



Projet du 7 août 2012

Rapport explicatif Iv.pa. Politique forestière en matière de surface (09.474) Modification de l'ordonnance sur les forêts

Rapport explicatif pour l'audition

1 Contexte

Au XIX^e siècle, la forêt suisse avait fortement reculé en raison de l'exploitation excessive par l'industrie en pleine expansion. Il en est résulté des problèmes graves (crues, érosion, etc.). Le législateur a alors réagi en 1876 avec la loi sur la police des forêts, et plus précisément son élément clé: l'interdiction de défricher. L'aire forestière a toutefois été rétablie depuis et, dans les Alpes, les Préalpes et le Jura, elle a même connu une forte extension naturelle. C'est précisément pour cette raison que l'obligation de compensation en nature est souvent peu utile dans ces régions. D'ailleurs, les cantons concernés exigent justement qu'un plus grand poids soit accordé aux mesures de compensation alternatives sous forme de mise en valeur de la nature et du paysage, pouvant apporter une contribution à la résolution d'éventuels conflits avec les surfaces cultivables (Initiative parlementaire Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface [09.474], Rapport de la Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du Conseil des Etats [CEATE-CE] du 3 février 2011, p. 5).

Après que le Parlement a décidé en 2008 de ne pas entrer en matière sur la proposition de modification de la loi sur les forêts (LFo; RS 921.0) présentée par le Conseil fédéral, qui comportait plusieurs dispositions pour résoudre le problème lié à l'aire forestière, la CEATE-CE a décidé le 25 juin 2009 d'élaborer l'initiative intitulée « Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface » (09.474). Cette initiative prévoit surtout des adaptations de la loi sur les forêts. Il faut toutefois, de l'avis de la CEATE-CE avoir une approche intégrale qui inclue aussi l'aménagement du territoire et la politique agricole. Ce qui veut dire que les travaux législatifs en cours dans ces domaines (révision partielle de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700] et Politique agricole 2014–2017 et développement du système des paiements directs) devront être dûment harmonisés avec les modifications de la loi sur les forêts (cf. Rapport CEATE-CE, *ibid.*, p. 14 à 17).

La modification de la loi sur les forêts adoptée par le Parlement le 16 mars 2012 vise en premier lieu un certain assouplissement de l'obligation de compenser les défrichements pour qu'elle corresponde mieux aux conditions réelles. Dans certains cas, il sera possible de déroger (art. 7, al. 2 et 3, LFo) au principe de compensation en nature dans la même région (art. 7, al. 1, LFo). Par ailleurs, les cantons auront la possibilité de définir une limite statique à la forêt, même en dehors des zones à bâtir, là où ils veulent empêcher une croissance de la surface forestière (art. 10, al. 2, LFo).

Le délai pour un référendum contre la modification de la loi sur les forêts est échu le 5 juillet 2012 sans avoir été utilisé.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Aperçu

La modification de loi adoptée par le Parlement porte sur les deux premières sections (« Défrichement et constatation de la nature forestière » et « Forêts et aménagement du territoire ») du chapitre 2 de la loi sur les forêts, intitulé « Protection des forêts contre les atteintes de l'homme ». Cette modification de la loi implique une révision partielle de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo; RS 921.01), et plus précisément des dispositions des deux premières sections (« Défrichement » et « Constatation de la nature forestière ») du chapitre 2 (« Protection des forêts contre les atteintes »). Il est nécessaire notamment de préciser des notions juridiques indéterminées.

2.2 Compensation du défrichement

2.2.1 Introduction

La compensation en nature d'un défrichement consiste normalement à reboiser avec des essences adaptées à la station (plantation/recrû naturel) dans la même région (art. 7, al. 1, LFo). Ce principe reste inchangé. Le droit actuel prévoit subsidiairement la compensation du défrichement dans une autre région (actuel art. 7, al. 2, LFo). La principale modification de l'art. 7 LFo est la suppression de cette compensation en nature dans une autre région. Les autorités d'exécution pourront, subsidiairement, dans les conditions définies à l'art. 7 LFo, soit directement ordonner des mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage (art. 7, al. 2, LFo), soit renoncer totalement à une compensation du défrichement dans certains cas définis exhaustivement (art. 7, al. 3, LFo).

