Marc Gizard

5.10

en ligne 07/2016

La forêt est-elle menacée par les changements d'utilisation des sols ?

La réduction des surfaces forestières par changement d'occupation du sol fait l'objet d'intenses débats depuis maintenant une bonne cinquantaine d'années. « La forêt recule » entend-on partout. Si cette réalité est effective dans les forêts tropicales (cf. fiche 1.02), et partout dans le monde sous l'effet de l'urbanisation, constatons simplement que ce mouvement mondial n'affecte plus l'Europe, et en particulier la France. D'environ 8 millions d'hectares à la fin du XIX° siècle, la forêt française atteint 16,5 millions d'hectares actuellement. Cette évolution spectaculaire est due à la fois à des politiques volontaristes et largement aidées par l'Etat, concernant la protection des forêts et le reboisement, et à la déprise agricole de la fin du XX° siècle conduisant à une recolonisation spontanée par la végétation forestière. Comment les politiques menées en France permettent-elles de maîtriser la pérennité de la forêt existante et avec quels instruments juridiques, voire économiques ?

Le contrôle du défrichement par autorisation administrative

Figure 1. ***Défrichement***
Source : www.drome.fr

Le Code forestier (CF) définit le défrichement (fig.1) comme l'action de supprimer les bois et forêts existants par dessouchage ou gestion «régressive», ou encore d'en modifier la destination même sans enlever les bois existants (par exemple, un camping où aucun arbre ne serait enlevé). Pour procéder à un défrichement, une autorisation administrative est obligatoire. Elle est dérogatoire du droit commun de disposer de sa propriété et donc encadrée par la loi qui en définit les motifs essentiellement liés à la protection des sols, des eaux et de la biodiversité locale (article L. 341-5 du CF). Elle tient le droit de construire en l'état. Elle peut aussi être soumise à des conditions définies par l'article L. 341-6 du code forestier tel que le boisement compensateur (coefficient 1 à 5 prévu dans la loi, procédé largement utilisé aujourd'hui). Cette autorisation administrative est précisément encadrée : elle prévoit une première réponse d'instruction de l'Administration dans les deux mois du dépôt et en son absence une autorisation tacite. La demande est réputée rejetée à défaut de décision du préfet notifiée dans le délai de 6 mois à compter de la réception du dossier complet. Une enquête publique est nécessaire pour les défrichements de plus de 25 ha même fragmentés. La décision du préfet est valable 5 ans. **Les exceptions à l'autorisation** administrative de défrichement sont strictement définies par la loi (article L. 341-2 et L. 342-1 du CF) et concernent par exemple les situations suivantes : remise en valeur de terrains envahis par une végétation spontanée ou remise en état pastoral, noyeraies, oliveraies, chênes truffiers, vergers à châtaignes, taillis à courte révolution, jeunes bois de moins de 30 ans sauf compensation, équipements nécessaires à la mise en valeur ou à la protection de la forêt essentiellement quant à la défense incendie, bois isolé de moins de 0,5 à 4 ha suivant les départements, parcs ou jardins clos de moins de 10 ha sauf constructions, boisements réglementés. Des sanctions sont également prévues : jusqu'à 150 € / m² de bois défrichés (outre le rétablissement possible de l'état boisé dans un délai d'un an avec substitution d'office de l'Administration).

Fiche consultable sur https://www.academie-agriculture.fr/ - onglet "*Publications*", puis "*Encyclopédie de l'Académie*".

N.B. Aujourd'hui, l'IGN ne dispose pas de données permettant de quantifier les flux de surface des forêts en cohérence avec les données générales de surface. De nouvelles méthodes permettront de renseigner précisément l'origine des surfaces passant à la forêt et la destination des surfaces quittant l'état forestier (source : IGD-IGN, 2015) et d'évaluer ainsi l'efficacité du contrôle du défrichement.

