



Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht
Institut pour le droit suisse et international de la construction

Av. de Beauregard 13
CH-1700 Fribourg

Prof. Dr Jean-Baptiste Zufferey
Gaspard Besson, MLaw

**REVISION DE LA LOI VALAISANNE SUR
LES FORETS ET LES DANGERS NATURELS**

**ART. 21, 22 ET 23 DU PROJET EN 1^{ÈRE} LECTURE
COMPATIBILITE AVEC LE DROIT FEDERAL**

Version modifiée du 21 mars 2022

I. Article 21 LcFo/VS : constructions et installations forestières en forêt

Actuelle loi valaisanne du 14 septembre 2011 sur les forêts et les dangers naturels (LcFDN ; RS/VS 921.1).	Future loi valaisanne sur les forêts (LcFo), telle que modifiée par la future loi valaisanne sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (DNACE), après le Contrôle de rédaction - première lecture
--	---

En vert : ajouté.

En rouge : abrogé.

En noir : inchangé.

Art. 21 Constructions et installations forestières en forêt	Art. 21 Constructions et installations forestières en forêt
¹ Par constructions et installations forestières en forêt, on entend les aménagements nécessaires à une exploitation rationnelle de la forêt, liés à l'endroit prévu et qui restent en principe réservés à un usage forestier.	¹ Par constructions et installations forestières en forêt, on entend les aménagements nécessaires à une exploitation rationnelle de la forêt, liés à l'endroit prévu et qui restent en principe réservés à un usage forestier, ainsi que les constructions de protection contre les catastrophes naturelles forestières selon l'article 19 de la loi fédérale sur les forêts (LFo).

A. Constructions et installations forestières...

Le Parlement valaisan propose d'ajouter au futur art. 21 LcFo/VS un renvoi à l'art. 19 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo ; RS 921.0) s'agissant des constructions de protection contre les catastrophes naturelles forestières. L'art. 19 LFo a la teneur suivante : là où la protection de la population ou des biens d'une valeur notable l'exige, les cantons doivent assurer la sécurité des zones d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion et de chutes de pierres et veiller à l'endiguement forestier des torrents. Des méthodes aussi respectueuses que possible de la nature doivent être utilisées.

L'art. 21 LcFo/VS traite des constructions et installations forestières en forêt. Le droit fédéral connaît également cette notion : l'art. 2 al. 2 let. b LFo prévoit que sont assimilées aux forêts les surfaces non boisées ou improductives d'un bien-fonds forestier, telles que les surfaces occupées par des constructions ou installations forestières. Selon le Message de la LFo, sont considérés comme constructions et installations forestières les ouvrages qui servent à protéger la population et les valeurs matérielles considérables (ouvrages paravalanches, digues, etc.)

ainsi que ceux qui sont nécessaires à la conservation des forêts et dont l'emplacement doit être obligatoirement en forêt¹.

Dans sa version actuelle, l'art. 12 de l'ordonnance valaisanne du 30 janvier 2013 sur les forêts et les dangers naturels (OFo/VS ; RS/VS 921.100) reprend d'ailleurs l'intention du législateur fédéral ; il a la teneur suivante : sont notamment considérées comme des constructions et installations forestières, les routes forestières, les pistes de débardage, les sentiers pédestres, les installations à câbles fixes ainsi que les centres forestiers de triage. Sont également inclus les ouvrages de protection contre les avalanches, les instabilités de terrain, les laves torrentielles au sens de l'article 31 de la présente ordonnance ainsi que les systèmes d'alerte, les clôtures contre le gibier et les installations contre les incendies de forêt.

L'art. 13a al. 1 de l'ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (OFo ; RS 921.01) prévoit qu'une construction ou installation forestière, telle qu'entrepôt forestier, dépôt de bois rond, dépôt couvert pour bois d'énergie ou route forestière, peut être créée ou transformée avec l'autorisation de l'autorité compétente, conformément à l'art. 22 LAT. Selon l'alinéa 2, l'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation sert à la gestion régionale de la forêt (let. a) ; si sa nécessité est démontrée, le site est approprié et le dimensionnement est adapté aux conditions régionales (let. b) ; et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose (let. c). Enfin, l'alinéa 3 prévoit que le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions.

Par analogie à l'art. 22 al. 3 LAT, les autres conditions énoncées par le droit fédéral et le droit cantonal demeurent réservées, notamment les dispositions en matière de protection des biotopes au sens des art. 18 ss de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et les prescriptions en matière d'aménagement et de gestion figurant à l'art. 20 al. 2 LFo. La teneur de l'art. 13a OFo s'inspire fortement de celle de l'art. 22 LAT, contribuant ainsi à une bonne coordination entre législation sur les forêts et législation sur l'aménagement du territoire. Ces conditions garantissent une exécution uniforme de cette disposition à l'échelon cantonal².

En conclusion, il n'est pas nécessaire mais pas contraire au droit fédéral que l'art. 21 al. 1 LcFo/VS prévoie d'inclure dans la notion de constructions et installations forestières en forêt les constructions de protection contre les catastrophes naturelles forestières selon l'article 19 de la loi fédérale sur les forêts (LFo) :

1. En droit fédéral, le législateur fédéral lui-même intègre ces constructions de protection dans la notion de constructions et installations forestières ; il donne lui-même l'exemple des ouvrages paravalanches dans le Message de la LFo ;
2. Le droit cantonal peut poser d'autres conditions aux constructions et installations forestières (art. 13a al. 3 OFo) ;
3. Le droit valaisan lui-même inclut les ouvrages de protection contre les avalanches, les instabilités de terrain, les laves torrentielles dans les constructions et installations forestières (actuel art. 12 OFo/VS).

¹ Message du 29 juin 1988 concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (Loi sur les forêts, LFo), FF 1988 III 157, p. 174.

² OFEV, Commentaire du 12 mai 2021 concernant la modification de l'ordonnance sur les forêts (OFo) – Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2021, disponible sous « <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/forets/droit/explications.html> » (consulté le 17.12.2021), p. 7.

B. ... en forêt

Le fait que le futur art. 21 al. 1 LcFo/VS traite des constructions et installations forestières en forêt n'est pas non plus contraire au droit fédéral : l'art. 2 al. 2 let. b LFo assimile aux forêts les surfaces non boisées ou improductives d'un bien-fonds forestier, telles les surfaces occupées par des constructions ou installations forestières ; le droit valaisan lui-même entend dans tous le cas par forêt les surfaces non boisées ou improductives d'un bien-fonds forestier, telles que les surfaces occupées par des constructions ou installations forestières (art. 2 al. 2 let. b OFo/VS, qui reprend textuellement l'art. 2 al. 2 let. b LFo). Il est donc logique que le droit valaisan considère les constructions de protection contre les catastrophes naturelles forestières comme des constructions et installations forestières en forêt.

<p>² De telles constructions ou installations ne requièrent aucune autorisation de défricher, mais restent soumises à une autorisation délivrée par l'autorité compétente selon la législation en matière d'aménagement du territoire.</p>	<p>² De telles constructions ou installations ne requièrent aucune autorisation de défricher, mais restent soumises à une autorisation forestière délivrée par le service et une autorisation par l'autorité compétente.</p>
--	--

Selon l'art. 5 al. 1 LFo, les défrichements sont en principe interdits. Une autorisation peut à certaines conditions exceptionnellement être accordée (cf. art. 5 al. 2, 3, 3^{bis}, et 5 LFo). Par défrichement, on entend tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier (art. 4 LFo). Selon l'art. 4 let. a OFo, n'est toutefois pas considérée comme défrichement l'affectation du sol forestier à des constructions et installations forestières (puisqu'elles sont assimilées aux forêts : art. 2 al. 2 let. b LFo)³ ; l'art. 14 al. 4 LcFo/VS retranscrit en droit valaisan l'art. 4 OFo.

En d'autres termes, l'affectation du sol forestier à des constructions et installations forestières n'est pas considérée comme défrichement, car cette affectation est conforme à celle de l'aire forestière : une autorisation relevant de la législation forestière n'est dès lors pas nécessaire⁴.

D'un point de vue du droit procédural, la proposition valaisanne implique d'obtenir deux autorisations (l'une du service des forêts et l'autre de « l'autorité compétente ») au lieu d'une seule autorisation (de l'autorité compétente selon la législation en matière d'aménagement du territoire) en vertu du droit en vigueur. Cette exigence de double autorisations ne correspond pas à ce que prescrit le droit fédéral : l'art. 13a OFo prévoit en effet qu'une construction ou installation forestière peut être créée ou transformée avec l'autorisation de l'autorité compétente, conformément à l'art. 22 LAT (en allemand : mit behördlicher Bewilligung nach Artikel 22 RPG). Il s'agit donc de l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire (comme le prévoit d'ailleurs le droit en vigueur), et non du service des forêts. En effet, selon l'art. 18 al. 3 LAT, la forêt est une aire définie et protégée par la législation fédérale sur les

³ Raisonnement confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_337/2020 du 10.02.2021 consid. 2.2.

⁴ Arrêt du Tribunal cantonal valaisan du 03.12.2010, RVJ 2012 p. 49 ss, 54.

forêts ; cette aire fait partie du territoire non constructible : la loi sur les forêts définit quelles constructions et installations peuvent y être implantées. Les constructions – et les routes – forestières implantées en forêt sont conformes au régime d'affectation y afférent et doivent donc être autorisées au titre de l'art. 22 LAT⁵.

Il est vrai que l'art. 13a al. 3 OFo permet au droit cantonal de poser d'autres conditions relatives aux constructions et installations forestières. Cependant, cette disposition traite des conditions matérielles ; la procédure fait quant à elle l'objet de l'art. 14 OFo, qui ne permet pas au droit cantonal de modifier le régime juridique. De surcroît, l'art. 14 al. 1 OFo prévoit qu'avant de délivrer une autorisation pour des constructions ou installations forestières en forêt, au sens de l'art. 22 LAT, on entendra l'autorité forestière cantonale compétente. Ainsi, l'octroi d'une autorisation de créer ou transformer au sens de l'art. 22 LAT des constructions et des installations forestières relève de la compétence du canton (en Valais : la CCC), les autorités forestières cantonales compétentes devant (uniquement) être consultées au préalable⁶.

En conclusion, selon le droit fédéral, la seule autorité qui rend une décision est l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, et non l'autorité compétente en matière de législation forestière. Cette interprétation est renforcée par le fait que, selon l'art. 14 al. 2 OFo, l'accord (au moyen d'une décision) de l'autorité forestière cantonale compétente est en revanche nécessaire pour les autorisations exceptionnelles de construire en forêt de petites constructions ou installations non forestières, au sens de l'art. 24 LAT.

⁵ MUGGLI RUDOLF, art. 24 n° 32, in : Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (édit.), Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, qui cite l'ATF 123 II 499 consid. 2.

⁶ OFEV, Commentaire du 12 mai 2021 concernant la modification de l'ordonnance sur les forêts (OFo) – Paquet d'ordonnances environnementales du printemps 2021, disponible sous « <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/forets/droit/explications.html> » (consulté le 17.12.2021), p. 8.

II. Art. 22 LcFo/VS : Petites constructions et installations non forestières en forêt

<p>Art. 22</p> <p>Petites constructions et installations non forestières en forêt</p>	<p>Art. 22</p> <p>Petites constructions et installations non forestières en forêt</p>
<p>¹ Les petites constructions et installations non forestières en forêt ne nécessitent aucune autorisation de défricher, mais restent soumises à une autorisation forestière délivrée par le service ainsi qu'à une dérogation selon la législation en matière d'aménagement du territoire.</p>	<p>¹ Les petites constructions et installations non forestières en forêt ne nécessitent aucune autorisation de défricher, mais restent soumises à une autorisation forestière délivrée par le service compétent. Les changements d'affectation sans mesure constructive qui sont soumis à autorisation conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire ne nécessitent pas d'autorisation relevant du droit forestier.</p>

Selon l'art. 5 al. 1 LFo, les défrichements sont en principe interdits. Une autorisation peut à certaines conditions exceptionnellement être accordée (cf. art. 5 al. 2, 3, 3^{bis}, et 5 LFo). Par défrichement, on entend tout changement durable ou temporaire de l'affectation du sol forestier (art. 4 LFo). Selon l'art. 4 let. a OFo, n'est toutefois pas considérée comme défrichement l'affectation du sol forestier à des petites constructions et installations non forestières (une telle exigence ne serait pas praticable)⁷.

En vertu du Message de la LFo, l'utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier pour de petites constructions ou installations non forestières, telles que modestes places de repos, foyers, sentiers à but sportif ou pédagogique, conduites et petits réseaux d'antennes mis sous terre, qui ne portent pas atteinte à la structure du peuplement, ne constitue pas un défrichement au sens de la loi⁸.

Les objets englobés par la notion de petites constructions et installations non forestières ne constituent pas un changement d'affectation de la forêt ; ils ne nécessitent donc pas d'autorisation de défricher au sens de l'art. 5 LFo, mais une autorisation selon l'art. 16 LFo, disposition qui traite des exploitations préjudiciables⁹. En effet, l'art. 14 al. 2 OFo prévoit que des autorisations exceptionnelles pour construire en forêt de petites constructions ou installations non forestières, au sens de l'art. 24 LAT, ne peuvent être délivrées qu'en accord avec l'autorité forestière cantonale compétente (Ausnahmebewilligungen für nichtforstliche Kleinbauten oder -anlagen im Wald nach Artikel 24 RPG dürfen nur im Einvernehmen mit der

⁷ Raisonement confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_337/2020 du 10.02.2021 consid. 2.2.

⁸ Message du 29 juin 1988 concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (Loi sur les forêts, LFo), FF 1988 III 157, p. 175.

⁹ Arrêt du Tribunal cantonal valaisan du 03.12.2010, RVJ 2012 p. 49 ss, 54, qui cite l'arrêt du TF 1A.277/1999 du 25 mai 2000 consid. 4.

zuständigen kantonalen Forstbehörde erteilt werden). Puisque les constructions non forestières requièrent une dérogation de droit forestier ainsi qu'une dérogation au titre des art. 24 ss LAT, ces deux procédures doivent être coordonnées (art. 25a LAT)¹⁰.

En conclusion :

- 1. D'un point de vue procédural, le futur art. 22 al. 1 LcFo/VS devrait maintenir l'exigence actuellement en vigueur d'autorisation forestière délivrée par le service et de dérogation selon la législation en matière d'aménagement du territoire.**
2. Le législateur valaisan propose d'ajouter à l'art. 22 al. 1 LcFo/VS la phrase suivante : les changements d'affectation sans mesure constructive qui sont soumis à autorisation conformément à la législation en matière d'aménagement du territoire ne nécessitent pas d'autorisation relevant du droit forestier. **L'ajout d'une telle phrase est incompatible avec le droit fédéral : pour échapper à l'autorisation de défricher, les petites constructions et installations non forestières doivent correspondre à la notion de droit fédéral, explicitée dans le Message de la LFo ; tout changement d'affectation nécessite une autorisation qui relève du droit forestier (défrichage ou exploitation préjudiciable), lorsqu'il a pour conséquence que la petite construction ou installation non forestière visée ne correspondra plus à la notion fédérale, et cela indépendamment du fait qu'il implique une mesure constructive ou non.**

¹⁰ MUGGLI RUDOLF, art. 24 n° 32, in : Aemisegger Heinz/Moor Pierre/Ruch Alexander/Tschannen Pierre (édit.), Commentaire pratique LAT: Construire hors zone à bâtir, Genève/Zurich/Bâle 2017, qui cite l'ATF 123 II 499 consid. 2.

III. Art. 23 LcFo/VS : Distance par rapport à la forêt

Art. 23 Distance par rapport à la forêt	Art. 23 Distance par rapport à la forêt
¹ Les constructions et les installations en limite de forêt doivent respecter une distance de dix mètres à la lisière . Des distances inférieures peuvent être admises à titre exceptionnel . L'autorité compétente en matière d'autorisation de construire ne peut accorder une telle dérogation qu'avec l'assentiment écrit du service.	¹ Les constructions et installations respectent une distance minimale de 10 mètres avec les futaies et de 5 mètres avec les taillis . Des distances inférieures peuvent être admises dans des cas exceptionnels dûment justifiés . L'autorité compétente en matière d'autorisation de construire ne peut accorder une telle dérogation qu'avec l'assentiment écrit du service.

Les futaies correspondent à des forêts de grands arbres aux fûts dégagés ; les taillis quant à eux correspondent à la partie d'une forêt où il n'y a que des arbres de faible dimension.

A. Législation fédérale et travaux législatifs

L'art. 17 LFo (intitulé « Distance par rapport à la forêt ») prévoit que les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (al. 1). Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (al. 2). Le 1^{er} janvier 2017, l'art. 17 al. 3 LFo est entré en vigueur ; il prévoit que si des raisons importantes le justifient, les autorités compétentes peuvent autoriser une distance plus courte en imposant des conditions et des charges.

Selon le Message à propos de l'art. 17 al. 1 et 2 LFo, les dispositions qui concernent la distance par rapport à la forêt sont reprises pour l'essentiel de l'ancienne ordonnance sur la police des forêts (art. 29). La distance par rapport à la forêt doit permettre d'y avoir accès et de la gérer de façon appropriée, de la protéger contre les incendies et de préserver les lisières qui ont une grande valeur écologique. Cette distance minimale permet aussi de protéger les constructions et installations contre les dangers qui peuvent venir de la forêt (arbres abattus par les vents, humidité, etc.). Les prescriptions sur la distance minimale qui doit séparer les constructions et installations de la forêt varient d'un canton à l'autre, de sorte que le législateur a renoncé à régler cette question dans la loi. En règle générale, cette distance ne devrait toutefois pas être inférieure à 15 m, quelle que soit l'exposition et la hauteur prévisible du peuplement¹¹.

Le Message de la LFo renseigne sur l'art. 17 al. 3 LFo de la manière suivante :

¹¹ Message du 29 juin 1988 concernant la loi fédérale sur la conservation des forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (Loi sur les forêts, LFo), FF 1988 III 157, p. 183.

1. En vertu de l'art. 17 al. 2 LFo, les cantons fixent une distance minimale appropriée par rapport à la forêt. En cas d'intérêt public prépondérant, l'autorité cantonale compétente peut autoriser à titre exceptionnel une distance plus courte.
2. A propos des procédures fédérales : dans le cadre d'une procédure directrice fédérale, la question est de savoir comment procéder pour déroger exceptionnellement à la distance minimale (réglementée à l'échelon cantonal). Si l'on suit l'interprétation concernant les exploitations préjudiciables, il faut procéder selon le principe de coordination même pour déroger à la distance minimale selon l'art. 17. Une autorisation du canton n'est donc pas non plus nécessaire dans ce cas. L'autorité cantonale doit cependant être consultée. Pour une autorisation de non-respect de la distance minimale, il faut exposer les motifs et procéder à une pesée des intérêts. Le résultat de ces considérations doit être consigné en conséquence. Il s'est développé une pratique matérielle qui tient compte des locaux de résidence et de travail tout comme d'autres bâtiments et installations. Ils ne doivent en aucun cas porter atteinte à la conservation, aux soins et à l'exploitation de la forêt. Comme pour l'art. 16 al. 2 LFo, il y a ici un véritable vide juridique. Dans la pratique, la dérogation est accordée par l'autorité directrice fédérale conformément au principe de coordination. Le canton doit être consulté. Le nouvel al. 3 sert à inscrire cette pratique dans la loi et à combler la lacune juridique¹².

Aux termes de l'art. 52 LFo, les dispositions d'exécution cantonales relatives notamment à la distance à la lisière (art. 17 al. 2 LFo) doivent être approuvées par la Confédération : le projet valaisan devra donc subir un examen fédéral.

B. Jurisprudence du Tribunal fédéral

1. Considérations générales sur l'art. 17 LFo

Selon le Tribunal fédéral, l'art. 17 LFo se fonde sur des considérations de police des constructions et de droit forestier. Le Tribunal fédéral a rappelé que le but de cet article est de protéger la forêt des atteintes naturelles ou humaines. La distance par rapport à la forêt doit permettre d'y avoir accès et de la gérer de façon appropriée, de la protéger contre les incendies et de préserver les lisières de forêt, en raison de leur valeur paysagère, biologique et esthétique, mais aussi parce qu'elles sont de plus en plus menacées : la lisière est essentielle pour la qualité de la forêt (protection contre le piétinement des repousses). La distance minimale à la forêt permet également de protéger les constructions et installations contre les dangers qui peuvent venir de la forêt (chutes d'arbres, ombre projetée, humidité). Selon le Message de la LFo, cette distance ne devrait en principe pas être inférieure à 15 m, quelle que soit l'exposition et la hauteur prévisible du peuplement.

Le principe selon lequel la forêt ne doit subir aucune atteinte du fait des constructions établies à proximité est une règle de droit fédéral directement applicable. Le Tribunal fédéral admet donc que, lorsque sont invoquées des atteintes à la forêt consécutives au caractère inapproprié de la distance entre celle-ci et les bâtiments projetés, c'est le droit fédéral déduit de l'art. 17 LFo qui est décisif et le droit cantonal sur la distance à la forêt doit être interprété conformément au

¹² Message du 21 mai 2014 relatif à la modification de la loi fédérale sur les forêts, FF 2014 p. 4775 ss, p. 4790 s.

droit supérieur¹³. La distance minimale entre les constructions et les installations et la lisière est appropriée lorsqu'elle garantit les buts d'intérêt public de protection de la forêt ; ces buts seraient compromis par une trop grande proximité entre les constructions/installations et la forêt¹⁴.

Le Tribunal fédéral a rendu deux arrêts dans des cas qui concernaient la distance de 5 mètres au Niederwald prévue dans le canton des Grisons :

1. Dans le premier arrêt, qui remonte à 2005, le Tribunal fédéral a jugé que les ancrages souterrains d'un mur de soutènement, construits à une distance de 6 mètres à la forêt, ne violait pas les dispositions de la législation fédérale sur les forêts¹.
2. Dans le second arrêt, le Tribunal fédéral constate que l'OFEV nie toute violation du droit fédéral, car les distances à la forêt pour le projet de construction prévu seraient certes réduites, mais resteraient nettement supérieures à 5 mètres. Il ajoute que les recourants n'expliquent pas en quoi la réduction de la distance cantonale à la forêt repose sur une application arbitraire du droit cantonal ou viole le principe de conservation de la forêt selon l'art. 17 al. 1 LFo².

2. Décisions rendues dans des cas valaisans

Le Tribunal fédéral s'est penché sur un cas valaisan dans lequel les recourants arguaient qu'une distance dérogatoire inférieure à 10 m entre les bâtiments et la forêt compromettrait la conservation et l'exploitation forestière ; il a tenu le raisonnement suivant : cette distance à la forêt est arrêtée par le droit cantonal (art. 17 al. 2 LFo) ; l'autorité qui permet la construction d'ouvrages à une certaine distance de la forêt applique ainsi le droit cantonal et, sous cet angle, sa tâche ne relève pas du droit fédéral. Cependant, le principe selon lequel la forêt ne doit subir aucune atteinte du fait des constructions établies à proximité est une règle de droit fédéral directement applicable (cf. art. 17 al. 1 LFo). On doit donc admettre que, lorsque sont invoquées des atteintes à la forêt consécutives au caractère inapproprié de la distance entre celle-ci et les bâtiments projetés, c'est le droit fédéral déduit de l'art. 17 al. 1 LFo qui est décisif¹⁵.

Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que le seul risque d'une atteinte sérieuse et vraisemblable à l'une des fonctions protectrices de la forêt suffit à justifier la non-conformité d'une construction au regard des critères posés par l'article 17 LFo ; une mise en danger concrète et actuelle n'est pas exigée. La détermination de la distance à la forêt dépend étroitement des circonstances concrètes du cas particulier¹⁶. Bien que le service cantonal des forêts et du paysage ait préavisé favorablement les défrichements et les constructions projetés, il ne s'est pas exprimé spécifiquement sur la question des distances à la lisière, en particulier si l'entretien et l'exploitation de la forêt étaient entravés ou pas par les distances de 5, 6 et 8 m entre certains chalets et la lisière. Par ailleurs, dans ses préavis pour chaque partie du projet, l'office cantonal du feu a posé comme condition que la distance entre les constructions et la forêt devait être au minimum de 10 m. Au vu de ces éléments, rien au dossier ne permet d'affirmer que tout danger de propagation d'incendie est exclu et que l'entretien de la forêt demeurera garanti. En l'état, il n'est dès lors pas possible de savoir si les réquisits de l'art. 17 LFo sont remplis, si bien que le recours doit également être admis sur ce point¹⁷.

C. Décision du Conseil fédéral

Dans une décision présidentielle du 3 février 1986 portant sur l'examen du projet de loi forestière valaisanne du 1^{er} février 1985, le Conseil fédéral avait refusé la réduction d'une

¹ Arrêt du TF 1A.123/2005 du 10 novembre 2005, consid. 2.

² Arrêt du TF 1C_164/2012 du 30 janvier 2013, consid. 9.4.

distance à la lisière de 10 à 5 mètres prévue par l'art. 17 de cette loi, au motif que cet article violait le droit fédéral en ne permettant pas de garantir les objectifs attribués au maintien d'une distance minimale à la lisière ; le Conseil fédéral n'a cependant pas exclu qu'une telle distance

¹³ Arrêt du TF 1C_163/2020 du 07.06.2021 consid. 3.4 et les réf. citées ; arrêt du TF 1C_397/2015 du 09.08.2016 consid. 4.5 et les réf. citées.

¹⁴ Arrêt du TF 6B_761/2016 du 16.05.2017 consid. 3.4.4 et les réf. citées.

¹⁵ Arrêt du TF 1C_621/2012 du 14.01.2014 consid. 2.2.2 et les réf. citées.

¹⁶ Arrêt du TF 1C_621/2012 du 14.01.2014 consid. 8.1 et les réf. citées

¹⁷ Arrêt du TF 1C_621/2012 du 14.01.2014 consid. 8.2 et les réf. citées.

puisse se concevoir de manière exceptionnelle, par la voie de dérogations, pour certaines installations ou constructions, ou en présence de certains types de forêts, comme des arbustes ou des buissons¹⁸.

Dans la même décision, l'OFEV a quant à lui émis un avis plus strict : « [...] la distance minimale par rapport à la forêt ne devrait pas, en règle générale, être inférieure à 15 mètres, quelle que soit l'exposition et la hauteur prévisible du peuplement. À cette règle, un régime de dérogation serait possible portant cette distance à 10 mètres exceptionnellement, si des raisons impérieuses l'exigent. »¹⁹.

D. Doctrine

Le commentaire de l'art. 17 LFo (à paraître en 2022) à propos de la distance appropriée ne se prononce pas spécifiquement sur la distinction entre le Hochwald et le Niederwald ; en revanche, il contient notamment les développements suivants :

« Le Projet OFo 1991 comportait, à son art. 21, une liste non exhaustive de critères dont les cantons devaient tenir compte dans leurs prescriptions en matière de distance par rapport à la forêt. Il s'agissait du libre accès à la forêt, de son exploitation et de son traitement approprié, de l'importance écologique et paysagère des lisières, de la protection de la forêt, des constructions et autres installations contre les dangers, de l'exposition et de la hauteur prévisible des peuplements (cf. Projet OFo 1991, 8, et Rapport explicatif OFo du 4 décembre 1991, 4 s.). Si ces critères n'ont pas été repris dans le texte de l'OFo finalement adopté par le Conseil fédéral (cf. RO 1992 2538), ils sont respectivement ancrés à l'art. 17 al. 2 LFo ou compris dans le principe de conservation de l'art. 17 al. 1 LFo (cf. N 14 supra) et doivent être pris en compte par les cantons.

Bien que le texte légal laisse une marge d'appréciation aux cantons quant à la fixation concrète de la distance minimale par rapport à la forêt, le Conseil fédéral a précisé que cette distance ne devait, en règle générale, pas être inférieure à quinze mètres et ce, indépendamment de l'exposition et de la hauteur prévisible du peuplement (cf. Message LFo 1988, 183). La Société forestière suisse proposait, quant à elle, à l'époque, une distance minimale de trente mètres (cf. ATF 96 I 557, consid. 3a *in fine*; HÜNERWADEL, kantonale Regelungen betreffend Bauabstände gegenüber Wald, 193; SCHMID, Bautätigkeit in Waldesnähe, 118 [qui postulait, quant à lui, une distance maximale de trente mètres par rapport à la forêt]).

En 1986, le Conseil fédéral s'est opposé à ce que le Valais fixe la distance minimale générale à respecter par rapport à la forêt à cinq mètres, considérant qu'une telle distance était contraire au droit fédéral, dès lors qu'elle ne remplissait plus les buts qui lui étaient assignés, soit en particulier la protection des lisières et celle des bâtiments contre les dangers. En outre, elle risquait d'être encore réduite par l'octroi de dérogations. Selon le Conseil fédéral, une distance de cinq mètres ne pouvait qu'exceptionnellement être tolérée, soit notamment pour des constructions ou installations particulières ou vis-à-vis de certains types de peuplements (cf. Décision présidentielle du Conseil fédéral du 3 février 1986 [Forstgesetz des Kantons Wallis vom 1. Februar 1985: Überprüfung der Bundesrechtmässigkeit], 6; dont le passage concerné est reproduit dans AUBERT, Protection des lisières, 8). En 1996, le Conseil fédéral a, par contre, approuvé la fixation de la distance minimale générale à dix mètres, bien qu'il préconisât une distance d'au moins quinze mètres ou la plus «généreuse» possible (cf. Décision du 2 décembre 1996 du DFI concernant: Loi cantonale valaisanne du 8 février 1996 sur les constructions).

En 2011, l'OFEV s'est également opposé à ce que le canton du Tessin autorise la réduction de la distance minimale de dix mètres à une distance nulle par rapport à la forêt pour certaines constructions et installations, considérant qu'une telle (non-)distance était contraire au droit fédéral. Il a relevé que des constructions et installations érigées à zéro mètre de la forêt n'endommageraient pas seulement les racines mais compromettraient également la conservation de la forêt (cf. OFEV, Prises de

position du 31 mars 2011 concernant: «Modifica dell'articolo 6 cpv. 3 LCFo, distanza dal bosco» et du 11 mai 2011 concernant: «Distanza dal bosco [art. 6 LCFo]»). En décembre 2015, la Confédération a approuvé des dispositions prévoyant, d'une part, la possibilité de réduire, dans des cas exceptionnels, la distance minimale de dix mètres à six mètres et, d'autre part, des distances minimales inférieures de six, ou respectivement deux mètres, non réductibles pour des constructions considérées comme moins importantes ou accessoires (art. 6 LCFo TI et 13a, 13b et annexe RLCFo TI; cf. Décision d'approbation du DETEC du 4 décembre 2015 concernant: «Legge cantonale sulle foreste e Regolamento della Legge cantonale sulle foreste»).

Actuellement, la distance minimale générale fixée par les cantons, et approuvée par la Confédération, varie entre dix et trente mètres. Certains cantons procèdent à une distinction entre la zone à bâtir et les zones situées hors de la zone à bâtir (SO et SH), selon le type de forêt ou de boisement (GR et TG) ou encore le type ou l'importance des constructions et installations (AG, LU, NW, SG, SO, TI, VS et ZG), prévoyant dans ces deux dernières hypothèses des distances même inférieures à dix mètres.

Selon le TF, la distance minimale est «appropriée» lorsqu'elle permet d'atteindre l'ensemble des buts d'intérêt public qui lui sont assignés et qui pourraient être compromis si des constructions et installations étaient érigées à trop courte distance de la forêt (cf. TF 1C_288/2012 du 24 juin 2013, consid. 6.2; 1C_476/2008 du 6 juillet 2009, consid. 5.4.1; 1A.93/2005 du 23 août 2005, consid. 2.3; 1A.293/2000 du 10 avril 2001, consid. 2c). Comme valeur quantitative, la Haute Cour se réfère à la distance minimale de quinze mètres recommandée par le Conseil fédéral (cf. TF 1C_415/2014 du 1^{er} octobre 2015, consid. 2.1; 1C_288/2012 du 24 juin 2013, consid. 6.2).

De la connaissance de l'auteure, le TF ne s'est jamais prononcé sur la conformité au droit fédéral (art. 17 al. 1 LFo) d'une disposition cantonale en matière de distance minimale par rapport à la forêt. En général, son examen se limite au constat que les dispositions cantonales de distance ont été approuvées par la Confédération (cf., p. ex., TF 1C_415/2014 du 1^{er} octobre 2015, consid. 2.1; 1C_288/2012 du 24 juin 2013, consid. 6.2 *in fine*; 1A.93/2005 du 23 août 2005, consid. 2.2 *in fine*). Le TF disposerait toutefois de la compétence de contrôler une disposition cantonale même si elle a été approuvée par le Conseil fédéral (cf. art. 82 let. b LTF; AEMISEGGER/SCHERRER REBER, BSK BGG, art. 82 N 41; WURZBURGER, Commentaire LTF, art. 82 N 89). »

En outre, à titre uniquement indicatif – puisque les cantons peuvent avoir révisé leur législation forestière entre temps – FAVRE ANNE-CHRISTINE/JUNGO FABIA ont recensé en 2008 les distances à la forêt valables dans plusieurs cantons suisses²⁰ :

« Ainsi, alors que seize cantons ont adopté une distance des constructions à la lisière de plus de 15 mètres parmi lesquels six cantons prévoient une distance minimale de 30 mètres (BE, GE, JU, NE, SH et ZH), avec pour certains des possibilités de dérogation, cinq ont adopté une distance de principe de 15 mètres (BS, GL, NW, SG, SZ), avec un régime de dérogations permettant d'aller en deçà de cette limite; sept cantons ont adopté une distance des constructions à la lisière de la forêt de 10 mètres (GR, SH, SO, à l'intérieur de la zone à bâtir, TI, VD, VS, ZG). Enfin, sept cantons prévoient des autorisations dans une distance inférieure à 15 mètres pour des cas particuliers, par exemple des routes ou des petites constructions, ou pour d'autres constructions en présence de forêts de petite surface (AG, NW, OW, SG, SO, TH, VS).

Le régime des exceptions est également très hétérogène, certains cantons allant jusqu'à admettre des exceptions à 12 mètres (AR, pour les constructions destinées à l'habitation; cette distance semble pouvoir être inférieure pour les autres constructions), 10 mètres (AI, GE dans certains cas, SG), 6 mètres (TI, SO uniquement pour les petites constructions d'un étage d'une surface inférieure à 10 m², les installations telles que cheminées, bassins et places de compostage ainsi que les constructions souterraines). Néanmoins, si tous les cantons admettent des dérogations, tous n'indiquent pas de minimum; seul Obwald fait impérativement respecter la distance fédérale de 15 mètres, même en cas de dérogation. »

¹⁸ FAVRE ANNE-CHRISTINE/JUNGO FABIA, Chronique du droit de l'environnement – Deuxième partie : La protection de la forêt, des biotopes et du paysage, RDAF 2008 I p. 307 ss, n. 33, qui cite CONSEIL FEDERAL, Décision présidentielle du 3 février 1986 (Forstgesetz des Kantons Wallis vom 1. Februar 1985 : Überprüfung der Bundesrechtmässigkeit), p. 6 et BO No 18, du 2 mai 1986, p. 544 ; JOHN AUBERT, La protection des lisières en droit fédéral et en droit vaudois, RDAF 1998 I 1, p. 8.

¹⁹ FAVRE ANNE-CHRISTINE/JUNGO FABIA, Chronique du droit de l'environnement – Deuxième partie: La protection de la forêt, des biotopes et du paysage, RDAF 2008 I p. 307 ss, p. 317 et n. 34, qui cite OFEV, Observations du 7 juillet 1992, adressées au Tribunal fédéral en la cause W. Form contre S., B., W. et CE du canton de Neuchâtel.

²⁰ FAVRE ANNE-CHRISTINE/JUNGO FABIA, Chronique du droit de l'environnement – Deuxième partie : La protection de la forêt, des biotopes et du paysage, RDAF 2008 I p. 307 ss, p. 317 s.

E. Comparaison avec le régime actuel d'autres cantons romands

1. Vaud

L'art. 27 de la loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 (LVLFo; RS/VD 921.01) prévoit que la distance minimale des constructions et installations par rapport à la forêt doit être fixée en fonction de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement. Dans tous les cas, les constructions et installations sont interdites à moins de dix mètres de la limite de la forêt (al. 1). Des dérogations ne peuvent être octroyées par le service que si la conservation, le traitement et l'exploitation de la forêt ne sont pas compromis et si la protection du site, de la nature et du paysage est assurée (al. 4 1^{ère} phrase).

2. Fribourg

L'art. 26 de la loi fribourgeoise du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN/FR ; RS/FR 921.1) prévoit qu'aucune construction ou installation non forestière, aucun dépôt permanent ou temporaire ne peut être érigé à moins de 20 mètres de la forêt (al. 1). Des dérogations peuvent être accordées par l'autorité compétente pour autoriser la construction. La demande de dérogation doit être jointe à la demande de permis de construire ; elle est accompagnée de l'avis préalable du ou de la propriétaire de la forêt concernée (al. 2).

À propos d'une distance inférieure à 10 mètres pour le Niederwald, le chef du Service des forêts et de la nature du canton de Fribourg émet l'opinion suivante :

« Lors des travaux ayant mené à la révision de la Loi cantonale fribourgeoise (LFCN) de 2018, la question de la distance de construction à la forêt a été assez longuement débattue. Elle n'a finalement pas été changée et conservée à 20m, sans distinction entre Hoch- ou Niederwald.

La raison pour laquelle nous ne faisons aucune distinction entre Hoch- et Niederwald est que la distance de 20 mètres est déjà jugée comme insuffisante. En effet, les arbres, à l'âge adulte, ont bien souvent une longueur de 30 à 35 mètres. En cas de chute, même la distance de 20 mètres ne suffit pas à prévenir des dégâts aux bâtiments ou des blessures. Les chutes d'arbres, en raison du changement climatique, sont plus fréquents et plus imprévisibles. Réduire la distance de construction à 10 m signifie à terme avoir une lisière forestière buissonnante sur une profondeur de 20 m. Si cela n'est pas vraiment problématique pour la biodiversité (une lisière étagée ou Niederwald est riche en espèces animales et végétales) cela représente une perte de surface de production pour les propriétaires de forêt qui ne peuvent plus le risque de laisser les arbres arriver à leur maturité dans ces zones. De plus, l'entretien d'une lisière est coûteuse, nécessitant un entretien important tous les 10 ans, à charge du propriétaire forestier sans qu'il en retire aucun avantage. Les discussions au sein de la commission parlementaire n'ont pas remis en question ces réflexions et cette distance de construction qui a été jugée bonne.

Des exceptions sont bien entendu possibles, parfois à 15 mètres, 10 mètres (ouvrages enterrés). Les distance à 5m n'est autorisée que pour des routes ou des places de parc. »

3. Berne

L'art. 25 de la loi cantonale bernoise du 5 mai 1997 sur les forêts (LCFo/BE ; RS/BE 921.11) prévoit que les bâtiments et installations désignés dans l'ordonnance sont distants d'au moins 30 mètres de la forêt (al. 1). Les nouveaux boisements sont distants d'au moins 30 mètres des bâtiments et des zones à bâtir (al. 2). L'art. 26 LCFo/BE prévoit que le service compétent de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement peut autoriser des exceptions de cas en cas, s'il existe des circonstances spéciales (al. 1). Si tel est le cas, la distance par rapport à la forêt peut être réduite au moyen de l'alignement dans les plans de quartier et les règlements de construction (al. 2).

4. Genève

L'art. 11 de la loi genevoise du 20 mai 1999 sur les forêts (LForêts/GE ; RS/GE M 5 10) prévoit que l'implantation de constructions à moins de 20 mètres de la lisière de la forêt, telle que constatée au sens de l'article 4 de la loi, est interdite (al. 1). Selon l'alinéa 2, le département peut accorder des dérogations pour : a) des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ; b) des constructions de peu d'importance contiguës au bâtiment principal ou des rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existantes ; c) des constructions respectant l'alignement fixé par un plan d'affectation du sol, un plan d'alignement, ou s'inscrivant dans un alignement de constructions existantes, pour autant que la construction nouvelle soit réalisée sur un terrain en zone à bâtir et située à 10 mètres au moins de la lisière de la forêt et qu'elle ne porte pas atteinte à la valeur biologique de la lisière.

5. Enseignements

La taille des arbres n'est donc pas un critère pertinent pour fixer la limite à la forêt. Certes la chute de taillis ne risque pas d'endommager les constructions et installations en limite de lisière et une limite de 5 mètres suffirait techniquement à prévenir le danger : toutefois, le but recherché par la distance à la forêt n'est pas seulement d'éviter les dommages liés à la chute d'arbres, mais aussi d'empêcher les incendies de s'étendre à la forêt, de permettre l'entretien et l'accès à la forêt, ou encore d'empêcher le piétinement de jeunes pousses d'arbres (régénération de la forêt).

L'autorité cantonale peut prévoir des distances à la forêt réduite dans certains cas ; elle doit toutefois le faire par voie de dérogation de cas en cas et non pas de manière abstraite et générale par voie législative, sauf à faire de l'exception le principe.

L'art. 23 al. 1 2^{ème} phrase LcFo/VS prévoit que des distances inférieures peuvent être admises « à titre exceptionnel » ; le législateur valaisan prévoit de remplacer cette expression par celle de « dans des cas exceptionnels dûment justifiés » : cette différence n'a pas de portée juridique ; il s'agit uniquement de rendre possible des dérogations.

Selon toutes les sources présentées jusqu'ici, la distance à la forêt est dans tous les cas de 10 mètres au minimum et peut être considérée ainsi comme le seuil à respecter pour satisfaire aux exigences de l'art. 17 al. 1 LFo ; un minimum de 5 mètres face aux taillis paraît ainsi contraire au droit fédéral dès lors qu'il est érigé en principe. La possibilité d'admettre une distance encore inférieure par voie de dérogation, renforce l'incompatibilité de la proposition valaisanne avec le droit fédéral.

(Néant.)	^{1bis} Les modalités sont définies par le service.
----------	---

Pas de commentaire.

(Néant.)	^{2bis} Exceptionnellement, les communes peuvent prévoir des distances aux forêts inférieures sur la base d'alignements. Ces distances doivent être fixées dans le plan d'affectation.
----------	--

Peu importe que la distance à la forêt figure dans la loi valaisanne ou dans un plan d'affectation communal : le métrage de cette distance doit respecter le droit fédéral, selon ce qui est exposé plus haut.

(Néant.)	^{2ter} Les constructions et installations existantes à proximité de la forêt peuvent être rehaussées, agrandies, pourvues d'annexes ou reconstruites in situ après avoir été détruites
----------	---

	ou démolies, pour autant que la distance à la forêt ne s'en trouve pas réduite et que cela soit autorisé conformément au droit de la construction et de l'aménagement.
--	--

Suivant les circonstances, cette disposition et la garantie de la situation acquise qu'elle semble vouloir instaurer peuvent se révéler contraire au droit forestier fédéral. En effet :

1. Le rehaussement, l'agrandissement, la construction d'annexes ou la reconstruction de constructions et d'installations peuvent compromettre les objectifs de l'art. 17 LFo, quand bien même la distance à la forêt ne s'en trouve pas réduite : la hauteur ou la configuration d'un bâtiment peut mettre en danger la forêt (p. ex. incendie) ou être mis en danger par la forêt (chutes d'arbres, impossibilité d'accéder à la forêt et de la gérer), indépendamment du critère de la distance ; ce raisonnement s'applique a fortiori si les constructions et installations existantes se trouvent déjà en-deçà de la distance minimale, parce qu'elles auraient obtenu une dérogation. Le Tribunal fédéral a jugé qu'une fois une dérogation de distance à la forêt accordée, il n'y a plus de droit à d'autres dérogations : octroyer une dérogation supplémentaire reviendrait à contourner la réglementation cantonale sur les constructions et la réglementation fédérale sur la distance à la forêt²¹.
2. Une nouvelle décision de l'autorité forestière serait également nécessaire.

³ Les modifications de terrain (terrassements, nivellements, cultures agricoles, etc.) sont admises jusqu'à une distance de trois mètres de la lisière.	(Abrogé).
--	-----------

Pas de commentaire.

²¹ Arrêt du TF 1C_77/2021 du 25.5.2021 consid. 5.4.



Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement
Service des forêts, des cours d'eau et du paysage

Departement für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt
Dienststelle für Wald, Flussbau und Landschaft

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Note - Notiz

Destinataire commission spéciale deuxième lecture LcFo

Auteur Jean-Christophe Clivaz

Date 25.02.2022

Art. 23 al. 1 Distance à la forêt - Waldabstand

Taillis - Niederwald

Définition - Definition

Le taillis est une forme d'exploitation de la forêt. Un taillis est exploité en coupe rase chaque 10 à 20 ans pour la production du bois énergie (plaquettes, ballots, fascines).

Niederwald entspricht eine Bewirtschaftungsform des Waldes. Ein Niederwald wird alle 10 bis 20 Jahren für die Produktion von Energieholz kahlgeschlagen (Schnitzel, Holzballen, Holzfaschinen).

Situation actuelle en Valais – aktuelle Situation im Wallis

Cette forme d'exploitation n'est plus pratiquée en Valais depuis 40 ans. Il n'existe plus de taillis dans notre canton.

Diese Bewirtschaftungsform wird seit 40 Jahren im Wallis nicht mehr praktiziert. Es bestehen im Kanton keine Niederwälder mehr.

Photo – Bild



Source / Quelle : HISOUR art culture histoire

Situation actuelle aux Grisons et en Europe – aktuelle Situation in Graubünden und Europa

Cette forme d'exploitation est exceptionnelle aux Grisons. En Europe elle connaît ponctuellement un certain renouveau en agroforesterie.

Diese Bewirtschaftungsform ist in Graubünden die Ausnahme. In Europa kommt sie punktuell erneut in der Agroforstwirtschaft vor.

Conformité et mise en œuvre en Valais – Konformität und Umsetzung im Wallis

Une distance minimale à un taillis de 5 mètres pourrait éventuellement être conforme au droit fédéral mais ne pourrait pas être appliquée en Valais car sans objet.

Ein Mindestabstand zu einem Niederwald von 5 Metern könnte eventuell dem Bundesrecht entsprechen, könnte aber im Wallis nicht umgesetzt werden, da er gegenstandslos ist.

Jean-Christophe Clivaz
Chef de service

