

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

Vote électronique du 2 juin 2023

DÉLIBÉRATION N° 2023-12

AUTOSAISINE DU CNPN RELATIVE AU PROJET DE DÉCRET RELATIF A LA MODIFICATION DE CLASSEMENT ET AU RÉGIME SPÉCIAL DES TRAVAUX APPLICABLES AUX FORÊTS DE PROTECTION

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Contexte :

Le Conseil national de la protection de la nature (CNP) tient à exprimer sa vive inquiétude au sujet du projet de décret préparé par le Ministère de l'Agriculture, « **relatif à la modification de classement et au régime spécial des travaux applicables aux forêts de protection** qui a été soumis à enquête publique jusqu'au 5 mai 2023¹. Ce projet affaiblit fondamentalement le rôle important pour la biodiversité que joue ce statut de Forêt de Protection depuis sa création en 1922, et ce à un moment où l'effondrement de la biodiversité est scientifiquement constaté (IPBES 2019). En raison du refus du Ministère de l'Agriculture de soumettre ce projet de décret au CNPN, ce dernier a décidé de s'en

¹ <https://agriculture.gouv.fr/consultation-publique-projet-de-decret-relatif-la-modification-de-classement-et-au-regime-special-0>

autosaisir par un vote unanime le 24 mai 2023. Il avait préalablement transmis au ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion Territoriale la motion de son Groupe de Travail Flore-Fonge-Habitats le 27 avril 2023, dans l'attente d'une saisine officielle.

Rappel du statut actuel des Forêts de Protection :

La loi du 28 avril 1922, **dans sa version actuelle** issue de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature **et de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement**, permet de classer comme forêts de protection, pour cause d'utilité publique, après enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement : "1° Les bois et forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables ; 2° Les bois et forêts situés à la périphérie des grandes agglomérations ; 3° Les bois et forêts situés dans les zones où leur maintien s'impose soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population." (C. forest., art. L. 141-1). La persistance de ces forêts sur le très long terme, écartant les aménagements destructeurs (changement d'affectation des sols interdits sauf exceptions, classement et déclassement par décret en Conseil d'Etat), avait justifié que la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature élargisse cette possibilité de classement aux forêts concernées par les 2° et 3° citées précédemment. Le statut de Forêts de Protection est éligible en Zones de Protection Fortes retenues par l'Etat suivant l'article 2-2 du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale des Aires protégées (SNAP). De fait, comme le précise le décret n°2022-527 du 12 avril 2022 « pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte » : « Peuvent être reconnus comme zones de protection forte sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 5 les espaces terrestres présentant des enjeux écologiques d'importance, compris dans : (...) des forêts de protection prévues par l'article L. 141-1 et suivants du code forestier, notamment celles désignées pour des raisons écologiques ». Enfin, le statut de Forêt de Protection vaut aussi « Servitude d'Utilité Publique » qui s'impose aux documents d'urbanisme et de planification (SDRIF et SRADDET).

A cet égard, le CNPN s'étonne que l'Etat s'engage à renforcer les zones de protection forte, et que dans le même temps, il cherche à en réduire la portée.

A titre dérogatoire sous certaines conditions, pour raisons impératives d'intérêt public majeur relevant d'un décret en Conseil d'Etat, sont toutefois possibles des travaux jugés indispensables au maintien de l'équilibre biologique : protection des forêts, des habitats naturels et des continuités écologiques, amélioration des peuplements, consolidation des sols, lutte contre les avalanches et les incendies, contrôle de la fréquentation par le public. Sont toutefois possibles à titre dérogatoire la recherche d'eau, des fouilles et sondages archéologiques, et la recherche ou l'exploitation souterraine de gisements d'intérêt national de gypse.

Objet du projet de décret :

Le projet de décret prévoit de faire évoluer le code forestier sur plusieurs points :

Article R. 141-9, modification du Décret n°2012-836 du 29 juin 2012 - art. (V)

Donne au ministre chargé des forêts la possibilité de procéder par arrêté (et non plus par le recours à un décret en Conseil d'Etat) au déclassement d'une Forêt de Protection, dans certaines limites (déclassement limité à 100 ha et 2% de la surface pour les forêts de protection de 10 000 ha ou moins ; et à 200 ha et 1% de la surface pour les forêts de plus de 10000 ha).

