

Pour une véritable protection foncière des forêts domaniales

La gestion des forêts domaniales est fort contestée, tant par les écologistes et les scientifiques, que par les amis des paysages, qui n'apprécient pas certaines pratiques comme les coupes rases, la monoculture...¹ Le débat doit donc se poursuivre. Bien qu'encouragé par certains, le renforcement immodéré des prélèvements ne paraît pas être une solution durable. D'autant plus que le problème s'aggrave, lorsque la première condition de l'existence de la forêt est remise en cause, c'est-à-dire son assiette foncière.

Plusieurs affaires récentes (hippodrome de Compiègne, échange de terrains à Fontainebleau...) montrent en effet que le statut domanial n'est pas une garantie de permanence. Même le statut de « forêt de protection » que l'on pensait fait pour assurer la sanctuarisation du foncier et la destination forestière se voit menacé : sans compter les déclassements abusifs, un projet de décret² mis en consultation récemment a pour ambition de permettre des recherches archéologiques, mais surtout « l'exécution de travaux nécessaires à la recherche et l'exploitation souterraine des ressources minérales revêtant un intérêt national ou régional, telles que les substances de mines et certaines substances de carrière ».

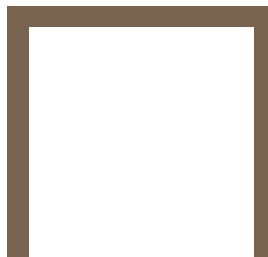
Fort de ce constat, nous nous proposons de faire quelques propositions de *lege feranda* pour renforcer au contraire le statut foncier des forêts de protection (I) et l'intégrité des forêts domaniales (II).

I. AFFERMIR LE STATUT DE FORÊT DE PROTECTION

On aurait pu penser que la forêt de protection serait le moyen ultime de conserver l'intégrité d'un massif, malheureusement, l'attaque se fait à deux niveaux : le statut lui-même (A) et le périmètre (B).

A. Interdire la dénaturation du statut de forêt de protection

Le récent projet de décret que nous citons est évidemment inacceptable, car directement contraire à la définition légis-



Dr Guillaume Bricker

Docteur en droit public – DEA droit de l'environnement
Membre de la Commission mondiale du droit de l'environnement
Ancien secrétaire général du Comité de pilotage du site Natura 2000 de Fontainebleau

« À quoi bon classer en forêt de protection, si c'est pour y conserver des carrières. »

lative des forêts de protection : « *Le classement comme forêt de protection interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements.*³ » Permettre la recherche de ressources minérales constitue l'antinomie exacte du statut. Et pourtant, face au projet de décret, les organisations prônant la défense de l'environnement se sont trouvées devant un dilemme : accepter, et permettre l'accession de plusieurs massifs au rang des forêts de protection mais avec un statut dénaturé puisque des concessions minières seront possibles, ou refuser, et conforter l'administration dans sa politique systématique de refus de classement. Le discours relève du chantage aimable, mais surtout d'un illogisme : à quoi bon classer en forêt de protection, si c'est pour y conserver des carrières comme dans le cas de trois forêts périurbaines d'Île-de-France (Montmorency, Bondy et l'Isle-d'Adam). Le statut ne sert plus à rien, si l'exception est la règle.

Un tel dilemme ne doit plus être de mise, car il existe désormais un principe de non-régression, certes de niveau législatif. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé une nouvelle disposition au sein de l'article L. 110-1

du Code de l'environnement : « *9° Le principe de non-régression, 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.* » Cette disposition a vocation à s'appliquer non seulement en droit de l'environnement mais aussi dans le cadre de toutes les législations concernant les « *espaces, ressources et milieux naturels terrestres* », incluant *ipso jure* le droit forestier.

Quant à la volonté de protéger les lisières des forêts périurbaines⁴ grevées de carrières, plutôt que d'affaiblir un statut efficace, il vaudrait mieux proposer un statut général destiné à interdire la régression forestière. Il pourrait s'agir de reprendre, étendre et renforcer, par exemple, la disposition du

1. « La forêt face aux changements climatiques : de la gestion productiviste à une sylviculture de l'écosystème », M.S. Duchiron et A. Schnitzler, *Courrier de l'environnement de l'Inra* n° 57 (2009).