L'art. 7, al. 2, LFo dans le projet de la CEATE-CE du 3 février 2011 prévoyait initialement la possibilité de renoncer à la compensation en nature *pour épargner des surfaces agricoles privilégiées et des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère* (si, à la place, des mesures équivalentes sont prises en faveur de la protection de la nature et du paysage). Le Conseil des Etats a ensuite décidé de limiter la non-compensation en nature aux *seules régions où la surface forestière augmente*. Le Conseil national a argué que cette disposition renforcerait encore le droit actuel. Le Conseil national a donc adopté un compromis, après l'intervention du porte-parole de la CEATE-CN, qui fait une distinction nette entre les régions où la surface forestière augmente et les autres régions où, à titre exceptionnel, et à titre exceptionnel seulement, il sera possible de renoncer à la compensation en nature (BO 2012 p. 249). Donc, au lieu de fournir une compensation en nature, il est possible, selon l'art. 7, al. 2, LFo, de prendre des mesures équivalentes en faveur de la protection de la nature et du paysage:

- a. *dans les régions où la surface forestière augmente;*
- b. *dans les autres régions, à titre exceptionnel, si cela permet d'épargner des terres agricoles ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère.*

Le nouvel art. 7, al. 3, LFo précise qu'il est possible de renoncer à toute compensation du défrichement s'il s'agit de récupérer des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années¹, de protéger contre les crues, de revitaliser des eaux ou de préserver des biotopes. En d'autres termes, il est possible dans certains cas de ne devoir ni compenser en nature ni prendre de mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage. En cas de défrichements visant à protéger contre les crues ou à revitaliser des eaux, les mesures de valorisation

¹ C'est l'âge du peuplement qui est déterminant (rapport CEATE-CE, ibid., p. 22).

écologique requises selon la loi du 21 juin 1991 sur l'aménagement des eaux (RS 721.100) et selon la loi du 24 juin 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20) peuvent souvent être qualifiées de mesures équivalentes en faveur de la protection de la nature et du paysage et, de ce fait, correspondre suffisamment, en qualité, à la compensation du défrichement selon l'art. 7, al. 2, LFo (rapport CEATE-CE, ibid., p. 22). Il s'agit, en cas de projets de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux, par exemple, de maintenir ou de créer des peuplements adaptés à la station sur les rives. A l'avenir, il sera possible de renoncer à la compensation du défrichement en particulier sur des surfaces qui ne peuvent plus être reboisées. Ce principe doit être inscrit dans l'ordonnance sur les forêts et précisé dans l'aide à l'exécution intitulée Défrichements et compensation du défrichement².

2.2.2 Renoncer à la compensation en nature dans les régions où la surface forestière augmente

Le nouvel art. 7, al. 2, let. a, LFo permet la non-compensation en nature dans les régions où la surface forestière augmente (si des mesures équivalentes sont prises en faveur de la protection de la nature et du paysage). Cette disposition a été reprise par le Parlement au cours des débats.

L'obligation, inscrite à l'art. 3 LFo, de conserver la forêt est un principe clé de la législation dans le domaine (Jaissle, *Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung*, Diss. Zürich 1994, p. 35). Le principe général de conservation des forêts et de maintien de la répartition régionale de l'aire forestière implique l'obligation fondamentale de compenser en nature, c'est-à-dire de reboiser une surface équivalente dans la même région (Jaissle, ibid., p. 150; FF 1988 177). Une dérogation au principe de compensation obligatoire en nature nécessite une perspective territoriale plus globale. L'art. 8a OFo exige donc que les cantons désignent officiellement les régions où la surface forestière augmente, ce qui conforte également la sécurité du droit chez les requérants et simplifie le travail des autorités. Pour une exécution au cas par cas, les cantons doivent au préalable avoir désigné les régions où la surface forestière augmente.

