

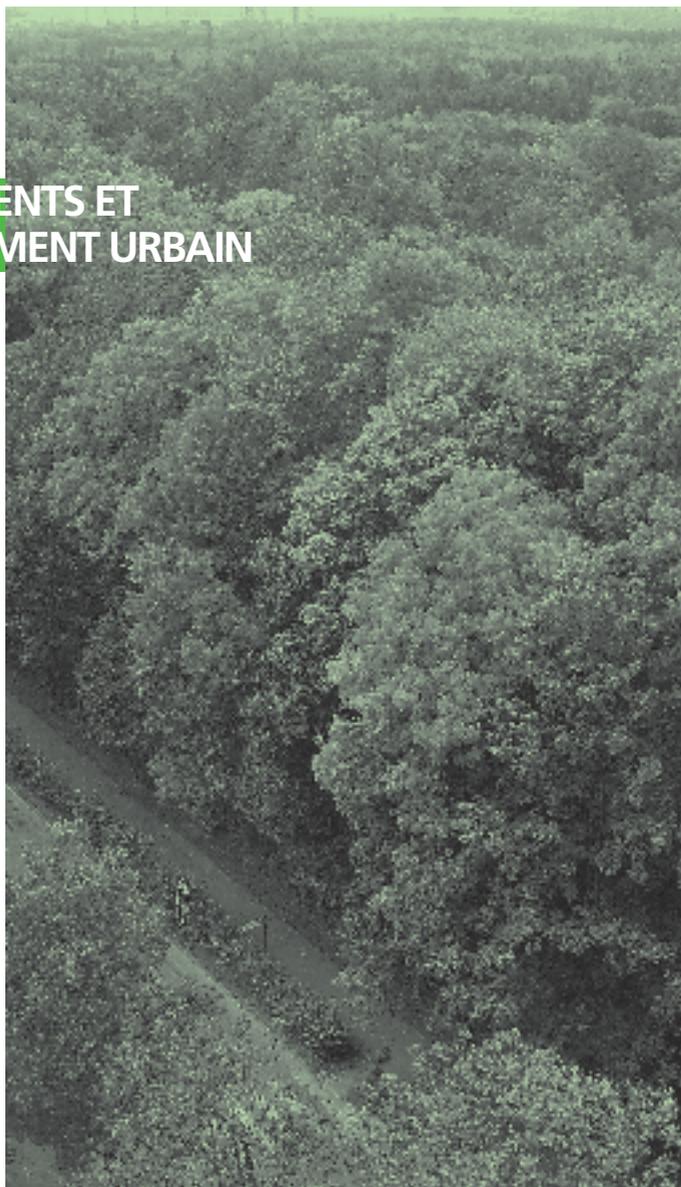
T&



VLP-ASPAN



**DÉFRICHEMENTS ET
DÉVELOPPEMENT URBAIN**



**Territoire &
Environnement
Mars n° 2/13**

Défrichements et développement urbain

Avis de droit Direction des constructions du Canton de Zurich

1. Problématique et objet de l'avis de droit

1.1 Problématique

Dans le cadre de la politique forestière 2020 et de l'adaptation de la loi fédérale sur les forêts – adaptation visant à assouplir les conditions applicables aux défrichements dans les régions de montagne –, la question se pose de savoir si des autorisations de défricher pourraient aussi être délivrées à des fins d'urbanisation. Le grand projet «Waldstadt Bremer», soutenu par l'ARE à titre de projet-modèle, n'a fait qu'amplifier le débat. Le 7 mai 2012, VLP-ASPAN a organisé, en collaboration avec la Communauté de travail pour la forêt, une journée d'étude consacrée aux divers besoins et attentes auxquels la forêt doit répondre. A cet égard se pose de façon toujours plus aiguë, surtout dans les cantons densément peuplés, la question du rôle de la planification directrice cantonale et, plus précisément, celle de savoir s'il ne serait pas possible d'assouplir, sur la base des pesées d'intérêts effectuées à ce niveau, l'exigence très stricte de conserver la forêt. Ainsi se demande-t-on, dans le canton dynamique et fortement peuplé de Zurich, si le milieu bâti ne pourrait pas, dans certains cas et à l'issue d'un examen circonstancié, s'étendre sur l'aire forestière dans les secteurs très bien desservis et dans les pôles de croissance identifiés comme tels dans la conception cantonale d'organisation du territoire.

1.2 Objet de l'avis de droit

En vue des délibérations du législatif cantonal zurichois sur le plan directeur cantonal, et compte tenu de l'exigence d'une meilleure coordination entre urbanisation et transports, il s'agissait de cerner la marge d'interprétation offerte par l'art. 5 al. 2 à 4 LFO et, plus particulièrement, de répondre aux questions suivantes:

- L'actuelle loi fédérale sur les forêts permet-elle, sur le principe, que certaines surfaces forestières soient défrichées à des fins d'urbanisation si certains critères sont remplis (très bonne desserte par les transports publics, secteur identifié comme pôle de croissance dans la conception d'organisation du territoire en vigueur, préservation des surfaces d'assolement)? Dans l'affirmative, sur la base de quels arguments et pour des surfaces de quelle ampleur de tels défrichements sont-ils susceptibles d'être autorisés?
- Comment faut-il apprécier le cas de Kloten-Balsberg?
- Le Tribunal fédéral s'est-il déjà prononcé sur la problématique des défrichements à des fins d'urbanisation (logement, activités, détente)? Dans l'affirmative, quelle était l'ampleur des défrichements concernés? Comment leur autorisation ou leur rejet ont-ils été motivés?
- Quel poids convient-il d'accorder, dans le cadre de la pesée d'intérêts prévue à l'art. 5 LFO, à l'aspect de la préservation des surfaces d'assolement (si le contingent cantonal correspondant est tout juste rempli)?

Sommaire

1. Problématique et objet de l'avis de droit	2
1.1 Problématique	2
1.2 Objet de l'avis de droit	2
2. Documents de planification de référence	4
3. Bases légales	4
3.1 Généralités	4
3.2 Défrichement	4
3.2.1 Raisons importantes, primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt	5
3.2.2 Implantation imposée par la destination de l'ouvrage	5
3.2.3 Respect des conditions posées en matière d'aménagement du territoire	6
3.2.4 Absence de menace sérieuse pour l'environnement	6
3.2.5 Exclusion des motifs financiers	7
3.2.6 Respect des exigences de la protection de la nature et du paysage	7
3.2.7 Compensation du défrichement	7
4. Aperçu de la jurisprudence actuelle	8
4.1 Généralités	8
4.2 Autorisations de défricher	8
4.3 Coordination des procédures d'aménagement et d'autorisation de défricher	14
4.4 Synthèse et conclusions	15
5. Marge de manœuvre offerte par la législation actuelle en matière de défrichements à des fins d'urbanisation	16
5.1 Interprétation grammaticale de l'art. 5 LFo	17
5.2 Interprétation historique de l'art. 5 LFo	17
5.2.1 Interprétation historique subjective	17
5.2.2 Interprétation historique objective	22
5.3 Evolution de la doctrine et de la jurisprudence relatives à l'art. 5 LFo	23
5.3.1 Jurisprudence	23
5.3.2 Doctrine	23
5.4 Interprétation actualisante et téléologique de l'art. 5 LFo	24
5.4.1 L'exemple actuel du projet «Waldstadt Bremer»	25
5.4.2 Révisions législatives	25
5.4.3 Opinion publique	28
5.5 Conclusions	28
6. Le cas de Kloten-Balsberg	28
6.1 Problématique	28
6.1.1 Planification directe	29
6.1.2 Plans d'affectation	31
6.1.3 Forêt	31
6.2 Pesée des intérêts dans le cas d'espèce	31
6.2.1 Intérêts liés à un défrichement	32
6.2.2 L'intérêt lié à la conservation de la forêt est-il prépondérant?	33
6.2.3 Autres conditions applicables aux défrichements	35
6.3 Peut-on défricher pour des opérations plus modestes?	35
6.4 Conclusions	36

2. Documents de planification de référence

Le présent avis de droit se base sur les documents de planification suivants:

- Canton de Zurich, plan directeur cantonal du 31 janvier 1995
- Canton de Zurich, projet de plan directeur cantonal, proposition de l'exécutif cantonal du 28 mars 2012 (projet 4882)
- Canton de Zurich, Service du paysage et de la nature, plan de développement forestier («Waldentwicklungsplan») 2012 du 7 septembre 2010
- Zürcher Planungsgruppe Glattal, RegioROK Glattal (conception régionale d'organisation du territoire), rapport du 26 octobre 2011
- Canton de Zurich, plan directeur régional du Glattal, RRB 1166/2007
- Commune de Kloten, plan général d'affectation du 20 juin 1995.

3. Bases légales

3.1 Généralités

L'actuelle loi fédérale sur les forêts a été adoptée en 1991 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Elle remplaçait l'ancienne loi sur la police des forêts (LPoF), qui avait été élaborée à la fin du XIX^e siècle pour remédier aux ravages causés par les coupes rases et les catastrophes naturelles, et dont le but premier était de conserver l'aire forestière et de maintenir la quantité de bois disponible¹. En 1965, la révision totale de l'ordonnance sur la police des forêts énonçait pour la première fois les conditions auxquelles un défrichement pouvait être autorisé². La loi de 1991 accordait – ce qui était nouveau – une grande importance aux aspects qualitatifs de la conservation des forêts. L'exigence d'une conser-

vation quantitative de la forêt et les conditions applicables aux autorisations de défricher furent cependant reprises sans modification dans la législation révisée³.

Et s'il fut expressément stipulé, à l'art. 5 al. 1 LFo, que les défrichements étaient en principe interdits, il n'y faut voir qu'une conséquence de l'exigence de conserver la forêt⁴. De fait, aucun changement fondamental n'a eu lieu, ni en ce qui concerne la définition des défrichements, ni en ce qui concerne leur interdiction ou les conditions de leur autorisation (voir point 5.2.1). Dès lors, on peut tout à fait se baser aussi, pour répondre aux questions posées, sur la littérature et la jurisprudence relatives à l'ancienne législation sur la police des forêts.

3.2 Défrichement

Comme mentionné plus haut, la loi sur les forêts stipule que les forêts doivent être conservées dans leur étendue (art. 1 al. 1 let. a et art. 3 LFo), raison pour laquelle les défrichements sont, en vertu de l'art. 5 LFo, en principe interdits. Par défrichement, on entend tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier (art. 4 LFo). Cela comprend aussi l'attribution d'un périmètre forestier à une zone d'affectation au sens des art. 14 ss LAT – un cas de figure dont il est spécialement fait mention à l'art. 12 LFo. Est ici concernée la délimitation de zones à bâtir, de zones agricoles ou d'autres zones d'affectation définies dans le droit cantonal⁵. Ne requiert pas d'autorisation de défricher l'attribution d'une surface forestière à une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, si le but de la protection est compatible avec la conservation de la forêt (art. 4 let. b OFo). N'est pas considérée non plus comme défrichement l'affectation de sol forestier à des constructions et installations forestières, de même qu'à de petites constructions et installations non forestières (art. 4 let. a OFo). Comme le droit fédéral régit de façon exhaustive la définition des défrichements et les conditions aux-

quelles ceux-ci peuvent être autorisés, les législations cantonales ne contiennent aucune disposition y relative.

En vertu de l'art. 5 LFO, une autorisation exceptionnelle de défricher ne peut être délivrée que si le requérant démontre que le défrichement en question répond à des exigences primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt. Il faut en outre que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu et qu'il remplisse, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire. Le défrichement ne doit être source d'aucun danger sérieux pour l'environnement, et les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées.

3.2.1 Raisons importantes, primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt

L'intérêt prépondérant invoqué peut être de nature tant publique que privée, ou résulter d'une conjonction d'intérêts publics et privés. La loi présume cependant que l'intérêt lié à la conservation de la forêt prime celui lié au défrichement⁶. Le requérant qui conteste cette présomption doit démontrer le contraire en avançant des arguments objectifs⁷. L'enjeu fondamental d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol et d'une occupation rationnelle du territoire représente, à cet égard, un important critère pour l'appréciation des intérêts publics invoqués⁸. N'entrent pas en ligne de compte, en vertu de l'art. 5 al. 3 LFO, les motifs purement financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières⁹. Ne sauraient être prises en compte non plus les difficultés liées à l'acquisition de terrains, comme la nécessité de fournir un investissement technique supplémentaire, de procéder à une expropriation ou d'organiser une votation populaire¹⁰.

3.2.2 Implantation imposée par la destination de l'ouvrage

La loi exige que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu. Cette exigence ne doit cependant pas être comprise dans un sens absolu, car il existe pratiquement toujours des possibilités d'implantation alternatives. Il suffit que l'implantation de l'ouvrage soit imposée de façon relative par sa destination¹¹. On peut considérer que c'est le cas lorsque des raisons objectives imposent de réaliser l'ouvrage prévu à l'endroit le plus favo-

1 Message concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, FF 1988 III 165 s.

2 Art. 27 OPolF.

3 Art. 3 LFO: «L'aire forestière ne doit pas être diminuée»; art. 5 LFO: «1 Les défrichements sont interdits. 2 Une autorisation peut être accordée à titre exceptionnel au requérant qui démontre que le défrichement répond à des exigences primant l'intérêt à la conservation de la forêt à condition que: a. l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu; b. l'ouvrage remplisse, du point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire; c. le défrichement ne présente pas de sérieux dangers pour l'environnement. 3 Ne sont pas considérés comme raisons importantes les motifs financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières. 4 Les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées. 5 Les dérogations à l'interdiction de défricher doivent être limitées dans le temps.»

4 Sonanini Vera, Das neue Waldgesetz und die Raumplanung, BR/DC 4/92, p. 85 (cit. Sonanini).

5 Jaissle Stefan M., Der dynamische Waldbegriff und die Raumplanung, Diss. Zürich 1994, p. 122 (cit. Jaissle).

6 Jenni Hans-Peter, 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 (cit. Jenni); Jaissle, p. 136.

7 Bloetzer Gotthard/Seitz Andreas, cours de droit forestier et de droit de la protection de la nature I/II, Ecole polytechnique fédérale de Zurich, chaire de politique et économie forestières, Zurich 2002, p. 41 (cit. Bloetzer/Seitz).

8 Arrêt du TF du 20.09.1991 (Binningen).

9 Jaissle, p. 138.

10 Arrêt du TF du 05.02.1992 (Zumholz).

11 ATF 119 Ib 405 consid. 6a (Ried-Brigue); ATF 108 Ib 268 consid. 3a (Interlaken).

table¹². Cela présuppose toutefois que les sites alternatifs aient fait l'objet d'un examen circonstancié¹³. Les raisons qui motivent le choix du site retenu revêtent, de ce fait, une importance primordiale, et doivent être mises en évidence dans le cadre des instruments de l'aménagement du territoire¹⁴.

Les conditions relatives au critère de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage sont intimement liées à la question de l'intérêt primant l'enjeu de conserver la forêt. Dans la pratique, il arrive que l'existence d'un intérêt public suffise pour que ledit critère soit considéré comme rempli (voir point 4.2 b).

3.2.3 Respect des conditions posées en matière d'aménagement du territoire

L'exigence selon laquelle les projets prévus en forêt doivent remplir, sur le plan matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire, a été intégrée au catalogue des conditions applicables aux défrichements lors de l'élaboration de l'actuelle loi sur la forêt. Une pesée minutieuse des intérêts en présence permet de bien mettre en lumière les raisons primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt. Pour montrer que les conditions posées en matière d'aménagement du territoire sont remplies, on peut recourir aux plans directeurs cantonaux ou régionaux, qui lient les autorités, aux plans d'affectation, qui sont opposables aux tiers, ou à d'autres instruments de planification encore, comme les projets d'agglomération.

L'inscription d'un projet dans un plan directeur cantonal ou régional témoigne en général du fait qu'il répond à un intérêt public considérable, et constitue dès lors un élément important de la pesée d'intérêts à effectuer. Encore convient-il toutefois de démontrer que le défrichement prévu répond bien à un besoin, et de procéder à un examen circonstancié des sites alternatifs envisageables. En tant qu'instrument de coordination central, le plan directeur permet une mise en

concordance des différents projets et offre aux autorités forestières la possibilité de se prononcer sur ces derniers. De plus, le plan directeur est un instrument approprié pour identifier en amont et mettre en balance les divers intérêts en présence. Aussi les atteintes prévisibles à la forêt, comme celles qu'impliquent par exemple l'ouverture de décharges et de carrières, devraient-elles figurer dans les plans directeurs et leur bien-fondé, être démontré par des études de besoins et l'examen approfondi des sites alternatifs envisageables (art. 2 et 3 OAT).

Au niveau des plans d'affectation, la loi sur les forêts stipule que l'attribution d'un périmètre de forêt à une zone d'affectation requiert une autorisation de défricher (art. 12 LFo). C'est en premier lieu à l'autorité chargée de l'établissement des plans d'affectation qu'il incombe de démontrer la nécessité d'affecter un périmètre de forêt à la zone à bâtir¹⁵. Etant donné que procédure de planification et autorisation de défricher se conditionnent mutuellement, il suffit que les conditions posées en matière d'aménagement du territoire soient remplies sur le plan matériel, c'est-à-dire que les documents et avis positifs définitifs des autorités d'aménagement soient disponibles au moment de l'examen de la demande de défrichement¹⁶. Si le projet requiert une étude d'impact sur l'environnement, celle-ci doit être coordonnée avec le classement en zone du périmètre concerné. La coordination des procédures revêt autant d'importance que la pesée des intérêts en présence¹⁷.