Les protections spéciales prévues par le Code forestier

Le code forestier est traditionnellement articulé en deux parties : l'une propre à la forêt de l'Etat et des collectivités qui relèvent du « régime forestier », l'autre traitant de la forêt privée par diverses mesures de protection dont les « forêts de protection. »

Le « régime forestier» (RF) est un mode de protection renforcé. Il s'agit « d'un ensemble de règles spéciales d'ordre public dérogatoires au droit commun et déterminées par le Code forestier en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des bois et forêts auxquels elles s'appliquent dans l'intérêt supérieur de la nation. » Les articles L. 211-1 et L. 211-2 du Code forestier énumèrent les bois et forêts relevant du régime forestier. Il s'agit essentiellement : i) des forêts et terrains à boiser qui font partie du domaine de l'État ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis (soit 1 705 300 hectares auxquels s'ajoutent les forêts outre-mer relevant du régime forestier pour 2 503 600 hectares) ; ii) des bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution et des terrains à boiser, appartenant aux régions, aux départements, aux communes, aux sections de communes, aux établissements publics, aux établissements d'utilité publique, aux sociétés mutualistes et aux caisses d'épargne (soit au total 2 909 000 hectares). Les collectivités d'outre-mer connaissent le régime forestier dans les mêmes conditions que le territoire métropolitain, sauf diverses mesures d'exception (fiche 1.04). Les bois et forêts relevant du régime forestier doivent figurer à titre informatif en annexe des plans locaux d'urbanisme *(C. urb., art. R. 151-53)*.

Figure 2. ***En forêt domaniale*** (ONF)

Aux termes de l'article L. 3211-5 du Code général de la propriété des personnes publiques, la forêt domaniale (fig.2), c'est-à-dire de l'Etat **ne peut être aliénée qu'en vertu d'une loi**. De leur côté, les assemblées délibérantes des collectivités ou établissements publics ont pouvoir d'aliéner mais non de distraire du régime forestier. On a pu en déduire que le régime forestier constitue un droit domanial spécial dont l'efficacité en vue de sa conservation est souvent supérieure à celle procurée par la domanialité publique. Diverses mesures ont été prises dans le même sens vis-à-vis des forêts appartenant à un établissement spécialisé, *(DERF/SDEF, note de service n° 3032, 15 déc. 1992)*. Plusieurs exceptions restituent au ministre de l'agriculture compétence pour disposer des bois domaniaux soumis au régime forestier, mais à titre exceptionnel (art. L. 3211-5 et L. 3211-5-1 du Code général de la propriété des personnes publiques) : i) petits bois (moins de 150 hectares et absence d'intérêts environnementaux, enfin produits économiques faibles voire inexistants ne couvrant pas les frais de gestion) ; ii) expropriations dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique *(CE, sect., 9 nov. 1979, n° 04428, Assoc. pour la défense de l'environnement en Vendée et autres : Rec. CE 1979, 406)* ; iii) immeubles bâtis situés en forêt domaniale (essentiellement maisons forestières).

La **distraction du régime forestier** est prévue par le CF. Elle est prononcée le plus souvent pour que l'espace forestier concerné soit affecté à une autre nature d'occupation du sol. Si les principes du défrichement s'appliquent, encore faut-il que le RF soit levé. Pour les immeubles appartenant aux autres collectivités et personnes morales que l'État, la distraction est prononcée de manière générale par le préfet, sauf en cas de désaccord avec l'ONF où doit intervenir un arrêté du ministre de l'agriculture après accomplissement des mêmes formalités que pour l'application du RF.

Elle doit être motivée par un intérêt public majeur. Elle doit intervenir préalablement à l'aliénation ou l'échange de forêts des collectivités ou personnes morales relevant du régime forestier, ou encore au défrichement de ces mêmes forêts *(circulaire DGFAR/SDFB/C2003-5002, 3 avr. 2003)*. En pratique, la distraction pour une raison jugée valable s'accompagne d'une négociation pour l'achat de forêts semblables par la collectivité ou l'État dans une proportion qui est toujours au moins égale à 1 : le principe de compensation est respecté et fait l'objet de l'article L. 213-2 : l'indemnité versée est encaissé sous la forme d'un fonds