2. Projet de décret relatif au régime spécial applicable dans les forêts de protection, NOR : AGRT 1701758D.

3. Code forestier, article L. 141-2.

4. L'administration donne l'exemple suivant : « *La forêt de Bondy a vu sa superficie diminuer significativement ces dix dernières années. Une base juridique a donc été recherchée pour traiter les situations rencontrées dans ces forêts périurbaines, objets de nombreuses attentes sociales.* »

schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) qui interdit d'urbaniser à moins de 50 mètres des bois et forêts de plus de 100 hectares⁵.

B. Encadrer les déclassements de la forêt de protection

Il ne suffit pas de pérenniser le statut, encore faut-il s'assurer que l'on ne déclasse pas en toute impunité ! Il n'existe pas de procédure spéciale de déclassement : c'est donc le parallélisme des formes qui doit être suivi (décret en Conseil d'État après enquête publique), mais les motifs de classement sont très larges et il n'y a pas expressément de motifs de déclassement ! Or, les déclassements sont rarement justifiés au regard des enjeux du Code forestier mais au contraire au regard de considérations étrangères. Par exemple, à Fontainebleau, on se trouve à la cinquième enquête complémentaire (du 6 février au 7 mars 2017). Cela montre que la forêt de protection est ressentie comme une gêne, et non comme un espace intangible. Il s'agit de déclasser plusieurs dizaines d'hectares : soit pour des opérations routières très contestables, soit pour des opérations d'urbanisme, qui d'ailleurs sont faites sur d'anciennes concessions militaires qui auraient dû revenir à la forêt domaniale au lieu d'être cédées, soit pour créer des espaces y compris de stationnement à proximité du Palais national, soit pour régulariser des emprises ou détourner des concessions, soit pour établir un terrain de gens du voyage... L'essentiel de ces opérations ne sont pas vitales, et sûrement pas prévues par le Code forestier.

Si l'on se penche sur le dossier d'enquête publique, on voit que l'administration repousse d'ailleurs le plus souvent l'étude de l'impact sur le milieu à la législation spécifique à chacune des opérations envisagées : bref, le déclassement est demandé à titre de préalable, souvent sans justification profonde : on lève un obstacle juridique. En d'autres termes, selon elle, le déclassement n'est pas en soi une atteinte au boisement et donc l'aspect environnemental des projets sera renvoyé en tant que de besoin à leur régime juridique propre. Pourtant la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a entendu placer le régime du classement (et donc du déclassement) des forêts de protection sous l'empire non plus du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique mais du Code de l'environnement, et plus particulièrement « du chapitre III du titre II du livre I^{er} », c'est-à-dire des « enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement ». Dès lors, le législateur, en soumettant la procédure à ce type d'enquête, a nécessairement

« Il n'existe pas de procédure spéciale de déclassement : c'est donc le parallélisme des formes qui doit être suivi mais il n'y a pas expressément de motifs de déclassement. »

considéré que les décisions de classements ou déclassements étaient de nature à affecter l'environnement⁶.

Il conviendrait donc que le dossier d'enquête explique en quoi les terrains à déclasser ne sont pas « situés à la périphérie des grandes agglomérations⁷ » ou seraient devenus inutiles « pour des raisons écologiques » ou « pour le bien-être de la population ». On notera que les opérations routières ou l'urbanisation ne sont pas, en tant que telles, au nombre des motifs qui permettraient de déclasser une parcelle. C'est même le contraire, si l'on suit l'idée qu'il convient de préserver les lisières périurbaines.

II. SANCTUARISER LES FORÊTS DOMANIALES

Si le statut de forêt de protection a vocation à s'appliquer aux bois privés comme publics, nous voudrions poursuivre notre analyse en l'étendant au cas des forêts domaniales. Si leur statut a souvent été considéré comme se rapprochant de l'inaliénabilité du domaine public, alors qu'il présente aujourd'hui des dérogations fort nombreuses (A), ses forêts sont en plus minées par des concessions attentatrices à la destination forestière (B).

