

N° 462924

Parc naturel régional du Morvan du Morvan

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 10 janvier 2024

Décision du 5 février 2024

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Les coupes rases, c'est-à-dire l'abattage en totalité du peuplement forestier d'une parcelle suivie d'une replantation concernant chaque année 0,4 % de la surface forestière du territoire métropolitain – proportion stable depuis quarante ans – majoritairement sur des parcelles de pins maritimes, épicéas et peupliers¹.

Régie par l'ordonnance de 1669 sur le fait des eaux et forêts sous le terme de *coupe à blanc-étoc*, la pratique est alors considérée favorablement car elle permet de mieux surveiller la consommation de la ressource. Mais son caractère radical suscite des critiques croissantes. Les premières mobilisations connues, motivées par des considérations paysagères, sont portées par les peintres de Barbizon en forêt de Fontainebleau au XIX^{ème} siècle. Portées par les nouveaux enjeux écologiques, les contestations se sont intensifiées depuis les années 1970 et plus encore au cours des quinze dernières années, notamment dans le Limousin et le Morvan². L'interdiction des coupes rases, déjà en vigueur en Suisse, en Italie ou en Bulgarie, ou à tout le moins leur limitation, imposée dans de nombreux autres Etats européens, constituait l'une des propositions de la Convention citoyenne sur le climat³. En novembre dernier, faisant suite à la publication de deux rapports parlementaires⁴, une proposition de loi

¹ Peu effectuées dans les forêts domaniales publiques sauf pour raisons sanitaires, elles sont fréquentes dans certaines zones et pour certaines plantations, notamment en monoculture (par exemple pour les pins des Landes). Voir pour un panorama complet sur la problématique des coupes rases : *Rapport sur les coupes rases et le renouvellement des peuplements forestiers en contexte de changement climatique*, GIP Ecoflor, octobre 2023.

² Voir rapport d'information AN de Mmes Couturier et Panonacle, « *L'adaptation au changement climatique de la politique forestière et la restauration des milieux forestiers* », n°1178, mai 2023.

³ « *Interdire la coupe rase dans les vieilles forêts, et interdire les coupes rases supérieures à 0,5 ha sur un périmètre de 5km dans l'ensemble des autres forêts* », p. 124 du rapport du 29 janvier 2021.

⁴ Outre le rapport précité de mai 2023, le rapport de Mme Cattelot « *La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles* » (juillet 2020).

transpartisane a été déposée en novembre dernier à l'Assemblée nationale pour en limiter l'usage à une surface maximale de 2 ou 4 hectares selon l'essence concernée⁵.

Aux arguments logistiques et économiques avancés par le secteur forestier et mettant en jeu tant la préservation de la filière française du bois que la réduction de la pénibilité et de la dangerosité pour les ouvriers forestiers, les acteurs de la protection de l'environnement opposent les incidences néfastes de telles opérations en termes de perte de biodiversité, d'érosion et d'appauvrissement des sols, de dégradation de la qualité des eaux et d'impact négatif sur le stockage de carbone⁶.

La requête présentée par le syndicat mixte du parc naturel régional du Morvan soulève précisément la question de l'évaluation de ces impacts environnementaux au regard des exigences posées par les trois directives européennes « Projets », « Habitats » et « Oiseaux ».

Une question similaire vous avait été soumise au sujet des documents de gestion forestière⁷ qui organisent les coupes dans les forêts publiques ainsi que dans les forêts privées de plus de 25 hectares – seuil récemment abaissé par la loi du 10 juillet 2023 à 20 hectares, voire 10 hectares pour les régions désignées par le ministre⁸. Par une décision du 21 avril 2023, *Association France Nature Environnement* (n°453009), vous aviez estimé que l'articulation des textes régissant ces documents permettait de satisfaire les exigences des directives invoquées.

La question vous est posée cette fois au sujet des coupes rases réalisées en dehors du champ des documents de gestion forestière. Elle concerne donc les forêts privées de moins de 20 hectares. En vertu de l'article L. 124-5 du code forestier, les coupes d'arbres y sont soumises à autorisation préalable lorsqu'elles excèdent un seuil de surface fixé dans chaque département par le préfet, généralement entre un et quatre hectares^{9,10}. L'article L. 124-6 prévoit alors l'obligation de reconstituer le peuplement forestier¹¹.

