

Législation

Les plans de protection des forêts contre les incendies

par Michel LAGARDE

**Nous n'avons que peu publié
dans nos colonnes
des contributions sur la
législation forestière de l'incendie.
Voici chose faite dans les deux
articles qui suivent, dans lesquels
Michel Lagarde nous présente
un état actuel en matière
de planification :
plan de protection des forêts
contre les incendies
et plan de prévention des risques
d'incendies de forêt.
Par la suite, viendra une analyse
des contentieux récents.**

L'incendie forestier étant aux croisées d'autres activités comme l'urbanisme, sa législation suscite des contentieux assez fournis. Parmi les mesures phares figurent celles de planification.

Cette planification repose sur deux plans. Le premier spécialement forestier, le plan de protection des forêts contre les incendies ; le second, issu du code de l'environnement, le plan de prévention des risques d'incendie de forêt.

Nous entamons ici une chronique sur cette législation spéciale qui doit se composer d'abord de deux articles de législation, consacré à chacun de ces plans. Viendront ensuite, au fil du temps, l'analyse de contentieux récents.

La législation du plan de protection des forêts contre les incendies sera divisée en trois parties. En effet, ces plans ont vocation à s'appliquer dans le cadre d'un massif forestier ; on détaillera ensuite le contenu du plan, l'élaboration et la révision de celui-ci.

Généralités et champ d'application

Les plans de protection des forêts contre les incendies (PPFI) constituent un élément majeur de la politique de l'État, en ce qu'ils comportent des mesures de prévention renforcées et aussi une modulation en fonction du risque. Il s'agit là d'un zonage spécialement forestier, à la différence des plans de prévention des risques (PPR) du Code de l'environnement.

ronnement, même si ces derniers contiennent un volet forestier avec les plans de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF), d'ailleurs mentionnés au code forestier. On observera que le PPFI peut être préparatoire à la création d'un PPRIF, dès lors qu'il doit identifier les territoires sur lesquels les PPRIF doivent être prioritairement élaborés.

Cette législation spéciale figure à un article clef de ce titre sur l'incendie, qui est l'article L. 321-6 (le deuxième article équivalent est l'article L. 321-1 sur le classement des forêts particulièrement exposées). Cet article commande toute une section législative dense du code (section II « Dispositions particulières à certains massifs forestiers »). Outre les dispositions réglementaires qui seront citées ci-dessous, ces plans ont fait l'objet d'une circulaire du 26 mars 2004, DGFARISDFB/C2004-S007.

Les relations de l'article L. 321-6 avec l'article L. 321-1 du Code forestier tiennent à ce que le premier régit un niveau géographique élevé (régional, départemental, massif), alors que le second concerne des « bois » classés. L'existence de ces bois peut être d'ailleurs un facteur d'application de l'article L. 321-6, puisque la circulaire du 26 mars 2004 précisée dispose que : « *Les massifs soumis à des risques faibles, exclus du champ d'application de l'article L. 321-6 peuvent néanmoins faire l'objet d'une partie spécifique du plan, plus succincte, notamment s'ils comprennent des bois classés au titre de l'article L. 321-1 du Code forestier* ».

La loi 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt¹ a élargi leur champ d'application, si bien que ces plans s'appliquent ou ont vocation à s'appliquer à trente-deux départements du Sud de la France. L'article L. 321-6, al. 1 du Code forestier dispose que les dispositions du présent article s'appliquent aux massifs forestiers situés dans les régions Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les départements de l'Ardèche et de la Drôme, à l'exclusion de ceux soumis à des risques faibles figurant sur une liste arrêtée par le représentant de l'Etat dans le département concerné, après avis de la commission départementale de la sécurité et de l'accessibilité.

Il a été jugé que le département du Lot-et-Garonne n'est pas un département limítrophe au sens de l'article L. 321-6 du Code forestier².