A. Interdire toute cession sans autorisation législative

Dans une de nos précédentes publications, nous avons dénoncé une protection foncière de plus en plus affaiblie des forêts domaniales⁸. Si la règle ancienne est forte en apparence : « Les bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi⁹ », elle souffre d'exceptions qui banalisent la régression du domaine forestier national :

6. Outre les pièces prévues au Code forestier, le dossier devrait donc comprendre : « En l'absence d'étude d'impact ou d'évaluation environnementale, une note de présentation précisant les coordonnées du maître d'ouvrage ou du responsable du projet, plan ou programme, l'objet de l'enquête, les caractéristiques les plus importantes du projet, plan ou programme et présentant un résumé des principales raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de l'environnement, le projet, plan ou programme soumis à enquête a été retenu » (Code de l'environnement, article R.123-8 2°). Or, dans le dossier de Fontainebleau et dans d'autres, ce dernier point manque.

7. Cour administrative d'appel de Paris, 1^{re} chambre, 18 oct. 2012, 11PA00673 : « Le classement en forêt de protection a notamment pour objet de permettre la conservation forestière d'un massif et d'éviter à la périphérie des grandes agglomérations que l'urbanisation ne s'étende jusqu'aux limites de la forêt », ainsi « le massif forestier de Fontainebleau est situé à proximité de l'agglomération de Melun, qui comprend plus de 100 000 habitants, proche de l'agglomération parisienne ; que cette agglomération doit être regardée comme une grande agglomération ». Par ailleurs, « l'emplacement de la parcelle au regard de la lisière de la forêt constitue le seul critère pertinent du classement ». Enfin, « la circonstance que cette parcelle soit proche de la partie urbanisée de la commune est sans incidence sur la légalité du classement dès lors que cette parcelle, alors même qu'elle n'est pas entièrement boisée, est intégrée à l'ensemble forestier continu de plus de 28 000 ha dont la protection est recherchée ».

8. G. Bricker, « Le domaine forestier de l'État en péril ? À propos de l'inaliénabilité de plus en plus relative des forêts domaniales », *Environnement* 2013, étude 14.

9. Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 3211-5 alinéa 1. Il faut noter que la jurisprudence du Conseil sur cette seule disposition était très claire : « Considérant que l'article L. 62 du Code du domaine de l'État dispose, sous réserve d'exceptions sans application en l'espèce, que "les bois et forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi" ; qu'ainsi, en l'absence de loi autorisant l'aliénation de la parcelle en litige, qui appartenait au domaine forestier de l'État, l'administration était tenue de rejeter la demande d'acquisition présentée par M. Sylvain X... » (Conseil d'État, 29 décembre 1993, M. Sylvain X... c/ directeur régional de l'Office national des forêts (ONF) et ministre de l'Agriculture n° 124606.)

5. Cet règle est hélas de la même valeur que le Sdrif, c'est-à-dire appliquée en compatibilité limitée (non opposable directement au PLU en présence d'un Scot, non opposabilité directe à une autorisation d'urbanisme, rapport de comptabilité et non de conformité), et le juge tient compte de la taille de l'atteinte par rapport à celle du massif. Autant dire qu'avec un tel relativisme, elle est souvent inefficace. Et en plus, en présence d'un site urbain constitué, notion floue, elle ne s'applique pas.

- les bois sans intérêt économique, écologique ou hydraulique¹⁰;
- les forêts dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique¹¹;
- les échanges¹².

La définition même de ce que l'on entend par « *bois et forêts de l'État* » fait débat : doit-on seulement considérer les terrains affectés au ministère de l'Agriculture ou ceux soumis au régime forestier ? Les terrains déboisés pour cause de concession sont-ils admis ?

Si l'on prend l'exemple des échanges, on voit tout de suite le caractère pernicieux du dispositif : un échange est une cession qui échappe à la règle de contrôle législatif. L'échange, même avec compensation, va réduire la taille d'un massif, dégradant souvent ses lisières. L'Office national des forêts (ONF) qui assure la gestion des biens sous la main du ministère de l'Agriculture, qui en est l'affectataire, peut souhaiter faire son pré carré et ne gérer que des parcelles rentables. C'est compréhensible, mais la cession ne constitue pas alors un enjeu : les parcelles délaissées pourraient au lieu d'être vendues, être transférées à un établissement qui n'aurait pas une vocation industrielle et commerciale. On pourrait aussi reconsidérer le statut de l'ONF. Quant à la compensation, souvent exigée il est vrai dans un rapport favorable en surface, elle connaît des limites. Une parcelle de forêt de Fontainebleau ne se remplace pas par une autre située ailleurs, même dans un massif voisin. La perte causée au bien-être des populations ne se compense pas 20 kilomètres plus loin, pas plus que la différence de biodiversité !

Il nous semble que la cession d'un terrain forestier de l'État est un problème de nature écologique, politique et pas simplement administratif. Nous ne demandons pas la suppression de toute cession, mais au moins que le contrôle se fasse au plus haut niveau.

B. Limiter les concessions attentatoires à la destination forestière

Les concessions domaniales sont temporaires et n'ont en principe pas vocation à être cédées. Cependant, elles ont pour effet de supprimer la destination forestière. Cet effet n'est pas censé être durable mais la suppression du couvert forestier permet, abusivement à notre sens, de contourner la règle d'inaliénabilité des forêts domaniales. Puisqu'il n'y a plus de boisements, il n'y a plus de protection. De certains terrains

10. Idem alinéa suivant : « Des bois et forêts qui satisfont aux conditions suivantes : 1° Être d'une contenance inférieure à 150 hectares ; 2° N'être nécessaires ni au maintien et à la protection des terrains en montagne, ni à la régularisation du régime des eaux et à la protection de la qualité des eaux, ni à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population ; 3° Et dont les produits tirés de leur exploitation ne couvrent pas les charges de gestion. »

11. Idem alinéa suivant : « Les bois et forêts de l'État compris dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique sont cédés conformément aux dispositions de l'article L. 222-4 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

12. Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 3211-21 alinéa 2 : « Les bois et forêts de l'État ne peuvent être échangés qu'avec des biens de même nature, après accord du ministre chargé des Forêts. »

forestiers de Fontainebleau à l'hippodrome de Compiègne¹³, c'est le même principe qui est mis en œuvre.

Nous estimons qu'un tel contournement doit désormais être interdit par le législateur : quels que soient le gestionnaire forestier, l'affectataire ministériel ou l'objet de la concession, un terrain boisé de l'État ne doit plus être considéré comme cessible par le simple fait que la concession a entraîné le défrichement. Au contraire, la loi devrait imposer la reconstitution obligatoire du couvert forestier à l'issue de la concession. Plus généralement, les concessions domaniales devraient être une espèce en voie de régression. Nous connaissons trop bien l'importance financière qu'elles peuvent représenter pour l'État et les concessionnaires. Dans certains cas, il peut même y avoir une importance pour la vie locale.

Mais, on voit bien que le régime des concessions mine, au sens propre comme figuré, les forêts domaniales.

La régression actuelle participe d'une volonté d'augmenter l'extractivisme imposé aux ressources naturelles de notre pays, qui s'oppose au sens de l'histoire de la défense de l'environnement. Il convient d'assurer une protection de l'intégrité foncière et des lisières, interdire les cessions non autorisées par le législateur plutôt que l'abandonner au pouvoir exécutif et, enfin, protéger la destination forestière, notamment par l'extinction à terme des concessions.

G. B.

13. D. Perron, « De l'inaliénabilité du domaine forestier. Au-delà de l'absence de base légale d'une opération de cession du domaine forestier », *RDP* 2011, p. 1137 ; K. Weidenfeld, concl. sur TA Paris 7 juin 2013, Syndicat SNUPFEN Solidaires, M. Berger, req. n° 1215237/7-2, *AJDA* 2013 p. 1744.