2.2.3 Renoncer exceptionnellement à la compensation en nature pour épargner des terres agricoles ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère

En dehors des régions où la surface forestière augmente, il n'est possible de renoncer qu'exceptionnellement à la compensation en nature, d'après l'art. 7, al. 2, let. b, LFo, c'est-à-dire pour épargner des terres agricoles ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère (si, à la place, des mesures équivalentes sont prises en faveur de la protection de la nature et du paysage).

Le Conseil fédéral précisait déjà en 2008, dans son message concernant la loi sur les forêts, que, étant donné les controverses que suscite la raréfaction du sol dans notre pays, il était nécessaire d'assouplir quelque peu les dispositions sur la compensation en nature (FF 1988 177). Le droit actuel prévoit donc aussi la possibilité, à titre exceptionnel, d'épargner des surfaces agricoles privilégiées ou des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère, ce qui a conduit à des compensations en nature dans d'autres régions (actuel art. 7, al. 2, LFo), alors que la compensation va pouvoir désormais être fournie sous forme de mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage (art. 7, al. 2, LFo).

Autre changement: la notion de surfaces agricoles privilégiées est remplacée par la notion plus large de terres agricoles. D'après la teneur de l'art. 7, al. 2, let. b, LFo, les terres agricoles ne doivent cependant être épargnées que dans des cas exceptionnels, fait spécialement souligné par le porte-parole de la CEATE-CN qui porte la responsabilité du nouvel art. 7, al. 2, LFo en sa forme actuelle (BO 2012 p. 249).

² Office fédéral de l'environnement OFEV (Edit.) 2012: Aide à l'exécution Défrichements et compensation du défrichement. Conditions permettant d'affecter une surface de forêt à des fins non forestières et réglementation de la compensation. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1205: 29 p.

PROJET

Comme il n'est pas possible de compenser en nature sur des surfaces déjà boisées (31 % de la superficie du pays selon la Statistique suisse de la superficie 1992/97), ni sur des surfaces improductives (25 %), il reste les surfaces agricoles (37 %) et les surfaces d'habitat et d'infrastructure (7 %) comme surfaces de compensation potentielles. La compensation en nature sur des surfaces d'habitat et d'infrastructure n'est pratiquement pas possible en raison du prix des terrains et de la notion statique de forêt en zone à bâtir. Elle ne fait pas souvent de sens non plus pour des raisons d'aménagement du territoire. La seule possibilité qui reste de facto est donc la compensation en nature sur des terres agricoles. Pour que la non-compensation exceptionnelle ne devienne pas la règle, l'art. 9, al. 1, OFo révisée prescrit ainsi aux autorités d'exécution qui doivent se prononcer sur la préservation exceptionnelle de terres agricoles selon l'art. 7, al. 2, let. b, LFo, de renoncer à la compensation en nature plus spécialement sur des surfaces d'assolement.

2.2.4 Mention au registre foncier des défrichements réalisés pour récupérer des terres agricoles

Le nouvel art. 7, al. 3, let. a, LFo permet de renoncer à la compensation du défrichement pour récupérer des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années. Si des terres agricoles ainsi récupérées sont affectées dans les 30 ans qui suivent à une autre utilisation, la compensation du défrichement devra être faite ultérieurement, comme le prévoit l'art. 7, al. 4, LFo. Cette obligation de compenser a posteriori permet de préserver durablement les terres agricoles récupérées et d'empêcher les abus (rapport de la CEATE-CE du 3 février 2011, *ibid.*, p. 22). Pour garantir que l'obligation de compenser sera remplie a posteriori en cas de changement d'utilisation, il doit en être fait mention au registre foncier pour le bien-fonds agricole nouveau ou agrandi, sur demande de l'autorité forestière cantonale, conformément à l'art. 11, al. 1, OFo.

2.3 Définition de limites forestières statiques hors zones à bâtir

Le nouvel art. 10, al. 2, let. b, LFo permet de fixer des limites de forêts même en dehors des zones à bâtir s'il s'agit de régions où le canton veut empêcher l'expansion de la forêt. Selon l'art. 13, al. 2, LFo, les peuplements qui ont conquis les terres hors de ces limites ne sont pas considérés comme forêts. Les limites de forêts dites statiques, qui n'étaient jusqu'à présent admises que par rapport aux zones à bâtir, se substituent donc localement à la notion dynamique de forêt selon l'art. 2, al. 1, LFo.

