

LES ESPACES BOISÉS DANS LES PLANS LOCAUX D'URBANISME, LES PLANS D'OCCUPATION DES SOLS ET LA TRAME VERTE ET BLEUE TEXTES DE RÉFÉRENCE

La forêt est un milieu de production de bois qui fournit aux industriels, aux artisans, aux PME, la matière première nécessaire qu'ils transforment ensuite pour produire le papier, le carton, les panneaux, les charpentes et bardages, les tonneaux,... nécessaires à notre consommation. De plus, la biomasse d'origine forestière alimente de nombreuses chaufferies et réseaux de chaleur pour accélérer la transition énergétique qui permettra de limiter l'ampleur des changements climatiques. Or, depuis 30 ans, on ne récolte en forêt privée que 30 à 40% de l'accroissement biologique. Il est donc souhaitable de ne pas ajouter de freins réglementaires à un milieu déjà très contraint et vivant : un arbre vit et meurt et les paysages qu'il forme ne sont pas immuables. Il est essentiel que les documents d'urbanisme prennent en compte cette réalité dont le rôle dans la captation et la séquestration du carbone a été souligné lors de la Cop 21.

Code rural - Article L. 112-3

Code de l'urbanisme – notamment articles L. 113-1 et suivants, R. 113-1 et suivants

OBJECTIFS

Le Centre Régional de la Propriété Forestière des Hauts-de-France est confronté à une livraison quasi-quotidienne de projets de plans locaux d'urbanisme (PLU) en provenance des cinq départements de la région. Une part non négligeable de ces PLU contient des dispositions manifestement illégales telles que celles que nous avons rassemblées sous le titre « erreurs à éviter ».

Le but de la présente note est de rappeler les modalités d'application du droit de l'urbanisme aux espaces forestiers et formations boisées :

- objet des plans locaux d'urbanisme,
- dispositions qu'ils peuvent prendre en ce qui concerne l'occupation des espaces forestiers,
- et, pour ces mêmes espaces forestiers, domaines dans lesquels le code de l'urbanisme n'intervient pas directement,
- recommandations qu'ils peuvent inclure dans les règlements d'urbanisme, sous réserve de les justifier clairement.

Cette note rassemble donc les recommandations et propositions du Centre régional de la Propriété Forestière, opérateur public de l'Etat.

REMARQUE PRÉALABLE

Différentes législations ont institué des régimes particuliers (interdictions, autorisations administratives ou déclarations préalables) : monuments historiques, sites classés, AVAP (Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine, ex ZPPAUP), etc.

La présente note a pour objectif d'informer les collectivités sur ces législations particulières lorsqu'elles sont applicables aux espaces forestiers.

En revanche, chacune de ces législations et, pour certaines d'entre elles, chacun des sites concernés font l'objet de règles et de procédures spécifiques. Il était donc impossible, dans une note de portée générale de faire état de toutes ces dispositions.

La politique forestière relève de la compétence de l'Etat, comme le précise l'article L 121-1 du Code Forestier. Une commune ne peut donc, dans son PLU, édicter des règles de gestion sylvicole applicables aux forêts privées et publiques.

CONTENU OBLIGATOIRE DES PLU

L'article L. 112-3 du code rural (repris par l'article R. 153-6 du code de l'urbanisme) dispose que :

« Les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu et les documents relatifs au schéma départemental des carrières **prévoyant une réduction des espaces agricoles ou forestiers** ne peuvent être rendus publics ou approuvés qu'après avis de la chambre d'agriculture, de l'Institut national des appellations d'origine dans les zones d'appellation d'origine contrôlée et, le cas échéant, du **Centre régional de la propriété forestière**. »

⇒ **Il convient donc de préciser explicitement dans ces documents s'ils comportent une réduction des espaces agricoles ou forestiers.**

Cet article du code rural s'impose aussi aux collectivités ou services de l'État lorsqu'ils préparent schémas directeurs, plans d'occupation des sols ou documents d'urbanisme, ou schéma départemental des carrières.

Il est suggéré aux mairies de s'appuyer sur la nature de culture telle qu'elle figure à la matrice cadastrale ou de faire effectuer un état initial et un état final.