⁵ Proposition de loi n°1880 relative à l'adaptation de la politique forestière et des milieux forestiers face au changement climatique.

⁶ <http://www.gip-ecofor.org/22-novembre-2022-seminaire-de-restitution-de-lexpertise-collective-expertise-crref-coupes-rases-et-renouvellement-des-peuplements-forestiers-en-contexte-de-changement-climatique/>

⁷ Le document d'aménagement (pour les forêts publiques) et le plan simple de gestion (pour les forêts privées de plus de 25 hectares) prévus à l'article L. 122-3 du code forestier.

⁸ Article 30 de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

⁹ Dans les Pyrénées-Atlantiques, le seuil est de 2 ha. Dans les Deux-Sèvres, en Charente-Maritime et dans la Vienne, le seuil est de 1 ha. En Charente, le seuil est de 1 ha pour les feuillus et 4 ha pour les autres peuplements. En Gironde, dans les Landes et en Lot-et-Garonne, le seuil est de 5 ha pour les feuillus et de 10 ha pour les résineux. Il est de 2 ha dans le Morvan (arrêté interdépartemental n° 2021-49).

¹⁰ A l'exception des coupes rases effectuées dans les peupleraies, ainsi que celles autorisées au titre d'une autre disposition du présent code ou de l'article L. 421-4 du code de l'urbanisme.

¹¹ La personne pour le compte de qui la coupe rase a été réalisée ou, à défaut, le propriétaire du sol est tenu, en l'absence d'une régénération ou reconstitution naturelle satisfaisante, de prendre, dans un délai de cinq ans à compter de la date de début de la coupe définitive, les mesures nécessaires au renouvellement de peuplements

Ne sont donc en cause ici, ni les bois et forêts soumis à l'obligation d'un document de gestion forestière, qu'ils soient ou non effectivement couverts par un tel document¹², ni les forêts de protection qui obéissent à un régime spécial¹³, ni les opérations de défrichement définies à l'article L. 341-1 c'est-à-dire les coupes d'arbres qui, non suivies d'une replantation, mettent fin à la destination forestière de la parcelle et relèvent, sauf exceptions¹⁴, d'un régime d'autorisation spécifique (art. L. 341-3).

Le syndicat requérant vous demande d'annuler le refus implicite du ministre de prendre les mesures réglementaires destinés à assurer la transposition effective des trois directives précitées c'est-à-dire, respectivement, à soumettre toutes les coupes rases réalisées en dehors d'un document de gestion à une évaluation environnementale, à imposer l'évaluation de leur incidence en cas d'atteinte aux sites Natura 2000, et à les subordonner à la délivrance d'une dérogation au titre des espèces protégées.

Compte tenu de l'objet de ces conclusions, vous ferez application des dispositions en vigueur à la date à laquelle vous statuez (CE 23 novembre 2022, *Association FNE*, n°452173, inédit au recueil ; décision du 21 avril 2003, *FNE* précitée).

1. La requête conteste en premier lieu l'absence d'évaluation environnementale préalable à toute coupe rase. Bien que déjà tangente à deux reprises¹⁵, la question reste inédite à ce jour.

La directive « Projets » de 2011 impose aux Etats membres de soumettre à évaluation environnementale les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement,

forestiers.

¹² Pour mémoire, les bois et forêts non couverts par un plan simple de gestion valide mais qui relèveraient de cette obligation sont alors placés sous un régime d'autorisation administrative. Aucune coupe ne peut y être faite sans l'autorisation préalable de l'autorité administrative, après avis du centre régional de la propriété forestière (art. L. 312-9 du code forestier).

¹³ Les coupes d'arbres y sont organisées par un règlement d'exploitation approuvé par le préfet ; le propriétaire qui désire procéder à une coupe non prévue dans un règlement d'exploitation approuvé ne peut l'effectuer qu'après autorisation spéciale du préfet (art. R. 141-19 et -20).

¹⁴ Sont notamment exemptés, en vertu de l'article L. 342-1, les défrichements dans les bois et forêts de superficie inférieure à un seuil, compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le représentant de l'Etat ; ces opérations sont néanmoins susceptibles de donner lieu à une évaluation environnementale « au cas par cas » en application en vertu de la nomenclature définie à l'article R. 122-2 du code de l'environnement (cf. infra) et donc, en application de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement, à une autorisation « supplétive ».

