

10.470

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

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

du 30 mai 2012

Rédigé par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) sur mandat de la
Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du
Conseil national

Rapport

1 Objet de la procédure de consultation

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.

L'actuelle loi sur les forêts admet les constructions et installations forestières en forêt à certaines conditions sans nécessité d'autorisation de défricher. 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 ce 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. A travers les modifications proposées dans l'avant-projet, la commission entend régler au niveau de la loi la construction de dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie. 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.

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. A cet égard, l'introduction d'une nouvelle disposition au niveau de la loi ne serait pas indispensable; une modification de l'ordonnance ou l'élaboration d'une aide à l'exécution suffirait. La commission a cependant estimé qu'une réglementation dans la loi était opportune au regard du degré d'harmonisation visé et a envoyé le projet de modification en consultation.

¹ RS 921.0

² RS 921.01

2 Procédure de consultation et avis reçus

La procédure de consultation a été ouverte le 15 décembre 2011 et a duré jusqu'au 30 mars 2012. Au total, 89 instances ont été associées à la procédure.³ Parmi ces organes consultés, 57 ont répondu, ce qui correspond à un taux de réponse d'environ 64 %. Parmi ceux-ci, 4 ont expressément renoncé à se prononcer sur le sujet. En outre, 9 organisations et particuliers non conviés à la consultation ont fait connaître leur opinion sur le projet. Au total, on dénombre donc 62 avis sur le fond du projet.

Cantons et conférences

Tous les cantons se sont exprimés sur le projet. Parmi les conférences conviées (Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence des directeurs cantonaux des forêts [CDFo], Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement [DTAP], Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage [CDPNP], Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture [CDCA] et Conférence suisse des aménagistes cantonaux [COSAC]), la CDPNP et la CDFo ont rendu leur avis. Il est à noter que la DTAP, la Conférence des directeurs de la chasse et la Conférence des directeurs de l'énergie se sont associées à la position exprimée par la CDFo.

Partis politiques

Ont été conviés à la consultation l'Alternative Kanton Zug, le PBD, le PCS, le PDC, l'UDF, le PEV, le PLR, les Verts Parti écologiste suisse, l'Alliance Verte et Sociale, les Vert'libéraux, la Ligue des Tessinois, le PST-POP, le PS ainsi que l'UDC. Le PLR, le PS, l'UDC et le PEV ont fait connaître leurs positions.

Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

L'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses et le Groupement suisse pour les régions de montagne ont été conviés à la consultation. Le Groupement suisse pour les régions de montagne et l'Association des communes suisses ont rendu leur avis. L'Union des villes suisses a expressément renoncé à se prononcer sur le sujet.

Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national

Sur les 8 associations économiques contactées, les 2 organisations suivantes se sont prononcées:

- Union suisse des paysans (USP)
- Union syndicale suisse (USS)

³ Cf. à ce sujet la liste des instances conviées à la procédure jointe en annexe du rapport et de l'avant-projet du 14 novembre 2011.

Economiesuisse et l'Union patronale suisse ont expressément renoncé à se prononcer sur le fond du projet.

Autres intéressés

Les 13 organisations suivantes, parmi les 38 destinataires contactés en qualité d'« Autres intéressés », ont rendu leur avis sur le projet:

- Constructionsuisse
- sia Fédération suisse des urbanistes (FSU)
- Secrétariat exécutif de la CDPNP
- Pro Natura
- Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO) / BirdLife Suisse
- Association suisse pour l'aménagement national
- Société forestière suisse
- Fédération suisse des bourgeoisies et corporations
- Haute école spécialisée bernoise HAFL (SHL)
- Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
- Economie forestière Suisse
- WWF Suisse
- Entrepreneurs forestiers Suisse

La Société suisse des ingénieurs et des architectes (sia) a expressément renoncé à se prononcer sur le sujet. Elle renvoie à la position de ses associations professionnelles SSF et FSU.

En outre, les 9 organisations ci-dessous ont rendu leur avis sans y avoir été invitées:

- Solothurnischer Bauernverband (Union soleuroise des paysans)
- Centre Patronal
- Freisinnige Bäuerinnen und Bauern Schweiz (Association des paysannes et paysans radicaux de Suisse)
- Parti Vert libéral vaudois
- Flüeli, Adolf D.
- Propriétaires de forêts bernois (PFB)
- Consortium des associations d'économie forestière de montagne
- JardinSuisse
- sia Société spécialisée de la forêt (SSF)

3 Prises de position générales sur le projet

Sur le fond, les principaux points et les grands axes du projet élaboré par la commission sont majoritairement bien accueillis. Les appréciations positives portent en particulier sur l'harmonisation des pratiques d'autorisation de stockage du bois en forêt dans le but de promouvoir le bois comme agent énergétique renouvelable indigène et favoriser la sécurité de l'approvisionnement, d'autant plus que la politique énergétique laisse prévoir une augmentation de la demande en énergies renouvelables.

Cependant, une grande majorité des participants à la consultation, dont les cantons et la CDFo (y compris la DTAP, la Conférence des directeurs de la chasse et la Conférence des directeurs de l'énergie), est d'avis que cette harmonisation peut aussi être atteinte par une modification de l'ordonnance sur les forêts (complément à la section 4, art. 14) ou par l'élaboration d'une aide à l'exécution. Une modification de la loi est jugée disproportionnée, puisqu'il est actuellement déjà possible d'autoriser des dépôts pour le stockage des plaquettes de bois et qu'aucun empêchement légal ne s'y oppose. Pour les tenants de cette conception, il s'agit avant tout de dispositions d'exécution techniques devant être réglées par voie d'ordonnance. La densité législative ne devrait pas être accrue inutilement. Economie forestière Suisse estime qu'il serait plus efficace d'inviter le Conseil fédéral à modifier éventuellement l'ordonnance sur les forêts ou d'harmoniser la pratique d'autorisation dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Le canton de Neuchâtel est favorable à une réglementation par voie d'ordonnance. En cas de réglementation à l'échelon de la loi, il considère qu'un complément à l'art. 11 LFo serait plus compréhensible et cohérent qu'un complément à l'art. 13 LFo selon la version soumise à la consultation. L'Association suisse pour l'aménagement national approuve le projet sur le principe, tout en estimant que la modification pourrait aussi avoir lieu ultérieurement. Construction Suisse suggère de mieux coordonner ces questions avec la 2^e étape de la révision de la LAT et avec d'autres interventions touchant aux zones non constructibles.

Le projet est rejeté pour différentes raisons par les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Bâle-Ville et du Jura, qui invoquent notamment l'importance de séparer les zones à bâtir des zones non constructibles. De même, différentes organisations de protection de la nature et du paysage s'opposent au projet. Ainsi, la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) admet certes le stockage en forêt de certains volumes de plaquettes de bois, mais elle refuse que soient autorisées des constructions permettant le stockage de plusieurs milliers de mètres cubes. Pro Natura, le WWF, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage et l'Association suisse pour la protection des oiseaux / BirdLife Suisse soulignent l'importance de séparer les zones à bâtir des zones non constructibles. Par principe, ces organisations s'opposent donc à un assouplissement supplémentaire des constructions en dehors des zones à bâtir. Elles approuvent toutefois à certaines conditions la production d'énergie à partir de bois de feu. Etant donné que les dépôts de plaquettes de bois en forêt engendrent toute une série de problèmes, le projet de loi doit être modifié sur différents points. Toutes ces organisations sont également d'avis qu'une éventuelle adaptation devrait avoir lieu au niveau de l'ordonnance ou par l'élaboration d'une aide à l'exécution plutôt que par une modification de la loi. Jardin Suisse rejette également le projet. Selon cette association, il est indispensable d'avoir une vision globale des problèmes liés à la

conformité des constructions situées en zone agricole ou dans une zone autre que celle à bâtir. Une révision de la LAT serait dès lors préférable. Au cas où la loi sur les forêts serait tout de même révisée, il faudrait aussi permettre le stockage de matériaux servant à l'horticulture et au paysagisme. Quelques participants à la consultation réclament un assouplissement supplémentaire concernant la réalisation ou la transformation de constructions ou d'installations en forêt destinées à l'approvisionnement en eau, aux loisirs et à la détente ainsi qu'à la chasse et à l'apiculture.

Par ailleurs, plusieurs intervenants exigent que des mesures soient prises afin d'exclure tout changement d'affectation des dépôts de bois d'énergie. Ainsi, il a été proposé de n'autoriser ces constructions ou installations qu'à titre provisoire, de prévoir des garanties de démontage en cas de non-utilisation, voire d'exiger des peines conventionnelles ou des cautions en cas d'utilisation abusive.