L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme (dans le chapitre portant dispositions particulières au littoral) dispose que :

Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale des sites.

⇒ **Il convient donc, dans les communes soumises à la loi littoral, de déterminer les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes et de les classer en espaces boisés.**

CONTENU SOUHAITABLE

La région des Hauts-de-France est parmi les moins boisées de France (14% contre 31% au niveau national) avec cependant des disparités importantes selon les départements (Aisne 18% ; Oise 22% ; Somme 9,2%, Nord : 8,7% ; Pas-de-Calais : 7,5%). Ces données départementales masquent toutefois le fait que certaines parties de la région sont très faiblement boisées : le tiers supérieur du bassin de la Somme est, par exemple, une des zones les moins boisées de toute la France (3,5%).

Il est donc souhaitable que les plans locaux d'urbanisme s'attachent à préserver les boisements constitués mais aussi et surtout les arbres hors forêt, haies et bosquets qui constituent des éléments essentiels du paysage et de la diversité.

Les boisements à créer peuvent aussi être classés en EBC par le PLU s'il est estimé que leur présence adulte jouera un rôle primordial sur les plans paysagers, lutte contre l'érosion, brise vent, protection diverse... Dans les autres cas, ils seront classés en zone N.

Le PLU a pour effet :

- D'interdire le défrichement sur les parties de la commune classées en Espace Boisé Classé,
- D'encadrer l'urbanisation éventuelle et, d'une manière générale, de l'ensemble des zones forestières classées ou non en EBC,
- De permettre au propriétaire de demander l'échange de son terrain classé en EBC pour un terrain à bâtir apporté par la commune (Urb. L. 130-2).

Pour être efficace et ne pas prêter à contentieux en matière forestière, le PLU doit :

- Délimiter clairement les zones forestières et les espaces boisés classés à conserver (EBC),
- Y laisser la possibilité de construire les bâtiments nécessaires à la gestion et à l'exploitation de la forêt, dès lors que cette nécessité est avérée, les services de l'État étant à la disposition des maires pour les aider à évaluer cette nécessité,
- S'interdire toute prescription ou recommandation concernant la gestion ou l'exploitation des zones forestières.

Le Centre Régional de la Propriété Forestière des Hauts-de-France et certaines Directions des Territoires (et de la Mer, DDT(M)) sont en mesure de fournir une délimitation des zones forestières sur orthophotos au 1/5.000ème.

Cependant, il est rappelé que la délimitation graphique des espaces boisés classés à conserver suffit à elle seule à leur conférer un caractère opposable.

ERREURS À ÉVITER

Classement en espace boisé à conserver (Urb. L. 113-1)

L'article L. 113-1 du code de l'urbanisme dispose que :

« Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements...
L'article R. 421-23 stipule le dépôt d'une déclaration préalable pour toutes coupes ou abattages dans les espaces boisés classés, à l'exception des cas suivants :

- « 1° Lorsque le propriétaire procède à l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts ;
- « 2° Lorsqu'il est fait application des dispositions du livre II du code forestier ;
- « 3° Lorsqu'il est fait application d'un plan simple de gestion agréé conformément aux articles L. 312-2 et L. 312-3 du code forestier, d'un règlement type de gestion approuvé conformément aux articles L. 124-1 et L. 313-1 du même code ou d'un programme des coupes et travaux d'un adhérent au code des bonnes pratiques sylvicoles agréé en application de l'article L. 124-2 de ce code ;
- « 4° Lorsque les coupes entrent dans le cadre d'une autorisation par catégories définies par arrêté préfectoral, après avis du Centre national de la propriété forestière.
- « La demande d'autorisation de défrichement présentée en application des articles L. 312-1 et suivants du code forestier dans les cas prévus au troisième alinéa de l'article L. 113-2 vaut déclaration préalable de coupe ou d'abattage d'arbres au titre de cet article. » ;

- ⇒ Les règlements des zones A & N des PLU ne doivent donc édicter ni interdiction ni obligation de déclaration de coupes et abattages, sauf à préciser que ces dispositions ne concernent pas les coupes entrant dans le cadre d'un plan simple de gestion agréé ni celles qui ont été autorisées par un arrêté préfectoral pris après avis du Centre Régional de la Propriété Forestière.

