

Droit et réglementation : comment « mettre en œuvre » la biodiversité ?

par Luc BOUVAREL

Comment les questions liées à la biodiversité se traduisent-elles en matière réglementaire ? Dans cet article, Luc Bouvarel nous décrit l'évolution de la préoccupation environnementale dans le droit : comment s'est faite la montée des questions naturalistes (protection de la nature, biodiversité...) dans le droit forestier et dans le droit de la Nature. Il nous décrit également comment ces dispositions vont s'appliquer dans la gestion quotidienne des propriétaires forestiers.

Un constat

Pour beaucoup de forestiers la prise en compte de la biodiversité va de pair avec la gestion qu'ils exercent déjà, car ils considèrent que les actions qu'ils réalisent doivent en tenir compte, afin de ne pas perturber le fonctionnement de l'écosystème et donc ne pas mettre en péril la production forestière. Ce constat semble confirmé par les différents textes réglementaires publiés encadrant la gestion forestière au travers l'histoire de notre pays. En effet, ils mentionnent tous, plus ou moins, un certain nombre de consignes qui orientent la gestion pour tenir compte de la nécessité d'assurer un rendement soutenu dans le temps, qui n'est autre que la mise en œuvre de la biodiversité.

Une notion d'abord au sein du code forestier

La préoccupation environnementale, identifiée comme telle, s'est immiscée dans les textes réglementaires concernant la forêt avec cette dénomination assez tardivement. Mais aujourd'hui cette préoccupation se retrouve même dans le code forestier dès l'article premier (modifié par la loi du 5 janvier 2006) : « *La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes.* »

On la retrouve aussi dans plusieurs codes qui encadrent les activités des forestiers, en particulier dans certains espaces réglementés. On peut mentionner le code de l'environnement, mais aussi le code de l'ur-

banisme et celui du patrimoine, voire peut-être demain le code des impôts.

Suite au Grenelle de l'environnement et au renouvellement de la Stratégie nationale pour la biodiversité, beaucoup d'acteurs ont tendance à assimiler le sujet de l'environnement à celui de la prise en compte de la biodiversité comme deux démarches identiques. En fait, bien que proches et imbriquées l'une dans l'autre, ces deux notions apparaissent successivement dans le temps dans les textes réglementaires. Le législateur s'étant d'abord penché sur la prise en compte de l'environnement avec pour objectif principal celui de sa protection.

Les premiers espaces forestiers concernés par cette notion ont été ceux soumis au régime dit « de forêt de protection ». Ce statut spécifique est instauré par la loi du 28 avril 1922 dans le code forestier.

L'objectif était de mettre en place une gestion contrôlée par l'administration pour lutter contre l'érosion des sols et les inondations qui pouvaient en résulter à l'aval. Cette réglementation est apparue à la suite d'un certain nombre de catastrophes qui se sont produites après des défrichements importants, principalement en zones montagneuses.

Ce dispositif permet à l'administration d'avoir un regard et un contrôle beaucoup plus strict sur la gestion prévue dans ces espaces boisés et ainsi d'en contrôler la réalisation. Il a permis aussi la mise en œuvre en forêt publique d'un certain nombre d'actions favorisant, entre autres, le boisement de surfaces importantes.

L'article L 411-1 du code forestier prévoit les motifs pour lesquels l'administration peut mettre en œuvre cette réglementation. La liste de ces motifs s'est vue élargie, plus récemment, à d'autres objets. Ainsi, en 1976, le législateur ajoute en plus du motif initial donné dans le code forestier : « *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* » celui concernant : « *les bois et forêts situés à la périphérie des grandes agglomérations, ainsi que dans les zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population* ». Cet ajout montre l'évolution du législateur qui a souhaité préciser la notion d'environnement. Ce motif de raisons écologiques qui concerne alors principalement des zones spécifiques, se précise au cours du temps au sein du code forestier lui-même.

En effet, la prise en compte de l'environnement est une notion qui prend corps de façon réglementaire en particulier avec la loi du 4 décembre 1985 qui fait apparaître clairement un objectif écologique au sein de la politique forestière qui s'exprime par l'écriture de l'article L 101 du code forestier.

La loi forestière de juillet 2001 vient confirmer cette orientation et la retranscrit dans le premier article du code forestier. Il précise que la politique forestière prend en compte les trois fonctions des forêts en vu d'un développement durable, cette gestion doit garantir leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération (résilience), leur vitalité et leur capacité à satisfaire les fonctions économiques, écologiques et sociales.

La position de cet article dans le code forestier montre la volonté du législateur d'une prise en compte de cette orientation dans l'ensemble des articles suivants qui réglementent la mise en œuvre de la politique forestière, aussi bien en forêt publique qu'en forêt privée.

