

Kantonsoberförsterkonferenz (KOK) Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts (CIC)

Groupe de travail « Application du droit forestier »

Recommandations No 2 du 15 novembre 2002

Changement d'affectation de constructions et d'installations militaires en forêt

La réforme et le redimensionnement de l'armée ont entraîné des demandes de changements d'affectation de constructions et d'installations militaires à des fins civiles. Beaucoup de ces constructions et installations sont situées en forêt. Aussi le groupe de travail « Application du droit forestier » a-t-il élaboré ces recommandations en vue de faciliter l'examen des futures demandes de changement d'affectation des ouvrages militaires.

1. Objectif des recommandations

Les présentes recommandations comprennent un argumentaire destiné à aider les autorités d'exécution dans l'évaluation de projets de changement d'affectation de constructions et d'installations militaires en forêt. Il propose en outre quelques exemples illustrant la pratique en matière d'exécution. Chaque cas concret devra toutefois être soigneusement étudié au regard de la situation spécifique.

Le DDPS et l'Office du développement territorial ont été consultés. Leurs avis ont été pris en considération pour l'élaboration des présentes recommandations.

2. Conditions requises pour l'autorisation d'un changement d'affectation

Avant qu'une construction ou installation utilisée précédemment à des fins militaires ne soit vendue par le DDPS en vue d'une nouvelle affectation, il faut, indépendamment de son emplacement, disposer de toutes les autorisations cantonales et éventuellement communales requises par le droit de l'aménagement du territoire ainsi que des autorisations spéciales (cf. Plan sectoriel militaire du 28.2.2001, p. 79s.). Ces autorisations doivent être demandées par le futur propriétaire.

2.1. Autorisations selon la LAT

Les changements d'affectation ont des effets sur l'aménagement du territoire et nécessitent donc en principe une nouvelle autorisation selon la LAT. Proposition : Selon que le nouveau but de l'ouvrage est conforme ou non à l'affectation de la zone, le canton décide du changement d'affectation en octroyant soit une autorisation de construire au sens de l'art. 22 LAT, soit une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT. Ce faisant, il doit aussi tenir compte de l'art. 24a LAT : Lorsque le changement d'affectation de constructions et d'installations sises hors de la zone à bâtir ne nécessite pas de travaux de transformation au sens de l'art. 22, al. 1, l'autorisation doit être accordée aux conditions suivantes:

- a) ce changement d'affectation n'a pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement;
- b) il ne contrevient à aucune autre loi fédérale.

En vertu de la let. b, proposition : il faut examiner que le changement d'affectation ne contrevienne pas entre autres aux lois fédérales sur la protection de l'environnement et, en particulier, à la LFo.

2.2. Autorisations selon la LFo

Concernant les autorisations requises par le droit forestier pour les changements d'affectation de constructions et d'installations militaires, il convient de faire une distinction entre les situations suivantes.

2.2.1. Changement d'affectation pour une utilisation comme construction ou installation forestière

Les anciennes constructions ou installations militaires destinées à un usage forestier ne nécessitent pas d'autorisation du droit forestier en plus de l'autorisation de construire selon l'art. 22 LAT, pour autant que les autres exigences fédérales et cantonales soient respectées (cf. ATF du 9 mai 1989, in re K.; p. 6, consid. 3a). En cas d'utilisation forestière, il convient d'observer les principes suivants élaborés par le Tribunal fédéral pour les entrepôts forestiers: les constructions doivent être affectées à une utilisation forestière, c'est-à-dire être en rapport avec la gestion des forêts et donc servir à leur conservation . Les différentes constructions et installations forestières, telles qu'elles seront aménagées concrètement, ne sont conformes à l'affectation de la zone forestière que si elles sont nécessaires, à l'emplacement prévu, à l'exploitation de la forêt, et si elles ne sont pas surdimensionnées ; aucun intérêt public prépondérant ne doit en outre s'opposer à leur édification (cf. ATF 118 Ib 340; ATF 123 II 502s.).

Exemple concret:

- Reconversion d'un dépôt de munition en un entrepôt forestier. La surface forestière concernée doit respecter la valeur indicative minimale de 4800-5000 m³ de possibilité annuelle (ATF 123 II 499, Reinach) fixée par le Tribunal fédéral pour justifier un entrepôt. Dans un cas concret, cette exigence n'avait pas été remplie, car le demandeur disposait déjà de plusieurs constructions assimilables à des entrepôts dans l'aire forestière, à environ 150 m de distance. Concernant l'entreposage du bois, le critère de la nécessité d'implanter la construction hors d'une zone à bâtir n'a pas été reconnu du point de vue de l'aménagement du territoire, car il aurait été possible et économiquement plus judicieux en l'occurrence d'entreposer le bois dans la zone industrielle.

2.2.2. Changement d'affectation de constructions ou d'installations avec exploitation préjudiciable

Dans certaines conditions, les constructions ou installations militaires situées en forêt peuvent aussi être reconverties en petites constructions et installations non forestières au sens de l'art. 16, al. 2, LFo en relation avec l'art. 4, let. a OFo. Ces constructions et installations occupent une position particulière au sein du droit forestier, car bien qu'elles ne requièrent pas d'autorisation de défrichage, elles ne peuvent être autorisées par les cantons que pour des motifs importants et à certaines conditions. Il convient de peser l'ensemble des intérêts en présence pour déterminer s'il existe des motifs importants qui justifient une exploitation préjudiciable à l'emplacement prévu. On se base à cet effet sur les règles de la pratique concernant les utilisations ponctuelles ou négligeables sans incidence sur la structure des peuplements forestiers. Comme exemple, le législateur cite de petites aires de repos, des foyers, des sentiers à but sportif ou pédagogique, des canalisations enterrées ou de petites antennes (cf. FF 1988 III 175). Cependant, même en cas d'utilisation ponctuelle ou négligeable du sol forestier, il faut veiller à ce que celle-ci ne porte pas exagérément atteinte aux intérêts de la protection des forêts. Une telle situation peut se présenter lorsqu'on peut s'attendre à ce qu'une installation attire beaucoup de public.

Exemples concrets:

- Reconversion d'une fortification souterraine d'artillerie en un musée militaire. La parcelle de forêt concernée a été conservée comme aire forestière et vendue à la fondation historique. Du point de vue de l'aménagement du territoire, c'est l'art. 24a LAT qui a été appliqué. Cependant, si l'installation avait été située en surface, il aurait fallu apprécier la situation différemment et envisager un défrichage.
- Transformation d'une petite construction militaire de quelques mètres carrés en un réservoir d'eau destiné à l'approvisionnement d'une commune. Le réservoir a nécessité d'une part une autorisation pour une installation non forestière (art. 16 LFo), d'autre part une autorisation de construire conformément à l'art. 24 LAT. Mais si l'installation avait été plus grande, elle aurait nécessité un examen des conditions d'un défrichage.
- Reconversion d'un bunker en un entrepôt pour produits agricoles (légumes). Dans ce cas, l'autorisation de changement d'affectation a non seulement été refusée, mais on a aussi exigé la démolition intégrale du bunker. Cette décision a été contestée auprès du département cantonal. Celui-ci a confirmé le refus d'une autorisation d'exploitation préjudiciable, mais il a annulé dans ce cas concret la décision relative à la démolition.

2.2.3. Changement d'affectation de constructions ou d'installations avec défrichage

A notre connaissance, les constructions et installations militaires n'ont généralement pas reçu d'autorisation de défrichage par le passé. D'après l'ancien droit de procédure, seules les grandes constructions et installations militaires faisaient l'objet d'une autorisation de défrichage. Aussi convient-il de vérifier dans chaque cas si une telle autorisation (y compris compensation) a été octroyée en même temps que l'autorisation d'origine pour la construction ou l'installation prévue par le droit militaire. Si c'est le cas, l'aire de la construction ou de l'installation aura déjà été exclue de la zone forestière, de sorte qu'une autorisation de défricher n'est plus nécessaire. Avec la nouvelle procédure d'autorisation militaire (en vigueur depuis le 1er janvier 1996), les autorisations de défricher sont en règle générale toujours accordées sur la base des art. 126ss. de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10).

