

# La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 Première approche juridique

par Françoise ASTIER

***La loi d'orientation forestière,  
inspirée par le rapport  
de Jean-Louis Bianco  
"La forêt, une chance pour la  
France" a été votée à l'unanimité  
par le Parlement le 9 juillet 2001.***

***La L.O.F. introduit pour  
la première fois dans le cadre  
législatif la notion de "gestion  
durable" et tente d'harmoniser  
différentes réglementations  
forestières et environnementales.***

***Si la L.O.F. est immédiatement  
applicable pour certains  
de ses articles, d'autres encore  
plus nombreux, requièrent  
des textes d'application.  
L'article de Françoise Astier nous  
apporte l'éclairage particulier  
d'un juriste sur la question.***

## **Avertissement liminaire aux lecteurs**

1 - Le contenu de l'article qui suit est purement descriptif.

Tant que les décrets d'application n'ont pas été publiés et à moins d'être un professionnel de la politique forestière, certains jugements de valeur, certaines analyses seraient prématuré(e)s.

2 – L'article n'est en rien exhaustif.

En effet, certains éléments ne seront pas abordés : la politique sociale, les dispositions financières (subventions, fiscalité) ainsi que les mesures pénales.

Il en est de même pour les dispositions modifiées de certains codes.

## **Introduction**

La loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 (JORF11/7/2001) d'orientation sur la forêt a fait l'objet d'un très large consensus au moment de son adoption.

Elle répond à des préoccupations tant internationales que nationales.

Cette loi fait de la politique forestière une politique à part entière « détachée » de la politique agricole.

Elle consacre la fonction traditionnelle de production de la forêt, ajoute une fonction sociale et renforce la fonction environnementale.

Ces deux dernières fonctions entraînent des contraintes supplémentaires pour les propriétaires privés et accentuent le caractère d'intérêt général de la forêt publique.

Ayant acquis une autonomie et atteint sa maturité, ce texte orientant la politique forestière ne pouvait qu'être complexe.

En effet, non seulement il modifie les dispositions existant au sein du Code forestier (ou il en crée) mais il entraîne également des modifications de dispositions d'autres codes. A cela s'ajoute l'impact sur des textes non codifiés.

Sont concernés par cette loi outre le Code forestier, le code rural, le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code de la construction et de l'habitation, le code général des collectivités territoriales, le code de la consommation, le code général des impôts, le code du travail...

Subissent les conséquences de ce nouveau texte la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, la loi du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences...

L'objet de cette loi est multiple.

Il a trait :

- aux institutions et organes compétents,
- à différentes politiques publiques (planification, aménagement du territoire, économie, politique sociale, environnement...),
- aux mesures incitatives (subventions, fiscalité),
- aux mesures coercitives (constatation des infractions et sanctions).

Certains auteurs ont déjà réalisé une première approche de cette loi, les premières applications apparaissent. Toutefois de nombreux décrets d'application auxquels la loi renvoie n'ont pas encore été adoptés.

Les dispositions de cette loi s'articulent autour de trois thèmes :

- le cadre institutionnel,
- les politiques publiques concernées,
- les moyens prévus.

Comme toutes les lois intéressant l'aménagement du territoire, ce document est centré sur la notion de développement et de gestion durables.

## I - Le cadre institutionnel

La loi du 9 juillet 2001 modifie les compétences des autorités administratives nationales (Ministre...), des établissements publics et des assemblées locales (Conseils municipal, général ou régional), crée ou renforce les compétences d'organes consultatifs professionnels et réorganise le rôle des structures professionnelles.

### ***Le rôle des autorités administratives et des assemblées locales***

- La loi réaffirme que l'Etat est compétent en ce qui concerne la politique forestière. Il en assure la cohérence territoriale,
  - le ministre chargé des forêts arrête les orientations régionales forestières,
  - il approuve les directives régionales d'aménagement des forêts domaniales, les schémas régionaux d'aménagement des forêts et les schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées,
  - la procédure de consultation est étendue.
- En effet, outre l'avis des Conseils régionaux, le Ministre doit recueillir désormais l'avis des Conseils généraux, de la Commission régionale de la forêt et des produits forestiers, du Conseil national professionnel de la propriété forestière.

### ***Les collectivités territoriales***

Les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements sont consultés sur les orientations régionales forestières.

Elles développent une politique contractuelle avec les organisations de propriétaires privés et avec l'Office national des forêts (O.N.F.) et la Chambre d'agriculture.

