Cette mission est attribuée aux corps de sapeurs-pompiers (cf. art. 15b du projet). Le périmètre et l'étendue de la mission confiée à ces corps de sapeurs-

⁵ Conformément à la directive sur les taux de subvention et à la pratique en vigueur, dans le cadre des mesures de prévention et de réparation des autres dégâts en forêt (bostryches, tempêtes, etc.), la participation de l'Etat monte jusqu'à 80% en forêt de protection et dans la zone-tampon qui l'entoure, et de 70% sur le reste des surfaces forestières.

pompiers résultent notamment du standard de sécurité cantonal dont il est prévu, à l'art. 2 al. 3 let. c P-LSDIS, qu'il comporte désormais un volet concernant la mission en matière de lutte contre les incendies de forêt (standard de sécurité IF). La notion d'incendie de forêt sera précisée dans le règlement, avec référence à l'art. 4 LVLFO qui définit la forêt. Y sont assimilés, les zones naturelles adjacentes sensibles au feu, telles que les roselières, friches ou prairies non fauchées.

Le plan de formation prévu pour les sapeurs-pompiers est présenté ci-après. Il comporte trois niveaux, en partant d'une formation de base pour l'entier du corps de sapeurs-pompiers, jusqu'à une formation spécifique pour les cadres et personnes amenées à exercer des activités de conduite.

Profil de prestation et plan de formation des sapeurs-pompiers (SP) en matière de lutte contre les feux de forêt

Profil	Sapeur-pompier (SP) base	SP spécialiste Feux de forêt (FDF)	SP cadre FDF
	Le SP base est l'unité de première intervention. Il appartient à un SDIS constitué de SP au bénéfice d'une formation de base adéquate en matière de première intervention FDF.	Le SP spécialiste FDF appartient à un SDIS constitué de SP au bénéfice d'une formation de base adéquate et d'une formation complémentaire en matière de feu de forêt. Il est choisi en fonction de ses capacités, de sa motivation et de sa disponibilité à être engagé.	Le cadre spécialiste FDF appartient à un centre désigné ou à l'Inspectorat. Il est au bénéfice d'une formation de conduite spécifique en matière de feu de forêt.
Missions	<p>Participer aux engagements pour la lutte contre les feux de forêt.</p> <p>Appliquer les mesures de sécurité garantissant sa propre sécurité.</p> <p>Procéder au sauvetage de personnes menacées par le feu.</p> <p>Appuyer les SP spécialistes FDF.</p> <p>Collaborer avec les intervenants des autres entités.</p>	<p>Participer aux engagements pour la lutte contre les feux de forêt.</p> <p>Appliquer les mesures de sécurité garantissant sa propre sécurité.</p> <p>Répondre rapidement aux feux naissants en terrain difficile.</p> <p>Être capable de se déplacer sur un lieu éloigné des accès terrestres.</p> <p>Procéder au sauvetage de personnes menacées par le feu.</p> <p>Collaborer avec les intervenants des autres entités.</p>	<p>Déterminer la tactique d'engagement</p> <p>Diriger et coordonner l'engagement d'ensemble.</p> <p>Garantir la conduite des opérations interservices</p> <p>Faire appliquer les mesures de sécurité garantissant la sécurité de l'engagement.</p> <p>Reconnaître la zone d'action.</p> <p>Désigner les points de regroupement.</p> <p>Collaborer avec les intervenants des autres entités.</p>
Prestations	<p>Personne incorporée dans un SDIS</p> <p>A suivi la formation de base concernant les feux de forêt</p> <p>A été sensibilisé aux risques des feux de forêt</p>	<p>Personne volontaire, possédant une bonne condition physique</p> <p>A suivi la formation complémentaire concernant les feux de forêt</p> <p>Connaît les risques des feux de forêt</p> <p>Peut être engagé comme chef de groupe</p>	<p>A suivi la formation de spécialiste concernant les feux de forêt</p> <p>A suivi en entier la formation ORCA/EMCC</p> <p>Fait partie des cadres, est à l'aise avec les engagements de grande envergure</p> <p>Peut être engagé comme Chef d'Intervention Générale (CIG)</p>

Art.2 al. 4 et art. 3 al. 2 : Ces alinéas sont modifiés pour tenir compte des standards de sécurité cantonaux également en ce qui concerne les incendies de forêt.

Art. 3a al. 2 : Il est prévu d'attribuer la compétence en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêt au département en charge des forêts. Cela est cohérent avec la législation cantonale existante à l'heure actuelle, à savoir la LVLFo, qui attribue au département en charge des forêts, la tâche d'appliquer la législation fédérale sur les forêts, de protéger les forêts en tant qu'écosystème naturel, ainsi que de protéger la population et les biens d'une valeur notable contre les dangers naturels. La répartition des services au sein des départements pouvant varier, il a été jugé préférable de préciser que le département en charge de la lutte contre les incendies de forêt et celui en charge de la lutte contre les cas de pollution peuvent être différents, afin qu'il ne soit pas nécessaire de modifier la loi en cas de changement d'attribution des départements.