Si aucune autorisation de défrichement n'a été octroyée lors de l'autorisation originale selon le droit militaire, l'installation se situe toujours en zone forestière. Dans ce cas, le changement d'affectation nécessite en principe une autorisation de défrichement avec compensation en nature (évent. mesures de compensation) dans le cadre de l'autorisation du droit de la construction.

Les autorisations requises par la LAT restent obligatoires même si une autorisation de défrichement a été octroyée lors de la procédure d'autorisation militaire. Si un changement d'affectation sans travaux de transformation doit être autorisé dans le cadre de l'art. 24a LAT, celui-ci, comme indiqué au point 2.1, ne doit pas avoir d'incidence sur le territoire et l'environnement, en particulier sur la nature et les fonctions des forêts environnantes.

Exemples concrets:

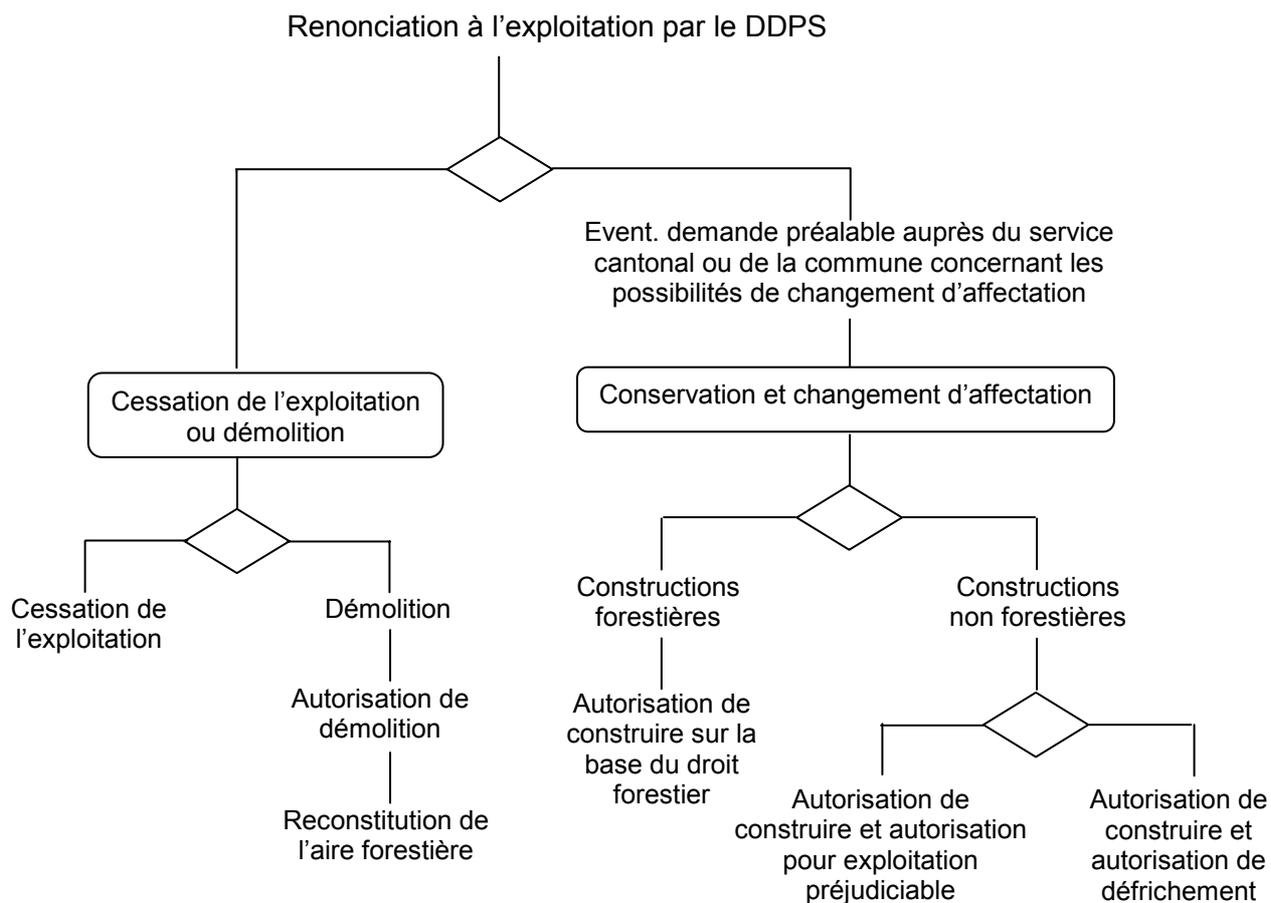
- Reconversion de deux dépôts militaires en dépôts pour pièces d'artifice. Le défrichement a été autorisé, car l'implantation était imposée par sa destination. Il n'y a pas eu de travaux de transformation, et les transports se sont révélés modérés.
- Changement d'affectation d'un baraquement militaire doublé d'un changement de zone (défrichement pour zone industrielle) en vue d'entreposer les planches d'une menuiserie située à proximité. La décision négative des autorités a été contestée sans succès auprès de l'instance de recours (Conseil d'Etat).
- Plusieurs demandes de reconversion de constructions militaires en résidence de week-end ou halles de fêtes ont été rejetées.

2.3. Pièces à fournir au DDPS

Vu les autorisations exigées avant la vente d'une construction ou d'une installation militaire (voir chiffre 2 ci-dessus), les cantons doivent établir sur demande les autorisations prévues par le droit forestier et de l'aménagement du territoire, en suivant les procédures de coordination du droit fédéral et cantonal, et les transmettre au requérant (cf. art. 14 OFo et art. 25a LAT).

3. Déroulement des procédures d'autorisation

Déroulement de la procédure en cas de changement d'affectation de constructions et d'installations militaires en forêt



4. Résumé

Voici ce que l'on peut retenir en résumé à propos des sites en forêt :

- L'utilisation d'une ancienne construction ou installation militaire située en forêt comme construction ou installation civile non forestière nécessite en principe une autorisation de défricher, même si le terrain concerné n'est plus boisé en raison de nombreuses années d'exploitation militaire. On se fonde sur la notion de forêt au sens défini par la loi. Les seules exceptions sont les cas où une autorisation de défrichement du terrain a déjà été octroyée pour la construction ou l'installation militaire (ceci est toujours le cas depuis le 1er janvier 1996). S'agissant de petits projets, c'est l'autorisation pour exploitation préjudiciable qui entre en ligne de compte.
- Les constructions ou installations militaires situées en forêt peuvent aussi être réutilisées comme constructions ou installations forestières. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation de défrichement ou une autorisation pour exploitation préjudiciable. Par contre, du point de vue de l'aménagement du territoire, une autorisation selon l'art. 22 LAT est dans tous les cas nécessaire.
- Les services cantonaux évaluent les changements d'affectation des constructions et installations militaires en s'appuyant sur les exigences actuelles en matière d'autorisations de défrichement. Pour l'octroi de l'autorisation selon le droit forestier, l'évaluation portera notamment sur le critère de l'implantation imposée par sa destination, sur les exigences en matière d'aménagement du territoire, ainsi que sur les effets sur l'environnement en général, et la forêt en particulier.

Groupe de travail Application du droit forestier

- Distribution : - Membres de la Conférence des inspecteurs cantonaux des forêts élargie
- Office fédéral du développement territorial (par le biais de l'OFEFP)
 - Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (par le biais de l'OFEFP)
 - Services cantonaux d'aménagement du territoire (par le biais des services forestiers cantonaux)

Adresse postale :

Service des forêts et de la faune
du canton de Fribourg

Rte du Mont Carmel 1
Case postale 155, 1762 Givisiez

Tél. 026 - 305 23 43
Fax 026 - 305 23 36