



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

Cohérence de la mise en oeuvre des réglementations applicables à l'espace forestier

Rapport CGEDD n° 010292-01, CGAAER n° 15083

établi par

Laurence LEFEBVRE (CGAAER), Philippe ISELIN (CGEDD) et Dominique STEVENS (CGEDD)

Février 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations classées par codes et thèmes.....	5
• Urbanisme.....	5
• Environnement.....	6
• Code rural et de la pêche maritime.....	9
• Santé publique.....	9
• Occupation du domaine public routier (code de la voirie routière, code de la route, code général des collectivités territoriales).....	9
• Patrimoine.....	10
• Recommandations transversales.....	11
Introduction.....	13
1. Les interférences avec le code de l'urbanisme.....	15
1.1. Les principes.....	15
1.2. Les espaces boisés classés (EBC).....	16
1.2.1. <i>Les coupes et abattages</i>	16
1.2.2. <i>Le défrichement</i>	17
1.3. Les éléments de paysage.....	18
1.4. Le zonage du PLU.....	21
1.5. La consultation des acteurs forestiers sur les documents d'urbanisme.....	22
2. Les interférences avec le code de l'environnement.....	24
2.1. Les sites inscrits ou classés (art. L. 341-1 à L. 341-22, en particulier L. 341-7 et 10).....	25
2.1.1. <i>La gestion courante dans les sites inscrits, et la nature des opérations soumises à autorisation dans les sites classés</i>	26
2.1.2. <i>Les avis des inspecteurs des sites ; l'évaluation des incidences</i>	28
2.1.3. <i>Le cas particulier des peupleraies du Val de Loire</i>	30
2.2. Les parcs nationaux (art. L. 331-1 à 13, en particulier art. L. 331-4).....	31
2.2.1. <i>L'avis du directeur du parc</i>	32
2.2.2. <i>Le cas particulier du projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne</i>	33
2.3. Les parcs naturels régionaux.....	34
2.4. Les études d'impact : art. L. 122-1, R. 122-2 et R. 123-1 (réforme à l'étude).....	35
2.4.1. <i>Rappel des principes</i>	35
2.4.2. <i>Le défrichement</i>	36
2.4.3. <i>Les routes forestières</i>	37
2.4.4. <i>Les espèces protégées (article L. 411-1)</i>	39

3. Les interférences avec le code rural et de la pêche maritime.....	44
3.1. Rappel des dispositions.....	44
3.2. La fixation du seuil de surface de massif.....	45
3.3. L'extension des mesures conservatoires provisoires.....	46
3.4. Les règles de gestion forestière fixées par les conseils départementaux.....	47
3.5. L'information des propriétaires.....	47
4. Les interférences avec le code de la santé publique.....	48
5. Les interférences avec les codes traitant de l'occupation du domaine public routier.....	50
5.1. Les permissions de voirie et des permis de stationnement.....	50
5.2. Les réglementations du transport de bois : limitations de tonnages sur les voies publiques, restrictions ou fermetures.....	51
5.3. Les dispositifs de signalisation temporaire de chantiers.....	54
6. Les interférences avec le code du patrimoine.....	56
6.1. La reconfiguration des instances consultatives en matière de protection patrimoniale.....	56
6.2. La gestion des biens classés par l'Unesco au patrimoine mondial.....	56
6.3. L'articulation et la simplification des règles relatives aux abords des monuments historiques.....	56
6.4. La création des cités historiques par fusion des secteurs sauvegardés, des ZPPAUP et des AMVAP.....	58
7. Les aspects transversaux.....	59
7.1. La fusion des procédures prévue à l'article L.122-7 du code forestier.....	59
7.1.1. <i>L'avis des autorités</i>	60
7.1.2. <i>La procédure</i>	60
7.1.3. <i>L'absence d'une autorité d'arbitrage</i>	61
7.1.4. <i>Le traitement des aspects paysagers</i>	61
7.1.5. <i>Les autres législations sectorielles</i>	62
7.1.6. <i>La réponse des autorités compétentes</i>	62
7.2. Les projets de recherche et développement en vraie grandeur sur le terrain...	63
7.3. Le cas particulier des épandages de cendres de bois propres en forêt.....	64
Conclusion.....	66
Annexes.....	68
1. Lettre de mission.....	69
2. Liste des personnes rencontrées.....	71
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	73

Résumé

L'ensemble des démarches récentes ou en cours concernant la filière forêt-bois (contrat stratégique de filière signé par les ministres en charge respectivement de la forêt, de l'industrie, de l'écologie et du logement ; programme national forêt-bois ; stratégie nationale bas carbone ; stratégie nationale de mobilisation de la biomasse ; engagements lors de la COP 21) vise une gestion de la forêt française plus proactive. Cela est nécessaire en particulier pour adapter la forêt au changement climatique, ainsi que pour augmenter la récolte, laquelle ne correspond aujourd'hui qu'à un peu plus de la moitié de l'accroissement annuel, tandis que le stock de bois sur pied ne cesse de croître. Dans le cadre des engagements de la France pour la lutte contre le changement climatique, le bois issu de nos forêts doit être mieux valorisé, d'abord comme matériau, ensuite comme énergie, de façon à utiliser et intensifier son rôle de substitution et de stockage de carbone.

Le code forestier prévoit bien, au titre de la gestion durable multifonctionnelle, la prise en compte équilibrée des fonctions économique, écologique et sociale des forêts. En particulier, les enjeux environnementaux actuels sont bien au cœur de la gestion forestière durable telle qu'encadrée par ce code, conciliant la production de bois, la préservation de la biodiversité et la mise en valeur des paysages.

Pourtant, les acteurs amont de la filière, qui soulignent l'exigence de la législation forestière actuelle à ce titre, ont le sentiment que le code forestier est très souvent battu « sur son propre terrain » par les autres législations dès lors que celles-ci trouvent à s'appliquer. Pourquoi cela, alors que, en vertu du principe de l'indépendance des législations, les autorités publiques agissant pour la protection de l'environnement devraient de leur côté prendre en compte le droit forestier et s'y conformer ? De même, si la loi attribue des compétences aux maires ou aux collectivités, leur permettant de réglementer certains aspects de la gestion forestière, il est important de s'assurer qu'elles ne génèrent pas d'incohérences, voire de contradictions avec la politique forestière, qui relève de la compétence de l'État selon l'article L. 121-1 du code forestier.

Les actes de gestion forestière relatifs à la fonction de production sont strictement encadrés par le code forestier : coupes, travaux sylvicoles ou d'entretien des infrastructures, récolte et renouvellement des peuplements. D'autres règles s'appliquent également dans l'espace forestier relatives, selon les cas, à l'urbanisme et la planification de l'espace, aux espaces et espèces protégées, au patrimoine naturel ou architectural, à la santé publique, à l'espace rural, à la voirie... L'objet de la mission consiste dans un premier temps à identifier les situations dans lesquelles la traduction opérationnelle de ces différentes réglementations peut entraîner des difficultés d'application sur le terrain et constituer un frein aux actes de gestion durable susceptible de nous éloigner des objectifs rappelés au début de ce résumé.

L'expertise demandée au CGAAER et au CGEDD couvre ainsi un vaste périmètre. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'étude réalisée, inédite, souligne que des dispositions applicables à l'espace forestier relèvent de pas moins de neuf codes, régissant autant de politiques publiques. Leur croisement génère parfois des interférences sources de difficultés d'interprétation et de mise en œuvre, voire des contradictions qui remettent alors en cause la sécurité juridique d'actes réalisés conformément au code forestier.

De façon à en faciliter la lecture ainsi qu'une meilleure appropriation des recommandations, le rapport consacre un chapitre par code ou thème concerné : code de l'urbanisme, code de l'environnement, code rural et de la pêche maritime, code de la santé publique, occupation du domaine public routier (code de la route, code de la voirie routière, code général des collectivités territoriales), code du patrimoine et, bien évidemment, code forestier dont les aspects relatifs à la fusion des procédures prévues

aux articles L. 122-7 et L. 122-8 fait l'objet d'un examen spécifique. Pour chacun d'eux, sont d'abord rappelés les enjeux de l'application des réglementations correspondantes en forêt et, lorsque cela a semblé nécessaire, leurs motivations originelles. Suit l'analyse des interférences avec la mise en œuvre du code forestier, lorsqu'elles soulèvent des difficultés aux yeux des acteurs forestiers. Lorsque ces difficultés sont avérées, la mission s'est alors employée à proposer des solutions opérationnelles, traduites en recommandations, pour les résoudre. Le dernier chapitre aborde des aspects transversaux.

Le principe d'indépendance des législations ne permet pas de hiérarchiser entre elles les différentes politiques publiques intervenant dans l'espace forestier. Et les recommandations faites par la mission, nombreuses eu égard à la diversité des réglementations et situations analysées, ne remettent pas en question, pas plus que les acteurs de la filière rencontrés ne l'ont fait, les enjeux de ces politiques en forêt.

La mission préconise à cet égard certains ajustements législatifs et réglementaires de nature à conforter la cohérence des dispositions applicables, en tenant compte des évolutions en cours (nouvelle codification du code de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2016, projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine,...).

Mais l'essentiel du diagnostic – et donc des recommandations – tient à la mise en œuvre de certaines règles, tant par les autorités compétentes que par les acteurs forestiers. Ainsi, il est recommandé que des cadrages soient fournis aux services en charge de la mise en œuvre des réglementations au plan local, notamment lorsqu'elles sont du ressort des collectivités (classements des espaces boisés au plan local d'urbanisme, réglementation des boisements...), accompagnés d'actions de formation ou de communication inter-services, et de la diffusion de bonnes pratiques (dans le guide prévu pour accompagner le nouveau règlement de PLU notamment). Il est également préconisé de mieux faire connaître la portée du code forestier en termes de protection de l'environnement, aux interlocuteurs extérieurs à ce secteur (administrations, élus, associations environnementales, bureaux d'études...).

Enfin, à l'occasion de l'élaboration des programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), la mission identifie en conclusion trois points de vigilance :

- le PRFB doit être promu comme le volet forestier du schéma régional SRADDET ;
- la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB), qui est notamment chargée d'élaborer le PRFB en assurant sa cohérence avec les politiques publiques régionales, nationales ou communautaires, et qui s'inscrivant dans le cadre d'une gouvernance renouvelée, doit être le lieu privilégié de prise en compte des éventuelles difficultés et conflits liés à la mise en œuvre des réglementations en forêt. L'ensemble des parties prenantes doit pouvoir s'y exprimer et contribuer significativement aux évolutions ;
- la gestion forestière « courante » doit être définie à partir des documents de référence qui encadrent la gestion au niveau régional : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées, directives régionales d'aménagement (DRA) pour les forêts domaniales, schémas régionaux d'aménagement (SRA) pour les forêts des collectivités.

Ces points constituent des facteurs favorables à une mobilisation et une vision transversale associant toutes les parties prenantes, autour des enjeux environnementaux majeurs associés à la gestion forestière, pour la contribution attendue des forêts à la stratégie nationale bas-carbone dans le respect de la biodiversité et des paysages.

Liste des recommandations classées par codes et thèmes

Page

• Urbanisme	
Espaces boisés classés	
<p>1 - (DHUP) La mission recommande que, à l'instar de la circulaire du MAAF du 3 novembre 2015, le ministère chargé de l'urbanisme précise, l'étendue et les limites de l'interdiction de défricher dans un espace boisé classé au titre de l'article L. 113-1 nouveau. Sur le fondement de l'article L. 341-2 4° du code forestier, il conviendrait de préciser que la création, dans une forêt, des équipements indispensables à sa mise en valeur et sa protection – en donnant comme exemple les dessertes, places de dépôts, équipements de DFCI – ne constituent pas des défrichements, et ne sont donc pas des changements d'affectation du sol dans les EBC. A fortiori, la création de tels équipements ne doit pas être interdite dans les zones classées N du PLU. Les auteurs de PLU pourraient être utilement sensibilisés à ces divers enjeux, notamment dans le cadre de l'association des services de l'État à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme.</p>	18
Éléments de paysage	
<p>2 - (DHUP, DGPE) A l'article L. 151-23 nouveau du code de l'urbanisme, modifier comme suit la dernière phrase du premier alinéa : « Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à l'obligation de déclaration préalable sauf dans les cas mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 421-4 et à l'article R. 421-23-2 ». Simultanément, supprimer l'article 36 bis A du projet de loi Biodiversité. S'agissant des espaces boisés, cette double recommandation poursuit deux objectifs : 1) maintenir les deux systèmes de protection (éléments de paysages d'une part, espaces boisés classés – EBC – d'autre part) qui préexistaient à la LAAAF et que le projet de loi Biodiversité prévoit de rétablir sans pour autant éviter les risques de dérive imputés à certains PLU ; 2) pour les éléments de paysage et autres sites et secteurs à protéger pour des raisons écologiques, ceux des documents de gestion forestière approuvés au titre du code forestier seraient dispensés d'autres dispositions.</p>	21
<p>3 - (DHUP) Afin que le PLU puisse classer certaines lisières forestières, ou certaines parcelles forestières au titre du L. 151-23, mais ne puisse pas classer, au titre de cet article, l'ensemble des terrains boisés du territoire communal, il convient de préciser dans le guide destiné à accompagner le nouveau règlement du PLU(i), s'agissant des espaces boisés, ce que l'on entend par « élément de paysage ». Cette caractérisation pourrait s'inspirer, par exemple, de l'article 36 quater ou de la dernière phrase de l'article 72 du projet de loi Biodiversité dans sa version adoptée par les députés.</p>	21
<p>4 - (DHUP) Le guide destiné à accompagner le nouveau règlement du PLU(i) pourrait fournir des éléments de doctrine sur l'articulation des outils à disposition des maires s'agissant des espaces boisés.</p>	21

Zonage du PLU	
5 - (DHUP, DGPE) Mettre en ligne une fiche consacrée aux enjeux forestiers dans les PLU(i), rappelant la nécessité d'un volet forestier dans le diagnostic de territoire, de façon à identifier les activités forestières, au même titre que les activités agricoles, en soulignant la référence que constitue le code forestier pour la politique forestière et la gestion des forêts.	22
6 - (DHUP) Rappeler dans le guide destiné à accompagner le nouveau règlement du PLU les différents outils à disposition pour traiter les problématiques forestières, tout en en fixant les limites, par exemple en matière d'obligations en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations (2° de l'article R. 151-43 nouveau du code de l'urbanisme, ancien 13° de l'article R*123-9).	22
Consultation des acteurs forestier sur les documents d'urbanisme	
7 - (DHUP) Dans le cadre des formations d'ensemble sur les PLU destinées aux bureaux d'études, prévoir un volet permettant de décrire et d'illustrer la multifonctionnalité de la forêt (écologique, économique et sociale), en n'oubliant pas son rôle dans le maintien ou le développement d'une filière bois locale. L'élaboration d'un guide « forêt et urbanisme » pourrait accompagner utilement ce volet de formation.	23
8 - (DGPE) Intégrer les délégations régionales du CNPF comme membres associés, avec voix consultative, dans les nouvelles commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).	23
9 - (DHUP, DGPE) Dans une fiche à mettre en ligne consacrée aux enjeux forestiers dans les PLU(i) : • a) recommander l'organisation de réunions entre les rédacteurs de PLU et les DDT sur les aspects forestiers en amont des projets de PLU ; • b) préciser que les délégations régionales du CNPF et de l'Office national des forêts (ONF) soient sollicitées sur le volet forestier du diagnostic de territoire PLU, et que leur avis soit recueilli en cas de classement des massifs boisés en EBC.	23
• Environnement	
Sites inscrits ou classés	
10 - (DHUP) Sites inscrits. La mission propose deux options : • a) Supprimer l'obligation de déclarer les travaux, courants ou non, dans les sites inscrits, et élaborer et diffuser des fiches de recommandations simples sur la gestion forestière dans les sites inscrits. • b) Définir au niveau national ce qui relève de l'exploitation courante en renvoyant aux itinéraires de gestion décrits dans les documents régionaux encadrant la gestion forestière : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), directives régionales d'aménagement (DRA), schémas régionaux d'aménagement (SRA), ces documents étant soumis à évaluation environnementale. A minima toute opération décrite et agréée dans l'aménagement, le plan simple de gestion (PSG), le règlement type de gestion (RTG) ou le tableau des coupes présenté par un adhérent au code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) est, par définition, une action relevant de la gestion courante, conforme à ces documents régionaux. Certaines opérations envisagées mais non décrites, susceptibles d'avoir un impact notable et avéré, n'entreraient pas de fait dans cette catégorie (comme l'ouverture d'une desserte importante).	28

11 - (DHUP) Sites classés. Compte tenu du manque de clarté des textes actuels en la matière, élargir aux sites classés la notion de gestion courante utilisée pour les sites inscrits, de sorte que les travaux d'exploitation et d'entretien courant des forêts ne soient pas soumis à autorisation, de préférence par un amendement législatif, à défaut par circulaire ou encore en prévoyant, notamment dans les sites de grande étendue, des arrêtés de dispense de ces travaux courants qui les préciseraient.	28
12 - (DGPE et DHUP) Encourager l'élaboration d'annexes vertes « sites classés » aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS).	28
13 - (DHUP) Diffuser une instruction ministérielle rappelant que l'avis des inspecteurs des sites doit faire explicitement référence au(x) motif(s) de classement figurant dans le dossier du site, et que l'autorisation spéciale « site classé » ne vise à s'assurer que du respect des objectifs en lien avec ces motifs et des objectifs Natura 2000.	29
14 - (DHUP et CNPF) Renforcer la concertation. • a) Organiser, à l'intention des inspecteurs des sites, des formations destinées à les sensibiliser au contenu de la gestion forestière et à les inciter à prendre contact avec les gestionnaires forestiers en amont des réunions de la commission départementale où sont étudiées les demandes d'autorisation ; • b) Encourager les initiatives de rencontre sur le terrain, telles que celles pratiquées en Bourgogne, les inspecteurs des sites étant conviés à participer aux journées d'information organisées par le CRPF ainsi qu'aux stages de formation à la gestion forestière (cycles FOGFOR) de la forêt privée.	29
15 - (DGPE) Instituer une instance de conciliation des éventuels difficultés et conflits liés à la mise en œuvre en forêt de la réglementation relative aux sites classés ou inscrits, adossée à la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB).	29
Cas particulier des peupleraies du Val de Loire	
16 - (DHUP, DREAL Centre) Associer dès à présent les associations de propriétaires populteurs ainsi que les CRPF concernés, pour étudier les mesures de nature à concilier à la fois la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du Val de Loire et la préservation globale de la surface de peupliers.	31
17 - (DHUP, DREAL Centre) Sur des zones ponctuelles préalablement cartographiées, où les mesures de bonne gestion s'avèreraient après concertation insuffisantes pour autoriser la replantation après récolte, étudier un dispositif de compensation systématique des surfaces de peupleraies, de façon à pouvoir replanter en peuplier dans des zones adaptées à sa culture mais moins exposées.	31
18 - (DGPE) Instituer une instance d'arbitrage des éventuels difficultés et conflits liés à la mise en œuvre du plan de gestion du site Val de Loire, adossée à la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB).	31
Parcs nationaux	
19 - (DEB) Clarifier la portée de la charte des parcs nationaux en termes d'obligations vis-à-vis du propriétaire forestier pour des travaux à réaliser.	32
20 - (DEB et DGPE) À défaut d'avis simple (comme c'est le cas en zone d'adhésion) permettant à l'État, in fine, d'apprécier et de décider, prévoir un arbitrage interministériel (MAAF-MEDDE) dans les 6 mois en cas de désaccord entre le propriétaire et l'établissement public du parc national.	33

21 - (DEB) Renforcer, notamment à l'occasion du processus de révision de la composition des conseils d'administration des parcs nationaux, la représentation des propriétaires et gestionnaires forestiers dans les instances des parcs nationaux.	33
22 - (DEB et DGPE) S'assurer de la cohérence de la charte du futur parc national forestier avec les démarches et stratégies nationales relatives à la forêt et au bois, ainsi qu'avec les deux programmes régionaux forêt-bois (PRFB) concernés.	33
Parcs naturels régionaux	
23 - (DGPE) Dans un souci de cohérence des politiques publiques, faire figurer les chartes de parcs naturels régionaux dans le décret prévu au L. 122-1 du code forestier, en prévoyant une application différée dans le temps, à l'occasion de la prochaine révision des chartes adoptées. Les chartes de parcs nationaux répondant aux critères précisés dans l'article L. 122-1 devraient également en faire partie, compte tenu de leur caractère prescripteur.	35
Études d'impact	
24 - (CGDD) La mission propose deux options, en jugeant la première plus pertinente : ● a) Définir le terme « route » tel qu'il apparaît au 6° du tableau annexé au R. 122-2 du code de l'environnement comme suit : « voie destinée à la circulation des véhicules à moteur, à l'exception des pistes cyclables, des voies vertes et des voies destinées à l'exploitation et l'entretien des parcelles » . Préciser, en outre, que si le projet n'entre pas dans un cadre réglementaire, il ne peut y avoir de demande d'autorisation ad hoc directement fondée sur la directive EIE 2011/92/UE modifiée. Prévoir que la fiche d'impact administrative soit accompagnée d'une notice d'impact (dispositif qui prévalait avant la réforme des études d'impact, qui intègre toutes les dimensions environnementales et sociales du projet. ● b) A défaut, proposer des seuils supérieurs aux seuils actuels : étude d'impact obligatoire pour les projets de plus de 10 km (contre 3 km actuellement), étude au cas par cas pour les projets de 3 à 10 km (en dessous de 3 km actuellement).	39
Espèces protégées animales	
25 - (DEB) Examiner, en tenant compte de l'approche voulue par la directive 92/43 « habitats, faune et flore », les possibilités d'adapter les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement relatives aux espèces protégées, dans les forêts des zones naturelles où l'état de conservation de la population correspondante est favorable, y compris pour la mise en œuvre du dispositif prévu au L. 122-7 2° du code forestier. Le cas échéant, décliner les arrêtés de protection au niveau jugé adapté pour tenir compte du bon état de conservation des populations à ce niveau et des activités qui y participent.	41
Espèces protégées végétales	
26 - (DEB) Mentionner les opérations d'exploitation courante en forêt dans les arrêtés de protection des espèces végétales, en renvoyant aux itinéraires de gestion décrits dans les documents régionaux encadrant la gestion forestière : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), directives régionales d'aménagement (DRA), orientations régionales d'aménagement (SRA), ces documents étant soumis à évaluation environnementale.	43
27 - (DEB) Prévoir des restrictions d'exploitation mieux ciblées dans l'espace et le temps, notamment dans le cas où la présence des espèces n'est pas avérée à l'issue d'inventaires.	43

• Code rural et de la pêche maritime	
Réglementation des boisements	
28 - (DGPE) Modifier l'article R. 126-1 du code rural et de la pêche maritime pour préciser que le seuil à fixer est un seuil de massif forestier et non de parcelle cadastrale. Pour respecter l'esprit initial de la loi, l'article R. 126-1 pourrait préciser le seuil maximum de massif pouvant être retenu par les conseils départementaux.	46
29 - (DGPE) Modifier les articles L. 126-2 et R. 126-7 du code rural et de la pêche maritime afin d'éviter que puissent être prises des mesures provisoires d'une extension et d'une durée anormales et injustifiées, en prévoyant que pendant la phase d'élaboration de la proposition de révision de réglementation des boisements, les précédents zonages restent applicables.	46
30 - (DGPE) Supprimer le troisième alinéa du R. 126-2 prévoyant que le conseil départemental puisse « limiter les semis, plantations et replantations à certaines essences forestières », qui dérive fortuitement de l'évolution de la réglementation des boisements et en détourne manifestement l'objet initial lorsqu'il autorise le département à interdire des essences pourtant prévues dans les documents cadres de la gestion forestière.	47
31 - (DGPE) Verser les réglementations dans une base de données à constituer, destinée à recueillir l'ensemble des arrêtés préfectoraux et délibérations propres aux forêts.	47
• Santé publique	
Protection des captages d'eau potable	
32 - (DGS) Mettre au point au niveau régional un arrêté type de DUP de captages d'eau potable, précisant les activités forestières interdites et celles réglementées.	49
33 - (DGS) À défaut d'arrêté-type de captage et dans l'attente de leur mise au point, s'assurer que l'hydrogéologue agréé définissant les périmètres et les prescriptions associées travaille, s'agissant des périmètres forestiers, systématiquement avec les acteurs forestiers (ONF, CNPF), de façon que ces derniers puissent expliquer les modalités de gestion et d'exploitation des bois, pour partager un langage commun, définir ensemble les bonnes pratiques et s'accorder sur un degré de contrainte réaliste.	49
34 - (DGS) Notifier l'arrêté de DUP de captage au CRPF concerné. À moyen terme, verser l'arrêté de DUP dans la future base de données destinées à recueillir l'ensemble des arrêtés préfectoraux propres aux forêts.	49
35 - (DGPE) Prévoir l'extension de l'article L. 122-8 du code forestier à la réglementation relative aux périmètres de protection des captages.	49
• Occupation du domaine public routier (code de la voirie routière, code de la route, code général des collectivités territoriales)	
Permission de voirie et permis de stationnement	
36 - (UCFF, CNPF, FRANSYLVA, EFF, ONF) Conseiller aux pétitionnaires, lors de la rédaction d'une demande de permission de voirie, d'indiquer une durée du chantier ainsi qu'une plage de réalisation, de façon à gérer les aléas pouvant survenir en cours de chantier (panne de machine, intempérie...) sans multiplier les procédures, tout en planifiant le chantier sur un laps de temps suffisamment étendu permettant de mieux anticiper le délai de réponse.	51

Transport de bois	
37 - (DGITM, DGPE) Étudier l'impact économique, environnemental et technique des deux réglementations encadrant le transport du bois, de façon à juger de la pertinence d'étendre le dispositif « bois ronds » aux bois d'une longueur supérieure à 16 mètres.	54
38 - (DGITM, DGPE) Subordonner la possibilité de prise d'arrêtés (limitation de tonnage, fermetures) à l'existence d'un schéma départemental de la voirie partagé avec les acteurs forestiers, en encourageant les démarches telles que celles engagées en Bourgogne et en Limousin. Rappeler qu'il est illégal de soumettre la sortie des bois par une voie communale à déclaration préalable en mairie.	54
39 - (DGITM, DGPE) Réaliser sous deux ans un état des lieux de l'application de l'article L. 153-8 du code forestier qui prévoit que les départements doivent élaborer chaque année un schéma d'accès à la ressource forestière, de manière à déterminer les itinéraires routes départementales, communales ou intercommunales, permettant ainsi d'assurer le transport des grumes depuis les propriétés forestières jusqu'aux différents points de livraison.	54
40 - (DHUP, DGPE) Mettre en ligne une fiche consacrée aux enjeux forestiers dans les PLU(i), sensibilisant les maires et les élus communaux sur la nécessité de permettre le défrètement des parcelles rurales et forestières pour la sortie des bois, le point devant être traité dans les documents d'urbanisme. Encourager l'élaboration de charte des transports de bois définissant les relations et les engagements entre les différents intervenants de l'amont de la filière forêt-bois (vendeurs, acquéreurs, entreprises d'exploitation, transporteurs), et les élus.	54
Dispositif de signalisation temporaire de chantier	
41 - (UCFF, CNPF, FRANSYLVA, EFF, ONF) Le pétitionnaire, lors de sa demande de permission de voirie, doit préciser le type de chantier (fixe ou mobile) qu'il organise, et les mesures dont il demande la mise en place, en rappelant au besoin aux gestionnaires de la voirie les préconisations du guide pratique « Signalisation temporaire, routes bidirectionnelles, manuel du chef de chantier » diffusé par le CEREMA concernant la gamme des panneaux à utiliser.	55
• Patrimoine	
42 - (DHUP, DGP) De façon à sécuriser juridiquement les propriétaires, définir au niveau national ce qui relève de l'exploitation courante et ne modifie pas l'aspect du site, en renvoyant aux itinéraires de gestion décrits dans les documents régionaux encadrant la gestion forestière : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), directives régionales d'aménagement (DRA), schémas régionaux d'aménagement (SRA), ces documents étant soumis à évaluation environnementale. A minima toute opération décrite et agréée dans l'aménagement, le plan simple de gestion (PSG), le règlement type de gestion (RTG) ou le tableau des coupes présenté par un adhérent au code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) est, par définition, une action relevant de la gestion courante, conforme à ces documents régionaux. Certaines opérations envisagées mais non décrites, susceptibles d'avoir un impact notable et avéré, n'entreraient pas de fait dans cette catégorie (comme l'ouverture d'une desserte importante).	57

43 - (DHUP, DGPE) Encourager l'élaboration d'annexes vertes « sites classés » aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), à l'instar des dispositifs mis en œuvre en Bourgogne et en cours en Aquitaine et en PACA.	58
44(DGP) Associer les organismes forestiers à l'élaboration du document d'urbanisme patrimonial dès lors qu'une cité historique impacte des espaces forestiers, afin d'assurer une compatibilité entre le règlement de la cité et la gestion durable des forêts portée par le SRGS en forêt privée.	58
• Recommandations transversales	
<i>Fusion des procédures prévue à l'article L. 122-7 du code forestier</i>	
45 - (DGPE) Diffuser une circulaire précisant la forme des visas administratifs, rappelant la procédure à suivre en application des articles L. 122-7 et L. 122-8 du code forestier, et invitant les autorités compétentes à motiver clairement leurs refus au regard de la réglementation concernée.	60
46 - (DGPE) En s'appuyant sur l'exemple de l'instance de dialogue entre propriétaires forestiers et chasseurs créée par la LAAAF au travers du comité paritaire rattaché à chaque Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB), mettre en place un dispositif de conciliation adossé à la CRFB, pour la mise en œuvre de l'article L. 122-7 du code forestier mais aussi des procédures d'autorisation ou de déclaration de coupes et travaux au cas par cas.	61
47 - (DGPE, DHUP) Diffuser une circulaire rappelant : • a) que l'avis des inspecteurs des sites doit faire explicitement référence au(x) motif(s) de classement du site et que, dans le cas des documents de gestion, l'inspecteur des sites n'a pas à faire porter son avis sur d'autres critères que ceux qui ont justifié le classement ; • b) que le contenu des PSG étant fixé par arrêté ministériel, les exigences vis-à-vis du contenu du document de gestion doivent rester dans l'esprit du texte (pas de demandes relatives à l'utilisation d'outils logiciels photographiques ou de simulations en 3D) ; • c) que l'accord exprimé doit être sans réserve, mais pouvant toutefois être accompagné de prescriptions claires et précises, en rapport avec le motif du classement.	61
48 - (DGPE, DEB) Encourager l'élaboration d'annexes vertes aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) en forêt privée pour la législation relative aux sites classés et inscrits, à l'instar de celles élaborées ou en cours pour Natura 2000.	62
49 - (DGPE) Étudier la nécessité de faire évoluer la liste des réglementations figurant à l'article L. 122-8 du code forestier, pour poursuivre la simplification des démarches administratives et la coordination des procédures.	62
50 - (DGPE) Modifier le R. 122-23 comme suit : « Lorsqu'elle est saisie en application des alinéas qui précèdent, l'autorité compétente pour autoriser les coupes et les travaux au titre d'une législation recueillie, le cas échéant, les avis requis en application de celle-ci et notifie sa décision à l'Office national des forêts ou au centre régional de la propriété forestière dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande. À défaut de réponse dans ce délai, l'accord est réputé tacite. »	63
51 - (DEB, DREAL) Les autorités compétentes doivent adresser systématiquement au CRPF concerné une copie de la décision ministérielle d'accord à l'agrément du document de gestion durable de la forêt considérée.	63

Projets de recherche et développement en vraie grandeur sur le terrain	
52 - (DGPE, CGDD) Désigner un binôme de correspondants « expérimentation forestière » dans les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie, complété par un texte cadre qui pose en principe l'intérêt de l'expérimentation et la légitimité des dérogations, et qui précise les modalités d'attribution et d'utilisation de ces dérogations, en mettant en place une démarche de type « porter à connaissance » destinée à informer en amont l'ensemble des directions concernées, ainsi que les échelons régionaux et départementaux compétents, des objectifs du projet et de son encadrement scientifique. En retour les autorités locales compétentes pourraient faire part de leurs recommandations et des points de vigilance, notamment sur les aspects réglementaires.	64
Cas particulier des épandages de cendres de bois propres en forêts	
53 - (ADEME) Constituer une base de données partagée de données analytiques sur les cendres de bois.	65

Introduction

Par lettre interministérielle du 28 mai 2015 (cf. annexe 1), il a été demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission conjointe portant sur la cohérence de la mise en œuvre dans l'espace forestier des réglementations relatives à l'environnement, à la gestion forestière, au développement rural et à l'urbanisme.

La mission a été confiée à Laurence Lefebvre pour le CGAAER et à Philippe Iselin et Dominique Stevens pour le CGEDD.

Rappel de la commande et déroulement de la mission

La mission a pour objectif, dans un premier temps, d'identifier les situations dans lesquelles la superposition des différentes réglementations applicables aux espaces forestiers pose problème aux propriétaires et/ou aux gestionnaires concernés. En effet, dans le cadre de la gestion multifonctionnelle des forêts, les actes de gestion forestière relatifs à la fonction de production (coupes, travaux sylvicoles ou d'entretien des infrastructures, renouvellement des peuplements), la traduction opérationnelle des règles relatives, selon les cas, à l'environnement, à l'urbanisme, au patrimoine naturel ou architectural, ou encore à l'espace rural, peut interférer avec les prescriptions du code forestier, voire diverger.

La mission doit alors analyser les causes des difficultés ainsi identifiées, de façon à distinguer, parmi les situations considérées :

- celles qui, poursuivant des objectifs différents, génèrent une incompatibilité de fond entre les réglementations s'exerçant sur un même espace et qui justifieront donc un arbitrage suivi d'évolution législative ou réglementaire, de façon à supprimer ces contradictions et à clarifier les enjeux et les objectifs poursuivis ;
- celles qui, correspondant plutôt à des difficultés d'interprétation, nécessitent un besoin d'information complémentaire à délivrer aux services de l'administration qui appliquent ces réglementations.

À l'occasion de la réunion d'initialisation de la mission le 17 septembre, les représentants de la DGPE/SDFCB¹ du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) ont en outre signalé deux aspects non mentionnés dans la lettre de commande :

- la réglementation des boisements, confiée depuis 2010 aux conseils départementaux ;
- la réforme en cours du droit relatif aux études d'impact.

Au cours du deuxième semestre de l'année 2015, la mission a donc rencontré les principaux représentants des acteurs forestiers de l'amont de la filière forêt bois², ainsi que les responsables et experts des services des administrations centrales concernés (cf. annexe 2). Elle tient à remercier tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité et pour le temps qu'ils ont bien voulu consacrer à ces échanges.

Les acteurs forestiers rencontrés ont été unanimes pour souligner l'intérêt de la mission, qui selon eux, « tombe à pic » eu égard à la mobilisation sans précédent des politiques publiques en faveur de la filière forêt-bois. L'ensemble des démarches

¹ Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, sous-direction des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie.

² À l'exception de la Fédération Nationale des Communes Forestières, sollicitées par courriel, qui n'a pas répondu, car mobilisée par d'autres dossiers urgents.

récentes ou en cours (contrat stratégique de filière signé par quatre ministres ³, programme national forêt-bois, stratégie nationale bas carbone, stratégie nationale de mobilisation de la biomasse) vise en effet une gestion plus proactive de la part des propriétaires, publics et privés, en mettant l'accent sur la nécessité d'une meilleure valorisation du bois/matériau ⁴ et du bois/énergie, pour utiliser et intensifier son rôle de substitution et de stockage de carbone dans le cadre des engagements de la France pour la lutte contre le changement climatique. Dans le cadre d'une gestion durable conciliant les enjeux environnementaux et paysagers avec les différentes fonctions de la forêt (production ligneuse, fonction écologique, fonction sociale, protection contre les risques naturels), l'objectif consiste à augmenter la récolte tandis que le stock de bois sur pied s'accroît et que la récolte actuelle ne correspond qu'à un peu plus de la moitié de l'accroissement annuel ⁵.

Le rapport de mission

Compte tenu de la diversité des champs étudiés, et de façon à faciliter la lecture ainsi qu'une meilleure appropriation des recommandations, le rapport distingue un chapitre par code ou thème.

En rappelant, pour chacun des codes concernés, les enjeux de l'application des réglementations sur l'espace forestier, la mission s'est attachée, comme l'y invitait la lettre de commande, à analyser les interférences avec la mise en œuvre du code forestier, lorsque celles-ci soulèvent des problèmes aux yeux des acteurs forestiers. Au regard des enjeux et de cette analyse, la mission établit des recommandations qui relèvent, selon les cas :

- d'évolutions des réglementations concernées, en tenant compte des projets en cours et en veillant à ce que ces projets n'accentuent pas les difficultés (nouvelle codification du code de l'urbanisme au 1^{er} janvier 2016, projet de loi Biodiversité ⁶, projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine,...) ;
- de cadrages à fournir aux administrations ou services en charge de leur application, accompagnés le cas échéant d'actions de formation ou de communication inter-services, de diffusion d'informations, ainsi que de guides de bonnes pratiques, vade-mecum, glossaire, etc.;
- d'évolution de la concertation ou de la gouvernance, en vue du développement d'une vision transversale associant toutes les parties prenantes.

Le dernier chapitre aborde des aspects transversaux, notamment la mise en œuvre de la fusion des procédures prévue, dans un but de simplification, à l'article L. 122-7 du code forestier.

En conclusion, la mission identifie trois points de vigilance pour assurer notamment la convergence des différents exercices en cours au niveau national, et de leurs déclinaisons prévues au niveau régional.

³ Agriculture, Industrie, Écologie, Logement.

⁴ Notamment en augmentant substantiellement l'usage du bois dans la construction, en substitution à d'autres matériaux. afin de stocker durablement du carbone et d'éviter des émissions de gaz à effet de serre.

⁵ Dans son étude « Le coût de la multifonctionnalité - Contribution aux débats du groupe de travail 1 du Plan national forêt-bois (PNFB) » l'institut technologique FCBA (Forêt, Cellulose, Bois-construction, Ameublement) souligne la diversité des réglementations pouvant s'appliquer sur la même parcelle, et cite l'exemple de la coopérative COFORET, qui a établi une check-list pour ses techniciens en exploitation forestière identifiant 25 items réglementaires dont 13 concernent la réglementation environnementale ou d'urbanisme. Le FCBA a mis en évidence que le plus important des coûts directs relatif à la multifonctionnalité concerne la gestion des procédures réglementaires qui mobilise jusqu'à 20 % du temps des opérateurs de la récolte.

⁶ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

1. Les interférences avec le code de l'urbanisme

1.1. Les principes

Affirmée à l'article L. 212-1 du code forestier, la politique forestière relève de la compétence de l'État, lui-même propriétaire de forêts. Si les évolutions engagées depuis le début des années 1980 marquent une ouverture, d'une part, vers la dimension européenne et, d'autre part, vers l'échelon régional déconcentré de l'État, il reste que la gestion forestière procède d'une politique nationale peu décentralisée.

À l'inverse, les actes relatifs au droit de l'urbanisme sont majoritairement pris dans le cadre décentralisé créé en 1983 qui a transféré aux collectivités territoriales nombre de compétences, notamment en matière de planification de l'espace et de vocation des sols.

Ainsi, si les orientations nationales en matière d'urbanisme se révèlent largement cohérentes avec la politique et la gestion forestières – sauf à approfondir les points identifiés ci-après –, c'est essentiellement au niveau de leur interprétation et de leur mise en œuvre par le niveau local que peuvent apparaître des difficultés de cohérence.

S'agissant des espaces boisés, plusieurs outils d'urbanisme sont à la disposition des communes, selon les principes suivants :

- le plan local d'urbanisme (PLU) peut classer en zone N (naturelle et forestière) les secteurs de la commune à protéger en raison, notamment, de l'existence d'une exploitation forestière⁷. Dans ces secteurs, les constructions et installations sont strictement réglementées⁸. Les coupes et défrichements sont entièrement soumis au droit forestier.
- le PLU peut également classer comme espaces boisés, les bois, forêts et parcs, ainsi que des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements⁹. Ce classement – facultatif – interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Il entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue au chapitre Ier du titre IV du livre III du code forestier¹⁰. Ce type de protection a vocation à concerner des espaces boisés de plus petite surface que ceux classés en zone N, pour les protéger du mitage urbain. Elle est particulièrement utile pour maintenir la trame verte en zone péri-urbaine et/ou à forte pression foncière.
- dans les communes littorales, le PLU doit obligatoirement classer en espaces boisés classés (EBC) les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites¹¹.

⁷ Article R. 151-24 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article R. 123-8).

⁸ Article R. 151-25 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article R. 123-9).

⁹ Article L. 113-1 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article L. 130-1 en partie).

¹⁰ Article L. 113-2 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article L. 130-1 en partie).

¹¹ Article L. 121-27 nouveau du code de l'urbanisme (dernier alinéa de l'ancien article L. 146-6).

- enfin, le règlement du PLU peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, ces prescriptions sont celles prévues par le régime d'EBC, aux articles L. 113-1 et 2 nouveaux ¹².

Le nécessaire équilibre à préserver entre, d'une part, la planification de l'espace, l'affectation des sols et la mise en valeur des paysages et, d'autre part, les fonctions économique, écologique et sociale de la filière forestière, peut trouver une traduction harmonieuse dans la définition de projets de territoire durable prenant en compte les différents enjeux.

1.2. Les espaces boisés classés (EBC)

1.2.1. Les coupes et abattages

Le cinquième alinéa de l'ancien article L. 130-1 du code de l'urbanisme disposait que, dans les espaces boisés classés.

« [...] les coupes et abattages d'arbres sont soumis à la déclaration préalable prévue par l'article L. 421-4, sauf dans les cas suivants :

- *s'il est fait application des dispositions du livre I du code forestier ¹³ ;*
- *s'il est fait application d'un plan simple de gestion agréé [...], d'un règlement type de gestion approuvé [...] ou d'un programme de coupes et travaux d'un adhérent au code des bonnes pratiques sylvicoles agréé [...];*
- *si les coupes entrent dans le cadre d'une autorisation par catégories définies par arrêté préfectoral, après avis du Centre national de la propriété forestière ».*

Suite à la refonte du livre Ier du code de l'urbanisme, ces dispositions ne sont pas reprises à l'article L. 113-2 nouveau. Désormais, les exceptions à l'obligation de déclaration préalable à laquelle sont soumis les coupes et abattages d'arbres, sont évoquées au troisième alinéa de l'article L. 421-4 nouveau qui renvoie à un décret en Conseil d'État la liste des exceptions dans les espaces boisés classés :

« [Un décret en Conseil d'État arrête] la liste des cas dans lesquels il est fait exception à l'obligation de déclaration préalable à laquelle sont soumises les coupes et abattages d'arbres dans les bois, forêts ou parcs situés sur le territoire de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit ainsi que dans tout espace boisé classé en application de l'article L. 113-1 ».

Les forestiers (propriétaires et gestionnaires) s'inquiètent du renvoi de la liste des exemptions de déclaration en partie réglementaire du code, alors que l'ancien fondement législatif offrait, selon la profession, la garantie d'éviter que les PLU ne prennent le pas sur les documents de gestion émanant du code forestier.

La mission ne partage pas cette inquiétude. Si, tel qu'il est posé à l'article L. 421-4 nouveau, le principe des exemptions de déclaration relève bien du domaine de la loi, le détail des exemptions relève du domaine du règlement.

¹² Article L. 151-23 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article L. 123-1-5 III 2°).

¹³ Concerne les forêts relevant du régime forestier : il s'agit d'une référence à l'ancien code, qui aurait dû être corrigée, comme a été modifiée la référence suivante relative au plan simple de gestion.

C'est ainsi qu'en application du troisième alinéa de l'article L. 421-4 nouveau, le 18° de l'article 6 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 recodifie la liste des exemptions de déclaration préalable pour les coupes et abattages, en créant dans le code de l'urbanisme l'article R. 421-23-2. En particulier, parmi les quatre exemptions visées, la déclaration préalable n'est pas requise « *lorsqu'il est fait application d'un plan simple de gestion agréé conformément aux articles L. 312-2 et L. 312-3 du code forestier, d'un règlement type de gestion approuvé conformément aux articles L. 124-1 et L. 313-1 du même code ou d'un programme des coupes et travaux d'un adhérent au code des bonnes pratiques sylvicoles agréé en application de l'article L. 124-2 de ce code* ».

La mission considère donc que cette disposition constitue un fondement solide aux exemptions de déclaration préalable.

1.2.2. Le défrichement

Le deuxième alinéa de l'article L. 113-2 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article L. 130-1, troisième alinéa) dispose que :

« Nonobstant toutes dispositions contraires, [le classement en espace boisé] entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue au chapitre Ier du titre IV du livre III du code forestier ».

Des divergences d'interprétation peuvent apparaître sur la notion de défrichement.

L'article L. 341-2 4° du code forestier précise que :

« Ne constitue pas un défrichement : [...] un déboisement ayant pour but de créer à l'intérieur des bois et forêts les équipements indispensables à leur mise en valeur et à leur protection, sous réserve que ces équipements ne modifient pas fondamentalement la destination forestière de l'immeuble bénéficiaire et n'en constituent que les annexes indispensables, y compris les opérations portant sur les terrains situés dans les zones délimitées et spécifiquement définies comme devant être défrichées pour la réalisation d'aménagements, par un plan de prévention des risques naturels prévisibles établi en application des articles L. 562-1 à L. 562-7 du code de l'environnement ».

Par ailleurs, l'instruction technique du MAAF du 3 novembre 2015¹⁴ apporte des éclairages qui permettent de distinguer clairement les opérations relevant du défrichement, celles n'en relevant pas et celles exemptées d'autorisation. Le texte précise notamment que la création de places de dépôt, comme certains autres types de déboisement, ne relève pas du défrichement :

[Ne constitue pas un défrichement, notamment,] « un déboisement ayant pour but de créer à l'intérieur des bois et forêts les équipements indispensables à leur mise en valeur et à leur protection, sous réserve que ces équipements ne modifient pas fondamentalement la destination forestière de la parcelle de forêt et n'en constituent que les annexes indispensables [...] Il s'agit notamment de la création des différentes infrastructures nécessaires à la protection et à la mise en valeur de la forêt, telles que des routes forestières, des chemins, des allées, des fossés, des dépôts pour le bois, des tours de guet, des points d'eau ou des bandes pare-feu, et également des coupures agricoles imposées pour protéger la forêt contre les incendies ».

¹⁴ http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/12/cir_40316.pdf

Le problème que peut poser l'interdiction de modifier l'affectation du sol dans les EBC, si elle est mal interprétée, est d'interdire la création de places de dépôt pour le stockage temporaire des bois débardés et le chargement des grumiers, mais aussi la création de toute desserte, voire d'équipements de défense des forêts contre l'incendie (DFCI). Or ces équipements, s'ils nécessitent un déboisement de l'emprise correspondante, ne mettent pas fin à la destination forestière du sol. En vertu de l'article L. 341-1 du code forestier, leur création ne constitue donc pas un défrichement, et ils sont juridiquement assimilés à la forêt dont ils constituent les accessoires.

Le Centre national de la propriété forestière (CNPFF) a signalé à la mission des règlements de PLU dans les anciennes régions d'Alsace et de Lorraine qui, en interdisant toute excavation ou bouleversement du sol, interdisent de fait la création de ces équipements (place de dépôt, voie de desserte, piste DFCI).

Pour la mission, ce problème provient d'une méconnaissance par le niveau local de la législation du défrichement et du fait que les équipements inclus dans le périmètre d'une forêt ou qui la bordent, nécessaires à sa mise en valeur ou sa protection, font partie intégrante de la forêt en tant qu'accessoires de celle-ci (chemins, places de dépôt, fossés, pare-feu... au même titre que des éléments naturels non boisés (cours d'eau, mares,...) ¹⁵. Il est ainsi opposé l'interdiction de défricher une aire de dépôt aux propriétaires souhaitant créer un tel équipement, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 113-2 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article L. 130-1), et ce en dépit de l'existence d'un document de gestion durable en vigueur qui justifie cet équipement.

En revanche, reste illégale une création de voie dans un EBC qui n'aurait pas pour objet la desserte d'une forêt, mais par exemple l'accès à des habitations : un tel équipement n'a pas une destination forestière et constitue un accessoire de construction et non de la forêt, et cette création constitue alors bien un défrichement ¹⁶.

1. - (DHUP) La mission recommande que, à l'instar de la circulaire du MAAF du 3 novembre 2015, le ministère chargé de l'urbanisme précise, l'étendue et les limites de l'interdiction de défricher dans un espace boisé classé au titre de l'article L. 113-1 nouveau. Sur le fondement de l'article L. 341-2 4° du code forestier, il conviendrait de préciser que la création, dans une forêt, des équipements indispensables à sa mise en valeur et sa protection – en donnant comme exemple les dessertes, places de dépôts, équipements de DFCI – ne constituent pas des défrichements, et ne sont donc pas des changements d'affectation du sol dans les EBC. A fortiori, la création de tels équipements ne doit pas être interdite dans les zones classées N du PLU. Les auteurs de PLU pourraient être utilement sensibilisés à ces divers enjeux, notamment dans le cadre de l'association des services de l'État à l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme.