Article R. 141-14, modification du Décret n°2018-254 du 6 avril 2018 - art. 1

Suppression du principe selon lequel « *Aucun défrichement, aucune fouille, aucune extraction de matériaux, aucune emprise d'infrastructure publique ou privée, aucun exhaussement du sol ou dépôt ne peuvent être réalisés dans une forêt de protection* », remplacé par : « *Les défrichements tels que définis aux articles L.341-1 et L.341-2 du code forestier, travaux, fouilles, extractions de matériaux, emprises d'infrastructure publique ou privée, exhaussements du sol ou dépôts ne peuvent être réalisés en forêt de protection que dans les conditions prévues par la présente section* », lesquels perdent leur caractère fondamental exceptionnel.

Est aussi rajoutée la possibilité pour les propriétaires de « *procéder aux travaux qui ont pour but de créer les équipements indispensables à l'accueil du public pourvu qu'ils soient démontables et ne compromettent ni les objectifs du classement ni un retour du site à l'état initial* ».

Article R. 141-16, modification du n°2012-836 du 29 juin 2012 - art. (V)

Les travaux relatifs à des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques implantées antérieurement au 31 décembre 2010 ne sont plus considérés comme dérogoires aux dispositions de l'article R. 141-14 du code forestier, de même que des nouveaux travaux : « *de surveillance, d'entretien, de remplacement et de maintenance mentionnés au 2° de l'article R.141-38-10 relatifs à des canalisations, des réseaux enterrés d'eau, d'électricité ou des réseaux filaires, y compris de téléphonie* ».

Sous-section 6

Dispositions relatives aux autorisations de travaux autres que ceux mentionnés aux sous-sections 3, 4 et 5 dans les forêts de protection

Cette sous-section vise à donner aux préfets le pouvoir d'accorder par arrêté (alors qu'il fallait antérieurement un décret en Conseil d'Etat), sous condition, une autorisation spéciale pour de nouvelles catégories de travaux, notamment :

Art. R.141-38-10. - I. :

- maintenance, réhabilitation, entretien et extension limitée d'immeubles, d'infrastructures et d'installation existantes ;
- implantation et entretien de canalisations, de réseaux enterrés d'eau, de gaz, d'hydrocarbures, de produits chimiques ou d'électricité ou de réseaux filaires, y compris de téléphonie, sur des emprises non boisées existantes ;
- travaux sur emprise temporaire nécessaire à l'entretien et à l'aménagement d'une infrastructure publique située en dehors d'une forêt de protection ;
- nouveaux aménagements de moins de 50m² nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ;
- travaux sur emprise temporaire nécessaire à la réalisation d'un projet d'utilité publique.

Analyse du CNPN :

Les Forêts de Protection couvrent moins d'1% des forêts françaises (168 000 ha) soit 0,3% du territoire métropolitain, et représentent un outil de protection solide pour ces habitats forestiers avec la biodiversité animale et végétale qu'ils abritent, dans un contexte de fragilisation croissante due à l'activité humaine et au réchauffement climatique.

Le projet de décret vise dans les faits à permettre de **dégrader ce statut de protection forte en permettant un déclassement** (présenté comme « *modification de classement* ») **sous la seule autorité du préfet ou du ministère de l'agriculture au lieu de recourir à un décret en Conseil d'Etat**, lequel représente une garantie essentielle pour la gestion et la protection de ces forêts (notamment de ne pas être signé par le seul ministre en charge des forêts). Il s'agit d'un très mauvais message au moment où le gouvernement s'apprête à adopter sa nouvelle Stratégie Nationale pour la Biodiversité post Cop15, renforçant notamment la proportion de Zones de Protection Forte² dans le cadre de la SNAP afin d'atteindre au moins 10 % du territoire. **Tout projet de déclassement devrait être soumis conjointement pour avis au ministère chargé de la biodiversité (après avis du CNPN), en raison des impacts évidents concernant la biodiversité, et celui chargé de la forêt, avec maintien de l'avis du Conseil d'Etat par parallélisme avec la procédure de classement qui procède d'un décret.** Si ce projet est adopté dans sa rédaction soumise au public, il suffirait d'un projet public « digne d'intérêt » pour justifier le déclassement d'une Forêt de Protection sur une superficie pouvant atteindre jusqu'à 200 hectares.

Un des principaux arguments motivant ce projet de décret est de « *corriger des erreurs manifestes, à savoir la présence de parcelles non boisées lors du classement initial de la forêt* ». Cela reviendrait à dire, dans cette nouvelle conception de la protection de la nature, que les clairières ou les habitats ouverts associés ne sont plus reconnus comme parties intégrantes des écosystèmes forestiers. De surcroît, si des erreurs manifestes d'appréciation portent sur des superficies importantes, rien n'interdit de lancer une procédure de modification du périmètre en respectant le formalisme initial.

Rappelons que ce statut de « Forêt de Protection » permet une exploitation sylvicole gérée, mais empêche – sauf cas de force majeure – tout changement de destination de cet habitat, chablis et clairières inclus.

Avec ce projet de décret, qui **remplace par une simple autorisation l'interdiction de principe sauf dérogation exceptionnelle**, le principe même de Forêt de Protection perd son sens. **Ce changement est d'autant plus inquiétant qu'il concerne l'ajout de plusieurs autres activités**, dont la construction de bâtiments ou autres aménagements, notamment d'accueil du public qui dans les faits pourront servir à **des fins touristiques**, qui ne devraient qu'être exclus de ce champ d'autorisation. L'autorisation de structures provisoires démontables risque également de fragiliser la biodiversité. Si l'accès à la nature est un principe de droit, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il ne devait pas remettre en cause la protection de la biodiversité, qui reste prioritaire, et qui souffre déjà fortement du dérangement lié à la présence souvent trop importante du public. Il y a suffisamment de forêts en France pour ne pas fragiliser les rares Forêts de Protection.

L'extension des travaux souterrains, notamment pour diverses canalisations, est susceptible d'affecter le fonctionnement de l'écosystème forestier et de fragiliser sa stabilité dans un contexte spécifique à ces Forêts de Protection visant à contrôler les risques d'érosion voire de glissement de terrain, les racines des arbres jouant un rôle majeur dans cette stabilité, ce qui devrait entraîner de fait leur inéligibilité.

Les garanties présentées dans le projet de décret en ce qui concerne l'avis des Conseils Scientifiques Régionaux du Patrimoine Naturel et des Commissions Départementales de la Nature, des Paysages et des Sites (sans préciser pour ces dernières s'il s'agit des deux formations Nature d'un côté et Paysages de l'autre, l'avis des deux paraissant nécessaires), devraient entraîner, en cas d'avis défavorable de l'une des structures, l'abandon des projets ou, en cas d'avis divergents de prendre l'avis du CNPN par parallélisme de forme avec d'autres procédures similaires : seul un arrêté cosigné par les ministres chargés de la forêt et de la biodiversité pourrait autoriser les travaux ou, de façon, plus formelle encore, un décret en Conseil d'Etat.

Le projet de décret, qui affaiblit la portée environnementale de la notion de Forêt de Protection, est contradictoire avec le principe de non régression, inscrit à l'article L. 110-1 du code de

² https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Biotope_Ministere_strat-aires-protégees_210111_5_GSA.pdf

l'environnement, selon lequel « *la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

Le CNPN exprime son étonnement qu'aucun avis consultatif du **Conseil national de protection de la nature** n'ait été préalablement sollicité sur ce projet, avant sa présentation à la consultation publique nationale et n'adhère pas, en l'état, dans ses formes, au projet actuel de décret qui apparaît à contre temps des enjeux écologiques présents et surtout futurs.

Le CNPN donne un **avis défavorable** (25 votes défavorables et une abstention) **au projet de décret relatif à la modification de classement et au régime spécial des travaux applicables aux forêts de protection.**

Le président du Conseil national de la
protection de la nature



Loïc MARION