Un cadre particulier : le massif forestier

Les plans de protection des forêts contre les incendies reposent sur un zonage particulier « le massif forestier ». Il s'agit là d'une catégorie particulière de zonage peu en usage dans le Code forestier, mais spécifiquement utile ici. Le législateur de l'article L. 321-6 utilise l'expression lorsqu'il précise que « *pour chacun des départements situés dans ces régions, le représentant de l'Etat élaboré un plan départemental ou, le cas échéant, régional de protection des forêts contre les incendies, définissant des priorités par massif forestier. Le projet de plan est soumis, pour avis, aux collectivités territoriales concernées et à leurs groupements. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas donné dans un délai de deux mois*

Mais ni le Code, ni le législateur de l'incendie forestier ne définissent le « massif forestier ». Il revient donc à la circulaire du 26 mars 2004 précitée de préciser que : « *le massif forestier s'entend comme une portion du territoire, homogène en terme de risque d'incendie. La circulaire DERF/SDF/C2002-3017 du 24 septembre 2002, relative à la protection des forêts contre les incendies : territoires prioritaires d'intervention et débroussaillage, définit ainsi les massifs forestiers : ils représentent les bassins de risque relatifs à la protection du territoire contre les incendies de forêt. Ils sont constitués des territoires comprenant les formations forestières et subforestières menacées et des territoires agricoles et urbains attenants, formant un ensemble cohérent en regard du risque d'incendie de forêt* ».

C'est donc le risque qui est le critère du massif, tant comme sous-ensemble que comme cadre. Dans le premier cas, la circulaire précise que « *A l'échelle du département ou de la région : c'est le découpage du territoire par massifs forestiers qui vise à hiérarchiser par grandes zones les niveaux d'intervention* ». Dans le second cas, elle ajoute : « *A l'échelle du massif forestier, pour affiner l'approche, en distinguant trois degrés d'intensité (fort, moyen, faible) et en délimitant les territoires exposés au risque et ceux qui le génèrent, en vue de préciser les actions de protection à mettre en œuvre* ».

La circulaire précise ici que « *dans un souci de cohérence territoriale et opérationnelle, il conviendra de se préoccuper de la*

1 - Voir le livre sur cette loi, <http://www.droitforestier.com/>.

2 - CE 28 juin 1985, M. Jacques Talon et autres, req. no 48738

situation des massifs forestiers aux limites administratives de la zone d'élaboration du plan (limites du département ou de la région) afin d'assurer une continuité de la gestion du risque d'incendie de forêt au niveau de ces interfaces ».

Le contenu du plan

Le plan de protection des forêts contre l'incendie, établi en application de l'article L. 321-6, a pour objectifs la diminution du nombre d'éclosions de feux de forêts et des superficies brûlées ainsi que la prévention des conséquences des incendies sur les personnes, les biens, les activités économiques et sociales et les milieux naturels (art. R. 321-15, al. 1 du C. for.).

Il est établi un plan par département. Toutefois, lorsque la situation le justifie, un plan régional de protection des forêts contre les incendies peut être élaboré à la place de plans départementaux, après accord des préfets intéressés (art. R. 321-15, al. 2 du C. for.).

Le plan de protection des forêts prend en compte le document de gestion de l'espace agricole et forestier mentionné à l'article L. 112-1 du Code rural, lorsqu'il existe (art. R. 321-16, al. 2 du C. for.).

La circulaire précise ici que : « *Le plan doit s'articuler avec le projet territorial de l'État dans le département (ou la région), et plus généralement, s'inspirer des axes d'aménagement du territoire, en particulier, ceux qui touchent à la place des espaces naturels forestiers et agricoles* ».

Par ailleurs, le plan de protection des forêts prend en compte d'autres documents : « *Il tiendra également compte du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques en vigueur (SDACR), élaboré par le Service départemental d'incendie et de secours, ainsi que d'autres documents, en particulier, des orientations régionales forestières (ORF) élaborées sous la responsabilité de la Direction régionale de l'agriculture et de la forêt et des documents d'objectif (DOCOS) élaborés sous la responsabilité de la Direction régionale de l'environnement dans le cadre de la directive Natura 2000, et de tous documents institutionnels de cadrage relatifs à l'aménagement du territoire et à l'information préventive du public, notamment : le dossier départemental des risques majeurs*

(DDRM), les directives territoriales d'aménagement (OTA), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les projets d'intérêt général (PIG) ; les chartes des parcs naturels régionaux ; ainsi que ceux relatifs à l'organisation des moyens de secours : règlement opérationnel départemental (ROD), plans de secours spécialisés (PSS). La mise à l'étude des plans de protection peut néanmoins conduire, en fonction des objectifs retenus, à certaines adaptations ultérieures des autres documents cadres, et en particulier des SDACR » (circulaire précitée, 2.2.).

Le plan de protection des forêts contre les incendies comprend un rapport de présentation et un document d'orientation assorti de documents graphiques (art. R. 321-16, al. 1 du C. for.).

Rapport de présentation par massif forestier. Le rapport de présentation comporte :

a) Un diagnostic de situation par massif forestier, comportant : une évaluation de la stratégie mise en œuvre en matière de prévention et de surveillance et de sa cohérence avec la stratégie mise en œuvre dans le domaine de la lutte contre les incendies ; une description et une évaluation du dispositif de prévention et de surveillance ainsi que des moyens de lutte contre les incendies disponibles, ainsi qu'une évaluation de leur cohérence ; une description et une analyse des méthodes et des techniques employées ;

b) Un bilan descriptif des incendies intervenus depuis au moins les sept dernières années, ainsi qu'une analyse de leurs principales causes (art. R. 321-17 du C. for.).

La circulaire précise abondamment tout ce qui est utile pour qualifier et quantifier le risque (v. au texte). On remarquera l'enjeu global et communautaire : « *Le niveau de risque sera finalement évalué en croissant, pour un point donné, le niveau de l'alea avec le niveau des enjeux évalués au plan humain, économique, forestier, écologique, paysager... Les enjeux écologiques et paysagers doivent être notamment appréciés au regard des politiques nationales et communautaires les concernant* ».

Par ailleurs, le rapport doit s'inspirer « *de la documentation technique et juridique disponible et notamment : Directives et schémas régionaux d'aménagement (DRA et SRA), Schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), Plans intercommunaux de débroussaillement et d'aménagement forestier (PIDAF), Plans d'aménagement de la forêt*

contre l'incendie (PAFI), Plans locaux d'urbanisme (PLU), Plans de prévention des risques d'incendies de forêts (PPRIF), Plans de gestion des réserves naturelles, des sites classés, des parcs nationaux, Aménagements forestiers et Plans simples de gestion, Ordres d'opérations, réglementation locale en vigueur, rapports d'activité des services, ainsi que des atlas des zones exposées à l'aléa feux de forêts et de la cartographie des équipements de prévention, pour les départements qui en disposent » (circulaire, annexe 1).

Document d'orientation. Le document d'orientation précise par massif, et pour la durée du plan :

- a) Les objectifs prioritaires à atteindre en matière d'élimination ou de diminution des causes principales de feux, ainsi qu'en matière d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance et de lutte ;
- b) La description des actions envisagées pour atteindre les objectifs ;
- c) La nature des opérations de débroussaillement déterminée en application de l'article L. 321-5-3 et les largeurs de débroussaillement fixées en application des articles L. 322-5, L. 322-7 et L. 322-8 ;
- d) Les territoires sur lesquels les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés à l'article L. 322-4-1 doivent être prioritairement élaborés ;
- e) Les structures ou organismes associés à la mise en œuvre des actions, ainsi que les modalités de leur coordination ;
- f) Les critères ou indicateurs nécessaires au suivi de la mise en œuvre du plan et à son évaluation (art. R. 321-18 du C. for.).

Plan d'action. La circulaire précise que : « *Le document d'orientation du plan de protection des forêts contre les incendies, prévu par l'article R. 321-18 du Code forestier, en constitue la partie opérationnelle... Il précise par massif forestier et pour la durée du plan... les objectifs prioritaires à atteindre, d'une part en matière d'élimination ou de diminution des causes principales de feux, d'autre part, en matière d'amélioration des systèmes de prévention, de surveillance et de lutte. Cette stratégie est alors traduite sous forme d'un plan d'action visant à atteindre les objectifs identifiés.* ».

Plans de massifs pour la protection des forêts contre les incendies. La circulaire ajoute que : « *L'analyse fine des opérations à réaliser, à dissocier du plan qui constitue un cadre général, relève de documents qui peu-*

vent être qualifiés de plans de massifs pour la protection des forêts contre les incendies ». Ces documents, qui n'auront pas à être approuvés officiellement, mais qu'il est souhaitable d'établir de façon concertée, au sein de groupes de travail dérivés de la procédure d'élaboration du plan départemental (ou régional), pourront être annexés à celui-ci pour en faciliter la mise en œuvre. Leur maîtrise d'ouvrage pourra être assumée par une collectivité, un groupement de collectivités, ou par un établissement public exerçant des responsabilités territoriales reconnues sur le massif.

Débroussaillements, priorités. La circulaire rappelle que : « *Les articles L. 322-5, L. 322-7 et L. 322-8 du Code forestier prescrivent aux préfets des départements concernés de fixer les largeurs de débroussaillement aux abords des principales infrastructures d'équipement du territoire* » (lignes électriques, voies publiques, voies ferrées). Elle ajoute : « *L'indication des largeurs de débroussaillement fixées s'insère donc tout naturellement dans le plan de protection des forêts contre les incendies... Le plan pourra établir des priorités pour la mise en place des débroussaillements* ».

Documents graphiques. Les documents graphiques délimitent, par massif forestier, les territoires exposés à un risque d'incendie fort, moyen ou faible, ainsi que les territoires qui génèrent un tel risque (art. R. 321-19, al. 1 du C. for.).

Ils indiquent les aménagements et équipements préventifs existants, ceux dont la création ou la modification est déjà programmée, ainsi que ceux qui sont susceptibles d'être créés (art. R. 321-19, al. 2 du C. for.). Ils identifient également, en application de l'article L. 322-3, les zones qui sont situées à moins de deux cents mètres de terrains en nature de bois, forêts. Ils localisent les territoires sur lesquels des plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés à l'article L. 322-4-1 doivent être prioritairement élaborés (art. R. 321-19, al. 4 du C. for.).

La circulaire du 26 mars 2004 précitée dispose sur ce point que : « *le plan de protection des forêts contre les incendies en identifiant, à partir des études de risque, les territoires à doter en priorité d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) prépare la mise en application de l'article L. 322-4-1 du Code forestier. Le dispositif des plans de prévention offert par les articles L. 562-1 à L.* ».

562-7 du Code de l'environnement est un outil particulièrement intéressant, notamment pour traiter les interfaces périurbaines des massifs forestiers et plus généralement toute zone où les enjeux humains et patrimoniaux sont particulièrement forts. Certains sites naturels et paysagers peuvent être retenus parmi les priorités, compte tenu de leur enjeu communautaire (sites Natura 2000) et de la volonté déjà manifestée de les sauvegarder (réserves naturelles, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, arrêtés de biotopes...) ou de l'existence d'inventaires attestant de l'intérêt de la faune et de la flore (ZNIEFF, atlas et plans de paysage, cartes paysagères...).

L'élaboration et la révision du plan

L'article L. 321-6 du Code forestier dispose que : « *le représentant de l'État élabore un plan départemental ou, le cas échéant, régional* ».

La circulaire du 26 mars 2004 ajoute : cet article « *laisse la possibilité d'opter entre la rédaction d'un plan régional ou de plans départementaux* ». Le choix entre un plan régional et plusieurs plans départementaux relève de la compétence initiale du préfet de zone en concertation avec les préfets de région et départementaux (v. la circulaire, 3.1.). Toutefois, la circulaire précise que : « *le traitement stratégique de la prévention et de la lutte contre les incendies relève principalement d'ordres d'opération départementaux qu'il peut être préférable de rapprocher de plans de protection eux-mêmes départementaux* ». Dans tous les cas, « *L'État sera le maître d'ouvrage des plans de protection des forêts contre les incendies* ».

Le préfet de zone et ses experts techniques et juridiques, jouent un rôle fondamental : « *Au titre de la mission de coordination et d'harmonisation des politiques régionales et départementales de prévention des incendies de forêts et de lutte dont ils sont chargés, les préfets de zone sont susceptibles d'apporter aux préfets responsables, un appui à l'élaboration de ces plans. C'est notamment le cas en zone Sud où la Délégation à la protection de la forêt méditerranéenne, placée sous l'autorité du préfet de zone, dispose d'experts techniques et juridiques qu'il est recommandé d'associer très en amont de vos travaux sur*

les plans de protection. » (Circulaire, 3.1). D'ailleurs, le financement est assuré par l'État : « *L'élaboration et la révision du plan sont financées par l'État, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales* ».

Plan régional. Lorsqu'il est décidé d'établir un plan régional de protection des forêts, celui-ci est élaboré par le préfet de région, avec l'accord des préfets des départements intéressés. Les directeurs départementaux des services d'incendie et de secours concernés sont associés à cette élaboration, pour ce qui relève de leurs attributions (art. R. 321-20, al. 2 du C. for.).

Plan départemental. Le préfet élabore le plan départemental de protection des forêts contre les incendies. Il associe à la préparation de ce plan le directeur départemental des services d'incendie et de secours pour ce qui relève de ses attributions (art. R. 321-20, al. 1 du C. for.).

Avis de commissions départementales. Le projet de plan est soumis pour avis à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Cette commission dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de réponse à l'issue de ce délai, son avis est réputé favorable (art. R. 321-21, al. 1 du C. for.).

Le projet de plan régional est soumis pour avis, dans les mêmes conditions, aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité des différents départements intéressés (art. R. 321-21, al. 2 du C. for.).

Avis des collectivités territoriales. La saisine des commissions précitées est un préalable (v. circulaire, 3.1.). Le préfet transmet ensuite le projet de plan pour avis aux collectivités territoriales concernées et à leurs groupements. Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent d'un délai de deux mois pour faire connaître leurs observations éventuelles. À défaut de réponse à l'issue de ce délai, leur avis est réputé favorable (art. R. 321-22 du C. for.).

Avis de la commission régionale de la forêt. Le projet de plan est également soumis pour avis à la commission régionale de la forêt et des produits forestiers, qui dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut de réponse à l'issue de ce délai, son avis est réputé favorable (art. R. 321-23 du C. for.).

Durée du plan. Le plan de protection des forêts contre les incendies est arrêté par le

Michel LAGARDE
Docteur d'Etat en
Droit
Maître de
Conférences
à l'Université de Pau
et des Pays de l'Adour
Avocat à la Cour
Ancien Professeur de
législation
forestière à l'ENGREF
www.droitforestier.com

préfet responsable de son élaboration, pour une période de sept ans (art. R. 321-24, al. 1 du C. for.).

Au terme de la période de sept ans, un nouveau plan est élaboré. Le rapport de présentation mentionné à l'article R. 321-17 est complété par une évaluation du plan précédemment en vigueur (art. R. 321-25, al. 2 du C. for.). La circulaire du 26 mars 2004 précise que « *Un an au moins avant le terme de la période de validité de 7 ans du plan, la procédure d'élaboration d'un nouveau plan sera initiée* ».

Publications. L'arrêté est publié au recueil des actes administratifs de l'État dans le département ou, le cas échéant, au recueil des actes administratifs de l'État dans la région et aux recueils des actes administratifs de l'État dans chacun des départements concernés. Il fait en outre l'objet d'une publication dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département ou la région, selon le cas. Une copie de l'acte d'approbation du plan est ensuite affichée en mairie pendant une durée de deux mois. Le plan approuvé est tenu à la disposi-

tion du public en préfecture (art. R. 321-24, al. 2 du C. for.).

Modification. Le plan peut être modifié avant la fin de sa validité selon la procédure décrite aux articles R. 321-20 à R. 321-24 (art. R. 321-25, al. 1 du C. for.). La circulaire du 26 mars 2004 précise que « *La possibilité est laissée au préfet responsable de modifier le plan avant la fin de sa validité. Cette décision devra toutefois être motivée par des raisons de force majeure notamment une catastrophe naturelle d'ampleur telle, qu'elle met en cause la mise en œuvre du plan initial (exemple : tempêtes de décembre 1999), une évolution imprévisible du contexte des mises à feu, une évolution marquée du contexte socio-économique, une évolution importante dans l'implication de certains partenaires...»* ».

Cette législation fait donc l'objet de contentieux, dont il sera rendu compte ultérieurement.

M.L.

Résumé

Ce texte est une synthèse juridique du statut législatif et réglementaire des plans de protection des forêts contre les incendies de forêt : définition du massif forestier, contenu du plan, élaboration et révision du plan.

Summary

Legislation - Forest protection plans against wildfire

This article is a synthesis of the legal aspects of the legislation and regulations governing forest protection plans against wildfire: definition of a mountainous forested area, plan contents, drafting and revising the plan.

Resumen

Legislación - Los planes de protección de bosques contra los incendios

Este texto es una síntesis jurídica del estatuto legislativo y reglamentario de los planes de protección de bosques contra los incendios del bosque: definición del masivo forestal, contenido del plan, elaboración y revisión del plan.