¹⁵ La question avait été posée par l'association FNE au sujet des documents de gestion forestière dans le contentieux précité, mais uniquement sur le terrain peu opérant de la directive « Programmes ». Elle avait été évoquée à nouveau, mais seulement à titre d'exemple, lors du recours de l'association contre le décret instituant la « clause filets pour en critiquer les insuffisances ; vous aviez alors jugé que l'association requérante n'apportait pas d'éléments de nature à établir que la liste des projets figurant en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement omettrait certaines catégories de projets qui auraient dû y figurer, notamment les premiers boisements et déboisements en vue de la reconversion des sols (rubrique 47).

notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, lorsqu'ils relèvent de l'une ou l'autre des deux catégories définies aux paragraphes 1 et 2 de son article 4 : les projets énumérés à l'annexe I, systématiquement soumis à évaluation car réputés avoir des incidences notables sur l'environnement et ceux énumérés à l'annexe II pour lesquels il appartient aux Etats membres de déterminer si une évaluation est nécessaire sur la base d'un examen au cas par cas et/ou sur la base de seuils ou de critères¹⁶. Ces dispositions sont, on le sait, transposées en droit interne à l'article L. 122-1 qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'établir la nomenclature des projets concernés : il s'agit du tableau annexé à l'article R. 122-2 qui comporte à ce jour 48 rubriques.

Les travaux sylvicoles et les coupes rases en particulier ne se rattachent à aucune des catégories de projet recensées à l'annexe I de la directive. En revanche, l'annexe II comporte, au sein de la rubrique « agriculture, sylviculture et aquaculture », un *d* intitulé : « *Premier boisement et déboisement en vue de la reconversion des sols* ».

Cet item est repris mot pour mot (nonobstant l'usage du pluriel), à la 47^e rubrique de la nomenclature réglementaire, qui distingue les défrichements supérieurs à 25 hectares, soumis obligatoirement à évaluation environnementale et ceux compris entre 0,5 et 25 hectares qui relèvent de l'examen au cas par cas¹⁷.

Comme on l'a rappelé en introduction, les défrichements impliquent la perte de la vocation forestière de la parcelle et n'incluent donc pas les coupes rases en litige. C'est cette omission que critique le requérant.

Cependant, il résulte des termes mêmes de la directive que l'analyse au cas par cas ne s'impose que pour les défrichements, ainsi que la Cour de justice l'a d'ailleurs souligné à l'occasion d'une question préjudicielle : « *il résulte du libellé du point 1, sous d), de cette annexe II, que celui-ci vise, non pas tout déboisement, mais uniquement les opérations de déboisement réalisées en vue de conférer aux sols concernés un nouvel usage* » (CJUE 7 août 2018, *Gerhard Prenninger e.a. contre Oberösterreichische Landesregierung et Netz Oberösterreich GmbH*, aff. C-329/17, point 32)¹⁸.

Si la Cour rappelle régulièrement qu'en matière d'obligation d'évaluation des incidences sur l'environnement, la directive « Projets » dans ses versions successives présente un champ d'application étendu et un objectif large (CJCE 24 octobre 1996, *Kraaijeveld e.a.*, aff.

¹⁶ en tenant compte, pour cela, des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III pour l'examen au cas par cas ou la fixation des seuils ou critères (cf. article 4, paragraphe 3).

¹⁷ L'existence d'un seuil minimal de 0,5 hectare, qui n'est d'ailleurs pas critiquée par la requête apparaît sans incidence dans la mesure où elle s'entend sans préjudice de l'application de la clause filet définie par le décret n° 2022-422 du 25 mars 2022 relatif à l'évaluation environnementale.

¹⁸ Par cet arrêt préjudiciel, la Cour dit pour droit que l'ouverture d'une tranchée forestière projetée en vue de l'installation et de l'exploitation d'une ligne aérienne de transport énergétique entre dans le champ de la directive.

C-72/95, points 31 et 39), en faisant obstacle par exemple à un fractionnement des projets susceptibles de neutraliser les seuils qu'elle prévoit, elle n'a en revanche jamais étendu le champ d'application de l'évaluation environnementale au-delà des catégories de projets limitativement énumérées aux annexes I et II.

Le syndicat requérant n'est donc pas fondé à soutenir que les dispositions réglementaires du code de l'environnement n'assureraient pas une transposition suffisante de la directive.

De manière incidente, il invoque cependant une méconnaissance de l'article L. 122-1 qui impose une évaluation environnementale aux « *projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine* ». Le moyen n'est guère développé mais en lui donnant toute sa portée, il conduirait à censurer la nomenclature réglementaire en tant qu'elle ne comporte pas une clause filet soumettant à évaluation environnementale toute catégorie de projet autre que celles relevant des 48 rubriques actuelles, en donnant ainsi à l'article L. 122-1 une portée autonome par rapport à la directive. Cette thèse ne nous semble pouvoir prospérer : la loi doit être lue à la lumière de la directive qu'elle a pour objet de transposer. Il ressort d'ailleurs des travaux parlementaires de la loi du 12 juillet 2010 dont elles sont issues que le décret auquel elle renvoie pour définir la nomenclature devait « *reprendre[e] fidèlement les projets visés aux annexes I (étude d'impact obligatoire) et II (étude d'impact obligatoire si un examen au cas par cas, lui-même obligatoire, en décide ainsi) de la directive [projets] modifiée de 1985* »¹⁹.

2. Le deuxième angle d'attaque est tiré de l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000 pour les coupes rases réalisées dans ou à proximité des sites protégés au titre de la directive « Habitats ».

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 2000²⁰. L'article L. 414-4 du code de l'environnement en assure la transposition en droit interne. Son III renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de dresser la liste nationale des projets concernés, pour ceux qui relèvent d'un régime d'autorisation, d'approbation ou de déclaration ; cette liste figure à l'article R. 414-19 et comprend les différentes catégories d'autorisation de coupes prévues par le code forestier, notamment, en son 8°, les coupes réalisées dans les forêts ne relevant pas d'un plan de gestion et dont la surface excède le seuil fixé au niveau départemental²¹. Son IV

¹⁹ Rapport Sénat n° 552 (2008-2009) fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009, p. 480.

²⁰ Selon la Cour de justice de l'Union européenne, l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet est subordonnée à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative. Or, compte tenu, en particulier, du principe de précaution, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative (CJCE 20 octobre 2005, *Commission/Royaume-Uni*, aff. C-6/04, point 54).

²¹ Sont mentionnées également à cet article les coupes autorisées à un autre titre par le code forestier : bois et forêts non couverts par un plan simple de gestion mais qui relèvent de son champ d'application (7°), coupes

renvoie également à un décret la liste nationale de référence des interventions qui ne relèvent pas d'un régime d'autorisation, d'approbation ou de déclaration mais pouvant être localement soumises à une obligation d'évaluation des incidences : cette liste inclut la création de voies forestières ou l'arrachages de haies mais pas les coupes d'arbres (art. R. 414-27).

Le syndicat requérant estime que ces dispositions sont lacunaires à deux titres, d'abord, en ce qu'elles ne visent que les coupes réalisées en site Natura 2000 et non celles situées à proximité immédiate²² et, surtout, en ce qu'elles ne visent pas les coupes dont la surface est inférieure au seuil départemental déclenchant la procédure d'autorisation.

Néanmoins, ces deux hypothèses apparaissent couvertes par la clause filet prévue au IV *bis* de l'article L. 414-4 qui, de manière générale, impose une évaluation des incidences Natura 2000 sur décision motivée de l'autorité administrative pour toute intervention susceptible d'affecter de manière significative un site, lorsqu'elle ne figure ni sur la liste édictée au niveau national ou local en application du III pour les interventions relevant d'un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration, ni sur la liste édictée au niveau local en application du IV pour les interventions qui ne relèvent d'aucun de ces régimes. L'article R. 414-29 précise que l'autorité compétente est le préfet de département et que la mise en œuvre du projet est alors suspendue dans l'attente de l'évaluation des incidences Natura 2000. Dans cette mesure, les exigences de la directive apparaissent satisfaites.

Il est vrai qu'en pratique, l'activation de cette clause filet sera mise en échec si les coupes rases ne sont pas portées à temps à l'attention du préfet, c'est-à-dire lorsqu'elles concernent une surface inférieure au seuil départemental déclenchant la procédure d'autorisation et qu'elles ne sont donc soumises à aucune formalité préalable, si l'on excepte les obligations de déclaration de chantier forestier auprès de l'inspection du travail prévues par l'article L. 718-9 du code rural et de la pêche maritime lorsque le volume abattu excède, selon la nature des machines utilisées, 100 ou 500 mètres cubes (art. R. 718-27). On relèvera d'ailleurs, par contraste, que la proposition de loi mentionnée en introduction envisage de soumettre à autorisation toutes les coupes rases réalisées dans le périmètre d'une zone Natura 2000.

Cette circonstance ne nous semble néanmoins pas traduire une méconnaissance des objectifs de la directive car ce seuil départemental « de minimis » ne conditionne pas l'évaluation des incidences Natura 2000 mais seulement la soumission à autorisation administrative. La solution inverse reviendrait à admettre, ce qui nous semble excéder les exigences de la directive, que le législateur doit soumettre à un régime d'autorisation ou à tout le moins de déclaration préalable l'ensemble des interventions agricoles et forestières présentant une

autorisées dans les forêts de protection (8°) et plantes aréneuses propres aux dunes (9°). Pour mémoire, les déboisements suivis d'une reconversion des sols sont également visés à travers les dispositions du 2° qui couvre l'ensemble des projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou d'un examen au cas par cas en application des articles R. 122-2 et R. 122-2-1.

²² En écho aux exigences rappelées par la CJUE par exemple dans les affaires C-98/03, point 51, et C-418/04, points 232 et 233.

probabilité, même minime, d'affecter le site de manière significative, ce qui, compte tenu par exemple de l'impact résultant notamment la circulation des engins les plus lourds, conduirait à inclure toutes les coupes d'arbres même en futaie irrégulière voire, par extension, toutes les récoltes agricoles mécanisées.

3. Le troisième moyen invoqué est tiré de la méconnaissance des dispositions propres à la protection des espèces protégées prévues par les directives « Habitat » et « Oiseaux »²³, qui prohibent la destruction ou la perturbation intentionnelle des espèces protégées, de même que la destruction ou la dégradation de leurs habitats naturels, en dehors de celles autorisées dans le cadre de dérogations dont la délivrance est, on le sait, strictement encadrée.

Cette fois le moyen sera plus aisément écarté. Le syndicat requérant ne conteste pas que les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement qui énoncent les mêmes interdictions et définissent la procédure de dérogation assurent une correcte transposition des directives.

Contrairement à ce que soutient le syndicat requérant, la circonstance que l'article L. 124-5 du code forestier qui régit les coupes rases dans les forêts non couvertes par un document de gestion ne fasse pas référence à ces dispositions du code de l'environnement n'a pas pour effet de faire obstacle à leur application (voyez par analogie, au sujet des dispositions du code de l'urbanisme applicable aux projets de remontées mécaniques ou d'aménagements de domaine skiable : CE 23 novembre 2022, *Association FNE*, n°452173, inédit).

La réalisation de coupes rases par le propriétaire ou le gestionnaire de la forêt est donc bien subordonnée à l'octroi préalable d'une dérogation « espèces protégées » si le risque qu'elle comporte pour les espèces est suffisamment caractérisé²⁴, le contrevenant s'exposant d'ailleurs aux sanctions pénales prévues à l'article L. 415-3 du code de l'environnement.

PCMNC au rejet de la requête.

²³ 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.

²⁴ Et si la Cour de Luxembourg ne s'est pas prononcée sur la question du degré d'aléa entraînant l'application du régime d'interdiction, nous relevons qu'elle a néanmoins, dans sa décision la plus topique à ce jour *Skydda Skogen*, du 4 mars 2001, admis que des activités d'exploitation forestière de nature à tuer ou perturber des spécimens d'espèces protégées puissent, à condition d'être « fondées sur une approche préventive », « ne pas enfreindre les interdictions découlant de l'article 12, paragraphe 1, sous a) à c), de la directive « habitats », tout en prenant en considération, ainsi que cela ressort de l'article 2, paragraphe 3, de cette directive, les exigences économiques, sociales, culturelles, régionales et locales » (CJUE 4 mars 2021, *Skydda Skogen*, aff. C-473/19 et C-474/19, point 77).