3.2.4 Absence de menace sérieuse pour l'environnement

Le défrichement sollicité ne doit pas présenter de dangers sérieux pour l'environnement. Il devra donc être refusé s'il comporte un risque de pollution des eaux, d'émissions sonores, de poussière, de vibrations ou d'autres effets nuisibles pour l'environnement¹⁸. Le danger peut provenir aussi bien du défrichement lui-même (modification de l'usage de la forêt, p. ex. du fait de la création de

pistes de ski) que de l'ouvrage prévu à l'endroit concerné (p. ex. décharge, carrière, installations industrielles)¹⁹.

3.2.5 Exclusion des motifs financiers

Comme mentionné plus haut, les motifs purement financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières, sont d'emblée exclus. En vertu de la loi, ils ne sauraient être considérés comme des raisons importantes. Même s'il convient aussi de tenir compte des intérêts privés dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, le fait que le terrain concerné soit destiné à des activités à valeur ajoutée ne saurait en justifier le défrichement.

3.2.6 Respect des exigences de la protection de la nature et du paysage

Conformément à la systématique de l'art. 5 LFo, les raisons qui plaident en faveur du défrichement sollicité et les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent faire l'objet d'une nouvelle pesée d'intérêts. Il s'agit à cet égard d'examiner quelle est la valeur paysagère et écologique du périmètre forestier à défricher. Cela signifie que, même si le projet de défrichement remplit les conditions de l'art. 5 al. 2 LFo – ce qui n'est le cas, rappelons-le, qu'en présence d'un intérêt prépondérant –, il peut en principe encore être rejeté pour des raisons de protection de la nature et du paysage. D'après la récente jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut partir du principe que tous les objets protégés doivent être ici pris en considération, qu'ils soient d'importance fédérale, cantonale ou communale. De fait, de tels objets peuvent représenter des obstacles supplémentaires aux défrichements. C'est en particulier le cas pour les projets prévus dans un périmètre IFP. Comme l'octroi d'une autorisa-

tion de défricher représente une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, les projets en question doivent répondre à un intérêt d'importance nationale, ce qui n'est pratiquement jamais le cas lorsqu'il s'agit de classer des terrains en zone à bâtir pour y réaliser, par exemple, des immeubles d'habitation ou d'activités²⁰.

Il convient ici de tenir compte aussi bien des conséquences du défrichement proprement dit que des effets de l'ouvrage prévu. La question de savoir si les exigences de la protection de la nature et du paysage sont respectées ne peut être tranchée qu'une fois que toutes les conditions et charges accompagnant l'autorisation de défricher sont connues, et que l'on a établi si et où un boisement compensatoire doit être effectué²¹.

3.2.7 Compensation du défrichement

En vertu de l'art. 7 LFo, tout défrichement doit être compensé en nature dans la même région. De manière générale, cette exigence est considérée comme remplie lorsque la compensation a lieu dans une station comparable, à la même altitude et dans la même contrée²², «principalement avec des essences adaptées à la station». Exceptionnellement, il est possible de compenser le défrichement dans une autre région, ou de re-

12 ATF non publié du 05.02.1992 (Syndicat des eaux usées Sense-Oberland).

13 ATF 119 Ib 405 consid. 6a (Ried-Brigue); ATF 117 Ib 327 consid. 2 (Herisau); décision du Département fédéral de l'Intérieur du 17.07.1996 in VPB/JAAC 1997 672.

14 Jaissle, p. 140.

15 ATF 103 Ib 51 consid. 5a (Venthône).

16 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 176.

17 ATF 116 Ib 50 (Egg et Oetwil); ATF 116 Ib 327 consid. 4 (Niederlenz).

18 Jaissle, p. 143.

19 Bloetzer/Seitz, p. 45.

20 Keel Alois/Zimmermann Willi, Bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Waldgesetzgebung 2000-2008, in URP/DEP 2009, pp. 261 s. (cit. Keel/Zimmermann).

21 Jaissle, pp. 146 ss; ATF 117 Ib 325 (Herisau).

22 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 178.

noncer à une compensation en nature au profit de mesures de protection de la nature et du paysage. Il s'agit toutefois, pour ce faire, de démontrer de façon probante qu'une compensation en nature n'est pas réalisable. Dans le cadre de la révision de la loi sur les forêts adoptée au printemps 2012, l'obligation de fournir une compensation en nature a été assouplie. En vertu de cette révision, il est possible de renoncer à une compensation en nature dans les régions où la forêt augmente sensiblement (par exemple dans les Alpes et sur leur versant sud) si des mesures équivalentes et durables sont prises en faveur de la diversité biologique de la forêt ou en faveur de la nature et du paysage (voir point 5.4.2).

Les mesures de protection de la nature et du paysage correspondantes doivent pouvoir déployer un effet sur plusieurs décennies et sont en principe à mettre en œuvre dans la même région²³. Elles peuvent consister dans la création, la conservation et l'entretien d'habitats forestiers d'une valeur particulière, dans la reconstitution de forêts alluviales, dans la revitalisation de cours d'eau forestiers ou dans la création ou l'agrandissement de réserves forestières. Hors de l'aire forestière peuvent être envisagés des projets de mise en réseau, la création d'éléments de structuration du paysage tels que haies, bosquets champêtres, ceintures ou allées d'arbres, ou encore la conservation d'artefacts comme, par exemple, les murs de pierres sèches. Les mesures de compensation devraient présenter un lien de connexité spatiale avec la surface à défricher, et posséder une valeur écologique et financière équivalente à cette dernière²⁴. Elles sont réputées d'une valeur financière équivalente lorsque leur coût est au moins aussi élevé que celui qu'aurait impliqué une compensation en nature dans la même région (art. 8 LFo, art. 10 OFo).

4. Aperçu de la jurisprudence actuelle

4.1 Généralités

Au cours des dernières années, le Tribunal fédéral s'est prononcé à diverses reprises sur la législation forestière. En lien avec les questions dont traite la présente étude, il convient de passer brièvement en revue les arrêts rendus par la Haute Cour relativement à l'interdiction de défricher et aux dérogations possibles (art. 5 LFo)²⁵.

4.2 Autorisations de défricher

a. Intérêt prépondérant: gain de terrains à bâtir

La jurisprudence relative aux défrichements à des fins d'urbanisation se révèle très sévère. Le Tribunal fédéral s'était déjà prononcé, sous le régime de l'ancienne loi sur la police des forêts, sur plusieurs cas de défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir – cas sur lesquels il avait toujours statué à l'aune de critères très stricts. Selon la Haute Cour, de tels défrichements ne sont admissibles qu'à des conditions très restrictives, à savoir *si la forêt occupe une très grande part du territoire communal* et que *la commune ne dispose pas de possibilités de développement raisonnables*²⁶. Les deux conditions sont cumulatives, alléguer que le défrichement solliciterait un développement judicieux n'étant pas suffisant. Comme l'ont précisé les juges suprêmes dans un cas émanant de la commune tessinoise de Brissago, un défrichement destiné à gagner des terrains à bâtir n'entre en ligne de compte que s'il est prévu dans le cadre d'une planification adéquate et définitive, établie, pour la zone concernée, d'entente avec les autorités forestières. Les intérêts privés du requérant n'ont pas à être pris en considération²⁷. A Maderno, autre commune tessinoise qui disposait de peu de terrains à bâtir et dont le territoire était à 80 pour cent recouvert de forêt, le Tribunal fédéral

ral a estimé, tout comme l'exécutif cantonal, que l'intérêt lié au gain de terrains constructibles primait celui, public également, lié à la conservation de la forêt – et ce, même si les autorités forestières n'avaient pas participé à la planification établie, sous réserve de sa conformité avec la législation forestière, par la commune. La surface à défricher était, du reste, relativement modeste (environ 0,2 ha)²⁸.

Dans l'ancienne commune grisonne d'Uors-Peiden, il était prévu de délimiter une zone artisanale et industrielle dans un secteur partiellement recouvert par la forêt. Conformément à sa jurisprudence antérieure, le Tribunal fédéral a précisé que, si une zone à bâtir était délimitée et qu'un défrichement était sollicité à cet effet sur une partie du périmètre concerné, ce n'est pas seulement la surface à défricher en rapport avec la surface non boisée, mais bien toute la zone à bâtir à créer qui devait répondre à un intérêt justifiant le défrichement. La Haute Cour a par ailleurs relevé que, dans la mesure où un défrichement destiné à gagner des terrains à bâtir représente une dérogation au principe de conservation de la forêt et qu'il revêt dès lors une portée préjudicielle considérable, une retenue particulière s'impose. Aussi une autorisation de défricher à des fins d'urbanisation n'entre-t-elle en ligne de compte que si les conditions strictes définies par la jurisprudence sont respectées. Selon les juges fédéraux, ce peut par exemple être le cas dans les communes très boisées, présentant peu de terrains ouverts, s'il apparaît, au terme d'une révision de l'aménagement local, qu'un développement du milieu bâti conforme aux exigences de l'aménagement du territoire ne peut se faire sans empiéter sur le sol forestier²⁹. En l'occurrence, le Tribunal fédéral a reconnu que l'enjeu de créer des emplois et d'assurer la pérennité des structures existantes représentait, dans cette commune de montagne, un intérêt public important. Comme la question d'éventuels sites d'implantation alternatifs n'avait toutefois pas été suffisamment étudiée et que les enjeux payagers n'avaient fait l'objet d'aucune réflexion

objective, la cause a été renvoyée pour nouvelle décision³⁰.

Dans une affaire issue de la commune tessinoise de Personico, le Tribunal fédéral a précisé que la nécessité d'intégrer un périmètre forestier dans la zone à bâtir devait être démontrée de façon convaincante dans le cadre de l'aménagement local. Selon les juges suprêmes, il ne suffit pas, pour délivrer une autorisation de défricher, d'examiner, d'un côté, la configuration locale de la surface boisée et, de l'autre, celle des surfaces libres, mais il convient de démontrer que le déboisement se justifie par un intérêt public qui concerne l'aménagement de la zone à bâtir dans son ensemble et la réalisation même de l'aménagement local. Il s'agissait, ici aussi, de créer une zone artisanale et industrielle, ce que la Haute Cour a considéré comme non admissible³¹. Et comme le défrichement d'une parcelle voisine avait déjà été autorisé, la commune n'a pu faire valoir que le rejet du défrichement solliciterait la création d'une zone d'activités appropriée sur son territoire.

23 Circulaire n° 1 de la Direction fédérale des forêts (OFEFP) du 19.09.2000, 2.5.3.

24 Jaissle, p. 157; Circulaire n° 1 de la Direction fédérale des forêts (OFEFP) du 19.09.2000, 2.5.4.

25 D'après l'aperçu donné par Keel/Zimmermann, pp. 237 ss, ainsi que Bloetzer/Seitz, pp. 38 ss.

26 Voir Rausch Heribert/Marti Arnold/Griffel Alain, *Umweltrecht*, Zurich 2004, p. 147 (cit. Rausch/Marti/Griffel); Jaissle, pp. 196 ss.

27 ATF 99 Ib 192 consid. 4 et 5, pp. 194 ss (Brissago).

28 ATF 99 Ib 497 consid. 5c, pp. 499 s. (Maderno) in *Pra* 63/1974 n° 119, p. 360.

29 Arrêt du TF du 31.05.1989 consid. 3b, p. 8 (Uors-Peiden).

30 Arrêt du TF du 31.05.1989 (Uors-Peiden); à propos de la question des sites d'implantation alternatifs, le Tribunal fédéral a fait cette intéressante remarque: «Plaide certainement en défaveur du site de Plaun d'Uors la perte de terres agricoles de qualité qui en résulterait. On ne saurait cependant partir de l'a priori que les intérêts de l'agriculture primeraient systématiquement ceux liés à la conservation de la forêt. En outre, la pondération des intérêts agricoles dépendra du fait qu'une zone agricole ait été ou non délimitée à l'endroit concerné, et qu'il s'agisse ou non de surfaces d'assolement» (consid. 4e, pp. 14 s.).

31 ATF 116 Ib 469 (Personico), in *Pra* 81/1992 n° 9.

Comme on le voit, le Tribunal fédéral a toujours fait preuve, sous l'ancienne législation sur la police des forêts, d'une attitude extrêmement restrictive. Les défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir n'ont été admis qu'à des conditions très strictes, notamment dans les communes dont le territoire était en grande partie recouvert de forêt et dont les possibilités de développement se révélaient par conséquent très limitées³². En outre, il s'agissait, dans la plupart des affaires jugées, de surfaces à défricher assez modestes, dans des communes qui, situées en montagne ou au Tessin, se caractérisaient par une part de forêt élevée à très élevée. Une pesée complète et approfondie des intérêts en présence était dans tous les cas requise.

Le Tribunal fédéral a aussi eu à se prononcer sur la question des défrichements à des fins d'urbanisation sous la législation forestière en vigueur. Ainsi a-t-il notamment statué, dans la commune valaisanne de Ried-Brigue, sur la modification, prolongée à plusieurs reprises, d'une autorisation de défricher 23'700 m² de forêt pour y réaliser un lotissement de vacances. En examinant le projet, la Haute Cour a relevé que, dans la procédure d'autorisation en question, qui s'était étendue sur des décennies, les intérêts forestiers n'avaient jamais été coordonnés avec ceux relevant de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature, et qu'aucune pesée globale des intérêts strictement forestiers n'avait jamais été effectuée non plus³³. Selon les juges suprêmes, on voyait mal en quoi les 17 chalets projetés contribueraient véritablement au développement touristique de la commune ou de la région. La petite zone à bâtir isolée prévue apparaissait problématique, d'autant que l'accès n'y était pas garanti toute l'année. Les avantages financiers résultant de la création de terrains constructibles ne permettaient pas non plus de justifier la délimitation d'une zone à bâtir en forêt, et l'intérêt que présentait le défrichement pour le secteur de la construction ne pouvait être pris en considération non plus. On ne pouvait manifestement parler d'une coordination et d'une mise en balance

globales et conformes aux exigences matérielles de l'aménagement du territoire de tous les aspects concernés par le projet. Comme il n'avait en outre pu être établi que le défrichement répondait à un intérêt prépondérant, l'autorisation délivrée se révélait non justifiée et, à la lumière de l'art. 5 LFO, indéfendable³⁴. Ce déficit apparaissait aussi dans l'absence de coordination entre autorités forestières et d'aménagement. Pour le reste, la Haute Cour a contesté l'existence de faits propres à fonder la confiance et à justifier l'octroi d'une autorisation de défricher, en rappelant par ailleurs la portée préjudicielle de ce type de décisions³⁵.

Dans un arrêt de 2007 concernant la commune de Chêne-Bougeries, le Tribunal fédéral a rejeté, en invoquant notamment la forte pénurie de logements, un recours déposé contre la réalisation, moyennant le défrichement d'une partie du périmètre concerné, d'un immeuble administratif et de sept immeubles d'habitation susceptibles de comporter environ 130 logements. Selon les juges suprêmes, il était «notoire que les possibilités de construire des logements sociaux à Genève étaient extrêmement réduites et que la crise était sans précédent. Dans ces circonstances, il n'était pas contraire à la loi de conclure que le bâtiment situé sur la zone à défricher ne pouvait être réalisé qu'à l'endroit prévu et que le défrichement primait les exigences relatives à la conservation de la forêt»³⁶. L'étendue relativement modeste de la surface à défricher (cordon boisé de 10 à 25 m de largeur et d'une superficie de 0,2 ha, soit six pour cent de la superficie totale de la parcelle), les plantations compensatoires prévues sur le bien-fonds même, la conservation de certains arbres, l'inscription du projet dans un plan de quartier, la gravité de la pénurie de logements sévissant dans l'agglomération genevoise et le fait que le projet prévoyait la réalisation de logements sociaux – tous ces facteurs ont joué un rôle décisif dans le cadre de la pesée globale des intérêts en présence³⁷. Il en va de même du fait que la réalisation du bâtiment administratif permettait de réduire massivement l'impact du

bruit et du rayonnement sur les immeubles de logement. Enfin, le secteur concerné faisait déjà partie d'une zone à bâtir, où la forêt avait poussé au fil des ans. Il ne s'agissait donc pas d'un nouveau classement en zone à bâtir.

Après l'adoption de la nouvelle loi sur les forêts, le Tribunal fédéral a maintenu une ligne très stricte et confirmé sa jurisprudence relative à l'ancienne législation. L'arrêt *Chêne-Bougeries* ne le dément pas, car il s'agissait là d'un cas particulier, où la surface à défricher se révélait minime. La Haute Cour a récemment confirmé sa pratique restrictive en matière d'autorisations de défricher à des fins d'urbanisation dans une affaire émanant de la commune d'Ascona. Dans leurs considérants, les juges ont précisé que, même dans un canton aussi boisé que le Tessin, les défrichements à des fins de construction ne pouvaient être admis qu'exceptionnellement. Selon la Haute Cour, les conditions correspondantes ne sont pas remplies lorsqu'une opération de moindre ampleur peut – comme en l'espèce – être réalisée sans défrichement³⁸.