Dans les communes de plus de 100 000 habitants, le Conseil municipal bénéficie d'un transfert de compétences sur les conditions d'exercice du droit de chasse sur les terrains fortement fréquentés par le public mais pour certaines parties du territoire français seulement.

Le rôle du Maire en matière de débroussaillage est renforcé.

### ***Les Etablissements publics***

#### **L'Office national des forêts**

A sa fonction d'opérateur technique, est rajoutée celle d'opérateur financier.

1 - Il est désormais soumis à un impératif de planification et au recours à l'instrument contractuel.

En effet, un contrat de plan pluriannuel est signé entre l'Etat et lui-même conformément à la loi relative à la réforme de la planification du 29 juillet 1982.

Ce contrat fixe trois éléments :

- les orientations de gestion de l'O.N.F.,
- les programmes d'action de cet E.P.I.C.,
- les moyens de mise en œuvre de ces actions.

2 - Sa mission est complétée car il peut être chargé de la réalisation d'opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux aussi bien en France qu'à l'étranger en recourant à l'instrument conventionnel le laissant libre de choisir son partenaire.

Mais ces conventions ont un objectif limité puisqu'elles doivent concerner la protection, l'aménagement et le développement durable des ressources notamment forestières ; la prévention des risques naturels ; la protection, la réhabilitation et la surveillance de la mise en valeur des espaces naturels et des paysages ; l'aménagement et le développement rural...

3 - Sa mission est exercée dans certains cas en application de la théorie du mandat mais dans ce cas-là, la convention qui unit la personne publique à l'ONF doit comporter un certain nombre d'éléments :

- l'opération objet de la convention,
- les attributions objet du mandat,
- la vérification de la manière dont la mission confiée a été exécutée,
- les conditions dans lesquelles le mandat est exercé,
- les dispositions financières,
- les différentes formes de contrôle...

Une commission paritaire de suivi doit être instituée.

4 - Les agents de l'ONF ont leurs pouvoirs renforcés en matière préventive et répressive.

Toutefois, là aussi, la signature d'une convention est exigée .

### **Les Centres régionaux de la propriété forestière**

Le législateur confirme leur statut d'E.P.A.

Leur compétence est régionale ou inter-régionale.

Leur mission est générale dans la mesure où la loi prévoit qu'ils sont créés pour développer et orienter la gestion forestière des bois, forêts, terrains.

Le conseil d'administration du centre régional est bipartite, sans pour autant être paritaire, à savoir qu'il comprend des administrateurs élus et des représentants des organisations syndicales.

### **Le Centre national professionnel de la propriété forestière**

C'est un nouvel E.P.A. créé par la loi.

L'article 58 de la loi fixe la composition de ces instances et son rôle.

Il a surtout un rôle consultatif : il donne son avis sur tous les éléments concernant les centres régionaux, sur le montant et la répartition des ressources financières affectées aux Centres régionaux, il est consulté sur les agréments des sociétés de gestion des sociétés d'épargne forestière.

Il apporte son concours à l'application des statuts applicables aux différentes catégories de personnels.

Son personnel est celui de l'association nationale des Centres régionaux et il peut recevoir toute ou partie des biens meubles et immeubles de cette association.

Il se substitue de plein droit à l'Association nationale des Centres régionaux.

### **Les Chambres d'agriculture**

Elles comprennent toujours un membre de droit qui est le Président du Centre régional de la propriété forestière, mais désormais il peut être suppléé.

Leur mission est généralisée puisque la loi précise que « *les chambres d'agriculture contribuent à l'aménagement de l'espace rural et au développement durable de la filière forêt-bois* ».

Elles sont chargées de mettre en œuvre un programme pluriannuel d'actions coordonné avec le programme des Centres régionaux et de l'O.N.F. suivant le régime juridique forestier applicable.

L'objet de ce programme est précisé par le texte.

Par exemple, le programme doit porter sur l'encouragement à l'adoption de méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable et à une valorisation économique des haies, des arbres, des bois et des forêts ainsi que des autres produits et services des forêts...

### **Les organes consultatifs**

#### **Le Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois**

N.B. : Il a vocation à absorber des structures déjà existantes.





Il est destiné à remplacer le Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers, en regroupant d'autres Conseils ou Comités plus restreints (Comité d'orientation du Fonds forestier national (F.F.N.) notamment).

Sa mission est d'abord générale :

- il participe à la coordination, à la mise en œuvre et à l'évaluation de la politique forestière
- il concourt à l'évaluation du rôle économique, social et environnemental des activités liées à la forêt, à l'exploitation et à la transformation des produits forestiers,

Son rôle est ensuite axé sur l'économie et les finances :

- il est associé au suivi du financement de la politique forestière et aux actions du Fonds forestier national,
- il concourt à l'élaboration de la stratégie de recherche en matière de forêts et de produits forestiers,

Il joue un rôle d'informateur : il remet au gouvernement un rapport annuel sur le bilan économique et social de la filière de la production forestière, du bois et des produits forestiers.

Sa composition est la suivante :

- membres du Parlement,
- représentants des ministères intéressés,
- représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements,
- représentants des établissements publics intéressés,
- représentants des organisations professionnelles représentatives,
- représentants des organisations syndicales de salariés représentatives,
- représentants des organisations intéressées à la forêt.

Son organisation interne repose sur la création d'un comité de politique forestière composé de 20 membres désignés parmi les membres du Conseil supérieur.

Ses missions résident dans la fonction de conseiller le ministre conformément aux délibérations du Conseil dans le suivi de la mise en œuvre de la stratégie forestière française et dans la mise en œuvre des textes législatifs, réglementaires et du budget.

## ***L'organisation interprofessionnelle***

La loi du 9 juillet 2001 complète le Code rural pour étendre aux produits forestiers des dispositions déjà appliquées aux productions agricoles permettant la création d'interprofessions à finalité économique relative à ces productions.

Le texte précise que peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles par l'autorité administrative :

- les groupements constitués par les organisations professionnelles et les organismes les plus représentatifs selon leurs spécialités de la production sylvicole et de plants forestiers,
- les groupements constitués par les organisations professionnelles et les organismes les plus représentatifs selon leurs spécialités de la transformation, de la commercialisation, de la distribution et de la mise en œuvre des produits forestiers ou dérivés du bois.

Mais cette reconnaissance est soumise à conditions :

- l'aire de compétence de la structure à reconnaître s'étend géographiquement soit

sur l'ensemble du territoire soit sur une zone de production,

ou la compétence concerne un produit ou un groupe de produits déterminés,

- l'objet « social » de cette structure est délimité par les textes et se divise en six éléments.

### **Les autres dispositions concernant les organes compétents**

Elles présentent un caractère plus professionnel.

#### **Les professions d'expert foncier et agricole et d'expert forestier**

- La loi précise qu'il s'agit de personnes physiques exerçant pour le compte et sous le contrôle d'une personne morale des missions essentiellement d'expertise « *en matière foncière, agricole et forestière portant sur les biens d'autrui, meubles et immeubles, ainsi que sur les droits mobiliers et immobiliers afférents à ces biens* ».

De manière à garantir leur indépendance, la loi énumère un certain nombre d'incompatibilités quant à l'exercice de certains emplois.

- Un Conseil national est créé dont les organes de gestion sont bipartites : représentants des experts désignés par les organisations les plus représentatives et de représentants de l'Etat.

Sa mission principale est d'établir une liste annuelle des experts et de veiller au respect de leurs obligations. Les conditions d'inscription sont fixées par la loi ainsi que l'utilisation frauduleuse du titre.

#### **Les organismes de gestion et d'exploitation forestière en commun**

La loi ne fait que préciser leur mission qui est générale à savoir la mise en valeur des forêts de leurs adhérents par la mise en commun des moyens humains et matériels.

#### **La création d'associations foncières forestières**

Cette création ne concerne que les zones de montagne.

Le préfet les constitue en regroupant les propriétaires forestiers pour exploiter et gérer en commun leurs biens.

Il fixe le périmètre de compétence de cette association.

## **II - Les politiques publiques**

Plusieurs politiques publiques sont concernées par cette loi à savoir la planification, l'aménagement et la gestion des territoires, la politique économique, la politique sociale...

### **La planification**

La loi prévoit quatre documents planificateurs à l'échelle de la propriété qui peuvent être qualifiés de documents de gestion durable des forêts, à savoir des documents d'aménagement, des plans simples de gestion, des règlements types de gestion et des codes de bonnes pratiques sylvicoles. Certains de ces documents existent déjà et font simplement l'objet d'une réforme.

#### **Les documents d'aménagement**

Sont concernées les forêts mentionnées à l'article L111-1 du Code forestier (les forêts publiques)

Ce document doit prendre en compte les orientations de gestion du territoire où se situe la forêt, les objectifs de gestion durable, les caractéristiques des bassins d'approvisionnement des industries du bois, la préservation et l'amélioration du cadre de vie des populations prioritaires pour les forêts soumises à une forte fréquentation du public

L'initiative de son élaboration appartient également aux propriétaires et aux mandataires.

Toutefois, son objet doit être un ensemble de parcelles forestières d'une superficie totale d'au moins 10 ha.

Son aire géographique peut concerner une ou plusieurs communes limitrophes à la condition qu'une gestion coordonnée soit possible.

#### **Le plan simple de gestion (les forêts privées)**

L'initiative de son élaboration appartient également aux propriétaires et aux mandataires.

Sont concernées « *les forêts privées d'une superficie d'un seul tenant supérieure ou égale à un seuil fixé par département entre 10 et 25 ha sur proposition du Centre régional* »

*de la propriété forestière et après avis du Centre national professionnel de la propriété forestière ».*

Si le propriétaire d'une forêt privée de plus de 10 ha établit un plan simple de gestion ; il peut bénéficier d'une aide publique.

Quant à son contenu, la loi précise qu'il comprend notamment une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux, un bilan de l'application du plan précédent, un programme d'exploitation des coupes, un programme éventuel de travaux d'amélioration, la stratégie de gestion des populations de gibier faisant l'objet d'un plan de chasse.

Il doit être agréé par le Centre régional de la propriété forestière.

Si l'agrément est refusé, un recours est possible auprès des autorités administratives compétentes. Celles-ci statuent après avis du Centre national professionnel de la propriété forestière.

### **Le règlement type de gestion (applicable aux deux types de forêt)**

La proposition est formulée par l'O.N.F. pour les forêts publiques, pour les forêts privées là où cela se justifie et par les organismes de gestion en commun ou les experts forestiers, en règle générale, pour les forêts privées.

Il concerne les bois et forêts bénéficiant d'un régime dérogatoire.

Il définit les modalités d'exploitation de la forêt adaptées aux grands types de peuplements forestiers identifiés régionalement.

Il est élaboré par un ou plusieurs organisme(s) de gestion en commun agréé(s) et par un ou plusieurs expert(s) forestier(s) agréé(s) ou par l'O.N.F.

Il est soumis à l'approbation du Centre régional de la propriété forestière.

Il est arrêté par le représentant de l'Etat dans la région ou par le ministre compétent.

### **Le code des bonnes pratiques sylvicoles**

Il est élaboré par chaque Centre régional.

Il concerne une région naturelle ou un groupe de régions naturelles.

Il comprend des recommandations conformes à une gestion durable en prenant en compte les usages locaux.

Il porte sur la conduite des grands types de peuplements et sur les conditions que doit remplir une parcelle forestière pour que sa gestion durable soit possible.

Il est approuvé par le représentant de l'Etat dans la région et après avis de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers.

## **L'aménagement et la gestion des territoires**

### **L'aménagement agricole et forestier**

Cet aménagement recourt à plusieurs instruments à savoir le boisement, la prévention des incendies de forêt, le débroussaillage et la préservation de l'environnement

#### **1 - Le boisement**

Le boisement doit être dans certains cas obligatoirement reconstitué ou constitué. Cela nécessite notamment un renforcement du contrôle des coupes.

Une autorisation de procéder à la coupe peut être refusée si son importance, sa nature ou l'évolution des peuplements doit reposer sur la définition de l'orientation de gestion ou des travaux ou l'élaboration immédiate d'un plan simple de gestion.

La reconstitution des boisements peut être interdite si elle est compatible avec les objectifs des orientations régionales forestières.

Elle est réglementée ou interdite, dans les terrains déjà boisés lorsqu'elles concernent des parcelles boisées ou isolées ou rattachées à un massif dont la superficie est inférieure à un certain seuil.

Elle est autorisée après coupe rase dans des cas énumérés par la loi : lorsque la conservation de ces boisements ou le maintien de la destination forestière des sols concernés est nécessaire pour un des motifs énumérés à l'article L.311-3 du code forestier ou lorsqu'ils sont classés à conserver ou à protéger en application de l'article L130-1 du code de l'urbanisme.

N.B. : la nature boisée d'un terrain peut ne pas être prise en considération lors d'opérations d'aménagement.

De même à proximité des berges, la plantation de certaines essences forestières peut être interdite ou réglementée.



## **2 - La prévention des incendies de forêt**

*Des associations syndicales* peuvent être constituées (comme cela existait déjà dans certaines régions) pour organiser, accomplir des missions de prévention des incendies de forêt, prévoir l'achat et l'entretien d'équipements. Leur action s'inscrit dans le cadre d'une collaboration avec les services de lutte contre l'incendie compétents.

Lorsqu'elles sont constituées, certains de leurs membres, sous conditions, sont chargés d'assister le commandant des opérations de secours. La loi se contente donc de modifier les rapports qu'elles entretiennent avec le commandant des opérations de secours.

### *Les servitudes de passage*

Elles sont instituées notamment par l'Etat et bénéficient aux personnes morales compétentes, quel que soit leur statut, pour assurer leur mission.

Dans les zones de montagne, elle bénéficie à tout propriétaire pour l'enlèvement des bois.

## **3 - Le plan de protection des forêts contre les incendies**

Pour certains massifs forestiers (dont la forêt méditerranéenne), dans chaque département de la zone, un plan départemental ou régional est élaboré (assorti de documents cartographiques).

La responsabilité en incombe au représentant de l'Etat. Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent donner leur avis dans un délai de deux mois.

## **4 - Le débroussaillage**

Il peut être prévu dans le cadre de travaux de prévention des incendies diligentés par les collectivités territoriales.

Le brûlage est réglementé aussi bien dans que hors des périmètres des DUP.

En dehors des périodes où le recours au brûlage est interdit, ce procédé ne peut être utilisé qu'en respectant un cahier des charges arrêté par le préfet.

L'innovation législative réside dans le fait que l'accord des propriétaires peut être tacite.

L'information des propriétaires ou occupants du fonds sont informés par voie d'affichage.

L'obligation de débroussailler est réaffirmée et les autorités compétentes peuvent se substituer aux propriétaires défaillants.

## **5 - Les travaux de prévention**

Ils peuvent être réalisés par les collectivités publiques ou par des établissements publics ou par des associations syndicales autorisées.

## **6 - Les pouvoirs du représentant de l'Etat**

La loi prévoit un renforcement des pouvoirs du préfet puisqu'elle précise que :

- il peut agir indépendamment du maire et des pouvoirs qu'il détient lui-même déjà en vertu de certains textes (code général des collectivités territoriales),

- son pouvoir de substitution par rapport au maire défaillant est rappelé,

- il peut intervenir dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu,

- il peut ordonner l'élaboration d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles notamment pour définir les mesures de prévention à mettre en application,

- de même il peut imposer dans les plans de prévention des risques d'incendie, une servitude d'inconstructibilité autour des zones sensibles ou une obligation de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé,

- il peut imposer des contraintes aux transporteurs et distributeurs d'énergie électrique dans certaines zones, aux bénéficiaires de l'emprise de certaines voies de circulation (autoroutes, voies ferrées...).

## **La politique économique**

Elle s'inscrit dans une perspective de gestion durable.

L'innovation majeure de la loi réside dans la politique de certification de conformité environnementale (ou écocertification).

Par ailleurs, la loi complète la réglementation relative à la commercialisation des matériels forestiers de reproduction.

Elle définit le champ d'application des dispositions :

- sont concernés les matériels de reproduction des essences forestières qui sont pro-



Françoise ASTIER  
Maître de conférence  
Université de la  
Méditerranée

duits pour la commercialisation ou déjà commercialisés,

- ces matériels sont soit des plants soit des parties de plantes destinés à des actions forestières soit des semences,

- les plantations à fin forestière sont celles réalisées avec des techniques compatibles

avec la production de bois ou susceptibles d'avoir des conséquences sur les ressources génétiques des arbres forestiers.

N.B. : la loi renvoie à des règlements d'administration publique et à des décrets

## ***La charte forestière de territoire***

Un document permet d'englober la totalité des objectifs prévus par la loi tant dans le domaine de la planification que dans le domaine économique à savoir la Charte forestière de territoire.

C'est un document qui est un programme d'actions pluriannuel intégrant les trois fonctions de la forêt sur le plan local. Donc seul ce document permettra d'adapter les dispositions législatives aux spécificités locales.

La charte a également pour objet de garantir la satisfaction des différentes demandes quel que soit le domaine concerné.

La loi précise qu'elle contribue à la création ou au maintien de l'emploi et à l'aménagement rural. Elle permet de renforcer les liens entre agglomération et massifs forestiers.

Sur le plan économique, elle favorise le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers. La restructuration foncière est également facilitée de même que la gestion groupée au niveau d'un massif.

Par les objectifs fixés, elle renforce la compétitivité des produits forestiers aussi bien sur le plan de la production que de la récolte ou de la transformation. Elle stimule ainsi la valorisation de ces produits.

C'est un document librement élaboré là où émergent une demande et un « porteur de projet ».

**F.A.**