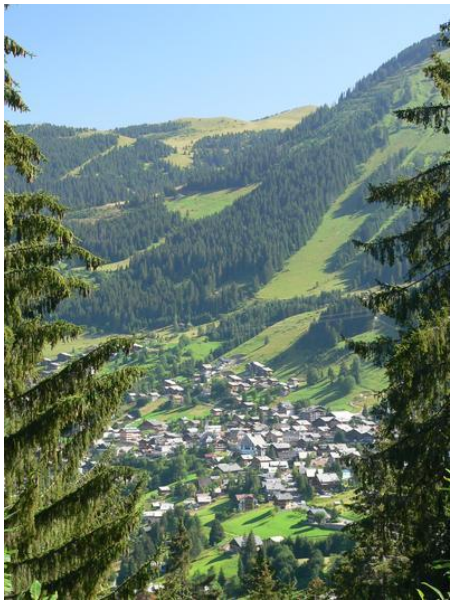

Figure 3. ***Forêt de protection au-dessus de Châtel*** (ONF)

Le classement en forêt de protection (Code forestier, art. L.141-1 et suivants) est aussi appelé « petit régime forestier » pour son strict contrôle par l'Administration des forêts. Il représente environ 150 500 ha en France. Le classement en forêt de protection (fig.3) résulte d'une procédure lourde : par décret motivé en Conseil d'Etat après enquête publique et avis de la commune et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. La loi détermine ses motifs : maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, défense contre les avalanches, les érosions et l'envahissement des eaux et des sables, écologie et bien-être de la population dans la périphérie des grandes agglomérations. Il s'agit de protéger la forêt pour ses fonctions écologiques et sociales et non économiques. La gestion forestière quel qu'en soit le propriétaire, est soumise au contrôle direct de l'Administration. Tout changement d'affectation est strictement interdit. Une procédure de délaissement est prévue en cas d'opposition entre l'Administration et le propriétaire, voire de compensation (L. 141-7 et R. 141-39 à 42).

Le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme, instruments de protection des forêts

Le code de l'environnement et le code de l'urbanisme contiennent essentiellement des régimes de zonage interdisant toute modification d'occupation des sols. Les espaces forestiers représentent et de loin les surfaces protégées les plus importantes. **Le code de l'environnement** (art. L. 341-1 et suivants) distingue des **sites inscrits et des sites classés.** Ils ont comme objectif de protéger un site de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. Toute modification des lieux et tous travaux susceptibles d'y porter atteinte de manière irréversible y sont interdits. Cependant, une grande différence existe entre site inscrit et site classé. Pour un site classé, un arrêté ministériel ou un décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition des propriétaires est nécessaire après enquête publique. Pour un **site inscrit**, l'avis des propriétaires n'est pas requis, mais l'avis de la commune est obligatoire ; par ailleurs, toute modification de l'état ou de l'aspect des lieux et tous travaux doivent être déclarées. **Mais demeurent exceptés de toute autorisation les travaux d'exploitation courante des fonds ruraux et d'entretien normal des constructions. Une coupe de bois mûrs suivie de travaux de régénération entre dans la catégorie de ces travaux. Par contre un défrichement constitue une nouvelle affectation du sol incompatible avec l'entretien normal d'un fonds rural. Le site classé** ne peut être ni détruit, ni modifié dans son état ou son aspect, sauf autorisation spéciale. Donc tous travaux forestiers sont soumis à autorisation après avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites. **Une indemnisation des pertes d'exploitation est possible.** Sites inscrits et sites classés sont reportés au plan local d'urbanisme de la commune en annexe.

Le code de l'urbanisme (art. L. 113-1 ex L. 130-1) cible les espaces boisés classés (EBC). Les **Plans locaux d'urbanisme** (P.L.U.) autrefois Plan d'occupation des sols (P.O.S.) constituent le droit commun de l'urbanisme communal ou intercommunal (art. du CU : L. 111-1 et suivants). L'objectif est d'organiser et de planifier le droit de construire (et non de gérer la production agricole ou forestière).