Autres intérêts prépondérants

Dans la commune bernoise de Köniz, le Tribunal fédéral a jugé que la nécessité de défricher 29 hectares de forêt pour y exploiter une gravière avait fait l'objet d'une démonstration suffisante – démonstration qui s'appuyait sur le plan directeur cantonal et sur le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports. Ces plans se basaient eux-mêmes sur une estimation des besoins moyens en matériau brut des dernières décennies. La Haute Cour a estimé que ce calcul reposait sur des données de base soigneusement établies et qu'il paraissait tout à fait approprié pour déterminer, avec une précision raisonnable, les besoins futurs. Comme les recourants avaient omis de montrer, ne serait-ce que dans les grandes lignes, quelle méthode aurait été plus adéquate, les juges fédéraux ont considéré que la création d'une gravière répondait ici à un intérêt public prépondérant³⁹. Dans la commune argovienne de Niederlenz aussi, le Tribunal fédéral a entériné

une autorisation de défricher visant à permettre l'agrandissement d'une gravière, dont le seul inconvénient sérieux, à savoir le fait qu'il requérait, justement, une autorisation de défricher, se trouvait largement compensé par les avantages apportés (épaisse couche de gravier, courtes distances de transport, pas d'atteintes majeures au paysage, faible pollution atmosphérique, faibles nuisances sonores)⁴⁰.

Si, lors de l'examen de la demande de défrichement, un aspect essentiel est négligé en dépit de l'exigence d'une pesée globale des intérêts en présence, cela représente en général non seulement un établissement incomplet des faits, mais aussi une violation du droit forestier matériel⁴¹. Dans le cas d'un projet de défrichement destiné à la création d'une carrière qui, étant située dans un périmètre IFP, devait remplir les conditions restrictives imposées par l'art. 6 al. 2 LPN (intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également; voir point 3.2.6), le Tribunal fédéral a estimé que la pesée des intérêts relevant de la protection du paysage était insuffisante et a suggéré aux cantons concernés d'élaborer une conception intercantonale en matière d'extraction de roches dures, qui serve de base pour

32 Voir Rausch/Marti/Griffel, p. 147; Jaissle, pp. 196 ss.

33 ATF 119 Ib 397 consid. 5c, p. 404 (Ried-Brigue).

34 ATF 119 Ib 397 consid. 6d, p. 409 (Ried-Brigue).

35 ATF 119 Ib 397 consid. 6e, p. 410 (Ried-Brigue).

36 Arrêt du TF 1A.232/2006 du 10.04.2007 consid. 3.1 (Chêne-Bougeries).

37 Arrêt du TF 1A.232/2006 du 10.04.2007 consid. 3.3 (Chêne-Bougeries).

38 Arrêt du TF 1C_396/2009 du 09.02.2010 (Ascona).

39 Arrêt du TF 1A.115/2003 du 23.02.2004 consid. 4.3 (Köniz); en matière d'extraction de gravier, le critère de l'implantation imposée par la destination de l'installation revêt bien plus de poids qu'en ce qui concerne la délimitation de nouvelles zones à bâtir. En outre, il existe ici la possibilité de reboiser le site au terme de l'exploitation, ce qui n'est pas le cas lorsque le défrichement est destiné à délimiter une nouvelle zone à bâtir.

40 Arrêt du TF 1A.79/2002 du 25.04.2003 consid. 4.2 (Niederlenz).

41 Arrêt du TF 1A.168/2005 du 01.06.2006 consid. 2.2 (Sevelen).

réserver, au niveau des plans directeurs, les sites appropriés à de telles activités⁴². Dans la commune vaudoise de Villeneuve, l'extension d'une carrière, également située dans un périmètre IFP, aurait nécessité un défrichement de 68'000 m². Ici encore, la Haute Cour a rappelé qu'une atteinte aussi sensible aux objectifs de protection de l'IFP requerrait un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également⁴³. Les juges ont fait valoir que, si l'approvisionnement du pays en roches dures de première qualité répond certes à un intérêt national, cela ne signifie pas encore que tout projet contribuant à la réalisation de cet objectif soit d'intérêt national. Ils ont en l'occurrence exigé un examen approfondi des alternatives envisageables à l'échelle suprarégionale, d'autant que rien n'indiquait que l'approvisionnement du pays en roches dures serait mis en péril à court ou moyen terme⁴⁴.

Comme cela ressort de ce qui précède, les cas liés à l'extraction de matériaux ne sont pas directement transposables aux défrichements à des fins d'urbanisation.

b. Implantation imposée par la destination de l'ouvrage

De jurisprudence constante, le critère de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage⁴⁵ ne doit pas être pris dans un sens absolu; en effet, il existe pratiquement toujours des possibilités d'implantation alternatives. Ce qui est déterminant, c'est que les raisons motivant le choix du site retenu priment l'intérêt lié à la conservation de la forêt. Pour que l'implantation de l'ouvrage puisse toutefois être considérée comme imposée de façon relative par sa destination, il faut que l'ensemble des sites d'implantation envisageables aient été examinés⁴⁶. Du fait de l'ancrage légal de la protection de la forêt, il s'agit de montrer de façon particulièrement probante en quoi il est plus judicieux d'implanter l'ouvrage en forêt qu'à un autre endroit sis hors de l'aire forestière. Le périmètre considéré dans le cadre de cette démonstration ne doit pas être défini de façon trop étroite. Plus l'intérêt lié à la

conservation de la forêt revêt de poids, plus l'évaluation des sites d'implantation envisageables doit être minutieuse. C'est notamment le cas dans les régions relativement peu boisées, et dans celles où les autorités forestières ou la législation attribuent à la forêt une fonction protectrice, récréative, paysagère ou écologique particulière. Sous l'ancien droit, le Tribunal fédéral a considéré, dans la commune tessinoise de Personico, que l'implantation en forêt d'une zone artisanale et industrielle était imposée de façon relative par sa destination⁴⁷. Une inspection des lieux avait en effet confirmé que, dans cette commune en grande partie recouverte par la forêt, aucun autre site ne se prêtait à la réalisation de bâtiments artisanaux et industriels. Les seuls terrains qui, sur tout le territoire communal, auraient été susceptibles d'accueillir de tels ouvrages, se prêtaient particulièrement bien à l'exploitation agricole et figuraient dans le plan directeur cantonal à titre de terrains agricoles de première priorité (et il fallait s'attendre à ce qu'ils soient attribués au contingent cantonal de surfaces d'assolement)⁴⁸.

Comme le montre la jurisprudence, l'examen du critère de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage et la pesée des intérêts en présence sont souvent concomitants. Si la doctrine considère cet état de fait comme méthodologiquement insatisfaisant⁴⁹, la question n'a pas à être tranchée ici. Si les deux coïncident, c'est que l'intérêt lié à la réalisation de l'ouvrage et celui lié à son implantation se recouvrent.

c. Respect des conditions posées en matière d'aménagement du territoire

Pour montrer que les conditions posées en matière d'aménagement du territoire sont remplies, on peut recourir aux plans directeurs cantonaux ou régionaux, qui lient les autorités, aux plans d'affectation, qui sont opposables aux tiers, ou à d'autres instruments de planification encore. Il ne suffit toutefois pas de définir dans un plan où se situent les périmètres à défricher: il convient de

procéder à une clarification approfondie et objective de la problématique, en respectant les processus et procédures prévus par la loi. Dans une affaire déjà relativement ancienne émanant de la commune grisonne de Sumvitg, où il s'agissait de la réalisation de deux courts de tennis, le Tribunal fédéral a précisé que la décision d'aménagement prise au niveau du plan d'affectation devait correspondre aux buts et principes énoncés aux art. 1 et 3 LAT et reposer sur une coordination et une mise en balance globales de tous les aspects concernés par le projet⁵⁰. Dans les arrêts plus récents concernant les communes de Sevelen et de Villeneuve, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire (plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, plan directeur) sont traitées sous l'angle des conditions applicables aux défrichements voulant, d'une part, que le défrichement sollicité réponde à un intérêt prépondérant et, d'autre part, que l'ouvrage ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu. Le Tribunal fédéral ne s'est encore jamais prononcé en détail sur le rapport entre plan directeur et défrichements (voir cependant, à ce propos, le développement consacré, au point 5.2.1, au rejet, par le Parlement, d'une modification de l'art. 12 LFo).

d. Absence de menace sérieuse pour l'environnement

Aucun des arrêts rendus ces dernières années ne traite de la condition voulant que le défrichement sollicité ne présente pas de sérieux dangers pour l'environnement. Une concrétisation de cette condition doit être recherchée dans des arrêts plus anciens. Dans l'ATF 112 Ib 195⁵¹, par exemple, il s'agissait de savoir si le défrichement sollicité, destiné à permettre la réalisation d'une piste de ski, entraînerait un risque d'avalanche. A cet égard, le Tribunal fédéral a retenu ce qui suit: «[...] selon les spécialistes présents, les procédés techniques actuels permettent de stabiliser le terrain; au demeurant, l'ouvrage nécessaire au passage des skieurs sera léger et l'essentiel paraît être un assainissement hydrologique; les autori-

sations réservées dans la décision attaquée devront résoudre les problèmes qui pourraient surgir. En tout état de cause, les réserves et conditions suffisent du point de vue du défrichement.»⁵²

e. Respect des exigences de la protection de la nature et du paysage

Nous avons déjà mentionné plus haut divers arrêts relatifs à des défrichements prévus dans des périmètres IFP sous l'angle des conditions voulant que le défrichement sollicité réponde à un intérêt prépondérant et que l'ouvrage ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu. Dans le cas d'un projet de canalisation d'eaux usées touchant une forêt alluviale sise en zone de protection des eaux souterraines, deux méthodes de construction entraient encore – après l'admission du recours

42 Arrêt du TF 1A.168/2005 du 01.06.2006 consid. 3.4.5 (Sevelen).

43 Arrêt du TF 1A.25/2006 du 13.03.2007 consid. 5.4 (Villeneuve), avec de nombreuses références à la jurisprudence antérieure.

44 Arrêt du TF 1A.25/2006 du 13.03.2007 consid. 5.6 (Villeneuve).

45 Selon le Tribunal fédéral (arrêt du TF 1A.80/2001 du 31.05.2002 consid. 3.1), la condition de l'art. 5 al. 2 let. a LFo, qui exige que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu, n'est pas identique, mais seulement «proche» de la condition de l'implantation imposée par la destination de l'ouvrage au sens de l'art. 24 let. a LAT (exceptions prévues pour les constructions et installations sises hors de la zone à bâtir). La jurisprudence ne précise toutefois pas en quoi résident les différences – ce qui est d'autant moins évident que la condition de l'art. 24 let. a LAT est, elle aussi, relative; voir Keel/Zimmermann, p. 264.

46 Arrêt du TF 1A.168/2005 du 01.06.2006 consid. 3.1 (Sevelen) et références citées.

47 ATF 116 Ib 469 (Personico), in Pra 81/1992 n° 9.

48 ATF 116 Ib 469 consid. 3a (Personico), in Pra 81/1992 n° 9.

49 Marti Arnold, ZBl 2007 347; Keel/Zimmermann, p. 264.

50 Arrêt du TF du 21.01.1993 consid. 4b (Sumvitg).

51 ATF 112 Ib 195 (Crans-Montana), in Pra 1986 n° 166; voir aussi ATF 96 I 503 (Thyon), 103 Ib 54 (Gunzgen), 108 Ib 167 (Les Esserts).

52 ATF 112 Ib 195 consid. 6, p. 208 (Crans-Montana), in Pra 1986 n° 166.

déposé contre le projet précédent, qui requerrait un défrichement de 2300 m² – en ligne de compte: la pose en tranchée ouverte, avec un déboisement temporaire de 950 m², et le fonçage pousse-tubes, avec un défrichement de 600 m² seulement. Comme les injections qu'aurait nécessité la seconde option auraient altéré le sol forestier et réduit sa perméabilité, la Haute Cour a estimé, dans un nouvel arrêt, que la pose en tranchée ouverte était – malgré la plus grande surface de défrichement requise – plus respectueuse de l'environnement que le fonçage pousse-tubes⁵³.

4.3 Coordination des procédures d'aménagement et d'autorisation de défricher

En vertu de l'art. 12 LFo, l'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher. En principe, la coordination requise entre établissement du plan d'affectation et procédure de défrichement doit se faire dès la procédure de première instance, et non pas seulement au niveau de la procédure de recours⁵⁴. La décision de défricher devrait donc être prise dans le cadre de la modification ou de la révision du plan d'affectation. Dans la procédure de défrichement, les autorités forestières n'ont pas pour tâche d'examiner librement les aspects relevant de l'aménagement du territoire. L'examen auquel elles procèdent porte principalement sur «le rapport entre les intérêts liés à la conservation de la forêt et ceux liés à l'aménagement du territoire dans leur globalité»⁵⁵. L'arrêt cité ne précise pas davantage en quoi consiste cet examen, ni ce qu'il faut entendre par «le rapport entre les intérêts liés à la conservation de la forêt et ceux liés à l'aménagement du territoire dans leur globalité»⁵⁶. Les autorités forestières ne peuvent mettre en doute le fait que les conditions posées en matière d'aménagement du territoire soient remplies que si les autorités d'aménagement n'ont pas suffisamment tenu compte

de l'exigence de conserver la forêt ou qu'elles se sont laissées guider par des considérations non pertinentes. Cela signifie que les autorités forestières doivent se concentrer sur les questions qui concernent la forêt, notamment sur l'importance que revêt la forêt concernée et sur les effets d'un défrichement sur la forêt, la nature et le paysage. Autrement, les autorités forestières s'arrogeraient des prérogatives que le régime constitutionnel et légal des compétences ne leur attribue de toute évidence pas⁵⁷. L'observation faite dans l'ATF 119 Ib 397 et répétée dans l'arrêt concernant la commune nidwaldienne d'Ennetmoos, selon laquelle l'examen qui incombe aux autorités forestières doit principalement porter sur le rapport entre les intérêts liés à la conservation de la forêt et ceux liés à l'aménagement du territoire dans leur globalité, n'a pas été précisée. Selon la formulation très générale du Tribunal fédéral, les autorités forestières statuent correctement lorsqu'elles tiennent compte de l'ensemble des intérêts contradictoires touchés par l'autorisation exceptionnelle de défricher, et qu'elles les pondèrent de façon circonstanciée, sur la base de considérations pertinentes⁵⁸.

Comme l'a rappelé la Haute Cour dans une affaire émanant de la commune zurichoise de Schöfflisdorf, l'exigence de l'art. 12 LFo, selon laquelle l'attribution d'un périmètre de forêt à une zone d'affectation requiert une autorisation de défricher, est considérée comme remplie si les autorités forestières ont rendu, au moment de l'adoption du plan, un avis positif définitif, reposant sur un établissement complet des faits et sur une *pesée globale des intérêts en présence*⁵⁹. Les juges ont précisé que cette jurisprudence ne s'appliquait pas uniquement aux projets requérant une étude d'impact sur l'environnement, mais à tous les cas d'attribution d'un périmètre de forêt à une zone d'affectation. En l'espèce, les juges auraient éventuellement pu admettre que le plan routier concerné soit adopté en l'absence d'une autorisation de défricher ou d'un avis positif des autorités forestières s'il était ressorti du dossier que les autorisations de droit fédéral manquantes

auraient de toute évidence dû être délivrées – ce qui n'était cependant pas le cas⁶⁰.

4.4 Synthèse et conclusions

A la différence des années 1970 et 1980, le Tribunal fédéral est aujourd'hui moins souvent appelé à statuer sur des cas de défrichement que sur des cas de constatation de la nature forestière. Cela s'explique par le fait que, si l'on conclut à la nature non forestière d'un périmètre donné, aucune autorisation de défricher n'est plus requise par la suite⁶¹.

- On n'observe aucun assouplissement de la jurisprudence très restrictive du Tribunal fédéral en matière de conservation de la forêt: la Haute Cour continue d'exiger une démonstration circonstanciée que les conditions applicables aux défrichements sont remplies. Comme le montrent les commentaires qui précèdent, la pratique des juges suprêmes n'a pas connu d'inflexion ni, a fortiori, de changement fondamental au cours des dernières années. La jurisprudence antérieure, dont la majeure partie a été rendue sous le régime de la législation sur la police des forêts, se trouve confirmée – ce qu'il convient d'apprécier positivement, tant du point de vue de la sécurité juridique que des exigences de la Constitution fédérale en matière de conservation des forêts⁶².
- Les défrichements doivent rester exceptionnels et ne sont admissibles que si les conditions exhaustives de l'art. 5 Lfo sont strictement respectées (intérêt prépondérant, implantation imposée par la destination de l'ouvrage, respect des conditions posées en matière d'aménagement du territoire, absence de menace sérieuse pour l'environnement, respect des exigences de la protection de la nature et du paysage).
- Les arrêts rendus par le Tribunal fédéral ne permettent pas de déterminer, de manière générale, dans quels cas on est en présence d'un intérêt primant celui lié à la conservation de

la forêt. Il convient de procéder, dans chaque cas concret, à une pesée minutieuse des intérêts en présence, en tenant compte de la présomption légale selon laquelle l'intérêt lié à la conservation de la forêt l'emporte sur tous les autres.

- Un examen circonstancié des sites d'implantation alternatifs est indispensable. Si les sites envisageables ont été soigneusement évalués lors des procédures de planification et d'autorisation de défricher et que lesdites procédures ont été coordonnées entre elles, il ne reste plus alors, pour la décision de défrichement, qu'une marge d'appréciation restreinte. De fait, une grande part de la pesée des intérêts en présence s'effectue au moment où l'on examine si l'implantation de l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité est imposée par sa destination. De ce point de vue, les règles applicables aux défrichements ont perdu, non certes de leur importance, mais de leur autonomie⁶³.
- Dans la plupart des cas, les autorisations de défricher accordées l'ont été pour des ouvrages isolés ou des surfaces forestières relativement modestes; peu l'ont été pour la délimitation de nouvelles zones d'affectation au sens des art. 14 ss LAT. Le plus souvent, la région concernée était en grande partie recouverte

53 Arrêt du TF 1A.26/2002 du 20.09.2002 consid. 2.3 (Bâle).

54 Arrêt du TF 1A.102/2001 du 09.11.2001 consid. 4a (Laax), avec référence à l'ATF 122 II 89.

55 Arrêt du TF 1A.208/1999 du 15.05.2000 consid. 4a bb (Ennetmoos).

56 Keel/Zimmermann, pp. 270 ss.

57 Arrêt du TF 1A.208/1999 du 15.05.2000 consid. 4a bb (Ennetmoos).

58 Arrêt du TF 1A.168/2005 du 01.06.2006 consid. 2.2 (Sevelen).

59 Arrêt du TF 1A.166/2006 du 24.01.2007 consid. 2.2.2 (Schöffliisdorf) et arrêts cités.

60 Arrêt du TF 1A.166/2006 du 24.01.2007 consid. 2.2.5 (Schöffliisdorf).

61 Keel/Zimmermann, p. 284.

62 Voir Keel/Zimmermann, p. 287.

63 Keel/Zimmermann, p. 269.

par la forêt, ou n'offrirait guère d'alternative pour la réalisation du projet (absence d'autres gisements de gravier ou de roches dures, par exemple).

- Les défrichements visant à permettre la délimitation de nouvelles zones à bâtir au sens de la LAT ne peuvent être autorisés que dans des situations tout à fait exceptionnelles, notamment lorsque la région est en grande partie boisée et qu'un développement raisonnable n'est possible qu'en empiétant sur l'aire forestière. Dans de tels cas, la situation doit être appréhendée à l'échelle régionale (ce qui signifie que le périmètre considéré ne doit pas être défini de façon trop étroite).

La question se pose de savoir si un certain assouplissement est intervenu, notamment dans les villes et les agglomérations, dans l'appréciation des projets de défrichement destinés à gagner des terrains à bâtir. L'arrêt *Chêne-Bougeries* pourrait laisser penser que, dans un contexte de pénurie, il conviendrait d'accorder à l'intérêt lié à la création de logements davantage de poids qu'à celui lié à la conservation de la forêt. Les circonstances particulières du cas n'autorisent toutefois pas une telle généralisation. Ce que l'on peut en revanche déduire de cette affaire, c'est que des défrichements à des fins d'urbanisation sont possibles dans des régions plus faiblement boisées, pour autant que l'ensemble des intérêts en présence (aménagement du territoire, protection de l'environnement, droit forestier) fassent l'objet d'une appréciation globale⁶⁴. Il faut cependant bien voir que l'intérêt lié à la conservation de la forêt revêt d'autant plus de poids que la couverture forestière est faible ou que les fonctions protectrice, récréative, paysagère ou écologique des surfaces forestières concernées sont importantes. En outre, il s'agit de savoir quel poids accorder, lors de la pesée des intérêts en présence, à l'état du périmètre de forêt à défricher⁶⁵. Si un défrichement de faible étendue permet d'améliorer la qualité de tout un quartier ou que le reboisement d'une surface donnée ne peut être exigé dans les faits, cela

peut conduire à relativiser, lors de la pesée des intérêts en présence, l'importance liée à la conservation de la forêt. A l'inverse, cette dernière revêt un poids accru si la surface forestière concernée fait partie d'un périmètre IFP, qu'elle se compose de végétation riveraine au sens de l'art. 21 LPN ou qu'elle constitue un habitat d'une valeur particulière (p. ex. lisière de forêt). L'art. 5 LFo parle d'ailleurs bien de l'intérêt lié à la conservation de la forêt en général, et non de l'intérêt concret lié à la conservation d'une surface forestière déterminée. Une certaine différenciation est envisageable dans le cadre de l'art. 5 al. 4 LFo, en vertu duquel les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées⁶⁶. Il s'agit cependant là de situations tout à fait particulières. La différenciation en question ne ressort pas directement de la loi, les dispositions destinées à protéger la forêt s'appliquant en effet indépendamment de son mode d'exploitation (art. 2 al. 1 LFo). Sur le principe, le Tribunal fédéral s'en tient⁶⁷ à l'observation selon laquelle l'exigence de conserver la forêt vaut sans égard à l'état, à la valeur ou à la fonction de la forêt concernée, et s'applique aussi aux terrains boisés délaissés ou de faible étendue⁶⁸.

5. Marge de manœuvre offerte par la législation actuelle en matière de défrichements à des fins d'urbanisation

Comme on l'a vu, le Tribunal fédéral continue de se montrer très sévère dans l'appréciation des conditions applicables aux autorisations de défricher. Il convient néanmoins de se pencher de plus près sur l'art. 5 LFo.

Toute interprétation juridique commence par une analyse grammaticale, dont l'enjeu consiste à identifier ce que le législateur a régi de façon claire et précise et ce qui, dans le libellé de la disposition, laisse une éventuelle marge d'inter-

prétation. Dans un deuxième temps, il convient d'examiner quels étaient, historiquement, le sens et le but qui sous-tendaient l'élaboration de la disposition. Dans un troisième temps, il s'agit de déterminer si la doctrine et la jurisprudence relatives à l'art. 5 LFo ont évolué et, si oui, dans quel sens. Enfin, il convient d'examiner comment la disposition pourrait être interprétée en tenant compte de la volonté modernisée du législateur, et s'il existe sous la législation en vigueur, du fait de l'évolution des circonstances, une marge de manœuvre en matière de défrichements à des fins d'urbanisation.

5.1 Interprétation grammaticale de l'art. 5 LFo

L'interprétation grammaticale vise avant tout à déterminer si le libellé de la disposition présente de quelconques obscurités ou ambiguïtés⁶⁹. A la différence du droit antérieur, l'art. 5 al. 1 LFo institue une interdiction de principe de défricher. De ce point de vue, le libellé de la disposition est clair et ne demande pas à être interprété («Les défrichements sont interdits»). L'alinéa 2 précise cependant qu'une autorisation de défricher peut être accordée à titre exceptionnel. Une autorisation exceptionnelle vise à prévenir les cas de rigueur et les situations manifestement inopportunes, non voulues par le législateur. Une dérogation ne saurait dès lors être octroyée pour tenir compte de motifs généraux, susceptibles d'être invoqués dans pratiquement tous les cas, car cela reviendrait à détourner la loi⁷⁰. L'art. 5 al. 2 LFo énonce les conditions qui doivent être remplies pour qu'une autorisation de défricher puisse être délivrée (voir point 3.2). Il faut en outre que le défrichement sollicité réponde à des exigences primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt. L'alinéa 3 précise que les motifs financiers, tels que le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain bon marché à des fins non forestières, ne sont pas considérés comme raisons importantes.

5.2 Interprétation historique de l'art. 5 LFo

L'interprétation historique d'une disposition se base sur le sens qu'on lui donnait au moment de son élaboration. L'idée est ici qu'une disposition doit être appliquée telle que le législateur l'a conçue. A cet égard, on établit une distinction entre interprétation historique subjective et objective⁷¹.

5.2.1 Interprétation historique subjective

Dans le cas de cette première méthode, l'élément déterminant est la volonté subjective du législateur historique concret. L'interprétation se base ici sur des documents tels que travaux législatifs préparatoires, projets de loi, rapports officiels, messages du Conseil fédéral ou procès-verbaux des délibérations parlementaires.

Comme mentionné plus haut (point 3.1), l'actuelle loi sur les forêts a remplacé l'ancienne loi de 1902 sur la police des forêts. Elaborée à la fin du XIX^e siècle suite à diverses catastrophes naturelles et à la destruction de vastes surfaces forestières, cette dernière contenait certes toute une série de dispositions importantes, qui furent d'ailleurs reprises pour former le noyau de la nouvelle loi, mais elle ne répondait plus à l'évolution de la situation dans d'autres domaines⁷². Représen-

64 Voir ATF 99 Ib 497 (Melano); Keel/Zimmermann, p. 285; Bühlmann Lukas, *Défricher la forêt pour construire?*, INFORUM VLP-ASPAN 6/10, p. 4 (cit. Bühlmann).

65 Arrêt du TF 1A.232/2006 du 10.04.2007 (Chêne-Bougeries) et 1A.102/2001 du 09.11.2001 (Laax).

66 Keel/Zimmermann, pp. 269 s.

67 Keel/Zimmermann, p. 285.

68 ATF 113 Ib 413 (Bürchen).

69 Voir par exemple: Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7e édition, Zurich 2008, pp. 31 ss (cit. Häfelin/Haller/Keller).

70 Jaissle, p. 126 et références citées.

71 Häfelin/Haller/Keller, pp. 31 ss.

72 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 159.

taient notamment de nouveaux problèmes, la mort des forêts observée dans les années 1980 et 1990, la pression croissante de l'urbanisation sur la forêt, la dégradation de la situation économique des exploitations forestières et les atteintes portées aux fonctions protectrices de la forêt, dont la population avait désormais pris conscience⁷³. A la nécessité de maintenir l'aire forestière s'ajoutait en outre celle de préserver la santé et la résistance de la forêt. Il convenait de «déplacer les accents de l'aspect quantitatif à l'aspect qualitatif de la conservation»⁷⁴.

Du point de vue formel, l'édiction de la nouvelle loi sur les forêts représentait une révision totale mais, du point de vue matériel, il s'agissait d'une révision partielle. Nombre de dispositions qui avaient fait leurs preuves furent reprises et adaptées aux nouvelles connaissances et aux règles modernes de la technique législative⁷⁵. Aux aspects quantitatifs se sont, comme on l'a vu, ajoutés les aspects qualitatifs; aux fonctions protectrice et productrice, la fonction récréative de la forêt. Il ne s'agissait plus seulement de protéger la forêt d'une utilisation trop intensive; une exploitation judicieuse devait désormais viser à en préserver au mieux toutes les fonctions⁷⁶. La conservation qualitative de la forêt est assurée par des prescriptions relatives à son exploitation. Revêt à cet égard une importance de premier plan la protection des forêts contre les activités humaines nuisibles et destructrices⁷⁷. L'exigence d'une conservation quantitative de la forêt n'en a pas moins été reprise dans la nouvelle législation⁷⁸.

Par rapport au droit antérieur, la définition de la notion de défrichement n'a pas été modifiée, mais elle a été ancrée directement dans la loi, et non plus seulement dans l'ordonnance d'exécution y relative (art. 25 OPoIF). L'art. 5 al. 1 LFo stipulait désormais que les défrichements étaient en principe interdits. Cette interdiction – qui découlait de l'exigence de conserver la forêt énoncée aux art. 1 et 3 LFo – était encore soulignée par le fait qu'on lui réservait un alinéa séparé⁷⁹. Lors des délibérations parlementaires, l'interdic-

tion de défricher ne donna lieu à aucun débat. Comme les conditions auxquelles l'ordonnance sur la police des forêts soumettait jusqu'alors l'octroi d'une autorisation de défricher avaient fait leurs preuves, elles furent reprises dans la loi, et complétées par celle voulant que les exigences de l'aménagement du territoire soient respectées⁸⁰. Par rapport à l'ancienne ordonnance, on renonça à mentionner expressément la diminution de l'aire forestière comme fait assimilable à un défrichement, ce qui ne représente toutefois pas une modification du droit matériel⁸¹. La décision relative au défrichement sollicité – autorisation ou rejet – doit toujours, en vertu de la loi, résulter d'une pesée globale des intérêts en présence. A cet égard, le requérant doit démontrer que le défrichement répond à un intérêt public ou privé primant celui lié à la conservation de la forêt. Le message de 1988 précisait que, dans la pratique, les principaux motifs de défrichement invoqués étaient l'approvisionnement en eau potable, l'approvisionnement en matières premières (gravier, sable, chaux, granit, etc.), la création de décharges, la réalisation de voies de communication, l'édification d'installations touristiques, l'alimentation en énergie et la défense nationale⁸². Comme on le voit, il s'agit là d'ouvrages ou infrastructures concrets, aucune mention n'étant faite des zones d'affectation.

En ce qui concerne l'exigence selon laquelle l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne doit pouvoir être réalisé qu'à l'endroit prévu, les motifs cités à titre d'exemple sont l'existence de gisements de matériaux, la faisabilité technique et la protection du paysage⁸³.

Il est en outre relevé que, pour les projets à incidences spatiales prévus en forêt, l'aménagement du territoire revêt une importance toujours plus grande. Comme l'ouvrage projeté doit remplir les conditions posées en matière d'aménagement du territoire (art. 5 al. 2 let. b LFo), il faut qu'aient été édictés «des plans directeurs cantonaux, des programmes régionaux relatifs, par exemple, à l'approvisionnement, à l'élimination des déchets ou au tourisme, ou des plans d'affectation com-

munaux». Selon le message du Conseil fédéral, «ce sont ces documents qui, en règle générale, permettent d'apporter la preuve qu'il existe un intérêt public prépondérant, et sur lesquels se fonde ensuite l'examen des intérêts en présence, soit l'intérêt du requérant et l'intérêt à la conservation des forêts»⁸⁴. Cela ne représente toutefois, dans le cadre de la pesée globale des intérêts en présence, qu'un élément parmi d'autres. Il ressort de ce qui précède que, lors de l'élaboration de la loi sur les forêts, le législateur n'a mené – du moins en ce qui concerne l'art. 5 LFo – aucune réflexion particulière sur les défrichements à des fins d'urbanisation, et qu'il n'entendait pas modifier la pratique établie. La question de la pression exercée par l'urbanisation sur la forêt a toutefois donné lieu à de vifs débats lors des délibérations relatives à l'art. 12 LFo.

Cet article régit l'insertion des forêts dans les plans d'affectation («L'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher»). Dans le projet de loi initialement proposé par le Conseil fédéral, l'article en question comprenait un alinéa supplémentaire (art. 12 al. 1 P-LFo), libellé comme suit: «Si, après avoir étudié soigneusement tous les intérêts en présence, les cantons estiment que l'insertion future de forêts dans une zone d'affectation selon les articles 14 à 18 de la loi fédérale sur 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire répond à un intérêt public important, ils l'indiquent dans leurs plans directeurs.»⁸⁵ Au Parlement, cette disposition fit l'objet de houleuses discussions⁸⁶ et fut même considérée comme l'article-clé de la nouvelle législation⁸⁷. Ses détracteurs craignaient un affaiblissement lourd de conséquences de la protection de la forêt. Ainsi le conseiller national libéral-radical argovien Willy Loretan avertissait-il: «Je vais vous donner quelques exemples d'atteintes à la protection de la forêt telles qu'elles pourraient survenir: il y a dix ou quinze ans, la Ville de Zurich projetait de réaliser un morceau de ville dans la forêt du Zürichberg. L'exécutif cantonal a refusé de façon claire et nette de donner son aval au projet, si

bien que la Confédération n'a pas eu à trancher. Ce n'est cependant pas seulement Zurich, mais toute une série d'autres villes et communes qui sont confrontées au fait que l'urbanisation ne peut plus s'étendre au sein des limites normales. La densification n'a pas su se défaire de sa réputation de simple slogan. Il est donc logique que la pression exercée sur la forêt et, partant, sur les autorités cantonales compétentes, augmente, avec pour but de démontrer, dans les plans directeurs, qu'il existe un intérêt public à intégrer des parties de forêt aux zones d'affectation destinées à la construction. On pourrait alors montrer, dans les plans directeurs cantonaux et régionaux, qu'un tel intérêt existe pour de vastes surfaces. Certes, il faudrait encore, selon la philosophie de l'article 12, une autorisation de défricher. Mais, comme on l'a dit, celle-ci serait relativement facile à obtenir, puisqu'il suffirait d'invoquer la pesée d'intérêts déjà effectuée au détriment de la forêt dans le cadre de la planification directrice.»⁸⁸

On était donc déjà conscient, à l'époque, des conflits susceptibles de survenir entre urbanisation et conservation de la forêt. On craignait que

73 Jaissle, p. 29 et références citées.

74 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 167.

75 Jaissle, p. 34.

76 Zimmerli Ulrich, Raumnutzung und Wald, exposé donné dans le cadre du colloque international «Forstliche Planung und gesellschaftliches Umfeld», qui s'est tenu du 12 au 16 octobre 1992 à Ascona, actes du colloque, EPFZ 1993.

77 Jaissle, p. 35.

78 Art. 3 LFo: «L'aire forestière ne doit pas être diminuée.»

79 Sonanini, p. 85.

80 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 175.

81 Jaissle, p. 115.

82 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 176.

83 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 176.

84 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 176.

85 Message concernant la loi sur les forêts, FF 1988 III 213.

86 Voir BO 1991 N, pp. 301 ss et 1519 ss, ainsi que BO 1991 E, pp. 548 s. et 804 s.

87 BO 1991 N, p. 302.

88 BO 1991 N, p. 301, intervention Loretan Willy.

Aperçu des résultats

Dans les cantons densément peuplés, où les besoins en espace ne cessent d'augmenter, la question se pose de savoir s'il est possible d'interpréter de façon plus souple, dans le cadre des pesées d'intérêts à effectuer au niveau de la planification directrice, l'exigence très stricte de conserver la forêt. Ainsi se demande-t-on, dans le canton de Zurich, si le milieu bâti ne pourrait pas, dans certains cas et à l'issue d'un examen circonstancié, s'étendre sur l'aire forestière. Pour tirer la question au clair, il convient de cerner la marge de manœuvre qu'offre l'article 5 de la loi fédérale sur les forêts (LFo). Les résultats de l'avis de droit rendu par l'Association suisse pour l'aménagement national et soumis, pour deuxième avis, au Prof. Willi Zimmermann de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, peuvent être résumés comme suit:

- En vertu de l'art. 5 LFo, les défrichements sont en principe interdits. Une autorisation exceptionnelle de défricher ne peut être délivrée que si le requérant démontre que le défrichement en question répond à des exigences primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt. Il faut en outre que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être réalisé qu'à l'endroit prévu et qu'il remplisse, d'un point de vue matériel, les conditions posées en matière d'aménagement du territoire. Enfin, le défrichement ne doit présenter aucun danger sérieux pour l'environnement et les exigences de la protection de la nature et du paysage doivent être respectées (point 3.2).
- L'intérêt prépondérant invoqué peut être de nature tant publique que privée, ou résulter d'une conjonction d'intérêts publics et privés. La loi présume cependant que l'intérêt lié à la conservation de la forêt prime celui lié au défrichement. Le requérant qui conteste cette présomption doit démontrer le contraire de façon probante, en invoquant des raisons importantes (point 3.2.1).
- En matière de défrichements, le passage de l'ancienne loi sur la police des forêts à la nouvelle loi sur les forêts, entrée en vigueur en 1993, n'a entraîné aucun changement sur le fond. La jurisprudence n'a pas connu non plus, depuis, d'évolution notable, le Tribunal fédéral continuant de se montrer très strict lorsqu'il s'agit d'apprécier si les conditions applicables aux défrichements sont remplies (point 4).
- Les défrichements doivent rester exceptionnels et ne peuvent être autorisés que si les conditions exhaustivement énoncées à l'art. 5 LFo sont strictement respectées.
- Un examen circonstancié des sites d'implantation alternatifs est indispensable. Si les sites envisageables ont été soigneusement évalués lors des procédures de planification et d'autorisation et que lesdites procédures ont été coordonnées entre elles, il ne reste plus alors, pour la décision de défrichement, qu'une marge d'appréciation restreinte. De fait, une grande part de la pesée des intérêts en présence s'effectue au moment où l'on examine si l'implantation de l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité est imposée par sa destination.
- Dans la plupart des cas tranchés par le Tribunal fédéral, les autorisations de défricher accordées l'ont été pour des ouvrages isolés ou des surfaces forestières relativement modestes; peu l'ont été pour la délimitation de nouvelles zones d'affectation au sens des art. 14 ss LAT. Le plus souvent, la région concernée était en grande partie recouverte par la

forêt, ou n'offrait guère d'alternative pour la réalisation du projet (absence d'autres gisements de gravier ou de roches dures, par exemple).

- De fait, les défrichements sollicités en vue de délimiter de nouvelles zones à bâtir au sens de la LAT ne peuvent être autorisés que dans des situations tout à fait exceptionnelles, notamment lorsque la région est en grande partie boisée et qu'un développement raisonnable n'est possible qu'en empiétant sur l'aire forestière (voir l'exemple de la commune tessinoise de Maderno). Hormis les situations de ce type, des défrichements sont susceptibles d'être autorisés, dans des cas particuliers, pour compléter certains quartiers, comme le montre un récent arrêt du Tribunal fédéral portant sur la commune genevoise de Chêne-Bougeries (point 4.2.a).
- L'exigence de conserver la forêt a été reprise, sans subir de modification, de l'ancienne législation sur la police des forêts. Le législateur a cependant fait d'une obligation (celle de conserver la forêt, telle que l'énonçait l'art. 31 LPoLF) une interdiction (celle de défricher, telle que la formule l'art. 5 al. 1 LFo) – interdiction qui revêt d'autant plus de poids qu'elle fait l'objet d'un alinéa spécifique. Les défrichements devront, à l'avenir aussi, rester tout à fait exceptionnels – y compris s'ils sont sollicités à des fins d'urbanisation. En outre, le législateur a expressément refusé, au terme d'un débat houleux, que les conditions d'un défrichement à des fins d'urbanisation puissent être créées dans le cadre de la pesée d'intérêts à effectuer au niveau de la planification directrice (point 5.2).
- L'adoption de la nouvelle loi sur les forêts n'a donc rien changé à l'interdiction stricte de défricher qui prévalait déjà. Dès lors, le droit en vigueur ne laisse – comme le confirment jurisprudence et doctrine – que peu de marge pour une interprétation large des dispositions actuelles en matière de défrichements. Dans le cadre de la révision législative que les Chambres fédérales ont adoptée au printemps 2012, il n'a jamais été question non plus d'assouplir les conditions applicables aux défrichements. La loi sur les forêts n'a été modifiée qu'en ce qui concerne certaines régions (de montagne) où l'aire forestière augmente sensiblement. Là où des limites forestières statiques auront été définies, les peuplements qui pousseront au-delà ne revêtiront pas – même hors des zones à bâtir – le statut de forêt et pourront donc être supprimés sans autorisation de défricher. On pourra en outre, dans ces régions, renoncer à compenser les défrichements en nature au profit de mesures en faveur de la nature et du paysage (point 5).
- En se basant sur l'exemple du secteur de Balsberg à Kloten, la dernière partie de l'avis de droit examine si, dans les régions densément peuplées, le milieu bâti peut, dans certains cas et à l'issue d'une pesée circonstanciée des intérêts en présence, s'étendre sur l'aire forestière. A la lumière du droit en vigueur et de l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral, il apparaît que l'octroi de telles autorisations de défricher n'est pas possible. Les enjeux d'aménagement du territoire ne sont pas en mesure de l'emporter sur l'intérêt lié à la conservation de la forêt. Compte tenu du contexte local et des besoins concrets en matière d'urbanisation, le défrichement d'une surface plus modeste pourrait éventuellement – comme dans le cas genevois de Chêne-Bougeries – être envisagé. Cela présupposerait toutefois l'élaboration d'un projet concret, sur la base duquel une pesée globale des intérêts en présence puisse être effectuée (point 6).

le projet d'art. 12 al. 1 LFo ne permette de contourner les conditions très strictes applicables aux autorisations de défricher, et ne réduise la procédure de défrichement subséquente à une pure formalité⁸⁹. Selon les détracteurs de la disposition, l'alinéa 2 du même article⁹⁰ ne servirait à rien, car la décision déterminante se prendrait au niveau du plan directeur, et non dans le cadre de la procédure ultérieure de plan d'affectation. On n'examinerait donc plus soigneusement, comme auparavant, si l'atteinte portée à la forêt se justifiait dans chaque cas concret, mais on prendrait des décisions à grande échelle dans le cadre de la planification directrice⁹¹.

D'autres voix plaidaient cependant pour que l'insertion future de forêts dans une zone d'affectation puisse être prévue dans les plans directeurs. Selon les partisans de l'alinéa en question, la résolution des problèmes d'utilisation du sol actuels requerrait impérativement une coordination judiciaire entre forêt et aménagement du territoire, et il était faux de soustraire la forêt à l'examen d'ensemble auquel il convenait de procéder pour répondre aux besoins en matière d'aménagement⁹². Le Conseil fédéral précisa que le but de l'art. 12 LFo était que les forêts soient insérées dans les plans directeurs s'il apparaissait opportun, à l'issue d'une pesée globale des intérêts en présence, qu'une zone d'affectation soit ultérieurement délimitée. L'art. 12 al. 1 LFo ne fondait donc pas la compétence d'inscrire, dans les plans directeurs, les projets d'utilisation de l'aire forestière à d'autres fins – compétence qui était en revanche déjà ancrée – y compris en matière forestière – dans les art. 6 ss LAT⁹³.

Après que le Conseil des Etats eut repris sans discussion la version du Conseil fédéral⁹⁴, la majorité du Conseil national finit, à l'issue d'un long débat, par l'accepter également⁹⁵. Il n'y avait donc pas, après les premières délibérations, de divergences entre les deux Chambres. La disposition fut toutefois remise sur le tapis par la suite⁹⁶. Au terme du débat très émotionnel évoqué plus haut, les deux conseils décidèrent finalement de renoncer à l'alinéa en question⁹⁷.

Qu'implique cette décision pour l'interprétation de l'art. 5 LFo? Elle montre que, même si le vote final était serré et que la disposition avait été acceptée au premier tour, le législateur ne voulait pas d'un affaiblissement du régime (très strict) de protection de la forêt. Il était conscient de la pression que subissait la forêt dans les régions densément peuplées, et se prononça donc contre la possibilité de prévoir, dans les plans directeurs, l'insertion future de forêts dans une zone d'affectation.

La méthode d'interprétation historique subjective n'est en principe indiquée que si l'on peut démontrer qu'il existait une volonté dominante du législateur au moment de l'édition de la disposition concernée⁹⁸. C'est en l'occurrence le cas. A l'issue d'un débat intense, le législateur a refusé – même si c'est à une courte majorité – que l'interdiction de défricher soit affaiblie du fait de considérations relevant de l'aménagement du territoire, et il a expressément ancré cette interdiction – en lui consacrant un alinéa spécifique – à l'art. 5 LFo. Aussi des dérogations à l'interdiction de défricher ne devraient-elles être accordées qu'avec beaucoup de circonspection – en particulier lorsqu'elles sont sollicitées à des fins d'urbanisation.

5.2.2 Interprétation historique objective

Dans le cas de la méthode historique objective, l'élément déterminant est la portée que l'on accordait à la disposition concernée au moment de son élaboration. On ne se base donc plus, ou plus seulement, sur la volonté du législateur, mais sur le sens que la disposition revêtait à la lumière de l'avis général de l'époque⁹⁹.

En l'espèce, l'interprétation historique objective mène à la même conclusion que l'interprétation historique subjective. Comme on l'a vu, on était conscient qu'il existait, dans certains cantons, un intérêt public à insérer des parties de forêt dans des zones à bâtir. La protection de la forêt était toutefois fortement ancrée, et l'on entendait qu'elle le reste. La population attachait déjà

beaucoup de valeur à la forêt, et ne se serait dès lors guère ralliée à un assouplissement des conditions applicables aux défrichements.

5.3 Evolution de la doctrine et de la jurisprudence relatives à l'art. 5 LFO

5.3.1 Jurisprudence

La jurisprudence récente a déjà été commentée en détail plus haut (point 5). En matière de défrichements, le passage à la nouvelle loi sur les forêts n'avait guère apporté de changements sur le plan matériel. Depuis, la jurisprudence y relative n'a pas connu d'évolution fondamentale non plus, le Tribunal fédéral continuant d'appliquer, dans ce domaine, des critères très stricts.

En ce qui concerne les défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir, on n'observe aucun assouplissement de la pratique du Tribunal fédéral, même si les juges ont exceptionnellement estimé, dans l'arrêt *Chêne-Bougeries*, que l'intérêt lié à la construction de logements primait celui lié à la conservation de la forêt (voir point 4.4).

5.3.2 Doctrine

Les conditions applicables aux défrichements n'ayant pas fondamentalement changé avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les forêts, il vaut la peine d'examiner aussi la doctrine antérieure.

Jenni met en avant la présomption légale selon laquelle l'intérêt lié à la conservation de la forêt prime tous les autres. C'est donc au requérant qu'il incombe – à juste titre – de démontrer le contraire¹⁰⁰.

Aemisegger/Wetzel se montrent très critiques à l'égard des défrichements sollicités – sous l'ancien droit – à des fins d'urbanisation. Selon ces auteurs, les autorisations de défricher doivent, en tant que dérogations à l'exigence de conserver la forêt, s'en tenir aux cas de figure énoncés dans la

loi. L'interprétation de ces conditions doit rester très restrictive. La voie dérogatoire ne saurait en particulier servir à détourner la loi. En principe, les défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir sont (sauf s'il s'agit de nouveaux peuplements) à rejeter: «Avec le temps, un nombre croissant de communes finiront par être entièrement construites. Si l'on pouvait empiéter sur la forêt chaque fois qu'un tel cas se présente, sous prétexte que la croissance de la commune répond à un intérêt prépondérant, l'exigence de conserver la forêt s'en trouverait affaiblie de façon contraire à la loi. Mais les défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir nous semblent problématiques pour une autre raison encore. Tant que la Suisse disposera d'une quantité plus que suffisante de terrains à bâtir légalisés (problème des zones à bâtir surdimensionnées), il s'imposera de rechercher, en commençant par les communes où tous les terrains sont construits, des solutions à l'échelle régionale.»¹⁰¹ Au lieu de défricher pour gagner des terrains à bâtir dans une commune donnée, les auteurs cités proposent par exemple de dimensionner la zone à bâtir de la commune voisine de manière à per-

89 BO 1991 N, p. 302, intervention David Eugen.

90 A savoir l'actuel art. 12 LFO: «L'insertion de forêts dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher.»

91 BO 1991 N, p. 302, intervention David Eugen.

92 BO 1991 N, pp. 301 s., intervention Hess Otto.

93 Dans ce sens voir BO 1991 E, p. 549, intervention COTTI FLAVIO.

94 BO 1989 E, p. 269.

95 BO 1991 N, pp. 300 ss.

96 En vertu de la loi sur les rapports entre les conseils, le fait que les commissions des deux Chambres l'aient proposé le permettait; voir aussi Jaisle, pp. 295 ss.

97 BO 1991 E, p. 805.

98 Häfelin/Haller/Keller, p. 35.

99 Häfelin/Haller/Keller, p. 35; Tschannen Pierre, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2e édition, Berne 2007, p. 63 (cit. Tschannen).

100 Jenni, p. 38.

101 Aemisegger Heinz/Wetzel Thomas, *Wald und Raumplanung*, Schriftenfolge VLP-ASPAN n°38, Berne 1985, pp. 144 ss (cit. Aemisegger /Wetzel).

mettre le développement voulu – auquel cas les cantons pourraient être amenés à soutenir, par des mesures de péréquation financière, les communes «entièrement construites».

Selon *Jaissle*, qui se prononce déjà sur la nouvelle législation, les dispositions relatives aux autorisations de défricher doivent être interprétées de façon restrictive. En tant que dérogations, ces autorisations ne doivent être délivrées que dans des cas vraiment particuliers. Le statut d'exception doit rester strictement lié aux conditions énoncées dans la loi¹⁰² et ne saurait être arbitrairement reconnu ou dénié. Il n'est pas admissible que la voie dérogatoire conduite – par exemple du fait d'une pratique trop large en matière d'autorisation – à ce que la loi soit détournée¹⁰³.

Keller relève que le Tribunal fédéral poursuit, sous le nouveau droit, sa pratique très stricte en matière de défrichements¹⁰⁴.

Après une analyse approfondie de la jurisprudence du Tribunal fédéral, *Keel/Zimmermann* laissent ouverte la question de savoir si un certain assouplissement est intervenu dans l'appréciation des défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir dans les villes et les agglomérations. Selon ces auteurs, cependant, on peut conclure de la pratique de la Haute Cour que, si l'ensemble des intérêts en présence (aménagement du territoire et droit forestier) font l'objet d'une appréciation globale, de tels défrichements sont aussi envisageables dans les secteurs dont la forêt recouvre moins de 80 pour cent de la superficie. Le fait que les conditions applicables aux défrichements sont remplies doit cependant toujours faire l'objet d'une démonstration circonstanciée¹⁰⁵.

Enfin, *Schärer* estime que la nouvelle loi sur les forêts reste une loi très progressiste, qui met le développement durable au centre des préoccupations¹⁰⁶. Dans son article de 2002, l'auteur risquait un regard prospectif et, avançant qu'il y aurait peut-être lieu, une dizaine d'années plus tard, de réévaluer la législation forestière, émettait quelques idées à ce sujet. Ainsi jugeait-il notamment souhaitable que les prescriptions en

matière de défrichements permettent une pratique différenciée selon les régions, sans que cela n'entraîne pour autant un assouplissement général de l'interdiction de défricher¹⁰⁷.

5.4 Interprétation actualisante et téléologique de l'art. 5 LFo

La question se pose à présent de savoir comment l'art. 5 LFo pourrait être interprété d'un point de vue actuel, et s'il existe désormais, compte tenu de l'évolution des circonstances, une certaine marge de manœuvre en matière de défrichements à des fins d'urbanisation. L'interprétation *actualisante* (ou méthode de la libre recherche scientifique) part de la conception historique de la disposition, mais se demande quels en sont ou devraient être, selon les intentions du législateur historique, le sens et le but dans les circonstances prévalant aujourd'hui, c'est-à-dire au moment de son application. L'élément déterminant est donc ici le sens qu'il paraît juste et judicieux de donner à la disposition dans le contexte actuel. Une telle interprétation diffère ainsi d'une interprétation strictement historique¹⁰⁸ et permet d'éviter de figer l'ordre juridique (comme on reproche souvent à la méthode historique de le faire). Elle permet au droit d'évoluer et de s'adapter en permanence à la réalité sociale¹⁰⁹. De ce fait, elle revêt aujourd'hui une importance considérable, voire, selon certains auteurs, prépondérante¹¹⁰. Elle est liée aux réflexions qui sous-tendent l'interprétation *téléologique*, qui s'intéresse au but de la disposition et postule que le libellé de cette dernière ne doit pas être considéré isolément, mais en lien avec les objectifs poursuivis par le législateur. A cet égard, le but assigné à la règle de droit par le législateur historique n'est pas le seul déterminant, le but de la disposition pouvant au contraire évoluer et s'écarter, dans une certaine mesure, des conceptions qui prévalaient à l'époque¹¹¹.

5.4.1 L'exemple actuel du projet «Waldstadt Bremer»

Les multiples sollicitations dont le sol fait l'objet et la raréfaction des terrains à bâtir observable dans les villes et les agglomérations accroissent la pression que subit la forêt et conduisent certains milieux à réclamer un assouplissement des conditions applicables aux défrichements. Ce débat n'est pas nouveau (voir point 5.2.1). L'un des principaux exemples actuels est le projet «Waldstadt Bremer», qui prévoit une extension urbaine au nord de la ville de Berne¹¹². Près de 34 hectares de forêt sont ici destinés à faire place à des logements de qualité pour 6000 à 8000 personnes. Le site s'étend entre le quartier résidentiel et universitaire de la Länggasse et l'autoroute, qui, pour des raisons de protection contre le bruit, avait été délibérément construite, non pas en lisière de forêt, mais à quelque distance du milieu bâti existant. La réalisation du projet nécessiterait de couvrir partiellement cette infrastructure. L'Office fédéral du développement territorial a accordé au projet le statut de projet-modèle, en vue de déterminer si et, dans l'affirmative, à quelles conditions la forêt de Bremgarten pourrait se profiler comme espace de développement urbain. Les promoteurs du projet, parmi lesquels figure une association dont font partie d'éminentes personnalités de la ville de Berne, partent du principe que l'opération pourrait être réalisée en conformité avec l'actuelle législation sur les forêts¹¹³.

Les plus grandes doutes subsistent cependant à ce sujet¹¹⁴. Eu égard aux considérations qui précèdent, il est peu vraisemblable que le Tribunal fédéral validerait l'octroi d'une autorisation de défricher destinée à réaliser le projet. Comme on l'a vu, en effet, la Haute Cour continue d'évaluer les demandes de défrichement à l'aune de critères très stricts, et l'on ne saurait admettre que la voie dérogatoire serve à contourner la volonté du législateur¹¹⁵. En l'occurrence, il semble particulièrement difficile de démontrer que le projet ne pourrait être réalisé qu'à l'endroit prévu.

Certes, la ville de Berne connaît une certaine pénurie de logements. Cela ne suffit toutefois pas pour justifier le défrichement sollicité car, à Berne, *un développement urbain conforme aux exigences de l'aménagement du territoire peut être assuré sans empiéter sur l'aire forestière concernée* et, à la différence d'autres villes suisses, Berne dispose de plusieurs secteurs de développement alternatifs. Ainsi le Canton et la Ville ont-ils délimité, à proximité immédiate du site retenu pour le projet «Waldstadt Bremer», un pôle de développement au potentiel important. Le fait que ce site n'ait pas, jusqu'ici, suscité l'intérêt escompté auprès des investisseurs, ne devrait guère impressionner le Tribunal fédéral, et ne constitue pas une raison propre à justifier l'octroi d'une autorisation de défricher¹¹⁶.

5.4.2 Révisions législatives

Au cours des dernières années, plusieurs tentatives ont été entreprises pour réviser – du moins partiellement – la loi sur les forêts. Parmi celles-ci figurait l'avant-projet de révision partielle élaboré

102 Voir ATF 119 Ib 397 consid. 5b, p. 401 (Ried-Brigüe).

103 Jaissle, pp. 124 ss.

104 Keller Peter M., *Premières expériences avec la nouvelle législation forestière, Territoire & Environnement VLP-ASPAN*, Berne 1995, pp. 16 ss.

105 Keel/Zimmermann, pp. 285 s., voir point 5.4.

106 Schärer Werner, *Die eidgenössische Waldgesetzgebung aus der Sicht der Vollzugsbehörde des Bundes*, *Journal forestier suisse* 2002, p. 344 (cit. Schärer).

107 Schärer, p. 344; voir les réflexions que mène actuellement le Parlement, point 5.4.2.

108 Häfelin/Haller/Keller, p. 36; Tschannen, p. 64.

109 Häfelin/Haller/Keller, p. 36.

110 Häfelin/Haller/Keller, p. 37.

111 Häfelin/Haller/Keller, pp. 37 s.; Tschannen, pp. 65 s.

112 A propos du projet, voir: www.waldstadtbremer.ch (état au 22.2.2013).

113 Brand Christine, *Wald in Gefahr*, NZZ am Sonntag du 16.10.2011.

114 Voir Bühlmann, pp. 4 ss.

115 Jaissle, pp. 124 ss.

116 Bühlmann, p. 5.

par le Conseil fédéral, qui visait, entre autres, à assouplir l'interdiction de procéder à des coupes rases¹¹⁷. En réaction à cette proposition fut déposée, en octobre 2005, l'initiative populaire «Sauver la forêt suisse», qui visait, à travers une modification de l'art. 77 Cst., à renforcer la protection des forêts et à en restreindre les possibilités d'exploitation. Il s'agissait notamment d'ancrer dans la Constitution une interdiction plus stricte de défricher, ainsi qu'une interdiction absolue de procéder à des coupes rases.

En 2007, le Conseil fédéral soumit au Parlement une modification de la loi sur les forêts adaptée en fonction des réponses remises dans le cadre de la procédure de consultation. Il donna à cette révision le statut de contre-projet indirect à l'initiative «Sauver la forêt suisse» et recommanda de rejeter cette dernière¹¹⁸. Les modifications proposées comportaient, entre autres, une extension des limites statiques de la forêt aux zones de non-bâtir et un assouplissement de l'obligation de compenser les défrichements. Tant le Conseil national que le Conseil des Etats décidèrent à l'unanimité de ne pas entrer en matière, suivant en cela les propositions de leurs commissions chargées de l'examen préalable. Les intérêts économiques et écologiques en partie contradictoires liés à l'utilisation de la forêt n'avaient pu être ramenés à un dénominateur commun susceptible de servir de base à une révision de la loi. Les propositions de modification portant sur l'exploitation économique de la forêt avaient, en particulier, suscité une vague d'oppositions: alors que les uns y voyaient un durcissement drastique des conditions imposées en matière de gestion forestière, les autres craignaient que le principe de protection ne s'en trouve sapé¹¹⁹.

En dépit de la nette opposition du Parlement au projet de révision, personne ne contestait la nécessité d'adapter la législation. Tant les commissions compétentes que les Chambres estimaient que des solutions pragmatiques devaient être recherchées, en particulier dans le domaine de la *flexibilisation de la politique forestière en matière*

de surface. Les dispositions proposées dans ce sens avaient d'ailleurs été bien accueillies par beaucoup des participants à la procédure de consultation susmentionnée. Il était avéré que la forêt s'était rétablie et qu'elle connaissait même depuis quelque temps, dans les régions alpines, une forte croissance naturelle. De fait, il pouvait se révéler difficile, dans ces régions, de s'acquitter de l'obligation de compenser les défrichements en nature. Il n'était cependant pas question d'assouplir l'interdiction de défricher.

Dans ce contexte, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E) décida de prendre les choses en main en élaborant elle-même un projet de modification de la loi sur les forêts¹²⁰. Elle proposa d'accorder aux cantons la possibilité de fixer, y compris hors des zones à bâtir, des limites forestières statiques dans les secteurs où ceux-ci souhaiteraient empêcher la croissance de la forêt. En outre, le projet de la commission prévoyait la possibilité de renoncer à compenser les défrichements lorsqu'il s'agissait de récupérer des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années, d'assurer la protection contre les crues et la revitalisation des cours d'eau, ou encore de préserver des biotopes. Il n'était cependant pas question d'assouplir les conditions applicables aux défrichements, ni de modifier l'art. 5 LFo. A cet égard, le conseiller national socialiste Beat Jans déclarait, en tant que rapporteur de la commission: «Le projet traite maintenant de la question des défrichements. Il n'entend toutefois pas ébranler le principe de l'interdiction de défricher, mais s'intéresse uniquement aux questions de savoir comment il convient de traiter les nouveaux peuplements et quelles mesures de compensation doivent être prises si une autorisation de défricher est exceptionnellement délivrée. Ces questions sont d'une grande importance car, en Suisse, l'aire forestière augmente rapidement. Elle dépasse aujourd'hui d'environ 50 pour cent ce qu'elle était il y a 150 ans, quand la loi sur les forêts fut introduite. [...] Cela est presque uni-

quement dû au fait que, dans les régions concernées, l'exploitation agricole a été abandonnée, ce qui a permis à la forêt de gagner du terrain. Il faut cependant bien voir que la situation est totalement différente sur le Plateau. Ici, la forêt n'a pas du tout augmenté. Elle y reste sous pression. Nous observons donc, en Suisse, une évolution qui diffère beaucoup selon les régions. Or, notre rigide loi sur les forêts ne tient pas compte de ces différences. C'est pourquoi nous délibérons sur ce projet, qui tente d'y remédier.»¹²¹

Les deux Chambres étaient d'accord sur le fait que, dans les régions où la surface forestière augmentait, notamment dans les Alpes et sur leur versant sud, on devait pouvoir, en cas de défrichement, renoncer aux boisements compensatoires si des mesures équivalentes, propres à déployer un effet à long terme, étaient prises en faveur de la diversité biologique de la forêt, ou en faveur de la nature et du paysage. Le Conseil des Etats estimait pour sa part que, sur le Plateau, où l'aire forestière avait, durant les dernières années, stagné sous l'effet de la pression urbaine, aucune dérogation à l'obligation de compenser les défrichements en nature ne devait être accordée. Le Conseil national était cependant d'un autre avis. De son point de vue, des dérogations devaient être admises si elles permettaient de préserver des terres cultivables ou des périmètres d'une grande valeur écologique ou agricole. A la différence du Conseil des Etats, la Chambre basse était aussi favorable à l'introduction de limites forestières statiques hors des zones à bâtir, avec pour conséquence que les arbres et arbustes poussant au-delà de la limite fixée ne soient plus, sur le plan formel, considérés comme forêt, et puissent donc être supprimés sans compensation. Lors de la procédure d'élimination des divergences, les deux Chambres se mirent d'accord sur une version qui correspondait, sur les points essentiels, au projet de la CEATE-E. Seules les mesures de compensation envisageables furent précisées dans le sens où le souhaitait le Conseil national¹²².

On observe donc une certaine évolution dans l'approche de la problématique. Globalement, l'aire forestière augmente et la forêt n'est plus aussi menacée qu'à l'époque de l'adoption de la loi sur la police des forêts. Il est cependant clair aussi que cette augmentation n'est pas uniforme: elle concerne surtout les Alpes et leur versant sud et, là encore, pas partout dans la même mesure. On recherche désormais, pour ces

117 Zimmermann Willi, Waldgesetzrevision mit offenem Ausgang, tec21 38/2005, pp. 4 ss. Alors que la loi instituait jusque-là une interdiction générale de défricher, sous réserve de dérogation, l'avant-projet en question prévoyait d'autoriser les coupes rases sur une superficie allant jusqu'à deux hectares (soit environ deux terrains de football et demi).

118 Message du 28 mars 2007 relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts et à l'initiative populaire «Sauver la forêt suisse», FF 2007 3629.

119 Rapport du 3 février 2011 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats, Initiative parlementaire 09.474, Flexibilisation de la politique forestière en matière de surface, FF 2011 4089.

120 Initiative parlementaire 09.474, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats.

121 BO 2012 N, pp. 140 s., intervention Jans Beat.

122 Modification du 16.03.2012 de la loi fédérale sur les forêts (le délai référendaire a expiré le 5 juillet 2012, le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur), FF 2012 3207. Aperçu des principales modifications:

Art. 7: «2 Au lieu de fournir une compensation en nature, il est possible 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.

3 Il est possible de renoncer à la compensation du défrichement: a. pour récupérer des terres agricoles sur des surfaces conquises par la forêt au cours des 30 dernières années;

b. pour assurer la protection contre les crues et la revitalisation des cours d'eau; c. pour préserver et valoriser des biotopes selon les art. 18a et 18b, al. 1, de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage.»

Art. 10: «2 Lors de l'édiction et de la révision des plans d'affectation au sens de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, une constatation de la nature forestière doit être ordonnée:

a. là où des zones à bâtir confinent ou confineront à la forêt; b. là où, en dehors des zones à bâtir, le canton veut empêcher une croissance de la surface forestière.»

régions, des solutions plus flexibles. Comme on l'a vu, toutefois, la révision adoptée par les Chambres ne touche pas aux conditions applicables aux défrichements telles que les énonce l'art. 5 LFo. Au contraire, le législateur a toujours insisté sur le fait que ces conditions restrictives devaient être maintenues. Le fait que des limites statiques soient, aujourd'hui déjà, fixées le long des zones à bâtir et qu'elles le seront aussi, à l'avenir, dans certains secteurs sis hors de ces zones (avec pour conséquence que les peuplements poussant au-delà de ces limites pourront être à tout moment rasés) devrait conduire à ce que les autorisations de défricher soient délivrées avec plus de retenue qu'auparavant. En effet, la conception dynamique de la forêt qui prévalait sous l'ancienne législation (et qui donnait parfois lieu à un empiètement indésirable de la forêt sur les zones à bâtir ou les terres agricoles) avait tendance, dans les cas limites, à faire pencher la balance en faveur des défrichements sollicités¹²³.

5.4.3 Opinion publique

L'opinion publique va dans le même sens. La protection de la forêt et l'interdiction de défricher sont des principes profondément ancrés dans les esprits. Comme l'a montré l'enquête publiée en février 2012 par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), 85 pour cent de la population suisse souhaitent que l'interdiction de défricher soit maintenue¹²⁴.

5.5 Conclusions

Historiquement parlant, l'art. 5 LFo a été repris, pratiquement sans modifications, de l'ancienne législation sur la police des forêts. Le législateur a cependant fait d'une obligation (celle de conserver la forêt, telle que l'énonçait l'art. 31 LPoLF) une interdiction (celle de défricher, telle que la formule l'art. 5 al. 1 LFo) – interdiction qui revêt d'autant plus de poids qu'elle fait l'objet d'un ali-

néa spécifique. Les défrichements – surtout s'ils sont sollicités à des fins d'urbanisation – doivent rester tout à fait exceptionnels.

Les réflexions qui sous-tendent l'interdiction de défricher n'ont pas fondamentalement changé depuis l'adoption de la législation sur les forêts. Et, comme le montrent les considérations du Tribunal fédéral et de la doctrine, le droit en vigueur ne laisse guère de marge de manœuvre dans la pratique non plus.

Compte tenu de la sensible augmentation de l'aire forestière dans certaines régions (de montagne), les Chambres fédérales ont adopté, au printemps 2012, une révision de la loi sur les forêts. Le projet prévoit la possibilité de fixer des limites statiques hors des zones à bâtir et de prendre, dans les régions concernées, des mesures autres qu'un reboisement. Il n'a cependant jamais été question d'assouplir la pratique en matière d'autorisations de défricher.

6. Le cas de Kloten-Balsberg

6.1 Problématique

Dans l'agglomération zurichoise, de nombreux secteurs subissent une énorme pression urbaine. Le canton de Zurich compte actuellement 28'618,6 hectares de zones à bâtir, dont 3'095,5 hectares ne sont pas construits. Parmi ces derniers, 1'977,8 hectares sont classés en zone d'habitation ou mixte. Le territoire urbanisable comporte par ailleurs 1'223,2 hectares de zones intermédiaires¹²⁵. Le problème est que les réserves disponibles ne sont souvent pas situées là où le canton le souhaiterait, à savoir dans les pôles de développement. La question se pose de savoir si, dans ces secteurs, le milieu bâti ne pourrait pas, dans certains cas et à l'issue d'une pesée circonstanciée des intérêts en présence, s'étendre sur la forêt.

Nous nous proposons, pour y répondre, d'exami-



ner le cas du secteur de Balsberg, à Kloten, où se trouve, juste à côté de la gare, un périmètre de forêt de 2,17 hectares entouré de zones à bâtir (voir photo ci-dessous). Le site bénéficie d'une excellente desserte (proximité immédiate d'une jonction complète à l'A 51 et bonne accessibilité en transports publics: présence d'une gare RER avec cadences à la demi-heure au minimum, ligne de bus à proximité, aéroport de Zurich-Kloten situé juste à côté). Il est prévu d'améliorer encore la desserte de la gare RER de Balsberg en introduisant des cadences au quart d'heure¹²⁶.

6.1.1 Planification directrice

Dans l'actuel plan directeur du canton de Zurich¹²⁷, l'ensemble du secteur Kloten-Opfikon est désigné comme «secteur central» («Zentrumsgebiet») ¹²⁸. Selon le § 22 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (PBG), il s'agit là des secteurs qui sont destinés, au niveau cantonal, à la création de centres économiques et culturels, à la réalisation d'en-

sembles d'habitation ou mixtes, ou encore à une utilisation industrielle et artisanale.

Le but est de créer dans ces secteurs, en tenant compte de leurs objectifs de développement généraux et en tirant parti des sites bénéficiant déjà d'une localisation centrale, des conditions favo-

123 Dans le cas de Chêne-Bougeries, par exemple, le fait que la forêt avait, en l'absence de limite forestière, épié sur la zone à bâtir, a sans doute joué un rôle décisif pour l'octroi de l'autorisation de défricher.

124 OFEV/WSL, Monitoring socioculturel des forêts, fiche Wa-Mos2: Surface forestière, interdiction de défricher et état de la forêt, 17.02.2012.

125 Selon les informations fournies par Sacha Peter, directeur de la section aménagement du territoire au Service du développement territorial du canton de Zurich (29.08.2012); la recommandation de la Confédération de prévoir, dans le nouveau plan directeur cantonal, le classement en zone à bâtir de 2000 hectares supplémentaires, n'a pas été suivie.

126 Zürcher Planungsgruppe Glattal, RegioROK Glattal (conception régionale d'organisation du territoire), rapport du 26.10.2011, pp. 29 ss.

127 Canton de Zurich, plan directeur cantonal du 31.01.1995.

128 Canton de Zurich, plan directeur cantonal, chapitre 2.3, «Zentrumsgebiet», ill. 2, p. 30.

rables à la réalisation d'une structure de centre urbain viable, tout en visant, dans l'intérêt d'une gestion des transports respectueuse de l'environnement, une exploitation rentable du RER. Les secteurs centraux comprennent aussi bien les quartiers qui remplissent déjà la fonction de pôles économiques et culturels d'importance cantonale, que les secteurs à fort potentiel de transformation, susceptibles d'assumer de telles fonctions dans le cadre d'une reconversion axée sur le long terme¹²⁹. S'inscrivant dans une stratégie de développement du milieu bâti vers l'intérieur, la délimitation de secteurs centraux permet de laisser ouvertes certaines options de développement à long terme au sein des secteurs déjà largement bâtis.

Selon le plan directeur cantonal, les études lancées dans les secteurs centraux doivent tenir compte des principes suivants:

- Il s'agit de conserver ou de créer des *quartiers denses, présentant une grande qualité urbaine*. A cette fin, il convient en principe de privilégier les affectations mixtes. Il s'agit en particulier de conserver les logements existants ou d'en réaliser de nouveaux.
- Dans les différents secteurs centraux, il convient de définir, en tenant compte du contexte local, des *densités bâties sensiblement supérieures aux indices d'utilisation du sol prévus au § 49a PBG*. Afin de conférer aux secteurs centraux une structure qui corresponde aux besoins – y compris ceux en matière d'espaces de détente –, il s'agit de définir, dans le cadre de la planification directrice régionale, des objectifs ciblés en matière d'affectation et de densité.
- Il convient de *mettre à disposition de l'économie des sites d'implantation bénéficiant d'une situation optimale*, notamment en termes de desserte par les transports publics. Les infrastructures publiques existantes doivent être exploitées au maximum.
- Les infrastructures de transport et autres doivent être conçues de manière à ce que l'utilisation des différents secteurs puisse s'échelonner dans le temps.

- Afin de stimuler le développement ou d'optimiser le fonctionnement des différents secteurs, *les équipements publics doivent être implantés ou agrandis de façon ciblée*.
- Il convient de veiller, grâce à des processus de planification participatifs, à ce que les impulsions potentiellement générées par la conjugaison des différentes politiques sectorielles de la Confédération, du canton et des communes (promotion économique, protection de l'environnement, aménagement du territoire, transports, finances), puissent être mises à profit et stimulées.

Dans le nouveau projet de plan directeur cantonal¹³⁰, le secteur Klotten-Balsberg conserve le statut de secteur central (secteur de développement). Lui sont assignés les objectifs suivants:

- Développer les pôles «centre de Klotten», «tête de l'aéroport» et «Balsberg» en coordonnant ce développement avec celui de l'infrastructure nationale de l'aéroport de Zurich et en reliant ces trois pôles via les axes de transport existants.
- Mettre en valeur et aménager l'espace libre de Butzenbühl.
- Assurer le raccordement aux réseaux de transport de niveau supérieur via la tête de l'aéroport et en coordination avec le projet d'autoroute du Glatttal et l'extension de la Glattalbahn.

Le projet de plan directeur prévoit en outre que les régions élaborent des conceptions relatives au développement des secteurs de gares d'importance supralocale¹³¹. Dans le secteur de Balsberg, il convient, selon le plan directeur régional du Glattal, de promouvoir le développement urbanistique du secteur de la gare de Balsberg¹³².

A cela s'ajoute la volonté de renoncer à délimiter, dans le nouveau plan directeur cantonal, des secteurs réservés à une urbanisation ultérieure («Bauentwicklungsbereich»). Le projet de plan prévoit d'attribuer les surfaces actuellement affectées à de tels secteurs, pour un tiers, au territoire urbanisable et, pour les deux autres tiers, au territoire agricole¹³³.

6.1.2 Plans d'affectation

Dans le plan général d'affectation, le secteur en question est désigné comme périmètre forestier. Au sud et à l'est s'étend une zone de villas et d'habitation de deux niveaux, en partie soumise à plan d'affectation spécial («Gestaltungsplan»). Au nord, le périmètre est délimité par une ligne de chemin de fer derrière laquelle se trouve une zone industrielle et, à l'ouest, par une route et une autre zone industrielle. Au sud, la forêt est séparée de la zone de villas par une petite bande de terrain affectée à la zone à maintenir libre de constructions.

6.1.3 Forêt

La délimitation entre le périmètre forestier concerné et la zone à bâtir remonte à 1999. Selon le plan de l'époque, la surface forestière en question s'élève à 2,17 hectares. Il s'agit d'une forêt sans fonction prioritaire. D'après le plan de développement forestier du canton de Zurich («Waldentwicklungsplan», WEP), de telles forêts remplissent plusieurs fonctions à la fois (p. ex. exploitation du bois, diversité biologique et détente), sans qu'aucune ne prédomine¹³⁴.

Le WEP décrit cependant la forêt concernée comme *très fréquentée* et mentionne notamment, parmi les objectifs particuliers qui lui sont assignés, le *traitement respectueux des lisières*¹³⁵. Les forêts de ce type se caractérisent par leur diversité en matière d'espèces et de structure, ainsi que par une transition fluide et aérée entre prairie, zone buissonnante et forêt¹³⁶.

6.2 Pesée des intérêts dans le cas d'espèce

Eu égard au régime instauré par l'art. 5 LFO et à la jurisprudence y relative, il est clair que les défrichements à des fins d'urbanisation revêtent une portée préjudicielle considérable. Aussi le Tribunal fédéral continuera-t-il de faire preuve, en la

matière, d'une grande circonspection. Comme on l'a vu, les conditions applicables aux défrichements ne peuvent être considérées comme remplies que dans des cas tout à fait exceptionnels, sans quoi le principe de l'interdiction de défricher s'en trouverait sapé. De fait, il incombe à l'aménagement du territoire de démontrer de façon convaincante qu'empiéter sur la forêt répond à une véritable nécessité. Il ressort des considérations qui précèdent que le secteur concerné est relativement peu boisé et la surface à défricher – si l'on considère que le défrichement est sollicité à des fins d'urbanisation – assez importante.

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, le fait qu'un défrichement sollicité pour la réalisation d'un ouvrage public réponde à un intérêt public ne peut être admis que si ledit ouvrage a fait l'objet, au moins à titre de projet général, d'un examen et d'une appréciation positive de la part de l'autorité chargée de l'octroi des autorisations de construire. S'il ne s'agit pas de réaliser un ouvrage spécifique mais, comme en l'espèce, de délimiter une nouvelle zone d'affectation, cela signifie qu'une procédure de plan d'affectation

129 Canton de Zurich, plan directeur cantonal, chapitre 2.3, «Zentrumsgebiet», p. 27.

130 Canton de Zurich, projet de plan directeur cantonal, proposition de l'exécutif cantonal du 28.03.2012 (projet 4882).

131 Canton de Zurich, projet de plan directeur cantonal, proposition de l'exécutif cantonal du 28.03.2012, chapitre 2.2.3.

132 Canton de Zurich, plan directeur régional du Glattal, RRB 1166/2007, p. 14; Zürcher Planungsgruppe Glattal, Region ROK Glattal (conception régionale d'organisation du territoire), rapport du 26.10.2011, p. 22.

133 Décision du législatif cantonal concernant l'adoption du plan directeur révisé, proposition de l'exécutif cantonal du 28.03.2012, p. 4.

134 Canton de Zurich, Service du paysage et de la nature, plan de développement forestier («Waldentwicklungsplan») 2012 du 07.09.2010, p. 24.

135 Canton de Zurich, Service du paysage et de la nature, plan de développement forestier («Waldentwicklungsplan») 2012 du 07.09.2010, pp. 25 ss.

136 Canton de Zurich, Service du paysage et de la nature, plan de développement forestier («Waldentwicklungsplan») 2012 du 07.09.2010, p. 46.

devrait avoir été menée¹³⁷. Il devrait ressortir des éléments déterminants du dossier d'aménagement local qu'un développement conforme aux exigences de l'aménagement du territoire n'est possible qu'en empiétant sur la forêt¹³⁸. En l'occurrence, aucune base n'a encore été établie au niveau des plans d'affectation. Les perspectives de développement décrites dans le plan directeur cantonal permettent toutefois de se faire une première idée des intérêts en présence, sous réserve que les futurs projets de construction concrets remplissent les conditions applicables aux défrichements.

6.2.1 Intérêts liés à un défrichement

a. Besoins et stratégie d'urbanisation

Comme évoqué au point 6.1, le canton de Zurich est soumis à une forte pression urbaine. Les réserves de terrains à bâtir sont rares, en particulier dans les secteurs de développement. Le secteur dans lequel s'étend le périmètre forestier concerné se situe sur le territoire de la commune de Kloten. Il est identifié comme «secteur central», aussi bien dans le plan directeur cantonal en vigueur que dans le projet de nouveau plan. Dans les secteurs de ce type, il s'agit de conserver ou créer des quartiers denses, présentant une grande qualité urbaine. Afin de structurer les secteurs centraux en fonction des besoins – y compris ceux en matière d'espaces de détente –, il s'agit de définir, dans le cadre de la planification directrice régionale, des objectifs ciblés en matière d'affectation et de densité.

A plus petite échelle, une densité supérieure à la moyenne doit aussi être visée dans les secteurs de gares d'importance supralocale, dont la situation privilégiée doit être mise à profit.

Selon la conception régionale d'organisation du territoire, il faut s'attendre, dans la région du Glattal, à ce que les besoins en surface par habitant continuent d'augmenter jusqu'en 2030 (important vieillissement démographique, diminution de la taille des ménages, logements neufs plus grands que les anciens). Les nouveaux clas-

sements doivent avant tout servir à compléter les secteurs de gares existants ou projetés et/ou à diversifier l'offre en logements afin d'en permettre l'accès à toutes les couches de la population¹³⁹. D'un autre côté, il s'agit de tenir compte de l'importance accrue que revêtent les espaces libres en cas de densification (ville-réseau dotée de parcs et d'espaces de détente de proximité)¹⁴⁰.

b. Préservation des terres cultivables

La planification directrice du canton de Zurich accorde aussi une grande importance à la préservation des terres cultivables et, en particulier, des surfaces d'assolement, qui recouvrent aujourd'hui de vastes secteurs hors des zones à bâtir. Afin de préserver durablement la superficie totale des surfaces d'assolement, le plan directeur en vigueur n'autorise les activités susceptibles de détruire de manière irréversible les terres agricoles, comme les nouveaux classements en zone à bâtir ou les projets routiers, que dans une mesure très limitée, et moyennant compensation¹⁴¹. Cette protection sera encore renforcée à l'avenir. Ainsi l'actuel projet de plan directeur soumet-il déjà l'utilisation non agricole des surfaces d'assolement à des conditions plus restrictives¹⁴². Le fait que la population zurichoise ait accepté, lors du scrutin du 17 juin 2012, l'initiative visant à préserver les surfaces présentant une grande valeur agricole et écologique¹⁴³, accroîtra encore la protection des terres cultivables. Seront en effet protégés tous les terrains agricoles des classes 1 à 6, à l'exception des surfaces déjà classées en zone à bâtir. Seront donc aussi préservés, dans leur étendue et leur qualité, les quelque 1000 hectares de surfaces agricoles qui sont compris dans le territoire urbanisable délimité dans le plan directeur cantonal, mais non encore classés en zone à bâtir. La protection des surfaces d'assolement sera aussi renforcée au niveau fédéral. Ainsi les auteurs d'un document de discussion publié par l'Office fédéral de l'agriculture estiment-ils indispensable, pour préserver le sol, de renforcer les actuels instruments d'aménagement du territoire, voire d'en introduire de nou-

veaux¹⁴⁴. Des réflexions relatives aux moyens d'améliorer la préservation des surfaces d'assolement sont aussi en cours au Parlement, où certains élus réclament, pour ces dernières, un statut comparable à celui dont bénéficient les surfaces forestières¹⁴⁵. Pour ce faire, la solution préconisée consiste à ancrer les surfaces d'assolement non seulement dans l'ordonnance, mais aussi dans la loi sur l'aménagement du territoire. Les dispositions à prendre dans ce sens seront examinées dans le cadre de la deuxième étape de révision de la LAT.

6.2.2 L'intérêt lié à la conservation de la forêt est-il prépondérant?

Dans le canton de Zurich, la protection des terres cultivables, telle qu'elle découle notamment de l'initiative acceptée en été 2012, restreint fortement les possibilités de développement. Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il est possible d'admettre que l'urbanisation empiète sur la forêt. Dans la région idéalement desservie du Glattal, il semblerait logique d'utiliser des surfaces forestières ponctuelles à des fins de construction. Classer de telles surfaces en zone à bâtir permettrait de réaliser de nombreux logements et places de travail sans sacrifier de précieuses terres arables.

Comme on l'a vu, le Tribunal fédéral attache à l'exigence de conserver la forêt une importance majeure. La loi présume que l'intérêt lié à cette conservation prime celui lié à un défrichement. La Haute Cour n'accorde d'autorisation de défricher que pour des surfaces relativement modestes, souvent pour la réalisation d'ouvrages dont l'implantation est imposée par leur destination ou l'agrandissement de constructions et installations existantes (p. ex. extension d'une décharge à Egg, agrandissement d'un cimetière à Winterthour, Hallenstadion à Oerlikon), mais rarement pour des opérations d'urbanisme répondant à des besoins généraux, par exemple en matière de logement ou d'activités. Tout au plus

des autorisations de défricher ont-elles été accordées à de telles fins dans des communes fortement boisées et disposant de peu de terrains ouverts, dans lesquelles aucun véritable développement n'était possible sans empiéter sur la forêt. L'acceptation de l'initiative sur les terres cultivables restreindra désormais aussi beaucoup les possibilités de développement dans le canton de Zurich. Eu égard au caractère très strict de la législation sur les forêts et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, toutefois, cela ne constitue pas une raison suffisante pour assouplir la pratique en matière d'autorisations de défricher à des fins d'urbanisation. En témoigne notamment le récent arrêt Ascona (point 4.2 a), dans lequel la Haute Cour a confirmé sa jurisprudence très restrictive en matière de défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir. Sans doute le canton très boisé du Tessin ne dispose-t-il pas, en matière d'urbanisation, d'une marge de manœuvre plus importante que celui de Zurich, où les terres cultivables bénéficient désormais d'une protection accrue. Dès lors, la situation qui prévaut dans la région du Glattal n'est pas plus susceptible de justifier le défrichement sollicité qu'à As-

137 Même si la zone d'affectation ne peut être délimitée qu'une fois que l'autorisation de défricher a été délivrée; Jaissle, p. 138 et références citées.

138 Aemisegger /Wetzel, pp. 145 ss; Jaissle, p. 197.

139 Zürcher Planungsgruppe Glattal, RegioROK Glattal (conception régionale d'organisation du territoire), rapport du 26.10.2011, p. 14.

140 Zürcher Planungsgruppe Glattal, RegioROK Glattal (conception régionale d'organisation du territoire), rapport du 26.10.2011, p. 22.

141 Art. 30 OAT; plan directeur du canton de Zurich du 31.01.1995, p. 46.

142 Canton de Zurich, projet de plan directeur cantonal, proposition de l'exécutif cantonal du 28.03.2012, chapitre 3.2.3.

143 Feuille officielle du canton de Zurich (ABI) 2010, 2952.

144 Voir Département fédéral de l'économie (DFE), Office fédéral de l'agriculture (OFAG) [éd.], Agriculture et filière alimentaire 2025, Document de discussion élaboré par l'Office fédéral de l'agriculture en vue d'une orientation stratégique de la politique agricole, Berne, août 2010, pp. 26 s.

145 Motion Bourgeois Jacques 09.3871 «Préservation des surfaces d'assolement», déposée au Conseil national le 24.09.2009.

cona. Dans les deux cas, il reste possible de construire sans défricher, même si c'est peut-être dans une mesure moins importante que ne le souhaiteraient les promoteurs des projets. Du reste, invoquer l'acceptation de l'initiative zurichoise sur les terres cultivables pour justifier les défrichements à des fins d'urbanisation apparaît politiquement délicat, car les citoyens qui se sont prononcés en faveur de l'initiative n'entendaient certainement pas ouvrir les vannes aux défrichements, et il est probable que beaucoup s'opposeraient vigoureusement à des mesures de planification allant dans ce sens. Le peuple a voté en faveur d'une meilleure protection des terres agricoles, et non d'un affaiblissement de la protection des forêts. De fait, les deux types de surfaces bénéficient, dans le canton de Zurich, d'une protection particulièrement forte. La préservation des surfaces d'assolement y a été portée à un niveau très proche de celui que garantit, pour les forêts, la législation forestière fédérale¹⁴⁶. Il convient en outre de tenir compte du fait qu'une décision populaire allant plus loin que le droit fédéral (en l'occurrence, en matière de protection des terres cultivables) ne peut en principe remettre en question la pondération des intérêts de protection prévue par le même droit fédéral (terres arables d'un côté, forêt de l'autre). Ici encore, l'enjeu de préserver les terres agricoles ne peut plaider que dans les cas limites pour que l'urbanisation se fasse au détriment de la forêt. Par ailleurs, classer la forêt de Balsberg en zone à bâtir correspondrait à la disposition que les Chambres fédérales ont fini par rejeter, après un débat animé, lors de la révision de la loi sur les forêts – disposition selon laquelle un périmètre forestier pouvait être attribué à une zone d'affectation si le canton le prévoyait, sur la base d'une pesée globale des intérêts en présence, dans son plan directeur (art. 12 al. 1 du projet de révision, voir point 6.2.1). Une autorisation de défricher aurait certes encore été requise en vue du classement concret, mais la décision de principe aurait déjà été prise au niveau du plan directeur. Le Parlement ayant rejeté – même si c'est à une faible

majorité – la possibilité de procéder à une telle pesée d'intérêts dans le cadre de la planification directrice, une telle démarche ne saurait être adoptée sous l'actuelle loi sur les forêts.