4 Avis sur les différentes dispositions

4.1 Art. 13a (nouveau) LFo (constructions et installations forestières)

4.1.1 Art. 13a, al. 1, LFo

Cantons et conférences

Le canton des Grisons fait remarquer que les trois exemples mentionnés (entrepôts forestiers, dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie, routes forestières) concernent tous la fonction économique de la forêt. Dans ces cas-là, les conditions définies à l'art. 13a, al. 2, du projet de LFo sont compréhensibles et fondées. Cependant, la situation est tout autre dans le cas des ouvrages de protection en forêt. C'est pourquoi ce canton demande de limiter le champ d'application aux entrepôts forestiers et aux dépôts couverts pour le stockage de bois d'énergie et de compléter l'OFo en conséquence.

Le canton de Berne propose de répertorier également les constructions et les installations destinées à d'autres fonctions de la forêt et d'y inclure les places d'entreposage non couvertes.

Pour le canton de Lucerne, il n'est pas compréhensible que les entrepôts forestiers et les dépôts pour le stockage de bois d'énergie soient soumis aux mêmes conditions.

Le canton de Thurgovie propose de remplacer l'expression « dépôt couvert pour le stockage de bois d'énergie » par « dépôt couvert pour le stockage des plaquettes de bois » afin d'exclure le stockage de pellets, par exemple, et d'empêcher ainsi le transfert en forêt de certains secteurs de l'industrie du bois.

Autres intéressés

Pour Economie forestière Suisse, énumérer les constructions et les installations forestières envisageables (entrepôts forestiers, dépôts couverts pour le stockage de

bois d'énergie, routes forestières) représente une restriction. Cette organisation préfère une formulation ouverte dans l'ordonnance.

La Société forestière suisse juge nécessaire de reformuler ce qu'il faut entendre par constructions ou installations forestières conformes à la zone. Selon elle, les dépôts non couverts pour le stockage de bois d'énergie en font également partie.

4.1.2 Art. 13a, al. 2, LFo

Les conditions requises pour une autorisation, qui forment un cadre important à une harmonisation de la pratique, reçoivent l'aval de la grande majorité des intervenants.

Cantons et conférences

La Conférence des directeurs cantonaux des forêts insiste sur l'importance de ne pas autoriser les dépôts pour le stockage de bois d'énergie en dehors de toute approche intégrale. Les cantons de Thurgovie, Zoug et Zurich se rallient à cet avis. La construction doit avoir lieu de façon ordonnée et concentrée.

Pour ce qui est du caractère approprié du site, le canton de Thurgovie estime qu'il faut accorder une attention particulière à la concentration locale des constructions et à leur accessibilité. Les dépôts couverts pour le stockage des plaquettes de bois doivent être situés dans un secteur de constructions forestières existantes et être accessibles par une route déjà bien aménagée. Pour le canton de Vaud, il faut indiquer plus clairement que le site en forêt est le plus adapté et qu'aucun autre emplacement, même en dehors de la forêt, n'entre en considération.

Pour le canton d'Uri, l'interdiction d'un changement d'affectation de l'installation forestière doit être une condition requise pour une autorisation, en plus des critères mentionnés.

Les cantons de Soleure et de Saint-Gall considèrent que le lien avec la gestion locale de la forêt est une condition trop restrictive. L'expression devrait être remplacée par une gestion régionale de la forêt. D'une manière générale, le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures estime que les conditions ne devraient pas être formulées de façon trop restrictive lors de précisions ultérieures afin de laisser une certaine marge de manœuvre aux autorités cantonales.

Pour le canton de Zurich, en revanche, la disposition selon laquelle le dimensionnement doit être adapté aux conditions locales est trop vague. Il faudrait préciser que les dépôts pour le stockage de bois d'énergie ne sont admis que si leurs dimensions sont limitées (par exemple 1500 m² ou 5000 m³ au maximum). Pour des installations plus grandes, des solutions régionales devraient être recherchées à l'intérieur de la zone à bâtir.

Le canton de Genève demande un article supplémentaire concernant les dispositions d'exécution sur la construction de dépôts de bois d'énergie, en particulier pour ce qui est de la conservation des valeurs naturelles et paysagères. Il faudrait en outre préciser que ces dépôts de bois d'énergie ne servent qu'à la gestion de la forêt.

Pour le canton du Tessin, les conditions suivantes sont indispensables: rapport clair aux conditions locales de la gestion forestière, adéquation du site choisi (profil

technique et aspect environnemental), prise en considération des conditions locales générales, intérêt public et aspects écologiques et économiques.

Partis politiques

Selon l'UDC, la notion d'« intérêt public prépondérant » doit être utilisée avec la plus grande retenue ou même être biffée du projet.

Associations faitières de l'économie œuvrant au niveau national

L'Union suisse des paysans exige que les propriétaires fonciers privés puissent également recourir à la possibilité de stocker du bois d'énergie et que de petits dépôts de bois de feu puissent être construits de façon décentralisée même sans autorisation. Les conditions à remplir pour la construction d'un dépôt couvert de bois d'énergie ne sauraient être interprétées de façon restrictive pour les dépôts de bois de feu de petites dimensions. Il faut garantir que les piles couvertes et permanentes de bois de feu, qui correspondent à l'usage local, puissent être érigées sans autorisation. Pour cette raison, l'Union suisse des paysans demande une précision dans l'ordonnance spécifiant que les dépôts de bois d'énergie couvrant les besoins d'une maison de deux logements et d'une durée de stockage de trois ans (env. 15 stères / année \times 3 ans = 45 stères) puissent être construits sans autorisation.

Autres intéressés

La Société forestière suisse doute que les dispositions proposées puissent conduire à une harmonisation de la pratique des cantons en matière d'autorisations, et cela pour les raisons suivantes: premièrement, il n'est pas clairement défini quelles constructions et installations en forêt sont conformes à la zone, et deuxièmement, aucune valeur n'est fixée quant aux dimensions. La Société forestière suisse trouve discutable de renoncer à démontrer le lien nécessaire avec le site. Selon elle, le danger existe, par ailleurs, que des dépôts pour le stockage de bois d'énergie ayant été autorisés sous l'angle de la gestion de la forêt locale soient transformés en places d'entreposage et de transbordement pour du bois d'énergie provenant d'une aire bien plus vaste, étant donné que les conditions d'autorisation permettent aussi aux entreprises de logistique, aux prestataires, etc. de réaliser des constructions ou des installations forestières.

L'Association suisse pour l'aménagement national demande un examen strict de sites alternatifs, sans quoi une pesée des intérêts sur le plan de l'aménagement du territoire, telle qu'elle est explicitement demandée à la let. c, est impossible. Selon cette association, il est en outre indispensable de préciser la notion de « gestion locale » mentionnée à la let. a. Il faut empêcher la livraison de grandes quantités de bois provenant de zones plus éloignées et l'apparition de véritables centrales de distribution en forêt.

La sia Société spécialisée de la forêt fait valoir que des prescriptions supplémentaires concernant le dimensionnement sont nécessaires pour l'ensemble de la Suisse. Les points suivants doivent être pris en compte à ce propos: le potentiel d'exploitation dans l'unité de desserte, ou le potentiel d'exploitation sur les parcelles

du requérant, et les besoins régionaux des fournisseurs et des consommateurs à l'intérieur de limites pertinentes du point de vue économique. Puisque de grandes quantités de bois d'énergie peuvent être produites même dans des zones présentant un intérêt public prépondérant (par exemple dans les surfaces prioritaires pour la biodiversité), il faudrait prévoir la possibilité de traiter et de résoudre les éventuels conflits dans le cadre de la planification forestière interentreprises. C'est pourquoi l'al. 2, let. c devrait être complété par une mention signalant la conformité de l'installation avec le plan directeur forestier.

La Fédération suisse des bourgeoisies et corporations, quant à elle, se demande s'il est judicieux que ce soit l'autorité habilitée à délivrer l'autorisation qui doit décider si un site paraît approprié ou non. On peut en effet partir du principe que les requérants se sont déjà fait cette réflexion eux-mêmes. Des arguments similaires sont exprimés par les Entrepreneurs forestiers Suisse et les Propriétaires de forêts bernois, qui estiment que l'al. 2, let. b pourrait être biffé sans être remplacé.