Art. 4 al. 8 : Cette disposition permet de déléguer à l'ECA les tâches d'organisation et de gestion de la mission de lutte contre les incendies de forêt. Il s'agit de mettre sur pied une structure et des processus identiques à la mission de lutte contre les cas de pollution. Par ses activités en matière de défense contre l'incendie et les dangers résultant des éléments naturels, l'ECA dispose des compétences et du savoir-faire nécessaires pour faire le lien entre les corps de sapeurs-pompiers, d'une part, et le département en charge de la lutte contre les incendies de forêt, d'autre part, afin d'organiser, de gérer et de contrôler la mission de lutte contre les incendies de forêt. Ce système est à l'heure actuelle pratiqué avec satisfaction dans le domaine de la lutte contre les pollutions et les événements impliquant des hydrocarbures, des produits chimiques ou radioactifs ou d'autres éléments relevant de la sécurité biologique. Il s'agit de reproduire ce système de délégation dans le domaine de la lutte contre les incendies de forêt.

La tarification sera réglée dans le cadre du futur règlement d'application relatif à la lutte contre les incendies de forêt. Cela inclura également les heures engagées par les agents de l'Etat dans le cadre d'une intervention.

Art. 6 al. 2, let. a et b et art. 7 : Ces alinéas sont modifiés pour tenir compte des standards de sécurité cantonaux également en ce qui concerne les incendies de forêt.

Art. 15a : Dans sa version actuelle, l'art. 15a s'applique à la lutte contre les cas de pollution. La modification a pour but de rendre applicable à la lutte contre les incendies de forêts le système appliqué à l'heure actuelle à la lutte contre les cas de pollution.

Ainsi, l'art. 15a a pour but premier de créer une base légale claire permettant au Canton d'attribuer à certains centres des corps de sapeurs-pompiers (SDIS), qui sont exploités par les communes, la mission de lutte contre les incendies de forêt, que la législation objet du présent projet attribue au Canton, à la différence de la tâche communale de lutte contre l'incendie au sens strict, telle qu'elle ressort de l'art. 2 al. 2 let e de la LC. L'art. 15a permet d'attribuer précisément aux corps de sapeurs-pompiers la mission de lutte contre les incendies de forêt. Chaque département désigné à l'art. 3a est compétent dans son domaine.

L'art. 15a al. 2 permet d'attribuer les missions selon des secteurs d'intervention et en fonction des dangers qui auront été identifiés au sein de ces secteurs d'intervention.

L'art. 15a al. 3 prévoit qu'un règlement sera établi pour fixer les modalités particulières applicables à la mission spécifique de lutte contre les incendies de forêt, ainsi qu'elle existe à l'heure actuelle pour la lutte contre les cas de pollution (voir Règlement en matière d'organisation et de gestion en cas d'événements ABC (BLV 814.31.4)).

Art. 22a : L'art. 22a du projet est complété pour traiter du financement de la mission de lutte contre les incendies de forêt. Ce financement est pris en charge par le Canton. Le département en charge de la lutte contre les incendies de forêt verse ainsi des indemnités afin de couvrir les frais de formation, de fonctionnement et d'équipement des SDIS désignés pour lutter contre les incendies de forêt. A l'instar de ce qui est prévu dans la loi pour la lutte contre les cas de pollution à l'heure actuelle, les art. 22a al. 3 et 4 du projet prévoient un système selon lequel l'ECA se charge d'encaisser et de redistribuer, à chaque SDIS et selon les prestations à fournir, le montant de la participation financière du Canton à la lutte contre les incendies de forêt, dans le respect des dispositions de la Loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv ; BLV 610.15).

Art. 22c : Cette disposition concerne la prise en charge des frais d'intervention en cas d'incendie de forêt. Elle pose le principe que celui qui est à la cause de l'incendie doit en prendre en charge les frais y relatifs, en matière de frais d'intervention, de remise en état et d'autres mesures (art. 22c al. 1 du projet). Les autres mesures peuvent consister en des frais d'élimination de déchets, de recherches et d'analyse, ainsi que des frais de tiers.

Lorsque le responsable ne peut pas être identifié, ou pour d'autres motifs, le Canton assume ces frais (art. 22c al. 2 du projet). Tel sera notamment le cas lorsque le départ de feu a des causes naturelles (foudre, etc.). En pratique, l'Etat assume en priorité ces frais et les récupérera auprès du responsable, tant que faire se peut, après avoir rendu une décision y relative (art. 22c al. 1 et 5 du projet).

Il y a à cela une exception, lorsque l'incendie concerne une forêt appartenant à une collectivité publique, soit une forêt qui appartient à la Confédération, à l'Etat, aux établissements publics dotés d'une personnalité juridique, aux

communes et aux autres corporations de droit public, au sens de l'art. 5 al. 1 de la LVFo. Dans un tel cas, les frais d'intervention peuvent être mis à la charge de la collectivité publique propriétaire de la forêt, à raison de 20% au maximum (art. 22c al. 3 du projet). Cette disposition est potestative et permet au Canton, s'il l'estime justifié, de ne pas demander le remboursement de ces frais d'intervention à la collectivité publique propriétaire de la forêt.

Lorsque l'incendie concerne une forêt appartenant à un propriétaire privé, le Canton assume l'entier des frais (sous réserve de mise à la charge de celui qui est la cause de l'incendie, cf. art. 22c al. 1 du projet).

Cette différenciation entre forêt « publique » et forêt « privée » correspond à la pratique actuellement en vigueur en matière d'indemnisation des autres dégâts aux forêts selon l'article 91 LVLFO. En effet, conformément à la directive sur les taux de subvention et à la pratique en vigueur, un maximum de 20% de prise en charge par les communes est d'usage en raison de leur tâche générale de protection de la population.

L'art. 22c al. 5 du projet prévoit que le Canton paie les frais d'intervention puis les refacture en partie ou entièrement aux autres parties prenantes, en application de l'art. 22c al. 1 ou 2 du projet. Cet alinéa 5 prévoit également que les frais d'intervention sont facturés sur la base d'un tarif établi par le Conseil d'Etat. Le système correspond à celui qui est en vigueur dans le domaine de la lutte contre les cas de pollution.

Art. 22d : Cette disposition concerne la prise en charge des frais de l'ECA, pour les tâches qui lui sont confiées en matière de lutte contre les cas de pollution, d'une part, et de lutte contre les incendies de forêt, d'autre part. Il s'agit des frais administratifs résultant de la tâche d'organisation et de gestion de cette mission. Les montants versés à ce titre restent acquis à l'ECA, en échange des prestations exécutées sur délégation, en faveur des missions cantonales de lutte contre les cas de pollution et de lutte contre les incendies de forêt.

3.3 Modification de la Loi forestière (LVLFO)

Il est encore prévu de modifier, pour la préciser, la disposition de la Loi forestière vaudoise applicable aux feux en forêt et à leur interdiction, afin de l'adapter à la pratique actuelle du département et la rendre plus facilement compréhensible pour la population.

Une nouvelle disposition est créée pour intégrer à la loi forestière les responsabilités en matière de mesures de prévention contre les incendies. Ces modifications sont détaillées ci-après.

3.3.1 Commentaire des modifications

Art. 33 : L'art. 33 LVLFO concerne les feux en forêt. La réglementation actuelle prévoit une interdiction de principe des feux en forêt et à moins de 10 m. de la lisière et que les exceptions sont réglées par voie de directive. Le projet d'art. 33 nouveau simplifie les démarches administratives en supprimant la notion de directive et précise directement dans la loi les exceptions de manière conforme à la pratique du département. Il prévoit qu'une interdiction générale (comprendre une levée des exceptions à l'interdiction générale) peut être décrétée en cas de sécheresse ou de concentration excessive de poussières fines. A titre d'exception, les feux en forêt ou à proximité ne sont autorisés qu'aux endroits prévus à cet effet et uniquement s'il n'en résulte aucun risque pour celle-ci. En outre, l'alinéa 2 crée expressément une obligation de prudence à charge de celui qui allume un feu en forêt, en ce sens qu'il doit en rester maître, prendre toutes précautions nécessaires pour éviter tout dommage et ne pas quitter les lieux avant l'extinction complète du feu. La modification prévue rend donc la loi plus compréhensible pour la population en ce qui concerne les activités de loisir (grillades en forêt) et donne au département plus de flexibilité pour prendre des mesures de manière graduelle (appel à la prudence, puis interdiction générale) et les communiquer.

Art. 69b : Avec l'art. 69b du projet, une base légale expresse est créée pour imposer à tout propriétaire de prendre les mesures propres et nécessaires à empêcher le développement des incendies de forêt. Ces mesures sont principalement des mesures de gestion sylvicole, comme c'est le cas lors d'épidémies de bostryches ou d'autres dégâts aux forêts.

De même, l'art. 69b al. 2 fonde désormais une base légale claire qui permet au département d'agir en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêt, ainsi que pour réparer les conséquences d'un tel sinistre.

Sur le modèle de ce qui est prévu en matière de mesures visant à empêcher les crues notamment, l'art. 69b al. 3 prévoit que les communes peuvent être tenues de participer aux coûts des mesures de prévention contre les incendies de forêt susceptibles de se développer sur leur territoire, au maximum à hauteur de 30%.

L'art. 69b du projet est à distinguer de l'art. 91 al. 2 LVLFO, qui se limite à prévoir des aides financières mais n'impose pas d'obligation de prendre des mesures propres à prévenir les incendies de forêts, et ne répartit pas la charge de ces mesures.

3.4 Financement

La réalisation des mesures prévues par le présent projet fera l'objet d'une demande de crédit par le biais d'un projet de décret qui sera soumis au Grand Conseil. Le montant total pour assurer le socle de base contre les incendies de forêt est estimé à CHF 1.5 mios. Il se compose d'une formation de base, de l'acquisition de matériel et d'équipements individuels.

4. CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

4.1.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires

Introduction des dispositions nécessaires dans la LVLFo et dans la LSDIS.

4.1.2 Financières (fonctionnement et investissement)

L'introduction des articles 22a, 22c et 22d à la LSDIS implique une réallocation d'une partie des budgets dévolus à l'indemnisation des dégâts aux forêts vers l'indemnisation des coûts relatifs aux incendies de forêt. Un montant de CHF 250'000.- serait prévu annuellement pour la prise en charge de ces coûts. Le cas échéant, il fera l'objet d'une convention de subventionnement entre la DGE et l'ECA, sur le modèle de la prise en charge des coûts liés aux interventions dans le domaine ABC. Le montant des coûts sera revu chaque année, et la convention adaptée en conséquence en fonction de l'évolution des besoins.

Cette convention vise à permettre au Canton de prendre en charge rapidement les coûts dus aux incendies de forêt. Le mécanisme prévoit également que lorsqu'un incendie est déclenché par une cause humaine et que la personne à l'origine du feu peut être retrouvée, une partie des frais d'intervention peut être mise à sa charge. Cependant, dans la majeure partie des cas, la responsabilité n'est pas définie et que le feu peut être aussi provoqué par la foudre. Ainsi, il ne sera pas possible de donner une estimation réaliste du montant qui pourrait être refacturé à une personne par hypothèse responsable.

Selon les estimations à ce jour, qui seront affinées pour l'élaboration du projet de décret, les travaux relatifs au projet devraient s'élever à un montant total de CHF 1.5 mios (cf. chapitre 3.4).

4.1.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

4.1.4 Personnel

Néant.

4.1.5 Communes

Les modifications légales auront un impact financier favorable sur les communes, puisque la plus grande part des coûts d'intervention et de remise en état des forêts sera prise en charge par le Canton. Le tableau ci-dessous compare la situation actuelle et la situation prévue si ces modifications légales sont acceptées.

Situation actuelle	Situation prévue après les modifications légales
100% des frais d'intervention à charge des communes. Refacturation possible de tout ou une partie des frais à la personne responsable de l'incendie si elle est retrouvée.	Maximum 20% ⁶ des frais d'intervention à charge des communes. Refacturation possible de tout ou une partie des frais à la personne responsable de l'incendie si elle est retrouvée.

Au vu du nombre et de l'ampleur des événements ayant eu lieu jusqu'ici, et même en tenant compte d'une augmentation probable de ces paramètres, on peut raisonnablement penser que les coûts à charge des communes devraient rester dans un ordre de grandeur acceptable.

En ce qui concerne des mesures préventives, les modifications légales prévoient qu'au maximum 30% des coûts de ces mesures pourraient être mis à la charge des communes territoriales concernées, et ceci par analogie avec les autres mesures de prévention contre les dangers naturels. Ces mesures devront dans tous les cas être définies au cas par cas et en étroite collaboration avec les autorités locales.

De manière générale, le présent projet aura essentiellement un impact positif sur les communes dans le sens où il permettra aux sapeurs-pompiers d'intervenir rapidement et efficacement pour des événements touchant les surfaces forestières sur leur territoire, limitant ainsi leurs conséquences négatives et les coûts en résultant (remise en état, mise en place de mesures de protection contre les dangers naturels).

4.1.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

De manière générale, les modifications légales et les projets financés par le présent projet auront un impact favorable sur la préservation des milieux naturels forestiers, en limitant les atteintes par des incendies. Elles visent en effet la conservation de la forêt et à assurer la durabilité de ses fonctions économiques, écologiques et sociales, y compris par le stockage du carbone.

⁶ Voir commentaire ad art. 22c), en haut de la page 11

Ce projet contribue directement à la mise en œuvre des mesures stratégiques n° 20 et 21 du Plan climat vaudois de 1^{ère} génération : « Gestion des risques et stratégies de prévention des dangers naturels » et « Déploiement de la prévention et planification de l'intervention ».

4.1.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Les objectifs et travaux prévus dans le présent projet découlent des mesures 1.5 « Renforcer la sécurité » et 1.13 "Mettre en œuvre une politique environnementale cohérente" du programme de législature 2017-2022 et plus particulièrement, les actions visant à consolider les mesures de protection contre les dangers naturels et à établir un plan climat cantonal, centré sur les mesures d'adaptation aux changements climatiques et de réduction des émissions de CO2.

Le projet est en accord avec le Plan directeur cantonal. Il participe à la mise en œuvre de la mesure « F31 Espaces sylvicoles » dont l'un des principes est l'anticipation des changements climatiques.

4.1.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

La mise en œuvre de ce projet sera conçue de manière conforme aux dispositions de la loi sur les subventions. La base légale qui fondera l'octroi de la subvention en conformité à l'art. 11 LSubv sera la LVLFo.

4.1.9 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

6.1.9.4 Conclusion

Le montant des dépenses prévisibles n'est pas particulièrement conséquent et, au vu des tâches envisagées, il semble difficile d'admettre que l'Etat dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour justifier de soumettre le décret au référendum financier. La mise en œuvre d'un référendum facultatif ne semble par conséquent pas non plus nécessaire. Ces aspects seront cependant précisés dans la demande de crédit qui sera formulée par le biais d'un projet de décret soumis au Grand Conseil

4.1.10 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

4.1.11 Incidences informatiques

Néant.

4.1.12 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

4.1.13 Simplifications administratives

Les modifications légales prévues auront un impact favorable sur les procédures administratives, puisqu'elles permettent de combler un manque actuel sur la prise en charge administrative et financière des incendies de forêt. De nombreux allers-retours entre services du Canton, Communes et intervenants externes seront ainsi évités, permettant de prendre en charge les frais d'intervention.

De plus, elles fixeront clairement les responsabilités des divers intervenants, permettant ainsi une intervention plus efficace, orientée sur l'événement.

4.1.14 Protection des données

Néant.

4.1.15 Autres

Néant.

5. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de loi ci-joint modifiant la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS) et la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO) ;

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre
l'incendie et de secours (LSDIS)

du [jj mois année]

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décète

Article premier

¹ La loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS) est modifiée comme suit :

Art. 2 Définitions

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Par standard de sécurité cantonal, on entend :

a. Sans changement.

b. Sans changement.

c. les exigences déterminant les moyens à mettre en œuvre pour les missions en matière de lutte contre les incendies de forêt (ci-après : standard de sécurité IF).

⁴ Sur la base des standards de sécurité cantonaux, le canton est divisé en secteurs d'intervention.

Art. 2 Définitions

¹ Par défense contre l'incendie, on entend l'ensemble des moyens et des mesures qui permettent de lutter contre le feu ; les dispositions de la législation en matière de distribution de l'eau sont réservées.

² Par secours, on entend l'ensemble des moyens et des mesures permettant de porter secours en cas de sinistre causé notamment par le feu ou les éléments naturels, en particulier de mettre en sécurité les personnes et les animaux en difficulté, de sauvegarder les biens immobiliers et mobiliers et de diminuer les atteintes à l'environnement.

³ Par standard de sécurité cantonal, on entend :

a. les exigences déterminant les moyens à mettre en œuvre pour les premières interventions en matière de défense contre l'incendie et de secours, destinées à garantir une efficacité uniforme sur l'ensemble du territoire cantonal (ci-après : standard de sécurité SDIS) ;

b. les exigences déterminant les moyens à mettre en œuvre pour les missions en matière de lutte contre les pollutions et les événements impliquant des hydrocarbures, des produits chimiques ou radioactifs ou d'autres éléments relevant de la sécurité biologique (ci-après : standard de sécurité ABC).

⁴ Sur la base des standards de sécurité SDIS et ABC, le canton est divisé en secteurs d'intervention.

Art. 3 Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur la défense contre l'incendie et les secours dans le canton.

² Il définit les standards de sécurité SDIS et ABC et en fixe les critères par voie d'arrêté.

³ Il conclut les accords intercantonaux de collaboration ou de regroupement en matière de défense incendie et de secours.

Art. 3a Département

¹ Le département en charge de la protection de l'environnement et de la protection des eaux (ci-après : le département) est compétent en matière de prévention et de lutte contre les cas accidentels de pollution, notamment par les hydrocarbures, les produits chimiques ou les produits radioactifs (ci-après : les cas de pollution).

Art. 4 Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud

¹ Sous réserve de celles que la législation cantonale attribue expressément au Conseil d'Etat, aux départements ou à d'autres autorités, les compétences du canton en matière de défense contre l'incendie et les dangers résultant des éléments naturels sont exercées par l'Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud (ECA).

² L'ECA organise, gère et exploite un centre de traitement des alarmes (CTA) pour l'ensemble du territoire cantonal.

³ L'ECA fixe, en partenariat avec les communes, les périmètres des secteurs d'intervention des services de défense contre l'incendie et de secours (SDIS), sur la base du standard de sécurité SDIS.

⁴ L'ECA établit les normes concernant les effectifs, les équipements, matériel et véhicules, les réseaux d'alarme, les réseaux radios, les réseaux d'eau d'extinction et les installations de défense contre l'incendie. Il établit les consignes d'intervention et surveille le bon déroulement des interventions.

⁵ L'ECA procède à l'acquisition et à l'attribution des équipements, du matériel et des véhicules nécessaires au fonctionnement des SDIS.

⁶ L'ECA établit et contrôle le programme annuel des exercices obligatoires des SDIS et des corps de sapeurs-pompiers d'entreprise au sens de l'article 15 de la

Art. 3 Conseil d'Etat

¹ Sans changement.

² Il définit les standards de sécurité cantonaux et en fixe les critères par voie d'arrêté.

³ Sans changement.

Art. 3a Départements

¹ Le département en charge de la protection de l'environnement et de la protection des eaux (ci-après : le département en charge de la lutte contre les cas de pollution) est compétent en matière de prévention et de lutte contre les cas accidentels de pollution, notamment par les hydrocarbures, les produits chimiques ou les produits radioactifs (ci-après : les cas de pollution).

² Le département en charge des forêts (ci-après : le département en charge de la lutte contre les incendies de forêt) est compétent en matière de prévention et de lutte contre les incendies de forêt.

Art. 4 Etablissement d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels du Canton de Vaud

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sans changement.

⁵ Sans changement.

⁶ Sans changement.

présente loi.

⁷ L'ECA définit les exigences en matière de formation. Il fixe le programme annuel des cours cantonaux de formation de base et des formations complémentaires nécessaires à l'exercice d'une fonction et peut prévoir des exercices d'alarme et d'engagement. Il en assure l'organisation.

⁸ Le Conseil d'Etat peut déléguer à l'ECA des tâches d'organisation et de gestion relatives à la mission de lutte contre les cas de pollution.

⁹ Le principe et les modalités de cette délégation sont arrêtés dans un règlement.

Art. 5 Commission consultative en matière de défense incendie et de secours

¹ Au début de chaque législature, le Conseil d'Etat nomme une commission consultative en matière de défense incendie et de secours composée de cinq à dix membres rééligibles.

² La commission donne son avis sur les projets de prescriptions en matière de défense contre l'incendie et de secours ou sur toute autre question que le Conseil d'Etat ou le chef de département estime opportun de lui soumettre.

³ La commission est convoquée au minimum une fois par année.

Art. 6 Communes

¹ Les autorités communales prennent toutes dispositions utiles en matière de lutte contre le feu, en application de l'article 2, alinéa 2, lettre e) de la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC).

² Les communes ont les attributions suivantes :

- a. l'incorporation des sapeurs-pompiers ; elles prennent à cet égard toute mesure nécessaire pour que le SDIS couvrant leur territoire soit suffisamment doté en personnel au regard des standards de sécurité SDIS et ABC ;
- b. la gestion et l'entretien des équipements, du matériel, des véhicules et des locaux nécessaires au service selon les standards de sécurité SDIS et ABC ;
- c. la prise des mesures nécessaires pour que chaque sapeur-pompier :

⁷ Sans changement.

⁸ Le Conseil d'Etat peut déléguer à l'ECA des tâches d'organisation et de gestion relatives à la mission de lutte contre les cas de pollution et à la mission de lutte contre les incendies de forêt, moyennant prise en charge des coûts correspondants.

⁹ Le principe et les modalités de ces délégations sont arrêtés par voie réglementaire.

Art. 5 Commission consultative en matière de défense incendie et de secours

¹ Sans changement.

² La commission donne son avis sur les projets de prescriptions en matière de défense contre l'incendie et de secours ou sur toute autre question que le Conseil d'Etat ou les chefs de département estiment opportun de lui soumettre.

³ Sans changement.

Art. 6 Communes

¹ Sans changement.

² Les communes ont les attributions suivantes :

- a. l'incorporation des sapeurs-pompiers ; elles prennent à cet égard toute mesure nécessaire pour que le SDIS couvrant leur territoire soit suffisamment doté en personnel au regard des standards de sécurité cantonaux;
- b. la gestion et l'entretien des équipements, du matériel, des véhicules et des locaux nécessaires au service selon les standards de sécurité cantonaux;
- c. Sans changement.

- puisse être mis sur pied rapidement par l'intermédiaire du CTA,
- soit correctement équipé et instruit,
- et bénéficie d'une couverture d'assurance contre les accidents, la maladie et la responsabilité civile découlant du service, ainsi que pour couvrir les dommages survenus lors de courses de service ou d'intervention avec des véhicules privés.

³ Les communes peuvent confier à l'organisation régionale à laquelle elles sont rattachées tout ou partie de leurs attributions.

Art. 7 Sécurité

¹ Dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées, les communes sont responsables sur leur territoire du respect des exigences fixées par les standards de sécurité SDIS et ABC.

Art. 15a Lutte contre les cas de pollution

¹ En accord avec l'ECA, le département désigne les sites opérationnels des DPS auxquels les missions de lutte contre les cas de pollution sont attribuées.

² En accord avec l'ECA, le département fixe le périmètre des secteurs d'intervention des sites opérationnels désignés selon l'alinéa premier.

³ Les normes applicables en matière d'organisation, de formation, d'équipement, de matériel et de véhicules nécessaires à ces missions sont fixées dans un règlement.

Art. 19

¹ Quiconque aperçoit un incendie ou un autre événement générateur d'un danger sérieux pour l'homme ou son environnement doit en avvertir immédiatement les secours.

² Jusqu'à l'arrivée des secours et en cas de besoin après leur arrivée, toute personne se trouvant sur place ou qui en est requise à l'obligation de coopérer à l'intervention.

³ Celui qui, notamment en violant les obligations définies aux alinéas 1 et 2 ci-dessus, entrave l'action des services de défense contre l'incendie et de secours est passible de l'amende. La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions du 18 novembre 1969 (LContr).

⁴ Dès leur arrivée, les sapeurs-pompiers et les personnes qui collaborent à l'intervention peuvent prendre toutes les mesures commandées par les circonstances. Ils sont habilités notamment à requérir le concours de tiers, à pénétrer

³ Sans changement.

Art. 7 Sécurité

¹ Dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées, les communes sont responsables sur leur territoire du respect des exigences fixées par les standards de sécurité cantonaux.

Art. 15a Lutte contre les cas de pollution et les incendies de forêt

¹ En accord avec l'ECA, chaque département désigne, pour son domaine de compétence, les sites opérationnels des DPS auxquels les missions de lutte contre les cas de pollution ou contre les incendies de forêt sont attribuées.

² En accord avec l'ECA, chaque département fixe le périmètre des secteurs d'intervention des sites opérationnels désignés selon l'alinéa premier.

³ Les normes applicables en matière d'organisation, de formation, d'équipement, de matériel et de véhicules nécessaires à ces missions sont fixées dans des règlements.

Art. 19 Devoirs et sanctions

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Celui qui, notamment en violant les obligations définies aux alinéas 1 et 2 ci-dessus, entrave l'action des services de défense contre l'incendie et de secours est passible de l'amende. La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions du 19 mai 2009 (LContr).

⁴ Sans changement.

sur des biens-fonds publics ou privés ou en interdire l'accès, à réquisitionner du matériel, des véhicules, des engins ou des aéronefs, des locaux ou des établissements publics.

Art. 22a Subventions aux SDIS en matière de lutte contre les cas de pollution

¹ Le département octroie, à titre d'indemnités, pour couvrir les frais liés à l'accomplissement de la mission de lutte contre les cas de pollution :

- a. une subvention, sous forme de prestations pécuniaires ou d'avantages économiques, afin de financer la formation des membres des SDIS désignés au sens de l'article 15a ;
- b. une subvention, sous forme de prestations pécuniaires ou d'avantages économiques, afin de financer le fonctionnement de ces entités ;
- c. une subvention, sous forme de prestations pécuniaires ou d'avantages économiques, afin de financer l'équipement de ces entités.

² Les modalités de cette prise en charge sont fixées dans un règlement.

³ La subvention est octroyée à l'ECA, qui se charge d'en faire bénéficier les SDIS désignés. Elle est octroyée pour cinq ans au maximum par convention spécifique entre le département et l'ECA. Elle peut être renouvelée.

⁴ La convention fixe notamment les buts de l'octroi de la subvention, les activités pour lesquelles elle est octroyée, ainsi que les charges et conditions auxquelles elle est subordonnée. Le département effectue annuellement la procédure de suivi et de contrôle de la subvention.

Art. 22b Autres frais en matière de lutte contre les cas de pollution

¹ Les frais d'intervention, d'assainissement et des autres mesures de lutte contre les cas de pollution, ainsi que les frais liés à la prévention d'un danger de pollution, sont mis à la charge de ceux qui en sont la cause, par décision du département.

² Les personnes qui subissent un dommage du fait d'une intervention en matière de lutte contre les cas de pollution peuvent en réclamer la réparation à l'Etat, à moins qu'elles n'aient causé elles-mêmes cette intervention. Les

Art. 22a Subventions aux SDIS en matière de lutte contre les cas de pollution et les incendies de forêt

¹ Le département en charge de la lutte contre les cas de pollution et le département en charge de la lutte contre les incendies de forêt octroient chacun une subvention pour couvrir les frais liés à l'accomplissement de la mission de lutte contre les cas de pollution, respectivement de lutte contre les incendies de forêt :

- a. Sans changement.
- b. Sans changement.
- c. Sans changement.

² Les modalités de ces prises en charge sont fixées dans des règlements.

³ Les subventions sont octroyées pour cinq ans au maximum, par convention spécifique pour chacun des domaines, entre le département compétent et l'ECA. Chaque convention en arrête le montant sur la base d'un budget détaillé de l'activité déployée par l'ECA dans chaque domaine. Chaque convention peut être renouvelée.

⁴ Chaque convention fixe notamment les buts de l'octroi des subventions, les activités pour lesquelles elle est octroyée ainsi que les charges et conditions auxquelles elle est subordonnée. Chacun des départements effectue annuellement la procédure de suivi et de contrôle de la subvention qu'il octroie.