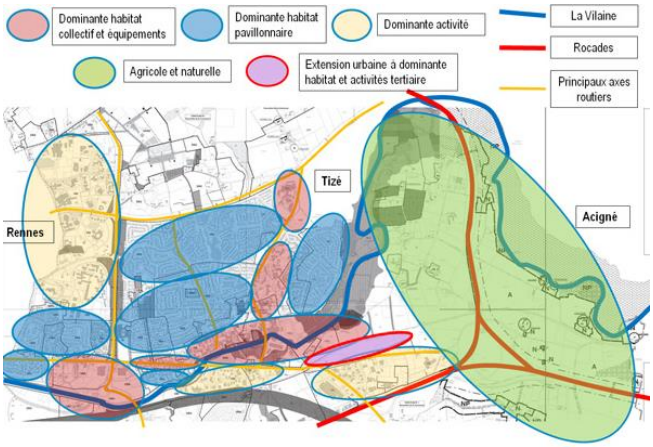

Figure 4. ***Exemple de révision du PLU à Cesson-Sévigné (Ille et Villaine)***

Le PLU (fig.4) ne peut être approuvé qu'après avis de la Chambre d'Agriculture, voire du Centre National de la propriété forestière (CNPF), lorsqu'est prévue une réduction des espaces agricoles et forestiers (R. 153-6 du Code de l'Urbanisme). De même, le C.N.P.F. doit être informé des décisions prescrivant l'établissement d'un P.L.U. ainsi que des classements en EBC (article R. 113-1 du CU). Un PLU, en dehors des EBC, peut, dans son règlement (article 13), édicter des règles concernant les arbres : elles ont valeur réglementaires et s'imposent aux autorisations d'urbanisme. Exemple : Conseil d'Etat 23 Juillet 1993, n° 129391. Surtout, l'article **L. 151-19 du code de l'urbanisme** ouvre la possibilité pour un règlement d'identifier et de localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation.

Les PLU peuvent classer comme **espaces boisés à conserver**, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations, en zone constructible ou non constructible. Ce classement est formalisé sur le plan (C. urb., art. R. 151-31) par un treillis de ronds, mais doit aussi faire l'objet d'une mention dans le règlement. Ce régime d'E.B.C. peut aussi s'appliquer à tous les bois d'un PLU prescrit mais non encore approuvé.

Le classement interdit tout changement d'affectation – en particulier défrichement - ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Leur champ d'application est très large, dépassant les forêts au sens strict du terme. Les erreurs manifestes d'appréciation sont rarement reconnues par les tribunaux, un contrôle normal, voire minimum des juridictions s'exerce sur les décisions. Même si ce zonage est pénalisant pour son propriétaire, les tribunaux considèrent non seulement qu'il n'y a pas lieu à indemnisation compte tenu des règles en matière de servitudes d'urbanisme, mais encore qu'il ne saurait porter aucune atteinte au principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, hors de proportion avec l'objectif d'intérêt général *(CAA Marseille, 15 Juin 2006, n° 02MA02124).* Ce régime peut également s'appliquer aux espaces naturels sensibles du département ou encore aux espaces littoraux (L. 113-11). **Les coupes et abattages dans les espaces boisés classés sont réglementés et soumis à déclaration (R. 421-23 C. urb).** Le régime de droit commun des déclarations préalables s'applique à toutes les coupes et à tous les abattages qui n'entrent pas dans les exceptions exposées ci-après.

Une demande d'autorisation de coupes et abattages d'arbres qui ne sont pas de nature à compromettre la conservation des boisements ne peut être légalement refusée (CE, 6 octobre 1982 *min. agr. c/Mme de la Bastide)*. Le régime de l'article L. 113-1 du Code de l'Urbanisme n'a pas pour objet de geler les bois et forêts qu'il classe, comme pourrait le faire un classement de type monument historique ou site classé, mais d'en assurer la conservation au sens dynamique du terme, c'est à dire la mise en l'état de produire de la matière ligneuse. Sinon, le législateur aurait été contraint de prévoir des indemnités, ou encore de se référer explicitement au deuxième alinéa de l'article L. 105-1 qui y ouvre droit s'il résulte d'une servitude d'urbanisme une atteinte à des droits acquis : le droit de produire du bois pour une forêt établie antérieurement à la publication du P.O.S. ou du P.L.U. Les collectivités publiques peuvent seulement offrir à titre de compensation à l'interdiction de changer la nature d'occupation du sol un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain classé comme espace boisé à conserver, à protéger ou à créer par un POS rendu public ou un PLU approuvé (règle des 9/10).

La procédure de modification des P.L.U. est incompatible avec toute réduction d'un espace boisé classé : seule une révision peut y procéder (C.urb., art. L. 153-31, 2°). Quatre situations permettent de s'affranchir de toute autorisation de coupe ou d'abattage (C. urb. R. 421-23-2) : i) la **soumission au régime forestier ; ii)** le **plan simple de gestion** (P.S.G.) de l'article L. 312-1 et suivants du Code forestier à condition qu'il soit approuvé et pas seulement présenté au Centre Régional de la Propriété forestière (C.R.P.F.), ou encore un **règlement type de gestion** (R.T.G.) approuvé conformément aux dispositions du Code forestier (articles L. 122-3 et 313-1), ou enfin l'adhésion à un **code de bonne pratique sylvicoles** (C.B.P.S.) approuvé (articles L. 124-2 et L. 313-3). Le régime spécial d'autorisation administrative pour les propriétés de plus de 25 ha qui n'auraient pas fait agréer un P.S.G. ne vaut pas exception à déclaration de coupe et abattage. Bien entendu, il est indispensable que la coupe soit prévue au P.S.G. ; iii) l'e**nlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts** ; iv) les c**oupes définies dans des catégories fixées par arrêté préfectoral** pris après avis du C.R.P.F.. Elle concernent les coupes d'amélioration - coupes d'éclaircie, les coupes de régénération, les coupes rases de taillis simples, les coupes de taillis sous futaie, les coupes rases de peupliers.

Les sanctions consistent en le **rétablissement des lieux** : dans les trois ans qui suivent l'année au cours de laquelle des déboisements ou des travaux illicites ont été exécutés, le préfet peut, en motivant sa décision, ordonner le rétablissement des lieux en nature de bois (R. 113-2 CU), y compris d'office pour les propriétaires récalcitrants. Les p**eines correctionnelles s'ajoutent.**

Les mesures financières de compensation vis-à-vis du droit de changer la nature forestière d'un terrain.

L'idée d'absorber la plus-value liée à un changement de destination d'un terrain n'est pas nouvelle. La dernière application qui en a été faite par le droit forestier affectait le droit de défricher. Le peu d'effet qui en est résulté ainsi que les mesures de simplification fiscale poursuivies ont provoqué la disparition de ce qui était nommé « taxe sur le défrichement. » Nous avons constaté qu'un défrichement pouvait faire l'objet d'un boisement compensateur. Cette mesure de conservation purement administrative peut être substituée par un versement financier. L'article L. 341-6 du Code forestier autorise le versement d'une somme au Fonds stratégique de la forêt et du bois (art. L. 156-4 du Code forestier) dont l'objet est le financement de projets d'investissement, prioritairement en forêt, et d'actions de recherche, de développement et d'innovation (fig. 5)

Figure 5. ***L'implantation de centrales solaires en forêt : une nouvelle source de controverse*** **-** Photo: Carpe Diem, Caillan (Var)

Ce qu'il faut retenir

- Le changement de destination de bois et forêts reste strictement encadré en France
- Les mesures sont diverses, et cette diversité même accroît leur efficacité tout en constituant des situations pénalisantes pour les propriétaires
- Face à des opérateurs fonciers souvent agriculteurs désireux d'étendre aux dépens de la forêt, les superficies destinées à l'agriculture ou de se diversifier vers le photovoltaïque, les pouvoirs publics peuvent résister
- Le mouvement d'opinion protecteur de la nature est particulièrement sensible à la conservation des bois et forêts, mais paradoxalement, la maison individuelle est recherchée
- La politique de lutte contre l'étalement urbain est contrecarrée par le besoin de logements sociaux et la relance de la construction ; la densification de l'habitat ne pourra pas tout résoudre