Pro Natura, le WWF, la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage et l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO) / BirdLife Suisse proposent quelques modifications, à défaut de quoi ils s'opposent clairement au projet. A l'al. 2, il faudrait indiquer qu'une autorisation est délivrée si la construction ou l'installation sert essentiellement (« exclusivement » selon l'ASPO) à la gestion locale de la forêt et si sa nécessité locale est démontrée, si son dimensionnement est adapté aux besoins de la gestion locale de la forêt et aux conditions locales, si le site est plus approprié qu'en zone à bâtir, et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

4.1.3 Art. 13a, al. 3, LFO

Aucune remarque n'a été formulée au sujet de cet alinéa.

4.2 Remarques sur d'autres articles

Associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national

L'Union suisse des paysans demande que la réalisation d'infrastructures nécessaires à l'approvisionnement en eau soit permise en forêt, puisqu'il s'agit d'une ressource importante et que la forêt offre des conditions idéales. Cela n'occasionnerait guère de dégâts et éviterait la perte de sols de bonne qualité destinés à la production agricole. Il faudrait compléter la loi en y ajoutant un nouvel art. 13b sur les constructions destinées à l'approvisionnement en eau, disposant que les constructions et les installations telles que réservoirs, stations de pompage, installations de traitement ainsi que les conduites souterraines nécessaires peuvent être réalisées ou transformées après autorisation de l'autorité compétente conformément à l'art. 22 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. L'autorisation serait délivrée aux conditions suivantes: si la construction ou l'installation sert à l'approvisionnement local en eau potable, si sa nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions locales, et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Le droit fédéral et le droit cantonal pourraient poser d'autres conditions.

Autres intéressés

Le Solothurnischer Bauernverband et les Freisinnige Bäuerinnen und Bauern der Schweiz demandent que soient permises les constructions servant à l'approvisionnement en eau réalisées principalement de façon souterraine.

La Haute école spécialisée bernoise HAFL serait favorable à ce que des assouplissements plus étendus portant sur les constructions à usage public en forêt soient prévus dans cette révision de la loi ou lors d'une révision ultérieure (forêts avec fonction de détente: besoins en places de stationnement, toilettes, équipements sportifs, cabanes, etc.). Une canalisation des visiteurs permettrait de décharger l'essentiel de la forêt restante.

Pro Natura et l'Association suisse pour la protection des oiseaux / BirdLife Suisse réclament un 4^e alinéa indiquant que les autorisations prévues dans l'article sont temporaires et directement liées aux projets en question.

Adolf D. Flüeli (Winterthour) demande que l'utilité des apiculteurs et des colonies d'abeilles en faveur de la nature, tout comme celle des chasseurs et des gardes-chasse, soient prises en compte à parts égales dans le contexte de l'aménagement du territoire. Par un nouvel art. 13b, les constructions et les installations liées à l'apiculture, telles que les ruchers, remorques et ruches isolées ainsi que les clôtures de protection et les équipements nécessaires (abreuvoirs, etc.) doivent pouvoir être créées ou transformées après autorisation de l'autorité compétente conformément à l'art. 22 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. L'autorisation serait délivrée aux conditions suivantes: si la construction ou l'installation sert à la gestion apicole locale de la flore, de la faune et de la forêt, si sa nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions locales, et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. De façon analogue, par un nouvel art. 13c, les constructions et les installations liées à la chasse, telles que les cabanes, postes d'affût (miradors ou abris au sol) et râteliers à fourrage fixes ou temporaires (hiver) ainsi que les équipements nécessaires (abreuvoirs, etc.) doivent pouvoir être créés ou transformés après autorisation de l'autorité compétente conformément à l'art. 22 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. L'autorisation serait délivrée aux conditions suivantes: si la construction ou l'installation sert à la gestion cynégétique locale de la flore, de la faune et de la forêt en sa qualité de milieu naturel intégral et de cycle alimentaire du gibier, si sa nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions locales, et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. Le droit fédéral et le droit cantonal pourraient poser d'autres conditions.

Selon JardinSuisse, les besoins de l'horticulture doivent également être pris en compte lors d'une révision de la loi sur les forêts. Afin de garantir une égalité de traitement, il faut aussi autoriser le stockage de matériel destiné à l'horticulture et au paysagisme ou prendre des mesures afin que les dépôts pour le stockage des plaquettes de bois ne soient pas utilisés abusivement à d'autres fins.