Art. 22b Autres frais en matière de lutte contre les cas de pollution

¹ Les frais d'intervention, d'assainissement et des autres mesures de lutte contre les cas de pollution, ainsi que les frais liés à la prévention d'un danger de pollution, sont mis à la charge de ceux qui en sont la cause, par décision du département en charge de la lutte contre les cas de pollution.

² Sans changement.

prétentions à l'égard de ceux qui ont causé la pollution, au sens de l'alinéa 1 ci-dessus, sont réservées.

³ Les avances de frais faites par l'Etat lui sont remboursées. Les dépenses occasionnées par l'intervention des services publics sont facturées sur la base d'un tarif établi par le Conseil d'Etat.

³ Sans changement.

Art. 22c Autres frais en matière de lutte contre les incendies de forêt

¹ En cas d'incendie de forêt, les frais d'intervention, de remise en état et des autres mesures sont mis à la charge de ceux qui en sont la cause, par décision du département en charge de la lutte contre les incendies de forêt.

² Lorsque tel ne peut pas être le cas, parce que le responsable de l'incendie ne peut pas être identifié, ou pour d'autres motifs, les frais sont assumés par l'Etat.

³ Lorsqu'ils concernent une intervention dans une forêt appartenant à une collectivité publique, ou la remise en état d'une forêt appartenant à une collectivité publique, les frais peuvent être mis à la charge de cette collectivité publique à raison de 20% au maximum.

⁴ Les personnes qui subissent un dommage du fait d'une intervention en matière de lutte contre les incendies de forêt peuvent en réclamer la réparation à l'Etat, à moins qu'elles n'aient causé elles-mêmes cette intervention. Les prétentions à l'égard de ceux qui ont causé l'incendie, au sens de l'al. 1 ci-dessus, sont réservées.

⁵ Les avances de frais faites par l'Etat lui sont remboursées. Les dépenses occasionnées par l'intervention des services publics sont facturées sur la base d'un tarif établi par le Conseil d'Etat.

Art. 22d Autres subventions en matière de lutte contre les cas de pollution et les incendies de forêt

¹ Le département en charge de la lutte contre les cas de pollution et le département en charge de la lutte contre les incendies de forêt octroient chacun une subvention à l'ECA, afin de contribuer aux coûts de fonctionnement occasionnés par les tâches déléguées au sens de l'art. 4, al. 8.

² Les subventions sont octroyées pour cinq ans au maximum, par convention spécifique pour chacun des domaines, entre le département compétent et l'ECA. Chaque convention en arrête le montant sur la base d'un budget détaillé de l'activité déployée par l'ECA dans chaque domaine. Chaque convention peut être renouvelée.

³ Chaque convention fixe notamment les buts de l'octroi des subventions, les activités pour lesquelles elle est octroyée ainsi que les charges et conditions auxquelles elle est subordonnée. Chacun des départements effectue annuellement

la procédure de suivi et de contrôle de la subvention qu'il octroie.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le ...

La présidente :

Le chancelier :

Christelle Luisier Brodard

(L.S.)

Aurélien Buffat

PROJET DE LOI
modifiant la loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO)
du [jj mois année]

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD
vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat
décète

Article premier

¹ La loi forestière du 8 mai 2012 (LVLFO) est modifiée comme suit :

Art. 33 Feux

¹ Il est interdit de faire du feu en forêt et à moins de dix mètres des lisières. Le département règle les exceptions par voie de directive.

² En cas de sécheresse ou de concentration excessive de poussières fines, le département peut décréter l'interdiction de tous feux.

Art. 33 Feux

¹ Il est interdit de faire du feu en forêt et à moins de dix mètres des lisières, sauf aux endroits prévus à cet effet et s'il n'en résulte aucun risque.

² En cas de sécheresse ou de concentration excessive de poussières fines, le département peut décréter l'interdiction de certains ou tous feux.

³ Celui qui allume un feu en forêt est tenu d'en rester maître et de prendre les précautions nécessaires pour éviter tout dommage. Il ne doit pas quitter les lieux avant l'extinction complète du feu.

Art. 69b Prévention et lutte contre les incendies de forêt

¹ Tout propriétaire est tenu de prendre les mesures propres à empêcher le développement des incendies de forêt.

² Le département prend toute mesure de prévention et de lutte contre les incendies de forêt ainsi que de remise en état et de réparation des dégâts en suite d'un incendie de forêt.

³ Les communes sur le territoire desquelles sont situées des forêts objets de mesures de prévention peuvent être tenues de participer aux coûts de ces mesures, à hauteur de 30% au maximum.

⁴ Pour le surplus, les dispositions de la loi du 2 mars 2010 sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS) sont applicables.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le ...

La présidente :

Le chancelier :

Christelle Luisier Brodard (L.S.)

Aurélien Buffat