



30 avril 2013

Initiative parlementaire « Politique forestière en matière de surface » (09.474) et Initiative parlementaire « Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes » (10.470)

Modification de l'ordonnance sur les forêts

Rapport explicatif

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, 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.

Par ailleurs, la CEATE a décidé de préparer une initiative de commission intitulée *Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes* (10.470), pour légiférer sur la construction de dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie en forêt. Vu les résultats de la consultation (qui a duré du 15 décembre 2011 au 30 mars 2012), la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) admet l'objection selon laquelle ce point ne nécessite pas une révision de la loi sur les forêts même. Elle a donc décidé d'intégrer les modifications induites par cet aspect dans l'ordonnance sur les forêts et demande au Conseil fédéral de faire le nécessaire. Quant au fond, la CEATE-CN a décidé à la majorité, vu les résultats de la consultation, qu'il n'était plus nécessaire de vérifier des alternatives dans la zone à bâtir avant d'obtenir une autorisation. Ces constructions peuvent, de l'avis de la Commission, être autorisées en particulier lorsqu'elles servent à la gestion régionale de la forêt, que le site prévu est approprié et que le dimensionnement des constructions est adapté aux conditions régionales.

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.

S'agissant de la mise en œuvre de l'initiative de commission (10.470), les conditions pour ériger des constructions et installations en forêt, dont des dépôts couverts pour bois d'énergie, sont précisées à la Section 4 (« Constructions et installations en forêt ») du chapitre 2 (« Protection des forêts contre les atteintes »).

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 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

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

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.

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).

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 révisé 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 Détermination 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.

Des limites statiques de forêts seront déterminées 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 des régions selon l'art. 10, al. 2, let. a, LFo aussi et 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 déterminer 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 une concordance maximale entre les limites forestières effectives et juridiques. Sinon, la détermination de limites forestières 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.

2.4 Construction de dépôts couverts pour bois d'énergie en forêt

La CEATE-CN demande, à propos de l'initiative parlementaire « Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes » (10.470), l'introduction d'un nouvel art. 13a dans l'ordonnance sur les forêts pour régler uniformément la construction de dépôts couverts pour bois d'énergie en forêt. L'utilisation du bois pour le chauffage a gagné des parts de marché au cours des 20 dernières années. Le chauffage au bois protège le climat et utilise les ressources renouvelables disponibles dans la région. Pour pouvoir assurer l'approvisionnement des chauffages aux plaquettes de bois, il faut disposer de volumes de stockage suffisamment grands. La CEATE-CN avait constaté que la pratique suivie en matière d'autorisations variait fortement d'un canton à l'autre et pour diverses raisons. Elle considérait en outre que les conditions définies par le Tribunal fédéral pour construire des dépôts de bois d'énergie en forêt étaient quelque peu trop restrictives.

L'art. 13a proposé régleme la création de constructions et installations forestières en forêt, qui incluent aussi les dépôts de bois d'énergie couverts. Ces constructions peuvent être autorisées notamment si elles servent à la gestion régionale de la forêt, leur nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions régionales.

Pour des raisons économiques, la construction de tels dépôts doit être entreprise avec modération, car elle entraîne des investissements supplémentaires pour les infrastructures de chauffage et augmente le nombre d'étapes opérationnelles, d'où des coûts plus élevés. Dans la mesure du possible, le bois d'énergie devrait être décheté en forêt et livré directement à l'installation de chauffage (principe des flux tendus). Les installations modernes sont en mesure de brûler des plaquettes vertes sans pertes de qualité ni de chaleur.

En altitude, il peut être indiqué de stocker provisoirement le bois d'énergie afin d'assurer l'approvisionnement durant les mois d'hiver, lorsque les routes restent longtemps impraticables en raison de la neige ou du verglas. Afin de tenir compte des situations spécifiques et des impératifs économiques, les critères de qualité sont plus appropriés pour évaluer la conformité à la zone de telles constructions que les critères quantitatifs, comme un volume maximal admis.

