



HAL
open science

Pourquoi tant de haies? Art et essai de simplification normative

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Pourquoi tant de haies? Art et essai de simplification normative. 2024. hal-04654000

HAL Id: hal-04654000

<https://hal.science/hal-04654000>

Submitted on 19 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pourquoi tant de haies ? Art et essai de simplification normative

Par Benoît Grimonprez, Professeur à l'Université de Poitiers

Le sujet des haies champêtres a défrayé la chronique médiatique pendant la crise agricole française de l'hiver 2024. La clôture végétale est devenue, durant cette séquence, le symbole de l'impossible transition écologique et de l'incroyable complexité normative. Rien moins que quatorze réglementations, ont répété en boucle des représentants de la profession agricole, s'abattaient sur les haies. N'allons pas chercher plus loin la désaffection des agriculteurs pour ce trait paysager. On a vilipendé les règles pour implanter les haies (quelle distance ? quelles essences ?), pour les comptabiliser, pour les gérer (période d'intervention, coût, modalités de tailles), pour les déplacer (arrachage puis replantation), pour les supprimer en cas de nécessité... Dispositions à géométrie variable en fonction du type de régime auquel la haie est soumise (conditionnalité PAC, espace boisé classé, trame verte, aire d'alimentation de captage, clause environnementale dans un bail rural...). Cet imbroglio juridique serait source de maltraitance administrative des usagers du territoire qu'ils retourneraient finalement contre la protection de l'environnement.

Un tantinet exagéré, le constat est cependant loin d'être faux. Avec les cours d'eau, la haie représente la caricature de l'empilement irréflecti des normes en tous genres, reflet d'une culture administrative tatillonne où le formulaire a définitivement remplacé le réel. Reprenons, pour une fois, un lieu commun : il faut simplifier, dégraisser le mammoth réglementaire. Entreprise herculéenne qu'aucun gouvernement, soyons honnête, n'a su conduire.

Revu et corrigé par le mouvement de colère des agriculteurs, le projet de loi d'orientation agricole (PLOA) de 2024 a bien essayé de refondre le régime juridique des haies. L'enfer juridique est parfois, même souvent, pavé de bonnes intentions ! Pour cause, simplifier est un art qui n'est pas à la portée du premier fonctionnaire venu.

Il importe déjà de savoir si on veut simplifier à protection environnementale constante ; autrement dit si, derrière la recherche de fluidité juridique, on souhaite démanteler la politique écologique ou bien la renforcer. Il appert en effet qu'une règle simple est généralement plus rigoureuse. L'autre écueil courant de la simplification est, faute de courage pour sabrer des règles, de finalement en ajouter, de faire mine qu'on harmonise là où on crée un nouveau régime qui va se superposer à l'ancien. Ce qui s'appelle mettre la poussière réglementaire sous le tapis législatif. Dans chacune de ces ornières, le texte de loi coécrit par le ministère de l'agriculture et les députés est hélas tombé.

Inscrit à l'article 14 de la PLOA, l'essai ne sera sûrement jamais transformé, le texte ayant été tué dans l'œuf par la dissolution soudaine et fatale de l'Assemblée nationale. Mais le sujet mérite qu'on y revienne – car il reviendra – pour comprendre ce qui était proposé, les lacunes béantes du dispositif, et ses améliorations possibles.

1. Ce que disait le projet de loi d'orientation agricole

Il faut préciser que la rédaction de la proposition, comme pour le reste de la loi, a évolué avec son passage devant la Commission des affaires économiques de l'Assemblée. A titre d'exemple, la version initiale du projet comportait une définition générale de la haie, qui a ensuite disparu. On résumera le contenu du texte tel qu'adopté par la première chambre à la fin du mois de mai.

Pour commencer, le nouveau régime prétendait s'appliquer à certaines haies d'arbres et d'arbustes, à l'exclusion des alignements d'arbres qui bordent des chemins ([C. env., art. L. 350-3](#)) et « à l'exclusion des haies implantées en bordure de bâtiments ou sur une place, qui constituent l'enceinte d'un jardin ou d'un parc attenants à une habitation ou qui se situent à l'intérieur de cette enceinte ».

Sur ce, le texte posait le principe de gestion durable des haies, dont faisaient partie les travaux d'entretien usuels en vue notamment de valoriser leur biomasse. Mais la principale avancée était que tout projet de destruction d'une haie visée par le texte était soumis à un régime de déclaration unique préalable. L'administration pouvait aussi indiquer à l'auteur de la déclaration que la mise en œuvre de son projet est subordonnée, en vertu d'une législation spéciale, à l'obtention d'une autorisation unique, sa déclaration valant alors demande d'autorisation. Et la loi de lister, à la Prévert, les diverses réglementations donnant lieu à déclaration, absence d'opposition, dérogation et autorisation applicables au projet. Enfin, toute destruction licite de haie devait donner lieu à compensation par replantation d'un linéaire équivalent. En apparence, la simplification était à l'œuvre. En apparence seulement...