Les limites statiques de forêts seront fixées hors des zones à bâtir à la condition (art. 20, al. 2, let. a, LFo) que le canton ait la volonté d'empêcher l'expansion de la forêt dans les régions concernées. Ces régions ne recouvrent pas nécessairement celles où la forêt augmente selon l'art. 7, al. 2, let. a, LFo. Il s'agit typiquement de cas où le canton va définir aussi des régions selon l'art. 10, al. 2, let. a, LFo, en particulier là où la forêt menace de s'étendre mais ne s'est pas encore étendue. Par analogie avec l'art. 7, al. 2, let. a, LFo, il faut une approche plus large pour définir ces régions afin que les mesures nécessaires pour maintenir les terres à nu puissent être harmonisées d'un secteur à l'autre. C'est le meilleur moyen d'atteindre le but visé, à savoir concordance maximale entre les limites forestières effectives et juridiques. Sinon, la définition de limites statiques en dehors des zones à bâtir n'a pas beaucoup de sens. Les débats parlementaires ont souligné à juste titre qu'il n'est pas souhaitable de créer de grandes « forêts-non-forêts » ou forêts qui ne sont pas des forêts (BO 2012 N 148), c'est-à-dire des peuplements qu'une constatation de la nature forestière pourrait certes qualifier de forêts au sens juridique du terme, mais qui, en droit, constituent des « non-forêts » à cause de la limite forestière statique.

3 Commentaire des articles

Art. 8 Renvoi entre parenthèses sous le titre

(Art. 7, al. 1)

L'art. 8 LFo est abrogé. Le renvoi entre parenthèses sous le titre de l'art. 8 OFo (auparavant art. 7, al. 1, et 8) doit donc être adapté.

Art. 8a Régions où la surface forestière augmente

(Art. 7, al. 2, let. a)

Les cantons désignent les régions où la surface forestière augmente, après avoir consulté l'office fédéral. La délimitation de ces régions s'appuie sur les relevés de la Confédération et des cantons, suit en principe les limites des unités topographiques et tient compte de l'utilisation du sol et des constructions existantes.

Le nouvel art. 8a OFo précise la notion indéterminée de régions où la surface forestière augmente, visée à l'art. 7, al. 2, let. a, LFo.

Les cantons doivent désigner officiellement les régions où la surface forestière augmente. Ils sont libres de choisir la forme de cette désignation. Comme les défrichements dans ces régions ne devront pas nécessairement être compensés en nature, la désignation peut être considérée comme activité ayant des effets sur l'organisation du territoire selon l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; SR 700.1). Il existe plusieurs possibilités: par exemple désigner dans le plan directeur cantonal les régions où la surface forestière augmente en tant que régions où le canton veut empêcher l'avance de la forêt. Ou alors désigner ces régions dans un texte législatif de la direction ou de l'office compétents. Comme la désignation de ces régions est importante pour le maintien et le développement de l'aire forestière (cf. ch. 2.2.2 ci-dessus), il convient de consulter l'office fédéral au préalable, en l'occurrence l'OFEV, afin de s'assurer que la désignation des régions où la surface forestière augmente est faite de façon uniforme et conforme au droit fédéral.

La délimitation et la désignation des régions par les cantons doivent, selon l'art. 8a OFo, se baser sur les relevés de la Confédération et leurs propres relevés cantonaux. Ce qui signifie que l'augmentation de la surface forestière doit être documentée statistiquement sur une période assez longue. L'augmentation doit en outre être significative d'un point de vue statistique, c'est-à-dire être plus importante que les variations statistiques due à l'incertitude des mesures. Pour ce qui est des relevés de la Confédération, il s'agit notamment de l'Inventaire forestier national comme prévu à l'art. 37a, al. 3, let. a, OFo. Celui-ci ne peut toutefois servir que de base car il définit les régions de manière très large.