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 la conservation et l'évolution 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 dues 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.

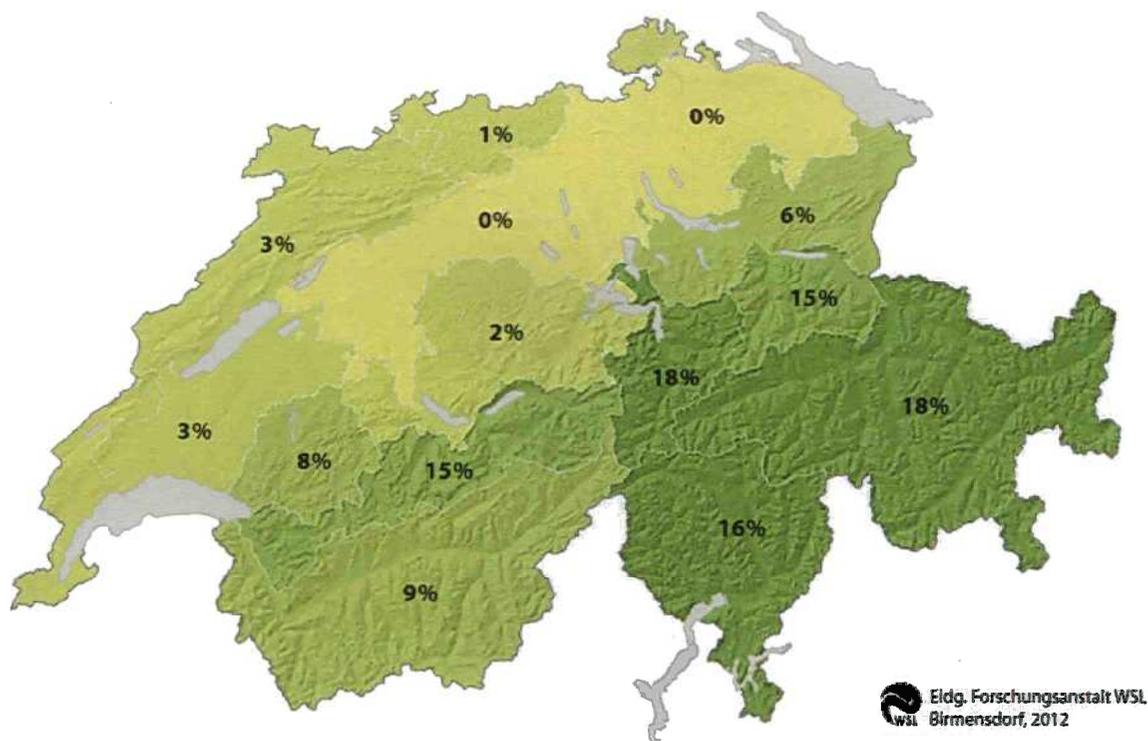


Fig. 1: Evolution régionale des surfaces forestières entre 1985 et 2006 (Source: Inventaire forestier national 1-3)

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'utilisation du sol et des constructions existantes. 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 du territoire et une utilisation du sol intensives 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 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, seulement 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. Pour sa décision relative à la compensation du défrichement, l'autorité fédérale directrice va s'en tenir aux régions où la surface forestière augmente telles que désignées par le canton. 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 si on est en présence d'une région où la surface forestière augmente

protection contre les crues ne doivent pas restreindre les prestations que fournit la forêt dans le cadre d'un bilan écologique global.

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 Détermination de 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 pour la désignation des régions avec limites forestières statiques en dehors des zones à bâtir (art. 10, al. 2, let. b, LFo).

Si, dans les faits, la détermination 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 au-delà de l'âge défini légalement. La désignation des régions avec limites forestières 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 très grande importance 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 des 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, impliquer les communes et les organisations de protection de l'environnement ayant qualité pour recourir lors de l'élaboration du plan directeur. Cependant, pour pouvoir garantir l'exploitation de paysages cultivés non boisés, il faut aussi impliquer les milieux agricoles. Le plan directeur cantonal ne doit désigner que les régions où le canton veut empêcher l'avance de la forêt et où il veut donc déterminer des limites forestières statiques.

