

Législation

Les plans de prévention des risques d'incendies de forêt

par Michel LAGARDE

Le présent article vient compléter le précédent (sur les plans de protection des forêts contre les incendies), quant au plan de prévention des risques d'incendie de forêt, venant ainsi parfaire le statut législatif ou réglementaire de ces plans.

Disons d'emblée, qu'il n'est pas du ressort du Code forestier que de contrôler les implantations humaines, et leurs relations avec la forêt (même si dans l'histoire, encore récente, avant la loi forestière du 9 juillet 2001, existait une servitude sur certaines constructions sises à proximité des forêts). C'est pourquoi la loi 91-5 du 3 janvier 1991 (art. 21) modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt avait institué un document spécifique à cette fin, le plan de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF). Les PZSIF ont été abrogés par la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dont les dispositions sur ce point ont été codifiées aux articles L. 562-1 à L. 562-9 du Code de l'environnement (voir également son décret d'application 95-1089 du 5 octobre 1995 modifié).

Cette loi a substitué aux PZSIF les plans de prévention des risques naturels (PPRN), dans un souci multiple de simplification des procédures, de renforcement des moyens d'intervention et d'adaptation, puisqu'un PPR peut ne porter que sur un seul des risques auxquels un territoire donné est exposé. Le PPR a donc été appliqué aux incendies de forêt, sous l'appellation de plan de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF).

1 - Pour une synthèse du droit de l'environnement, voir le cours de droit de l'écologie, professé à l'UPPA, et disponible sur www.droitforestier.com

Actuellement, le cadre législatif et réglementaire des PPR est codifié au Code de l'environnement¹ aux articles L. 562-1 à L. 562-9 et R. 562-1 à R. 562-12.

L'objet des présents développements est de centraliser ici les dispositions spécifiquement forestières, étant précisé que l'ensemble de la législation des PPRN s'applique aux forêts soumises à risque. On ne reprendra pas ici les dispositions générales des PPR, mais uniquement celles spécifiques à la forêt (PPRIF). Celles-ci s'ordonnent en trois volets : certaines figurent au Code de l'environnement, d'autres au Code forestier ; il convient de citer aussi une circulaire.

Par la suite, la loi 2003-699 du 30 juillet 2003 (art. 45) a introduit au Code de l'environnement un nouvel article L. 565-2 sur les schémas de prévention des risques naturels, facultatifs et dépourvus de valeur contrainante.

Enfin, le décret 92-273 du 23 mars 1992 relatif aux plans de zones sensibles aux incendies de forêt et le décret 93-351 du 15 mars 1993 relatif aux plans d'exposition aux risques naturels prévisibles, abrogés par le décret 95-1089 du 5 octobre 1995, demeurent en vigueur en tant qu'ils sont nécessaires à la mise en œuvre des plans de zones sensibles aux incendies de forêt et des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles valant plan de prévention des risques naturels prévisibles en application de l'article L. 562-6 du Code de l'environnement (art. R. 562-12 du C. envir.).

Les dispositions du Code de l'environnement

Terrains boisés, renvoi au Code forestier. Le Code de l'environnement dispose que l'État élabore et met en application des PPR notamment des incendies de forêt. Les mesures de prévention prévues aux 3^e et 4^e du II de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du Code forestier (art. L. 562-1, IV). Ces dispositions sont sanctionnées pénalement (v. art. L. 562-5 du C. envir.).

Élaboration, communes forestières.

En outre, dans le cadre de l'élaboration du PPR, l'article R. 562-7 du Code de l'environnement ajoute que le projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles est soumis à l'avis des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme dont le territoire est couvert, en tout ou partie, par le plan.

Si le projet de plan contient des mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets ou des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde relevant de la compétence des départements et des régions, ces dispositions sont soumises à l'avis des organes délibérants de ces collectivités territoriales. Les services départementaux d'incendie et de secours intéressés sont consultés sur les mesures de prévention des incendies de forêt ou de leurs effets. Si le projet de plan concerne des terrains agricoles ou forestiers, les dispositions relatives à ces terrains sont soumises à l'avis de la chambre d'agriculture et du centre national de la propriété forestière. Tout avis demandé en application des trois alinéas ci-dessus qui n'est pas rendu dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande est réputé favorable.

Zones de danger et zones de précaution. Ces plans ont pour objet, en tant que de besoin :

– 1^o, de délimiter les zones exposées aux risques, dites « zones de danger », en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités ;

– 2^o, de délimiter les zones, dites « zones de précaution », qui ne sont pas directement exposées aux risques, mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1^o (art. L. 562-1-II, du C. envir.).

L'évaluation du risque qui fonde les interdictions génère un abondant contentieux forestier dont on rendra compte dans un article ultérieur.

Mesures à l'intérieur des zonages. Les PPR ont également pour objet :

– 3° de définir les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde qui doivent être prises, dans les zones mentionnées au 1° et au 2°, par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, ainsi que celles qui peuvent incomber aux particuliers ;

– 4° de définir, dans les mêmes zones, les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou utilisateurs (art. L. 562-1-II du C. envir.). La réalisation de ces mesures peut être rendue obligatoire en fonction de la nature et de l'intensité du risque dans un délai de cinq ans, pouvant être réduit en cas d'urgence. À défaut de mise en conformité dans le délai prescrit, le préfet peut, après mise en demeure non suivie d'effet, ordonner la réalisation de ces mesures aux frais du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur (art. L. 562-1-III du C. envir.).

Spécificités forestières. Les mesures de prévention prévues aux 3° et 4° du II, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du Code forestier (art. L. 562-1-IV du C. envir.). Le titre II du livre III cité correspond à la « Défense et lutte contre les incendies » ; le livre IV : cité correspond à « Forêts de protection – Lutte contre l'érosion » (sur ce dernier livre, voir ci-après le fascicule Forêts environnementales).

Espaces mis en culture ou plantés. Les travaux de prévention imposés en application du 4° du II à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités (art. L. 562-1-V du C. envir.).

Opposabilité immédiate. Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques natu-

rels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique. Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé ou si le plan n'est pas approuvé dans un délai de trois ans (art. L. 562-2 du C. envir.).

Plans de zones sensibles aux incendies de forêt. Valent notamment plan de prévention des risques naturels prévisibles, les plans de zones sensibles aux incendies de forêt établis en application de l'article 21 de la loi 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt. Leur modification ou leur révision est soumise aux dispositions du présent chapitre (art. L. 562-6 du C. envir.). Afin de définir les mesures de prévention à mettre en œuvre dans les zones sensibles aux incendies de forêt, le préfet élabore, en concertation avec les conseils régionaux et conseils généraux intéressés, un plan de prévention des risques naturels prévisibles. (art. L. 562-9 du C. envir.).

Communication des données par l'Etat. Sur demande des collectivités territoriales ou de leurs groupements, motivée par la sécurité des personnes et des biens sur les territoires de leur compétence, l'Etat et ses établissements publics communiquent à cette seule fin gratuitement à ces collectivités et à leurs groupements les données dont

Photo 1 :
Les zones d'interface habitat-forêt sont particulièrement sensibles au risque d'incendie de forêt.
Photo DA



2 - L'article L. 322-3 du Code forestier dispose que : « *Dans les communes où se trouvent des bois classés en application de l'article L. 321-1 ou inclus dans les massifs forestiers mentionnés à l'article L. 321-6, le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé sont obligatoires sur les zones situées à moins de 200 mètres de terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements et répondant à l'une des situations suivantes... ».*

ils disposent. Toutefois, ils peuvent mettre à la charge des demandeurs les frais de reproduction et de transmission de ces données. Un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre du présent article (art. L. 563-5 du C. envir.).

Information des citoyens. Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques naturels prévisibles (v. art. L. 125-2 du C. envir. et R. 125-9 et suiv.).

Les dispositions du Code forestier

Le code forestier renvoi d'abord au Code de l'environnement : afin de définir les mesures de prévention à mettre en œuvre dans les zones sensibles aux incendies de forêt, le représentant de l'État dans le département élabore, en concertation avec les conseils régionaux et généraux, les communes et leurs groupements ainsi que les services départementaux d'incendie et de secours intéressés des plans de prévention des risques naturels prévisibles établis en application des articles L. 562-1 à L. 562-7 du Code de l'environnement (art. L. 322-4-1-I du C. for.).

Bande d'isolation des installations par rapport aux bois. Dans les zones délimitées par un plan de prévention des risques d'incendie de forêt visées aux 1^o et 2^o du II de l'article L. 562-1 du Code de l'environnement, où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles peuvent être autorisées, toute opération nouvelle d'aménagement visée au titre I^{er} du livre III du Code de l'urbanisme comporte obligatoirement dans son périmètre une bande de terrain inconstructible à maintenir en état débroussaillé isolant les constructions des terrains en nature de bois, forêts, landes, maquis, garrigue, plantations ou reboisements (art. L. 322-4-1-II du C. for.).

La bande de terrain inconstructible mentionnée au premier alinéa du II de l'article L. 322-4-1 est d'une profondeur minimale de cinquante mètres sans toutefois excéder deux cents mètres. Cette profondeur est fixée

par le règlement du plan de prévention des risques naturels.

Terrains débroussaillés. En outre, le PPRIF peut imposer le débroussaillage et le maintien en l'état débroussaillé des terrains compris dans les zones qu'il détermine en vue de la protection des constructions.

Associations syndicales. Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 322-3 sont applicables (l'article L. 322-3 s'achève en précisant que le débroussaillage et le maintien en l'état débroussaillé des terrains concernés par les obligations résultant du présent article et de l'article L. 322-1 peuvent être confiés à une association syndicale constituée conformément à l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004) (art. L. 322-4-1, al. 3 du C. for.).

Travaux exécutés par les collectivités à la demande des propriétaires. Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes ont la faculté d'effectuer ou de faire effectuer, à la demande des propriétaires, les travaux de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé prescrits en application des articles L. 322-3 (débroussaillage de plein droit)² et L. 322-4-1 (débroussaillage au titre des PPRIF). Dans ce cas, ils se font rembourser les frais engagés par les propriétaires des terrains, constructions, chantiers, travaux et installations de toute nature concernés par les travaux (art. L. 322-4-2 du C. for.).

Les dispositions issues des circulaires

La circulaire actuellement applicable est celle interministérielle (ministres de l'intérieur, de l'équipement, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et de l'environnement) du 28 septembre 1998 relative aux plans de prévention des risques d'incendie de forêt. De ce texte, on retiendra ce qui suit.

Absence de caractère réglementaire. La circulaire confirme que : « *dans les bois et massifs forestiers, le PPRIF ne pourra pas rendre obligatoire la réalisation de mesures allant au-delà des dispositions du titre II du livre III du Code forestier, par exemple en terme de débroussaillage* ». Force reste à la loi et au règlement, la circulaire ne pouvant avoir pour les tiers un caractère réglementaire, conformément au droit commun.

Délimitation des zones réglementaires. La circulaire précise que le PPRIF pourra ainsi comprendre des zones dans lesquelles toute construction nouvelle est interdite, à l'exception notamment des aménagements destinés à protéger la forêt ou les constructions existantes.

Prescriptions d'urbanisme. La circulaire ajoute que dans chacune des zones qu'il délimite, le PPRIF peut ainsi déterminer les travaux ou installations qui sont interdits, les conditions particulières de sécurité applicables aux projets autorisés et les mesures de prévention des incendies de forêts adaptées à la nature des risques.

Il peut notamment prescrire ou recommander :

- la réservation à l'intérieur du périmètre de toute opération nouvelle d'aménagement qui sera autorisée d'une bande inconstructible, débroussaillée et partiellement déboisée, l'isolant de la forêt ;

- les conditions d'accès aux opérations nouvelles par des voies, le cas échéant doubles en totalité ou en partie, permettant en tant que de besoin le croisement des véhicules de secours ou deux accès opposés, et la longueur maximale des voies en cul-de-sac ;

- les conditions de desserte par les réseaux, notamment d'alimentation en eau.

Prescriptions de gestion. La circulaire précise que peuvent être imposés :

- l'élagage et la taille en permanence des arbres de telle sorte que les premiers feuillages soient maintenus à une distance minimale, qu'il détermine, de tout point des constructions ;

- les règles applicables au stockage des matériaux ;

- les règles de gestion de certaines installations classées, comme les décharges ;

- les moyens de secours à prévoir sur place tels qu'une réserve d'eau maintenue pleine, qu'un dispositif d'extinction, remisé dans un coffre ou un bâtiment incombustible, ou que l'installation d'appareils de lutte contre l'incendie normalisés en limite des opérations d'aménagement, les caractéristiques de ces moyens de secours étant déterminés par le PPRIF en fonction des caractéristiques de l'opération autorisée.

Prescriptions de construction. La circulaire précise que peuvent être prévues des règles de construction, telles que :

- le comportement au feu de la surface de toiture et des parements extérieurs l'occupation des ouvertures en façades et en chemi-

nées par des matériaux résistants au feu et coupe-feu ;

- l'installation des réserves de combustibles solides à une distance minimale des bâtiments à déterminer qui ne devrait pas être inférieure à 8 mètres, à moins qu'elles ne soient placées dans des remises ayant les mêmes caractéristiques que ces bâtiments ;

- l'installation des réserves de combustibles liquides ou liquéfiés à une distance minimale à déterminer et qui ne devrait pas être inférieure à 5 mètres, y compris la mise en œuvre des mesures de protection de ces réserves et de leurs canalisations.

Associations syndicales. La circulaire ajoute que « *Le PPRIF peut également (art. 4 du décret du 5 octobre 1995) subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargée de la réalisation de travaux ou de l'entretien des espaces, ouvrages et matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêts, dont l'autorisation sera demandée au préfet. Cette prescription n'est applicable que lorsque les procédures d'autorisation permettent d'y recourir (opérations réalisées sous forme de lotissements et de permis de construire groupés). Par contre, il n'est pas juridiquement possible d'imposer une telle contrainte à une construction individuelle* ».

Sécurité des personnes et prévention. La circulaire prévoit que des mesures d'ensemble doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, et peuvent aussi incomber aux particuliers. Elles sont notamment destinées à la sécurité des personnes et à la prévention de l'incendie, et qui peuvent porter sur :

- les règles relatives aux réseaux et aux infrastructures publics desservant le secteur d'application du PPR et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours (par exemple, la sécurisation de l'alimentation en eau en cas de coupure de courant, l'entretien de voiries, etc.) ;

- la réalisation par les particuliers ou leurs groupements de travaux déterminés par le PPR contribuant à la prévention des risques et la gestion par eux de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance d'incendies ;

- la constitution d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien

en condition d'ouvrages ou de matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêts.

La circulaire ajoute que le règlement doit distinguer clairement, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur mise en œuvre. Toutefois, les textes relatifs aux associations syndicales (loi du 21 juin 1865 et suivantes) ne permettent pas de mettre en place des associations forcées pour la prévention des incendies de forêt.

Mesures quant aux installations et plantations existantes. La circulaire précise que des mesures peuvent porter sur l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du PPR. Elles peuvent notamment reprendre certaines règles de gestion et de construction citées plus haut, notamment en ce qui concerne l'élagage et la taille des arbres autour des constructions, et l'occultation des ouvertures et la protection des pièces de charpentes des bâtiments. Elles peuvent édicter le remplacement des parties extérieures des constructions constituées de matériaux inflammables (par exemple, les volets en PVC). Toutefois (art. 5, 2^e alinéa du décret du 5 octobre 1995), le PPR

ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée. Le règlement doit distinguer clairement, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur mise en œuvre. En outre (art. 5, 2^e alinéa du décret du 5 octobre 1995), les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien. à la date d'approbation du plan. Cette limitation ne comprend pas, a priori, les mesures de gestion des biens existants, relevant du chapitre 3 ci-dessus, mais doit s'entendre pour l'ensemble des risques si le plan concerne plusieurs risques ou si plusieurs plans affectent ce bien.

M.L.

Résumé

Ce texte est une synthèse juridique du statut législatif et réglementaire des plans de prévention des risques d'incendies de forêt, ceci à travers trois sources : le code de l'environnement, le code forestier, les circulaires.

Summary

Legislation - Forest wildfire risk prevention plans

This article is a synthesis of the legal aspects of the legislation and regulations governing forest wildfire risk prevention plans based on three sources: two French national codes, one for the environment, the second for forests; and administrative orders.

Resumen

Legislación - Los planes de prevención de riesgos de incendios de bosques

Este texto es una síntesis jurídica del estatuto legislativo y reglamentario de los planes de prevención de riesgos de incendios de bosque, esto a través de tres fuentes: el código del medio ambiente, el código forestal, las circulares.