En forêt privée cette orientation se traduit jusqu'au sein des documents de gestion. En effet, un décret de septembre 2003 demande au propriétaire de réaliser une analyse des enjeux environnementaux concernant le territoire où se situe sa forêt. Même si le texte parle d'une brève analyse, position défendue par le syndicalisme forestier afin d'éviter des excès de zèle de la part de certaines administrations, il entérine de façon claire que la gestion forestière n'a pas qu'un objectif de production de bois.

Cette loi fait apparaître aussi la possibilité pour un propriétaire qui bénéficie d'un document de gestion durable de le faire agréer, non seulement au titre du code forestier mais aussi au titre des autres codes qui réglementent la gestion et les actions réalisables sur des espaces particuliers en terme de réglementation, principalement en matière environnementale et paysagère. Il s'agit de l'article L 11, modifié par la loi du 5 janvier 2006, qui permet aux propriétaires de ne plus être astreints aux formalités prévues par ces législations et donc d'effectuer les opérations d'exploitation et les travaux prévus dans leurs documents de gestion moyennant le fait que leurs Plans simples de gestion (PSG) aient été déclarés conformes à des dispositions spécifiques, arrêtées conjointement par l'autorité administrative chargée des forêts et l'autorité administrative compétente au titre des législations concernées.

Ces dispositions seront proposées par les CRPF (Centres régionaux de la propriété forestière) et validées comme une annexe au schéma régional de gestion sylvicole qui encadre réglementairement la gestion durable dans les forêts privées au niveau de chaque région.

Ces législations sont les suivantes :

- a.- Articles L. 411-1 et suivants du présent code forestier (forêts de protection) ;
- b.- Articles L. 411-1, L. 411-2, L. 331-2, L. 331-3, L. 331-4 et suivants et chapitre II du titre III du livre III du code de l'environnement (patrimoine naturel, Parcs nationaux) ;
- c.- Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ;
- d.- Articles L. 341-1 à L. 341-10 et L. 341-12 à L. 341-22 du code de l'environnement (sites inscrits et classés) ;
- e.- Articles 70 et 71 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) ;
- f.- Article L. 350-1 du code de l'environnement (paysage) ;
- g.- Article L. 414-4 du code de l'environnement (Natura 2000).

Le code forestier prévoit une certaine responsabilité de l'Etat dans ce dispositif puisqu'il est prévu que chaque année, le représentant de l'Etat dans la région porte à la connaissance de l'Office national des forêts et du Centre régional de la propriété forestière la liste élaborée par la Commission régionale de la forêt et des produits forestiers recensant, dans les espaces boisés, les habitats d'espèces de la faune ou de la flore, ainsi que les périmètres, monuments, sites ou zones concernés par les dispositions mentionnées ci-dessus et par toute autre législation de protection et de classement.

Des dispositions spécifiques à une généralisation ?

Le propriétaire forestier peut se voir imposer, du fait de la réglementation sur des territoires généralement identifiés, une gestion dont il ne maîtrise plus ou peu les options préconisées. C'est le cas en particulier des Réserves nationales ou régionales (articles L332-1 et suivants du CE), du cœur des Parcs nationaux où certaines décisions

prises, telles que celles concernant la chasse, peuvent avoir une incidence majeure sur la gestion forestière, c'est aussi le cas dans les Arrêtés de protection de biotope (article R211-12 du CE) où le forestier se voit appliquer des interdictions de faire un certain nombre d'opérations de façon permanente ou temporaire. Ces interdictions très souvent ne prennent pas en considération les contraintes économiques de la gestion, puisque seule la fonction environnementale est prise en compte dans ce type de démarche. Ces dispositifs répondant au seul objectif de préserver des éléments d'une biodiversité remarquable, ils impliquent une limitation souvent forte de l'exercice du droit de propriété sans, de manière générale, proposer une compensation de quelque nature que ce soit de la part de la collectivité qui en prend l'initiative.

Les représentants des forestiers privés se sont toujours mobilisés pour que toute gestion spécifique prenant en compte la biodiversité puisse être conduite de façon contractuelle, c'est-à-dire donnant lieu à compensation financière en échange d'engagements du forestier et cela de façon systématique à partir du moment où les exigences demandées impliquent un surcoût de gestion ou un manque à gagner du fait des contraintes de gestion.

C'est ce principe qui a été proposé au sein du dispositif Natura 2000, avec à ce jour des résultats très mitigés en matière forestière. En effet, seuls 187 contrats forestiers (pas tous de gestion) ont été signés à ce jour pour plus de 2,7 millions d'ha de forêt concernés par le dispositif. Des résultats sans commune mesure avec ceux affichés par le monde agricole, en particulier avec les mesures agri-environnementales territorialisées. Résultats dus très certainement au fait de la longueur du cycle forestier qui ne se prête que difficilement à un accompagnement annuel en terme de gestion, alors que les opérations s'étalent sur plusieurs années et où il n'est pas toujours facile d'identifier de ce fait le coût des obligations exigées.

La prise en compte de la biodiversité dans la gestion du fait d'un dispositif réglementaire s'envisageait donc d'une manière contractuelle avec plus ou moins de succès en particulier dans le domaine forestier.

C'est dans ce contexte qu'est apparu, dès 2001, deux notions nouvelles en matière environnementale :

- l'évaluation environnementale, suite à la déclinaison française, par un décret d'avril

2006 de la directive 2001/42/CE du conseil de l'Union européenne du 27 juin 2001, qui s'applique à tout plan et programme (selon une liste établie). Elle consiste pour le maître d'ouvrage à analyser les effets sur l'environnement du projet, plan ou programme et à prévenir les conséquences dommageables sur l'environnement. Cette analyse comporte : état des lieux de l'environnement, impacts prévisibles, justification des choix par rapport aux variantes envisageables, mesures pour éviter, réduire, voire compenser les incidences sur l'environnement. Cette mesure ne s'applique pas à ce jour au document de gestion que fait un forestier, mais concerne les documents cadres auxquels il doit être conforme ;

– l'évaluation des incidences environnementales, elle concerne en premier chef les sites Natura 2000. Elle s'applique à des activités identifiées au sein de listes nationale et régionale en vue de préserver l'intégrité des sites Natura 2000. Le droit communautaire (article 6 de la Directive « Habitats, faune, flore ») prévoit que les projets susceptibles d'affecter un site de manière significative doivent faire l'objet d'une évaluation appropriée de leurs incidences, au regard des objectifs de conservation du site. Son principe est d'anticiper pour mieux préserver. L'objectif est de prévenir d'éventuels dommages, de vérifier en amont que les projets ne portent pas atteinte aux habitats et espèces d'intérêt communautaire présents dans un site, et de redéfinir le cas échéant les projets afin d'éviter de telles atteintes. Suite à une importante mobilisation du syndicalisme, le document de gestion durable n'est pas soumis à cette nouvelle réglementation s'il a été agréé au titre de l'article L 11.

La prise en compte de la biodiversité au sein de l'ensemble des activités de notre société prend de plus en plus de poids. Suite au Grenelle de l'environnement, plusieurs lois ont été engagées. La loi Grenelle II votée en juillet 2010 initie la mise en place d'un nouveau dispositif qui va concerner la biodiversité sous toutes ses formes, aussi bien extraordinaire — avec un dispositif intitulé : stratégie nationale de création d'aires protégées — qu'ordinaire. Ce dispositif totalement disjoint, selon les dires du ministère de l'Environnement, de celui de Natura 2000, va s'appuyer sur les cœurs de biodiversité que sont les espaces naturels réglementés et les zones d'inventaires faunistiques et floristiques pour identifier des corridors à instaurer pour créer une trame entre ces cœurs de

biodiversité, facilitant et permettant ainsi le déplacement des espèces, afin de leur permettre de se maintenir et de mieux résister au changement climatique.

Nous voyons apparaître une nouvelle variété d'espaces sur lesquelles devra être conduit une gestion « ordinaire » pour permettre le maintien d'une biodiversité ordinaire, gage, semble-t-il, du maintien de la fonctionnalité de cette trame. La trame verte et bleue vient donc d'être législativement créée. Elle va devenir une des pièces majeures de la localisation de la biodiversité au sein des documents d'urbanisme qui ont la particularité d'être soumis à enquête publique, ce qui signifie, réglementairement parlant, que les dispositions prises s'imposeraient à tout citoyen, en particulier vis-à-vis de l'exercice de son droit de propriété.

En conclusion

On constate donc que la forêt, comme d'ailleurs beaucoup d'autres secteurs d'activités, voit apparaître un nombre de textes réglementaires nouveaux dont l'objectif concerne la prise en compte de la biodiversité.

Or rares sont les activités qui s'appuient sur un principe de multifonctionnalité comme celles conduites par les propriétaires forestiers qui considèrent que la gestion forestière doit favoriser les fonctions économique, environnementale et sociale de la forêt, en s'appuyant sur des documents de gestion établis pour des périodes d'au minimum dix ans. Cette particularité de la politique forestière doit être confortée. Les forestiers ont donc en main un document, réglementaire de gestion durable, sauront-ils le défendre et le faire prendre en compte comme étant la réponse aux attentes et aux préoccupations actuelles d'une meilleure gestion de la biodiversité.

L'enjeu est de taille pour les forestiers, mais aussi pour la société, car il permettra de décliner concrètement et durablement le “produire plus tout en préservant mieux” à l'échelle de territoire cohérent au niveau de la forêt.

L.B.