Les limites des forêts elles-mêmes ne doivent pas être reportées dans le plan directeur. Elles sont déterminées 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 déterminées doivent ensuite être inscrites dans les plans d'affectation pour chaque parcelle. Les exigences de précision peuvent être nuancées entre l'établissement de 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).

Section 4: Constructions et installations en forêt

Art. 13a Constructions et installations forestières

(art. 2, al. 2, let. b, et 11, al. 1)

¹ Une construction ou installation forestière, telle que entrepôt forestier, dépôt couvert pour bois d'énergie ou route forestière, peut être créée ou transformée avec l'autorisation de l'autorité compétente, conformément à l'art 22 LAT³.

² L'autorisation est délivrée si:

- a. la construction ou l'installation sert à la gestion régionale de la forêt,
- b. sa nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions régionales, et si
- c. aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

³ Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

Les constructions et installations forestières, en particulier les dépôts couverts pour bois d'énergie, peuvent être érigées ou transformées dans la forêt conformément à l'art. 22 LAT. Elles sont par conséquent assimilées à des forêts au sens juridique, si les conditions suivantes sont remplies: les constructions et installations servent à la gestion régionale de la forêt, leur nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions régionales. En outre, elles ne doivent s'opposer à aucun intérêt public prépondérant. Comme à l'art. 22, al. 3, LAT, les autres conditions du droit fédéral et du droit cantonal sont réservées. On entend notamment ici les prescriptions de protection des biotopes des art. 18 ss LPN ou les prescriptions cantonales en matière d'aménagement et de gestion selon l'art. 20, al. 2, LFo. A noter que la teneur de l'art. 13a s'appuie largement sur celle de l'art. 22 LAT, ce qui contribue ainsi à harmoniser la législation forestière avec celle sur l'aménagement du territoire et à créer les conditions pour une application uniformisée dans les différents cantons.

Pour déterminer si l'emplacement des constructions et installations ou des dépôts couverts pour le bois d'énergie est approprié, il convient de vérifier s'ils servent à la gestion régionale de la forêt, si leur besoin est établi, s'ils peuvent être exploités de manière efficace et si leurs dimensions sont adaptées aux conditions régionales. Le site des dépôts couverts pour bois d'énergie ou des entrepôts forestiers peut être aménagé sur l'aire forestière ou dans la zone à bâtir. Dans l'aire forestière, le projet doit être porté principalement par des propriétaires forestiers.

Il faut préciser que l'éventuel assujettissement des petits dépôts couverts de construction rudimentaire (p. ex. les dépôts couverts de bûches entassées en rangées simples le long de routes forestières ou de places d'entreposage) dépend du droit cantonal.

Art. 14 Titre et renvoi entre parenthèses

Consultation de l'autorité forestière cantonale.

(art. 11, al. 1, et 16)

En complétant la section 4 (Constructions et installations en forêt) avec le nouvel art. 13a, l'art. 14 « Consultation de l'autorité forestière cantonale » est doté d'un titre et le renvoi entre parenthèses lui est directement reporté.

4 Conséquences

Les présentes modifications liées à la modification de la loi sur les forêts 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

³ RS 700

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 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 rester limités 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 détermination des limites forestières 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.

Les adaptations prévues avec l'initiative de la Commission (10.470) n'ont pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel, que ce soit pour la Confédération, les cantons ou les communes. En effet, il faut aujourd'hui déjà examiner des demandes de permis de construire pour les dépôts couverts pour bois d'énergie et, le cas échéant, les accepter.

Les modifications prévues sont faciles à mettre en œuvre et favoriseront une application uniforme de la législation par les cantons. Les critères qualitatifs proposés pour évaluer la conformité de la zone des dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie en forêt laissent néanmoins une certaine marge de manœuvre aux autorités, qui peuvent ainsi tenir compte des spécificités locales.