

COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

Réunion plénière du 10 mai 2023

Note du bureau sur le projet de décret relatif à la modification de classement et au régime spécial des travaux applicables aux forêts de protection

À l'attention de Madame Bérangère COUILLARD, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie, présidente du Comité national de la biodiversité

Un projet de décret relatif à la modification de classement et au régime spécial des travaux applicables aux forêts de protection est en cours d'élaboration. Il a fait l'objet d'une consultation du public du 13 avril 2023 au 5 mai 2023, sur le site du ministère chargé de l'agriculture. Plusieurs membres du CNB ont attiré l'attention du bureau du CNB sur les enjeux de ce texte. Aussi, dans sa séance du 28 avril 2023, le bureau du CNB a souhaité vous adresser une note soulignant plusieurs points de vigilance concernant ce décret. Sans constituer un avis formel du CNB, cette note, portée par le bureau du CNB, a été discutée en séance plénière le 10 mai 2023.

Rappel du contexte :

La loi du 28 avril 1922 permet de classer comme forêt de protection, pour cause d'utilité publique, les 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. La loi de 1976 sur la protection de la nature a élargi cette possibilité aux forêts situées à la périphérie des grandes agglomérations, ainsi que pour des raisons écologiques ou pour le bien-être de la population. Le classement (ou la modification de classement) est prononcé par décret en conseil d'Etat. Tout défrichement et tout changement d'affectation du sol sont notamment interdits, sauf exceptions.

Aujourd'hui, le classement comme forêt de protection rend impossible la réalisation de certains travaux. Sont en revanche possibles le cas échéant sous certaines conditions ou à titre dérogatoire : ceux indispensables à la mise en valeur et protection de la forêt, à la restauration des habitats naturels et au rétablissement des continuités écologiques ; ceux relatifs à la consolidation des sols, à la protection contre les avalanches, à la défense contre les incendies, au repeuplement des vides, à l'amélioration des peuplements, au contrôle de la fréquentation de la forêt par le public et, d'une manière générale, au maintien de l'équilibre biologique ; ceux relatifs à la recherche d'eau, à des fouilles et sondages archéologiques et à la recherche ou l'exploitation souterraine de gisements d'intérêt national de gypse.

Il convient enfin de noter que les forêts de protection, notamment celles « *désignées pour des raisons écologiques* », figurent à l’alinéa 12 de l’art. 2. II du décret du 12 avril 2022 pris en application de l’art. L110-4 du code de l’environnement définissant la notion de protection forte.

Objet du projet de décret :

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

1. Donner au ministre chargé des forêts, et non plus au seul Conseil d’Etat, la compétence de déclassement d’une forêt, 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).
2. Elargir le périmètre des travaux réalisables par un propriétaire, en incluant ceux destinés à l’accueil du public, et en rendant possibles les travaux de surveillance, d’entretien, de remplacement et de maintenance relatifs à des canalisations et des réseaux enterrés d’eau, d’électricité ou des réseaux filaires, y compris de téléphonie, implantés avant 2010.
3. Donner au préfet la possibilité d’accorder, sous condition, une autorisation spéciale pour de nouvelles catégories de travaux, notamment :
 - 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 ;
 - 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 nécessaires à l’exercice des activités agricoles, pastorales et forestières
 - travaux sur emprise temporaire nécessaire à la réalisation d’un projet d’utilité publique.

Points de vigilance soulignés par le bureau du CNB

En préambule, il est rappelé qu’en France métropolitaine, environ 168 000 hectares sont classés, soit 1% de la surface des forêts, ou encore 0,3% du territoire métropolitain.

Les forêts de protection apportent de nombreux bénéfices écosystémiques (protection des sols, de la biodiversité, de l’eau, captage du carbone) rendus d’autant plus nécessaires dans un contexte de risques croissants liés aux changements climatiques, notamment en montagne.

Le transfert de la compétence de déclassement au seul ministre chargé des forêts ne garantit pas de façon suffisante la prise en compte des enjeux écologiques associés au statut de forêt de protection. Le classement ayant été prononcé par décret en Conseil d’Etat, il devrait en être de même pour le déclassement, ce qui offrirait toutes les garanties de prise en compte de l’ensemble des enjeux en présence. S’il était néanmoins décidé de confier certains déclassements à un niveau ministériel, à tout le moins, toute décision de déclassement devrait être cosignée par le ministre chargé de la biodiversité.

Les nouvelles catégories de travaux rendues possibles par le décret dénaturent le statut de forêt de protection, le faisant passer d'un régime d'interdiction de certaines activités à celui de l'autorisation sous conditions. La notion de forêt de protection (dont on rappelle qu'elle ne concerne qu'une infime partie du territoire national), perdrait tout son sens. Il paraît nécessaire de reconsidérer la typologie des travaux susceptibles de bénéficier d'une autorisation et, à tout le moins, de préciser ce que pourraient être des travaux d'"extension limitée d'immeubles, d'infrastructures et d'installation existantes". Ainsi,


- Les extensions d'immeubles, les nouvelles installations, les nouveaux aménagements, ne devraient pas être introduits dans le périmètre des autorisations possibles.
- L'implantation souterraine de canalisations ou réseaux enterrés pourrait être dommageable en termes de perturbation des sols, tout particulièrement dans des zones sujettes à des risques manifestes d'érosion, en contradiction avec les exigences, fixées à l'article L.141-2, de conservation ou de protection des boisements, de l'écosystème forestier et de la stabilité des sols dans le périmètre de protection. Si l'évitement est impossible la remise en état après travaux sera obligatoire, et la destination forestière devant être maintenue.
- Concernant les travaux prévus par l'article R-141-14 (« *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* »), on peut s'inquiéter de l'affaiblissement des services écosystémiques liés aux forêts de protection au travers du grignotage qui résulterait d'une ouverture généralisée de ces espaces au public, même si le contact avec la nature pour tous publics reste un objectif majeur. Il conviendra de s'interroger sur la possibilité d'implanter les zones d'accueil en périphérie immédiate des zones de protection.

Le projet de décret prévoit que le CSRPN et les CDNPS (Commission départementale de la nature, des paysages et des sites) seront consultés préalablement à l'autorisation spéciale accordée par le préfet. Il pourrait être précisé qu'en cas d'avis défavorable de l'une de ces deux institutions, seul un décret cosigné par les ministres chargés de la forêt et de la biodiversité, pourrait autoriser les travaux.

En synthèse, dans la rédaction soumise à consultation, le projet de décret, qui affaiblit la portée environnementale de la notion de forêt de protection, paraît contradictoire avec le principe de non régression, inscrit à l'article L110-1 du code de 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 ».

En conclusion, le bureau du CNB estime nécessaire de reconsidérer l'écriture voire le principe du projet de décret à la lumière des observations formulées dans la présente note.

Bertrand GALTIER



Vice-président du Comité national de la biodiversité