

10.470

Initiative parlementaire
Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 14 novembre 2011

Condensé

L'actuelle loi sur les forêts admet les constructions et installations forestières en forêt à certaines conditions sans nécessité d'autorisation de défricher.

On entend par constructions et installations forestières notamment les routes et entrepôts forestiers simples servant à la gestion forestière. Ces constructions et installations sont étroitement liées à la gestion de la forêt et servent à sa conservation. Conséquence directe de la forte hausse de la demande de bois d'énergie ces vingt dernières années et de la multiplication des chauffages à plaquettes de bois, les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie ont été autorisés en forêt, au titre d'installations forestières, pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en hiver lorsque les routes restent longtemps impraticables en raison de la neige et de la glace.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a constaté que la pratique suivie par les cantons en matière d'autorisations variait fortement et pour diverses raisons. Elle considère en outre que les conditions définies par le Tribunal fédéral pour l'érection de constructions forestières sont un peu trop restrictives. En conséquence, la commission a rédigé, dans le cadre de l'initiative parlementaire, une modification de la loi sur les forêts pour régler au niveau de la loi la construction des dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie en forêt. Ces constructions sont admissibles si elles servent à la gestion locale de la forêt, si leur nécessité est démontrée, si le site est approprié et si leur dimensionnement est adapté aux conditions locales. Enfin, il ne doit y avoir aucun intérêt public prépondérant contraire à leur construction.

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Initiative parlementaire et examen préalable

Le 5 avril 2011, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (ci-après : la commission) a décidé, par 22 voix contre 1 et 2 abstentions, de donner suite à l'initiative parlementaire « Aménagement du territoire. Dispositions régissant le stockage de matières premières renouvelables indigènes », déposée le 18 juin 2010 par le conseiller national Erich von Siebenthal. Celle-ci prévoit d'assouplir voire d'abroger les dispositions qui entravent trop fortement ou empêchent la construction en forêt de dépôts couverts de plaquettes de bois. Il s'agit en l'occurrence principalement de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)¹ ainsi que de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo)².

Le 19 mai 2011, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a approuvé, par 8 voix contre 3, la décision de son homologue du Conseil national d'élaborer un projet.

La commission a ainsi été chargée, conformément à l'art. 111, al. 1, de la loi sur le Parlement (LParl)³, d'élaborer un projet de loi dans un délai de deux ans.

1.2 Historique

L'initiative parlementaire est née suite à l'acceptation d'un recours, le 14 septembre 2007, par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne, contre la construction d'un dépôt de plaquettes de bois d'un volume de presque 3500 m³ sur le territoire de la commune de Belp. Le site prévu se trouvait à la fois dans une aire protégée cantonale et à l'intérieur du périmètre de plusieurs objets inscrits aux inventaires fédéraux suivants: l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments d'importance nationale (selon l'ordonnance du même nom, OIFP⁴), l'inventaire fédéral des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale (selon l'ordonnance sur les sites marécageux⁵) et enfin l'inventaire fédéral des zones alluviales d'importance nationale (selon l'ordonnance sur les zones alluviales⁶).

Au cours de l'examen préalable de l'initiative parlementaire, il est apparu que l'expansion des chauffages à plaquettes de bois dépend de la disponibilité de volumes suffisants de stockage pour les plaquettes de bois, notamment afin d'assurer l'approvisionnement lorsqu'un enneigement important rend les routes forestières

1 RS 921.0

2 RS 921.01

3 RS 171.10

4 RS 451.11

5 RS 451.35

6 RS 451.31

impraticables pendant longtemps. L'enquête a montré que les cantons ont autorisé la construction en forêt de dépôts couverts de plaquettes de bois d'un volume variant entre 100 et 1000 m³. Dans certains cas, en fonction d'exigences spécifiques, des constructions encore plus grandes ont été autorisées. La commission constate que la pratique est très différente d'un canton à l'autre. Elle relève en outre que les conditions d'autorisation en vigueur sont trop restrictives (cf. chap. 2.2.).

La commission entend, avec ce projet de loi, d'une part promouvoir l'utilisation du bois en tant que combustible et, d'autre part, harmoniser les pratiques cantonales.

1.3 Travaux de la commission

La commission a entamé les travaux de mise en œuvre de l'initiative le 21 juin 2011. Le 14 novembre 2011, elle a adopté à l'unanimité le présent avant-projet de loi qu'elle soumet à une procédure de consultation.