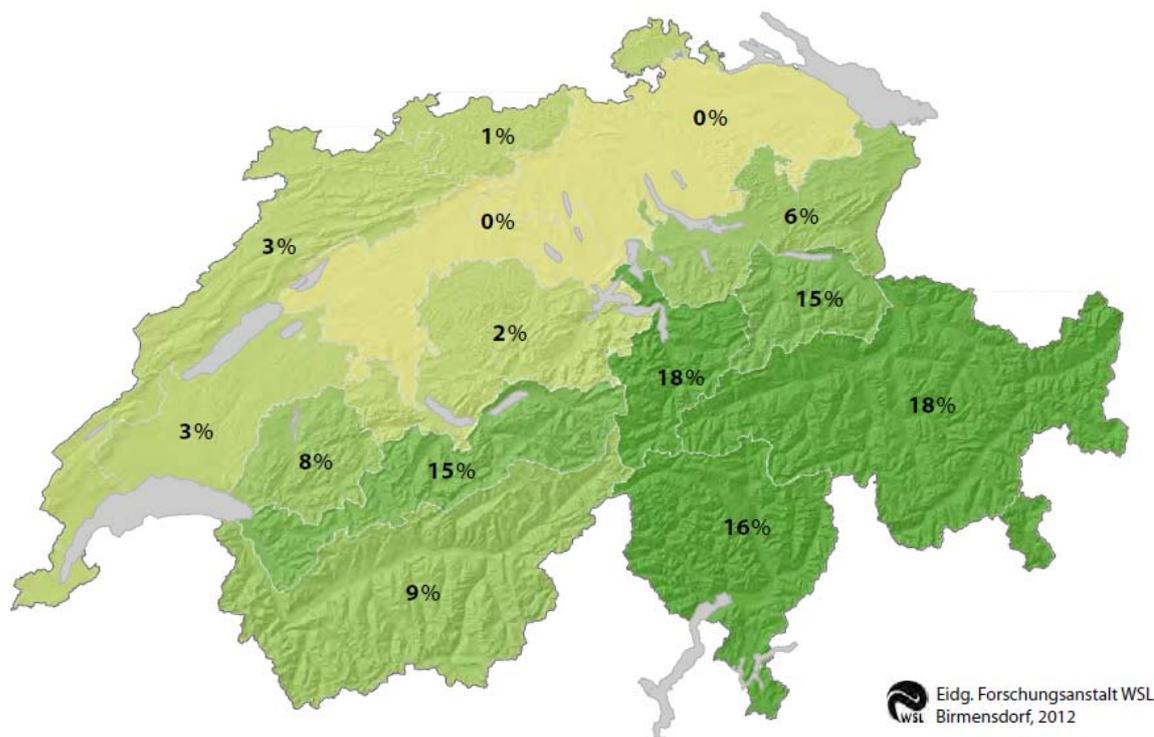


Fig. 1: Evolution régionale des surfaces forestières entre 1985 et 2006 (Source: Inventaire forestier national 1-3)

Le but du législateur en introduisant l'art. 7, al. 2, let. a, LFo est d'assouplir les mesures de remplacement sur les surfaces conquises par la forêt. Il s'agit de mieux tenir compte des grandes différences d'évolution des surfaces forestières entre les régions. Il ne doit être possible de renoncer à la compensation en nature que dans les régions où la surface forestière augmente, à la condition que des mesures équivalentes soient prises en faveur de la protection de la nature et du paysage (cf. pour l'ensemble BO 2012 N 141). La délimitation et la désignation des régions se font donc en suivant les unités topographiques conformément au nouvel art. 8a OFo et tiennent compte de l'occupation et de l'affectation des sols. Autrement dit, les frontières politico-administratives des communes ou des régions d'aménagement ne sont pas déterminantes sur ce point, mais bien plutôt les frontières naturelles des vallées, des versants des vallées, des rivières, des lacs, des crêtes, des cols, etc. La désignation d'une région qui comprend à la fois des territoires en fond de vallée avec une occupation et affectation intensives des sols où la forêt est sous pression, et des territoires ou des vallées latérales plus en altitude ou encore des versants où la forêt augmente, ne serait pas compatible avec la volonté du législateur, ni d'ailleurs la désignation d'un canton tout entier comme région où la surface forestière augmente.

Il faut souligner que l'art. 7, al. 2, LFo est une disposition potestative, c'est-à-dire que le canton a toute latitude de décider s'il ordonne ou non des mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage au lieu d'une compensation en nature dans les cas définis par le législateur. Ainsi, les cantons ont pour seule obligation de désigner les régions où la surface forestière augmente comme défini à l'art. 7, al. 2, let. a, LFo, conformément au nouvel art. 8a OFo, s'ils veulent effectivement renoncer à ordonner la compensation en nature en cas de défrichement dans ces régions.

Aux termes de l'art. 6, al. 1, let. a, LFo, les autorisations de défricher sont parfois aussi délivrées par les autorités fédérales en fonction de la procédure d'autorisation. L'autorité fédérale directrice va s'en tenir aux régions désignées par les cantons où la surface forestière augmente pour ordonner de compenser le défrichement. Par ailleurs, s'il y a défrichement dans une telle région, elle décidera, selon sa marge d'appréciation, si la compensation en nature est nécessaire ou non. Si un canton n'a pas désigné de région où la surface forestière augmente, l'autorité fédérale directrice le consulte conformément à l'art. 49, al. 2, LFo, avant d'ordonner la compensation du défrichement, aussi pour savoir s'il existe une région où la surface forestière augmente selon l'art. 7, al. 2, let. a, LFo. Ce n'est toutefois envisagé que dans les cas où une telle région est supposée exister.

Art. 9 Titre et al. 1

Préservation des terres agricoles et des zones d'une grande valeur écologique ou paysagère

(Art. 7, al. 2, let. b)

¹ Il est possible de renoncer à la compensation en nature en particulier sur des surfaces d'assolement.

L'art. 9 OFo concernait l'ancien art. 7, al. 2, LFo et précisait que la compensation en nature pouvait exceptionnellement être fournie dans une autre région. Dans la pratique, cette disposition était alléguée aussi pour appliquer l'ancien art. 7, al. 3, LFo, et à titre exceptionnel prendre des mesures visant à protéger la nature et le paysage. L'art. 9 OFo ne renvoie plus qu'au nouvel art. 7, al. 2, let. b, LFo. Le titre et le renvoi entre parenthèses doivent donc être adaptés. La CEATE-CE exige dans son rapport que si des mesures équivalentes en faveur de la protection de la nature et du paysage sont prises à la place d'une compensation en nature dans la même région, il faut s'assurer qu'elles sont réalisées aussi dans la même région, afin que la compensation soit effective et efficace (Rapport CEATE-CE, *ibid.*, p. 21).

Conformément à l'art. 7, al. 2, let. b, LFo et au principe de conservation des forêts inscrit à l'art. 3 LFO, la non-compensation en nature doit rester une exception et non devenir la règle. Le nouvel art. 9, al. 1, OFo prescrit donc aux autorités d'exécution dans quels cas il est exceptionnellement possible de renoncer à la compensation en nature pour épargner des terres agricoles. Il s'agit avant tout des surfaces d'assolement pour lesquelles plusieurs interventions parlementaires ont réclamé une meilleure protection. Les al. 2 et 3 OFo, qui définissent les zones d'une grande valeur écologique ou paysagère, ne subissent aucune modification.

Art. 9bis (nouveau) Renonciation à la compensation du défrichement

(Art. 7, al. 3, let. b)

Dans des projets de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux, il est possible de renoncer à la compensation du défrichement, en particulier sur des surfaces qui ne peuvent plus être reboisées.

Les défrichements réalisés pour des projets de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux sont souvent des interventions temporaires. Il convient, dans ces cas, de maintenir ou de créer des peuplements adaptés à la station qui puissent croître sur les rives comme prévu à l'art. 4, al. 2, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE, RS 721.100) et à l'art. 37, al. 2, de la loi sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20). Il est possible de ne pas compenser le défrichement, notamment sur les surfaces qui ne peuvent pas être reboisées après ces interventions. Il s'agit de surfaces que la nouvelle dynamique des eaux rend impossibles à reboiser ou de surfaces où le boisement est contraire à la protection contre les crues ou à la garantie des fonctions naturelles des eaux (p. ex. danger dû au bois flottant ou création d'une végétation sur la rive adaptée aux eaux). Les mesures de valorisation requises par la loi dans les zones à proximité des eaux en faveur de la protection de la nature et du paysage doivent être prises en compte de manière adéquate si l'on renonce à compenser le défrichement.

Dans l'impossibilité totale ou partielle de renoncer à la compensation du défrichement, il faut choisir des espèces typiques des eaux et adaptées à la station pour procéder à des plantations de compensation. Il faut toutefois laisser le plus possible les arbres et les arbustes pousser naturellement. Il est généralement admis que les surfaces de compensation de défrichement varient à cause de la dynamique naturelle des eaux et ne soient pas exactement liées au site. Les défrichements et les boisements compensatoires doivent être déterminés et exécutés d'entente avec le service forestier cantonal.

Art. 10

Abrogé

La taxe de compensation prévue à l'art. 8 LFo concernait la différence entre la compensation fournie et la compensation en nature de même valeur. Vu les modifications apportées à l'art. 7 LFo, l'art. 8 LFo a été abrogé parce que redondant. Raison pour laquelle l'art. 10 OFo, qui précisait l'art. 8 LFo, est également abrogé.

Art. 11, al. 1

Sur demande de l'autorité forestière cantonale compétente, il doit être mentionné au registre foncier l'obligation:

- a. de fournir une compensation en nature ou de prendre des mesures en faveur de la protection de la nature et du paysage;
- b. de fournir une compensation ultérieurement en cas de changement de l'utilisation au sens de l'art. 7, al. 4, LFo.

L'art. 7, al. 4, LFo fixe une obligation de compenser a posteriori lorsque des terres agricoles récupérées au sens de l'art. 7, al. 3, let. a, LFo, sont affectées à une autre utilisation dans les 30 ans qui suivent. L'actuel art. 11, al. 1, OFo est complété et reformulé en ce sens.

L'obligation de fournir la compensation en nature ou de prendre des mesures de protection de la nature et du paysage doit déjà faire l'objet d'une mention au registre foncier, sur demande de l'autorité forestière cantonale, d'après l'art. 11, al. 1, OFo. Il est mentionné au registre foncier l'obligation de fournir la compensation en nature ultérieurement. Cette mention grève le bien-fonds agricole créé par le défrichement. Elle n'a qu'un caractère informatif: elle ne fait qu'indiquer dans le registre foncier qu'il existe une obligation de compenser ultérieurement selon l'art. 7, al. 4, LFo. Corrélée à l'art. 970, al. 3, CC, elle implique aux termes de l'art. 3, al. 2, CC, que nul ne peut invoquer la bonne foi s'il achète p. ex. un bien-fonds grevé de l'obligation de compenser a posteriori. L'obligation de compenser ultérieurement s'éteint 30 ans après l'entrée en vigueur de l'autorisation de défricher qui a permis de récupérer des terres agricoles. C'est-à-dire que, après 30 ans, la mention peut être effacée si le propriétaire du bien-fonds le demande.

Section 2: Constatation de la nature forestière

Art. 12 Titre et renvoi entre parenthèses

Décision de constatation de la nature forestière

(Art. 10, al. 1)

La section 2 du premier chapitre de l'ordonnance sur les forêts comprend maintenant deux articles: art. 12 et 12a. Ce qui explique qu'il faille ajouter un titre avant l'art. 12. Il s'intitule désormais « Décision de constatation de la nature forestière », conformément à sa teneur. En outre, le renvoi entre parenthèses à l'art. 10, al. 1, LFo sous le titre de la section doit être supprimé et inséré sous le titre de l'art. 12 OFo.

Art. 12a (nouveau)

Régions avec limites forestières statiques en dehors des zones à bâtir

(Art. 10, al. 2, let. b)

Les régions où le canton veut empêcher une croissance de la surface forestière doivent être désignées dans le plan directeur cantonal.

Cette nouvelle disposition précise la procédure consistant à fixer les limites forestières statiques en dehors des zones à bâtir (art. 10, al. 2, let. b, LFo).

Si, dans les faits, la définition des limites statiques des forêts en dehors des zones à bâtir n'empêche pas la croissance de la surface forestière, elle supprime néanmoins localement la notion dynamique de forêt selon l'art. 2, al. 1, LFo. En conséquence, un nouveau boisement n'est pas considéré comme forêt au sens de la loi et peut donc être supprimé sans autorisation de défricher même après la période légale. La définition des limites statiques hors des zones à bâtir constitue donc une activité ayant des effets sur l'organisation du territoire aux termes de l'art. 1, al. 1, OAT. Elle doit être inscrite dans le plan directeur cantonal selon les art. 6 ss LAT. C'est aussi ce que précise la CEATE-CE dans son rapport (Rapport de la CEATE-CE du 3 février 2011, *ibid.*, p. 23). Il s'agit de s'assurer que les conditions pour empêcher l'avance de la forêt qui menace certaines régions sont vérifiées de manière intersectorielle et que les mesures envisageables sont, si nécessaire, harmonisées entre elles et éventuellement améliorées. Le maintien des terres à nu ne doit pas être assuré seulement juridiquement par des limites forestières statiques, mais aussi garanti à long terme au moyen de mesures d'exploitation appropriées. Bien des cas concernent des surfaces qui ont une importance très grande pour la diversité des espèces ou pour le paysage.

Le canton est certes, d'après l'art. 10, al. 2, let. b, LFo, libre de définir les limites statiques des forêts en dehors des zones à bâtir. La procédure que suit le plan directeur garantit la transparence dans les prises de décision et permet une harmonisation intersectorielle. Le canton doit, en particulier, conformément à l'art. 10, al. 2, LAT, faire appel aux communes et aux organisations de protection de l'environnement ayant qualité pour recourir afin d'élaborer le plan directeur. Cependant, pour pouvoir garantir l'exploitation de paysages cultivés non boisés, il faut aussi faire appel aux milieux agricoles. Le plan directeur cantonal ne doit désigner que les régions où le canton veut empêcher l'avance de la forêt et donc fixer des limites statiques. Les limites des forêts elles-mêmes ne doivent pas être reportées dans le plan directeur. Elles sont fixées et décidées par l'autorité cantonale compétente conformément à l'art. 12 OFo. L'art. 13, al. 1, LFo prescrit que les limites statiques de forêts ainsi fixées doivent ensuite être inscrites dans les plans d'affectation pour chaque parcelle. Les exigences de précision peuvent être nuancées entre l'établissement des limites forestières statiques en dehors des zones à bâtir (art. 10, al. 2, let. b, LFo) et les limites forestières statiques par rapport aux zones à bâtir (art. 10, al. 2, let. a, LFo).

4 Conséquences

Les présentes modifications n'ont pas de conséquences sur les finances ni sur le personnel de la Confédération. Si les cantons choisissent de désigner les régions où la surface forestière augmente selon l'art. 7, al. 2, let. a, LFo et d'inscrire dans le plan directeur les régions selon l'art. 10, al. 2, let. b, LFo, où ils veulent empêcher l'avance de la forêt, il se peut que ces procédures leur génèrent un certain supplément de travail et de frais. Dans le second cas, il peut résulter des besoins financiers et personnels supplémentaires en raison des constatations en nature forestière à réaliser avant l'inscription des limites statiques de forêts dans les plans d'affectation. Toutefois, les besoins devraient être modérés grâce aux possibilités modernes de saisie et d'administration des données qu'offre l'électronique (surtout le GPS et l'analyse numérique des prises de vue aériennes).

Les présentes modifications, ajoutées à celles de la loi, simplifieront en particulier l'exécution de l'art. 7 LFo sur la compensation du défrichement, car elles amènent des solutions utiles et pragmatiques tout en respectant le principe de conservation des forêts. Comme la dynamique propre à la notion de forêt alimente sans cesse l'insécurité du droit (Jaissle, *ibid.*, p. 97), la définition des limites statiques en dehors des zones à bâtir, si elle est faite correctement, tend à supprimer cette insécurité et à empêcher les discussions juridiques sur la qualité de forêt d'un peuplement en dehors des zones à bâtir.