Clôtures (Urb L. 421-2)

L'article L. 421-2 du code de l'urbanisme dispose que : « Sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature ou de leur très faible importance, sauf lorsqu'ils sont implantés dans un secteur sauvegardé ou dans un site classé ou en instance de classement : les clôtures, en dehors des cas prévus à l'article R. 421-12, ainsi que les clôtures nécessaires à l'activité agricole ou forestière ».

- ⇒ Les règlements des zones A & N des PLU ne doivent donc édicter ni interdiction ni obligation de déclaration des clôtures ni prescription sur la nature de celles-ci, sauf à préciser que les clôtures habituellement nécessaires à l'activité agricole ou forestière ne sont pas soumises à déclaration.

Type d'occupation

Les défrichements ne sont pas des occupations ni des utilisations du sol.

- ⇒ Il n'est donc pas possible de les mentionner dans les articles 1 et 2 des règlements portant sur les types d'occupation ou d'utilisation du sol interdits ou soumis à conditions spéciales.

Il est rappelé qu'en matière de défrichement, dans un PLU, seul le classement en EBC produit un effet réglementaire.

Choix des essences en plantation

Le législateur n'a pas donné aux autorités prescrivant ou établissant des PLU la possibilité d'interdire ou de prescrire les types d'essences autorisés en plantation.

- ⇒ L'article R123-9 11° concerne les obligations imposées aux constructeurs en matière de plantations ; ces obligations ne sont donc pas opposables aux autres propriétaires ou locataires de terrains non bâtis, en particulier, en zone A ou N aux propriétaires ou exploitants agricoles et forestiers.
- ⇒ Les articles 13 des règlements doivent également s'abstenir de toute interdiction ou prescription qui pourrait prêter à contentieux, mais aussi éviter des recommandations qui pourraient prêter à confusion. Des recommandations sont possibles mais elles doivent être justifiées de façon explicite.
- ⇒ A fortiori, il convient d'éviter les notions d'essences « régionales », « locales » ou « indigènes », notions n'ayant fait l'objet d'aucune définition juridique ou scientifique stable.

Abus de classement en EBC

Trop souvent, les bureaux d'étude classent systématiquement en EBC tout bois, forêt, bosquet. Ces classements peuvent être très contraignants pour le propriétaire car toutes les coupes sylvicoles sont soumises à déclaration excepté s'il y a un PSG agréé par le Centre Régional de la Propriété Forestière ou si les coupes entrent dans les catégories définies par arrêté préfectoral .

Par ailleurs, le classement en EBC est inutile pour les propriétés boisées de surface supérieure à 4 ha (qui peut être de 0,5 ha pour certaines communes) car il se superpose à l'arrêté préfectoral qui fixe les seuils d'autorisation de défrichement.

Les mairies qui reçoivent les déclarations préalables ne disposent pas des compétences nécessaires pour juger de l'intérêt ou non d'une coupe qui est destinée à améliorer le peuplement ou en assurer le renouvellement : il existe d'ailleurs de nombreuses catégories de coupes (amélioration, éclaircie, renouvellement, balivage...) en fonction des objectifs recherchés par ces coupes.

En conclusion, le classement EBC, s'il s'avère nécessaire, doit surtout concerner les haies, parcs, boisements de surface inférieure à celle fixée par l'arrêté préfectoral en vigueur dans le département concernant le défrichement (généralement 4 ha) ou bien la commune peut-elle avoir recours à l'article L 159.19 du Code de l'Urbanisme pour les seuls espaces boisés non forestiers en édictant des règles particulières pour ces espaces tandis que pour les espaces boisés forestiers, seul l'article 113-1 peut être utilisé car la politique forestière relève de la compétence de l'Etat, comme le précise l'article L 121-1 du Code Forestier.

Trame verte et bleue

Le décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (J.O. n° 18 du 22 janvier, texte n° 27) précise notamment que : "*les documents d'urbanisme ne peuvent dicter des modes particuliers de gestion des parcelles concernées" : il s'agit seulement d'éviter leur urbanisation.*"