1.3. Les éléments de paysage

S'agissant des éléments de paysage, sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, l'article L. 151-23 nouveau du code de l'urbanisme ¹⁷ dispose que :

« Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment

¹⁵ Cf. § 2,2 de la circulaire du 6/11/1979 du ministère de l'agriculture relative aux droits de mutation de bois et forêts.

¹⁶ Cf. par exemple la tentative de création, par le maire, d'une voie dans la forêt communale de Sigottier (Hautes-Alpes).

¹⁷ Ancien article L. 123-1-5 III 2°.

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. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, ces prescriptions sont celles prévues aux articles L. 113-2 et L. 421-4 ».

La dernière phrase de cet article a été introduite par la LAAAF¹⁸, visant à appliquer le régime des espaces boisés classés aux éléments de paysage boisés. Ainsi, la LAAAF a voulu mettre un terme à certaines dérives constatées en matière de PLU :

*« Un certain nombre de PLU en arrivaient à fixer des règles de gestion forestière alors même qu'un document de gestion existait, agréé au titre du code forestier. Dès lors, les dispositions du PLU remettaient en cause les orientations prises pour la gestion des forêts dans le cadre du code forestier ».*¹⁹

En effet, avant la disposition introduite par la LAAAF, il a été observé des dérives de la part de certaines communes. Certains projets de révision de PLU ont tenté de déclasser une importante surface d'EBC et de la reclasser sous le régime plus souple des éléments de paysage, afin de permettre des projets d'aménagement, tout en souhaitant introduire des prescriptions de gestion pour ces espaces. Il est également arrivé que de vastes étendues boisées soient classées en éléments de paysage. Or le classement de massifs forestiers entiers en tant qu'éléments de paysage est disproportionné par rapport à l'esprit du L. 151-23 nouveau et, en tout état de cause, ne permet pas d'assurer les équilibres énoncés à l'article L. 101-2 nouveau (ancien article L. 121-1), dans le respect des objectifs du développement durable.

Les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) ont communiqué à la mission un certain nombre d'exemples de classements ou de demandes de classement qu'ils considèrent comme inappropriés. Dans les délais impartis, la mission n'a pas été en mesure de vérifier ces données mais, à la question posée par le sénateur Jean-Marie Morisset, la réponse du ministère chargé de la forêt, citée ci-dessus, fait état de la problématique rencontrée²⁰.

¹⁸ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

¹⁹ Réponse du MAAF du 19 mars 2015 à la question écrite n° 14776 du sénateur Jean-Marie Morisset.

²⁰ Certains CRPF ont communiqué à la mission copie des courriers qu'ils ont adressés aux maires les alertant sur l'inadaptation des classements envisagés. Les CRPF ont notamment cités les cas suivants :

- dans le Lot : classement en EBC des communes de Saint-Jean Mirabel et de Cazillac ; classement en EBC de la moitié de la surface forestière du territoire couvert par le PLU intercommunal du Haut-Quercy-Dordogne ; classement de 35 hectares en éléments de paysage par la commune de Saint-Médard Catus ;
- dans l'Aveyron : classement en EBC de toute la commune de Najac, de la quasi-totalité des surfaces boisées de Prades-de-Salars, ainsi que de 30 % des surfaces boisées d'Arviu ;
- dans l'Aveyron : classement en EBC de toute la commune de Najac, de la quasi-totalité des surfaces boisées de Prades-de-Salars, ainsi que de 30 % des surfaces boisées d'Arviu ;
- dans le Tarn, classement en EBC de la quasi-totalité des surfaces boisées de Saint-Sulpice, ainsi que de 45 % des surfaces forestières de Lescure d'Albigeois ;
- dans les Gers, classement en EBC de la quasi-totalité des forêts de Margouët-Meymes, de toutes les forêts de Condom, de 98 hectares de forêts à Saint-Elix-d'Astarac ;
- dans l'Oise, classement en EBC de toute la forêt de Coye-la-Forêt, de Puiseux-le Hauberge, et de Le Bornel ; classement total en éléments de paysage de toute la forêt d'Orry-la-Ville qui, par ailleurs, est classée en parc naturel régional, en Natura 2000 et en site classé ; dans le Pays des Sources, le SCoT préconisait de réglementer le choix des essences, notamment le peuplier en vallée ;
- dans la Haute-Savoie, classement en EBC de la quasi-totalité des boisements d'une commune dont le projet de PLU envisageait l'élaboration d'un document spécifique de gestion forestière se substituant au plan simple de gestion prévu par le code forestier ;
- dans l'Oise, deux communes, situées pourtant en site classé (forêt d'Halatte) ont classé en éléments de paysage la totalité de leurs boisements, imposant ainsi, pour chaque opération forestière, une double autorisation – une pour chaque régime de protection.

Les classements ou tentatives de classement en EBC ou en éléments de paysage, sur de vastes surfaces forestières, peuvent conduire à conférer au PLU la possibilité de définir des règles obligatoires de sylviculture et de gestion, ce qui n'est pas l'objet d'un PLU (mode de traitement, essences, mode de régénération, réglementation des plantations, nature et fréquence des coupes) : le PLU est un instrument de planification de l'espace en ce qu'il fixe la vocation des sols. Il n'est pas un outil de gestion des propriétés privées, agricoles ou forestières.

C'est pourquoi la LAAAF a entendu rétablir la cohérence entre le code forestier et le code de l'urbanisme et tenir compte des dispositions déjà existantes pour les propriétaires forestiers bénéficiant d'une garantie de gestion durable de leurs forêts, notamment en matière de coupe et abattage d'arbres.

Or, dans le cadre de l'examen du projet de loi Biodiversité ²¹, le Parlement a adopté en première lecture un amendement supprimant la disposition introduite par la LAAAF. A l'appui de cet amendement, devenu l'article 36 bis A du projet de loi ²², les parlementaires ont considéré que :

*« Il est indispensable de conserver ces deux systèmes de protection [éléments de paysage et EBC] qui sont complémentaires et permettent des solutions graduées en fonction de l'intérêt et des caractéristiques des espaces boisés concernés. Forcer l'application des protections EBC en dehors des EBC est contre productif vis-à-vis de l'objectif de protection poursuivi. Cela risque au contraire de décourager les collectivités qui, faute de vouloir appliquer le régime de l'EBC à tous les boisements, renonceront à protéger dans leur PLU ceux qui ne présentent pas un intérêt majeur et ne justifient pas l'application du régime EBC. C'est pourquoi il est proposé de supprimer la disposition introduite par la LAAAF pour rétablir la complémentarité des outils EBC et L. 123-1-5 III 2° ».*²³

Dans la version adoptée par les députés du projet de loi Biodiversité, l'article 36 quater ²⁴ et la dernière phrase de l'article 72 ²⁵ s'attachent à définir respectivement les « espaces de continuités écologiques » et les « éléments de paysage ».

-
- d'autres exemples de classement en éléments de paysage se rencontrent sur des sites Natura 2000, ce qui génère deux réglementations différentes en matière de coupes, de régénérations et de replantations.

²¹ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

²² Texte n° 494 adopté par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015 (première lecture). Texte n° 69 adopté par le Sénat le 26 janvier 2016 (première lecture).

²³ Extrait de l'amendement n° 656 du 12 mars 2015 (Assemblée nationale).

²⁴ Article 36 quater 1 du projet de loi Biodiversité adopté par les députés : « Les espaces de continuités écologiques mentionnés au 2° du III de l'article L.123-1-5 sont les espaces et les formations végétales ou aquatiques, naturelles ou semi-naturelles, mentionnés aux II et III de l'article L.371-1 du code de l'environnement, nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques. Leur identification, leur localisation et les prescriptions, prévues à l'article L.123-1-5 du présent code, doivent être justifiées au regard de l'intérêt patrimonial des espaces et des formations végétales visés ou de leur identification dans le schéma mentionné à l'article L.371-3 du code de l'environnement. Elles tiennent compte des activités humaines, notamment agricoles ».

²⁵ Dernière phrase de l'article 72 du projet de loi Biodiversité (texte n° 494) : « Les éléments de paysage peuvent être liés notamment au vivant ou au bâti et sont caractéristiques d'un paysage donné. Il peut s'agir notamment de haies, de bosquets, d'arbres isolés, d'alignements d'arbres, de mares ou encore de matériaux, de typologies de constructions ou d'espaces publics ».

2. - (DHUP, DGPE) A l'article L. 151-23 nouveau du code de l'urbanisme, modifier comme suit la dernière phrase du premier alinéa : « Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à l'obligation de déclaration préalable sauf dans les cas mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 421-4 et à l'article R. 421-23-2 ». Simultanément, supprimer l'article 36 bis A du projet de loi Biodiversité. S'agissant des espaces boisés, cette double recommandation poursuit deux objectifs : 1) maintenir les deux systèmes de protection (éléments de paysages d'une part, espaces boisés classés – EBC – d'autre part) qui préexistaient à la LAAAF et que le projet de loi Biodiversité prévoit de rétablir sans pour autant éviter les risques de dérive imputés à certains PLU ; 2) pour les éléments de paysage et autres sites et secteurs à protéger pour des raisons écologiques, ceux des documents de gestion forestière approuvés au titre du code forestier seraient dispensés d'autres dispositions.

3. - (DHUP) Afin que le PLU puisse classer certaines lisières forestières, ou certaines parcelles forestières au titre du L. 151-23, mais ne puisse pas classer, au titre de cet article, l'ensemble des terrains boisés du territoire communal, il convient de préciser dans le guide destiné à accompagner le nouveau règlement du PLU(i), s'agissant des espaces boisés, ce que l'on entend par « élément de paysage ». Cette caractérisation pourrait s'inspirer, par exemple, de l'article 36 quater ou de la dernière phrase de l'article 72 du projet de loi Biodiversité dans sa version adoptée par les députés.

4. - (DHUP) Le guide destiné à accompagner le nouveau règlement du PLU(i) pourrait fournir des éléments de doctrine sur l'articulation des outils à disposition des maires s'agissant des espaces boisés.

1.4. Le zonage du PLU

L'article L. 101-2 nouveau du code de l'urbanisme (ancien article L. 121-1) dispose que :

« Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

« Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ».

Par ailleurs, l'article R. 151-17 nouveau (ancien article R*123-4) dispose que :

« Le règlement [du PLU] délimite sur le ou les documents graphiques, les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles, les zones naturelles et forestières ».

Certains acteurs ont souhaité que soient fusionnées les zones A (agricoles) et N (naturelles et forestières) en une zone NAF (agricole, naturelle et forestière).

Tranchée en réunion interministérielle tenue en juillet 2015, cette hypothèse n'a pas été retenue.

De même, n'a pas été retenue la proposition du ministère chargé de la forêt visant à créer une zone F (forestière) au sein des PLU, qui aurait présenté l'avantage, pour les forestiers, de **mieux reconnaître la vocation économique de la forêt**, à côté des

enjeux écologiques et sociaux déjà intégrés dans la caractéristique « N », tout en pouvant le cas échéant identifier en zone N des secteurs à enjeux environnementaux élevés, forestiers comme agricoles. Pour les acteurs forestiers, la distinction de trois zones N, A et F n'apportait pas de complexité, mais clarifiait davantage au contraire les enjeux.

Les CRPF ont également signalé à la mission, qui n'a cependant pas été en mesure de le vérifier, une utilisation qu'ils considèrent comme abusive du 2° de l'article R. 151-43 nouveau du code de l'urbanisme (ancien 13° de l'article R*123-9) fixant les règles de PLU, parfois mobilisé pour édicter des règles concernant les espaces forestiers, alors qu'il n'est prévu que pour les « plantations » réalisées par les « constructeurs ».

5. - (DHUP, DGPE) *Mettre en ligne une fiche consacrée aux enjeux forestiers dans les PLU(i), rappelant la nécessité d'un volet forestier dans le diagnostic de territoire, de façon à identifier les activités forestières, au même titre que les activités agricoles, en soulignant la référence que constitue le code forestier pour la politique forestière et la gestion des forêts.*

6. - (DHUP) *Rappeler dans le guide destiné à accompagner le nouveau règlement du PLU les différents outils à disposition pour traiter les problématiques forestières, tout en en fixant les limites, par exemple en matière d'obligations en matière de réalisation d'espaces libres et de plantations (2° de l'article R. 151-43 nouveau du code de l'urbanisme, ancien 13° de l'article R*123-9).*

1.5. La consultation des acteurs forestiers sur les documents d'urbanisme

L'article L. 153-16 nouveau (ancien article L. 123-9 deuxième alinéa) dispose que le projet de PLU arrêté est soumis pour avis [...] à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime lorsque le projet de PLU couvre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale situés en dehors du périmètre d'un SCoT approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Les CRPF ont regretté auprès de la mission de n'être consultés le plus souvent qu'a posteriori, lorsque le projet de PLU est déjà finalisé, tandis que les réunions « en amont », notamment avec les services des directions départementales des territoires (DDT), et ce dès l'élaboration du SCoT, constituaient des facteurs notables d'amélioration de la concertation en vue de la rédaction de l'article 13 des règlements de zones du PLU.

Pour renforcer la lutte contre l'artificialisation des sols, l'article 25 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a créé les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), qui ont succédé aux anciennes CDCEA (commissions départementales de la consommation des espaces agricoles). Le décret n° 2015-644 du 9 juin 2015 a précisé la composition²⁶ de ces commissions : les propriétaires forestiers et les communes forestières sont ainsi membres avec voix délibérative et l'ONF est présent avec voix consultative lorsqu'il est question d'espaces forestiers.

²⁶ En élargissant, à partir des membres des anciennes CDCEA aux organismes suivants :
- organismes à voix délibérative : Fédération des chasseurs, propriétaires forestiers, association de communes forestières, INAO ;
- organismes à voix consultative : SAFER et ONF.

7. - (DHUP) Dans le cadre des formations d'ensemble sur les PLU destinées aux bureaux d'études, prévoir un volet permettant de décrire et d'illustrer la multifonctionnalité de la forêt (écologique, économique et sociale), en n'oubliant pas son rôle dans le maintien ou le développement d'une filière bois locale. L'élaboration d'un guide « forêt et urbanisme » pourrait accompagner utilement ce volet de formation.

8. - (DGPE) Intégrer les délégations régionales du CNPF comme membres associés, avec voix consultative, dans les nouvelles commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF).

9. - (DHUP, DGPE) Dans une fiche à mettre en ligne consacrée aux enjeux forestiers dans les PLU(i) : • a) recommander l'organisation de réunions entre les rédacteurs de PLU et les DDT sur les aspects forestiers en amont des projets de PLU ; • b) préciser que les délégations régionales du CNPF et de l'Office national des forêts (ONF) soient sollicitées sur le volet forestier du diagnostic de territoire PLU, et que leur avis soit recueilli en cas de classement des massifs boisés en EBC.

2. Les interférences avec le code de l'environnement

En aucune façon les représentants des acteurs de la filière forêt-bois rencontrés par la mission n'ont contesté sur le fond le bien-fondé des réglementations liées à la protection de l'environnement.

Ils ont toutefois signalé les quelques situations où leur application à l'espace forestier présente des anomalies à leurs yeux, ainsi que celles, plus nombreuses, qui révèlent plutôt une appréciation déséquilibrée des différents enjeux des politiques publiques sur l'espace forestier, par les autorités en charge de la mise en œuvre de ces réglementations. Alors que le code forestier prévoit bien, au titre de la gestion durable multifonctionnelle, la prise en compte équilibrée des fonctions économique, écologique et sociale des forêts (article L. 121-1) et que les enjeux environnementaux et paysagers actuels sont bien au cœur de la gestion forestière durable encadrée par ce code, cela traduit le plus souvent une méconnaissance de la gestion forestière telle qu'encadrée par le code forestier. L'application de celui-ci peut alors rencontrer des difficultés notables, pouvant aller jusqu'au blocage.

L'analyse présentée ci-après, après un bref rappel des enjeux de ces réglementations en forêt, se concentre donc sur les situations évoquées ci-dessus, lorsque la mission les a jugées fondées et représentatives au regard de la commande qui lui a été passée. À la suite de cette analyse, les recommandations faites, en permettant au code forestier de trouver à mieux s'appliquer dans ces situations, ont pour finalité la prise en compte du rôle de la forêt vis-à-vis des enjeux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de stockage du carbone et du développement d'une économie bas-carbone, tout en répondant à ceux de la préservation de la biodiversité. Cela nécessite en particulier une gestion forestière multifonctionnelle plus dynamique sur le plan sylvicole et une récolte de bois accrue au plan national, ainsi que le renouvellement des peuplements pour l'adaptation des forêts au changement climatique.

La récente étude commandée par l'ADEME ²⁷ « *Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035* » ²⁸ a caractérisé pour la première fois à l'échelon national le différentiel de récolte selon les différents zonages concernant la forêt, en étudiant les prélèvements de bois sur la période 2005-2013. Elle met ainsi en évidence que, si le taux de prélèvement moyen sur la production nette est de 50 % et de 1,6 % celui sur le stock – ce qui est déjà très insuffisant –, ces chiffres tombent respectivement à 35 % et à 1 % dans les zones concernées par des enjeux de protection Natura 2000 ou de conservation du patrimoine (sites classés).

S'il est logique que la récolte dans les forêts concernées par des zonages environnementaux et patrimoniaux soit inférieure à la récolte moyenne, on peut trouver ce différentiel suffisamment fort pour qu'à chaque étape de la gestion forestière (plan de gestion, coupe et travaux sylvicoles, projet de création de desserte...) les autorités en charge de l'application des réglementations associées à ces zonages s'interrogent et apprécient à leur juste mesure l'ampleur des interdictions ou des contraintes exercées sur cette gestion.

²⁷ ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

²⁸ Colin, Thivolle-Cazat et al., novembre 2015.

Il faut noter que la réglementation Natura 2000, qui s'applique sur 18 % de la surface forestière nationale et 30 % de la forêt publique, n'a pas été évoquée comme source de difficultés par les acteurs rencontrés par la mission. Elle n'est donc pas traitée dans ce chapitre. Il faut y voir la preuve que lorsque les règles du jeu sont bien encadrées, la gestion durable multifonctionnelle prévue par le code forestier trouve à s'appliquer sans difficulté majeure. En effet, les règles font dans ce cas peu de place à l'interprétation locale, les propriétaires sont associés à la démarche et à la gouvernance du dispositif, avec la possibilité de s'investir dans leur gestion par la signature de Contrats de gestion et de Chartes Natura 2000, et la simplification des procédures prévue au L. 122-7 du code forestier (cf. 7-3) peut être mise en œuvre assez facilement.

2.1. Les sites inscrits ou classés (art. L. 341-1 à L. 341-22, en particulier L. 341-7 et 10)

La réglementation relative à la protection des sites et des monuments naturels, fondant la notion de patrimoine naturel, a mis en place deux régimes : le classement et l'inscription, constituant une reconnaissance nationale de la valeur patrimoniale et paysagère des sites concernés. Le site classé est une protection forte qui correspond à la volonté du maintien en l'état du site désigné, ce qui n'exclut ni la gestion ni la valorisation. Le site inscrit constitue une garantie de protection minimale, en soumettant tout changement d'aspect du site à déclaration préalable. Si le classement concernait à l'origine des sites ponctuels et pittoresques, la politique actuelle privilégie de grands ensembles paysagers, avec une gestion cadrée par des plans de gestion. La réglementation relative à la protection des sites et monuments naturels fait l'objet des articles L. 341-1 et suivants et R. 341-1 et suivants du code de l'environnement (loi du 2 mai 1930).

Pour les sites inscrits, l'article L. 341-1 du code de l'environnement dispose que :

« L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention ».

Dans le cadre de l'examen du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le Sénat a adopté en première lecture, le 26 janvier 2016, l'article 69 qui modifie l'article L. 341-1 en supprimant le mot "*normal*" se rapportant à l'entretien des constructions. Par ailleurs, les sénateurs ont inséré un nouvel article L.341-1-1 ainsi rédigé :

« I. – Les monuments naturels ou les sites inscrits avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° du pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages font l'objet, avant le 1er janvier 2026, soit :

1° D'une mesure de classement en application de l'article L. 341-1 du présent code ou d'une mesure de protection au titre du code du patrimoine lorsque leurs caractéristiques justifient ces mesures ;

2° D'un décret mettant fin à leur inscription, pris après mise à la disposition du public selon les modalités prévues aux II à IV de l'article L. 120-1 et consultation de la commission départementale de la nature des sites et des paysages lorsque cette mesure est justifiée par leur état de dégradation irréversible, ou par leur couverture par une autre mesure de protection prévue au présent code ou au code du patrimoine ;

3° D'un maintien sur la liste mentionnée au premier alinéa de l'article L. 341-1, par arrêté du ministre chargé des sites et, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du représentant de l'État.

II. – Jusqu'à l'intervention de l'une des décisions prévues au I du présent article, les monuments naturels ou les sites concernés restent inscrits sur la liste mentionnée au premier alinéa de l'article L. 341-1. »

Pour les sites classés, l'article L. 341-7 du même code dispose que :

« À compter du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions. ».

La surface forestière métropolitaine concernée par les sites classés est de 326 000 ha soit 2,1 % de la surface forestière nationale ²⁹.

En l'absence de document de gestion déclaré conforme en application de l'article L. 122-7 du code forestier, les coupes et abattages d'arbres, la suppression d'allées d'arbres, la création de pistes et de routes forestières, etc., sont soumis à autorisation en site classé, et à déclaration en site inscrit. Il est prévu une exception pour les opérations relevant de l'exploitation courante dans les sites inscrits, tandis que l'article L. 341-7 ne vise en effet que la période d'instruction du dossier pour les sites classés.

Trois aspects posant des difficultés ont été identifiés par la mission :

2.1.1. La gestion courante dans les sites inscrits, et la nature des opérations soumises à autorisation dans les sites classés

La mission a noté une absence de consensus sur les actions relevant de la gestion courante dans les sites inscrits, ainsi que sur la définition des opérations de gestion forestière soumises à autorisation dans les sites classés.

La législation des sites classés prévoit qu'ils « *ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale* ».

On peut utilement à ce sujet évoquer l'arrêt du Conseil d'État, 29 juin 1984, req. n° 39485. Cet arrêt concerne la réglementation des abords des monuments historiques, et non celle des sites classés, mais la législation des sites dérivant de celle des monuments historiques, les cas où une autorisation est requise – modification de l'état ou de l'aspect des lieux –, sont les mêmes dans les deux législations. Cette jurisprudence est donc transposable à celle des sites classés. Le Conseil d'État avait ainsi considéré qu'une coupe de taillis de 30 ares qui devait repousser à l'identique n'était ni un déboisement ni une modification de l'aspect des lieux.

On peut également rappeler la note de service du ministre chargé de l'environnement en date du 12 juillet 1990, demandant à ses services de considérer que les opérations de débroussaillage forestier ne comportant pas d'ouverture de pistes ou de routes nouvelles ne sont pas soumises à autorisation dans les sites classés « *dans la mesure*

²⁹ « Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 » Colin, Thivolle-Cazat et al. Nov 2015.

où elles concourent à l'entretien des fonds ruraux et ne constituent pas une modification **définitive** de l'état ou de l'aspect du site ».

Dans l'ancienne région Aquitaine, il a été acté dans le « cahier d'orientations de gestion des sites classés et inscrits de la Vallée de la Vézère », piloté par la DREAL et destiné aux services instructeurs et aux pétitionnaires, que les opérations autorisées au titre du code forestier relevaient bien de la gestion courante.

De fait, la plupart des opérations de gestion courante des forêts dans les sites, qu'ils soient inscrits ou classés, ne modifient pas *durablement* l'aspect et l'état du site lorsqu'elles ont vocation à maintenir en place les mêmes types de peuplements, avec le même traitement et les mêmes essences, en ne constituant qu'une phase temporaire de l'évolution de peuplements gérés.

Une réglementation largement méconnue des propriétaires privés, et parfois mal appliquée : les autorisations en site classé n'ayant pas été déconcentrées pour les forêts, elles relèvent toujours du ministre lui-même ; or les services centraux du ministère de l'écologie reçoivent très peu de demandes d'autorisation par an concernant la forêt, ce qui traduit que la réglementation des sites classés est le plus souvent ignorée par les propriétaires forestiers. Quant aux déclarations de travaux pour les sites inscrits, elles sont rarement faites, compte tenu du flou de la notion d'exploitation courante. Il a été également rapporté à la mission qu'en Lorraine et en Alsace, les dossiers étaient instruits de la même façon pour les sites inscrits et les sites classés, et que le régime déclaratif pour les sites inscrits n'est donc pas en vigueur.

À l'inverse, on peut être surpris de certaines réponses à des demandes d'autorisation dûment formulées au titre des sites classés, lorsque l'administration chargée des sites, dans son autorisation (ou dans son accord à l'agrément d'un plan simple de gestion : cf. § 7-1), impose la modification de la situation antérieure des peuplements en demandant de replanter, par exemple, des feuillus à la place de résineux, des peuplements mélangés à la place de peuplements monospécifiques, de créer des clairières, etc. Ceci est pourtant contraire à l'arrêt de principe du Conseil d'État, 3 octobre 1984, req. n° 34008, qui a jugé que dans un site classé, « *en l'absence dans la décision de classement de toute prescription particulière dans ce sens, l'autorité administrative n'a pas légalement le pouvoir d'enjoindre au propriétaire concerné d'opérer une modification de l'état ou de l'utilisation des lieux* » : cette faculté ne peut être mobilisée que dans la décision de classement elle-même et cette obligation ouvre droit à indemnité.

Des incohérences de procédures : ainsi, alors qu'en l'absence de document de gestion durable, une coupe située à la fois en EBC et en site classé relève d'une autorisation préfectorale en application de l'article R. 341-10 du code de l'environnement et de l'article R. 425-17 du code de l'urbanisme, une coupe dans une forêt dotée d'un plan de gestion durable mais qui n'est située « que » dans un site classé doit faire l'objet d'une autorisation ministérielle.

Il semble donc nécessaire de rendre cohérentes et simplifier les réglementations, et de sensibiliser les propriétaires en élaborant de façon concertée des recommandations à leur intention³⁰ et en s'appuyant sur les autres législations qui invoquent également la notion de gestion courante.

³⁰ Des expériences menées sur certains sites pour établir en concertation avec les forestiers un *cahier de gestion* (cf. notamment les sites inscrits et sites classés de la Vallée de la Vézère), un *règlement intérieur*, ou une *charte du site* (chaîne des Puys en Auvergne) sont l'assurance que l'exercice est possible et souhaitable.

Ainsi :

- toutes les coupes prévues par les arrêtés préfectoraux de dispense d'autorisation dans les EBC, pris en application de l'ancien article L. 130-1 du code de l'urbanisme sont, par définition, des opérations de gestion courante puisque l'objet de ces arrêtés est précisément de définir des coupes d'usage courant ;
- lors de la réforme en 2005 du décret du 28 juin 1930 définissant le « régime d'exploitation normale » des forêts soumises au « régime Sérot/Monichon » (exonération partielle des droits de mutation des forêts), et prévoyant que, pour les forêts de moins de 50 hectares, seules sont soumises à autorisation les coupes dérogeant aux usages locaux, il a été décidé que les coupes dispensées d'autorisation par les arrêtés de l'ancien article L. 130-1 du code de l'urbanisme étaient dispensées d'autorisation.

10. - (DHUP) Sites inscrits. La mission propose deux options : • a) Supprimer l'obligation de déclarer les travaux, courants ou non, dans les sites inscrits, et élaborer et diffuser des fiches de recommandations simples sur la gestion forestière dans les sites inscrits. • b) Définir au niveau national ce qui relève de l'exploitation courante en renvoyant aux itinéraires de gestion décrits dans les documents régionaux encadrant la gestion forestière : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), directives régionales d'aménagement (DRA), schémas régionaux d'aménagement (SRA), ces documents étant soumis à évaluation environnementale. A minima toute opération décrite et agréée dans l'aménagement, le plan simple de gestion (PSG), le règlement type de gestion (RTG) ou le tableau des coupes présenté par un adhérent au code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) est, par définition, une action relevant de la gestion courante, conforme à ces documents régionaux. Certaines opérations envisagées mais non décrites, susceptibles d'avoir un impact notable et avéré, n'entreraient pas de fait dans cette catégorie (comme l'ouverture d'une desserte importante).

11. - (DHUP) Sites classés. Compte tenu du manque de clarté des textes actuels en la matière, élargir aux sites classés la notion de gestion courante utilisée pour les sites inscrits, de sorte que les travaux d'exploitation et d'entretien courant des forêts ne soient pas soumis à autorisation, de préférence par un amendement législatif, à défaut par circulaire ou encore en prévoyant, notamment dans les sites de grande étendue, des arrêtés de dispense de ces travaux courants qui les préciseraient.

12. - (DGPE et DHUP) Encourager l'élaboration d'annexes vertes « sites classés » aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS).

2.1.2. Les avis des inspecteurs des sites ; l'évaluation des incidences

Les motifs possibles de classement d'un site, énumérés par le code de l'environnement, ne se limitent pas à la protection des paysages : un intérêt « scientifique » (par exemple écologique) peut aussi justifier le classement d'un site.

Mais ces motifs de classement ne figurent pas dans l'arrêté de classement. Au demeurant, suivant la jurisprudence du Conseil d'État, 4 juillet 1986, req. n° 41006, un arrêté de classement de site n'a pas à être motivé. Cela laisse donc une grande latitude aux inspecteurs des sites, dans le cadre de l'élaboration de leurs réponses aux

demandes d'autorisation de travaux et coupes. Toutefois, la direction concernée du ministère a signalé à la mission qu'un (ou plusieurs) des cinq critères de classement déterminés par la loi (historique, scientifique, légendaire, artistique ou pittoresque) est systématiquement mentionné dans les décisions de classement depuis de nombreuses décennies.

Sollicités au titre de la réglementation des sites, les inspecteurs des sites motivent leur avis sur la base d'éléments relevant d'autres législations environnementales que celles du paysage (par exemple : Natura 2000, espèces protégées) ou de considérations scientifiques (inventaires ZNIEFF qui, bien que n'emportant pas de réglementation en soi, peuvent apporter des motifs scientifiques à une décision administrative se fondant sur l'appréciation de la prise en compte de l'intérêt environnemental dans le projet soumis à autorisation). Leur avis **n'évoque pas un motif de classement du site faisant explicitement référence aux aspects écologiques** (voir aussi le § 7.1 traitant de l'article L. 122.7 du code forestier).

Pour les travaux, constructions ou installations au coup par coup (coupe non réglée pour un document de gestion approuvé au titre du L. 122-7 du code forestier « site classé » et, dans le cas contraire, tous travaux et coupes) l'article R. 414-19 8° du code de l'environnement dispose qu'une évaluation des incidences doit figurer au dossier de demande d'autorisation « site classé ». Cela impose effectivement que l'autorisation « site classé » permette d'assurer le respect des objectifs Natura 2000. **Mais seulement de ceux-ci et non ceux des autres législations.**

13. - (DHUP) Diffuser une instruction ministérielle rappelant que l'avis des inspecteurs des sites doit faire explicitement référence au(x) motif(s) de classement figurant dans le dossier du site, et que l'autorisation spéciale « site classé » ne vise à s'assurer que du respect des objectifs en lien avec ces motifs et des objectifs Natura 2000.

14. - (DHUP et CNPF) Renforcer la concertation. • a) Organiser, à l'intention des inspecteurs des sites, des formations destinées à les sensibiliser au contenu de la gestion forestière et à les inciter à prendre contact avec les gestionnaires forestiers en amont des réunions de la commission départementale où sont étudiées les demandes d'autorisation ; • b) Encourager les initiatives de rencontre sur le terrain, telles que celles pratiquées en Bourgogne, les inspecteurs des sites étant conviés à participer aux journées d'information organisées par le CRPF ainsi qu'aux stages de formation à la gestion forestière (cycles FOGEFOR) de la forêt privée.

15. - (DGPE) Instituer une instance de conciliation des éventuels difficultés et conflits liés à la mise en œuvre en forêt de la réglementation relative aux sites classés ou inscrits, adossée à la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB).

2.1.3. Le cas particulier des peupleraies du Val de Loire

L'examen de la situation des populteurs de la région Centre-Val de Loire est spécifiquement mentionné dans la lettre de commande de la mission, la politique en faveur du paysage dans ce site inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco depuis le 30 novembre 2000, se traduisant par des autorisations de récolte des peupliers suivies du refus de replantation.

Sur les nouvelles dispositions envisagées par le code du patrimoine en matière de protection d'un bien inscrit au patrimoine mondial, notamment en matière de perspectives paysagères : cf. § 6.2.

Avec une récolte annuelle de 1,5 million de m³ sur environ 230 000 hectares cultivés ³¹, le peuplier est la deuxième essence feuillue récoltée après le chêne en France, qui est le premier producteur européen de cette essence. Ses atouts sont reconnus et en phase avec les besoins actuels d'**utilisation de bois mobilisant la ressource locale** et respectant la **hiérarchie des usages** (bois d'œuvre puis bois d'industrie et enfin bois énergie) et **favorisant les circuits courts**. De croissance rapide (il arrive à maturité en 15 à 20 ans), cet arbre favorise en effet un tissu économique avec une transformation proche des lieux de production pour de nombreux usages complémentaires et de proximité : emballages légers (cagettes, bourriches) dont la France est le second producteur européen, emballages lourds (palettes), contreplaqué valorisant ses qualités de légèreté et de robustesse et permettant de concurrencer les bois exotiques, utilisation en bois énergie alimentant des chaufferies locales et en bois de construction (ses caractéristiques mécaniques qualifient plusieurs cultivars pour une utilisation en structure, permettant de concurrencer les bois résineux d'importation, le procédé de thermo-chauffage permet de l'utiliser en bardage,...).

Au regard de ces atouts, qui militent pour assurer les conditions de la pérennité d'une filière durable, correspondant à la volonté exprimée dans le contrat de filière de mieux valoriser la ressource feuillue française, les acteurs de la filière s'inquiètent de la diminution continue des surfaces plantées dans la vallée de la Loire et les vallées adjacentes (- 28 % entre 2002 et 2013, avec une perte de 2 % par an) qui, si elle n'est pas enrayée, pourrait se traduire par une perte globale de 50 % en 20 ans de la surface populticole sur ce territoire.

Aucun d'entre eux ³² n'a du reste été associé à l'élaboration du plan de gestion du site, adopté le 15 novembre 2012, qui recense l'ensemble des mesures prises pour protéger la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du Val de Loire. Ce document identifie l'existence et le développement de peupleraies au nombre des menaces pesant sur la VUE, au motif qu'ils concurrenceraient les motifs paysagers qui ont fondé la VUE. Cela semble excessif et en partie infondé aux acteurs de la filière populticole. Pour sa part, la mission a identifié, auprès de certains interlocuteurs des services de l'État consultés dans les régions Centre et Pays de la Loire, une certaine réserve spontanée, voire une réticence de principe, à l'égard des peupleraies du Val de Loire. S'agissant des aspects paysagers, la mission observe pourtant que des peintres comme Monet, Gauguin ou Van Gogh ont souvent magnifié la verticalité des peupliers, notamment en bordure d'eau. Sans prendre parti sur ces aspects appréciatifs, la

³¹ Le peuplier fournit ainsi chaque année 25 % de la récolte de bois d'œuvre feuillu, bien qu'il représente moins de 2 % de la surface forestière feuillue française.

³² Associations de propriétaires populteurs : « Le peuplier de Loire », « Le peuplier du Centre », pas plus que les deux CRPF concernés (Île-de-France Centre, et Pays de Loire).

mission considère que, plutôt que d'opposer aux populteurs une désaccord de principe, il serait préférable de les associer à une réflexion visant à délimiter le zonage des secteurs considérés comme des « points noirs » afin d'en réduire les impacts.

Le plan de gestion propose du reste d'associer les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) à sa mise en œuvre, et un plan d'action opérationnel est en cours d'élaboration par la DREAL Centre-Val de Loire (*Mission Patrimoine Paysager et Val de Loire*). La mission est d'avis que cette concertation sera de nature à dissiper des idées fausses, eu égard aux itinéraires actuels adoptés par les propriétaires³³, et à faire ainsi évoluer les esprits en faveur d'une reconnaissance du peuplier comme partie prenante de la mise en valeur du site. Les représentants de la filière pourront diffuser à cette occasion le document « *Le peuplier une richesse pour l'avenir* »³⁴ mettant en avant les atouts de cette essence vis-à-vis des enjeux du développement durable.

16. - (DHUP, DREAL Centre) Associer dès à présent les associations de propriétaires populteurs ainsi que les CRPF concernés, pour étudier les mesures de nature à concilier à la fois la valeur universelle exceptionnelle (VUE) du Val de Loire et la préservation globale de la surface de peupliers.

17. - (DHUP, DREAL Centre) Sur des zones ponctuelles préalablement cartographiées, où les mesures de bonne gestion s'avèreraient après concertation insuffisantes pour autoriser la replantation après récolte, étudier un dispositif de compensation systématique des surfaces de peupleraies, de façon à pouvoir replanter en peuplier dans des zones adaptées à sa culture mais moins exposées.

18. - (DGPE) Instituer une instance d'arbitrage des éventuels difficultés et conflits liés à la mise en œuvre du plan de gestion du site Val de Loire, adossée à la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB).

2.2. Les parcs nationaux (art. L. 331-1 à 13, en particulier art. L. 331-4)

Les parcs nationaux (PN) sont des **espaces protégés** soumis à une réglementation spécifique (art. L331 et R 331 du CE) qui assure la sauvegarde de leur patrimoine naturel et culturel reconnu comme exceptionnel.

Un parc national se compose de deux territoires :

- **le cœur de parc**, défini comme les espaces à protéger, est soumis à une réglementation particulière qui encadre plus ou moins fortement certaines activités afin de s'assurer de leur compatibilité avec la préservation du milieu, et fixée par le décret de création du parc ;
- **l'aire d'adhésion** résulte de la libre adhésion à la charte du parc national des communes situées à l'intérieur d'un périmètre optimal fixé par le décret de création du parc.

La réglementation du parc national et la charte régissent en particulier l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières dans le cœur du parc (article L. 331-4-1).

³³ Densité de plantation de 200 plants/ha et rythme d'entretien adapté permettant le développement de cortèges floristiques et de plantes d'intérêt patrimonial absent des prairies naturelles et favorisé par l'élagage des peupliers (ex : mégaphorbiaie, fritillaire pintade...) sans croissance d'un sous-étage forestier, ce qui permet une meilleure transparence visuelle des boisements.

³⁴ Lien internet : <http://www.peupliersdefrance.org/le-peuplier-une-richesse-pour-l-avenir-419022.html>

En application de l'article L. 331-3, les documents de gestion des forêts situées à l'intérieur du périmètre d'un PN sont soumis pour avis conforme, en zone cœur, au bureau du Conseil d'administration de l'établissement public du parc national. Si la forêt est située dans la zone cœur, les documents d'aménagement (forêts publiques) et les règlements types de gestion doivent être compatibles ou rendus compatibles, dans un délai de trois ans à compter de l'approbation de la charte s'ils sont antérieurs à celle-ci, avec les objectifs de protection définis par cette dernière (article R. 331-14).

La surface forestière métropolitaine située dans le périmètre de parcs nationaux (zones de cœur et aires d'adhésion) est de 439 000 ha, soit 2,8 % de la surface forestière nationale et une proportion quasi identique (2,7 %) du volume national ³⁵.

À travers le cas particulier d'un projet d'aménagement d'une forêt domaniale située dans le territoire du PN des Cévennes ³⁶, projet bloqué depuis plus d'un an suite au désaccord du parc, la mission a identifié deux sujets méritant attention :

- Le besoin de clarifier ce qui relève du choix du propriétaire au titre du droit de propriété et des obligations de celui-ci liées à la charte. La charte d'un PN a vocation à réglementer les activités forestières, au-delà des documents qui encadrent la gestion forestière dans la région concernée. À ce titre elle peut par exemple interdire les coupes dans certains secteurs. L'article L. 331-9 du code de l'environnement précise en outre que « *L'établissement public du parc national peut, dans le cœur du parc, prescrire l'exécution de travaux ou ordonner les mesures permettant de restaurer des écosystèmes dégradés ou prévenir une évolution préjudiciable des milieux naturels. Les propriétaires ou exploitants des terrains ou des ouvrages concernés ne peuvent s'opposer à ces travaux, qui ne sont pas mis à leur charge.* ». Cette disposition, qui touche au droit de propriété, peut-elle néanmoins avoir pour effet d'enjoindre au propriétaire concerné, et ce quelle que soit sa nature (public/privé), l'obligation de réaliser certains travaux ou opérations, si ces derniers vont à l'encontre de ses propres choix de gestion et qu'ils n'entraînent pas d'évolution préjudiciable des milieux naturels ?
- La nécessité d'un dispositif destiné à sortir des situations bloquées au-delà d'un délai « raisonnable », de façon à pouvoir reprendre la gestion dans un cadre légal.

2.2.1. L'avis du directeur du parc

Des contradictions peuvent exister entre deux établissements exerçant des missions sur le même territoire avec des objectifs différents, voire divergents.

C'est par exemple le cas de forêts domaniales situées en zone cœur du Parc national des Cévennes dont la charte protège et encourage le pastoralisme. En zone cœur, l'avis conforme du directeur du parc est requis (troisième alinéa du III de l'article L. 331-3, et article R. 331-14). Or en l'absence d'accord, l'approbation du document d'aménagement est bloquée ainsi que la gestion forestière.

19. - (DEB) Clarifier la portée de la charte des parcs nationaux en termes d'obligations vis-à-vis du propriétaire forestier pour des travaux à réaliser.

³⁵ « Disponibilités forestières pour l'énergie et les matériaux à l'horizon 2035 » Colin, Thivolle-Cazat et al. Nov 2015.

³⁶ À ce jour le plus forestier des parcs nationaux métropolitains (la forêt couvre 70 % de son territoire).

20. - (DEB et DGPE) À défaut d'avis simple (comme c'est le cas en zone d'adhésion) permettant à l'État, in fine, d'apprécier et de décider, prévoir un arbitrage interministériel (MAAF-MEDDE) dans les 6 mois en cas de désaccord entre le propriétaire et l'établissement public du parc national.

21. - (DEB) Renforcer, notamment à l'occasion du processus de révision de la composition des conseils d'administration des parcs nationaux, la représentation des propriétaires et gestionnaires forestiers dans les instances des parcs nationaux.

2.2.2. Le cas particulier du projet de parc national des forêts de Champagne et Bourgogne

En 2007, le Grenelle de l'environnement a conclu sur la nécessité de compléter le réseau actuel par trois nouveaux parcs, centrés sur des écosystèmes clés du patrimoine naturel français, actuellement peu représentés dans les parcs nationaux existants.

C'est ainsi que le besoin d'un parc national forestier de plaine a été identifié. C'est le territoire « entre Champagne et Bourgogne » qui a été retenu, à l'été 2009, pour porter le projet : vastes forêts feuillues, sources et rivières, faible densité de population, paysages préservés, et activités économiques étroitement liées aux ressources locales ont été des arguments importants du choix.

Créé en juillet 2010, le groupement d'intérêt public des forêts de Champagne et Bourgogne, est l'établissement public dédié au projet de création du parc, chargé de l'élaboration du projet de charte. Il compte à ce jour 206 membres répartis en trois collèges :

- l'État et ses établissements publics, dont font partie l'ONF et le CNPF ;
- les collectivités locales, dont font partie les communes propriétaires de forêt situées dans le périmètre d'étude ;
- la société civile, dont font partie les syndicats de propriétaires forestiers privés, la coopérative forestière de Haute-Marne ainsi que l'interprofession régionale de la filière forêt-bois de Champagne-Ardenne.

Le dossier de prise en considération a exprimé la nécessité de maintenir la fonction productive de la forêt dans le parc y compris en zone cœur à l'exclusion de la réserve intégrale, ainsi que des objectifs de soutien à la filière. Mais à ce jour, aucune décision n'est prise sur la réglementation des activités forestières dans le cœur du futur parc, qui comprend des forêts domaniales, communales, et privées.

Dans ce cas particulier, il est nécessaire de clarifier les enjeux forestiers dans la zone cœur, et d'étudier des dispositifs de contrepartie pour les propriétaires dont la forêt fera partie de la réserve intégrale, qui devront abandonner les itinéraires sylvicoles actuels.

22. - (DEB et DGPE) S'assurer de la cohérence de la charte du futur parc national forestier avec les démarches et stratégies nationales relatives à la forêt et au bois, ainsi qu'avec les deux programmes régionaux forêt-bois (PRFB) concernés.

2.3. Les parcs naturels régionaux

L'article L. 333-1 du code de l'environnement définit les rôles d'un parc naturel régional (PNR) et ses principes de fonctionnement :

I.- Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public [...]. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel.

II.- La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc (...).

La charte fixe les principes de protection des structures paysagères du territoire du parc. À ce jour, 23 PNR sur 52 portent une ou plusieurs chartes forestières, qui constituent pour nombre d'entre eux le volet forestier de la charte de PNR.

La mission a pointé le besoin de préciser la bonne articulation entre le programme régional de la forêt et du bois (PRFB) et la charte des parcs naturels régionaux (PNR) compris sur le territoire régional.

En effet, la LAAAF a régi les relations entre les futurs PRFB et d'autres types de document de planification administrative. Ces dispositions sont codifiées à l'article L. 122-1 du code forestier :

- doivent être **compatibles** avec les PRFB les orientations régionales de gestion de la faune sauvage et de ses habitats, ainsi que les schémas départementaux de gestion cynégétiques ;
- doivent **tenir compte** des PRFB les documents d'orientation régionaux, départementaux ou locaux arrêtés par l'État ou les collectivités publiques, ayant une incidence sur la forêt et la filière bois et figurant sur une liste qui sera établie par décret.

Le décret sus-visé suivra la publication du programme national de la forêt et du bois. A priori, les chartes de PNR feront probablement partie de cette liste. Celles-ci sont adoptées pour 12 ans, bientôt 15 en application du projet de loi reconquête de la biodiversité de la nature et des paysages ; il n'existe pas de procédure pour modifier une charte de PNR avant sa révision.

Le projet de loi Biodiversité (articles 27 à 31) reconnaît les PNR comme des partenaires privilégiés en matière de biodiversité et de paysage, et comme des acteurs incontournables de la mise en cohérence de la politique publique sur leurs territoires. À ce titre, le projet de loi prévoit que le premier alinéa du VI de l'article L. 133-1 du code de l'environnement soit modifié comme suit (article 27 7°) :

« VI. – Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement de l'espace et de gestion des ressources naturelles relatifs au climat, à l'air, aux énergies, aux continuités écologiques, aux déplacements et aux infrastructures de transport, aux orientations forestières, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la

gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme, à la mer et au littoral sont soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire ».

Le décret n° 2015-778 du 29 juin 2015 **relatif aux commissions régionales de la forêt et du bois** pris en application de la LAAAF a modifié l'article D. 113-11 du code forestier comme suit :

« La commission régionale de la forêt et du bois concourt à l'élaboration et à la mise en œuvre dans la région des orientations de la politique forestière définies à l'article L. 121-1 et précisées dans le programme national de la forêt et du bois en prenant en compte les fonctions économiques, environnementales et sociales de la forêt (...). Elle est notamment chargée :

« 1° D'élaborer le programme régional de la forêt et du bois, qu'elle soumet pour avis, lorsqu'il y a lieu, aux établissements publics des parcs nationaux et aux syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux intéressés, et de le mettre en œuvre [...] ».

23. - (DGPE) Dans un souci de cohérence des politiques publiques, faire figurer les chartes de parcs naturels régionaux dans le décret prévu au L. 122-1 du code forestier, en prévoyant une application différée dans le temps, à l'occasion de la prochaine révision des chartes adoptées. Les chartes de parcs nationaux répondant aux critères précisés dans l'article L. 122-1 devraient également en faire partie, compte tenu de leur caractère prescripteur.

2.4. Les études d'impact : art. L. 122-1, R. 122-2 et R. 123-1 (réforme à l'étude)

2.4.1. Rappel des principes ³⁷

L'évaluation environnementale est une démarche visant à intégrer l'environnement dans l'élaboration d'un projet, d'un document de planification ou d'un plan ou programme, et ce dès les phases amont de réflexions. Elle sert à éclairer le décideur sur la décision à prendre au vu des enjeux environnementaux et relatifs à la santé humaine du territoire concerné, ainsi qu'à informer et garantir la participation du public.

L'évaluation environnementale est toujours réalisée par ou sous la responsabilité du maître d'ouvrage du projet ou du pétitionnaire du plan ou programme.

L'environnement doit y être appréhendé dans sa globalité : population, faune, flore, habitats naturels, sites et paysages, biens matériels, facteurs climatiques, continuités écologiques, équilibres biologiques, patrimoine, sol, eau, air, bruit, espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes et de loisirs, ainsi que les interactions entre ces éléments.

L'évaluation environnementale doit être proportionnée aux enjeux spécifiques du territoire impacté par le projet ou document de planification et aux effets de sa mise en œuvre. Les enjeux environnementaux doivent donc être préalablement hiérarchisés, et une attention particulière doit être apportée aux enjeux identifiés comme majeurs pour ce projet et ce territoire.

³⁷ Voir pour plus de détail : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-evaluation-environnementale-qu.html>

Les textes relatifs à l'évaluation environnementale établissent une liste des projets, plans et programmes, et documents d'urbanisme qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale (respectivement le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, l'article R. 122-17 du code de l'environnement et les articles R. 104-1 et suivants nouveaux du code de l'urbanisme). Si certains projets, plans ou programmes, par leurs caractéristiques propres, sont soumis de manière systématique à évaluation environnementale, d'autres doivent faire l'objet d'un examen « au cas par cas » afin de déterminer si la réalisation d'une évaluation environnementale se révèle nécessaire. Le rapport produit dans le cadre de l'évaluation environnementale des projets est appelé « étude d'impact ».

Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone affectée par le projet, à l'importance et à la nature des travaux et à ses incidences prévisibles sur l'environnement et la santé humaine (articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-5 du code de l'environnement).

Le contenu de l'étude d'impact comprend a minima (liste non exhaustive) :

- une description du projet,
- une analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée par le projet et de son environnement,
- l'étude des effets du projet sur l'environnement et la santé humaine, dont les effets cumulés avec d'autres projets,
- les mesures envisagées pour éviter, réduire et lorsque c'est possible compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine,
- une présentation des modalités de suivi de ces mesures et de leurs effets,
- une esquisse des principales solutions de substitution examinées et les raisons de son choix,
- les éléments permettant d'apprécier la compatibilité du projet avec l'affectation des sols,
- un résumé non technique.

2.4.2. Le défrichement

Lorsqu'une autorisation de défricher est nécessaire, une étude d'impact peut être requise dans certains cas (rubrique 51 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement) :

- sont soumis à étude d'impact systématique les défrichements portant sur une superficie totale, même fragmentée, égale ou supérieure à 25 hectares ;
- sont soumis à la procédure du cas par cas, en application de l'annexe III de la directive EIE 2011/92/UE du 13 décembre 2011³⁸, les défrichements soumis à autorisation au titre de l'article L. 341-3 du code forestier et portant sur une superficie totale, même fragmentée, de plus de 0,5 hectare et inférieure à 25 hectares ;
- ne sont pas soumis à étude d'impact les défrichements portant sur une surface totale, même fragmentée, inférieure à 0,5 hectare.

Dans les réflexions interservices, il a été envisagé de porter à 1 hectare le seuil en-deçà duquel les projets de défrichement seraient dispensés d'un examen au cas par

³⁸ Directive EIE 5/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 et ses trois révisions ultérieures, recodifiées par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (EIE).

cas ce qui, dans le cadre de la modernisation du droit de l'environnement, permettrait de réduire encore davantage le nombre de dossiers soumis à l'Autorité environnementale et réduirait d'autant les délais de procédures (35 jours actuellement). Cette réflexion pourrait être conduite dans le cadre de la préparation de l'ordonnance relative à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ³⁹ et de son décret d'application.

Cependant, le droit européen s'oppose à ce qu'un projet entrant dans le champ de la directive EIE soit exclu a priori de l'examen au cas par cas, sauf à admettre une « clause- filet », à l'instar de ce qui existe par exemple dans le dispositif Natura 2000. Il s'agirait, en-deçà des seuils de soumission, de laisser la possibilité au préfet de saisir l'Autorité environnementale pour savoir si une étude d'impact est nécessaire ou non. Dans cette hypothèse, l'examen serait très simplifié et la décision serait rendue dans un délai plus court (15 jours au lieu de 35 pour le cas par cas).

Dans le cadre du groupe de travail présidé par M. Jacques Vernier, consacré à la modernisation de l'évaluation environnementale ⁴⁰, la proposition de clause-filet a recueilli l'assentiment de la quasi-totalité des parties prenantes. Cependant, les représentants du monde agricole y sont opposés, sauf à augmenter sensiblement les seuils de dispense de soumission pour les installations d'élevage intensif soumises à la réglementation relative aux émissions industrielles.

2.4.3. Les routes forestières

Dans le cadre de la modernisation de l'évaluation environnementale, il est envisagé de redéfinir la notion de route telle qu'elle apparaît à la rubrique 6° de la nomenclature annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Les « routes », comme les ports et les installations portuaires, sont visées à l'annexe II de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014.

En France, le réseau de desserte forestière accessible aux camions grumiers est encore insuffisant, notamment si on le compare avec celui des pays forestiers voisins tels que l'Allemagne qui bénéficie d'un bon maillage, atout incontestable pour la filière bois de ce pays ⁴¹, ou encore de l'Autriche qui bénéficie également d'un bon maillage (*1 km de route pour 100 ha en Rhône-Alpes contre 3 km pour 100 ha en Autriche*). L'amélioration du réseau et de sa structuration par rapport aux forêts sous-exploitées est un levier important pour favoriser la gestion durable de ces forêts, combattre leur vieillissement et satisfaire aux objectifs nationaux d'augmentation de la récolte.

Aujourd'hui la notion de « route » est imprécise et, d'une région à l'autre, les projets ne sont pas soumis aux mêmes formalités administratives, ce qui renforce le sentiment d'insécurité juridique. Certaines DREAL demandent la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique lorsque les projets de routes forestières sont soumis à une

³⁹ prévue en application de l'article 106 (I 2°) de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

⁴⁰ « *Moderniser l'évaluation environnementale* », rapport du groupe de travail présidé par Jacques Vernier, mars 2015.

⁴¹ « Comparaison des filières forêt-bois en France et en Allemagne », rapport CGAAER N° 12122, mai 2014.

autorisation au titre du code de l'environnement ou de l'urbanisme ⁴², **mais également lorsqu'ils n'entrent dans aucun cadre réglementaire d'autorisation.**

Aux yeux des acteurs forestiers, il s'agit alors d'une sur-transposition du droit européen : **les routes forestières ne devraient pas relever de l'étude d'impact, car les nombreuses autres réglementations** visant à préserver l'environnement **prévoient déjà des modes d'évaluation des incidences proportionnés par rapport aux impacts des dessertes forestières**, de gabarit réduit (chaussée de 3,50 m de largeur), souvent en piste naturelle ou seulement empierrées.

En particulier, pour créer une route forestière, il peut y avoir obligation, selon les services, de réaliser une enquête publique dans le cadre de l'article R. 123-1 qui impose une telle enquête pour les projets relevant de l'étude d'impact systématique, mais aussi pour ceux qui, à l'issue de l'examen au cas par cas, y sont soumis. Cette enquête nous paraît superfétatoire lorsque les réglementations de protection de l'environnement, notamment dans le cadre d'une évaluation des incidences au titre de Natura 2000 ou au titre de la protection des espèces, prévoient des modes de participation du public suffisants et adaptés aux enjeux présentés par la création de routes forestières. Ces modes de consultation correspondent à la procédure supplétive prévue à l'article L.120-1-1 du code de l'environnement ⁴³.

En l'occurrence, il faut avoir à l'esprit que lorsque aucune autre réglementation visant à préserver l'environnement ne s'applique, ce qui signifie donc l'absence d'enjeu associé identifié, les obligations d'étude d'impact et d'enquête publique constituent un frein significatif aux efforts des propriétaires forestiers en faveur de la mobilisation accrue de bois, qui nécessite une desserte adaptée. Car en l'absence de certitude sur l'issue de l'étude concernant en règle générale une desserte collective, les propriétaires forestiers refusent d'avancer les fonds nécessaires à sa réalisation par un bureau d'études spécialisé et ne souhaitent plus adhérer au projet ⁴⁴. Par ailleurs, le dossier s'accompagne d'une enquête publique, dont la lourdeur ne peut être ignorée, qu'il n'est pas possible de faire coïncider avec celle qui accompagne la création des associations syndicales autorisées (ASA), les résultats de la première conditionnant le lancement de la seconde.

En cas de feux de forêt, les voies forestières sont utilisables par les services de sécurité chargés de lutter contre les incendies et d'assurer la sécurité publique. Mais si les dispositions législatives concernant les plans et programmes (évaluation environnementale) excluent expressément les plans sur la sécurité civile dont relèvent les plans départementaux de protection des forêts contre l'incendie, lesquels prévoient la création et mise aux normes de voies de desserte, la réalisation effective de pistes et voies DFCI relève d'une part obligatoirement d'une enquête publique dans le cadre de la procédure de DUP, et relève aussi du droit commun sur l'étude d'impact. l'étude d'impact figure dans le dossier de DUP et il y a une seule enquête publique.

⁴² Dans ce cas, l'étude d'impact dont le contenu est prévu par le code de l'environnement, se substitue à l'évaluation prévue par la réglementation (ex. : évaluation des incidences Natura 2000) et le projet est également soumis à enquête publique ; ce mode de participation du public renforcé se substitue au mode de participation prévue par la réglementation par défaut.

⁴³ De façon à assurer par défaut, pour les projets ayant une incidence sur l'environnement mais non soumis à participation du public une participation du public en conformité avec l'article 7 de la Charte sur l'environnement, après une série de QPC : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Champ-d-application,37601.html>

⁴⁴ Car en cas de réponse négative, les fonds apportés par les propriétaires préalablement à l'obtention d'une subvention pour la création de la desserte sont perdus.

Les projets sont soumis à une évaluation lorsque les États membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent en fonction de certains seuils et critères ⁴⁵. Il serait donc possible, dans le droit national d'écarter les projets de routes forestières de l'obligation d'étude d'impact :

- en s'appuyant sur l'ensemble des critères fixés par l'annexe III relatifs à la localisation et aux caractéristiques de l'impact potentiel du projet grâce à une analyse multicritère,
- en rappelant les réglementations applicables aux projets de voies forestières pouvant déjà imposer la réalisation d'une évaluation environnementale :
 - document décrivant les incidences du projet sur les milieux aquatiques pour l'autorisation ou la déclaration au titre de la loi sur l'eau ;
 - étude analysant les enjeux relatifs aux espèces protégées ;
 - évaluation des incidences Natura 2000.

Par ailleurs, la plupart des projets de création de voies destinées à l'exploitation et l'entretien des parcelles bénéficiant d'aide financière de l'État et/ou des collectivités, ils font à ce titre l'objet d'une fiche d'impact administrative.

24. - (CGDD) *La mission propose deux options, en jugeant la première plus pertinente : • a) Définir le terme « route » tel qu'il apparaît au 6° du tableau annexé au R. 122-2 du code de l'environnement comme suit : « voie destinée à la circulation des véhicules à moteur, à l'exception des pistes cyclables, des voies vertes et des voies destinées à l'exploitation et l'entretien des parcelles ». Préciser, en outre, que si le projet n'entre pas dans un cadre réglementaire, il ne peut y avoir de demande d'autorisation ad hoc directement fondée sur la directive EIE 2011/92/UE modifiée. Prévoir que la fiche d'impact administrative soit accompagnée d'une notice d'impact (dispositif qui prévalait avant la réforme des études d'impact, qui intègre toutes les dimensions environnementales et sociales du projet. • b) A défaut, proposer des seuils supérieurs aux seuils actuels : étude d'impact obligatoire pour les projets de plus de 10 km (contre 3 km actuellement), étude au cas par cas pour les projets de 3 à 10 km (en dessous de 3 km actuellement).*

2.4.4. Les espèces protégées (article L. 411-1)

La réglementation nationale relative aux espèces intervient en complément ou en application de différents textes européens ou internationaux (directives européennes Habitats-Faune-Flore et Oiseaux, Conventions de Berne, de Bonn, de Washington...). Elle concerne des espèces animales et végétales.

L'article L 411- 1 du code de l'environnement dispose que :

« Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :

- (...) *la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette, ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de tout autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat (...),*

⁴⁵ Article 4.2 de la directive 2011/92/UE.

- *la destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces (...) ».*

La liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées est fixée par arrêté ministériel. Elle est révisée régulièrement en fonction de l'évolution des populations d'espèces concernées. En complément de ces protections nationales ou supranationales, des listes d'espèces protégées peuvent également être définies au niveau régional ou départemental et précisées par des arrêtés préfectoraux.

Trois aspects posant des difficultés ont été identifiés par la mission :

2.4.4.1. Les notions d'individus et de populations

S'agissant de la préservation du patrimoine naturel, le principe actuel des interdictions visées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement raisonne en termes **d'individus et non de populations** ⁴⁶. Une espèce peut-être rare au niveau national, mais assez commune lorsque le contexte local lui est favorable et lorsque la gestion forestière produit des habitats favorables à l'espèce.

C'est par exemple le cas du crapaud Sonneur à ventre jaune (*Bombina variegata*), amphibien faisant l'objet d'un plan national d'action (en cours), qui utilise des points d'eau stagnants de faible profondeur pour sa reproduction et notamment les ornières créées par le passage des engins d'exploitation.

S'il est de pratique courante de conserver des ornières en forêt dans le cadre des mesures de protection adaptées à cette espèce, les consignes relatives à l'interdiction des coupes et travaux pendant la période sensible de reproduction (de mai à mi-septembre) deviennent inapplicables si elles doivent concerner tout un massif, au regard des impératifs de gestion forestière, là où l'espèce est encore assez commune ou l'est redevenue du fait d'une gestion qui a visé à protéger ses habitats (forêts du Limousin et du Plateau lorrain par exemple).

Lorsque la gestion forestière s'accompagne de l'augmentation de la population d'une espèce protégée, en créant le cas échéant des habitats qui lui sont favorables, comme dans le cas du Sonneur ⁴⁷, il n'est pas opportun de limiter ou de remettre en cause cette gestion au motif de protéger l'espèce en question.

La directive « Habitats » 92/43/CEE dispose (article 2) que :

« Les mesures prises par les États membres doivent être adaptées aux objectifs poursuivis, à savoir le maintien et le rétablissement de l'état de conservation favorable, sans perdre de vue les exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que les particularités locales ».

La cour de justice de l'Union européenne rappelle que ces dispositions ne constituent pas une dérogation autonome du régime général de protection mis en place par la directive ⁴⁸.

⁴⁶ L'interdiction est centrée sur l'individu, mais le dispositif de dérogation est basé, quant à lui, sur la prise en compte de la population et des objectifs de conservation.

⁴⁷ Il existe d'autres cas, tel que le papillon Fadet des laïches ou l'Œdipe (*Coenonympha oedippus*), inféodé aux coupes rases régulièrement pratiquées sur le massif landais.

⁴⁸ CJUE, 14 janvier 2010, n° C-226/08, point 32.

Dans un guide interprétatif des articles 12 et 16 de la directive 92/43 « habitats, faune et flore », tel que mentionné sur le site de la Commission européenne, celle-ci a prévu la possibilité d'une adaptation des conditions de protection stricte des habitats d'espèces animales (sites de reproduction et aires de repos).

A partir de 2006, dans les arrêtés fixant les listes des espèces protégées, la formule "la destruction, l'altération et la dégradation des milieux particuliers desdites espèces" a été remplacée par la formulation suivante, après concertation avec les forestiers : "Sont interdites sur les parties du territoire du territoire métropolitain où l'espèce est présente ainsi que dans l'aire de déplacement naturel des noyaux de populations existants, la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction et des aires de repos des animaux. Ces interdictions s'appliquent aux éléments physiques ou biologiques réputés nécessaires à la reproduction ou au repos de l'espèce considérée, aussi longtemps qu'ils sont effectivement utilisés ou utilisables au cours des cycles successifs de reproduction ou de repos de cette espèce et pour autant que la destruction, l'altération ou la dégradation remette en cause le bon accomplissement de ces cycles biologiques."

Néanmoins, cette formulation concerne les habitats et ne fait pas référence à la destruction d'individus (cf. article L. 411-1 I 3°) pour laquelle il faudrait pouvoir distinguer, parmi les espèces protégées, celles qui sont rares localement et pour lesquelles les dispositions actuelles s'appliquent sans restriction, de celles qui, tout en étant rares au niveau européen et le cas échéant national, peuvent être localement assez communes et pour lesquelles ces dispositions peuvent être adaptées dans les forêts concernées pour les actions de gestion courante. Pour ne pas raisonner à une échelle trop locale, on pourrait apprécier l'état de conservation au niveau de zones naturelles telle que les sylvoécórégions de l'inventaire forestier national par exemple.

25. - (DEB) Examiner, en tenant compte de l'approche voulue par la directive 92/43 « habitats, faune et flore », les possibilités d'adapter les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement relatives aux espèces protégées, dans les forêts des zones naturelles où l'état de conservation de la population correspondante est favorable, y compris pour la mise en œuvre du dispositif prévu au L. 122-7 2° du code forestier. Le cas échéant, décliner les arrêtés de protection au niveau jugé adapté pour tenir compte du bon état de conservation des populations à ce niveau et des activités qui y participent.

2.4.4.2. Les espèces végétales protégées

L'arrêté interministériel du 20 janvier 1982, modifié à plusieurs reprises ⁴⁹, fixe la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national ; il est complété par des arrêtés qui protègent certaines espèces (ou sous-espèces) au niveau régional.

Ces arrêtés prévoient qu'afin de prévenir la disparition d'espèces végétales menacées et de permettre la conservation des biotopes correspondants, sont interdits, en tout temps, sur le territoire métropolitain [ou de la région concernée], la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat de tout ou partie des spécimens sauvages des espèces citées.

⁴⁹ Modifié par les arrêtés du 15 septembre 1982 (JORF du 14 décembre 1982, p. 11147), du 31 août 1995 (JORF du 17 octobre 1995, pp. 15099-15101), du 14 décembre 2006 (JORF du 24 février 2007, p. 62) et du 23 mai 2013 (JORF du 7 juin 2013, texte 24).

Toutefois, les interdictions ne sont pas applicables « *aux opérations d'exploitation courante des fonds ruraux sur les parcelles habituellement cultivées* ».

Des débats ont déjà eu lieu par le passé au sein de la commission flore du Conseil National de la Protection de la Nature, afin de modifier la rédaction de ces arrêtés pour expliciter la nature des actes relevant de la gestion courante des fonds « *pour raison agricole, pastorale, sylvicole et salicole* »⁵⁰, exclus des demandes de dérogation de destruction d'espèces floristiques protégées. À l'issue de ces débats, il a été décidé de maintenir le texte en l'état, eu égard aux difficultés d'établir la liste exhaustive de tels actes.

De fait, s'il y a un certain consensus pour admettre que les opérations courantes de gestion forestière justifient de cette exonération, cela manque toujours de sécurité juridique, d'autant que parmi les institutions et associations intervenant dans les domaines de l'environnement, certains acteurs restent d'avis qu'on ne peut pas parler de parcelles « habituellement cultivées » s'agissant de parcelles forestières, dont la durée d'exploitation s'étale sur plusieurs décennies.

Pour la mission, cette position est relativement illogique : si la durée (ou révolution dans le langage forestier) est à l'évidence beaucoup plus longue qu'en agriculture, il s'agit bien d'un cycle de production, passant par différentes phases, depuis la plantation ou le semis naturel jusqu'à la coupe rase (dans le cas d'une plantation) ou la coupe définitive (dans le cas d'une régénération naturelle)⁵¹. Cette rotation sylvicole au niveau des parcelles, qui induit une mosaïque de situations au niveau du massif, est du reste propice au développement de certaines espèces protégées, normalement inféodées à d'autres contextes. Au sein de cette mosaïque, elles trouvent en forêt des conditions propices à leur présence pérenne (espèces messicoles par exemple).

La situation peut s'avérer également paradoxale lorsque les espèces d'arbres qui constituent les peuplements sont elles-mêmes classées à protéger. C'est ainsi le cas du chêne tauzin, qui figure sur la liste des espèces protégées du Limousin. Alors qu'il s'agit d'une espèce héliophile qui a donc besoin d'éclaircie pour se maintenir, en taillis par exemple, les forestiers se trouvent confrontés à la réglementation « espèce protégée » qui interdit qu'on la coupe. Ce qui peut conduire à bloquer toute gestion des peuplements concernés, au détriment de la pérennité de l'essence.

Dans certaines régions, des initiatives ont été prises par les services de l'État pour définir, avec les forestiers, le périmètre de la « gestion courante des fonds ruraux » en forêt. C'est par exemple le cas en Rhône-Alpes, à partir d'un travail conjoint de la DREAL et de la DRAAF, et le concours de l'ONF.

Il ne s'agit évidemment pas d'exempter le propriétaire ou le sylviculteur de ses obligations visant la protection des espèces, mais bien de rappeler que l'Europe n'impose pas d'appliquer le mécanisme de dérogation administrative aux mesures courantes sylvicoles, comme indiqué dans la communication de la Commission européenne sur la Directive « Habitats » : « (24) *Si l'application des dispositions relatives à la protection peut être clairement reliée aux procédures d'autorisation dans le cas, par exemple, de projets de construction et d'infrastructures, les activités courantes, telles que l'agriculture et la sylviculture, notamment, posent des*

⁵⁰ Commission flore du CNPN, séance du 27 janvier 2012.

⁵¹ Et rappeler à ces mêmes acteurs qu'ils ne voient pas d'inconvénient à rapprocher agriculture et forêt lorsqu'il s'agit de s'opposer à l'usage de produits phytosanitaires en forêt lors des opérations de renouvellement, usage qui ne trouve pourtant à s'appliquer dans une parcelle qu'une fois tous les 70 à 150 ans selon l'essence cultivée, lors qu'il est, sauf exception, en vigueur tous les ans et parfois plusieurs fois par saison de végétation dans les parcelles agricoles.

problèmes plus complexes. La majeure partie des activités et pratiques dans ces secteurs ne sont pas soumises à approbation ou autorisation préalable, et il serait disproportionné d'imposer toute une série de contrôles à cet égard. ». L'objectif de protection visé par la Directive peut être obtenu par d'autres mécanismes. Sont ainsi explicitement cités dans la communication sus-citée (au point 27)⁵², la gestion planifiée avec le dispositif français des plans de gestion ou codes de bonnes pratiques, approuvés par les autorités administratives et accompagnés des actions de sensibilisation, d'information et de formation des propriétaires et des gestionnaires forestiers.

26. - (DEB) *Mentionner les opérations d'exploitation courante en forêt dans les arrêtés de protection des espèces végétales, en renvoyant aux itinéraires de gestion décrits dans les documents régionaux encadrant la gestion forestière : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), directives régionales d'aménagement (DRA), orientations régionales d'aménagement (SRA), ces documents étant soumis à évaluation environnementale.*

2.4.4.3. Les restrictions de périodes d'exploitation

Pour la protection de certaines espèces, notamment les oiseaux, **les mesures de protection sont insuffisamment ciblées dans l'espace et le temps**. Les restrictions visant les périodes d'exploitation, notamment lorsqu'elles sont cumulées pour tenir compte de la présence supposée de plusieurs espèces peuvent, dans certains cas, se traduire par des périodes d'autorisation des exploitations très courtes, difficilement gérables pour les entreprises⁵³, et poser en outre des problèmes d'accessibilité comportant des risques pour les sols fragiles, lorsque la seule période autorisée connaît des précipitations fortes.

Il ne s'agit pas, là encore, de contester le bien fondé de mesures de protection bien ciblées et spécifiques, mais de reconnaître que le cumul de telles mesures ou des périodes excédant à titre de précaution les objectifs de protection poursuivis, sont sources de blocage de la gestion forestière.

Il y a là également un enjeu de mise à disposition, auprès des propriétaires, des informations et données relevées par les naturalistes.

27. - (DEB) *Prévoir des restrictions d'exploitation mieux ciblées dans l'espace et le temps, notamment dans le cas où la présence des espèces n'est pas avérée à l'issue d'inventaires.*

⁵² « Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats 92/43/CEE » février 2007 : point 24 de la partie II concernant l'article 12 relatif à la protection des espèces, point 27 relatif à l'application de l'article 12 à la sylviculture.

⁵³ Cf. le boycott lors de la vente de bois du 13 octobre 2015 organisée par l'ONF à Quillan, de la part des exploitants scieurs de l'Aude et de l'Ariège, qui ont dénoncé des clauses environnementales en faveur du Tétrás jugées excessives (zonage et périodes d'interdiction d'exploiter du 15 mars au 15 juillet) au regard de leurs contraintes économiques.

3. Les interférences avec le code rural et de la pêche maritime

Ce chapitre traite de la **réglementation des boisements**, telle que prévue par le code rural et de la pêche maritime aux articles L. 126-1, L. 126-2, et R. 126-1 à R. 126-11, qui interagissent avec la procédure de demande d'autorisation de défrichement prévue au code forestier (articles L. 341-1 à L. 341-10 et L. 342-1). Il est utile d'en citer quelques extraits.

Cette réglementation vise à favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature ou de loisirs et les espaces habités en milieu rural et à assurer la préservation de milieux naturels ou de paysages remarquables (alinéa 1 de l'art. L. 126-1 du code rural et de la pêche maritime).

Elle permet de contrôler le boisement de parcelles en « timbre-poste » à l'initiative de propriétaires bénéficiant ou non d'aides au boisement, avec un effet de développement de bosquets et boisements spontanés d'essences très diverses et ayant un effet de lisière (ombre et gel en hiver, ou moindre lumière en été) limitant les capacités de production des parcelles agricoles contiguës.

Jusqu'à la loi de développement des territoires ruraux (loi n° 2005-157 du 23 février 2005, articles 92 et 95, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006) et le décret d'application n° 2006-394 du 30 mars 2006, l'animation et la mise en œuvre concrète de cette réglementation incombaient au préfet et au service aménagement foncier des DDAF. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, l'animation et la mise en œuvre de cette réglementation relève désormais de la seule responsabilité et initiative du conseil départemental et de ses services techniques.

3.1. Rappel des dispositions

Les deux premiers alinéa de l'article L. 126-1 disposent que :

« Afin de favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature ou de loisirs et les espaces habités en milieu rural et d'assurer la préservation de milieux naturels ou de paysages remarquables, les conseils généraux peuvent, après avis des chambres d'agriculture et du centre national de la propriété forestière, définir :

- les zones dans lesquelles des plantations et des semis d'essences forestières ou dans lesquelles la reconstitution après coupe rase peuvent être interdits ou réglementés ; lorsqu'elles s'appliquent à des terrains déjà boisés, les interdictions ou réglementations ne peuvent concerner que des parcelles boisées isolées ou rattachées à un massif dont la superficie est inférieure à un seuil de surface par grande zone forestière homogène défini par le conseil général après avis du Centre national de la propriété forestière et de la chambre d'agriculture selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, sur la base des motifs visés au premier alinéa. Les interdictions et les réglementations ne sont pas applicables aux parcs ou jardins attenants à une habitation. »

En outre, les alinéas 6 à 9 du même article disposent que :

« *La reconstitution des boisements après coupe rase ne peut être interdite :*

- *lorsque la conservation de ces boisements ou le maintien de la destination forestière des sols concernés est nécessaire pour un des motifs énumérés à l'article L. 341-5 du code forestier ;*
- *lorsque ces boisements sont classés à conserver ou à protéger en application de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme.*

*Les interdictions de reconstitution de boisements doivent être compatibles avec les objectifs définis par le programme régional de la forêt et du bois prévu à l'article L. 122-1 du code forestier. »*⁵⁴

Pour sa part, l'article R. 126-2 dispose que :

« *Dans les zones mentionnées au c de l'article R. 126-1*⁵⁵, *le conseil départemental peut, à l'intérieur de périmètres déterminés et pour une durée qu'il fixe :*

- *interdire tous semis, plantations et replantations d'essences forestières ;*
- *limiter les semis, plantations et replantations à certaines essences forestières ;*
- *restreindre les semis, plantations et replantations à certaines destinations telles que la création de boisements linéaires, haies ou plantations d'alignement ou à l'installation de sujets isolés ;*
- *fixer une distance minimale avec les fonds voisins, supérieure à celle prévue à l'article 671 du code civil, pour les semis, plantations et replantations, compte tenu de la nature des cultures habituellement pratiquées et, le cas échéant, par type d'essence. »*

En lien avec le changement de responsabilité pour l'animation et la mise en œuvre de cette réglementation, désormais confiées aux conseils départementaux, trois aspects posant des difficultés ont été identifiés par la mission.

3.2. La fixation du seuil de surface de massif

La circulaire DGFAR/SDFB/C2004-5016 du 12 mai 2004, désormais non applicable, rappelait que la loi visait essentiellement à supprimer les boisements « en timbre-poste » et à limiter la fermeture des espaces autour des villages. Le texte recommandait de ne pas fixer un seuil de surface de massif excédant la limite de 10 hectares et de retenir dans la plupart des cas un seuil proche de 4 hectares, estimé comme « raisonnable ».

Part rapport à cet objectif initial, des erreurs manifestes d'appréciation sont observées dans la **fixation, par les conseils départementaux, du seuil de surface de massif** au-dessous duquel on peut interdire ou réglementer la reconstitution des peuplements après coupe, résultant du transfert de cette compétence aux conseils généraux (puis départementaux) depuis 2006. On peut citer quelques exemples :

- dans les Vosges, la délibération du conseil général du 26 janvier 2009 a fixé le seuil à 70 000 hectares : il est ainsi possible de réglementer le boisement dans tout le département ;

⁵⁴ À signaler qu'en exemptant d'autorisation de défrichement, le département supprime ainsi la compensation financière associée normalement au défrichement, qui abonde le nouveau Fonds stratégique de la forêt et du bois.

⁵⁵ « c) *Les zones dans lesquelles des plantations et des semis d'essences forestières peuvent être interdits ou réglementés ainsi que la reconstitution après coupe rase, s'il y a lieu.* »

- dans le Rhône, la délibération du conseil général du 12 juin 2010 a fixé le seuil à 2 000 hectares par commune ;
- en Haute-Loire, la délibération du conseil général du 22 février 2015 a fixé le seuil à 4 hectares par parcelle cadastrale, en prévoyant que la zone forestière homogène dans laquelle les semis, plantations et replantations peuvent être interdits ou réglementés correspond au territoire du département de la Haute-Loire ⁵⁶.

28. - (DGPE) Modifier l'article R. 126-1 du code rural et de la pêche maritime pour préciser que le seuil à fixer est un seuil de massif forestier et non de parcelle cadastrale. Pour respecter l'esprit initial de la loi, l'article R. 126-1 pourrait préciser le seuil maximum de massif pouvant être retenu par les conseils départementaux.

3.3. L'extension des mesures conservatoires provisoires

L'article R. 126-7 dispose que :

« Lorsque le département a chargé la commission communale ou intercommunale d'aménagement foncier d'élaborer une proposition de réglementation des boisements, il peut édicter, à l'intérieur des périmètres envisagés et à titre conservatoire, des mesures transitoires d'interdiction ou de restriction des semis, plantations ou replantations d'essences forestières. Ces mesures sont caduques à compter de la publication des règlements définitifs et, au plus tard, quatre ans à compter de leur édicton. »

Dans ce domaine comme dans le précédent, on rencontre des erreurs manifestes d'appréciation. Ainsi dans l'Ain, la délibération du conseil général du 12 février 2007 a étendu les mesures conservatoires provisoires pendant 10 ans, c'est-à-dire largement au-delà de la durée de 4 ans prévue à l'article R. 126-7.

Le département de Haute-Loire a prévu pour sa part dans le règlement sus-cité que :

« A titre conservatoire, pendant le travail de la Commission et jusqu'à la parution de la délibération du Département fixant les périmètres et les règlements, les semis, plantations et replantations d'essences forestières en plein sont interdits à l'exception de toute reconstitution forestière après coupe rase, incluse dans un massif et non attenante à des parcelles non boisées ».

De telles dispositions sont susceptibles de conduire à augmenter le nombre de défrichements et les surfaces défrichées pendant la phase de révision (soit potentiellement pendant une durée de 4 ans), en exemptant ces défrichements de toute compensation au titre du L. 341-6 du code forestier.

29. - (DGPE) Modifier les articles L. 126-2 et R. 126-7 du code rural et de la pêche maritime afin d'éviter que puissent être prises des mesures provisoires d'une extension et d'une durée anormales et injustifiées, en prévoyant que pendant la phase d'élaboration de la proposition de révision de réglementation des boisements, les précédents zonages restent applicables.

⁵⁶ En application de ce règlement, l'intercommunalité du Pays de Saugues a engagé une procédure de révision de la réglementation des boisements prévoyant, sur l'ensemble du territoire des 17 communes concernées, l'absence d'autorisation de défrichement – donc l'absence de compensation correspondante prévue à l'article L. 341-6 du code forestier – et l'interdiction de reboisement après coupe rase.

3.4. Les règles de gestion forestière fixées par les conseils départementaux

Actuellement, le troisième alinéa de l'article R. 126-2 du code rural et de la pêche maritime confère au conseil départemental la faculté de fixer des règles de gestion forestière (interdiction de planter du résineux, du robinier...). Le CNPF a signalé à la mission de nombreux exemples – que les rapporteurs n'ont pas été en mesure de vérifier – faisant état de dérives dans l'application de cette mesure qui, à l'origine, était destinée à éviter les essences préjudiciables aux activités agricoles⁵⁷. Cet alinéa dérive ainsi fortuitement de l'évolution de la réglementation des boisements et en détourne manifestement l'objet initial lorsqu'il autorise le département à interdire des essences pourtant prévues dans les documents cadres de la gestion forestière (SRGS, DRA et SRA)⁵⁸.

30. - (DGPE) Supprimer le troisième alinéa du R. 126-2 prévoyant que le conseil départemental puisse « limiter les semis, plantations et replantations à certaines essences forestières », qui dérive fortuitement de l'évolution de la réglementation des boisements et en détourne manifestement l'objet initial lorsqu'il autorise le département à interdire des essences pourtant prévues dans les documents cadres de la gestion forestière.

3.5. L'information des propriétaires

La mise en place ou le renouvellement de la réglementation des boisements sont demandés en règle générale par délibération du conseil municipal. Cette demande est instruite par le conseil départemental, lequel établit chaque année le programme des opérations de réglementation des boisements, qu'il finance à 100 %. Lorsque le Conseil départemental a inscrit à son budget l'opération de réglementation, une commission communale d'aménagement foncier est constituée.

La procédure de mise en place d'une réglementation des boisements prévoit un certain nombre de réunions de la commission communale d'aménagement foncier ainsi qu'une enquête publique. La commission communale émet seulement des propositions : la décision relève du conseil départemental.

Dans le cadre de la procédure, l'affichage en mairie est la seule publicité visible pour les propriétaires, qui ne sont pas informés de façon individuelle, alors que la plupart des propriétaires actuels n'habitent pas dans la commune de situation de leur forêt.

31. - (DGPE) Verser les réglementations dans une base de données à constituer, destinée à recueillir l'ensemble des arrêtés préfectoraux et délibérations propres aux forêts.

⁵⁷ Ainsi, jusqu'en 2006, la seule essence qui ait fait formellement l'objet d'une telle interdiction était le peuplier et seulement les clones de peuplier femelles dans les régions d'élevage (risque d'ingestion par le bétail de la bourre autour des graines).

⁵⁸ À noter que l'article L. 411-3 du code de l'environnement ne permet à l'État de n'interdire l'introduction dans le milieu naturel que des espèces végétales à la fois « non indigènes au territoire d'introduction et non cultivées », et ceci par arrêté conjoint des ministres de la protection de la nature et de l'agriculture.

4. Les interférences avec le code de la santé publique

Ce chapitre traite de la **protection des captages d'eau potable**, telle que régie par le code de la santé publique aux articles L. 1321-1 à 10, L. 1322-1 à 13, et R. 1321-1 à 42.

La protection des captages prévue par les directives européennes (75/440/CEE, 98/83/CE et 2000/60/CE) est une obligation traduite en droit national par le code de la santé publique. Cette obligation est applicable à toutes les eaux destinées à l'alimentation humaine y compris les eaux de sources ou minérales naturelles.

En matière de procédure administrative, la circulaire interministérielle DE/SDCRE/BASD du 26 novembre 2004 a demandé le transfert de l'instruction des dossiers et de la police sanitaire des périmètres de protection des services de police de l'eau vers les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) au 1er janvier 2007, devenues aujourd'hui agences régionales de santé (ARS).

La protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine est obligatoire pour chacun des points de captage des eaux souterraines et superficielles destinées à l'alimentation en eau potable et est à l'initiative de la collectivité responsable de la production d'eau.

Un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique (DUP) fixe les différents périmètres de protection : périmètre de protection immédiat (PPI), périmètre de protection rapprochée (PPR), périmètre de protection éloignée (PPE). Il fixe également les servitudes associées à ces périmètres. À partir du rapport d'expertise réalisé par un hydrogéologue agréé qui propose les limites des périmètres et les servitudes afférentes, et après enquête d'utilité publique, l'ARS finalise la rédaction du projet d'arrêté de DUP. L'arrêté préfectoral de DUP, notifié aux propriétaires concernés et inscrit dans le PLU pour être mis en œuvre par la collectivité, constitue le document officiel instituant la protection.

Le PPR est instauré pour protéger le captage de l'éventuelle migration souterraine des polluants. Sa surface et sa forme sont fixés par un hydrogéologue agréé. Sur ce périmètre certaines activités peuvent être interdites et d'autres réglementées. Le PPE est facultatif et correspond globalement au bassin d'alimentation de la prise d'eau, certaines activités peuvent y être réglementées. Il n'est pas rare que PPR et PPE soient confondus, c'est ainsi le plus souvent le cas en Alsace, en s'étendant alors sur plus de 100 ha, avec des conséquences pour la gestion forestière (interdiction de création de voies forestières, limitation de la taille des coupes rases⁵⁹, prescriptions relatives au stockage des bois abattus...).

Faute d'avoir associé les propriétaires et gestionnaires forestiers privés ou publics au projet, des prescriptions inappropriées, qui peuvent remettre en cause la viabilité de la sylviculture sont observées dans les PPR et les PPE⁶⁰. De nombreux arrêtés prévoyant un avis de l'hydrogéologue ou de l'ARS en cas de travaux dans un périmètre

⁵⁹ Coupe dont l'on récolte tous les arbres, suivie d'une plantation ou d'une régénération naturelle (cas des coupes rases de taillis). Le plus souvent elle n'implique pas la mise à nu des sols : la végétation herbacée et arbustive est conservée sur la totalité ou une grande partie de la surface.

⁶⁰ Par exemple, des techniques de coupes irrégulières peuvent être imposées pour les PPE. Dans les petites surfaces, le coût de mise en œuvre est alors trop important pour le propriétaire.

de protection rapproché (création de route, coupe rase...), il est important que la rédaction des servitudes soit concertée pour adapter les contraintes au terrain ⁶¹.

La mission souligne ainsi l'initiative prise en Lorraine par l'ARS qui a rédigé un projet d'arrêté, a recueilli l'avis des forestiers (CNPFF-IDF et CRPF Lorraine Alsace, ONF, expert forestier) et de la Chambre d'agriculture et des hydrogéologues agréés. Une version consolidée de l'arrêté doit être diffusée au 1er semestre 2016. Ces propositions ont été reprises dans l'annexe « *Prescriptions forestières types pour arrêté de protection de captage* » du guide « *Protéger et valoriser l'eau forestière* » publié en 2014 avec l'aide de France Bois Forêt, sous la conduite de la fédération Forestiers Privés de France en association avec le Centre National de la Propriété Forestière (CNPFF) ⁶².

Le CNPF indique ne pas être suffisamment informé de la parution des arrêtés préfectoraux de DUP.

32. - (DGS) Mettre au point au niveau régional un arrêté type de DUP de captages d'eau potable, précisant les activités forestières interdites et celles réglementées.

33. - (DGS) À défaut d'arrêté-type de captage et dans l'attente de leur mise au point, s'assurer que l'hydrogéologue agréé définissant les périmètres et les prescriptions associées travaille, s'agissant des périmètres forestiers, systématiquement avec les acteurs forestiers (ONF, CNPF), de façon que ces derniers puissent expliquer les modalités de gestion et d'exploitation des bois, pour partager un langage commun, définir ensemble les bonnes pratiques et s'accorder sur un degré de contrainte réaliste.

34. - (DGS) Notifier l'arrêté de DUP de captage au CRPF concerné. À moyen terme, verser l'arrêté de DUP dans la future base de données destinées à recueillir l'ensemble des arrêtés préfectoraux propres aux forêts.

35. - (DGPE) Prévoir l'extension de l'article L. 122-8 du code forestier à la réglementation relative aux périmètres de protection des captages.

⁶¹ Exemples : au lieu d'une interdiction totale de création de desserte, les autoriser dans le cadre de schémas de dessertes dont l'établissement associerait l'ARS ; soumettre certaines opérations sylvicoles à une déclaration préalable en mairie peut être plus pertinent qu'une interdiction totale...

⁶² <http://franceboisforet.com/wp-content/uploads/2015/02/guide-eau-forestiere.pdf>

5. Les interférences avec les codes traitant de l'occupation du domaine public routier

Ce chapitre fait appel à **plusieurs codes** : le **code de la route**, le **code de la voirie routière**, le **code général des collectivités territoriales**, qui réglementent plusieurs aspects des chantiers forestiers, notamment les chantiers d'exploitation, ainsi que le transport des bois, élément clef de la compétitivité des industries du bois.

5.1. Les permissions de voirie et des permis de stationnement

L'article L. 113-2 du **code de la voirie routière** dispose que :

« En dehors des cas prévus aux articles L. 113-3 à L. 113-7 et de l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière, l'occupation du domaine public routier n'est autorisée que si elle a fait l'objet, soit d'une permission de voirie dans le cas où elle donne lieu à emprise, soit d'un permis de stationnement dans les autres cas. Ces autorisations sont délivrées à titre précaire et révocable. »

Du point de vue réglementaire, les exploitants forestiers (scieurs, exploitants, négociants) qui ont acheté une coupe de bois doivent faire parvenir à la mairie une demande de permission de voirie pour les utilisations suivantes :

- utilisation d'une voirie publique (chemin rural, voie communale) pour l'évacuation des bois ;
- stockage du bois sur le domaine public ;
- stockage du bois sur le domaine privé mais chargement depuis le domaine public.

La même demande est adressée au conseil départemental lorsque la voirie concernée est départementale.

Le permis est délivré, à titre précaire et révocable, sous la forme d'un arrêté de voirie, qui autorise la réalisation des travaux en bordure de voie pour une durée déterminée, et éventuellement d'un arrêté de circulation qui autorise l'interruption ou l'aménagement de la circulation.

Le délai d'instruction de la demande est généralement compris entre deux semaines et un mois, selon les collectivités territoriales. En l'absence de réponse dans le délai maximal de deux mois, **le permis est considéré comme refusé**.

Les délais de réponse des collectivités territoriales, sollicitées à l'occasion des exploitations pour le stationnement des camions grumiers sur les voies publiques, peuvent être très longs, l'absence de réponse valant refus au bout de deux mois.

Toutefois, mettre en place un accord tacite en cas de non réponse semble délicat, car dans les cas les plus complexes (mise en place de déviation par exemple), il est nécessaire que le service de la collectivité gestionnaire coordonne les travaux et donne les directives adaptées au pétitionnaire. Ce dernier a tout intérêt à préciser lors de sa demande la durée du chantier ainsi qu'une **plage de réalisation**⁶³.

⁶³ Exemple : chantier d'une durée de 3 jours, qui se déroulera entre le 1^{er} et le 20 novembre.

36. - (UCFF, CNPF, FRANSYLVA, EFF, ONF) Conseiller aux pétitionnaires, lors de la rédaction d'une demande de permission de voirie, d'indiquer une durée du chantier ainsi qu'une plage de réalisation, de façon à gérer les aléas pouvant survenir en cours de chantier (panne de machine, intempérie...) sans multiplier les procédures, tout en planifiant le chantier sur un laps de temps suffisamment étendu permettant de mieux anticiper le délai de réponse.

5.2. Les réglementations du transport de bois : limitations de tonnages sur les voies publiques, restrictions ou fermetures

Deux réglementations « chapeau » encadrent le transport de bois :

- Pour les bois ronds jusqu'à 16 mètres de long⁶⁴, la réglementation dite « bois ronds », mise en place depuis 2009, vise à reconnaître le caractère spécifique au transport des bois, en raison de leur poids. Le décret n°2009-780 du 23 juin 2009 a ainsi prévu un dispositif pérenne, inscrit au code de la route (R. 433-9 à 16) pour le transport de bois ronds. Au-delà de la limite réglementaire générale de 40 tonnes de poids total roulant autorisé (PTRA) pour les véhicules comportant plus de quatre essieux, ce dispositif autorise, pour les matériels roulants transportant du bois et respectant certaines caractéristiques techniques, la circulation des véhicules de :
 - 48 tonnes (poids total roulant autorisé) pour les véhicules comportant 5 essieux,
 - 57 tonnes (PTRA) pour les véhicules comportant 6 essieux et plus,sur des itinéraires « bois ronds » identifiés par arrêté préfectoral départemental, « *en veillant à la continuité entre départements* ».

En outre, des charges maximales à l'essieu ne doivent pas dépasser les limites définies à l'annexe 2 de l'arrêté sus-visé.

En application du décret sus-visé, des itinéraires de transport de bois ronds ont été fixés à l'échelle des départements, par arrêtés préfectoraux⁶⁵.

- La réglementation dite « bois en grumes » est applicable aux bois de grande longueur (jusqu'à 18 mètres) : il s'agit d'une dérogation à la réglementation des transports exceptionnels (article R. 433-1 du code de la route) qui, pour être opérationnelle, doit bénéficier d'une autorisation de portée locale (APL) définissant les itinéraires possibles de transport sur un département. Cette autorisation est accordée par chaque préfet de département. Elle autorise, pour les matériels roulants respectant certaines caractéristiques techniques, la circulation des véhicules de :
 - 44 tonnes (PTRA) pour les véhicules comportant 5 essieux,
 - 48 tonnes (PTRA) pour les véhicules comportant 6 essieux et plus,avec des charges maximales à l'essieu.

⁶⁴ « Constitue un bois rond toute portion de tronc ou de branche d'arbre obtenue par tronçonnage ». Ne sont pas concernés les produits bois sciés ou en vrac (type plaquettes) et les bois en très grande longueur qui relèvent des transports exceptionnels.

⁶⁵ L'institut technologique FCBA (Forêt, Cellulose, Bois-construction, Ameublement) a produit des cartes régionales représentant l'ensemble de ces itinéraires, en mentionnant les règles de chargement.

Chaque **département** a donc la charge de cette définition sans obligation de concertation avec les départements et pays voisins. Cette décentralisation de la gestion des itinéraires est une source potentielle de non continuité de la desserte ⁶⁶.

Outre ces deux réglementations, les **communes** ont la latitude de réglementer également la circulation des grumiers sur les voies communales.

En effet, l'article R. 141-3 du code de la voirie routière dispose que :

« Le maire peut interdire d'une manière temporaire ou permanente l'usage de tout ou partie du réseau des voies communales aux catégories de véhicules dont les caractéristiques sont incompatibles avec la constitution de ces voies, et notamment avec la résistance et la largeur de la chaussée ou des ouvrages d'article. »

et l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales dispose que :

« Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques.

« Dans ces secteurs, le maire peut en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public.

« Ces dispositions ne s'appliquent pas aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public et ne peuvent s'appliquer d'une façon permanente aux véhicules utilisés à des fins professionnelles de recherche, d'exploitation ou d'entretien des espaces naturels. »

À noter que, s'agissant des limitations de tonnage, il appartient à la commune d'apporter la preuve technique que la voie considérée n'est pas adaptée (étude technique à réaliser en liaison avec les services du conseil départemental ou de la DDT) et qu'en règle générale les limitations de tonnage destinées à empêcher ou freiner l'exploitation forestière sont annulées par le juge administratif.

La fermeture des voies publiques ne peut, quant à elle, résulter que d'une mesure de police motivée soit pour des motifs de sécurité publique (glissement de terrain, effondrement d'ouvrage d'art, route étroite ou sinueuse ...), soit pour des motifs liés à la protection de l'environnement, et ce par arrêté préfectoral ou communal (article L. 2213-4 ou L. 2215-3 du code général des collectivités territoriales) ⁶⁷.

Les limitations de tonnage et les fermetures de voies qui, jusqu'alors, étaient autorisées aux camions grumiers mais deviennent inaccessibles le plus souvent suite à des nouvelles constructions sur des parcelles situées à proximité, occasionnent des

⁶⁶ L'étude sur la logistique de la filière bois portée par les observatoires régionaux du transport du Grand-Est (ORT d'Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine) en concertation avec les interprofessions régionales, a ainsi souligné que ces incohérences conduisent dans certains cas à augmenter de plus de 30 % les distances de transport en charge, et qu'elles obligent en outre les transporteurs faisant du transport de bois sur de grandes distances à préparer des dossiers documentaires très volumineux pour chaque camion.

⁶⁷ Cf. <http://portail.fncofor.fr/content/medias/4635928485031713814.pdf>

problèmes d'organisation et des surcoûts importants pour le transport des bois. Elles ne sont pas homogènes sur l'ensemble du territoire.

Les APL applicables aux bois de grandes longueurs sont également variables d'un département à l'autre. Elles ont un impact économique important sur les scieries résineuses du quart nord-est de la France ⁶⁸, tout en générant globalement plus de circulation de grumiers (+20 % pour les véhicules à 6 essieux) en étant plus restrictives sur le tonnage total que la réglementation bois ronds.

De leur côté, les élus pointent les difficultés générées par la circulation des bois sur leur territoire : dégâts causés sur les voies communales par des camions trop lourds, notamment lorsque les communes en charge de l'entretien des routes ne sont pas celles où sont valorisés les bois et ne bénéficient donc pas des retombées économiques. Ils dénoncent aussi les infractions liées à la surcharge, vis-à-vis des normes (PTAR ou charge à l'essieu).

Un maire n'a pas compétence pour créer de son propre chef un régime de déclaration ou d'autorisation administrative, et il est donc illégal de soumettre la sortie des bois par une voie communale à déclaration préalable en mairie ⁶⁹. Les chartes sur le transport de bois, telles que celles de Bourgogne-Franche Comté ou de Centre-Val de Loire ⁷⁰ ne peuvent ainsi que recommander de faire de telles déclarations ou fonctionnent sur le principe d'un engagement volontaire des adhérents des organisations professionnelles signataires de la charte.

Des démarches de concertation, pour certaines déjà anciennes (depuis plus de quinze ans en Bourgogne ⁷¹ et depuis 2011 dans le Limousin ⁷²), méritent d'être signalées. Par ailleurs, l'article L. 153-8 du code forestier prévoit que les départements doivent élaborer chaque année un schéma d'accès à la ressource forestière, de manière à déterminer les itinéraires routes départementales, communales ou intercommunales, permettant ainsi d'assurer le transport des grumes depuis les propriétés forestières jusqu'aux différents points de livraison ⁷³. La mise en ligne sur le site internet du MAAF de l'ensemble des schémas approuvés par les préfets doit faciliter l'identification de continuité des parcours d'un département à l'autre.

⁶⁸ Cf. le rapport « État des lieux du matériel roulant utilisé pour le transport de bois en grandes longueurs (grumes) et possibilités d'adaptation de ce dernier dans le cadre de la réglementation « bois ronds », FIBOIS Alsace, septembre 2013.

⁶⁹ De nombreux arrêts rappellent que seule la loi peut, en principe, instituer un système de déclaration préalable ou d'autorisation, et que c'est seulement s'il est ainsi institué que l'autorité de police sera alors fondée à exiger des déclarations préalables.

⁷⁰ Exemples : Charte de l'exploitation et du transport des bois de Bourgogne, éditée en 1993. Plus récemment : Charte des transports de bois en région Centre Val-de-Loire, mise à jour en 2015.

⁷¹ Exemple du schéma directeur des routes stratégiques du bois dans le Morvan.

⁷² Portail Transbois-Limousin géré par la DDT de Corrèze (<http://www.transbois-limousin.info/>), visant à permettre, en vue d'une circulation des bois « de la forêt à la scierie » dans un cadre réglementaire sécurisé et maîtrisé par les professionnels, des demandes dématérialisées d'itinéraires dérogatoires temporaires, complétant les itinéraires permanents mis en place dans le cadre de la réglementation « bois ronds », avec accès aux cartes des itinéraires temporaires et dérogatoires. Afin d'améliorer le dialogue entre les élus et la profession, sur la base des outils mis à disposition, la communauté de communes de Bougagneuf-Royère a identifié au sein de la comcom un interlocuteur privilégié entre les élus et les exploitants forestiers, tandis que l'ONF joue ce rôle dans le secteur de Guéret.

⁷³ Cette disposition, introduite par la LAAAF, a suscité des interrogations de la part des conseils départementaux. Une instruction technique concertée entre la DGPE et la DGITM doit prochainement préciser à l'intention des préfets l'articulation des différents dispositifs relatifs à la formalisation des schémas relevant des préfets d'une part, des présidents de conseil départemental d'autre part.

37. - (DGITM, DGPE) Étudier l'impact économique, environnemental et technique des deux réglementations encadrant le transport du bois, de façon à juger de la pertinence d'étendre le dispositif « bois ronds » aux bois d'une longueur supérieure à 16 mètres.

38. - (DGITM, DGPE) Subordonner la possibilité de prise d'arrêtés (limitation de tonnage, fermetures) à l'existence d'un schéma départemental de la voirie partagé avec les acteurs forestiers, en encourageant les démarches telles que celles engagées en Bourgogne et en Limousin. Rappeler qu'il est illégal de soumettre la sortie des bois par une voie communale à déclaration préalable en mairie.

39. - (DGITM, DGPE) Réaliser sous deux ans un état des lieux de l'application de l'article L. 153-8 du code forestier qui prévoit que les départements doivent élaborer chaque année un schéma d'accès à la ressource forestière, de manière à déterminer les itinéraires routes départementales, communales ou intercommunales, permettant ainsi d'assurer le transport des grumes depuis les propriétés forestières jusqu'aux différents points de livraison.

40. - (DHUP, DGPE) Mettre en ligne une fiche consacrée aux enjeux forestiers dans les PLU(i), sensibilisant les maires et les élus communaux sur la nécessité de permettre le défrètement des parcelles rurales et forestières pour la sortie des bois, le point devant être traité dans les documents d'urbanisme. Encourager l'élaboration de charte des transports de bois définissant les relations et les engagements entre les différents intervenants de l'amont de la filière forêt-bois (vendeurs, acquéreurs, entreprises d'exploitation, transporteurs), et les élus.

5.3. Les dispositifs de signalisation temporaire de chantiers

Les règles de signalisation temporaire sont définies par la huitième partie du livre I de l'instruction ministérielle sur la signalisation routière du 22 octobre 1963 ⁷⁴.

En ce qui concerne les chantiers mobiles de broyage le long des routes publiques, l'Union de la coopération forestière française (UCFF) a signalé à la mission qu'il serait utile de mener une réflexion sur la taille des panneaux pour des chantiers de broyage situés sur des routes non classées « à grande circulation », en estimant que « les panneaux au format 800*1200 mm étaient trop grands pour rentrer facilement dans les véhicules de terrain », ou faire rentrer ces chantiers dans la catégorie « chantiers mobiles ».

Le guide pratique : « Signalisation temporaire, routes bidirectionnelles, manuel du chef de chantier » diffusé par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ⁷⁵ a pour objet d'illustrer l'application de ces règles au travers notamment de fiches et de schémas de signalisation temporaire correspondant à divers cas.

De fait, la réponse au problème soulevé par l'UCFF se trouve dans le guide du CEREMA, qui précise ainsi que dans le cas des routes bidirectionnelles, correspondant

⁷⁴ Cf. version actualisée consolidée sur : http://www.equipementsdelaroute.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/IISR_8ePARTIE_VC20130621_cle5d9b18.pdf

⁷⁵ Réimpression du volume 1 de l'édition 2000 édité par le SETRA : <http://www.cerema.fr/manuel-signalisation-temporaire-routes-a747.html>

à la plupart des chantiers forestiers, les panneaux à utiliser sont de gamme normale. Seules des exceptions peuvent justifier l'utilisation de panneaux de grande gamme.

Le guide indique aussi qu'un chantier mobile est soit un chantier progressant de façon continue à une vitesse pouvant varier de quelques centaines de mètres à plusieurs dizaines de km/h, soit un chantier se déplaçant par bonds successifs (au moins un bond par demi-journée). Les chantiers répondant à ces caractéristiques entrent donc dans cette catégorie.

41. - (UCFF, CNPF, FRANSYLVA, EFF, ONF) *Le pétitionnaire, lors de sa demande de permission de voirie, doit préciser le type de chantier (fixe ou mobile) qu'il organise, et les mesures dont il demande la mise en place, en rappelant au besoin aux gestionnaires de la voirie les préconisations du guide pratique « Signalisation temporaire, routes bidirectionnelles, manuel du chef de chantier » diffusé par le CEREMA concernant la gamme des panneaux à utiliser.*

6. Les interférences avec le code du patrimoine

Ce chapitre traite des principales dispositions du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP)⁷⁶ susceptibles d'impacter la gestion forestière.

6.1. La reconfiguration des instances consultatives en matière de protection patrimoniale

L'article 23 du projet de loi réécrit l'article L. 611-1 du code du patrimoine. Il fusionne la Commission nationale des monuments historiques (CNMH) et la Commission nationale des secteurs sauvegardés (CNSS) dans une nouvelle Commission nationale des cités et monuments historiques (CNCMH). Cette commission est consultée au niveau national, notamment, dans les cas prévus à **l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (secteurs sauvegardés, plan de sauvegarde et de mise en valeur)**.

De même, le projet de loi réécrit l'article L. 611-2. Il transforme la Commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS) en commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA). Cette commission est consultée au niveau régional, notamment, dans les cas prévus à **l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme (secteurs sauvegardés, plan de sauvegarde et de mise en valeur)**. La place et le rôle des instances représentatives des acteurs forestiers au sein de cette commission ne sont pas encore connus.

6.2. La gestion des biens classés par l'Unesco au patrimoine mondial

L'article 23 du projet de loi réécrit l'article L. 612-1. Il s'agit de transcrire en droit français les obligations qui découlent de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Actuellement, les mesures de protection et les règlements d'urbanisme en vigueur dans des espaces comme le **Val de Loire entre Sully-sur-Loire et Chalonnes** (164 communes sur 4 départements et 2 régions) ne permettent pas une gestion appropriée de territoires étendus, soumis à des impératifs de développement économique, social et environnemental importants.

Les dispositions envisagées visent notamment à prendre en compte, dans les PLU et les SCoT, l'inscription d'un bien au patrimoine mondial. Cela implique la mise en place d'un plan de gestion du bien et, le cas échéant, la mise en place d'une zone tampon autour du bien afin notamment de **protéger les perspectives visuelles**.

Ces dispositions sont de nature à impacter directement, notamment, les **peupleraies du Val de Loire** (cf. § 2.1.3).

6.3. L'articulation et la simplification des règles relatives aux abords des monuments historiques

La réglementation relative à la protection des **monuments historiques** fait l'objet des articles L. 621-1 et suivants et R. 621-1 et suivants du code du patrimoine (loi du 31 décembre 1913). Elle est distincte de la réglementation des **sites et monuments naturels** (traitée au chapitre 2.1), ces deux réglementations pouvant se superposer en un même lieu.

⁷⁶ Dans la version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015.

Un monument historique est un immeuble ou un objet ayant un intérêt historique ou artistique et bénéficiant d'une protection juridique. Comme pour les sites, la réglementation prévoit deux régimes reconnaissant leur valeur : le **classement** et l'**inscription**. Cette réglementation peut concerner tout ou partie du monument : intérieurs, extérieurs et abords. De nombreux monuments historiques sont situés en forêt (notamment publiques) ou à proximité : bâtiments (chapelles, châteaux, ruines...), vestige préhistorique, site archéologique... Tous les travaux réalisés sur un monument historique sont soumis à **autorisation** s'il est classé ou à **déclaration** s'il est inscrit.

La réglementation impose aussi un **périmètre de protection** autour de tout monument historique. Considérant qu'un monument, c'est aussi l'impression que procurent ses abords, la législation impose vigilance et contrainte à l'égard des modifications dans le champ de visibilité des monuments historiques : certains travaux réalisés dans le périmètre de protection sont soumis à **autorisation**.

L'article 24 du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine réécrit la section du code du patrimoine consacrée aux abords. Il s'agit de favoriser la mise en œuvre de périmètres délimités des abords, après étude et concertation avec les collectivités territoriales et les citoyens, se substituant progressivement aux périmètres automatiques de 500 mètres autour des monuments historiques. L'objectif est de mettre fin aux superpositions de régimes de protection. Ces nouveaux périmètres seront mis en place à l'issue d'une étude notamment paysagère et après enquête publique et accord de l'autorité compétente en matière de PLU.

Les travaux forestiers situés dans le périmètre d'un monument inscrit sont soumis aux mêmes formalités d'autorisation que pour ceux situés dans le périmètre d'un monument classé, tandis que les travaux affectant le monument inscrit lui-même ne sont soumis qu'à déclaration. Dans le cas des travaux affectant les périmètres des monuments historiques, se pose le même problème que pour les sites classés (cf. §2,1) : que faut-il entendre par travaux « *modifiant l'aspect du site* » ? La confusion est fréquente entre travaux modifiant la parcelle et travaux modifiant le site.

Les CRPF ont par ailleurs signalé à la mission que très peu d'avis sont rendus par les architectes des bâtiments de France (ABF), peu au fait, pour certains d'entre eux, de la procédure prévue au L. 122-7 du code forestier (cf. § 7.1) sur les projets de PSG (absence de réponse, écrite ou verbale, aux demandes des CRPF) ⁷⁷.

42. - (DHUP, DGP) *De façon à sécuriser juridiquement les propriétaires, définir au niveau national ce qui relève de l'exploitation courante et ne modifie pas l'aspect du site, en renvoyant aux itinéraires de gestion décrits dans les documents régionaux encadrant la gestion forestière : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), directives régionales d'aménagement (DRA), schémas régionaux d'aménagement (SRA), ces documents étant soumis à évaluation environnementale. A minima toute opération décrite et agréée dans l'aménagement, le plan simple de gestion (PSG), le règlement type de gestion (RTG) ou le tableau des coupes présenté par un adhérent au code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) est, par définition, une action relevant de la gestion courante, conforme à ces documents régionaux. Certaines opérations envisagées mais non décrites, susceptibles d'avoir un impact notable et avéré, n'entreraient pas de fait dans cette catégorie (comme l'ouverture d'une desserte importante).*

⁷⁷ Dans certaines régions (Bretagne par exemple), une longue liste d'avis reste ainsi en attente de réponse.

43. - (DHUP, DGPE) Encourager l'élaboration d'annexes vertes « sites classés » aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), à l'instar des dispositifs mis en œuvre en Bourgogne et en cours en Aquitaine et en PACA.

6.4. La création des cités historiques par fusion des secteurs sauvegardés, des ZPPAUP et des AMVAP

Le projet de loi LCAP envisage de créer un seul régime juridique, la « cité historique », se substituant aux régimes des 105 secteurs sauvegardés existants, aux 625 zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), et aux 80 aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP). Il s'agit de redéfinir les dispositifs de protection en vigueur, notamment **du point de vue paysager, ce qui impacte les acteurs forestiers.**

Si la création nouvelle d'une « cité historique » relèvera de l'État après enquête publique et accord de la collectivité concernée, sa gestion reviendra aux communes qui devront établir un document d'urbanisme patrimonial, en choisissant entre deux outils : soit un PSMV (plan de sauvegarde et de mise en valeur), soit un PLU comportant les dispositions relatives à l'architecture et au patrimoine prévues au code de l'urbanisme.

À l'occasion de l'élaboration des PLU(i), la mise en place d'outils de protection que constituent les actuelles AMVAP est fréquente. Alors qu'elles concernent souvent des espaces forestiers et prévoient des régimes d'autorisation ou d'interdiction (interdiction de certains boisements ou reboisements, de l'emploi de telle ou telle essence, de certaines coupes...), ni le CRPF ni les syndicats de propriétaires forestiers ne sont associés aux procédures de création correspondantes.

44.(DGP) Associer les organismes forestiers à l'élaboration du document d'urbanisme patrimonial dès lors qu'une cité historique impacte des espaces forestiers, afin d'assurer une compatibilité entre le règlement de la cité et la gestion durable des forêts portée par le SRGS en forêt privée.

7. Les aspects transversaux

7.1. La fusion des procédures prévue à l'article L.122-7 du code forestier

L'article L. 122-7 du code forestier prévoit une simplification des démarches des propriétaires en instituant une fusion des procédures. Avant 2007 (décret d'application n° 2007-942 de l'ancien article L. 11, devenu L. 122-7 dans la version 2012 du code forestier), il fallait demander des autorisations pour chaque acte de gestion susceptible de générer un impact environnemental. L'article L. 122-7 permet désormais une dispense d'autorisation pendant toute la durée de validité des documents de gestion (pour tous les travaux et coupes qui y sont prévus) lorsque les propriétés sont concernées par un ou plusieurs zonages environnementaux :

« Le propriétaire peut, lorsqu'il dispose d'un des documents de gestion mentionnés au 1° et aux a et b du 2° de l'article L. 122-3, effectuer les opérations d'exploitation et les travaux qu'il comporte sans être soumis aux formalités prévues par les législations mentionnées à l'article L. 122-8 dans l'un ou l'autre des cas suivants :

1° Le document de gestion est conforme aux dispositions spécifiques arrêtées conjointement par l'autorité administrative chargée des forêts et l'autorité administrative compétente au titre de l'une de ces législations, et portées en annexe des directives ou schémas régionaux mentionnés à l'article L. 122-2 ;

2° Le document de gestion a recueilli, avant son approbation ou son agrément, l'accord explicite de l'autorité administrative compétente au titre de ces législations ».

Les zonages concernés sont les suivants :

Code de l'environnement	Code du patrimoine
<ul style="list-style-type: none">• Sites Natura 2000• Sites naturels classés et inscrits• Arrêtés préfectoraux de protection des biotopes• Réserves naturelles• Espèces protégées	<ul style="list-style-type: none">• Monuments historiques• Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine

L'article L. 122-7 du code forestier ne prévoit pas un avis des autorités administratives compétentes, mais **l'accord** de celles-ci à l'agrément. Pour la forêt privée, c'est au CRPF qu'il appartient de trancher s'il agrée ou non le PSG au titre de l'autre législation, en fonction de la réponse de l'autre autorité compétente.

Les aspects liés au 1° du L. 122-7 ayant été étudiés dans le cadre de la mission conjointe CGAAER-CGEDD « Évaluation du dispositif des annexes vertes aux schémas régionaux de gestion sylvicole »⁷⁸, la présente mission s'est intéressée **plus particulièrement aux difficultés d'application du 2° du L. 122-7.**

⁷⁸ [Rapport CGEDD n° 010140-01 / CGAAER n° 14-148, juillet 2015.](#)

7.1.1. L'avis des autorités

Très souvent, les accords exprimés par les autorités compétentes ne sont **pas suffisamment explicites**. Plutôt que de demander une meilleure prise en compte de tel ou tel aspect, il serait plus sécurisant pour le propriétaire et/ou le gestionnaire que les actions correspondantes soient clairement précisées, en restant conformes au contenu type d'un document de gestion ⁷⁹.

7.1.2. La procédure

Il est important de rappeler que l'agrément des documents de gestion durable dans le cadre de cette procédure ne constitue pas une double procédure simultanée, quelle que soit la réglementation prévue au L. 122-8. L'article L. 122-7 ne prévoit qu'une seule et unique procédure d'agrément (par le CRPF en forêt privée, qui agréee alors au titre des deux législations) sous la seule condition d'un accord préalable à l'agrément de l'autre autorité compétente. Cette autre autorité ne peut donc pas imposer le respect de la procédure qu'elle applique ordinairement pour autoriser des opérations au titre de sa législation : elle donne son accord ou non à l'agrément du PSG, et cette procédure se substitue à la procédure d'autorisation prévue par l'autre législation.

Ainsi la procédure applicable dans le cadre du L. 122-7 ne prévoit pas d'évaluation environnementale, ni de participation du public ⁸⁰ pour aucune des réglementations citées au L. 122-8, notamment celles relatives à Natura 2000, aux sites, ou aux espèces protégées ⁸¹.

Le CNPF a indiqué à la mission que, nonobstant sa politique visant l'élaboration des annexes vertes correspondantes, le 2^e alinéa du L. 122-7 fonctionne très bien depuis plusieurs années pour les sites Natura 2000 (CRPF autorité compétente), en raison :

- des outils disponibles (données SIG habitats/espèces périodiquement mis à jour par convention DREAL/CRPF ;
- de l'expérience acquise par les CRPF avec une procédure interne d'instruction, incluant le croisement des couches SIG PSG et des données DREAL avec le programme des coupes et travaux.

En revanche, le CNPF signale des difficultés d'application du L. 122-7 dans le cas des réserves naturelles, eu égard au manque de clarté dans le décret de création de certaines réserves.

45. - (DGPE) Diffuser une circulaire précisant la forme des visas administratifs, rappelant la procédure à suivre en application des articles L. 122-7 et L. 122-8 du code forestier, et invitant les autorités compétentes à motiver clairement leurs refus au regard de la réglementation concernée.

⁷⁹ Le contenu réglementaire du PSG est détaillé à l'article R. 312-4 du code forestier. L'arrêté ministériel du 19 juillet 2012 définit les pièces qui doivent obligatoirement être incluses ou annexées au PSG : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026227617&dateTexte=>

⁸⁰ La commission d'accès aux documents administratifs, saisie à plusieurs reprises de la question, a constamment indiqué que les PSG ne sont pas communicables au public, leur contenu relevant du secret de la vie privée.

⁸¹ La législation sur les espèces protégées a en effet prévu des dérogations possibles à leur protection : l'agrément du PSG peut ainsi dispenser des formalités nécessaires, notamment pour les espèces animales. Pour les espèces végétales, il est fait exception aux interdictions de leur porter atteinte pour les travaux d'exploitation des fonds habituellement cultivés. Le 5^e de l'art. L. 122-8 ne trouve donc a priori que peu d'application.

7.1.3. L'absence d'une autorité d'arbitrage

Sauf à saisir le tribunal administratif, **il manque, à l'exception de la procédure Natura 2000 qui prévoit un recours auprès du MAAF dans le cas des PSG⁸², une autorité d'arbitrage en cas de désaccord.**

En application du décret n° 2015-778 du 29 juin 2015, l'article D. 113-12 du code forestier fixe la composition de la Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB) coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional. L'article D113-14 prévoit en outre qu'elle « *peut créer en son sein des comités spécialisés auxquels elle confie la préparation de certains de ses travaux dans les conditions prévues par son règlement intérieur. Ces comités peuvent s'adjoindre des experts extérieurs à la commission, qui ne peuvent avoir qu'un rôle consultatif* ».

46. - (DGPE) *En s'appuyant sur l'exemple de l'instance de dialogue entre propriétaires forestiers et chasseurs créée par la LAAAF au travers du comité paritaire rattaché à chaque Commission régionale de la forêt et du bois (CRFB), mettre en place un dispositif de conciliation adossé à la CRFB, pour la mise en œuvre de l'article L. 122-7 du code forestier mais aussi des procédures d'autorisation ou de déclaration de coupes et travaux au cas par cas.*

7.1.4. Le traitement des aspects paysagers

Certains inspecteurs des sites ou architectes des bâtiments de France vont au-delà des aspects paysagers pour donner leur accord à l'agrément d'un plan simple de gestion sous le L. 122-7 du code forestier au titre, respectivement, de la réglementation des sites naturels classés ou inscrits, ou celle des monuments historiques. Pour les documents de gestion, indépendamment de ce qui est prévu dans le cadre de la procédure d'autorisation au coup par coup prévue par la réglementation des sites (cf. § 2.1), l'inspecteur des sites ne devrait pas, selon la mission, faire porter son avis sur d'autres critères que ceux qui ont justifié le classement⁸³. Il a été également signalé à la mission que l'avis est parfois accompagné de recommandations trop floues pour être directement applicables. Par ailleurs, la mission a été informée qu'un projet de circulaire avait été préparé par le bureau N2000 du MEDDE il y a 2-3 ans pour préciser ces aspects, mais il n'a pas été finalisé.

47. - (DGPE, DHUP) *Diffuser une circulaire rappelant : • a) que l'avis des inspecteurs des sites doit faire explicitement référence au(x) motif(s) de classement du site et que, dans le cas des documents de gestion, l'inspecteur des sites n'a pas à faire porter son avis sur d'autres critères que ceux qui ont justifié le classement ; • b) que le contenu des PSG étant fixé par arrêté ministériel, les exigences vis-à-vis du contenu du document de gestion doivent rester dans l'esprit du texte (pas de demandes relatives à l'utilisation d'outils logiciels photographiques ou de simulations en 3D) ; • c) que l'accord exprimé doit être sans réserve, mais pouvant toutefois être accompagné de prescriptions claires et précises, en rapport avec le motif du classement.*

⁸² Le code forestier prévoit qu'en cas de refus d'agrément, le propriétaire peut saisir le ministère de l'agriculture qui statue (art. L. 312-3 et R. 312-13 du code forestier). Lorsque le refus d'agrément du PSG tient au non respect de la législation Natura 2000, puisque c'est le CRPF qui statue au titre de cette législation et que l'agrément doit être refusé même au titre du code forestier, ce recours au ministre de l'agriculture est ouvert au propriétaire.

⁸³ Le CNPF a ainsi signalé un « *avis favorable sous réserve de planter du Tremble* », ainsi qu'un « *avis favorable sous réserve de réaliser une plantation de taillis-sous-futaie* ».

Des annexes vertes « sites classés et inscrits » existent déjà, ou sont en cours d'élaboration, témoignant de la faisabilité de tels documents. C'est ainsi le cas de l'annexe approuvée en 2012 en Bourgogne⁸⁴, fruit d'une concertation importante entre le CRPF et la DREAL : des seuils ont été introduits pour certains types d'opération sylvicole (coupe rase, reboisement...) variables selon les sites, au-delà desquels le CRPF saisit l'inspecteur des sites pour avis. C'est également le cas de l'annexe élaborée pour les sites classés de la Sainte Victoire et Concors en PACA-Languedoc-Roussillon. En Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, la démarche est en cours pour le projet d'annexe relative aux sites classés sur le massif dunaire, à partir du « Guide de recommandations paysagères pour la gestion forestière du massif de La Teste de Buch »⁸⁵ ; le groupe de travail constitué autour de ce projet réunit actuellement l'ONF, les services d'Inspection des Sites de la DREAL, le CRPF et le Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest.

48. - (DGPE, DEB) Encourager l'élaboration d'annexes vertes aux schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) en forêt privée pour la législation relative aux sites classés et inscrits, à l'instar de celles élaborées ou en cours pour Natura 2000.

7.1.5. Les autres législations sectorielles

Certaines législations ne font pas l'objet de coordination des procédures administratives et pourraient utilement figurer dans la liste prévue à l'article L. 122-8 du code forestier, afin de poursuivre la simplification des démarches administratives :

- législation relative à la réglementation des boisements (articles L. 126-1 et L. 126-2 du code rural et de la pêche maritime) ; législation sur l'eau : franchissement de cours d'eau (articles L. 214-3 et L. 432-3 du code de l'environnement), protection réglementaire des captages d'eau potable (articles L. 1321-1 à 10, L. 1322-1 à 13, et R. 1321-1 à 42 du code de la santé publique ;
- législation relative à la circulation sur le domaine public routier : code de la route, code de la voirie routière.

49. - (DGPE) Étudier la nécessité de faire évoluer la liste des réglementations figurant à l'article L. 122-8 du code forestier, pour poursuivre la simplification des démarches administratives et la coordination des procédures.

7.1.6. La réponse des autorités compétentes

Dans nombre de cas, l'absence de réponse des autorités compétentes vaut accord tacite ou non-opposon : c'est notamment le cas des articles L. 331-14 du code de l'environnement, R. 424-1 du code de l'urbanisme, R. 141-22 du code forestier.

En revanche, pour les réglementations citées dans le L.122-8 et alors que l'article L. 122-7 du code forestier prévoit une simplification des démarches administratives, il est curieux que l'absence de réponse vaille refus. En effet, l'avant-dernier alinéa du R. 122-23 du code forestier précise que :

⁸⁴ Lien internet : http://www.foret-de-bourgogne.org/files/documentation/Sites_naturels_web.pdf

⁸⁵ Guide élaboré dès 2008 en concertation entre les services de l'État, les collectivités, les forestiers et les associations, puis approuvé par la commission départementale des sites et des paysages de la Gironde.

« Lorsqu'elle est saisie en application des alinéas qui précèdent, l'autorité compétente pour autoriser les coupes et les travaux au titre d'une législation recueillie, le cas échéant, les avis requis en application de celle-ci et notifie sa décision à l'Office national des forêts ou au centre régional de la propriété forestière dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande. À défaut de réponse dans ce délai, l'accord est réputé refusé ».

Par ailleurs, pour la législation relative aux sites, les CRPF ont signalé à la mission qu'ils ne sont en général pas destinataires de la décision ministérielle, qu'ils doivent relancer régulièrement les inspecteurs des sites pour les obtenir, et regrettent que les délais de réponse soient le plus souvent très longs (un an en moyenne, plus de 2 ans parfois).

L'article L. 122-7-1 1°, qui ne concerne que les forêts relevant du régime forestier, prévoit bien que l'accord peut être implicite, sauf lorsqu'une prescription légale ou internationale l'impose : « 1°- Le document d'aménagement est approuvé par l'autorité compétente chargée des forêts après vérification de sa conformité aux législations mentionnées à l'article L. 122-8. L'Office national des forêts recueille l'accord, explicite lorsqu'une prescription légale ou internationale l'impose, des autorités compétentes au titre de ces législations ».

En s'appuyant sur les dispositions précédentes, qui concernent les seules forêts relevant du régime forestier, il est donc possible de modifier le R. 122-23, qui s'applique à toutes les forêts, dans l'objectif de renforcer la simplification recherchée par l'article L. 122-7 du code forestier.

50. - (DGPE) Modifier le R. 122-23 comme suit : « Lorsqu'elle est saisie en application des alinéas qui précèdent, l'autorité compétente pour autoriser les coupes et les travaux au titre d'une législation recueillie, le cas échéant, les avis requis en application de celle-ci et notifie sa décision à l'Office national des forêts ou au centre régional de la propriété forestière dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la demande. **À défaut de réponse dans ce délai, l'accord est réputé tacite.** »

51. - (DEB, DREAL) Les autorités compétentes doivent adresser systématiquement au CRPF concerné une copie de la décision ministérielle d'accord à l'agrément du document de gestion durable de la forêt considérée.

7.2. Les projets de recherche et développement en vraie grandeur sur le terrain

L'importance de la R&D forêt-bois est souvent soulignée pour permettre à la filière de répondre aux grands enjeux actuels relatifs à l'adaptation des forêts aux modifications climatiques, à l'énergie, à la séquestration de carbone, etc. Dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du Programme national de la forêt et du bois (PNFB), le groupe 4 « Recherche-Développement » a souhaité, pour stimuler l'innovation, que soient favorisées les expérimentations en vraie grandeur sur le terrain.

Dans certains cas, les expérimentations en vraie grandeur nécessitent de déroger aux normes et réglementations en vigueur, les attendus pouvant d'ailleurs être, le cas échéant, de les faire évoluer ⁸⁶.

⁸⁶ Exemples : expérimentation d'épandage de cendres de bois propres en forêt (cf. § suivant), dispositifs d'amélioration génétique dans le cadre de l'adaptation au changement climatique...

Il est important, pour les **projets de recherche et développement de portée nationale**, s'inscrivant dans des appels à projets ou bénéficiant d'une garantie de suivi scientifique, d'éviter les freins inutiles tout en sécurisant l'ensemble des intervenants du projet : responsables scientifiques, propriétaires du terrain, partenaires associés (entreprises sous-traitantes, ...), et administrations locales chargées de veiller au respect de la réglementation en vigueur (DREAL, DDT).

52. - (DGPE, CGDD) Désigner un binôme de correspondants « expérimentation forestière » dans les ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie, complété par un texte cadre qui pose en principe l'intérêt de l'expérimentation et la légitimité des dérogations, et qui précise les modalités d'attribution et d'utilisation de ces dérogations, en mettant en place une démarche de type « porter à connaissance » destinée à informer en amont l'ensemble des directions concernées, ainsi que les échelons régionaux et départementaux compétents, des objectifs du projet et de son encadrement scientifique. En retour les autorités locales compétentes pourraient faire part de leurs recommandations et des points de vigilance, notamment sur les aspects réglementaires.

7.3. Le cas particulier des épandages de cendres de bois propres en forêt

Une difficulté est à signaler dans la réglementation actuelle en ce qui concerne les épandages de cendres de bois propres⁸⁷ sur sols agricoles et en forêt exploitée.

Elle a été notamment mise en évidence dans le cadre du volet « Cendres » du projet RESPIRE (Appel à projet Réactif⁸⁸ 2013 de l'ADEME) coordonné par l'INRA et dont l'ONF est partenaire. Ce volet vise notamment, dans le cadre des réflexions sur l'intérêt du recyclage des cendres de bois propres sous forme d'amendement (pour restituer les éléments minéraux prélevés par les exportations accrues de rémanents, voire dans une autre logique, pour restaurer la fertilité de sols acidifiés⁸⁹), à étudier la mobilité et la bio-disponibilité des éléments nutritifs et des éléments traces métalliques (ETM) contenus dans les cendres de bois, sur un réseau de parcelles expérimentales en forêt.

Des approches et des réglementations différentes selon que l'on considère les cendres comme un déchet ou comme un produit, et se traduisent dans le fait qu'un même mélange de cendres puisse ou non être épandu en agriculture et en « forêt exploitée ».

D'un point de vue réglementaire, ces cendres peuvent être regardées comme des déchets (résidus) ou comme des produits.

- *La logique « déchet »* : dans ce cas, la responsabilité est celle du producteur de déchet et c'est l'origine des cendres qui prime. Aujourd'hui seules les cendres sous foyer⁹⁰ sont utilisables pour l'épandage sur les sols agricoles, tandis que

⁸⁷ Cendres des unités alimentées exclusivement en bois brut, sans mélange avec d'autres approvisionnements, issues d'installation ICPE 2910 A déclaration pour le recyclage des cendres en agriculture et en forêt exploitée.

⁸⁸ Recherche sur l'Atténuation du Changement Climatique par l'Agriculture et la Forêt).

⁸⁹ L'utilisation des cendres de bois pour le chaulage et la fertilisation des sols, autrefois pratique courante, a été délaissée au début du XXe siècle suite à l'arrivée de produits alternatifs. La littérature établit clairement que les cendres permettent de corriger l'acidité du sol et fournissent des éléments nutritifs aux plantes : éléments minéraux, principalement potassium, calcium et magnésium, et oligo-éléments comme le bore. En augmentant le pH, l'usage de cendres permettrait aussi de diminuer les émissions de gaz à effet de serre (N₂O notamment).

⁹⁰ Recueillies sous le foyer des chaudières.

les mélanges de cendres sous foyer et de cendres multicyclones ⁹¹, ne peuvent pas l'être : tous les épandages de mélanges sont en effet actuellement interdits, en raison de l'impossibilité de tracer le producteur, les cendres multicyclones étant par ailleurs considérées comme des déchets dangereux. Et cela même si la composition de tels mélanges respecte les seuils de concentration en vigueur pour les ETM (éléments-traces métalliques) et les PCB-HAP (polychlorobiphényles et hydrocarbures aromatiques polycycliques) par rapport à la réglementation pour les épandages de boues, à laquelle se réfère la réglementation des ICPE 2910 A.

- *La logique « produit »* : dans ce cas la responsabilité est celle de l'utilisateur du produit. Si la valeur analytique des cendres (en ETM et en éléments nutritifs) satisfait à la norme NFU 42 001 engrais ⁹², il n'y a pas de condition sur l'origine des cendres qui peuvent donc être utilisées pour être épandues sur les sols agricoles et en « forêt exploitée ».

Il y a donc intérêt à accompagner les travaux en cours, au sein du bureau de normalisation de la fertilisation, des groupes de travail visant à modifier la norme NFU 44 203 « matières fertilisantes ayant des caractéristiques mixtes (amendements minéraux basiques, engrais) ». Ces travaux visent à ajouter dans la norme actuelle des spécifications relatives aux cendres de bois, pour des usages dans des contextes agricoles et forestiers respectueux de l'environnement et de la santé humaine.

Ces travaux seraient confortés par la constitution d'une base de données partagée sur les teneurs en ETM et en PCB-HAP ainsi que sur les valeurs agronomiques des cendres.

53. - (ADEME) Constituer une base de données partagée de données analytiques sur les cendres de bois.

⁹¹ Cendres volantes avec systèmes de filtres.

⁹² Cette norme a pour objet de fixer les dénominations et spécifications des engrais. Elle s'applique à tous les engrais, quel que soit leur état physique, appartenant aux types dont les dénominations et caractéristiques sont définies au chapitre 4. Elle a été établie conformément à la loi n° 79-595 du 13 juillet 1979 relative à l'organisation du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture et au décret n° 80-477 du 16 juin 1980 pris pour l'application de cette loi.

Conclusion

L'expertise demandée au CGAAER et au CGEDD couvre un vaste périmètre, du fait de la diversité et de l'acuité des questionnements soulevés.

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'étude réalisée, inédite, souligne que les dispositions applicables à l'espace forestier relèvent de pas moins de neuf codes, régissant autant de politiques publiques. Or, le principe d'indépendance des législations ne permet pas de les hiérarchiser. Leur croisement ou leur superposition sur un même espace génère parfois des interférences sources de difficultés d'interprétation et de mise en œuvre, voire des contradictions.

Une part des difficultés rencontrées dans la recherche d'un équilibre tient à la superposition, dans un même espace forestier, de plusieurs politiques publiques poursuivant des objectifs différents et parfois divergents. Sans remettre en question, pas plus que les acteurs de la filière rencontrés ne l'ont fait, les enjeux de ces politiques en forêt, le rapport préconise à cet égard certains ajustements législatifs et réglementaires de nature à conforter la cohérence des dispositions applicables.

Mais l'essentiel du diagnostic – et donc des recommandations – tient à la mise en œuvre de certaines règles, tant par les autorités compétentes que par les acteurs forestiers. Ces difficultés d'application appellent des efforts de dialogue, de meilleure gouvernance, d'information et, de pédagogie, de guides de bonnes pratiques à respecter de part et d'autre.

Par ailleurs, dans l'objectif d'assurer la convergence des différents exercices en cours au niveau national, et de leurs déclinaisons prévues au niveau régional, la mission tient à souligner les trois points de vigilance suivants :

- le programme régional de la forêt et du bois (PRFB) doit être promu comme le volet forestier du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), prévu dans la loi NOTRe du 7 août 2015. Ce schéma régional doit en effet fixer les orientations stratégiques et les objectifs du territoire en matière notamment de lutte contre le changement climatique (adaptation et atténuation), de biodiversité, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et les chartes des parcs naturels régionaux devront prendre en compte ;
- la commission régionale de la forêt et du bois (CRFB), qui est chargée notamment d'élaborer le PRFB en assurant sa cohérence avec les politiques publiques régionales, nationales ou communautaires, et qui s'inscrit dans le cadre d'une gouvernance renouvelée⁹³, doit être le lieu privilégié de prise en compte des éventuelles difficultés et conflits liés à la mise en œuvre des réglementations. L'ensemble des parties prenantes doit pouvoir s'y exprimer et contribuer significativement aux évolutions ;
- la gestion forestière « courante » doit être définie à partir des itinéraires techniques figurant dans les documents de référence qui encadrent la gestion au niveau régional : schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) pour les forêts privées, directives régionales d'aménagement (DRA) pour les forêts domaniales et schémas régionaux d'aménagement (SRA) pour les forêts des collectivités.

⁹³ Cf . décret n° 2015-778 du 29 juin 2015.

Ces trois points sont des garanties de cohérence, en particulier lorsque des législations ou des dispositifs nationaux sont à décliner au plan régional, pour laisser place aux initiatives et aux choix différenciés selon les territoires.

Ils constitueraient également un facteur de réussite de l'ambition française pour la filière forêt-bois et les engagements pris lors de la COP21, autour des enjeux environnementaux que constituent l'adaptation de nos forêts aux changements climatiques, pour qu'elles assurent bien leur contribution attendue à la transition énergétique et la stratégie nationale bas-carbone.

Laurence Lefebvre



Ingénieure générale
des ponts, des eaux
et des forêts

Philippe Iselin



Inspecteur de
l'administration du
développement durable

Dominique Stevens



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE**

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE
ET DE LA FORÊT**

LE DIRECTEUR ADJOINT
DU CABINET

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le **28 MAI 2015**

N/Réf : TR 505261

Monsieur le Président du Conseil
Général de l'Environnement et du
développement Durable (CGEDD)

et

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER),

Objet : mission conjointe CGEDD/CGAAER sur la cohérence de la mise en œuvre dans l'espace forestier des réglementations relatives à l'environnement, à la gestion forestière, au développement rural et à l'urbanisme.

La forêt est un espace à la fois productif, naturel, paysager et patrimonial. De ce fait, des réglementations répondant à des objectifs différents peuvent s'y appliquer. Le croisement de ces différentes réglementations peut entraîner, dans certains cas, des difficultés d'application sur le terrain.

Les acteurs forestiers du Val de Loire (régions Pays de la Loire et Centre) évoquent par exemple régulièrement le cas des replantations de peupleraies en zones à enjeux comme un symbole de la contradiction des politiques publiques : la politique de prise en compte du paysage vise à reconquérir des vues privilégiées sur les espaces ouverts patrimoniaux du lit majeur du fleuve alors que le maintien de la vocation forestière des parcelles est imposé par le code forestier.


Nous souhaitons donc qu'une analyse de la mise en œuvre dans l'espace forestier des différentes réglementations soit effectuée afin d'en évaluer les conséquences sur la gestion forestière, et d'apporter une réponse cohérente aux citoyens. À ce titre, les points suivants pourront être examinés :

– les situations de terrain dans lesquelles les codes forestier, rural, du patrimoine, de l'urbanisme et de l'environnement peuvent interférer sans nécessairement converger,

- les problèmes rencontrés par les acteurs forestiers du fait de l'application de ces réglementations croisées,
- les causes de ces problèmes : la divergence entre les réglementations rend-elle impossible leur mise en œuvre cohérente ? ou s'agit-il de difficultés d'interprétation de l'application des réglementations de la part des services de l'administration ? Il conviendra de rappeler la portée de chacune de ces réglementations et leurs objectifs afin d'aboutir à des prescriptions au regard de la gestion forestière durable,
- les solutions pouvant y être apportées, de la clarification des objectifs des politiques publiques à l'amélioration du dialogue et de la compréhension mutuelle entre les différents acteurs.

Un point d'analyse sera consacré à l'évaluation de l'impact de la mise en œuvre des outils du code de l'urbanisme sur la gestion forestière, et notamment de la mobilisation de l'article L. 123-1-5 III 2° dans les espaces forestiers en complément de l'espace boisé classé.

Il serait utile de disposer d'un premier diagnostic d'ici septembre 2015, le rapport final étant attendu pour fin 2015.



Guillaume LEFORESTIER



Philippe MAUGUIN

2. Liste des personnes rencontrées

Organisme	Nom et qualité	Dates 2015
Chambre du peuplier	M. Bernard Mourlan , président M. Hervé Drouin , vice-président	28 octobre
CNPF Centre national de la propriété forestière	M. Thomas Formery , directeur général M. Pierre Beaudesson , ingénieur environnement M. Thierry du Peloux , juriste M. Eric Paillassa , ingénieur, service expérimentations	2 octobre 2 oct. & 27 nov. 27 novembre 28 octobre
CRPF Centres régionaux de la propriété forestière	M. Patrick Blanchard , ingénieur Forêt-Environnement au CRPF Pays de Loire Ingénieurs environnement des différents CRPF	28 octobre réponses à enquête par courriel synthétisées par le CNPF
DIFB Déléguée interministérielle à la forêt et au bois	Mme Sylvie Alexandre , déléguée interministérielle auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, et de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité	28 octobre
DRAAF des Pays de la Loire Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt	Mme Claudine Lebon , directrice régionale M. Mathieu Batard , chef du service régional de l'agriculture, de la forêt et des territoires	21 octobre (visio-conférence)
DREAL Centre Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	M. Thierry Moigneu , chef de département	27 octobre (courriel)
DREAL des Pays de la Loire Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement	M. Xavier Hindermeier , chef du service Ressources naturelles et paysages Mme Françoise Sarrazin , cheffe de la division Biodiversité M. David Couzin , chef de la division Sites et paysages	21 octobre (visio-conférence)
EFF Experts forestiers de France	M. Philippe Gourmain , président	22 octobre
FNCOFOR Fédération nationale des communes forestières de France	M. Alain Lesturgez , directeur général	Par courriel
FRANSYLVA Fédération des forestiers privés de France	M. Luc Bouvarel , directeur général	2 octobre

Organisme	Nom et qualité	Dates 2015
MAAF Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	<i>DGPE (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises)</i> Mme Edith Mérillon , cheffe de bureau Réglementation et opérateurs forestiers M. Jimmy Annet , Animation de la politique forestière en matière environnementale, Bureau Gestion durable de la forêt et du bois M. Florent Romagoux , Droit forestier, bureau Réglementation et opérateurs forestiers	17 septembre
MCC Ministère de la culture et de la communication	<i>Direction générale des patrimoines</i> M. Emmanuel Etienne , sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés	24 novembre
MEDDE & MLETR Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité	<i>CGDD (commissariat général au développement durable)</i> M. Philippe Rogier , sous-directeur de l'intégration des démarches de développement durable dans les politiques publiques M. Valéry Lemaître , chef du bureau des infrastructures, des transports et de l'aménagement	4 novembre
	<i>DEB (direction de l'eau et de la biodiversité)</i> M. José Ruiz , sous-directeur des espaces naturels M. Pierre Commenville , adjoint au sous-directeur Mme Catherine Cumunel , cheffe du bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires	15 décembre
	<i>DHUP (direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages)</i> M. Frédéric Auclair , adjoint à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie Mme Dominique Petigas-Huet , cheffe du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie (QV3) M. Pierre Leconte , chargé de secteur géographique au bureau des sites et espaces protégés (QV1)	18 novembre
ONF Office national des forêts	M. Albert Maillet , directeur Forêts et Risques naturels M. Patrice Mengin-Lecreux , chef du département gestion durable et multifonctionnelle des forêts Mme Anouk Ferté-Devin , juriste conseil en droit de l'environnement M. Jean-Michel Mourey , responsable Politique environnementale M. Bernard Legrand , responsable santé et sécurité au travail, ONF Alsace Mme Claudine Richter adjointe au chef de département recherche développement innovation	7 octobre courriel courriel
SySSO Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest	M. Christian Pinaudeau , secrétaire général M. Guillaume Rielland , juriste	13 novembre
UCFF Union de la Coopération Forestière Française	M. Cyril Le Picard , président M. Julien Bluteau , secrétaire général	6 novembre

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ABF	Architecte des bâtiments de France
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMVAP	Aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
APL	Autorisation de portée locale
ARS	Agence régionale de santé
ASA	Association syndicale autorisée
CBPS	Code de bonnes pratiques sylvicoles
CDCEA	Commission départementale de la consommation des espaces agricoles
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CDPENAF	Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CNCMH	Commission nationale des cités et monuments historiques
CNMH	Commission nationale des monuments historiques
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CNSS	Commission nationale des secteurs sauvegardés
CRFB	Commission régionale de la forêt et du bois
CRPA	Commission régionale du patrimoine et de l'architecture
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
CRPS	Commission régionale du patrimoine et des sites
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DFCI	Défense de la forêt contre les incendies
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

Acronyme	Signification
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIFB	Déléguée interministérielle à la forêt et au bois
DRA	Directive régionale d'aménagement
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DDT	Direction départementale des territoires
DUP	Déclaration d'utilité publique
EBC	Espace boisé classé
EFF	Experts forestiers de France
ETM	Éléments nutritifs et des éléments traces métalliques
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières de France
FOGEFOR	Formation à la gestion forestière
FRANSYLVA	Fédération des forestiers privés de France
HAP	Hydrocarbure aromatique polycyclique
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
INRA	Institut national de la recherche agronomique
LAAAF	Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt
LCAP	Projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine
NOTRe	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MCC	Ministère de la culture et de la communication
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MLETR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
ONF	Office national des forêts
ORT	Observatoire régional du transport
PCB	Polychlorobiphényle
PLU(i)	Plan local d'urbanisme (intercommunal)
PNFB	Programme national de la forêt et du bois
PNR	Parc naturel régional
PPE	Périmètre de protection éloignée
PPI	Périmètre de protection immédiate
PPR	Périmètre de protection rapprochée

Acronyme	Signification
PRFB	Programme régional de la forêt et du bois
PSG	Plan simple de gestion
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
PTRA	Poids total roulant autorisé
REACTIF	Recherche sur l'atténuation du changement climatique par l'agriculture et la forêt
RTG	Règlement type de gestion
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDFCB	Sous-direction des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises)
SRA	Schéma régional d'aménagement
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRGS	Schéma régional de gestion sylvicole
SySSO	Syndicat des sylviculteurs du sud-ouest
UCFF	Union de la coopération forestière française
VUE	Valeur universelle exceptionnelle
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager