

L'arbre et la haie dans les documents d'urbanisme

Cette présentation a été réalisée dans le cadre des journées de l'arbre et de la haie champêtre organisée par l'association éponyme (A.F.A.H.C.).

En 2009, cette manifestation s'est déroulée sur le territoire du Parc naturel régional de l'Avesnois (PNRA), en partenariat avec les services du Syndicat mixte du Parc.

Une des missions des services du PNRA est d'accompagner les élus du territoire du Parc dans l'élaboration de leur Plan Local d'Urbanisme (PLU, anciennement appelé Plan d'Occupation du Sol ou POS) pour favoriser la préservation de l'arbre et de la haie dans ces documents. Ils préconisent pour ce faire l'utilisation de certaines dispositions du code de l'urbanisme.

L'AFAHC a donc sollicité les services du Parc pour présenter ces préconisations et la démarche concertée de préservation du bocage qu'ils proposent aux communes ou intercommunalités élaborant leur PLU.

Bien que s'estimant moins légitimes que les services de l'Etat, garant de la bonne application des lois, pour présenter ces dispositifs réglementaires, les services du Parc se sont livrés à cet exercice.

Il s'agira donc d'aborder le PLU, document d'urbanisme communal ou, plus rarement, intercommunal, et les articles du code de l'urbanisme (CU) qui permettent la préservation de l'arbre et de la haie dans ce document. En particulier, deux articles du code de l'urbanisme ont cette vocation.

Ainsi, après avoir présenté le contenu du PLU (I), il s'agira de détailler l'article L130-1 (II) et l'article L123-1-7 du CU (III), et, en conclusion, de les comparer.

Le PLU est un document auquel devront être conformes les autorisations d'urbanisme demandées, en particulier les permis de construire et déclarations de travaux, sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité.

En l'absence de PLU, c'est le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Le PLU permet donc d'adapter la législation nationale au contexte local. L'élaboration du PLU est de la compétence des élus.

I) Le contenu d'un PLU¹ et la préservation du patrimoine végétal :

Les documents du PLU permettant la préservation du patrimoine végétal sont le rapport de présentation, le PADD, le règlement et le plan de zonage. Il est possible que des orientations d'aménagement soient définies.

A) Le rapport de présentation

C'est le diagnostic de la commune ou l'intercommunalité et l'explication des choix effectués par les élus en matière d'urbanisme communal. Il est malheureusement souvent négligé par les BE. Il doit analyser l'état initial de l'environnement (art. R123-2 du CU), et donc le patrimoine végétal, et évaluer les incidences du PLU sur l'environnement et ce patrimoine.

B) Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Il exprime les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune ou l'intercommunalité (art R.123-3 CU). Le PADD aborde le projet sur lequel la commune ou l'intercommunalité souhaite s'engager pour les 10 à 15 ans à venir.

¹ Art. R123-1 du CU

L'efficacité de la protection, par le PLU, de l'arbre et des haies dépend en grande partie du degré de prise en compte de l'environnement dans le PADD.

Le PADD peut contenir l'affirmation de la volonté de la commune ou l'intercommunalité de préserver les boisements et le maillage bocager.

C) Le règlement et le plan de zonage :

Le règlement, très précis, et le zonage, le document graphique du PLU, ont pour principale fonction de délimiter et encadrer les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières (La zone N engendre une certaine protection) et, s'il y a lieu, les espaces boisés classés, les emplacements réservés, les éléments de paysage, sites et secteurs à protéger,.. Le règlement fixe les règles applicables à l'intérieur de chacune de ces zones (R.123-4 CU). En particulier, les espaces libres et plantations de chaque type de zone peuvent être détaillés mais cela n'est pas obligatoire.

D) Les orientations d'aménagement :

Pour certains secteur(s) ou quartier(s) qui le méritent, les orientations d'aménagement sont possibles pour prévoir les actions ou opérations d'aménagement de notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages et le patrimoine.

II) Les Espaces Boisés Classés (EBC) au titre de l'article L130-1 du code de l'urbanisme

Il convient de détailler en quoi consiste ce classement (A), avant d'aborder les démarches qu'il engendre (B) puis les sanctions du non-respect de ces obligations (C). Enfin, il s'agira de traiter des exceptions à l'application de ces obligations (D).

A) Le classement des arbres et haies dans le PLU au titre de l'article L130-1 du code de l'urbanisme : une protection très (trop?) stricte

L'article L130-1 du code de l'urbanisme dispose que « Les PLU peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer [...]. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. »² Il s'agit donc d'une protection très contraignante.

Les EBC doivent figurer sur le plan de zonage du PLU.

Cette disposition engendre des subtilités mal connues :

→ Il est question d'« espace ». Cependant, l'article L130-1 s'applique aux haies et aux arbres.

→ Le classement n'est pas subordonné à l'existence préalable d'un boisement ou d'une formation arborée. Il est donc possible d'utiliser cet article pour permettre la création de boisements ou de linéaires de haies, qui, une fois existants, seront protégés.

→ L'interdiction de « tout changement d'affectation » n'est pas claire : On suppose:

- qu'elle permet, concernant les boisements : le maintien de la vocation ≠ affectation (un bois privé pourra devenir jardin public),

² Art. R130-20 du CU : le maire ou Président EPCI informe le Centre Régional de la Propriété Foncière (CRPF) **de la création d'EBC**

Art. L123-13 du CU : La suppression d'un EBC suppose une révision du PLU, non pas une modification, procédure plus légère.

- qu'elle impose, concernant un alignement d'arbres ou une haie : le maintien de la continuité,
- qu'elle interdit, concernant un arbre isolé : qu'il soit abattu ou drastiquement élagué.

Il est à noter que la jurisprudence est très stricte concernant la notion d'interdiction de « tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements ».

Si cela est justifié, le règlement du PLU peut interdire toute construction autour de l'élément classé. Pour des arbres de haut-jet, cela permettra de protéger les racines ou le houppier.

B) La déclaration préalable des coupes et abattages d'arbres en EBC et pendant l'élaboration des PLU

Elle est prévue par l'article R421-23-g du CU. Pour couper ou abattre des arbres en EBC, il faut une déclaration préalable auprès du maire. Cette déclaration doit être déposée par le propriétaire à la mairie ; l'opposition peut être formulée dans le délai d'un mois (art. R130-2 du CU).

La Circulaire du 1er août 1977 définit la coupe et l'abattage : « La coupe est l'opération présentant un caractère régulier, se rattachant à l'idée de sylviculture. L'abattage a un caractère accidentel (sic) et plus limité »

Ces opérations doivent être justifiées pour « des raisons de sécurité, réaménagement ou vieillesse » ou « répondant [...] aux règles établies de sylviculture et de récolte des produits »

Un alinéa du même article L130-1 du CU est très intéressant pour la préservation des arbres et haies, et pourtant méconnu : « Dans les bois, forêts ou parcs situés sur le territoire de communes où l'établissement d'un PLU a été prescrit, ainsi que dans tout espace boisé classé, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à déclaration préalable... La délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU peut également soumettre à déclaration préalable, sur tout ou partie du territoire concerné par ce plan, les coupes ou abattages d'arbres isolés, de haies ou réseaux de haies et de plantations d'alignement »³

C) La sanction du défrichage ou l'absence de déclaration de coupes et abattages d'arbres en EBC

Le défrichage ou l'absence de déclaration de coupes et abattages d'arbres en EBC sont sanctionnés par les articles L480-1 à L480-4 du CU. Les infractions peuvent être relevées par l'autorité publique en particulier dans le cadre du droit de visite de l'article L460-1 du CU, et par des tiers (association de défense de l'environnement par exemple) mais leur constat doit être réalisé par une personne dûment habilitée. Le PV doit alors être transmis sans délai au parquet.

Outre les amendes, qui peuvent aller de 1200 à 300 000 euros (!), le juge peut ordonner des mesures de remise en état⁴.

Le défrichage ou l'absence de déclaration de coupes et abattages d'arbres en EBC sont également soumis à sanction administrative⁵ : Le préfet peut, dans les trois ans qui suivent

³ Art. R130-20 du CU : le maire ou Président EPCI informe le CRPF de la décision prescrivant l'élaboration du PLU

⁴ Art. R130-23 du CU

l'année au cours de laquelle des déboisements ou des travaux illicites ont été exécutés, ordonner le rétablissement des lieux en nature de bois. Faute par le propriétaire de faire la plantation ou le semis dans le délai prescrit par le préfet, il y est pourvu par l'administration aux frais du propriétaire... Cette même procédure est applicable au cas où des travaux dont l'exécution a été prescrite n'ont pas été exécutés, le délai de trois ans partant de la fin de l'année au cours de laquelle ils auraient dû l'être.

D) Les exceptions à la déclaration préalable : la prise en compte des autres législations

En vertu de l'article R130-1 du CU, la déclaration n'est pas requise :

- 1° Lorsque le propriétaire procède à l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts ;
- 2° Lorsque les bois et forêts sont soumis au régime forestier (forêts publiques domaniales ou communales gérées par l'ONF) ;
- 3° Lorsque la coupe est réalisée dans le cadre d'un plan simple de gestion agréé (cf. code forestier) ;
- 4° Lorsque les coupes entrent dans le cadre d'une autorisation par catégories définies par arrêté du préfet⁶..;
- 5° Lorsque les coupes font l'objet d'une autorisation délivrée au titre des articles R222-13 à R222-20, R412-2 à R412-6 du code forestier, ou du décret du 28 juin 1930 pris pour l'application de l'article 793 du code général des impôts.

D'autres exceptions à la déclaration préalable existent :

- La demande d'autorisation de défrichement présentée en application des articles L.312-1 et suivants du code forestier dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L.130-1 vaut déclaration préalable de coupe ou d'abattage d'arbres au titre de cet article.
- Au sens du code forestier, les équipements indispensables à la mise en valeur (ex : desserte) et à la protection de la forêt (ex : défense contre incendie) sont considérés comme des annexes de la forêt (L315-1- du code forestier) et à ce titre sont dispensés de déclaration préalable.

III) La préservation dans le PLU au titre de l'article L123-1 7° du CU : une disposition favorisant le dialogue

A) L'article L123-1 7° du CU et ses modalités d'application

En vertu de l'article L123-1 du code de l'urbanisme, « Les PLU... peuvent :... 7° identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les... sites et secteurs à protéger ou mettre en valeur pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ».

Il est possible d'identifier des arbres et haies dans ce cadre.

Ces éléments devront alors figurer dans le plan de zonage du PLU.

Leur destruction ou arrachage est alors soumise à déclaration préalable auprès du Maire⁷. Le règlement du PLU peut aussi soumettre l'acceptation de la déclaration à condition(s) (cf. infra). L'absence de déclaration est soumise à la même sanction que l'absence de déclaration de coupe ou abattage d'EBC.

⁵ Art. R130-23 du CU

⁶ Art. L130-1 du CU : arrêté préfectoral pris après avis CRPF

⁷ Art. R421-23-h du CU

Comme pour les EBC, le règlement du PLU peut interdire toute construction autour de l'élément classé si cela est justifié dans le rapport de présentation.

B) La démarche concertée de préservation du bocage proposée par le PNRA aux communes ou intercommunalités

Le PNRA a mis en place cette démarche en concertation avec la chambre d'agriculture et les services de la DDE. La préservation du bocage passe principalement par l'application de l'article L123-1 7° du CU. En effet, cet article permet l'évolution du bocage et ainsi prend en compte l'évolution des pratiques agricoles. Cela dit, certaines communes décident de préserver de façon plus forte certains alignements d'arbres remarquables pour leur esthétique ou pour leur valeur culturelle.

L'équipe du Parc propose aux communes, dans le cadre de l'élaboration de leur PLU, de la mettre en œuvre. Si l'équipe municipale accepte, ce qui est jusqu'ici systématiquement le cas, une assistance technique en trois étapes est mise en œuvre :

- Inventaire du linéaire de haies
- Analyse du maillage bocager de la commune ou de l'intercommunalité
- Animation des réunions de concertation avec les exploitants agricoles et les acteurs locaux concernés.

Lors de la réunion de concertation, les services du Parc incitent les participants à classer des haies contribuant au mieux au maintien du paysage bocager et de la continuité écologique.

Ainsi, ils présentent une carte du maillage analysé selon les critères suivants :

- Haies hautes boisées (biodiversité) : notamment têtards et ripisylve,
- Haies ayant un intérêt paysager particulier : Haies bordant routes et chemins et haies intégrant le bâti,
- Haies anti-érosives : haies perpendiculaires à pente supérieure à 7%.

Les haies cumulant plusieurs critères doivent être privilégiées. Les participants indiquent quelles haies ils acceptent de préserver en vertu de l'article L123-1 7° du CU. Les participants sont principalement des propriétaires et exploitants agricoles qui peuvent ainsi faire prendre en compte leurs contraintes d'exploitation. Une consultation informelle du plan du linéaire de haies concerté permet, pendant un mois, aux personnes n'ayant pu assister à la réunion de faire leurs remarques.

Une fois le linéaire défini, les conditions d'acceptation de la déclaration préalable, par le Maire et/ou les services de la DDT (Direction Départementale des territoires, ex-DDE) dans le règlement du PLU, suggérées par PNRA aux communes ou intercommunalités sont les suivantes :

- Une condition générale : l'arrachage doit être nécessaire (donc justifié)
- Et différents cas de figure :
 - Création d'un nouvel accès à la parcelle dans la limite maximale de 10 mètres,
 - Création d'une construction d'habitation,
 - Création d'un bâtiment agricole ou industriel,
 - Réorganisation du parcellaire,
 - Travaux d'aménagement (par exemple, le passage d'une canalisation de gaz ou d'eau potable).

Les quatre derniers cas de figure peuvent être soumis à compensation (« sous réserve de plantation équivalente » soit 1 mètre planté pr 1 mètre arraché)

Cette démarche mise davantage sur la sensibilisation et le dialogue qui va pouvoir s'instaurer entre la personne souhaitant arracher une haie préservée au titre de l'article L123-1 7° du CU et le Maire. En effet, une protection sévère et/ou non concertée pourrait être moins efficace.

En conclusion : EBC ou art. L123-1 7° du CU ?

Le classement en EBC est préconisé dans les cas suivants :

1) Massifs boisés et secteurs à boiser répondant à l'un des enjeux suivants :

- .intérêt paysager avéré
- .préservation d'écosystèmes particuliers
- .corridors biologiques, coupures vertes
- .protection contre les nuisances des infrastructures
- .prévention des risques naturels (au cas par cas),

2) Bosquets et petits tènements privés forestiers non soumis à autorisation de défrichement⁸,

3) Haies et plantations d'alignement remarquables,

4) Sujets d'exception

Le classement des arbres et haies au titre de l'article L123-1 7° du CU est, quant à lui, préconisé dans les cas suivants :

Arbres et haies, présentant un intérêt paysager, pour lesquels l'usage de l'EBC s'avère inapproprié en raison(s) de :

- l'éventualité de l'évolution du parcellaire,
- la localisation en bordure d'une route afin de prendre en compte l'éventualité d'élargissement de la voirie,
- la localisation incertaine d'un équipement à venir par exemple une antenne de relais téléphonique dans un espace boisé, une canalisation traversant une haie, un pont traversant un boisement en bordure de cours d'eau...

Il est à noter que, en l'absence de PLU, la soumission à déclaration préalable de la destruction ou l'arrachage des arbres et haies peut être réalisée. En effet, En vertu de l'article R421-23.i du code de l'urbanisme :

« Doivent être précédés d'une déclaration préalable les [...] travaux [...] ayant pour effet, dans une commune non couverte par un PLU, de modifier ou de supprimer un élément, qu'une délibération du conseil municipal, prise après enquête publique, a identifié comme présentant un intérêt patrimonial ou paysager ».

Par souci d'efficacité technique et financière, ce dispositif peut être mis en œuvre à l'occasion de l'élaboration d'une carte communale, document d'urbanisme plus léger qu'un PLU, parfois élaboré dans les petites communes. Le premier avantage de mettre en œuvre les deux dispositifs conjointement est que le bureau d'études réalisant la carte communale peut assister la commune dans la mise en œuvre. Le second avantage est que l'enquête publique et celle de la carte communale peuvent alors être menées simultanément et ainsi engendré quelques économies à la commune.

⁸**Exception à autorisation de défrichement** : art. L311-2 du code forestier :

1° Les bois de superficie inférieure à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le (Préfet), **sauf s'ils font partie d'un autre bois dont la superficie, ajoutée à la leur, atteint ou dépasse le seuil ...** ;

2° Les parcs ou jardins clos et attenants à une habitation principale, lorsque l'étendue close est inférieure à 10 hectares. **Toutefois, lorsque les défrichements projetés dans ces parcs sont liés à la réalisation d'une opération d'aménagement prévue au titre Ier du livre III du code de l'urbanisme ou d'une opération de construction soumise à autorisation au titre de ce code, cette surface est abaissée à un seuil compris entre 0,5 et 4 hectares, fixé par département ou partie de département par le [Préfet].**