2. Ce que ne disait pas le projet de loi d'orientation agricole

D'abord, dans sa dernière version, le texte ne comportait plus de définition générale des haies. Impossible alors de savoir concrètement quels éléments étaient concernés par le nouveau régime (ni d'ailleurs par les anciens !). Force était donc de revenir à la question matricielle : qu'est-ce qu'une haie ? Avec tout ce qui s'ensuit : qu'est-ce qui la différencie d'un bosquet ? Doit-elle nécessairement comporter plusieurs espèces ligneuses ? Un alignement d'arbres, espacés de plusieurs mètres, constitue-t-il une haie ?

En outre le texte, en cantonnant - de façon peu lisible - le champ d'application des nouvelles règles, faisait en partie fausse route. Il cherchait, par exemple, à exclure les haies présentes dans l'enceinte des parcelles ou celles qui existent chez les particuliers. Erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où, parmi ces haies, certaines peuvent être saisies par une législation spéciale (ex. espace boisé classé, site inscrit), qui continuerait alors de s'appliquer nonobstant la soi-disant exemption. Sic !

S'agissant de la gestion durable des haies, au-delà d'éléments très généreux et généraux, on était en fait redirigé vers les innombrables législations spéciales sur l'art et la manière d'entretenir la haie. Seule piste : une période d'interdiction de travaux sur les haies devait être fixée dans chaque département par l'autorité administrative.

Mais le principal reproche est que le nouveau régime traitait uniquement de la destruction des haies, occultant toutes les autres opérations (plantation, coupes, abattage, reconstitution...), de loin les plus courantes. A quelles règles, sinon celles disséminées dans les codes, ces actes étaient-ils soumis ? Entreprendre une coupe – et quel type de coupe ? – revient-il à détruire la haie, avec l'obligation de compenser l'intervention ? A l'évidence, le régime avait été pensé pour les destructions correspondant à la suppression définitive de la haie (arrachage, brûlage), pas pour le reste.

Autre point aveugle, le texte prévoyait un régime de déclaration systématique pour les destructions de presque toutes les haies, donc y compris celles qui ne sont pas aujourd'hui spécialement protégées par un texte. Cette volonté, non clairement exprimée, mais assumée par les services du ministère, revenait donc à ajouter une norme qui n'existait pas auparavant. Norme du reste inapplicable sans définition précise de la haie. Si l'intention est louable (avoir un droit de regard sur toutes les haies), elle est peu conforme à l'esprit simplificateur.

Qui plus est le nouveau texte, pour savoir si la destruction de la haie nécessite une déclaration ou une autorisation, pointait toutes les législations spéciales une à une. Péchés de complexité ! Et surtout le risque élevé d'en oublier, comme les mesures de protection de biotope, les zones soumises à des contraintes environnementales, les trames vertes, les alignements d'arbres bordant les chemins ruraux... Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

Pour finir, les projets de destruction de haies autorisés devaient donner lieu à mesures compensatoires par replantation de l'équivalent. Or, une simple peine d'amende était prévue en cas de destruction illégale. Nulle part ne figurait, en l'occurrence, l'obligation de remettre en état, de reconstituer en nature. Un comble, car une personne peut avoir plus intérêt à payer la contravention (de la cinquième classe) qu'à entreprendre les opérations, souvent onéreuses et complexes, de compensation du linéaire supprimé.

Quand on fait l'addition, le projet de loi, en dépit de ses tentatives, procédait à une harmonisation administrative minimaliste, réservée à la destruction de certaines haies, mais laissait tout le reste – l'essentiel – sous l'empire des régimes spéciaux dont aucun n'était abrogé. La promesse n'était donc pas tenue. Pire, elle pouvait générer de l'incompréhension chez beaucoup d'agriculteurs confrontés à des obligations de gestion de leurs haies.

3. Ce qu'aurait pu dire le projet de loi d'orientation agricole

La critique est facile. Faire avancer la réflexion l'est beaucoup moins. Prenons ici le risque de livrer au débat public un autre texte, on l'espère mieux construit, pour montrer qu'il est possible de simplifier drastiquement les règles, sans rogner sur la protection des haies et avec le souci d'améliorer la sécurité juridique des usagers du foncier.

• Pour une définition générale de la haie

Il s'agirait, à titre liminaire, de donner, redonner, une définition générale de la haie. Celle-ci aurait le mérite de servir de curseur et boussole pour toutes les autres législations spéciales. La loi, s'inspirant de la réglementation de la politique agricole commune, pourrait, par exemple, disposer que « *la haie est définie comme une unité linéaire, d'une large maximale de vingt mètres, de végétation ligneuse comprenant la présence d'arbustes et/ou d'arbres ainsi qu'éventuellement d'autres ligneux* ». Employons le temps dont nous disposons pour mener une réflexion approfondie, en concertation avec toutes les parties prenantes, sur la notion même de haie.

On ajoutera qu'il est parfaitement inutile d'exclure du dispositif de simplification un certain nombre de haies, au risque de les laisser sur le bord du chemin, gérées par des législations spéciales.

• Principe de reconnaissance de la valeur de la haie

A l'instar du texte adopté par l'Assemblée, doit être reconnue la valeur des haies au regard des services écosystémiques qu'elles rendent. En résulterait le principe cardinal que « *les haies font l'objet d'une gestion durable qui garantit dans le temps et l'espace le maintien de leurs services* ». Il serait bon de toujours affirmer que « *la gestion durable peut permettre, dans les conditions qu'elle précise, la valorisation économique des produits de la haie* ». Mais il ne faut pas s'arrêter à ces généralités creuses ; il faut aussi dire que les modalités de cette gestion durable font ensuite l'objet d'un document par territoire auquel les acteurs ont accès (v. ci après).

• Création d'un inventaire cartographié des haies

Une innovation importante consisterait à imposer un recensement des linéaires boisés actuellement protégés. Force est de constater que l'administration dispose normalement de cette information – du moins on l'espère ! – mais qu'elle ne la délivre pas, ou bien après coup, aux principaux intéressés (propriétaires, agriculteurs, gestionnaires de l'espace). Charité environnementale bien ordonnée ne commence-t-elle pas par soi-même ? En pratique, il demeure aujourd'hui très difficile de savoir si une haie est saisie par le droit et par quel droit, ce qui rend la gestion effective de ce patrimoine particulièrement délicate.

S'agissant de restrictions exceptionnelles au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre, les charges foncières publiques devraient logiquement être portées à la connaissance des usagers. C'est dans cet esprit que la Suisse a créé un cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF), lequel se présente comme un système d'information fiable et officiel qui récapitule les principales atteintes publiques à la propriété immobilière. L'instrument permet un gain de temps dans la recherche d'informations, une plus grande transparence sur le marché foncier et le renforcement de la sécurité du droit. La France, si elle veut réconcilier les propriétaires avec la protection du patrimoine naturel, si elle veut rendre acceptable, mieux désirable, la politique écologique, n'aura d'autre choix, à terme, que de se doter d'un outil comparable. D'autant que si on dépénalise les destructions non-intentionnelles d'espèces protégées (comme la dernière version du PLOA le prévoyait), il est alors nécessaire d'établir que l'auteur de l'acte avait a priori connaissance de son caractère illégal. L'intelligibilité et l'accès au droit, en particulier environnemental, deviennent un enjeu de premier ordre.

Le dispositif d'inventaire des haies protégées pourrait être formulé de la façon suivante : *« l'autorité administrative, à l'échelle départementale, procède à un inventaire des haies dont la protection est prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière. Elle met à la disposition du public (au moyen d'un site internet par ex.) une cartographie des haies protégées sur le territoire et tient à jour cette base de données ».*

Dans la mesure où un tel travail est susceptible de prendre du temps, il conviendrait de lui fixer une échéance raisonnable, par exemple un délai de 2 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi.

En complément, toujours dans l'idée de renforcer la protection conjointe de la nature et de ses usagers, on propose qu'elle se traduise par une information spécifique dans les actes immobiliers, sur le modèle de nombreuses servitudes environnementales. Ainsi, *« lors du transfert de propriété ou de jouissance d'une parcelle à usage ou vocation agricole au sens de l'article L. 143-1 du Code rural et de la pêche maritime agricole, l'acquéreur ou le preneur à bail est informé de la présence de protections applicables aux haies implantées sur la ou les parcelles concernées ».*

• Régime commun des opérations portant sur les haies

Une véritable entreprise de simplification consisterait à soumettre à une procédure unique centralisée l'ensemble des opérations pratiquées sur les haies protégées (et pas seulement leur destruction). Plutôt que de viser chaque législation spécifique, le nouveau texte contiendrait une formule englobante qui renvoie aux hypothèses où une réglementation particulière s'applique. La rédaction suivante est proposée :

« Toute intervention (coupe, abatage, remplacement...) portant sur une haie soumise, en vertu d'une législation spéciale, soit à déclaration, soit à autorisation, obéit à une procédure unique décrite dans la présente section en lieu et place des formalités prescrites par les différents textes.

Dans l'hypothèse où l'opération est soumise à déclaration en vertu d'une législation spéciale, son auteur procède à une déclaration unique préalable dont les conditions sont fixées par décret » (la loi peut renvoyer à un décret pour le régime même de la déclaration (forme, délai, opposition...)).

Dans l'hypothèse où l'opération est soumise à autorisation en vertu d'une législation spéciale, l'auteur procède à une déclaration unique préalable qui vaut demande d'autorisation. L'autorité administrative l'en informe, lui demande, le cas échéant, la transmission d'éléments complémentaires et lui précise le délai de sa décision. L'autorisation est délivrée sur la base des critères propres à la législation qui la prévoit. Les modalités de la procédure d'autorisation unique sont fixées par décret ».

S'agissant des opérations de destruction des haies proprement dites, il faudrait, contrairement au projet adopté, en donner une définition. Par exemple, *« on entend par destruction de la haie sa suppression définitive, quels que soient les moyens employés »*. Serait également posé le principe, au moins à titre symbolique, de l'interdiction de la destruction des haies protégées. Sachant que, par dérogation, leur destruction peut être admise dans les conditions fixées par chaque réglementation.

Quant à la sanction du non-respect des formalités administratives, le parlement, si c'est son choix politique, pourrait maintenir l'application de peines contraventionnelles. Mais il devrait, en tout état de cause, ajouter que *« s'il en résulte un dommage, le contrevenant est également condamné à le réparer en nature dans la mesure du possible. La destruction illicite d'une haie doit par principe donner lieu à replantation de l'équivalent »*.

• Modalités communes de gestion durable des haies

La dernière pierre de la simplification, et non des moindres, serait de réunir dans un document unique et accessible au public (par département par exemple), les règles de gestion durable pour toutes les haies en fonction de leurs caractéristiques (types d'arbres, période d'interdiction, coupes autorisées, abatage). Il en effet actuellement compliqué de savoir, dans chaque territoire et selon

les dispositifs de protection en vigueur, ce qu'on entend par bonne gestion. Avec l'insécurité qui en découle. D'où la nécessité d'harmoniser, de clarifier, mais aussi d'informer les gestionnaires d'espace, avec le texte suivant.

« Les règles définissant la gestion durable des haies sont déterminées, de manière uniforme, par l'autorité administrative dans chaque département par voie d'arrêté. Ces règles se substituent à celles éventuellement prévues par des textes spéciaux, à l'exception des modalités prévues par le régime des aides de la PAC (exclusion pouvant se justifier par l'origine européenne du régime qui conditionne les aides aux seuls agriculteurs).

Les règles ainsi déterminées font l'objet d'un document unique précisant, en fonction des caractéristiques des haies et du contexte pédoclimatique, les types d'interventions possibles (exploitation du bois, coupe à blanc, recépage, déplacement...) et leurs modalités (périodes d'intervention pour le respect des espèces, fréquence d'interventions, absence d'écobuage, de désherbage et de recours aux produits phytosanitaires à proximité immédiate de la haie...).

Ce document unique est mis à la disposition du public ».

La méconnaissance des règles de bonne gestion pourrait donner lieu à un régime de sanction équilibré : *« le fait de réaliser des travaux en violation des prescriptions de gestion durable de la haie déterminées dans chaque département est punie d'une peine contraventionnelle (classe à prévoir). Quand elle est possible, la réparation du dommage est mise à la charge du contrevenant par l'administration ».*

En quelques mots simples, les pistes de réforme de la réforme que nous proposons sont : la création d'une définition lisible et générale de la haie ; la réalisation d'un inventaire départemental cartographié des protections applicables aux haies sous l'autorité du préfet ; la possibilité de procéder à des formalités allégées et uniformes pour toutes les opérations portant sur les haies visées par une législation spéciale ; l'institution d'un document de gestion durable des haies par territoire.

Mais au-delà des modalités techniques, toutes amendables, l'important est la philosophie qui préside à la démarche de simplification, à savoir l'intérêt commun tant de la préservation de la biodiversité que de la sécurisation juridique des usagers du foncier rural. Nous sommes en effet convaincus que l'indéniable complexité normative nuit à la bonne application des règles environnementales, que plus personne ne maîtrise, y compris dans les rangs de l'administration. De surcroît, elle érode l'acceptabilité des politiques écologiques dans la population rurale qui se sent prise au piège d'un système totalement kafkaïen qui a perdu visage humain.