La commission a été secondée dans ses travaux par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

2 Grandes lignes du projet

2.1 Contexte

Chauffer au bois non seulement protège le climat, mais met également à profit les ressources renouvelables locales. Le bois doit être utilisé de manière judicieuse en termes d'énergie, soit pour le chauffage et pour la production d'électricité avec récupération de la chaleur résiduelle. Depuis 1990, l'énergie du bois n'a cessé de gagner des parts de marché, malgré une conjoncture parfois difficile et une forte concurrence.

Alors que les chauffages alimentés manuellement aux bûches ou aux pellets sont principalement de petites installations privées, les chauffages automatisés à plaquettes de bois sont prévus pour les grands bâtiments (écoles, salles polyvalentes, immeubles industriels et artisanaux). Le chauffage à distance de quartiers d'habitation entiers est, lui aussi, écologiquement judicieux et concurrentiel du point de vue économique. Les plaquettes de bois sont produites soit à partir de bois forestier (bois de moindre qualité ou de faibles dimensions), soit de sous-produits de scierie ainsi que de bois coupé lors de travaux d'entretien paysager.

La production de plaquettes de bois à partir de bois de forêt a fortement augmenté au cours des dernières décennies (fig. 1).

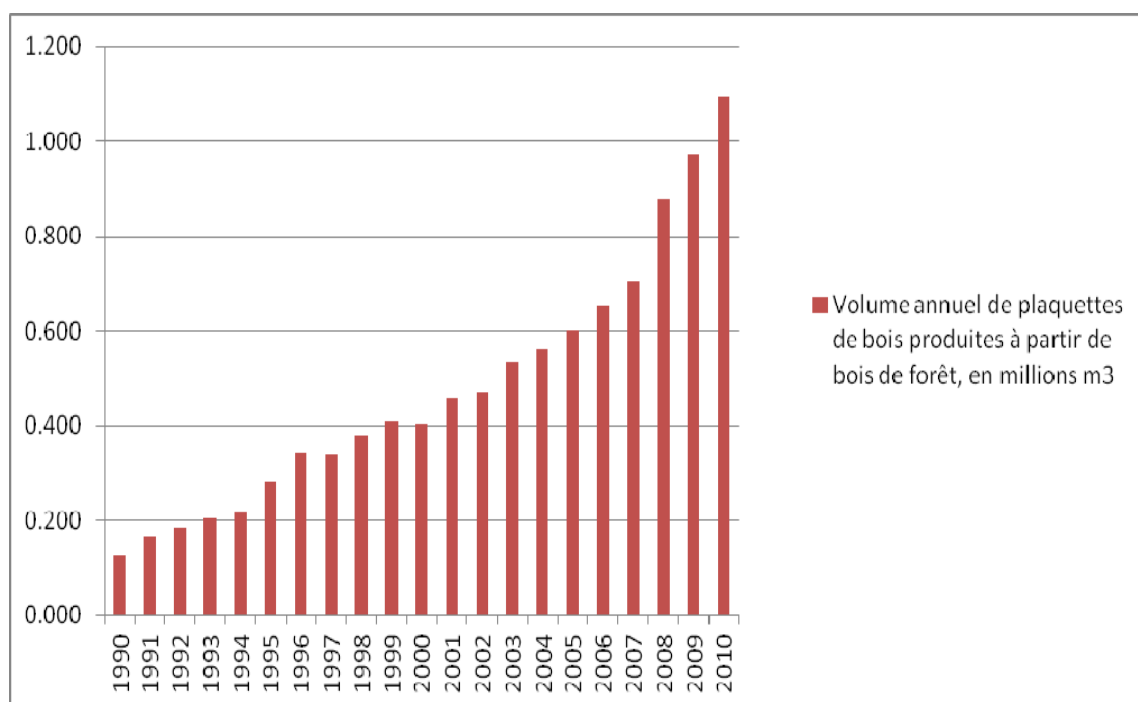


Figure 1: Volume annuel de plaquettes de bois produites à partir de bois de forêt, en millions de m³ – Source: Auswertung zur Holzenergiestatistik 2010 [Basler et Hofmann 2011]

Après la réorientation de la politique énergétique décidée par le Conseil fédéral et le Parlement suite à la catastrophe de Fukushima, il faut s'attendre à une augmentation de la demande en énergies renouvelables et donc en bois d'énergie. De premières estimations montrent que la demande en bois d'énergie (tous types de bois), qui est actuellement de 4,2 millions de m³, est à même de croître d'environ 50 % jusqu'en 2020, pour atteindre 6,3 millions de m³. Le bois de forêt pourrait couvrir environ la moitié de cette augmentation (1 million de m³) sans provoquer d'impact négatif important sur la forêt et ses fonctions. Cependant son prix de revient serait, en partie, plus élevé.

Il n'existe pas de statistique officielle des dépôts couverts de plaquettes de bois, qu'ils soient situés en forêt ou en zone constructible. De manière générale, il est probable que le nombre de ces dépôts est plus important dans les régions d'altitude afin d'assurer l'approvisionnement des chauffages à plaquettes en hiver.

2.2 Bases du projet

L'aire forestière est protégée par la loi. Les défrichements en forêt (soit tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier) sont fondamentalement en contradiction avec l'obligation de maintenir l'aire forestière (art. 1 et 3 LFo) et sont donc interdits (art. 5 LFo). Des autorisations peuvent être accordées à titre exceptionnel, si certaines conditions sont remplies (art. 5, al. 2, LFo).

Aux termes de l'art. 2, al. 2, let. b, LFo, les routes forestières et les autres constructions et installations forestières sont réputées forêts. Elles sont donc

considérées comme « conformes à la zone » et ne nécessitent pas d'autorisation de défricher. Leur construction peut être autorisée en se fondant sur l'art. 22 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁷, après que l'autorité forestière cantonale compétente a été entendue (art. 14, al. 1, OFo).

Les constructions et installations forestières comprennent par exemple les entrepôts forestiers simples (sans logements) servant à la gestion de la forêt, ainsi que les « installations de transport, de stockage et de drainage nécessaires à l'exploitation du bois »⁸. Ces constructions et installations sont liées à la gestion de la forêt et servent à sa conservation. Il en découle que les dépôts couverts pour le stockage des plaquettes de bois, objets de l'initiative parlementaire, comptent aussi au nombre des constructions et installations forestières.

L'évaluation d'un projet concret de construction en forêt doit d'abord étudier le type de gestion visé par la planification forestière⁹. Sur la base de cette information, à laquelle s'ajoutent la taille et l'emplacement de la forêt à gérer, il faut ensuite déterminer la nécessité de réaliser le projet ainsi que son site et ses dimensions. Ainsi, le besoin et la configuration d'une construction ou installation forestière dépendent exclusivement de données objectives¹⁰. Son changement d'affectation constitue une contravention selon l'art. 43, al. 1, let. a, LFo¹¹.

Les dépôts de plaquettes de bois peuvent donc être érigés en forêt, en tant que constructions forestières conformes à la zone (art. 4 OFo, en relation avec l'art. 22 LAT). En conformité avec la pratique du Tribunal fédéral en matière d'entrepôts forestiers¹², quatre conditions doivent être remplies cumulativement:

- gestion adaptée de la forêt (nécessité opérationnelle): emplacement judicieux du point de vue logistique et permettant de réaliser des économies;
- nécessaire à l'emplacement prévu: d'autres sites dans la zone à bâtir ont été examinés et se sont révélés inadaptés;
- dimensions raisonnables: le volume de stockage est calculé en fonction de l'accroissement attendu du volume de bois, de la surface forestière, de la part de bois exploitée comme bois d'énergie et de la durée de séchage;
- aucun intérêt public prépondérant contraire à leur construction: comme la forêt est une zone dite « non constructible », le droit à l'octroi de l'autorisation de construire n'est pas automatique. Les demandes d'autorisation de construire doivent toujours être soumises à une pesée d'intérêts et ne pas s'opposer à des intérêts publics prépondérants. Des intérêts privés ne peuvent pas être évoqués pour s'opposer à un projet qui correspond au règlement d'affectation.

S'agissant de l'intérêt prépondérant à la localisation en forêt, le Tribunal fédéral indique que celui-ci peut découler d'une efficacité d'exploitation accrue ou

⁷ RS 700

⁸ Stefan M. Jaissle, *Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung. Eine Darstellung der Waldgesetzgebung unter raumplanungsrechtlichen Aspekten*, Zürich 1994, p. 117.

⁹ Stefan M. Jaissle, *op. cit.*

¹⁰ cf. ATF 118 Ib 335 ss.

¹¹ Hans-Peter Jenni, *Pour que les arbres ne cachent pas la forêt: un guide à travers la nouvelle législation sur les forêts*. OFEFP, Cahier de l'environnement n° 210, Berne 1994, p. 36.

¹² ATF 118 Ib 335, *Forstmagazin Sils i.E.*; ATF 123 II 499, *Forstwerkhof Reinach*; arrêt 1A. 78/12005 du 19 janvier 2006, *Schuppen Château-d'Oex*.

d'avantages financiers. Toutefois, le Tribunal fédéral n'accepte les motifs financiers que si le requérant peut prouver « qu'aucun emplacement, en soi envisageable, en zone à bâtir n'entre en considération pour des motifs impératifs d'exploitation, tandis qu'un emplacement en forêt rendrait possible la réalisation du projet concerné »¹³.

S'appuyant sur cette pratique du Tribunal fédéral pour évaluer les constructions et installations forestières, la commission entend préciser et harmoniser les dispositions légales concernant les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie en forêt. Pour ce qui est du choix de l'emplacement, la réglementation proposée par la commission s'écarte de la pratique du Tribunal fédéral : la commission estime que la règle prévoyant qu'il faut, pour obtenir une autorisation, avoir vérifié que d'autres sites, dans la zone à bâtir, sont inadaptés est trop restrictive. Elle souligne par ailleurs qu'il serait judicieux de construire les dépôts pour le stockage de bois d'énergie dans la forêt, plutôt que dans la zone à bâtir.

2.3 Nouvelle réglementation des dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie

Outre les plaquettes et les pellets, l'évolution technologique permettra peut-être la production d'autres formes de bois d'énergie à partir de bois de forêt. Aussi, la suite du rapport utilise-t-elle le terme général de « dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie ». Les conditions d'octroi de l'autorisation décrites ci-après garantissent que le bois stocké dans le dépôt est bien du bois d'énergie, produit directement par la gestion de la forêt environnante.

Les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie sont classés comme constructions et installations forestières, pour autant qu'ils servent à la gestion locale de la forêt, que leur nécessité soit démontrée, que le site soit approprié et que leur dimensionnement soit adapté aux conditions locales. Pour des raisons économiques, la construction de tels dépôts doit être entreprise avec réserve, 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 forestières sont impraticables en raison de la neige ou du verglas. Afin de tenir compte des situations spécifiques et des impératifs économiques, les critères qualitatifs sont plus appropriés pour évaluer la conformité à la zone de telles constructions que les critères quantitatifs (p. ex. un volume maximal admis).

Vu ce qui précède, il est proposé d'ajouter un nouvel art. 13a à la loi sur les forêts, après le sous-titre *Forêts et aménagement du territoire* (chapitre 2, section 2; voir chapitre 4.1).

¹³ Arrêt 1A.78/2005, cons. 4.1, avec renvoi à l'ATF 123 II 499.

2.4 Variantes examinées

La possibilité a été examinée d'ajouter un élément de l'énumération à l'art. 2, al. 2, let. b, LFo, citant explicitement les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie comme étant assimilés aux forêts, au même titre que les routes forestières et les autres constructions et installations forestières. Cette variante, dans la mesure où l'énumération figure sous le titre *Définition de la forêt*, pourrait donner l'impression que de tels dépôts sont de manière générale appropriés et économiques et ne doivent pas être évalués de cas en cas.

Il serait bien entendu également possible d'arriver à une application plus uniforme de la législation en modifiant l'OFo, soit par l'ajout d'une disposition à l'art. 4 ou 14, soit par un nouvel art. 14a, précisant que des bâtiments d'exploitation de dimensions raisonnables, en particulier des dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie, sont à considérer comme des constructions forestières et ne nécessitent donc pas d'autorisation de défricher. Enfin, il serait aussi possible d'uniformiser l'application de la législation par les cantons au moyen d'une aide à l'exécution fédérale.

Toutefois, la commission préfère atteindre ses objectifs au moyen d'une modification de la loi.

2.5 Mise en œuvre

La modification de la loi impose de préciser au niveau de l'ordonnance les conditions auxquelles peuvent être érigés des dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie. Les dispositions nécessaires doivent être édictées dans le cadre d'une révision partielle de l'OFo.

L'art. 50 LFO précise que l'exécution de ladite loi incombe aux cantons, qui édictent les dispositions nécessaires, sous réserve de celles ordonnées par la Confédération.

3 Commentaire de la modification de la loi sur les forêts

Il est proposé d'ajouter un nouvel art. 13a à la LFo, dans la section *Forêts et aménagement du territoire* (chapitre 2, section 2). Selon l'art. 13a, l'érection ou la transformation de constructions et d'installations forestières est autorisée conformément à l'art. 22 LAT, et par conséquent assimilée à des forêts au sens juridique, aux conditions suivantes: les constructions et installations servent la gestion locale de la forêt, leur nécessité est démontrée, leur emplacement est approprié et leur dimensionnement est adapté aux conditions locales. En outre, elles ne doivent s'opposer à aucun intérêt public prépondérant. Cela vaut en particulier pour les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie. 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 cantonales en matières d'aménagement et de gestion mentionnées à 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 à harmoniser la

législation forestière avec celle sur l'aménagement du territoire. Elle crée ainsi les conditions pour une application uniformisée dans les différents cantons.

Pour déterminer si l'emplacement des constructions et installations forestières ou des dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie est approprié, il convient de vérifier si ceux-ci servent à la gestion locale de la forêt, s'ils sont nécessaires, s'ils peuvent être exploités de manière efficace et si leurs dimensions sont adaptées aux conditions locales.

Il sera possible d'intégrer dans les dispositions d'exécution (OFo ou aides à l'exécution) d'autres éléments d'appréciation ayant fait leurs preuves et permettant de juger si un dépôt couvert pour le stockage de bois d'énergie sert bien à la gestion appropriée des forêts environnantes, relevant d'une même unité de gestion. Ainsi, l'accès au dépôt doit être possible sans restriction toute l'année et être économiquement rationnel (distances à parcourir). Enfin, les dispositions d'exécution doivent préciser que l'éventuel assujettissement des petits dépôts couverts de construction rudimentaire (p. ex. les dépôts couverts de bûches entassés en rangées simples le long de routes forestières ou de places d'entreposage) dépend du droit cantonal.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les modifications de la LFo qui sont prévues n'ont pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel, que ce soit aux plans de la Confédération, des cantons ou des communes. En effet, il faut déjà aujourd'hui examiner des demandes d'autorisation de construire pour les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie et, le cas échéant, les accepter.

4.2 Applicabilité

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 l'évaluation de la conformité à 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.

4.3 Autres effets

Il ne faut pas s'attendre à d'autres effets majeurs.

5 Relation avec le droit européen

Au sein de l'Union européenne (UE), ce sont les Etats membres qui sont responsables de la politique forestière. Il n'existe par conséquent pas de contraintes pour la Suisse découlant du droit européen qui seraient incompatibles avec la modification de loi proposée.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet se fonde sur l'art. 77 de la Constitution fédérale¹⁴, selon lequel la Confédération veille à ce que les forêts puissent remplir leurs fonctions protectrice, économique et sociale, fixe les principes applicables à la protection des forêts et encourage les mesures de conservation des forêts.

6.2 Délégation de compétences législatives

La présente révision partielle de la LFo n'introduit pas de normes de délégation relatives à l'édiction de nouvelles ordonnances. Conformément au complément apporté à la LFo (art. 13a), le Conseil fédéral inscrira les précisions nécessaires dans OFo, en application de sa compétence d'édicter des dispositions d'exécution (art. 49, al. 3, LFo).

6.3 Forme de l'acte

Aux termes de l'art. 2, al. 2, let. b, LFo, les constructions et installations forestières, dont font partie les dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie, sont assimilées aux forêts. Il n'est par conséquent pas indispensable d'introduire cette nouvelle disposition au niveau de la loi; une modification de l'ordonnance ou l'élaboration d'une aide à l'exécution suffiraient. La commission estime cependant qu'en regard du degré d'harmonisation visé, une réglementation dans la loi fédérale est opportune. Au nom d'une bonne coordination entre loi sur les forêts et loi sur l'aménagement du territoire, la réglementation des constructions et installations forestières dans la loi sur les forêts crée le pendant à l'autorisation de construire en forêt selon l'art. 22 LAT.

¹⁴ RS 101