



Eléments de doctrine sur les EBC

Document adopté par le conseil d'administration
du C.R.P.F. PACA, le mardi 30 mai 2011

Préambule

La région PACA est soumise depuis des décennies à une forte pression urbanistique, notamment sur ses départements littoraux.

Pour se protéger d'une artificialisation excessive des sols et sauvegarder leurs espaces « dits naturels », dès 1970 avec l'apparition des premiers POS, de nombreuses communes ont utilisé largement les possibilités de l'article L 130-1 du code de l'urbanisme qui précise : « *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, des plantations d'alignements* ».

Dans l'esprit de la loi, ce classement ne devait concerner que des cas particuliers, présentant un intérêt pour l'urbanisme, sachant que les massifs forestiers sont déjà protégés par le code forestier.

La frange littorale se faisant toujours grignoter par les constructions, la loi dite littoral du 3 janvier 1986, avec l'article L 146-6 du code de l'urbanisme, a précisée : « *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 commune, après consultation de la commission départementale des sites* ». Les termes *les plus significatifs* restent à interpréter au cas par cas !

Si ces textes ont permis de sauvegarder certains espaces boisés littoraux de la destruction, il en a résulté un classement excessif en EBC de la plupart des massifs forestiers, et cela peut devenir une entrave à la gestion forestière, notamment en zone méditerranéenne où la forêt est typiquement multifonctionnelle ; par ailleurs, toute reconquête d'espaces anciennement agricoles devient alors impossible, alors que la remise en culture de

Les dossiers du Conseil

restanques ou d'anciennes friches permettrait de contribuer à la valorisation et à la sauvegarde de massifs forestiers sensibles à l'incendie.

La loi SRU du 13 décembre 2000 qui est venue changer l'esprit des documents d'urbanisme donne une vocation d'aménagement et de gestion de l'espace aux POS ou PLU, notamment par l'instauration des Plans d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Malgré cela, on constate encore souvent dans les révisions de documents d'urbanisme, une augmentation des surfaces classées en EBC, pour « préserver et conserver » les milieux forestiers « dits naturels », au mépris de leur gestion et en ignorant les possibilités offertes par le code forestier.

La mise en place des EBC et ses contraintes

Le classement en EBC, qui relève du pouvoir de l'autorité en charge de la rédaction du PLU, vient se superposer aux affectations de sol effectuées dans le document d'urbanisme ; ils peuvent donc se trouver en zone naturelle et forestière, mais aussi en zone agricole, urbaine ou à urbaniser. Le classement interdit tout changement d'affectation du sol, et donc entraîne de fait le rejet de toute demande d'autorisation de défrichement (1). Il n'est donc pas question de revenir à un usage agricole, même s'il s'agit d'espaces boisés gagnés sur d'anciennes friches (anciennes restanques, oliveraies). De même, pas de coupures pourtant si utiles à la Défense des Forêts Contre l'Incendie (DFCI), pas d'ouverture de pistes selon une interprétation restrictive souvent faite, pas de places de dépôts nécessaires à l'exploitation forestière, pas d'aménagements pour valoriser la gestion cynégétique ou touristique.

Les coupes d'arbres sont soumises à déclaration préalable à la Mairie, sauf cas particuliers (arbres dangereux, etc.) ou selon les arrêtés préfectoraux (2) qui peuvent dispenser de cette déclaration certains types de coupes, ou bien encore s'il est fait application d'un plan simple de gestion agréé ou d'un règlement type de gestion.

Il est donc possible d'avoir une activité d'exploitation, notamment dans le cadre d'un plan simple de gestion agréé qui a programmé les équipements indispensables à la mise en valeur et à sa protection, qui peuvent éventuellement être considérés comme des annexes de la forêt définies par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 (article 27 de la loi, article L 315-1 du code forestier) ; mais pas de diversification !

Les dossiers du Conseil

La suppression des EBC

Les massifs forestiers sont déjà protégés par le code forestier qui réglemente les coupes (article L 10), et en particulier par la réglementation sur le défrichement qui s'applique généralement aux massifs supérieurs à 4 ha et parfois 1 ha.

On peut donc en conclure que le classement en EBC peut pallier une absence de protection pour les arbres isolés, les haies et les boqueteaux, voire les petits bois inférieurs à 4 ha et répondre ainsi au souci d'une commune de conserver un patrimoine boisé qu'elle juge intéressant, mais il n'y a aucun intérêt à classer des massifs de 200 ou 300 ha de bois.

Le déclassement d'un EBC demande une révision du PLU (éventuellement simplifiée pour un projet d'intérêt général), procédure lourde et chère, qui ne se fait donc que pour un projet important, rarement pour une demande individuelle d'un propriétaire forestier. En zone littorale, tout déclassement doit en plus recevoir l'avis favorable de la commission des sites.

De nombreuses communes, qui ont classé de façon excessive tous leurs espaces naturels, se trouvent aujourd'hui confrontées à ce problème, et leur volonté de préservation de ces espaces se retourne contre elles quand elles prévoient une amélioration de l'aménagement de leur territoire. En dehors des opérations dites d'intérêt général, le déclassement doit être argumenté (notamment auprès de la commission des sites), alors qu'à l'inverse c'est le classement qui devrait être clairement justifié au regard des préoccupations d'urbanisme et d'aménagement de l'espace. Pour décrocher un avis favorable, certaines communes compensent un déclassement par le classement d'une surface équivalente ou même supérieure : c'est une aberration, un classement doit se justifier en lui-même et non pour permettre un déclassement par ailleurs.

Les dossiers du Conseil

En conséquence, le CRPF émet les vœux suivants :

Le classement en EBC devrait concerner principalement en zone urbanisée et pour des motifs d'urbanisme, motivés dans le rapport de présentation du PLU, les arbres remarquables, alignements, parcs, haies, bosquets, ripisylves, bois de moins de 4 ha dont le code forestier n'assure pas de fait la préservation.

Les communes qui ont classé de façon abusive des surfaces importantes en EBC sans justification précise devraient prévoir leur suppression au cours des révisions de leur document d'urbanisme

Lors d'une demande de déclassement au cours d'une révision de POS ou PLU, il est fréquent de voir un argumentaire montrant que l'EBC n'avait pas de justification ; dans ce cas, il est illogique de déclasser précisément l'emprise du projet (cas fréquent pour l'implantation d'une ferme photovoltaïque) et non le massif en totalité.

Conclusion

Il est nécessaire aujourd'hui de réviser les appréciations qui ont conduit à des classements excessifs en EBC des espaces boisés, les dispositions du code forestier et du code de l'environnement permettant une protection efficace de la plupart des massif, et les PLU, en tant qu'outils de l'aménagement du territoire tels que l'a impulsé la loi SRU, doivent prendre en compte la nécessité d'une gestion dynamique et durable de ces espaces, qui est le meilleur garant de leur conservation.

Les dossiers du Conseil

(1) Bien distinguer défrichement et coupe :

- un défrichement a pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière pour un nouvel usage (urbanisation, agriculture, infrastructure)
- une coupe bien conduite est une opération sylvicole visant à améliorer ou régénérer un peuplement forestier, le maintien de l'état boisé restant assuré.

-

(2) A titre d'exemple, le Var et les Bouches-du-Rhône ont pris un arrêté en 1978 permettant les coupes rases de taillis inférieures à 10 ha, les coupes d'amélioration et de régénération des peuplements résineux inférieures à 10 ha, etc. (se référer à ces arrêtés pour plus de précisions).