Comme on l'a vu au point 4.4, le Tribunal fédéral a, dernièrement, quelque peu nuancé le poids de l'intérêt lié à la conservation de la forêt. Ainsi ce poids peut-il par exemple être relativisé si le défrichement d'une surface de forêt assez modeste permet d'améliorer la qualité d'un quartier. A l'inverse, l'enjeu de conserver la forêt peut revêtir une importance accrue si la forêt en question constitue un habitat de valeur pour la flore et la faune, ou qu'elle fait partie d'un territoire d'une valeur paysagère particulière (périmètre IFP, végétation riveraine au sens de l'art. 21 LPN, réserve forestière cantonale ou communale, zone alluviale, etc.). Or, même si cette différenciation peut, dans certains cas, accroître la marge de manœuvre disponible dans le cadre de la pesée des intérêts et, partant, de l'évaluation des demandes de défrichement, cette marge reste restreinte. En effet, il s'agit toujours de défrichements portant sur des surfaces modestes, destinés à permettre la réalisation d'équipements dont l'implantation est imposée par leur destination ou de projets de développement urbain d'une étendue limitée (p. ex. amélioration de l'offre dans certains quartiers). Eu égard à la genèse de la loi sur les forêts et à l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral, les défrichements destinés à permettre l'urbanisation et le développement de territoires plus vastes – comme ce serait le cas à Balsberg – sont pratiquement exclus. C'est ce qui ressort aussi, a contrario, de l'arrêt Chêne-Bougeries, où le défrichement accordé portait sur une petite surface de forêt (0,2 ha) déjà classée en zone à bâtir. Les autres boisements de la parcelle, qualifiés de parc, n'avaient pas valeur de forêt au sens juridique du terme. A Balsberg, le défrichement sollicité à des fins de classement en zone à bâtir porterait sur une surface de forêt de plus de deux hectares, soit dix fois plus que dans le cas genevois.

6.2.3 Autres conditions applicables aux défrichements

Examiner les autres conditions applicables aux défrichements (implantation imposée par la destination de l'ouvrage, conditions posées en matière d'aménagement du territoire, environnement, protection de la nature et du paysage) se révèle superflu, car on n'est là en présence d'aucun intérêt public susceptible, au sens de la législation forestière, de primer celui lié à la conservation de la forêt. Du reste, il n'est possible de déterminer si lesdites conditions sont remplies qu'en présence d'un projet concret. Cela aussi montre que la législation actuelle n'est pas conçue pour les défrichements de grande ampleur, sollicités à des fins d'urbanisation.

6.3 Peut-on défricher pour des opérations plus modestes?

Comme cela ressort des considérations qui précèdent, le droit en vigueur ne permet pas, selon nous, de délivrer l'autorisation de défricher sollicitée dans le secteur de Balsberg. Il convient toutefois d'examiner si, à la lumière de l'arrêt Chêne-Bougeries, et compte tenu des circonstances locales et des besoins de la région du Glattal en matière d'urbanisation, un défrichement pourrait être envisagé pour une surface plus petite¹⁴⁷.

Les contraintes territoriales et les défis urbanistiques auxquels sont confrontés les cantons de Genève et de Zurich sont à bien des égards comparables. L'un comme l'autre disposent de peu marge de manœuvre pour délimiter de nouveaux périmètres urbanisables. Du fait de l'ampleur de la demande de terrains à bâtir et de la politique de classement traditionnellement restrictive des deux cantons, les réserves disponibles dans les zones à bâtir existantes sont faibles. Il faut cependant partir du principe que la pénurie de logements est encore plus aiguë à Genève qu'à Zurich, ne serait-ce qu'en raison de l'exiguïté du territoire genevois. Par ailleurs, les terres agri-

coles jouissent aussi d'une très forte protection à Genève, même si, en Suisse, ce canton n'est souvent – à tort – guère associé à l'agriculture. A cela s'ajoutent les vastes zones de protection de la nature et du paysage dont disposent les deux cantons (notamment le long des rives), ainsi que – justement – leurs forêts. Sur le plan économique, tous deux comptent parmi les régions les plus dynamiques de Suisse, avec l'immigration, la pression urbaine et la pénurie de logements que cela implique. Eu égard à ces similitudes, transposer les considérants de l'arrêt Chêne-Bougeries au secteur de Balsberg paraît pertinent. Les deux cas présentent toutefois aussi des différences fondamentales. Ainsi la surface à défricher était-elle, à Chêne-Bougeries, très modeste, et se trouvait-elle déjà en zone à bâtir. Il n'était donc nécessaire de procéder à aucun nouveau classement. En outre, ce défrichement d'ampleur limitée permettait de réaliser une opération urbanistiquement judicieuse, dont une grande partie s'étendait sur des surfaces non forestières. Il s'agissait donc d'un cas particulier, tel qu'il en existe peu en Suisse – raison pour laquelle sa portée préjudicielle était très limitée.

Afin de déterminer si et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances un défrichement similaire serait envisageable dans le secteur de Balsberg, il convient de se baser – comme dans le cas de Chêne-Bougeries – sur les particularités locales. A grande échelle, la situation genevoise se révèle, comme on l'a vu, tout à fait comparable à celle qui prévaut dans le Glattal. Les facteurs locaux susceptibles de faire conclure à l'existence d'un intérêt public primant celui lié à la conservation de la forêt sont la très forte demande en matière de logements et de places de travail, associée à

146 D'un point de vue politique, cela peut être interprété comme l'expression, de la part du peuple, d'une volonté de densifier, c'est-à-dire de promouvoir le développement urbain au sein du milieu bâti existant, sans empiéter ni sur la forêt, ni sur les terres cultivables.

147 Tout en sachant qu'un projet d'ampleur plus modeste pourrait néanmoins entrer en conflit avec les dispositions applicables en matière de distances à la forêt et de lisières.

l'excellente desserte du site (gare RER) et à la proximité de l'aéroport. Ce dernier aspect pourrait même, le cas échéant, permettre d'alléguer que l'implantation de l'opération projetée serait imposée par sa destination. Il faut toutefois que le projet en question ne touche qu'une surface forestière de faible étendue, en vue par exemple de compléter le quartier aux abords de la gare RER. Un tel projet (où il serait tout à fait imaginable que la surface à défricher soit plus importante qu'à Chêne-Bougeries) pourrait donner au Tribunal fédéral l'occasion de faire évoluer sa jurisprudence relative aux défrichements en tenant compte des défis actuels en matière de planification urbaine. Il n'est toutefois pas exclu que la Haute Cour accorderait à l'enjeu de conserver la forêt dans la région densément peuplée du Glattal davantage de poids qu'aux besoins en matière d'extension du milieu bâti. La forêt en question ne remplit certes pas de fonction prioritaire. Le plan directeur forestier (WEP) la décrit cependant comme *très fréquentée* et mentionne notamment, parmi les objectifs particuliers qui lui sont assignés, le *traitement respectueux des lisières*¹⁴⁸. Les forêts de ce type se caractérisent par leur diversité en matière d'espèces et de structure, ainsi que par une transition fluide et aérée entre prairie, zone buissonnante et forêt¹⁴⁹. La forêt en question est donc tout à fait susceptible de présenter, du point de vue de l'aménagement du territoire, certaines qualités, ce qui jouerait sans doute un rôle non négligeable dans le cadre d'une pesée globale des intérêts en présence.

L'examen global d'un développement du secteur de Balsberg présupposerait un projet concret, assorti des bases de planification correspondantes (plan d'affectation, «Gestaltungsplan»), qui permettrait de déterminer de façon définitive si les conditions de l'art. 5 LFo en matière de défrichements sont remplies (intérêt prépondérant, implantation imposée par la destination de l'ouvrage, respect des conditions posées en matière d'aménagement du territoire, absence de menace sérieuse pour l'environnement, respect des exigences de la protection de la nature et du paysage).

6.4 Conclusions

Compte tenu de la jurisprudence et de la doctrine, il faut partir du principe que, dans le cas de Kloten-Balsberg, le Tribunal fédéral n'entérinerait pas, sous le régime de l'actuel art. 5 LFo, l'octroi d'une autorisation de défricher – même sur la base d'une interprétation actualisante de la disposition.

Une telle autorisation pourrait éventuellement être accordée, dans le prolongement du cas de Chêne-Bougeries, pour une opération urbaine de moindre ampleur, qui n'empiéterait que sur une partie de la forêt concernée. Cela nécessiterait cependant l'élaboration d'un projet concret, sur la base duquel on puisse examiner si les conditions applicables aux défrichements sont remplies et procéder à une pesée globale des intérêts en présence. Il n'est toutefois pas possible de définir quelle est, d'un point de vue quantitatif, la marge de manœuvre disponible (par exemple sous la forme de valeurs seuils jusqu'auxquelles les défrichements à des fins d'urbanisation pourraient être envisagés). Est toujours requise une pesée globale et circonstanciée des intérêts en présence dans le cas d'espèce. Néanmoins, le droit en vigueur n'offre qu'une faible marge de manœuvre pour une pratique plus libérale en matière de défrichements – même s'il n'est pas exclu que la jurisprudence du Tribunal fédéral connaisse, du fait des grands défis auxquels est aujourd'hui confronté l'aménagement du territoire, une certaine évolution.

148 Canton de Zurich, Service du paysage et de la nature, plan de développement forestier («Waldentwicklungsplan») 2012 du 07.09.2010, pp. 25 ss.

149 Canton de Zurich, Service du paysage et de la nature, plan de développement forestier («Waldentwicklungsplan») 2012 du 07.09.2010, p. 46.

Réponses aux questions posées

L'actuelle loi fédérale sur les forêts permet-elle, sur le principe, que certaines surfaces forestières soient défrichées à des fins d'urbanisation si certains critères sont remplis (très bonne desserte par les transports publics, secteur identifié comme pôle de croissance dans la conception d'organisation du territoire en vigueur, préservation des surfaces d'assolement)? Dans l'affirmative, sur la base de quels arguments et pour des surfaces de quelle ampleur de tels défrichements sont-ils susceptibles d'être autorisés?

L'octroi exceptionnel d'une autorisation de défricher présuppose l'existence de raisons importantes, primant l'intérêt lié à la conservation de la forêt. A cet égard, la loi présume que ce dernier l'emporte sur les intérêts liés au défrichement. Le requérant qui conteste cette présomption doit démontrer le contraire en avançant des arguments probants, spécifiques au cas d'espèce. Il faut en outre que le projet en question ne puisse pratiquement être réalisé qu'à l'endroit prévu. Comme l'a expressément précisé le législateur dans le cadre de ses délibérations, alléguer que le projet permet un développement judicieux du territoire ne suffit pas pour justifier le défrichement. Il n'existe pas de valeurs seuils qui permettraient de déterminer jusqu'à quelle surface un défrichement à des fins d'urbanisation est envisageable. L'octroi d'une autorisation de défricher doit toujours faire l'objet d'une pesée globale des intérêts qui entrent en jeu dans le cas d'espèce.

Comment faut-il apprécier le cas de Klotten-Balsberg?

Sous le droit en vigueur et à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de conservation de la forêt, il n'est pas possible de délivrer une autorisation de défricher pour réaliser l'extension du milieu bâti prévue dans le secteur de Balsberg. Les intérêts relevant de l'aménagement du territoire ne sont pas ici en mesure de l'emporter sur celui lié à la conservation de la forêt. Le défrichement sollicité irait bien au-delà de ce que le Tribunal fédéral a admis jusqu'ici. En outre, l'octroi d'une telle autorisation revêtirait une portée préjudicielle considérable. L'acceptation de l'initiative zurichoise sur les terres cultivables ne change rien à cette appréciation. Compte tenu du contexte local et des besoins concrets en matière d'urbanisation, le défrichement d'une plus petite partie de la forêt concernée pourrait éventuellement – comme dans le cas genevois de Chêne-Bougeries – être autorisé. Cela présupposerait toutefois l'élaboration d'un projet concret, sur la base duquel une pesée globale des intérêts en présence puisse être effectuée.

Le Tribunal fédéral s'est-il déjà prononcé sur la problématique des défrichements à des fins d'urbanisation (logement, activités, détente)? Dans l'affirmative, quelle était l'ampleur des défrichements concernés? Comment leur autorisation ou leur rejet ont-ils été motivés?

Au cours des deux dernières décennies, le Tribunal fédéral a été moins souvent appelé – à la différence des années 1970 et 1980 – à statuer sur des cas de défrichement que sur des cas de constatation de la nature forestière. Dans les cas de défrichement, les autorisations accordées l'ont surtout été pour des ouvrages isolés et de petites surfaces forestières, et rarement pour de nouvelles zones d'affectation au sens des art. 14 ss LAT. La Haute Cour s'est cependant toujours montrée très stricte: selon les juges suprêmes, de tels défrichements ne sont admissibles qu'à

des conditions très restrictives, à savoir *si la forêt occupe une très grande part du territoire communal et que la commune ne dispose pas de possibilités de développement raisonnables*. Les deux conditions sont cumulatives. Cette pratique restrictive en matière de défrichements destinés à gagner des terrains à bâtir, le Tribunal fédéral l'a confirmée dans l'arrêt *Ascona* de 2010. Sans doute le canton très boisé du Tessin ne dispose-t-il pas, en matière d'urbanisation, d'une marge de manœuvre plus importante que celui de Zurich, où les terres cultivables bénéficient, depuis l'acceptation de l'initiative y afférente, d'une protection accrue. Dès lors, la situation qui prévaut dans la région du Glattal n'est pas plus susceptible de justifier le défrichement sollicité qu'à Ascona. Dans les deux cas, il reste possible de construire sans défricher, même si c'est peut-être dans une mesure moins importante que ne le souhaiteraient les promoteurs des projets.

A la question de savoir si une certaine relativisation de l'exigence de conserver la forêt est intervenue, avec l'arrêt *Chêne-Bougeries* de 2007, au profit de la création de logements dans les villes et les agglomérations, il convient de répondre par la négative. Le Tribunal fédéral a certes estimé, dans l'affaire en question, que la construction de nouveaux logements et l'amélioration de la protection contre le bruit justifiaient le défrichement sollicité. Les circonstances particulières du cas d'espèce ne permettent toutefois pas de généraliser les conclusions émises. D'une part, il s'agissait d'une surface forestière relativement modeste (cordon boisé de 10 à 25 m de large et de 150 m de long, d'une superficie d'environ 0,2 ha); d'autre part, le secteur était déjà sis en zone à bâtir, et il ne s'agissait de défricher que les peuplements qui y avaient poussé après-coup.

Quel poids convient-il d'accorder, dans le cadre de la pesée d'intérêts prévue à l'art. 5 LFo, à l'aspect de la préservation des surfaces d'assolement (si le contingent cantonal correspondant est tout juste rempli)?

Comme on l'a rappelé, les défrichements sollicités en vue de délimiter de nouvelles zones d'affectation peuvent tout au plus être autorisés dans les communes fortement boisées et disposant de peu de terrains ouverts, dans lesquelles aucun véritable développement n'est possible sans empiéter sur la forêt. L'acceptation de l'initiative sur les terres cultivables restreindra désormais aussi beaucoup les possibilités de développement dans le canton de Zurich. Eu égard au caractère très strict de la législation sur les forêts et de la jurisprudence du Tribunal fédéral, toutefois, cela ne constitue pas une raison suffisante pour assouplir la pratique en matière d'autorisations de défricher à des fins d'urbanisation.

En acceptant l'initiative sur les terres cultivables, les citoyens du canton de Zurich ont renforcé la protection des surfaces d'assolement, mais pas relativisé l'exigence fédérale de conserver la forêt. Il convient en outre de tenir compte du fait qu'une décision populaire allant plus loin que le droit fédéral (en l'occurrence, en matière de protection des terres cultivables) ne peut en principe remettre en question la pondération des intérêts de protection prévue par ce même droit (terres cultivables d'un côté, forêt de l'autre). Il se peut toutefois que, dans l'appréciation globale du cas concret, l'enjeu de préserver les terres cultivables plaide pour que l'urbanisation se fasse au détriment de la forêt.

PROCHAINE PUBLICATION:

Territoire & Environnement 3/13
La jurisprudence du Tribunal fédéral en 2012

paraîtra le 21 mai 2013



Lukas Bühlmann, directeur, VLP-ASPAN
Samuel Kissling, MLaw, VLP-ASPAN

Co-expert:

Prof. Dr Willi Zimmermann,
chaire de politique et d'économie environnementales, Ecole polytechnique fédérale de Zurich
Lectorat:

Dr. Giusep Nay, anc. juge au Tribunal fédéral

Impressum

Territoire & Environnement

VLP-ASPAN:

Documentation dans le domaine du développement territorial pour les membres de l'Association suisse pour l'aménagement national, paraît six fois par an en français et en allemand

Rédaction: Lukas Bühlmann

Traduction: Léo Biétry

Réalisation: Madeleine Ramseyer

Graphisme: Dynamite Advertising

Impression: Multicolor Print, Baar

Photo de couverture: VLP-ASPAN, p.29
Google-map data

Reproduction des textes et illustrations: autorisée moyennant l'indication de la source

VLP-ASPAN 

Association suisse pour
l'aménagement national
Sulgenrain 20, CH-3007 Berne
Tél. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch