

N°453009

Association France Nature Environnement

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 22 mars 2023

Décision du 21 avril 2023

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

L'association France Nature Environnement met en doute le respect, par les documents de gestion forestière applicables aux forêts publiques et privées, des obligations d'évaluation environnementale préalable résultant de trois directives européennes. Si nous ne vous proposons pas de faire droit à sa requête, les questions qu'elle soulève permettront néanmoins de clarifier utilement l'articulation des textes et les obligations pesant, en la matière, sur l'administration et les propriétaires.

On rappellera d'abord brièvement que les propriétaires des forêts sont tenus de les gérer conformément à un document de gestion forestière pluriannuel : le « document d'aménagement », pour les forêts publiques ; le « plan simple de gestion » pour les forêts privées de plus de 25 hectares¹ (art. L. 122-3, L. 312-1 du nouveau code forestier).

Le **document d'aménagement**, élaboré par l'Office national des forêts, est approuvé, selon le cas, par un arrêté ministériel ou préfectoral qui en fixe la durée de validité (art. L. 212-1 et R. 212-3). Il comprend des analyses préalables portant sur le milieu naturel, le patrimoine culturel et les besoins économique, sociaux et environnementaux, la présentation des objectifs de gestion durable poursuivis ainsi que, notamment, la programmation des coupes et des travaux sylvicoles (art. D. 212-1).

Le **plan simple de gestion**, élaboré par les propriétaires privés, est pour sa part soumis à l'agrément du centre régional de la propriété forestière, établissement public de l'Etat (art. L. 312-3 et R. 312-6). Défini pour une durée comprise entre 10 et 20 ans, il comprend une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt, un programme d'exploitation des coupes (notamment leur périodicité et le volume de

¹ A titre obligatoire – ou bien 10 hectares pour les PSG définis à titre volontaire.

prélèvement), un programme des travaux de reconstitution après coupe et le cas échéant un programme des travaux d'amélioration sylvicole (art. L. 312-2 et R. 312-4).

Ces deux catégories de documents doivent être établis conformément à des directives et schémas régionaux arrêtés par le ministre chargé des forêts² (art. L. 122-2 et L. 122-3).

L'association FNE estime que les règles régissant l'élaboration et l'approbation ou l'agrément de ces documents, en ce qu'elles n'imposent pas la réalisation d'une évaluation environnementale, ne garantissent pas la prise en compte des incidences environnementales inhérentes à l'exploitation sylvicole qui résultent, d'une part, des coupes d'arbres opérées dans des secteurs abritant des espèces protégées ou constituant des habitats fragiles, notamment en zone Natura 2000 et, d'autre part, de l'aménagement de voies de desserte dont la réalisation peut modifier les équilibres hydrographiques. Selon l'association, cette carence traduirait une méconnaissance des objectifs définis respectivement par la directive « Plans et programmes », la directive « Habitats » et la directive « Oiseaux ».

Par un courrier du 23 mars 2021, elle donc demandé au ministre de l'agriculture et de l'alimentation de prendre « toutes mesures utiles » pour assurer la transposition effective de ces directives. Elle vous saisit à présent d'un recours contre la décision de refus implicite qui lui a été opposée, que vous pourrez regarder comme tendant à l'annulation du refus de prendre les dispositions réglementaires nécessaires à la transposition des trois directives ainsi que du refus de modifier, à cette fin, les dispositions des articles R. 122-17, R. 414-19 et R. 411-6 à R. 411-17 du code de l'environnement dont elle conteste, dans cette mesure, la légalité. L'objet des conclusions vous conduira donc à faire application des dispositions en vigueur à la date à laquelle vous statuez (voyez CE 27 mai 2021, *CIWF*, n°441660, aux tables, s'agissant du refus d'adopter les dispositions nécessaires à l'application de la loi et, pour la transposition de directives : CE 23 novembre 2022, *Association FNE*, n°452173, inédit au recueil).

1. Le premier moyen tiré de la violation des objectifs de la directive « plans et programmes », ne nous semble pas pouvoir être utilement soulevé, les deux catégories de documents en litige étant étrangères à son champ d'application.

L'article 3 de la directive impose une évaluation environnementale, d'une part, en vertu du paragraphe 2, sous a), aux plans et programmes élaborés pour certains secteurs, dont celui de la sylviculture, qui définissent le cadre dans lequel pourra être autorisée la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes de la directive « projets » et, d'autre part, en vertu de son paragraphe 4, aux plans et programmes qui, sans entrer dans ces catégories, définissent le

² Selon le cas, les directives d'aménagement des bois et forêts, les schémas régionaux d'aménagement des bois et forêts ou les schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers.

cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une incidence notable sur l'environnement³.

Pris pour la transposition de ces dispositions, l'article L. 122-4 du code de l'environnement définit les plans et programmes soumis à évaluation systématique ou après examen au cas par cas, mais l'article R. 122-17 qui en dresse la liste, s'il fait bien mention des schémas et directives régionaux prévus par le code forestier (I, 27° à 29°), ne cite ni les plans simples de gestion ni les documents d'aménagement.

Toutefois, et malgré leur dimension proprement programmatique, en ce qu'ils planifient à long terme les coupes et les travaux sylvicoles, ces documents ne sauraient être regardés comme des plans ou des programmes au sens de la directive et des dispositions législatives qui en assurent la transposition. Ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, notamment par son arrêt du 27 octobre 2016, *O... e.a.* (aff. C-290/15, point 49), cette notion se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi, l'obligation prévue à l'article 3, paragr. 4, de la directive, tout comme celle de l'article 3, paragr. 2, dépend du point de savoir si le plan ou le programme en question définit un cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir (CJUE 12 juin 2019, *Compagnie d'entreprises CFE SA c. Région de Bruxelles-Capitale*, aff. C-43/18, point 60).

Or, en ce qui concerne les coupes d'arbres, les plans simples de gestion et les documents d'aménagement forestiers ne définissent ni ne régissent le cadre dans lequel les opérations seront autorisées puisque ce sont ces documents *eux-mêmes* qui, une fois approuvés ou agréés par l'autorité administrative, permettent la réalisation des travaux en dispensant alors le gestionnaire toute formalité particulière : aux termes des dispositions du code forestier, c'est en effet seulement dans le cas où les coupes dérogent au programme fixé par le plan simple de gestion ou par le document d'aménagement qu'une autorisation doit être sollicitée (respectivement : art. L. 312-5⁴, R. 312-12 et R. 312-13 ; art. L. 213-5 et R. 213-21). L'article L. 312-4 précise que le propriétaire privé « réalise, sans formalité particulière, les coupes prévues au programme d'exploitation du plan simple de gestion agréé » et « exécute les

³ Le sous b) du paragraphe 3 impose également une évaluation environnementale aux plans et programmes pour lesquels, compte tenu des incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive Habitats (sites Natura 2000). Mais ces dispositions ne sont pas invoquées par la requérante au soutien du moyen ; la question de l'évaluation des incidences Natura 2000 fait l'objet d'une contestation spécifique exposée plus loin.

⁴ Cet article précise notamment que toute coupe prévue au plan simple de gestion peut être avancée ou retardée de quatre ans au plus. L'article R. 213-21 ménage également une marge pour les coupes programmées par les documents d'aménagement, dont la durée est définie par arrêté.

travaux mentionnés comme obligatoires dans le plan ». Autrement dit, quand bien même elles sont échelonnées sur plusieurs années, les coupes qui constituent les projets au sens de la directive 2001/43 sont directement organisées par les documents litigieux et eux seuls⁵.

De surcroît, mais l'argument découle de ce qui précède, les plans simples de gestion, bien que soumis à agrément, demeurent des projets privés et ne satisfont donc pas le critère organique inscrit à l'article 2 de la directive qui définit les plans et programmes comme les actes « *élaborés et/ou adoptés par une autorité* » nationale, régionale ou locale. En se bornant à agréer un plan présenté par des personnes privées, l'administration ne peut être regardée comme adoptant des règles régissant le cadre d'autorisation de projets.

En ce qui concerne l'aménagement des voies de desserte, les dispositions du code forestier régissant les deux catégories de document n'en font aucune mention ; les indications susceptibles de figurer sur ce point dans le plan simple de gestion ou le document d'aménagement ne sauraient donc avoir d'autre valeur qu'indicative, sans incidence possible sur les règles applicables à ce type de travaux (étant rappelé que l'article L. 375-2 du code forestier soumet à déclaration, l'ouverture ou la modification de toute voie destinée à l'exploitation des fonds dans les forêts des particuliers⁶). Cette absence de portée normative exclut donc, ici encore, la qualification de plans et programmes.

Vous écarterez donc comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de la directive « plans et programmes » et des dispositions législatives prises pour sa transposition. On relèvera que la requête n'invoque pas ici la directive « projets » de 2011, alors que la nomenclature réglementaire qui recense les catégories de projet soumises à évaluation environnementale en vertu de cette directive ne paraît pas inclure les travaux forestiers, mais en tout état de cause il ne vous appartient pas de vous placer d'office sur ce terrain.

2. Nous en venons au deuxième moyen, tiré cette fois de l'invocation de la directive Habitats et de la prise en compte des incidences des travaux forestiers sur les sites Natura 2000.

L'article 6 de la directive prescrit une évaluation des incidences pour tout plan ou projet susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000. Cette obligation est transposée en droit interne à l'article L. 414-4 du code de l'environnement, dont le III renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de dresser la liste des projets concernés pour ceux qui

⁵ Voir par exemple, a contrario, au sujet des unités touristiques nouvelles (UTN) dans les communes non couvertes par SCOT ou un PLU : CE 26 juin 2019, *France Nature Environnement*, n°414931, aux tables et CE 24 octobre 2022, *France Nature Environnement et a.*, n°452173, inédit, toutes deux aux conclusions de S. Hoyneck.

⁶ La création de voies forestières est ainsi spécifiquement mentionnée à l'article R. 414-27 (1°) du code de l'environnement parmi les interventions qui ne relèvent pas d'un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration (au risque d'un hiatus avec la règle prévue à l'article L. 375-2 du code forestier) mais sont néanmoins susceptibles de devoir faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000.

relèvent d'un régime d'autorisation, d'approbation ou de déclaration : cette liste est édictée à l'article R. 414-19 et mentionne, au 6° de son I, les plans simples de gestion et les documents d'aménagement parmi les documents soumis à évaluation des incidences Natura 2000⁷.

L'association requérante soulève toutefois deux objections.

Elle fait d'abord valoir que ces dispositions réglementaires n'imposent la réalisation de l'évaluation qu'au titre des documents portant sur des forêts « *situées en site Natura 2000* » et non à proximité d'un tel site, quand bien même ils auraient alors des incidences sur lui. Nous partageons cette lecture : le IV de l'article R. 414-19 précise que l'évaluation des incidences s'applique que le territoire couvert par le projet soit situé ou non dans le périmètre d'un site Natura 2000 « *sauf mention contraire* » ; or le 6° du I vise explicitement les seuls documents de gestion forestière portant sur des forêts « *situées en site Natura 2000* ».

Néanmoins, comme l'indique le ministre en défense, l'hypothèse dans laquelle ces documents seraient susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 reste couverte par la « clause filet » définie au IV bis de l'article L. 414-4, aux termes duquel tout projet « *susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figure pas sur les listes mentionnées aux III et IV fait l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative* »⁸. Le régime de protection organisé par la directive nous semble donc garanti par ce biais.

L'association FNE objecte ensuite que l'article R. 414-19 ne soumet à évaluation les documents de gestion forestière que « *sous réserve de l'application de l'article L. 122-7* » du code forestier. Ce dernier article institue en effet une « *coordination des procédures administratives* » en dispensant le propriétaire ou le gestionnaire de la forêt, lors de l'agrément ou de l'approbation de son document de gestion forestière, des formalités imposées par les autres législations énumérées à l'article L. 122-8, notamment celles relatives à la protection des sites classés et inscrits, aux sites Natura 2000 ou aux dérogations espèces protégées.

Aux termes de l'article L. 122-7, cette dispense est acquise, moyennant une demande expresse, dans deux hypothèses alternatives : soit lorsque le document de gestion s'avère conforme aux dispositions figurant dans l'annexe à la directive ou au schéma régional spécifiquement arrêtée, conjointement avec l'autorité compétente, au titre de la législation en cause ; soit lorsque le document de gestion a recueilli, avant son approbation ou son agrément, l'accord explicite de l'autorité administrative compétente au titre de cette législation⁹.

⁷ « 6° Les documents de gestion forestière mentionnés au a du 1° et au a du 2° de l'article L. 122-3 du code forestier et portant sur des forêts situées en site Natura 2000, sous réserve de l'application de l'article L. 122-7 du même code ».

⁸ Selon les modalités précisées à l'article R. 414-29.

Mais dans un cas comme dans l'autre, il ressort soit de la lettre soit de l'économie générale des textes réglementaires qui la régissent (art. D. 122-13 à R. 122-25) que cette coordination des procédures ne saurait avoir pour conséquence de déroger aux exigences d'évaluation des incidences Natura 2000.

Dans le premier cas, l'examen de conformité du document de gestion à l'annexe « Natura 2000 » du schéma ou de la directive régionaux, communément désignée comme « l'annexe verte », doit permettre de vérifier que le projet n'est pas susceptible de porter atteinte à l'intégrité du site, dans la mesure où l'annexe devra elle-même, par ses prescriptions et ses recommandations (art. D. 122-15), avoir circonscrit de manière suffisamment précise la nature et l'ampleur des opérations susceptibles d'être planifiés en tenant compte des spécificités des zones naturelles qu'elle aura identifiées au préalable dans le cadre d'une analyse actualisée chaque année (art. D. 122-13)¹⁰.

Le principe même d'un tel mécanisme d'évaluation « amont » nous semble avoir été admis par la Cour de justice de l'Union européenne qui, saisie de la législation néerlandaise portant sur les activités de pâturage de bétail et d'épandage d'effluents sur ou dans le sol, a dit pour droit que l'article 6 de la directive Habitats ne s'oppose pas à une réglementation programmatique nationale permettant aux autorités compétentes d'autoriser des projets en se fondant sur une « évaluation appropriée » au sens de cette disposition, effectuée en amont et dans laquelle une quantité globale déterminée de dépôts d'azote a été jugée compatible avec les objectifs de protection de ladite réglementation dès lors qu'un examen approfondi et complet de la solidité scientifique de cette évaluation permet de s'assurer qu'il n'existe aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables de chaque plan ou projet pour l'intégrité du site concerné (CJUE 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, aff. C-293/17 et C-294/17, point 104)¹¹.

Dans le second cas, qui concerne donc l'hypothèse où l'administration chargée d'approuver ou d'agrèer le document de gestion sollicite l'accord exprès de l'autorité compétente au titre

⁹ Pour bénéficier de cette procédure spéciale, le propriétaire doit présenter une demande expresse à l'appui du projet de document de gestion qu'il soumet à l'autorité chargée de l'approuver ou de l'agrèer (art. R. 122-20), charge à l'autorité compétente pour agrèer ou approuver le document, soit de vérifier la conformité du plan aux prescriptions de l'annexe aux directives ou aux schémas régionaux, soit de recueillir l'approbation de l'autorité administrative compétente au titre de la législation en cause.

¹⁰ L'exigence posée par la Cour de justice d'une appréciation du risque à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné (CJUE du 17 avril 2018, *Commission c. Pologne* (Forêt de Białowieża), aff. C-441/17, point 112 et CJUE 2 mars 2023, *Commission c. Pologne*, aff. C-432/21, point 112) nous paraît donc, par ce biais, respectée.

¹¹ Voir a contrario, pour une législation nationale exemptant de manière générale (et sans prévoir de tel mécanisme d'évaluation « amont ») les programmes d'entretien des forêts et leurs modifications ou les coupes d'urgence d'évaluation appropriée de leurs incidences sur le site Natura 2000 : CJUE 22 juin 2022, *Commission c. République slovaque*, aff. C-661/20.

de la législation concernée, l'article R. 122-24 prévoit, explicitement cette fois, que l'administration vérifie que la réalisation des travaux ou des coupes mentionnés dans le document n'est pas de nature à affecter le site Natura 2000 de façon notable (ce qu'on lira comme correspondant au seuil de dispense d'évaluation préalable que la directive prévoit en cas d'incidences non « significatives »), sans quoi l'administration l'informe que la dispense ne lui est pas accordée.

L'ensemble de ces dispositions ne méconnaissent donc pas les exigences de la directive.

3. L'association FNE invoque enfin les dispositions propres à la protection des espèces protégées prévues par les directives Habitat et Oiseaux¹², ainsi que les dispositions de l'article L. 414-4 qui en assurent la transposition.

Comme on sait, ces dispositions prohibent la destruction ou la perturbation intentionnelle des espèces protégées, de même que la destruction ou la dégradation de leurs habitats naturels, sous réserve des dérogations accordées dans des conditions strictement encadrées¹³.

L'association requérante estime que, faute de mentionner les documents de gestion forestière, les dispositions réglementaires du code de l'environnement qui régissent ces dérogations exempteraient les travaux forestiers programmés dans ces documents.

Cette lecture est démentie par les dispositions de l'article L. 122-8 du code forestier précité qui vise précisément, au titre de la coordination des procédures, à dispenser les propriétaires ou les exploitants de présenter une demande de dérogation selon l'un des deux modes dont nous venons de parler, preuve que cette réglementation leur est bien, en principe, applicable.

Il vous revient donc d'examiner, une nouvelle fois, si chacun des deux modes organisant la dispense de demande de dérogation respecte les exigences posées par les directives.

Nous commencerons par le second mode, le plus simple, celui par lequel l'administration chargée d'approuver ou d'agréer le document de gestion forestière saisit pour accord l'autorité compétente au titre de la législation en cause, en l'espèce le préfet. Par construction, si ce dernier donne son accord, la dérogation espèces protégées sera regardée comme ayant

¹² Articles 12 et 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et article 9 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 novembre 2009, concernant la conservation des oiseaux sauvages.

¹³ L'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

été délivrée dans le cadre de l’approbation ou de l’agrément et, par hypothèse, dans le respect des conditions fixées par les directives et les textes qui en assurent la transposition. Autrement dit, le code forestier organise un guichet unique mais les règles de fond ne sont donc en aucune manière affectées.

Le premier mode de coordination des procédures, correspondant à la vérification par l’administration de la conformité du document à l’annexe du schéma régional ou de la directive régionale édictés au titre de la législation en cause, s’analyse moins aisément, le ministre en défense s’abstenant d’ailleurs de fournir toute indication. D’emblée, précisons que la question revêt un caractère sans doute théorique : d’après nos recherches et ainsi qu’il ressort d’un rapport d’inspection de 2015 consacré aux annexes vertes, il semble qu’aucune annexe « dérogation espèces protégées » n’ait encore été édictée.

En la matière, les exigences posées par les textes et la jurisprudence sont particulièrement strictes. Par un arrêt *Commission c. Pologne* du 3 mars dernier, la Cour de justice a regardé comme incompatible avec les deux directives la législation polonaise qui prévoyait qu’une gestion forestière exécutée conformément à des exigences de bonne pratique détaillées dans la loi bénéficiait d’une sorte de présomption de respect des exigences de la directive et pouvait dispenser l’exploitant d’une demande de dérogation, la cour ayant relevé que ces exigences de bonne pratique ne faisaient pas mention de la condition prévue par la directive tirée de l’absence d’autre solution satisfaisante et de ce que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, ni ne comportait aucune référence aux motifs de dérogation énoncés à l’article 16 de la directive « habitats » et à l’article 9 de la directive « oiseaux (points 82 et 83).

Nous ne pensons pas néanmoins que les dispositions du code forestier s’exposent au même reproche, dès lors que les prescriptions susceptibles de faire jouer la présomption de compatibilité aux directives européennes ne sont pas fixées dans les textes législatifs ou réglementaires mais renvoyées à chaque annexe.

Certes, les contraintes sont telles qu’elles rendent quasiment illusoire la rédaction d’une annexe suffisamment exhaustive et précise – c’est-à-dire détaillant toutes les hypothèses, au titre de chaque espèce protégée et pour chaque zone, propres à satisfaire l’ensemble des règles imposées par les directives pour la délivrance d’une dérogation.

Ce constat pourrait vous conduire à regarder les dispositions législatives et réglementaires du code forestier organisant le premier mode de la coordination des procédures, en tant qu’elles s’appliquent à la législation sur les espèces protégées, comme incompatibles avec les exigences des directives Habitat et Oiseaux. Cependant, dès lors que vous nous aurez suivi pour lire ces dispositions comme répercutant ces exigences sur le contenu des annexes, les

dispositions du code forestier nous paraissent, par elles-mêmes, à l'abri d'une telle critique, quand bien même l'interprétation que vous ferez prévaloir en neutralisera largement, si besoin était, l'application pour l'avenir.

PCMNC au rejet de la requête.