

**Mémoire de Master**



**Université  
de Limoges**

Faculté de Droit et de Sciences économiques

**Master Droit de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et  
de l'Urbanisme**

Mémoire de recherche  
*Année universitaire 2021/2022*

# **La forêt et le droit de l'urbanisme**

## **Un levier de protection**

**Thomas GOUVERNEUR**

**Mémoire dirigé par**

**Mme. Jessica MAKOWIAK**

Professeur des universités à l'Université de Limoges



## Remerciements

---

Je tiens à remercier Mme Makowiak ma responsable de formation, et l'ensemble de nos professeurs pour ces deux années formidables. Merci d'avoir décuplé mon gout pour l'environnement et de m'avoir fait connaître ce merveilleux domaine qu'est le droit de l'urbanisme.

Enfin, un remerciement tout particulier à l'Arbre, sans qui la production matérielle de ces quelques lignes n'aurait pas été rendue possible.

Je m'engage de ce fait à planter l'un de ses congénères pour chaque exemplaire de ce mémoire imprimé.

## Droits d'auteurs

---

Cette création est mise à disposition selon le Contrat :

« **Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** »

disponible en ligne : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>



## **Abréviations**

---

ZAN : Zéro artificialisation nette

CT : Collectivités territoriales

CDPENAF : Commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers

CDNPS : Commission départementale nature paysages sites

PLU : Plan local d'urbanisme

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

EBC : Espace boisé classé

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

CGCT : Code général des collectivités territoriales

Loi NOTRe : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

DTADD : Directive territoriale d'aménagement et de développement durable

DTA : Directive territoriale d'aménagement

DPMVP : Directive de protection et de mise en valeur du paysage

PIG : Projet d'intérêt général

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

RNU : Règlement national d'urbanisme

PPRN (PPRNP) : Plan de prévention des risques naturels / naturellement prévisibles

PAS : Projet d'aménagement stratégique

DOO : Document d'orientations et d'objectifs

MRAE : Mission régionale d'autorité environnementale

PADD : Plan d'aménagement et de développement du territoire

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

STECAL : Secteur de taille et de capacité d'accueil limitée

NAF : Zones naturelle, agricole ou forestière.

TVB : Trame verte et bleue

PPFI : Plan départemental de protection des forêts contre l'incendie

PPRIF : Plan de prévention du risque incendies de forêt

RCL : Règle de la constructibilité limitée

## Sommaire

---

Introduction .....	1
PARTIE I : La définition d'un cadre juridique supralocal mobilisable pour la préservation de la forêt .....	6
CHAPITRE I : Des principes et instruments directeurs s'attendant à proposer une stratégie de protection spécifique et cohérente.....	7
CHAPITRE 2 : Des principes procéduraux aménageant la prise en compte de l'environnement .....	37
PARTIE II : L'application aux autorisations d'occupation des sols, de l'adaptation de la stratégie nationale aux spécificités locales .....	54
CHAPITRE I <sup>er</sup> : La planification d'urbanisme et sa fonction d'interface entre stratégie forestière et occupation des sols .....	54
CHAPITRE II : L'intervention de normes additionnelles incitatives pour la protection de la forêt et opposables aux demandes d'urbanisme.....	80
Conclusion.....	102

## Introduction

---

« Mon attention fut attirée par un spectacle inattendu. À cinq cents pas, au détour d'un haut promontoire, une forêt haute, touffue, épaisse, apparut à nos yeux. Elle était faite d'arbres de moyenne grandeur, taillés en parasols réguliers, à contours nets et géométriques ; les courants de l'atmosphère ne semblaient pas avoir prise sur leur feuillage, et, au milieu des souffles, ils demeuraient immobiles comme un massif de cèdres pétrifiés. Je hâtais le pas. Je ne pouvais mettre un nom à ces essences singulières. Ne faisaient-elles point partie des deux cent mille espèces végétales connues jusqu'alors, et fallait-il leur accorder une place spéciale dans la flore des végétations lacustres ? »<sup>1</sup>. A travers la sollicitation de l'imaginaire grâce aux œuvres en tout genre, littéraires, de Jules Verne à Jack London, photographiques ou documentaires, de Vincent Munier à Yann Arthus Bertrand, ou qu'elles relatent les expéditions aventurières de Nicolas Vannier ou de Mike Horn<sup>2</sup>, qu'elles mettent en avant l'art médiéval, les contes et légendes, les manuels et encyclopédies de biologie et de botanique... Par cet imaginaire, tout un chacun est susceptible de comprendre et d'identifier une forêt de tout autre paysage ou espace naturel, et ce même sans n'y avoir jamais mis les pieds. Il n'y a rien de plus évident, de plus imagé, de plus significatif qu'une forêt. Pour autant, il y a fort à parier qu'en interrogeant au hasard des individus et en leur demandant « qu'est-ce qu'une forêt ? », nous nous retrouverons avec une définition de la sorte : « un grand endroit composé d'une multitude d'arbres ». Cette définition, à défaut d'être précise, s'avèrera être dans le juste, puisque au moins deux indicateurs pertinents y sont représentés : une surface, un grand endroit, et une composition, une multitude d'arbres. Pour autant, le droit ne peut se satisfaire de cette détermination de critères imprécis pour fonder une véritable définition de cet ensemble naturel.

Partant de ce postulat, tout le monde est capable d'identifier une forêt, elle représente d'ailleurs « Près d'un tiers du territoire métropolitain »<sup>3</sup>, mais aucune définition juridique n'existe ni ne la définit ...<sup>4</sup>

Quelques tentatives à l'échelle internationale permettent pourtant d'identifier des critères distinctifs applicables aux espaces forestiers. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), a par exemple considéré qu'un « terrain couvert d'arbres capables d'atteindre au moins 5 mètres de hauteur à maturité et dont la couverture occupe au moins 10% d'une surface de plus d'un demi-hectare »<sup>5</sup> peut être qualifié de forêt. Cette identification technique et cohérente partagée par la FAO se trouve être une référence institutionnelle récurrente quand il s'agit d'identifier une forêt. A ce titre, celle-ci est d'ailleurs corroborée par un règlement européen<sup>6</sup> qui mobilise une définition très similaire<sup>7</sup>. Le « vide juridique » entourant la définition de la forêt a évidemment obligé certains juges à se pencher sur la question. La CJUE a ainsi été d'une précieuse aide, puisqu'elle a déclaré en 2010<sup>8</sup> que les états membres sont libres de définir eux-mêmes l'étendue de la définition de forêt.

---

<sup>1</sup> Jules Verne, *Voyage au centre de la Terre*, Chapitre 30, J. Hetzel et Cie, 1867, p. 138 à 144.

<sup>2</sup> Par exemple, *Voyage au centre de la Terre* de Jules Verne, *L'appel de la forêt* de Jack London, *Lynx* de Vincent Munier, *Home* de Yann Arthus Bertrand, *La descente de l'Amazone* de Mike Horn, etc

<sup>3</sup> <https://www.ign.fr/reperes/la-foret-en-france-portrait-robot>

<sup>4</sup> Les raisons de l'absence de définition de la forêt pourraient donner lieu à un mémoire entier, c'est pourquoi nous ne nous appesantirons pas sur cette question.

<sup>5</sup> *Global Forest resources assessment 2015*, FAO, définitions retenues

<sup>6</sup> Règlement CE n°2152/2003 sur la protection de la forêt

<sup>7</sup> *La forêt et le droit, la définition de la forêt en droit français*, S.Grandjean, L'Harmattan, 2020, page 40

<sup>8</sup> Arrêt de la CJUE du 22 avril 2010, affaire n°C-82/09

Le droit français dispose en ce sens d'un code forestier, dont la version en vigueur actuellement est issue d'une ordonnance de 2012<sup>9</sup>. Celui-ci se charge de définir un champ d'application des normes à vocation forestière et dispose ainsi que « *le présent code est applicable aux bois et forêts indépendamment de leur régime de propriété* »<sup>10</sup>. Le code fait ensuite référence aux « *plantations d'essences forestières* », aux « *reboisements* », « *aux landes, maquis et garrigues* » ainsi qu'« *aux dunes* ». Diverses formations naturelles ou végétales, présentes ou à venir, sont ainsi officiellement assimilées à des forêts, pourtant et encore une fois, aucune définition n'est juridiquement établie par le législateur. Et ce, alors que des éléments d'identification ont déjà été développés à l'échelle internationale et auraient pu l'accompagner. Cherche-t-on finalement à maintenir un statu quo ? Et si oui lequel ? Il ressort de ces éléments que la distinction entre forêt et bois, relève d'une question de surface et de taille des végétaux. Tels que visés par le code forestier, ces termes paraissent être essentiellement utilisés dans le cadre d'une logique d'exploitation forestière. On remarquera d'ailleurs que le code de l'urbanisme n'emploie que rarement le terme forêt, mais évoque plus volontiers les espaces boisés ou forestiers. Au regard de ces seuls éléments, il n'y a pas de réelle conclusion à tirer de cette différence sémantique, contentons-nous simplement d'en faire état.

A défaut de définition juridique précise fournie par le législateur, il nous incombe d'approfondir personnellement cette question. A ce titre, les travaux de Mme Grandjean publiés dans l'ouvrage « *la définition de la forêt en droit français* »<sup>11</sup> sont particulièrement pertinents et complets. Nous allons nous y référer à plusieurs reprises, puisqu'ils mettent en évidence différents critères juridiques permettant d'encadrer plus précisément la notion. Selon elle, la définition nationale de la forêt repose sur deux critères principaux, l'un formel et l'autre matériel.

Dans un premier temps, le critère formel ou géographique, permet d'identifier visuellement ce qu'on entend par forêt, dont la taille des arbres, la densité, en sont quelques exemples. Elle est ainsi composée d'arbres et d'une surface.

Concernant les arbres, ils relèvent de deux critères additionnels, l'un quantitatif et l'autre qualitatif.

Un arrêt relativement ancien de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 30 octobre 1900, affirmait que le droit forestier ne concerne jamais les arbres épars, peu importe leur essence. Diverses jurisprudences<sup>12</sup> sont venues illustrer ce propos, affirmant par exemple qu'un alignement de 110 arbres, en l'occurrence des cyprès, constituait une plantation et non pas un bois ni une forêt. Dès lors, il semble incertain de caractériser la forêt seulement au regard d'un nombre d'arbres qui la compose, il convient plutôt de se fonder sur une densité de ces derniers. A ce titre, il est possible de se référer à la définition de la FAO évoquée précédemment, qui se fonde sur une densité de 10% d'arbres sur surface pour caractériser l'existence d'une forêt.

Un autre arrêt<sup>13</sup>, apporte une vision tout aussi intéressante de la forêt, orientée cette fois sur la notion de paysage. En effet, il ressort de cette jurisprudence que quelques arbres épars présents sur un lieu, sont caractéristiques de l'« *arborescence naturelle d'un lieu* », et donc à un paysage environnemental commun. En revanche, les bois ou forêts sont quant à eux caractérisés par un « *ensemble remarquable de couverture arborescente* ». Cet arrêt permet

---

<sup>9</sup> Ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012

<sup>10</sup> Article L.111-1 du code forestier

<sup>11</sup> Solène Grandjean, *Op. cit.*

<sup>12</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour de cassation du 25 mai 1976, n°73-12.897

<sup>13</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bastia du 1<sup>er</sup> avril 2015, n°13/00891



donc de faire la distinction entre les degrés de couverture arboré en ce qu'il témoigne d'une unité paysagère dotée d'un caractère remarquable. Ne serait donc constitutif d'une forêt la simple présence d'arbres mais aussi la qualité visuelle qui s'en dégage. Une surface arborée pourrait donc constituer une forêt même si sa densité est insuffisante. Par ailleurs, l'aspect qualitatif, caractéristique d'une forêt ne s'arrête pas qu'à sa « beauté », mais aussi à sa composition. Sont généralement exclus de la définition de forêt les végétaux non ligneux (sans tronc) tels que les arbustes ou les fourrés.

Concernant la question de la surface. Il est possible de considérer ce critère comme moins essentiel. Bien que la langue française (Le dictionnaire *Le Robert* par exemple) fasse une distinction entre bois et forêt, il ne semble pas exister de différence fondamentale au niveau juridique. Alors qu'on associe communément un bois à une version plus restreinte d'une forêt, le code forestier utilise de manière indissociable les deux termes sans les distinguer formellement. On a donc une différenciation linguistique, sans répercussion au niveau juridique. Précisons toutefois que l'institut national de l'information géographique et forestière (IGN), dont la mission est de répertorier les surfaces forestières françaises, qualifie de forêt tout terrain d'une superficie d'au moins 50 ares. On peut donc considérer qu'une surface de moins de 5000m<sup>2</sup> où poussent des arbres, peut être constitutive d'un bois, et à l'inverse d'une forêt.

Dans un second temps, la définition de la forêt revêt aussi une dimension matérielle en plus de sa caractéristique géographique. Ce faisant, la zone forestière obtient cette qualification en raison de la destination principale qui est faite de la surface. Dès lors qu'un ensemble est voué à être exploité selon le régime forestier, alors sa destination serait forestière et la surface constituerait une forêt. En ce sens, un défrichement, qui consiste en une opération volontaire ayant pour effet de détruire directement ou indirectement le caractère boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière<sup>14</sup>, ferait perdre la destination initiale de la parcelle. Il ne serait, par conséquent, plus possible de la considérer comme une forêt. Insistons cependant, que le défrichement a pour but de mettre fin à la destination forestière. C'est-à-dire qu'il est toujours possible de qualifier de forêt, une surface vide d'arbre, mais pour laquelle une destination forestière est à l'avenir envisagée. Cela peut être sous forme de plantation si elle n'était pas forestière jusqu'alors, ou de replantation si elle l'était (c'est le cas des coupes rases par exemple).

Pour autant ce critère de destination forestière soulève une difficulté. Quid des espaces forestiers qui répondraient à tous les critères de la définition mais qui ne seraient pas exploités à des fins commerciales ? Il est fort probable qu'on les considère comme de simples bois. Par conséquent, la définition juridique de la forêt s'avère être à la fois trop technique, et pas nécessairement appropriée à son appréhension par le droit de l'urbanisme. En ce sens, au cours de ce mémoire, les termes : forêt, bois, espace forestier, espace boisé, espace arboré, etc, se référeront à une seule et même entité. L'unique différence décelable ne sera finalement que la taille. Un ordre de grandeur tel que suit, peut ainsi être défini. Du plus petit au plus grand : l'arbre, le bois, la forêt.

A l'heure actuelle, cette forêt cristallise de nombreuses interrogations, elle se trouve en effet à un carrefour entre de nombreux enjeux. D'un côté elle offre une ressource abondante, le bois, dont l'utilisation ne cesse de croître, et de l'autre ses besoins en protection n'ont de cesse de s'accroître. Un équilibre doit être trouvé entre son exploitation économique destinée à la fourniture en matériaux de construction et en bois de chauffage, et sa préservation, au regard de la biodiversité et des écosystèmes qu'elle abrite. En outre, tout comme le précise le code

---

<sup>14</sup> Voir article L.341-1 du code forestier

forestier, la politique forestière<sup>15</sup> mise en place par l'Etat et devant être appliquée par les propriétaires privés et l'Office National des Forêts, vise également à la satisfaction d'un caractère social. Celui-ci s'exprime par l'ouverture du milieu forestier au public et par les perspectives paysagères que les espaces boisés offrent à tout un chacun.

Aujourd'hui plus que jamais, la forêt est aussi concernée par le réchauffement climatique. L'accroissement du nombre de sécheresses fait peser sur elle un risque incendie très inquiétant, en témoignent tous les ans les actualités estivales, alors que son pouvoir de stockage en carbone ne dispose d'aucun égal. A titre informatif, il est estimé que l'arbre stocke en moyenne entre 20% et 25% de son poids en carbone. Ainsi, un arbre de 1000 kg aura stocké près de 250 kg de CO<sub>2</sub> pendant sa croissance<sup>16</sup>. Pour pousser le raisonnement encore plus loin, L'ONF indique qu'un hêtre de 30 mètres de haut et 80 cm de diamètre au pied, pèse de l'ordre de 10 tonnes. Partant de ce postulat, un seul et unique individu de cette espèce et de cette envergure pourrait alors stocker tout au long de sa vie environ 2,5 tonnes de carbone. Dès lors, il est plus aisé de comprendre l'intérêt de leur préservation au regard des enjeux climatiques.

En outre, au même titre que les milieux aquatiques, la forêt constitue un écosystème très riche. Ce terme désigne un ensemble formé à la fois d'un environnement et à la fois des espèces qui y vivent, s'y nourrissent et s'y reproduisent<sup>17</sup>. L'écosystème est donc un milieu naturel, c'est-à-dire le cadre de vie d'un être vivant, animal ou végétal, caractérisé par une inter-relation entre ses éléments. Les espèces ayant élu domicile en forêt sont évidemment innombrables. De facto, toute atteinte portée à l'environnement forestier, porte inévitablement atteinte aux écosystèmes et à la biodiversité<sup>18</sup>, c'est-à-dire à l'ensemble des êtres vivants et des écosystèmes. Or, le phénomène d'urbanisation<sup>19</sup>, consistant en une croissance de la population urbaine et une extension des villes, tend toujours à l'heure actuelle à précipiter l'artificialisation des sols<sup>20</sup>. Les zones humides, les terres agricoles, et les surfaces forestières sont les plus touchées par cette tendance.

Le droit de l'urbanisme, dont l'objectif est d'encadrer l'action des collectivités publiques en matière de développement des territoires, se retrouve en première ligne d'un combat quotidien visant à la conciliation entre l'accompagnement de la hausse de la population et la protection de l'environnement. A noter que les termes « protection » et « préservation » seront utilisés de manière égale et véhiculeront, au sein de ce mémoire, la même idée.

L'ensemble de toutes ces constatations, allant de la définition de la forêt, jusqu'aux enjeux qu'elle cristallise, en passant par ses fonctions, m'ont conduit à m'interroger. Sur quel fondement juridique un espace naturel aussi sollicité, est-il régi ? Plutôt que d'adopter un point de vue multithématique qui aurait certainement été trop vaste à appréhender dans le cadre d'un mémoire, pourquoi ne pas s'attarder sur l'une d'elle en particulier ? Ce faisant, les enjeux relatifs à l'urbanisation et l'artificialisation sont sortis du lot, en témoigne l'adoption en 2021 de la loi Climat et résilience<sup>21</sup>. C'est donc sous l'angle de l'urbanisme, que l'opportunité d'une préservation de la forêt va être envisagée.

---

<sup>15</sup> Article L.121-1 du code forestier

<sup>16</sup> <https://ecotree.green/combien-de-co2-absorbe-un-arbre>

<sup>17</sup> <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ecosysteme/27682>

<sup>18</sup> <https://www.ofb.gouv.fr/>

<sup>19</sup> <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/urbanisation-1>

<sup>20</sup> Voir infra page 12

<sup>21</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

En ce sens, la problématique qui guidera l'ensemble de la réflexion est la suivante : dans quelle mesure la protection des espaces forestiers peut-elle être appréhendée par le droit de l'urbanisme ?

Le lecteur sera amené à suivre un raisonnement essentiellement axé sur une analyse des normes et instruments susceptibles de disposer d'un effet non seulement en urbanisme mais aussi sur l'environnement. A cet effet, le code de l'urbanisme sera presque systématiquement sollicité. Toutefois quelques références à la législation environnementale interviendront également et mettront un point d'honneur à compléter l'analyse.

La protection de la forêt sera alors envisagée sous deux axes principaux.

Dans un premier temps par la définition d'un cadre juridique supra local, faisant intervenir à la fois des principes et instruments directeurs fixant une stratégie forestière particulière, et à la fois des principes procéduraux aménageant la prise en compte de l'environnement (PARTIE I<sup>ère</sup>). Dans un second temps, c'est l'application et l'adaptation aux autorisations d'occupation des sols, de cette stratégie supra locale qui sera étudiée. Dans la recherche d'une préservation des forêts cohérente, cette stratégie mobilisera à la fois les mécanismes de planification locale qui, à ce titre, peuvent constituer une interface cohérente, et l'intervention de normes opposables aux demandes d'urbanisme (PARTIE II).

## **PARTIE I : La définition d'un cadre juridique supralocal mobilisable pour la préservation de la forêt**

La question de la supralocalité en urbanisme n'est pas une notion facile à appréhender ; il n'en existe en effet que peu de définition claire et précise. Elle renvoie ainsi à un concept utilisé en langage courant mais dont la valeur juridique n'est pas officiellement reconnue. Il n'empêche que le terme sera utilisé à de multiples reprises dans le cadre de ce mémoire puisqu'il permet de véhiculer une idée d'échelle qui est la plus simple à manier et à appréhender. L'échelle supralocale fera donc ainsi référence à des normes dont les caractéristiques telles que le champ d'application, l'origine ou encore l'élaboration, ont vocation à être appliquées par et pour le compte de l'autorité publique locale, et lui sont donc « supérieures ». Par ailleurs, la notion de localité est également relativement abstraite. Une loi dont le champ d'application ne porte que sur un type de territoire, délimité géographiquement par exemple, n'est-elle pas locale ? Un document d'urbanisme édicté par une commune pour la gestion de son territoire est-il bien local ? Le dictionnaire *Le Robert* identifie la localité comme « *concernant un lieu, une région, qui lui est particulier* ». En se fondant donc sur cette définition, au final tout est susceptible d'être local. Il est pourtant nécessaire de fixer plus précisément les contours de cette notion.

En utilisant le terme « local » il sera essentiellement fait référence aux documents locaux de planification d'urbanisme. En ce sens, seront concernés les cartes communales, les plans locaux d'urbanisme, intercommunaux ou non, et les SCoT. L'échelle régionale qui caractérise par exemple le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, est trop large pour être intégrée à la définition qui sera accordée à la localité. Partant de ce postulat, la supra-localité, elle, consistera en l'existence des normes disposant d'une influence juridique supérieure à celle des mécanismes de planification locale.

Dès lors, cette première partie conduira le lecteur à se pencher sur les principes directeurs (Chapitre I<sup>er</sup>) et procéduraux (Chapitre II) généraux, tendant à orienter la stratégie et la prise en compte de certains objectifs ou enjeux identifiés. La finalité est que le lien établi avec les espaces forestiers, conduise à leur prise en compte par les pouvoirs publics locaux, lors du développement de leurs politiques d'urbanisation.

## **CHAPITRE I : Des principes et instruments directeurs s'attendant à proposer une stratégie de protection spécifique et cohérente**

Les notions de principes et d'instruments directeurs se réfèrent à un cadre général proposant, parfois obligeant, à suivre un modèle d'action précis.

Ce chapitre sera l'occasion d'analyser le corpus législatif aboutissant dans un premier temps à définir un cadre juridique matériel et géographique (Section 1) dont la portée est susceptible d'affecter positivement la préservation des espaces forestiers. Dans un second temps, seront développés certains instruments juridiques, facultatifs ou obligatoires, permettant d'envisager une prise en compte stratégique de la forêt, spécifique à des intérêts plus locaux (Section 2).

### **Section 1 : Un encadrement législatif général en mesure d'affecter matériellement et géographiquement les surfaces forestières**

Afin de faire prévaloir l'intérêt général à l'occupation des sols, de concilier les intérêts individuels et ceux des collectivités en charge d'organiser et de planifier le développement du territoire, le législateur a imposé toute une série de contraintes générales. Celles-ci s'imposent selon des rapports juridiques divers, à des échelles variées. Au regard de tout un ensemble d'enjeux propre à chaque territoire, la perspicacité du législateur l'a ainsi conduit à définir un cadre juridique général s'appliquant à la fois matériellement, c'est-à-dire fondé sur l'exercice des compétences des collectivités publiques, et géographiquement par l'identification de territoires dont les enjeux révèlent un intérêt à l'échelle nationale.

#### **I. Un champ d'application matériel : l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme**

La spécificité du cadre d'urbanisme étudié est le procédé par lequel il tend à influencer significativement sur l'action même des collectivités publiques. Il se fonde sur des principes généraux parmi lesquels les objectifs qu'elles doivent viser par l'exercice de leurs compétences d'urbanisme (A.). Une précision sera par ailleurs apportée au sujet d'un objectif récent et lourd de conséquences pour l'urbanisation et les espaces forestiers : l'objectif d'absence d'artificialisation nette (B.).

## **A. La prise en compte par les collectivités publiques des objectifs éclectiques du droit de l'urbanisme**

Les objectifs édictés par le code de l'urbanisme ont vocation à rassembler une grande variété de tendances et de volontés exprimées par le législateur. Leur mise en œuvre doit permettre une action cohérente des politiques publiques. Pour cela, elles doivent trouver un équilibre entre les objectifs définis et les enjeux rencontrés sur leur territoire. Un équilibre qui n'est d'ailleurs nécessairement aisé à trouver (1.), mais qui est susceptible de prendre en compte les enjeux forestiers (2.).

### **1. Un principe d'équilibre pouvant poser des difficultés**

Découle du code de l'urbanisme toute une série d'objectifs dont certains ont une portée environnementale (a.) qu'il faut relativiser au regard d'autres objectifs à vocation sociale ou économique (b.).

#### **a) Des objectifs à portée environnementale**

Le droit de l'urbanisme est orienté autour de principes généraux, les premiers articles du code ont ainsi vocation première à les fixer. Dans le cadre des compétences des Collectivités et dans le respect de leur autonomie mutuelle<sup>22</sup>, elles sont chargées d'agir conformément à une exigence particulière. C'est ainsi que l'article L.101-2 du code de l'urbanisme introduit toute une série d'objectifs devant s'exercer « *dans le respect des objectifs de développement durable* ». C'est sous ce prisme que doivent être interprétés les objectifs énoncés par l'article du code de l'urbanisme<sup>23</sup>. A noter que la charte de l'environnement, qui a la plus haute valeur juridique depuis la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, donne un aperçu de la signification de développement durable. Il s'agit selon ses termes d'une conciliation entre « *la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Il existe donc des objectifs sociaux et économiques, liés par exemple à une réponse à la demande croissante en matière d'habitat et également au besoin de développement économique. Les objectifs sont particulièrement diversifiés et témoignent des enjeux auxquels le droit de l'urbanisme contemporain se trouve confronté. En ce sens, il a notamment connu l'adjonction conséquente de thématiques environnementales considérées comme prioritaires depuis la loi Grenelle 2<sup>24</sup>. On retrouve ainsi plusieurs objectifs à portée environnementale visant à éviter

---

<sup>22</sup> Article L.101-1 du code de l'urbanisme

<sup>23</sup> Puf, 3e édition, droit de l'Urbanisme, 2021, G.KALFLECHE, page 55

<sup>24</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

l'artificialisation des sols, à la protection de la biodiversité ou encore à la protection des activités agricoles et forestières.

## **b) Fondés sur une mise en balance des enjeux**

L'article L.101-2 poursuit en précisant que les objectifs doivent ainsi être « *pris en compte* », sans y voir à ce stade un quelconque rapport hiérarchique, par les collectivités publiques de leurs « *actions* ». Les personnes publiques visées seraient semble-t-il l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics<sup>25</sup>. Elles doivent en effet lors de leur prise de décision, peser la balance entre plusieurs enjeux et trouver l'équilibre qui convient suivant les politiques envisagées. On retrouve parmi ceux-ci : « *le développement urbain et rural maîtrisé* », « *la lutte contre l'étalement urbain* », « *la conservation et la restauration du patrimoine culturel* », « *les besoins en matière de mobilité* ». Ces enjeux doivent ainsi être mis en balance avec « *l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels* ». Ces enjeux sont sans conteste liés à l'extension des villes et à l'urbanisation massive que connaît le territoire français dont les effets sur les milieux naturels sont de mieux en mieux connus. Il est possible de se rendre compte toutefois que ces enjeux et la notion d'équilibre qui en découle, peuvent entrer en contradiction. C'est le cas par exemple de l'objectif de l'utilisation économe des espaces naturels ou encore de la protection des sites, paysages et milieux naturels, qui peuvent se voir confrontés à la nécessité de « *capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial* ». Toutefois l'équilibre visé dépend irrémédiablement des circonstances particulières que peuvent connaître les collectivités publiques et les territoires. La jurisprudence s'est, en effet, souvent penchée sur les cas particuliers où l'équilibre posait question. Le juge administratif a par exemple pu considérer que l'extension de l'urbanisation d'un village était équilibrée au regard de l'augmentation de la population enregistrée et des faibles enjeux agricoles des alentours<sup>26</sup>. A l'inverse, il a admis que le principe d'équilibre était méconnu par le classement d'une petite zone agricole en zone à urbaniser, en raison des répercussions importantes que pourraient connaître les exploitations agricoles<sup>27</sup>.

En l'occurrence il n'est pas difficile de se rendre compte que l'étalement urbain et l'artificialisation des sols puissent être aux antipodes de la protection des espaces naturels. Sans que cela soit systématique, il convient de considérer que ce sont souvent les terres agricoles qui sont les plus touchées par l'artificialisation. Toutefois, les zones agricoles et forestières sont généralement contiguës et se partagent la proximité avec les villes. Dès lors un risque certain pèse sur les forêts. Bien qu'il n'existe que très peu de jurisprudences sur le sujet, il n'est pas

---

<sup>25</sup> *Ibid*, page 54

<sup>26</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Nantes du 6 mars 2007, *Préfet de la Loire-Atlantique*, n°05NT01974

<sup>27</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux du 1<sup>er</sup> avril 2010, *Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, N°09BX00918

étonnant de considérer que l'espace forestier devra tôt ou tard être pris en compte dans la balance de l'étalement urbain, au regard de l'enjeu qu'il représente pour les collectivités. C'est d'ailleurs à cet égard que l'article L.101-2 a fixé très récemment<sup>28</sup> un autre objectif ; dont nous expliciterons plus en détail dans le paragraphe suivant les tenants et aboutissants<sup>29</sup> ; « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* », qui en conséquence est étroitement lié à l'urbanisation et l'étalement urbain. D'autres objectifs fixés par l'article ont de toute évidence un impact significatif sur les espaces boisés.

## **2. Des objectifs facilement mobilisables pour les espaces forestiers**

L'avantage que pourrait tirer la forêt de ces objectifs est une appréciation large qui pourrait en être faite, permettant de l'inclure à plusieurs égards (a.). En outre, le cadre juridique entourant ces objectifs ne leur est pas défavorable (b.).

### **a) Un champ d'application suffisamment large**

L'actualité estivale en témoigne, les collectivités sont en premières lignes en matière de « *prévention des risques naturels prévisibles* ». La forêt a ici un double visage ; elle est à la fois concernée par un risque majeur largement accentué par le réchauffement climatique : le risque incendie. Mais elle a dans le même temps une autre face, plus positive, puisque les boisements sont souvent utilisés en zone de montagne dans le but de prévenir les risques d'érosion des sols et d'éboulement. Le réseau racinaire contribue en effet à maintenir la structure des sols et à éviter leur érosion. Par ailleurs, il est de plus en plus reconnu aux espaces boisés une fonction de zone tampon en matière de risque inondation, de par leur capacité de pompage et de stockage des excédents d'eau. De plus, l'objectif suivant vise directement la « *protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* ». La forêt fait partie des écosystèmes les plus complets, elle abrite d'innombrables espèces, elle contribue au maintien des ressources en eau notamment en évitant le dessèchement des sols, elle absorbe des quantités phénoménales de CO<sub>2</sub><sup>30</sup>, etc. C'est d'ailleurs un élément fondamental permettant de poursuivre le dernier objectif, à savoir « *la lutte contre le changement climatique* ». Pour toutes ces raisons il est vital de mieux considérer les espaces forestiers, non pas uniquement pour leur valeur économique mais aussi pour tous les autres bénéfices « accessoires » qu'ils apportent. A

---

<sup>28</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi climat et résilience »

<sup>29</sup> Voir infra page 12

<sup>30</sup> Voir supra page 4



bien des égards les objectifs généraux du droit de l'urbanisme devraient conduire à une prise en compte et à une protection accrue des espaces boisés et forestiers. A la lumière du cadre juridique en vigueur, il convient donc de s'interroger sur la valeur de ces objectifs pour comprendre quel est leur degré de pertinence.

## **b) Une valeur juridique cohérente**

La mise en œuvre des objectifs de l'article L.101-2 au niveau local s'effectue principalement via les documents de planification d'urbanisme, et ce par le biais de deux techniques. La première est le rapport qui existe entre ces documents et l'article en lui-même, et la seconde est la traduction de ces objectifs au sein des documents de planification, via le règlement et le zonage graphique. Ces deux dernières composantes des documents d'urbanisme sont d'ailleurs opposables directement aux autorisations d'occupation des sols. Le Conseil d'Etat<sup>31</sup> s'est chargé à plusieurs reprises de préciser explicitement que le rapport qui pouvait exister entre les dispositions de l'article L.101-2 et les documents d'urbanisme consiste en un rapport de compatibilité<sup>32</sup>. Ces derniers doivent donc ne pas être manifestement contraire aux objectifs fixés par le code de l'urbanisme et respecter l'esprit qui s'en dégage. En outre, le Conseil Constitutionnel a aussi apporté sa pierre à l'édifice. Dans une décision relative à la loi SRU<sup>33</sup>, il a précisé quelle est la valeur des principes établis à l'article L.101-2 en déclarant qu'ils « *imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent* ». Il n'y a donc pas de nécessité d'un degré d'intensité minimum. A voir comment le juge qualifie les mesures dans le contentieux qui a pu naître sur la question. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat est venue préciser très tôt<sup>34</sup> que les objectifs de l'article L.101-2 ne sont pas opposables directement aux autorisations d'urbanisme, ce sont les SCOT et PLU qui constituent les intermédiaires entre les grands principes et les autorisations d'occupation des sols. Cela s'explique notamment en raison du fait que les objectifs ne sont pas suffisamment précis pour être applicables tels quels. Enfin, comme la doctrine le rappelle « *La méconnaissance des exigences de l'article L.101-2 par un SCOT, un PLU ou une CC peut être sanctionnée de deux façons : dans le cadre d'un contrôle administratif spécifique exercé par le préfet sur les documents locaux d'urbanisme et dans le cadre d'un contrôle juridictionnel auquel ils peuvent être soumis* »<sup>35</sup>. Il est d'ailleurs prévu par la loi que l'Etat veille au respect des principes définis à l'article L.101-2 et qu'il peut enjoindre la modification des SCOT, ou PLU en l'absence de SCOT, quand les planifications compromettent gravement ces mêmes principes<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Voir par exemple l'arrêt du Conseil d'état du 15 mai 2013, *Commune de Gurméncon*, n°340554

<sup>32</sup> Voir infra page 48

<sup>33</sup> Décision du Conseil constitutionnel n°2000-436 DC du 7 décembre 2000

<sup>34</sup> Arrêt du Conseil d'état du 17 mars 1993, *Calvo contre ministère de l'équipement*, n°133648

<sup>35</sup> Hypercours Dalloz 7e édition, Droit de l'Urbanisme, Carpentier – Soler Couteaux, 2019, page 35

<sup>36</sup> Voir les articles L.132-1, L.143-25 et L.153-25 du code de l'urbanisme

L'idée est donc que les plans d'urbanisme tiennent compte des objectifs et des enjeux inhérents aux espaces forestiers. Leur vision prospective peut en effet s'avérer être un atout fondamental en faveur d'une protection durable de l'environnement. Au regard des nombreux objectifs mais également du caractère contradictoire de certains d'entre eux, les collectivités publiques doivent ainsi être en mesure de faire preuve de caractère afin de concilier des objectifs qui par leur nature sont voués à entrer en concurrence. En outre, il est matériellement et juridiquement possible de s'appuyer sur les espaces forestiers pour mener des actions publiques cohérentes.

Les récentes évolutions législatives ont amené à la mise en valeur d'un objectif du droit de l'urbanisme en particulier sur lequel il convient de s'appesantir : l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050.

### **B. L'absence d'artificialisation nette : la mise sur le devant de la scène d'un objectif déjà existant**

De nombreuses statistiques sont venues justifier et expliquer les raisons d'une restriction à l'urbanisation. L'observatoire national de l'artificialisation a ainsi rendu public toute une série de données marquant l'ampleur du phénomène en France. Selon ses calculs, se sont presque 30 000 hectares qui sont annuellement artificialisés sur le territoire national, un nombre qui s'accroît presque quatre fois plus vite que celui de la population française. Cette hausse de la consommation des espaces est pour moitié due à la construction d'habitats<sup>37</sup>. Face à ses constats le législateur semble avoir pris la mesure de la tâche à relever et à incorporer à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme, via la loi climat et résilience de 2021<sup>38</sup>, un objectif marquant l'absence d'artificialisation nette à l'horizon 2050. Une obligation de résultat a été fixée, assortie d'un délai précis, emportant d'importantes conséquences.

Pour autant cette notion n'est pas nouvelle, on en retrouve l'origine il y a de cela plusieurs décennies avec une loi de 1983<sup>39</sup> qui recommandait aux collectivités de gérer leur sol de façon économe<sup>40</sup>. Bien que remise au goût du jour au début des années 2000 par la loi SRU, c'est à partir de la fin de la 1<sup>ère</sup> décennie du 21<sup>e</sup> siècle que le concept se développe. Réaffirmé par les lois Grenelles de 2009 et 2010, puis confirmé par la loi ALUR de 2014, retravaillé par le plan biodiversité de 2018<sup>41</sup>, et enfin repris par le rapport de la convention citoyenne pour le climat de 2020, qui insiste au passage sur la nécessité de sa mise en œuvre. Certainement loin d'être exhaustive, cette liste témoigne des nombreuses piquûres de rappel des pouvoirs publics sur ses enjeux issus de l'artificialisation des sols, que l'on pense pourtant si récents. Par ailleurs, depuis 2014<sup>42</sup> déjà, la Commission départementale de protection des espaces naturels, agricoles et

---

<sup>37</sup> Thibaut Geib et Anaïs Lelièvre, *La loi Climat et résilience : volet environnemental*, AJDI 2021, p.824

<sup>38</sup> Loi n°2021-1104 du 22 août 2021

<sup>39</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

<sup>40</sup> Pierre Soler-Couteaux, Jean-Philippe Strebler, *Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme*, RDI 2021, p.512

<sup>41</sup> Plan biodiversité du 4 juillet 2018, visant à renforcer l'action de la France pour la préservation et la restauration de la biodiversité

<sup>42</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, *d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*.

forestiers (CDPENAF<sup>43</sup>) a constitué un acteur sensible de la lutte contre l'artificialisation. Elle est encore aujourd'hui chargée d'émettre des avis et de veiller à la lutte contre la réduction des surfaces naturelles, forestières ou agricoles.

L'objectif fixé par la loi climat et résilience nécessite tout d'abord quelques éléments de précisions conceptuels. Est défini comme artificialisation, toute « *altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage* ». Elle s'oppose à la renaturation des sols, parfois appelée « *désartificialisation* », qui consiste en des « *actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé* ». Partant de ces deux définitions, constitue une artificialisation nette des sols le solde positif de l'artificialisation et de la renaturation des sols constaté sur un périmètre et sur une période donnée<sup>44</sup>. L'artificialisation peut être abordée par les personnes publiques au regard des types de revêtements apposés sur les sols. A titre d'illustration, une surface rendue imperméable par apposition de matières comme du goudron, du béton, est considérée comme artificielle, alors qu'une surface végétalisée, nue ou couverte d'eau, est à l'inverse naturelle.

A cet effet, toute lutte contre l'urbanisation, l'imperméabilisation des sols, et donc l'artificialisation est de facto bénéfique pour l'environnement et les espaces forestiers. Les mesures prises par les documents de planification et visant à la réduction de l'artificialisation sont donc à surveiller avec attention. En outre, plus de doute possible, l'article L.101-2-1 du code de l'urbanisme rappelle que l'objectif ZAN vise explicitement à « *la protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers* ». En outre, le code de l'urbanisme charge le SCoT d'une part importante de responsabilité dans la mise en œuvre de l'objectif ZAN. Il peut ainsi, via son document d'orientation et d'objectif, décliner l'objectif ZAN en fonction de secteurs à enjeux identifiés sur son territoire<sup>45</sup>. La loi climat et résilience ajoute, via l'article L.141-3 du code de l'urbanisme, que le projet d'aménagement stratégique du SCoT se doit de définir par tranche de 10 années, ses objectifs de réduction du rythme de l'artificialisation. Il est donc fait du SCoT un acteur décisif, l'incitant inévitablement à veiller à l'intégrité des espaces forestiers, afin de répondre aux exigences fixées par le législateur.

La lutte contre l'artificialisation des sols ne met pourtant pas toutes les communes sur un même pied d'égalité face au défi à relever. Les agglomérations disposent généralement de plus de foncier déjà artificialisé mobilisable, comme les friches industrielles par exemple, compliquant la tâche aux communes plus modestes. Celles-ci font d'ailleurs de plus en plus l'objet d'une importante pression foncière, pour autant, il va de soi que leur caractère rural les conduit à être plus directement confrontées aux terres non artificialisées telles que les espaces forestiers. A noter également que les villes pourront s'extirper des contraintes induites par l'objectif ZAN, dès lors qu'elles seront susceptibles de prouver, par le biais d'une étude de densification<sup>46</sup>, que tous les espaces disponibles au sein de la zone urbaine ont été mobilisés. Compte tenu de la raréfaction des espaces mobilisables tels que les friches, la portée de l'objectif risque d'être rapidement confronté à quelques limites.

Pour finir, une disposition surprenante a été remarquée et concerne les installations de production d'énergie solaire. Au regard des enjeux en matière de production et de fourniture

---

<sup>43</sup> Voir infra page 39

<sup>44</sup> L'ensemble des définitions sont établies directement par la loi Climat et Résilience

<sup>45</sup> J-F.Giacuzzo et M.Poumarède, *Le droit immobilier de demain : l'imagination doit prendre le pouvoir !*, RDI, 2022, p193

<sup>46</sup> Rozen Noguellou, *La loi Climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette*, AJDA 2022, p.160

d'électricité, il est compréhensible que le législateur entende faciliter leur implantation. Toutefois elle semble elle aussi en contradiction avec l'essence même de l'objectif ZAN, puisqu'il est envisageable qu'elle empiète (comme c'est apparemment souvent le cas en pratique) sur les espaces agricoles ou forestiers. En effet, l'installation de parcs photovoltaïques n'est par nature, et sauf preuve contraire, pas considéré comme affectant durablement les sols et ne rentre donc étrangement pas dans la comptabilisation de la consommation d'espaces naturels<sup>47</sup>.

En conclusion, l'objectif ZAN s'avère être un outil utile et mobilisable par les collectivités publiques si elles souhaitent mettre en évidence et protéger leurs espaces forestiers. Comme les autres objectifs édictés par l'article L.101-2 du code de l'urbanisme ils servent à influencer les politiques publiques des autorités compétentes en matière d'urbanisme. Cet objectif, porté sur le devant de la scène depuis la loi climat et résilience, est voué à subir quelques modifications ou précisions. Au regard notamment des besoins d'appuis juridiques et des contraintes auxquelles seront confrontées les collectivités publiques.

Les objectifs du droit de l'urbanisme traduisent la volonté du législateur d'influer sur les politiques locales en leur enjoignant de veiller à la prise en compte de certaines thématiques essentielles à concilier lors du déploiement de leurs actions. En cela, le cadre législatif s'avère détenir un champ d'application matériel pouvant inciter, par le biais des objectifs à respecter, à la prise en compte des enjeux forestiers.

## **II. Un champ d'application géographique : une identification de territoires aux enjeux de limitation de l'urbanisation**

Le territoire français comprend un large panel de territoires, divers et variés, qui en font la richesse. En général, l'action des politiques locales est suffisante pour en assurer une organisation cohérente. Pour autant, certains territoires cristallisent des enjeux bien particuliers en raison de leur spécificité géographique. Celle-ci est telle que le législateur a pris soin d'en définir un cadre juridique adapté. A cet effet, le code de l'urbanisme en identifie deux qu'il s'avère essentiel d'aborder en raison de leurs implications sur les espaces forestiers, la Loi Montagne (A.) et la Loi Littoral (B.).

### **A. La loi Montagne : la continuité avec l'urbanisé existant**

Quelques données statistiques permettent de comprendre l'enjeu forestier en zone de montagne. En effet, selon l'inventaire forestier national, « *plus d'un quart de la superficie forestière française se situe à une altitude supérieure à 600 mètres* », et plus de la moitié des terres du territoire français situées à plus de 600 mètres d'altitude est composée de forêts<sup>48</sup>. Dès lors, il est essentiel de comprendre ce qu'est vraiment la loi qui s'applique spécifiquement aux

---

<sup>47</sup> Pierre Soler-Couteaux, Jean-Philippe Strebler, RDI 2021

<sup>48</sup> [https://inventaire-forestier.ign.fr/IMG/pdf/France\\_part4-2.pdf](https://inventaire-forestier.ign.fr/IMG/pdf/France_part4-2.pdf)

territoires de montagne (1.) et quel équilibre tend-elle à promouvoir entre la préservation des espaces forestiers et le reste des autres activités (2.)

## **1. L'essence de la loi montagne, un équilibre à trouver**

Ce qui fonde l'existence même de la loi montagne, selon le législateur, c'est la nécessité de permettre le développement des territoires géographiquement désavantagés et la mise en valeur de ses caractéristiques principales environnementales et paysagères (a.). Ce faisant, le mécanisme de l'urbanisation continue a été développé dans le but de répondre à ces enjeux (b.).

### **a) Une compréhension nécessaire des enjeux locaux**

Assimiler visuellement un ensemble rocheux à une montagne ne pose pas de problèmes sérieux. En revanche, le caractériser juridiquement est une toute autre affaire. L'article 3 de la loi Montagne<sup>49</sup> s'est chargé d'en proposer une définition. Son champ d'application concerne des zones caractérisées par « *des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie difficile et restreignant l'exercice de certaines activités économiques* ». Le territoire montagnard est aussi caractérisé par « *une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts de travaux* ». Ces conséquences sont issues de causes simples : « *l'altitude, les conditions climatiques très difficiles* », ou encore « *de fortes pentes* » accentuant les coûts de mécanisation (agricole, construction...). Le but de la loi est donc d'accompagner le développement de ces territoires géographiquement désavantagés. Les zones concernées et soumises à la loi Montagne sont définies par arrêté ministériel. De ces caractéristiques sont nés des enjeux spécifiques, bien évidemment économiques mais aussi environnementaux et paysagers<sup>50</sup>. La loi Montagne est précisément désignée pour « *permettre la reconquête de la biodiversité et préserver la nature et les paysages* ». Elle se doit aussi de prendre en compte les effets du changement climatique en soutenant les domaines forestiers, et en encourageant la gestion durable des forêts<sup>51</sup>. Au terme de l'énumération de tous ces éléments d'identification, il est plus facile de cerner les enjeux et objectifs qu'implique la loi Montagne.

Son champ d'application est d'autant plus important que les dispositions de la loi s'appliquent à de nombreux pans de l'activité humaine. L'article L.122-2 du code de l'urbanisme précise ainsi qu'elle concerne « *l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'ouverture des carrières, la*

---

<sup>49</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne »

<sup>50</sup> Voir article 1 de la loi Montagne

<sup>51</sup> *Idem*

*recherche et l'exploitation des minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement* ». Cette liste témoigne d'une volonté d'encadrer un ensemble conséquent d'activités du territoire montagnard dont une grande partie est susceptible d'avoir un impact sur l'environnement forestier. Il est d'ailleurs fait référence explicite aux défrichements qui, rappelons-le, consiste en un acte de déforestation tendant à mettre fin à la destination forestière d'une parcelle.

## **b) Le principe phare de l'urbanisation en continuité de l'existant**

Conformément aux dispositions de la loi Montagne s'applique un principe d'urbanisation particulier. Il n'est, en effet, possible de poursuivre l'urbanisation qu'en continuité avec les bourgs, hameaux ou groupes de constructions existants<sup>52</sup>. Cette règle peut être aisément justifiée par l'impact plus négatif en zone de montagne qu'ailleurs, du mitage urbain ou encore des coûts d'installation d'infrastructures de réseau. Le principe n'est évidemment pas exempt d'exceptions. Le changement de destination du bâti existant, la réfection, l'extension limitée, et plus récemment avec la seconde version de la loi Montagne datant de 2016, les constructions annexes de taille limitée ou la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage<sup>53</sup>. Il est compréhensible d'envisager de telles exceptions. Attention toutefois à ce que divers types d'installations, dont on ne précise pas la nature exacte, pourraient s'affranchir des règles de continuité et s'installer proche ou dans des milieux naturels ou forestiers, pour lesquels elles pourraient causer des désagréments. A titre d'illustration, une jurisprudence du Conseil d'Etat avait considéré que des anciennes terres affectées à l'exploitation forestière avaient perdues leur vocation première dès lors que des bâtiments à usage industriel et commercial avaient déjà été construits, ce faisant poursuivre l'urbanisation sur des terres les jouxtant, n'était pas caractéristique d'une urbanisation discontinuée<sup>54</sup>. Par ailleurs, le code de l'urbanisme<sup>55</sup> admet aussi deux autres exceptions, et non des moindres. Dans un premier temps, si une étude jointe au PLU ou au SCoT applicable, démontre qu'une urbanisation discontinuée n'est pas préjudiciable au respect des objectifs définis à l'article L.122-10 ; à savoir la protection des espaces agricoles, pastorales et forestiers, la préservation des paysages et des milieux caractéristiques du patrimoine naturel et de la protection contre les risques naturels ; alors cette urbanisation est autorisée. Nous avons affaire à une exception dont la portée est particulièrement consistante, mais qui est compréhensible. Dans certains cas, le développement des bourgs peut se trouver empêché par des conditions géographiques très contraignantes obligeant dès lors à urbaniser de manière discontinuée.

Dans un second temps, en l'absence d'étude telle que celle précédemment citée, un PLU ou une CC peut définir dans son zonage des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil

---

<sup>52</sup> Article L.122-5 du code de l'urbanisme

<sup>53</sup> *Idem*

<sup>54</sup> Arrêt du conseil d'état du 28 juillet 1999, *Assoc. Féd. pour les espaces naturels et l'environnement Catalan*, n°180467

<sup>55</sup> Article L.122-7 du code de l'urbanisme

limitées<sup>56</sup>. Il s'agit, en théorie, de zones restreintes ou des exceptions à l'inconstructibilité peuvent être acceptées sous certaines conditions. La création de ces zones exceptionnelles, doit cependant être rendue obligatoire par les dispositions des articles L.122-9 et L.122-10, visant à la protection des espaces agricoles, pastoraux ou forestiers, la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel, ainsi qu'à la protection contre les risques naturels tels que les incendies de forêt ou les éboulements. Il est à noter que cette dernière exception reste soumise à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la chambre d'agriculture, constituant ainsi un important garde-fou.

Il est donc possible de remarquer que de nombreuses possibilités restent offertes aux communes aux fins de développer leur urbanisation en milieu montagnard, il faudra toutefois pour cela démontrer une absence d'atteinte à certains milieux. Bien que des exceptions existent, elles ne sont donc pas évidentes à mettre en œuvre, ce qui participe à accentuer la protection des espaces forestiers.

## **2. La compatibilité avec la préservation des espaces naturels notion centrale de la loi Montagne**

Les dispositions des articles L.122-9 et L.122-10 forment sans conteste le cœur de la loi Montagne. Pour appuyer encore plus ce propos, une décision du Conseil d'Etat<sup>57</sup> a tenu à préciser que les deux dispositions précitées s'imposent aux décisions d'urbanisme. Se faisant, il est donc clair qu'il est doté à la loi Montagne les moyens de ses ambitions. Bien que brièvement développées au sujet de leur impact dans les exceptions à la règle de l'urbanisation en continuité de l'existant, il reste matière à les analyser plus en profondeur. Nous ne nous limiterons néanmoins pas à ces seuls articles mais aussi aux dispositions abordant les paysages (a.) et les activités agricoles, pastorales ou forestières (b.).

### **a) La protection de la forêt en tant que formation paysagère**

Un premier aperçu de cette fonction de la forêt est issu de l'article L.122-4 du code de l'urbanisme, qui dispose que « *la création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage, est interdite dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière* ». On peut en déduire une forme de préservation de perspectives monumentales et de protection forestière puisque l'intention émise par cet article est clairement de protéger la montagne de tout projet d'aménagement susceptible de dégrader son unité paysagère. Pour autant, des projets susceptibles de mettre en valeur le milieu montagnard peuvent constituer des exceptions au principe. Il est par exemple possible de citer le

---

<sup>56</sup> Voir infra page 69

<sup>57</sup> Voir arrêt du Conseil d'état du 9 juillet 1997, *Morand*, n°123341

désenclavement d'agglomération ou de massifs forestiers. Ce désenclavement de massifs peut être envisagé autant en termes d'exploitation sylvicole que de prévention des risques d'incendies.

Par ailleurs, la loi Montagne insiste sur le fait que tous les documents et décisions en relation avec l'occupation des sols doivent comporter des dispositions propres à préserver les espaces, paysages, et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard<sup>58</sup>. L'existence d'une ZNIEFF<sup>59</sup>, d'un inventaire des sites pittoresques<sup>60</sup> peuvent par exemple permettre de qualifier un projet d'incompatible avec la préservation des espaces ou milieux caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel montagnard, si celui-ci leur est préjudiciable. Les dispositions de cet article s'avèrent être relativement larges, ce qui ouvre un large spectre pour la protection de la forêt, en tant qu'espace, milieu naturel, ou paysage.

## **b) La préservation des activités forestières**

Le code de l'urbanisme, outre l'aspect naturel et paysager, insiste aussi fortement sur le rôle des activités agricoles, pastorales et forestières. En ce sens l'article L.122-10 tend à conforter la protection des espaces agricoles et forestiers locaux, dès lors que les terres concernées s'avèrent nécessaires au maintien et au développement desdites activités. La protection est ici envisagée au regard de l'économie locale et du potentiel de celle-ci. Compte tenu des caractéristiques géographiques des territoires montagnards, la rareté des terres agricoles arables ou le potentiel d'exploitation forestière est motif à apposer un veto à l'urbanisation.

Pour autant, la protection n'est pas absolue, une gradation semble en effet s'installer. L'article détermine ainsi que « *la nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux* ». En fait, rien de bien étonnant à ce que suivant le degré d'exploitation ou d'utilité qu'on accorde à une terre, la nécessité de protection évolue. L'article joint aussi quelques techniques d'appréciation et évoque comme critères le relief de pente, l'exposition, ou les « *fonds de vallées* », généralement considérés comme plus fertiles du fait du ruissellement des eaux et minéraux. Le Conseil d'Etat<sup>61</sup> est venu préciser que cette notion de terre nécessaire au maintien d'une activité agricole pastorale ou forestière s'apprécie au regard des seuls critères définis dans l'article, d'autres critères parmi lesquels, économique ou la pression foncière, ne peut justifier de les « affecter » à une autre utilité plus intéressante économiquement parlant. Il est en effet commun pour les territoires montagnards de vouloir urbaniser certaines grandes étendues, au regard du potentiel fiscal, d'emploi et d'activités commerciales. Par ailleurs, un terrain considéré comme agricole ou forestier mais non exploité n'est pas systématiquement protégé par l'interdiction d'urbaniser. Dans un arrêt de 1994, le Conseil d'Etat avait considéré qu'un terrain agricole, en partie boisé et en partie en friche, ne pouvait être considéré comme faisant l'objet d'une exploitation agricole<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Voir article L.122-9 du code de l'urbanisme

<sup>59</sup> Voir TA Nice, 1<sup>er</sup> févr. 1996, *Synd. d'exploitants agricoles de Fontan-Saorge*, n° 924005

<sup>60</sup> Voir TA Nice, 11 mai 1995, *Assoc. de défense et de sauvegarde des sites de Peille et a.*, n° 943407

<sup>61</sup> Voir CE 7 févr. 2013, *MEDDTL c/ Belmont*, n° 354681

<sup>62</sup> Voir CE 5 janvier 1994, *Cribier*, n° 129646



Il relève donc de cet article et de la jurisprudence qui lui est associée<sup>63</sup> que l'urbanisation n'est pas pour autant impossible dès lors qu'elle est suffisamment justifiée et toujours compatibles avec les activités forestières, agricoles ou pastorales. La porte est donc ouverte à l'urbanisation, mais des conditions assez strictes sont tout de même maintenues.

La loi Montagne est à mettre en relation avec une autre législation à portée géographique, la loi Littorale. Les deux peuvent d'ailleurs être amenées à cohabiter sur un même territoire. Cette situation arrive en pratique lorsqu'une zone soumise à la loi Montagne comprend aussi un lac d'une surface supérieure à 1000 hectares. Les rives de celui-ci sont alors soumises à la loi Littoral, qui prime sur la loi Montagne. Il en existe 16 cas en France métropolitaine, parmi lesquels le lac d'Annecy ou le lac du Bourget.

## **B. La loi Littoral : une protection accrue des espaces boisés en raison de leur proximité avec le rivage.**

La loi Littoral<sup>64</sup> se présente comme une source réelle et complète de protection pour les espaces boisés. Elle s'appuie à la fois sur un régime général relatif à l'urbanisation et aux espaces naturels (1.) mais aussi sur un régime particulier propre à certaines parties spécifiques à son territoire (2).

### **1. Un régime général restrictif pour la consommation d'espaces naturels**

Pour déployer son régime de protection, la loi promulguée en 1986 s'appuie sur le mécanisme de limitation de l'urbanisation similaire à la Loi Montagne (a.) qu'il complète par un encadrement juridique relatif aux espaces naturels (b.). Comme nous le verrons, elle s'avère avoir un véritable but protecteur et ne vise pas simplement à rééquilibrer le développement d'un territoire en difficulté comme la Loi Montagne.

---

<sup>63</sup> Voir CE 6 févr. 1998, *Cne de Faverges*, n° 161812.

<sup>64</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite Loi Littoral

## a) Un mécanisme calqué sur la loi Montagne : l'urbanisation en continu

Le champ d'application de la loi concerne toutes les communes disposant sur leur territoire une mer, un océan ou un plan d'eau intérieur d'une superficie de plus de 1000 hectares<sup>65</sup>. Au même titre que la loi Montagne, elle a pour objectif de réguler certaines activités et aménagements en raison de l'impact environnemental dégradant qu'elles détiennent sur le littoral. A ce titre, sont concernés, sans distinction de personne privée ou publique, les travaux, aménagements, constructions, plantations, défrichements, ouvertures de carrières, terrains de campings, etc. La liste exhaustive étant fixée par le code de l'urbanisme à l'article L.121-3. La même disposition octroie au SCoT un rôle prépondérant en matière de préservation du littoral puisque c'est ce dernier qui est explicitement désigné pour décliner au niveau local l'application de la loi Littoral. Le document de planification doit à cet effet tenir compte des paysages et de l'environnement, il sera par ce biais possible de retrouver la mention des espaces forestiers. Par ailleurs, tout comme la loi Montagne et tel que les juges l'ont d'ailleurs régulièrement rappelé, la loi applicable au littoral est opposable directement aux autorisations d'urbanisme<sup>66</sup> et aux autorisations de défrichement<sup>67</sup>. Au même titre que le SCOT, le PLU doit lui aussi être compatible avec la loi.

Pour sa part, l'article L.121-8 du code de l'urbanisme déclare sobrement que « *l'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants* », posant ainsi le même principe que l'article L.122-5 du code de l'urbanisme issu de la loi Montagne. L'objectif affiché est similaire : contrôler l'expansion de l'urbanisation en évitant le développement du mitage urbain et l'atteinte aux espaces naturels. Il existe pourtant dans le cadre de la loi Littoral une limitation supplémentaire selon laquelle l'extension, même en continuité, reste limitée pour les zones proches du rivage<sup>68</sup>. Le caractère limité doit en outre être justifié par un PLU, un SCOT ou par une autorisation étatique appuyée par un avis de la CDNPS. L'implication de cette dernière tend à permettre une concertation éclairée d'un organe spécialisé dans la question environnementale et paysagère. En ce qui concerne le SCoT, un arrêt récent<sup>69</sup> confirme que l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage s'apprécie au regard des dispositions du schéma, mais uniquement dans le cas où celui-ci serait suffisamment précis. Pèse donc sur les communes littorales des contraintes urbanistiques non négligeables. L'urbanisation en continu de l'existant semble constituer pour le législateur un moyen efficace de veiller à une consommation raisonnée des espaces et par conséquent à un ralentissement de la réduction des espaces forestiers.

En outre, une réelle attention est portée au paysage et à l'environnement dans les zones d'urbanisation limitée. En effet, dans certains cas les autorisations d'occupation des sols sont soumises à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, et sont susceptibles d'être refusées lorsqu'une atteinte est possible à l'environnement ou aux

---

<sup>65</sup> Voir article L.321-2 du code de l'environnement

<sup>66</sup> Arrêt du Conseil d'état du 29 juillet 1994, *Commune de Frontignan*, n°85532

<sup>67</sup> Arrêt du Conseil d'état du 11 mars 1998, *Min. Agriculture et Développement rural c/ Pouyau*, n°144301

<sup>68</sup> Voir article L.121-13 du code de l'urbanisme

<sup>69</sup> Arrêt du conseil d'état du 11 mars 2020, *Conf. Environnement Méditerranée*, n°419861

paysages<sup>70</sup>. Quelques exceptions restent toutefois admises, c'est le cas des constructions nécessaires aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines. Malgré l'existence de telles exceptions, une attention particulière reste accordée à ce qui fondamentalement engendre une protection du littoral : sa beauté et son caractère naturel. Grâce à elle, les communes sont un peu plus en mesure de protéger efficacement leur patrimoine naturel, dont les espaces boisés font partie.

## **b) Une prise en compte globale des intérêts environnementaux**

Au même titre que le paragraphe précédent notre développement ne s'applique pas aux zones proches du rivage ni à la bande côtière qui feront l'objet d'une analyse ultérieure. Une prise en compte supplémentaire des intérêts environnementaux est à interpréter d'autres dispositions de la Loi Littoral, preuve qu'il y est ajouté par le législateur un accent particulier. Ainsi parmi les zones déjà urbanisées et à urbaniser, le code de l'urbanisme oblige les communes littorales à prendre en compte divers besoins lorsqu'elles souhaitent évaluer une capacité d'accueil, de nouveaux logements par exemple<sup>71</sup>. Trois de ces besoins concernent directement les forêts : il s'agit de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités forestières, des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, de la préservation des espaces terrestres, des sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques<sup>72</sup>. Précisons d'abord que les dispositions de l'article L.121-21 ne s'imposent pas aux autorisations d'urbanisme mais seulement aux documents d'urbanisme tels que les SCOT ou PLU, comme la lettre de l'article le laisse à penser, et tel que le précisera le Conseil d'Etat en 1999<sup>73</sup>. Il est néanmoins nécessaire de préciser que ces dispositions n'interdisent pas pour autant d'ouvrir à urbanisation certains terrains consacrés jusqu'alors à des activités agricoles, et ce au regard des besoins de développement de la commune<sup>74</sup>. Au regard de cette décision, il est à supposer qu'il en serait de même pour des terrains forestiers, faisant ou non l'objet d'une exploitation. Il paraît ainsi évident que la protection de certains milieux, dont forestier, tend à s'effacer lorsqu'une pression foncière ou économique pèse sur une commune littorale. Pour en revenir aux critères des articles L.121-21 et L.121-23, qui doivent être interprétés conjointement, il est possible de remarquer qu'une majeure partie des caractéristiques principales de la forêt sont mentionnées. L'aspect social avec les références à la fréquentation du public et aux paysages, l'aspect écologique avec les équilibres biologiques et enfin l'aspect économique avec le maintien ou le développement des activités forestières. Il va donc de soi que la prise en compte des enjeux forestiers tend à être la plus large possible.

---

<sup>70</sup> Article L.121-8 du code de l'urbanisme

<sup>71</sup> Article L.121-21 du code de l'urbanisme

<sup>72</sup> Voir article L.121-23 du code de l'urbanisme

<sup>73</sup> Arrêt du Conseil d'état du 15 octobre 1999, *Commune de Logonna-Daoulas*, n<sup>os</sup> 198578 et 198579

<sup>74</sup> Arrêt du Conseil d'état du 2 décembre 1991, *Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes*, n<sup>o</sup> 95067 B

La dernière série de critères issue de l'article L.121.23 s'applique de surcroît de manière générale à tous « *les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols* », bien qu'à un cas d'espèce, la jurisprudence civile<sup>75</sup> a précisé que les dispositions de l'article ne sont opposables qu'à compter de leur inscription dans les documents de planification. Malgré ce léger affaiblissement de la portée de l'article, il est néanmoins possible de conclure qu'a été érigée une obligation de préservation assez importante dont il faut préciser quelques aspects. Le juge administratif a ainsi précisé que les différents critères énoncés par l'article ne sont pas cumulatifs, ce faisant un espace peut être considéré comme remarquable ou caractéristique du patrimoine du littoral sans qu'il soit pour autant besoin de rechercher s'il contribue ou non au maintien des équilibres biologiques ou présente un intérêt écologique<sup>76</sup>. Cette lecture du texte par le juge tend à favoriser la protection des espaces puisqu'elle permet de décomplexifier la reconnaissance des critères. Le juge a d'ailleurs généralement tendance à accentuer le poids juridique de l'aspect paysager de la forêt<sup>77</sup> comme cause de protection. Pour autant, il a précisé qu'une unité paysagère ne se caractérisait pas uniquement en raison de sa continuité avec une unité paysagère préexistante, et qu'il faut donc pour les communes, rechercher si les espaces (forestiers en l'espèce) en continuité présentent eux aussi une unité paysagère justifiant la préservation du site ou paysage remarquable<sup>78</sup>. Quant aux effets de la reconnaissance d'une unité paysagère d'un site remarquable, il a été rappelé qu'il appartient au PLU de lui assurer une stricte protection par un zonage et un règlement adéquat, excluant au passage les installations liées au camping-caravaning<sup>79</sup>. Une fois le cadre général de la loi littoral posé, et considérant qu'il assure une préservation (efficace) des espaces forestiers, il sera désormais l'occasion d'aborder plus en détail d'autres prescriptions de la loi littoral dont l'effet protecteur est conséquent.

## **2. Des restrictions particulières à l'urbanisation constitutives d'une protection complémentaire très efficace**

La loi Littoral a permis d'identifier deux éléments d'une particulière importance : la fragilité des espaces proches des mers ou des lacs (a.), ainsi que celle des espaces boisés situés à proximité des rivages (b.).

---

<sup>75</sup> Arrêt de la Cour de cassation du 8 octobre 2003, n°0211841

<sup>76</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 24 octobre 1995, *Société REST.AG*, n°94LY00913

<sup>77</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 19 avril 1994, *Préfet de la Corse du Sud*, n°93LY01262 : le juge reconnaissant l'intérêt à la préservation d'une zone boisée bien qu'elle ne fut pas inscrite au sein du schéma d'aménagement de la Corse

<sup>78</sup> Arrêt CE 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n°408068

<sup>79</sup> Arrêt de la cour d'appel de Nantes du 7 juin 2019, *Préfet de la Vendée*, n°18NT02340

## a) Les espaces proches du rivage et la bande littorale

La Loi Littoral et la jurisprudence font souvent référence au concept d'espaces proches du rivage afin de justifier une attention particulière aux espaces naturels. Pour autant aucune définition n'a été clairement exprimée. Après une analyse de la jurisprudence, il est possible de dégager un ensemble de critères permettant de caractériser plus précisément cet espace. C'est au regard de la distance séparant un terrain du rivage, des caractéristiques des espaces qui séparent le terrain du rivage et enfin de la covisibilité depuis le rivage que doit être abordée la notion<sup>80</sup>. A noter que le rivage peut être défini comme étant une bande de terre bordant une étendue d'eau, et soumise à l'action des vagues<sup>81</sup>. Il est aussi arrivé que les juges ne se fondent que sur les critères de la distance avec le rivage et de la covisibilité<sup>82</sup> et même parfois uniquement de la distance<sup>83</sup>. En ce sens, le concept reste assez fluctuant. Enfin, la jurisprudence a considéré que pouvait être considéré comme proche du rivage un terrain situé à 800 mètres de celui-ci<sup>84</sup>. Dès lors, il faut retenir l'idée selon laquelle un projet ne doit pas être visible ou troubler le paysage depuis un point de vue situé sur le rivage. C'est à partir de cette zone de proximité avec le rivage que nombre de projet peuvent par exemple se voir soumis à des dispositions de documents d'urbanisme.

La question du rivage a aussi été souvent confrontée aux projets de réalisation de parcs éoliens. Ces derniers pouvant en effet bénéficier de conditions climatiques avantageuses lorsqu'ils se trouvent soumis aux vents des rivages côtiers. Le code de l'urbanisme est d'ailleurs venu régir cette situation en apportant des éléments de précision. Ainsi, leur implantation n'est pas proscrite. En effet, de telles installations sont considérées comme incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Elles peuvent par exception être implantées hors de la continuité des zones urbanisées, mais uniquement si elles ne portent pas atteinte à l'environnement, aux sites ou aux paysages remarquables. Bien que cette disposition ne tende pas à favoriser la transition écologique, elle peut s'avérer être bénéfique pour la protection des espaces forestiers, car limitante pour des projets de grande envergure tels que l'implantation de parcs éoliens. Cette constatation est renforcée par une autre interdiction exprimée par l'article L.121-12 du code de l'urbanisme selon laquelle il n'est pas possible de réaliser de tels projets dans à moins d'un kilomètre du rivage. Pour des raisons évidentes de préservation des paysages et des espaces boisés littoraux ainsi que pour des raisons de cohabitation avec le voisinage des communes littorales. Pour autant, une dérogation, non des moindres, est permise. En effet, un PLU peut adapter cette règle au regard des circonstances locales et de l'intérêt de son littoral. Au regard de l'importance visuelle de tels projets, il est peu probable que les espaces forestiers littoraux aient à souffrir dans l'immédiat, bien que la pression énergétique se fasse de plus en plus ressentir pour les collectivités, eu égard aux nombreux projets.

Enfin, l'espace proche du rivage est à distinguer de la bande littorale. Il s'agit d'un des éléments fondamentaux de la loi Littoral et est défini à l'article L.121-16 du code de l'urbanisme. Celui-

---

<sup>80</sup> Arrêt de la cour d'appel de Lyon du 9 avril 2013, *Commune de Talloires*, n°12LY02144

<sup>81</sup> Source : Larousse.fr

<sup>82</sup> Arrêt du conseil d'état du 27 septembre 1999, *Commune de Bidart*, n°178866

<sup>83</sup> Arrêt du conseil d'état du 30 juillet 2003, *Synd. de défense du cap d'Antibes*, n°203766

<sup>84</sup> Arrêt de la cour d'appel de Nantes du 28 juin 2002, *Association Bretagne Vivante*, n°99NT02894

ci dispose qu'en-dehors des secteurs déjà urbanisés, l'urbanisation est interdite dans la zone appelée « *bande littorale* ». Celle-ci correspond à une zone longue de 100 mètres à partir du plus haut niveau des eaux jusqu'à l'intérieur des terres. Le Conseil d'Etat<sup>85</sup> a pu se prononcer sur cette limite restrictive en précisant que seuls les projets réalisés au sein d'espaces déjà urbanisés, c'est-à-dire caractérisés par une densité significative de constructions, peuvent faire l'objet d'une exception à ce principe d'urbanisation limitée. Il existe par ailleurs quelques rares autres exceptions telles que l'exercice d'un service public ou des activités économiques exigeant un accès direct à l'eau<sup>86</sup>, la loi précisant au passage que ne constitue pas une exception l'établissement de campings<sup>87</sup>. En outre, le code offre la possibilité aux documents de planification de rendre plus stricte cette protection, les PLU pouvant en effet élargir cette bande de protection de 100 mètres « *lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux le justifient* »<sup>88</sup>. Il n'est pas rare de croiser sur le littoral français des espaces boisés proche du rivage, ces dispositions législatives permettent donc de protéger de facto sur une distance, certes minime, les éventuels espaces boisés. Il est aussi offert la possibilité aux EPCI compétents en matière d'urbanisme d'accentuer l'étendue de cette bande de protection, en la justifiant par des motifs environnementaux dont la préservation d'un milieu boisé peut faire partie. A ce titre, la Loi Littoral propose un autre outil aux collectivités, celui du recours au mécanisme des espaces boisés classés.

## **b) Une obligation de classement en espace boisé classé**

Enfin, la loi Littoral a créé une obligation, non des moindres pour les communes. Leurs PLU doivent en effet classer les espaces forestiers les plus significatifs du territoire en EBC. Ce régime induit un contrôle particulièrement important des collectivités territoriales sur leurs éléments forestiers ou arborés. Précisons à cet égard que les implications de ce mécanisme ne seront pas développées dans cette partie, mais plutôt dans la section consacrée au PLU<sup>89</sup>. Cette obligation est certainement la mesure la plus protectrice en faveur des forêts imposée aux communes littorales. Ni la loi ni la jurisprudence ne viennent pourtant préciser les termes de « *plus significatifs* ». Laissant ainsi une marge de manœuvre manifeste aux collectivités dans le choix de de leurs îlots de verdure, de parcs et espaces boisés à sauvegarder. Ainsi avec ou sans patrimoine rare, un espace boisé peut se voir classé au titre de la loi Littoral. Par exemple, sans surprise doit être classé comme tel le versant d'un massif boisé, non encore urbanisé et proche d'un rivage, comprenant des espèces végétales et animales rares<sup>90</sup>. Alors que parfois même une vallée boisée proche d'un site classé avec insertion en zone Naturelle et Agricole, et à vocation de sport et loisir se doit aussi d'être classée comme telle<sup>91</sup>. A l'inverse, ne peut constituer un espace boisé significatif une pinède entourée de propriétés bâties et de lots de lotissements, en

---

<sup>85</sup> Arrêt du Conseil d'état 21 juin 2018, n°416564

<sup>86</sup> Article L.121-17 du code de l'urbanisme

<sup>87</sup> Article L.121-18 du code de l'urbanisme

<sup>88</sup> Article L.121-19 du code de l'urbanisme

<sup>89</sup> Voir infra page 73

<sup>90</sup> Arrêt du Tribunal administratif de Nice du 1<sup>er</sup> décembre 1994, *Association AIDE*, n°94386

<sup>91</sup> Arrêt du Conseil d'état du 10 mars 1995, n°108753

bordure de voies en cours d'élargissement, eu égard à la configuration des lieux et au caractère de son boisement<sup>92</sup>. On se rend compte au gré des espèces que la notion de boisement significatif est très dépendante de la situation géographique du territoire et du potentiel de classement de la commune. Il ressort des jurisprudences qu'il convient de démontrer en quoi le boisement est remarquable. Le juge administratif a par ailleurs admis de manière étonnante que même si la commission départementale des sites a reconnu une valeur paysagère importante à un espace du fait de la rareté des boisements dans le département cela n'est pas suffisant à lui seul pour établir le caractère significatif du boisement au plan communal<sup>93</sup>.

Enfin, un des éléments jurisprudentiels qui ressort régulièrement est la proximité avec les secteurs urbanisés. Le juge semble privilégier l'urbanisation et ne pas grever des parcelles constructibles d'une servitude d'EBC sans présence d'un caractère remarquable. Ainsi, malgré une surface de 8000 m<sup>2</sup> de boisement de chênes-lièges et de mimosas, le fait qu'il n'ait pas été démontré leur caractère remarquable alors que d'autres boisements existent par ailleurs sur la commune, induit une absence de qualification en EBC<sup>94</sup>. De même un boisement sur une parcelle de plus de 2000m<sup>2</sup> en zone urbanisée, jouxtant des parcelles déjà construites est insuffisant à la reconnaissance d'un boisement significatif, sans démonstration de son caractère remarquable<sup>95</sup>. Par ailleurs, quant au déclassement potentiel d'un zonage EBC, la Cour d'Appel de Bordeaux a rappelé que la commission départementale des sites et paysages devait être saisie pour avis de ce projet. Ce faisant, aucune délibération communale de déclassement ne doit être prise avant que la commission n'ait rendu son avis, afin de ne pas rendre celui-ci inefficace et que la décision des élus locaux soit prise en connaissance de cause.

En conclusion, un territoire peut se voir grevé de l'application d'une législation particulière en raison de spécificités géographiques éminemment particulières qui lui sont propres. La montagne et le littoral sont à ce titre considérés comme disposant d'enjeux économiques, écologiques et paysagers propres et suffisants pour envisager une limitation de l'urbanisation sur les espaces naturels. Les activités humaines peuvent ainsi se voir mises en balance avec des enjeux forestiers. Néanmoins, la logique reste tout de même celle d'une appréciation locale et plus autonome des enjeux territoriaux.

---

<sup>92</sup> Arrêt du Conseil d'état du 14 nov. 1990, *Mme Collin*, n°4598911.

<sup>93</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Nantes, 5 février 2002, *M. et Mme Loyer contre commune de la Turballe*, n°00NT00761

<sup>94</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Marseille 20 janvier 2000, *Commune d'Ajaccio*, n°98MA00866

<sup>95</sup> Décision du Tribunal administratif de Nice du 4 octobre 2001, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble «Villa Marion» et a. c/ Cne de Saint-Laurent-du-Var*, n°001064

## **Section 2 : Une libre appréciation des spécificités locales de l'enjeu forestier**

Plusieurs instruments juridiques existent à l'échelle supra locale et permettent de mettre en exergue les espaces forestiers. Est entendu par le terme supra local, un échelon géographique supérieur à celui de la planification locale de type carte communale, plan local d'urbanisme, intercommunal ou non et SCoT. Il est parfois même possible d'y inclure les SCoT. En l'espèce, deux schémas visant à identifier des enjeux à l'échelle régionale seront dans un premier temps l'objet de notre attention (I.), et dans un second temps deux directives d'origine étatique (II.).

### **I. Le recours à des schémas régionaux**

Les principes fondant l'existence du SRADDET (A.) ou du SRCE (B.), sont dans l'esprit semblables aux documents de planification locale qui seront traités plus en aval de ce mémoire<sup>96</sup>. Ils diffèrent en revanche de ces derniers en ce qu'ils ont vocation à s'appliquer sur un territoire plus important. SRADDET et SRCE disposent ainsi d'un large champ d'application en matière environnementale. Ils sont chargés de retranscrire à leur échelle et sous forme d'objectifs les enjeux environnementaux afin d'en permettre l'application par les acteurs locaux.

#### **A. Le SRADDET : l'affirmation d'une politique régionale de développement durable**

Etant donné l'échelle géographique du SRADDET et pour éviter d'en faire un document vide de sens, un important champ d'application lui a été conféré (1.), auquel se greffe une portée juridique adaptée (2.).

##### **1. Un champ d'application large, posant les jalons d'une prise en compte complète du territoire**

Le SRADDET est un mécanisme de planification assez récent. Créé par la loi NOTRe en 2015<sup>97</sup>, il a vocation à établir une planification relativement large et à faire figure de document de référence à l'échelle régionale. Compte tenu de la réorganisation touchant les régions

---

<sup>96</sup> Voir infra page 54

<sup>97</sup> LOI n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République



françaises, l'échelle géographique de ces dernières s'est vue largement accrue. Il est souvent considéré, à juste titre, comme un schéma intégrateur puisqu'il suit une logique de simplification visant à incorporer plusieurs autres schémas, disparates jusqu'alors. En guise d'illustration il est possible de citer le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), ou bien le Schéma Régional des Infrastructures et des Transports. L'article L.4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) assigne au SRADDET comme objectifs de lutter contre l'artificialisation des sols, contre le changement climatique, de protéger et restaurer la biodiversité, de veiller à l'insertion paysagère des constructions et aménagements et de favoriser une utilisation économe des sols naturels, agricoles et forestiers. Ces objectifs, ne concernent pas exclusivement les enjeux forestiers, néanmoins ils en constituent une facette importante, au regard de la qualité paysagère qu'ils constituent, de leur capacité de stockage en carbone, de la riche biodiversité qu'ils abritent ou encore de l'exploitation économique dont ils peuvent faire l'objet. Cela a conduit d'ailleurs une partie de la doctrine à considérer que « *la dimension environnementale et, plus largement le développement durable est très présent[e] dans les objectifs à atteindre* »<sup>98</sup>.

L'un des éléments centraux du schéma est de déterminer des objectifs dans le respect de ceux mentionnés à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme. Un lien direct est donc établi entre le SRADDET et le développement durable tel qu'il est entendu par le droit de l'urbanisme. En plus des objectifs que le CGCT lui fixe, le schéma régional doit donc aussi en incorporer divers autres tels que la prévention des risques naturels prévisibles, des pollutions et nuisances de toute nature, ou encore la protection des milieux naturels et des paysages<sup>99</sup>. C'est tout ce panel d'objectifs qui fait donc du SRADDET un outil intégrateur du développement durable, de la protection de l'environnement, et de la préservation des espaces forestiers. Il est à noter que rien n'oblige pourtant le schéma à leur accorder une place importante.

## 2. Une portée adaptée à son échelle

Si la mention faite à l'article L.101-2 du code de l'urbanisme peut paraître innovante, les termes utilisés par le législateur laissent toutefois émerger un doute quant à leur portée en l'espèce. En effet, le SRADDET doit « *respecter* » les objectifs mentionnés par le code de l'urbanisme, cela a effectivement du sens car étant un mécanisme intégrateur, le SRADDET se doit fédérer à une large échelle. En raison de par sa position régionale, le SRADDET a donc vocation à établir une transition entre les multiples orientations et plans nationaux<sup>100</sup> et les mécanismes de planification locale ; c'est par exemple le cas pour les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. Pour mener à bien cette transition l'article L.4251-3 du CGCT établit un lien fondamental permettant de formaliser l'objectif de cohésion : son rapport avec les autres documents de planification locale. La conséquence de ce texte est la suivante, le SRADDET présente ainsi deux visages. L'un conduisant à orienter les stratégies locales ; les documents de planification locale devant alors

---

<sup>98</sup> G.KALFLECHE, Puf, 3e édition, *droit de l'Urbanisme*, 2021, page 176

<sup>99</sup> Voir 5° et 6° de l'article L.101-2 du code de l'urbanisme

<sup>100</sup> Voir article L.4251-2 du CGCT

simplement prendre en compte les objectifs du SRADDET pour l'élaboration de leurs propres objectifs ; et le second un visage plus contraignant induisant un rapport de compatibilité avec ses règles générales. En ce sens les articles L.131-1 et L.131-6 du code de l'urbanisme, établissent à la fois un rapport de compatibilité entre le SCOT et les règles générales du SRADDET, mais aussi un rapport identique en l'absence de SCOT, entre un PLU et tous les autres documents avec lesquels le SCOT doit être compatible.

Le Schéma Régional est composé de trois documents principaux, un rapport fixant les objectifs du schéma et s'appuyant sur des cartes synthétiques, des annexes, et enfin l'élément primordial : les règles générales. Ce sont ces dernières qui font du SRADDET un schéma prescriptif, en effet le CGCT<sup>101</sup> précise que seules les règles générales ont un pouvoir contraignant. Par conséquent, même si les règles peuvent être accompagnées de divers compléments permettant leur compréhension ou leur déclinaison, ces derniers sont distincts et dépourvus de tout effet prescriptif. Pour illustrer ce propos, il est possible de prendre l'exemple du SRADDET du Grand-Est. Celui-ci prévoit par exemple la règle suivante : « *préserver et restaurer la trame verte et bleue* », auquel d'autres objectifs sont associés tels que « *préserver la trame forestière* » ou encore « *préserver les éléments arborés hors forêt* ». A cet ensemble s'ajoute diverses mesures d'accompagnement permettant par exemple la plantation de haies ou favorisant l'usage du mécanisme des EBC. Cependant, au regard de la réglementation, la seule règle prescriptive dans le cadre d'un rapport de compatibilité est celle visant à « *préserver et restaurer la trame verte et bleue* ». Les déclinaisons les plus pertinentes au niveau local, c'est-à-dire les mesures d'accompagnement, ne servent aujourd'hui que de repère, d'information, d'exemple pour l'action des communes. Il serait possible à l'avenir d'envisager par exemple de leur fournir une valeur juridique plus contraignante, cela tendrait inévitablement à accompagner davantage les communes dans le développement ou la préservation de leur patrimoine environnemental, et plus spécifiquement de leurs espaces forestiers. Il est possible de remarquer que les SRADDET « *regroupent [...] environ 4 ou 5 SCOT par départements, soit entre 20 et 50 SCOT par SRADDET* »<sup>102</sup>. Au premier janvier 2021, il était possible de dénombrer ainsi cinquante SCOT pour la Région Occitanie<sup>103</sup>. Il paraît dès lors évident que le schéma régional exerce une influence non négligeable sur les documents de planification locale.

Cette influence est accentuée par un regard nouveau porté à l'environnement au sein des mécanismes de planifications locales. Axée sur une cohérence écologique, celle-ci se traduit par une attention spécifique accordée aux continuités écologiques.

---

<sup>101</sup> Voir article R.4251-8 du CGCT

<sup>102</sup> G.KALFLECHE, Puf, 3e édition, droit de l'Urbanisme, 2021, page 191

<sup>103</sup> Source : Dréal

## **B. L'intégration du SRCE au SRADDET, l'avènement de la notion de continuité écologique**

Cette notion traduit une vision plus poussée de l'interaction entre les éléments de la biodiversité (1.), une vision qu'il faut aussi interpréter à l'aune de l'écosystème forestier (2.).

### **1. Une traduction innovante de la protection de l'environnement**

Le SRCE est un mécanisme issu du droit de l'environnement<sup>104</sup> qui a été incorporé au corps législatif en 2009 avec la Loi Grenelle I<sup>105</sup>. Autrefois schéma autonome en matière de cohérence écologique, il a été intégré au SRADDET par la loi NOTRe de 2015. Au regard des rapports que le SRADDET détient avec les autres documents d'urbanisme, le SRCE peut logiquement exercer une influence sur certains mécanismes de planification. En parallèle, l'article L.131-1 du code de l'urbanisme fixe un rapport de compatibilité entre les SCoT et les SRCE non encore intégrés aux SRADDET. Par voie de conséquence il en va de même pour les PLU, ces derniers devant être compatibles au SCoT<sup>106</sup>. Malgré son intégration au SRADDET il est nécessaire de l'évoquer à part puisqu'encore aujourd'hui de nombreux SRCE élaborés produisent toujours leurs effets, et ce tant qu'ils n'auront pas été intégrés au sein du SRADDET. La loi NOTRe charge ainsi à ce schéma de définir à l'échelle de la Région les divers enjeux « *en matière de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques* ». Le rôle qui est assigné au SRCE est d'établir un lien cohérent avec les orientations nationales pour la préservation de ces continuités écologiques<sup>107</sup>, en identifiant via une présentation et une analyse, les enjeux régionaux en la matière.

SRCE et SRADDET ont contribué à développer et enrichi la notion de Trame Verte et Bleue, cette dernière est à l'heure actuelle déployée par les EPCI compétents au sein de leurs documents de planification. Le code de l'environnement<sup>108</sup> les a institués afin « *d'enrayer la perte de biodiversité* », l'idée est d'accorder une attention particulière et de fixer des orientations « *en matière de libre circulation des organismes vivants, de leur accès aux zones indispensables à leur reproduction, de leur croissance, leur alimentation ou leur abri, [...] ainsi qu'au bon fonctionnement des réservoirs biologiques* »<sup>109</sup>. L'idée est d'élaborer des stratégies visant à limiter au maximum les impacts néfastes de l'urbanisation sur les « pôles » de biodiversité afin de recréer du lien entre les éléments naturels et d'éviter les obstacles qui peuvent se dresser entre eux.

---

<sup>104</sup> Voir article L.371-3 du code de l'environnement

<sup>105</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

<sup>106</sup> Article L.131-4 du code de l'urbanisme.

<sup>107</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 193

<sup>108</sup> Article L.371-1 du code de l'environnement

<sup>109</sup> Source : Office Français de la Biodiversité

## 2. Une implication utile des espaces forestiers

L'espace naturel forestier dispose d'une qualité en termes de biodiversité qu'il n'est plus nécessaire de prouver<sup>110</sup>, ils ont à cet égard une place de choix. Les corridors écologiques mentionnés par le Code de l'Environnement<sup>111</sup>, trouvent et développent leur pleine fonction lorsqu'on leur associe des espaces boisés. Il en va de même en ce qui concerne la qualité et la diversité des paysages<sup>112</sup>, pour lesquelles l'espace boisé joue un rôle prépondérant et structurant. Le SRCE a d'ailleurs eu un certain succès puisqu'à peine 5 ans après sa création, on en comptait déjà 11 applicables<sup>113</sup> sur le territoire français. A titre d'illustration, un SRCE tel que celui applicable depuis 2015 en Auvergne cible divers enjeux concernant les milieux boisés. Sont par exemple pris en compte les arbres « *hors des forêts, dans la continuité des milieux boisés* ». On remarque ainsi que l'intérêt forestier ne se limite pas qu'aux grands massifs, des espaces plus éparses pourraient aussi faire l'objet d'une attention particulière. Néanmoins peu concernent l'urbanisme à proprement parler, les pistes d'action émises par les SRCE ou les SRADDET ne concernent souvent qu'une gestion raisonnée et une préservation de certains peuplements forestiers. Certains enjeux tels que « *maintenir la diversité génétique des essences locales* » sont par exemple difficilement assimilables par le droit de l'urbanisme, de ce fait, au titre du SRCE en lui-même, le droit ne peut prévoir que d'accompagner certaines pistes d'action. C'est d'ailleurs certainement en partie pour cette raison que le PLU n'est pas explicitement soumis au rapport de compatibilité avec le SRCE. Cependant comme nous le verrons ultérieurement<sup>114</sup>, l'échelle du PLU s'avère être pertinente pour le déploiement des continuités écologiques. En ce sens, il sera développé de manière plus détaillée l'une de ses déclinaisons : la trame verte et bleue.

Ces modes de planification régionaux sont donc bel et bien le témoin qu'une forme d'organisation territoriale est possible à une échelle relativement large, ils ont ainsi le mérite d'initier une prise en compte des enjeux forestiers par les collectivités territoriales. Pour autant, l'appréciation qui en est faite par ces personnes publiques peut aussi être complétée par des mesures motivées par des enjeux d'importance. C'est en raison de ces enjeux particulièrement notables qu'il est possible de leur observer un caractère élitiste.

---

<sup>110</sup> Voir supra page 4

<sup>111</sup> Voir 2° de l'article L.371-1 du code de l'environnement

<sup>112</sup> 6° de l'article L.371-1 du code de l'environnement

<sup>113</sup> Source : <https://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/le-schema-regional-de-coherence-ecologique-srce-r3992.html>

<sup>114</sup> Voir infra page 67

## **II. Des directives élitistes favorisant la mise en valeur des paysages forestiers**

L'existence de certains instruments juridiques s'afférant à la protection d'éléments auxquels sont reconnues des qualités particulières, démontre une volonté, en partie étatique, de protection élitiste du territoire français fondée sur des enjeux territoriaux distincts. Les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD) (A.) ainsi que les directives de protection et de mise en valeur du paysage (DPMVP) (B.) en sont deux représentations.

### **A. La DTADD, une opportunité de planification étatique**

Les Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) ont été créées en 2010, elles sont les héritières directes des anciennes Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) et figurent aujourd'hui aux articles L.102-4 à L.102-11 du Code de l'Urbanisme. Il est à noter que les DTA toujours en vigueur continuent à produire leurs effets, les nouvelles directives répondant désormais au régime des DTADD. L'analyse qui en sera faite permettra donc d'évoquer les deux formules. Tout d'abord au regard de l'un de leurs points communs, l'enjeu national (1.) qui octroie à la directive son caractère élitiste, et ensuite par la valeur juridique particulière qui est la sienne (2.)

#### **1. Des aspects de l'environnement susceptibles de caractériser un enjeu national**

Le régime des DTADD s'avère en pratique très peu exploité (b.), c'est pourtant un mécanisme qui a le mérite de pouvoir reconnaître une valeur particulière aux espaces forestiers (a.).

##### **a) Un potentiel encourageant**

Les deux directives ont pour but de décliner des grandes orientations et objectifs de l'Etat sur des territoires présentant des enjeux nationaux. Ces derniers sont limitativement énumérés, et parmi ceux-ci on retrouve des enjeux tels que l'urbanisme, la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, des sites et des paysages, de la cohérence des continuités écologiques, de l'amélioration des performances énergétiques ou encore de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, etc. Dans un premier temps il est possible de reprocher à cette disposition un manque de précision quant au degré d'importance qui fait qu'un enjeu est considéré comme national. Doit-il s'exercer sur un champ géographique large ? Doit-il avoir une incidence

territoriale particulièrement importante ? Cette caractérisation relève manifestement du pouvoir d'appréciation de son auteur.

Dans un second temps, il est possible de remarquer que le champ d'application de la DTADD est particulièrement large, il offre une véritable faculté pour l'Etat de disposer d'un outil à fort potentiel d'application. Il se trouve d'ailleurs être largement susceptible d'intégrer les enjeux forestiers, aux fondements du développement durable. Comme le confirmait une note interministérielle<sup>115</sup>, les DTA originelles avaient pour but d'« être réservées aux parties du territoire présentant des enjeux particulièrement importants en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». En ce sens elles eurent pour vocation dans certains cas à protéger l'aspect visuel et paysager de différents sites composés de larges zones forestières. C'est également ce qu'avait précisé la doctrine il y a quelques années, les directives peuvent donc bel et bien avoir pour effet de renforcer la protection des espaces boisés<sup>116</sup>. Toutefois, les DTADD, comme les anciennes DTA, sont facultatives et élaborées par l'Etat, auxquelles sont associées les collectivités territoriales telles que les Régions, les Départements ou les EPCI compétents en matière de SCOT. Ces acteurs sont notamment consultés pour avis<sup>117</sup>. Il s'agit donc d'un travail commun reposant sur l'association de plusieurs acteurs, nationaux ou locaux, et destiné à permettre l'élaboration de politiques cohérentes, en matière d'aménagement et d'infrastructures mais aussi de protection de l'environnement et des espaces forestiers. Leur caractère facultatif ne conduit toutefois pas à engager un tel processus.

Par ailleurs, se sont surtout les thématiques des risques naturels et de la préservation des paysages qui permettent de mettre en place des protections de la forêt. Elles se limitent néanmoins au fait de proscrire le mitage urbain et plus précisément les habitats diffus, ainsi que de favoriser le débroussaillage et la reforestation des parties les plus proches des zones urbanisées<sup>118</sup>. Par ailleurs un accent est également mis sur l'aspect paysager, aux fins de limiter l'urbanisation du littoral. Il est par exemple réaffirmé un principe issu notamment de la loi Littoral, obligeant les communes à identifier des espaces boisés et paysagers remarquables qui font office de « capital irremplaçable » et de « paysages cadres »<sup>119</sup>. Ces espaces naturels sont aussi loués en raison de leur intérêt naturel particulier sur le plan écologique. Enfin, conformément aux dispositions du Code de l'Urbanisme, ces directives doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale au titre des plans et programmes, dès lors ce mécanisme peut permettre à la fois une analyse de ses effets sur l'environnement mais aussi participer à l'information et la participation du public, c'est un caractère qu'il est important de soulever puisqu'il permet de renforcer sa légitimité et son intérêt environnemental.

---

<sup>115</sup> Note interministérielle du 9 mai 1995 relative aux directives territoriales d'aménagement

<sup>116</sup> *La forêt en France au XXI<sup>e</sup> siècle enjeux politiques et juridiques*, M.Cornu, J.Fromageau, L'Harmattan, page 128

<sup>117</sup> Articles L.102-5 et L.102-6 du code de l'urbanisme

<sup>118</sup> Page 50, *DTA des Alpes Maritime*

<sup>119</sup> Page 51, *Ibid*

## **b) Largement sous-utilisé**

Malgré leur existence, ces mécanismes ne sont que très peu utilisés, et n'impactent finalement qu'à la marge, l'urbanisme. Moins d'une dizaine de DTA ont été adoptées et à l'heure actuelle aucune DTADD n'est entrée en vigueur depuis 2010. Par ailleurs, la plupart des DTA toujours en vigueur sont relativement vieilles et datent du début des années 2000. Par conséquent de nombreux pans de l'environnement, dont la préservation n'était pas une priorité à cette époque, en sont exclus. C'est par exemple le cas des continuités écologiques, bien que le législateur se soit rattrapé en mentionnant cette thématique pour les DTADD nouvellement élaborées.

A titre d'illustration, la DTA des Alpes-Maritimes approuvée en 2003 n'accorde pas une place très importante à la forêt. Elle identifie surtout son expansion comme un problème majeur sur certaines zones, il est ainsi expliqué que « *le problème essentiel, dont les effets ne sont pas encore complètement apparents, est l'expansion de la forêt au détriment des anciennes cultures* »<sup>120</sup> et préconise « *la mise en place d'actions en faveur de la gestion de l'espace et du maintien des activités humaines* ». On a donc ici une importance qui est faite à la limitation de la reforestation, la directive ne loue pas les qualités et fonctions écologiques de la forêt et insiste sur le maintien de l'équilibre entre activités humaines et zone forestière.

## **2. Une directive caractérisée par une absence de valeur juridique systématique**

Le rôle de la DTADD est également de concilier les thématiques à enjeux tout en permettant de faciliter la mise en œuvre de projets d'aménagements. Avec cette directive, c'est le mécanisme du Projet d'Intérêt Général (PIG) qui est à l'honneur. L'article L.102-5 du Code de l'Urbanisme, énonce en ce sens que les PIG peuvent intervenir dans le but d'élaborer « *les projets de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou des espaces soumis à des risques, les constructions, les travaux, les installations et les aménagements nécessaires à la mise en œuvre de cette directive territoriale d'aménagement et de développement durables* ». Les programmes, dont l'élaboration est initiée par le préfet, peuvent s'imposer aux documents de planification par le biais du mécanisme de la mise en compatibilité. Se faisant, il impose alors que le document de planification soit adapté afin de permettre la réalisation du projet. Contrairement à leurs prédécesseuses, les DTA, qui, elles, s'imposaient directement aux documents de planification, les DTADD ne sont opposables aux documents d'urbanisme que par le biais de ce mécanisme de PIG. Elles ne revêtent donc aucun caractère prescriptif sans cette déclinaison locale. Un rapport de la commission de l'économie présenté au Sénat en 2009<sup>121</sup> proposait que pour accélérer l'élaboration des DTADD et faciliter une couverture maximale du territoire, il était recommandé de leur retirer leur valeur juridique dans l'objectif

---

<sup>120</sup> Page 21, *Ibid*

<sup>121</sup> Rapport n° 552 (2008-2009) de MM. Dominique BRAYE, Louis NÈGRE, Bruno SIDO et Daniel DUBOIS, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009

de limiter les réticences locales à l'élaboration de tels documents. Par conséquent l'existence d'une DTADD n'entraîne pas systématiquement la reconnaissance d'un PIG.

Bien qu'il ne soit plus possible de créer de nouvelles DTA depuis 2010<sup>122</sup>, la loi a laissé la faculté à celles existantes de maintenir leurs effets juridiques pour les opérations en cours. Elles ont toutefois cessé d'être opposables aux documents de planification<sup>123</sup> dont l'élaboration ou la révision a été initiée à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021. C'est ce qu'a imposé une ordonnance de 2020<sup>124</sup>, réformant l'article L.172-2 du Code de l'Urbanisme.

En conclusion, le mécanisme juridique proposé par la DTADD est susceptible d'être efficace pour la préservation des espaces naturels, des paysages, et plus spécifiquement de la forêt. En raison de la notion d'« enjeu national », la directive constitue un mécanisme de protection élitiste de certains territoires, les distinguant ainsi de tout un ensemble d'espaces plus « communs ». Sa force juridique, qui rappelons-le n'est pas systématique, est de pouvoir s'imposer aux normes locales d'urbanisme. Dans le même esprit, une autre directive d'origine étatique mérite d'être explorée, en raison de son attachement spécifique à la préservation des paysages, c'est la DPMVP.

## **B. La DPMVP, une mise en exergue de paysages remarquables**

Cet instrument juridique se distingue, tout comme la DTADD, par son caractère ad libitum (1.). Pour autant la DPMVP offre des critères d'identification relativement larges (2.), et s'appuie sur une portée juridique suffisante (3.) pour permettre l'établissement d'un régime de protection efficace.

### **1. Une sollicitation facultative**

En accompagnement des normes supra locales ayant des incidences sur le droit de l'urbanisme, il est possible de citer aussi les Directives de Protection et de Mise en Valeur des Paysages (les DPMVP). Ce mécanisme n'est pas issu du droit de l'urbanisme ; il relève du Code de l'Environnement. Néanmoins il est susceptible d'avoir un impact significatif sur les normes d'urbanisme et mérite une attention particulière. L'ordonnance de 2020<sup>125</sup> précédemment citée et visant à la rationalisation de la hiérarchie des normes en urbanisme, est d'ailleurs venue

---

<sup>122</sup> Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 »

<sup>123</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 164

<sup>124</sup> Ordonnance n°2020-745, du 17 juin 2020, relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme

<sup>125</sup> Ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme.



soumettre les SCOT<sup>126</sup> et PLU<sup>127</sup> à cette directive par le biais du rapport de compatibilité<sup>128</sup>. Créées en 1993<sup>129</sup>, les DPMVP sont aujourd'hui régies par l'article L.350-1 du Code de l'Environnement. Le mécanisme juridique qu'elles déploient vise à protéger certains territoires considérés comme remarquables en raison de leur intérêt paysager. Une particularité les caractérise : il est impossible d'avoir recours à un tel moyen de protection paysagère dès lors qu'est applicable sur la même zone une DTA ou une DTADD. La DPMVP a donc pour vocation de prendre le relais en leur absence, pour tout ce qui concerne le volet paysager. L'existence même de ce mécanisme témoigne d'une volonté étatique de préservation de la richesse esthétique du territoire national. Cette tendance se confirme par les conditions d'élaboration de la directive. En effet, celle-ci relève de la compétence de l'Etat, donc des Préfets de département ou de région. Le monopole étatique n'est toutefois pas total, puisque l'élaboration d'une DPVMP peut aussi être à l'initiative des collectivités territoriales. Néanmoins la demande qui peut être faite par cette dernière ne lie en aucun cas les services préfectoraux. Par ailleurs, le Code de l'Environnement<sup>130</sup> prévoit que le projet de directive doit être réalisé en concertation avec les collectivités et les associations de défense de l'environnement. Le projet établi est soumis pour avis simple à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cette procédure d'élaboration tend à légitimer la portée du document.

## 2. Un objet de protection favorable aux espaces forestiers

L'objet de la protection, c'est-à-dire les paysages remarquables révèle au même titre que la DTADD une protection élitiste, rompant avec le caractère plus commun de certains paysages. L'article R.350-1 du Code de l'Environnement apporte quelques précisions quant à la notion de paysage remarquable. Peut être ainsi qualifié le territoire « *dont l'intérêt paysager est notamment établi par leur unité et leur cohérence, ou encore par leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitat ou d'activités et de traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières* ». Cette disposition est particulièrement digne d'intérêt puisqu'une mention explicite est faite à la « *tradition forestière* ». Bien que le terme tradition soit peu évocateur, il paraît aisé de s'en prévaloir pour mettre en avant des pratiques bénéfiques et protectrices des espaces forestiers. Se faisant, l'intérêt paysager attaché aux forêts, notamment en raison de « *leur unité et leur cohérence* » pourrait être facilement reconnu. Les DPMVP ne visent pas à protéger de manière systématique un ensemble paysager territorial, mais plutôt à identifier les « *structures d'un paysage* »<sup>131</sup> et ses éléments caractéristiques. A ce titre une circulaire de 1994<sup>132</sup> a tenté d'apporter quelques précisions concernant les structures paysagères. Peuvent ainsi être considérées comme telles « *des ensembles ou des systèmes cohérents* » formés par des éléments minéraux ou végétaux

---

<sup>126</sup> Article L.131-1 du code de l'urbanisme

<sup>127</sup> Article L.131-6 du code de l'urbanisme

<sup>128</sup> Voir infra page 48

<sup>129</sup> Loi n°93-24 du 8 janvier 1993 dite « loi paysage »

<sup>130</sup> Article L.350-1 du code de l'environnement

<sup>131</sup> Article R.350-2 du code de l'environnement

<sup>132</sup> Circulaire n°94-88 du 21 novembre 1994

comme les forêts. Par conséquent, des plantations d'alignement ou des éléments isolés tels que des arbres peuvent être considérés comme tels s'ils ont un effet structurant dans le paysage. Le but de la DPMVP est donc d'identifier de tels éléments et de prévoir des mesures de protection pour ceux-ci.

### **3. Une portée juridique substantielle**

La portée de la directive n'est pas à occulter. A titre d'illustration une jurisprudence de Cour d'Appel<sup>133</sup> avait considéré que la construction d'une centaine de logements répartis en 22 logements constituait une atteinte au paysage puisque l'ensemble de la commune faisait partie d'un secteur de protection issu de la DPMVP, dont faisait partie une colline boisée. Cet exemple témoigne que l'aspect paysager de la forêt est une caractéristique essentielle lui permettant d'envisager une protection efficace.

Par ailleurs, les DPMVP s'imposent au SCOT et PLU, selon un rapport de compatibilité, et dans certaines hypothèses précisées par le Code de l'Environnement<sup>134</sup>, aussi directement aux autorisations d'urbanisme. C'est le cas en l'absence de PLU opposable aux tiers, ou lorsqu'un PLU n'a pas été mis en compatibilité avec la directive. On a donc un mécanisme de protection qui s'appuie sur un régime juridiquement efficace.

Le recours à une DPMVP peut alors s'avérer fort utile afin d'envisager la protection d'un espace forestier. Il est néanmoins nécessaire de rappeler que seuls les paysages considérés comme remarquables sont susceptibles d'être concernés. Il s'agit donc au même titre que les DTA et DTADD de moyens de protection assez élitistes dont ne pourront pas se prévaloir tous les territoires, sauf à ce qu'ils démontrent l'existence de structures paysagères suffisamment riches.

---

<sup>133</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Marseille du 12 décembre 2019, n°18MA05548

<sup>134</sup> Article L.350-1 du code de l'environnement

## **Chapitre 2 : Des principes procéduraux aménageant la prise en compte de l'environnement**

Ce chapitre sera l'occasion de revenir sur certains aspects du droit de l'urbanisme et qui lui offrent à certains égards une légitimité. C'est vers cette conclusion que tendra l'analyse de la première section, par l'intervention externe soit de mécanismes, soit d'organes spécialisés. C'est dans un second temps, l'aspect contentieux du droit de l'urbanisme qui retiendra notre attention.

### **Section 1 : Un droit de l'urbanisme appuyé par des compétences d'expertises extérieures**

Le caractère technique du droit de l'urbanisme peut parfois s'avérer être un frein à sa compréhension et à celle des enjeux qu'ils met en évidence. A cet effet, diverses spécificités lui sont propre, parmi lesquelles la fréquente consultation d'organes spécialisés (I.) et l'obligation récurrente de réaliser une évaluation environnementale (II.).

#### **I. La consultation de commissions spécialisées**

Au cours de ce mémoire, plusieurs commissions administratives seront mentionnées en raison de leur intervention régulière dans les procédures d'urbanisme, nous nous attarderons à cet égard sur deux d'entre elles : la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) (B.) mais également de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS) (A.). L'intérêt est d'évaluer quel est l'impact de ces organes en matière forestières.

De manière générale, le rôle qui leur est octroyé est de conseiller l'autorité décisionnaire avant sa prise de décision. Elles ont la particularité d'avoir un champ d'action spécialisé et diversifié. A noter que la doctrine estime que, à la suite de la jurisprudence Danthony, on a eu un affaiblissement du rôle des commissions administratives. En effet, cet arrêt tend à « *limiter la portée contentieuse des vices entachant la procédure de consultation* »<sup>135</sup>, en considérant qu'un vice entachant une procédure ne permet de remettre en cause la légalité de la décision que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de cette dernière ou s'il a conduit à priver les intéressés d'une garantie.

---

<sup>135</sup> *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 80

## A. La Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites

En matière forestière il est très souvent question de dimension paysagère et de nature, en raison des perspectives paysagères qu'elles offrent et des écosystèmes qu'elles abritent. Dès lors l'existence de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites, n'est pas à occulter. Il est à noter qu'une « version » nationale de cette commission existe, elle est consultée pour les projets de grande envergure. Créée par la loi du 2 mai 1930, la CDNPS est codifiée à l'article L.341-16 du Code de l'Environnement. Elle est scindée en plusieurs collèges spécialisés selon des thématiques particulières. Cette caractéristique fait d'elle un organe disposant d'un large champ d'expertise. Présidée par le préfet, elle est composée de représentants de l'Etat, des CT et des associations environnementales agréées. Il résulte de cette composition, une prédominance étatique, pour autant, il émane aussi une volonté manifeste d'associer les acteurs territoriaux. L'idée étant de discuter, d'éclairer, de légitimer, l'autorité décisionnaire dans sa prise de décision.

La CDNPS veille principalement à l'évolution des paysages et peut à cet effet être consultée pour tout projet susceptible de les affecter. Autre fait intéressant, la commission dispose de la faculté de solliciter l'inscription ou le classement d'un site, pouvant par exemple attirer l'attention et initier une procédure de protection d'un site forestier dont l'intérêt esthétique mériterait d'être constaté juridiquement. Du fait de sa compétence en matière paysagère, celle-ci peut donc être en mesure d'alerter les autorités publiques de l'impact qu'un projet d'urbanisme pourrait avoir. Partant du postulat que les entités paysagères sont très généralement composées d'éléments forestiers, que ce soit de massifs forestiers entiers ou de simples espaces boisés, la commission peut donc être amenée à peser un poids non négligeable pour leur préservation.

Bien qu'elle soit prévue par le Code de l'Environnement, son champ d'intervention dépasse ce seul cadre, elle dispose en effet à plusieurs égards d'implication dans le droit de l'urbanisme. La commission prend ainsi part à la définition et mesures de protection entourant les espaces naturels sensibles<sup>136</sup>, dont le classement en espace boisé classé (EBC) fait partie. Dans les zones naturelles, agricoles et forestières le règlement peut désigner les bâtiments pouvant faire l'objet de changement de destination, à ce titre elle doit être saisie pour avis conforme de tout projet de changement de destination dans une zone naturelle<sup>137</sup>. Contrairement à ses attributions classiques, dans ce cas précis l'avis qu'elle rend est dit conforme. Il doit être respecté par l'autorité publique, en charge notamment des autorisations d'occupation des sols. Elle est en outre régulièrement consultée en matière de préservation et pour des projets pouvant affecter les zones de Montagne et de Littoral<sup>138</sup>, des zones où les intérêts forestiers sont plus surveillés qu'à l'accoutumée. Quant au cadre juridique entourant ces commissions, le Conseil Constitutionnel a confirmé en 1998 qu'elles « *disposent ainsi de compétences purement consultatives qui ne lient pas l'autorité d'urbanisme* »<sup>139</sup>, c'est-à-dire quand leur avis conforme

---

<sup>136</sup> Voir article R.113-15 du code de l'urbanisme

<sup>137</sup> Voir article L.151-11 du code de l'urbanisme

<sup>138</sup> Pour exemple : voir articles L.122-11 et L.121-6 du code de l'urbanisme

<sup>139</sup> Décision du Conseil constitutionnel du 5 mai 1998, n° 98-183 L

n'est pas nécessité expressément par la loi. Bien que leur avis ne soit majoritairement que consultatif, les commissions doivent être consultées quand il l'est prévu par le corpus juridique. Dans un arrêt du Conseil d'Etat de 1991<sup>140</sup>, les juges avaient rappelé qu'une procédure est irrégulière dès lors que la commission n'a pas été consultée alors que les textes le prévoyaient. Cet arrêt est tout de même à nuancer au regard de l'impact que la jurisprudence Danthony sur pourrait avoir sur de telles irrégularités.

Par ailleurs, au titre de la protection des espaces boisés, une jurisprudence<sup>141</sup> est venue encadrer plus strictement l'articulation entre la consultation de la commission et la prise de décision par l'autorité d'urbanisme. Ainsi, lorsqu'une commune envisage de déclasser un terrain situé en EBC, elle se doit évidemment de consulter la commission, mais elle doit aussi attendre le rendu de son avis pour prendre acte du déclassement envisagé. Cette décision tend à renforcer la prise en compte de l'expertise de la commission dans les décisions locales. Bien que la CDNPS soit un organe consultatif, cela n'entache donc pas pour autant l'efficacité qu'elle pourrait avoir. A titre d'illustration<sup>142</sup>, les avis défavorables qu'elle a rendu, concernant la construction d'une centrale photovoltaïque dans un site révélant un intérêt paysager, ont été des éléments participant à l'abandon du projet, et donc à la préservation d'un paysage en partie composé d'espaces boisés.

## **B. La Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers**

Exception faite de l'aspect paysager, dès qu'il est question d'altération potentielle des espaces agricoles, forestiers ou naturels, c'est le champ de compétence de la CDPENAF qui est mobilisé. Celle-ci a été créée par la loi de 2014 sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>143</sup>, dans le but de limiter au maximum la réduction des surfaces naturelles, forestières ou agricoles. Ainsi, conformément à l'article L.112-1-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime, cette commission peut être consultée sur toute question relative à la réduction des surfaces naturelles, forestières et sur les moyens de contribuer à la limitation desdits espaces. Elle émet, dans les conditions définies par le Code de l'Urbanisme, un avis sur l'opportunité, au regard de l'objectif de préservation des terres naturelles, agricoles ou forestières, de certaines procédures ou autorisations d'occupation des sols. La CDPENAF dispose donc d'un rôle important en urbanisme, elle peut d'ailleurs demander à être consultée sur tout autre projet ou document d'aménagement ou de planification. Son champ d'application est donc très large, puisque l'urbanisation est l'un des principaux facteurs de consommation de ces espaces. On la retrouve donc évidemment très régulièrement quand il est question de possibles confrontations entre

---

<sup>140</sup> Arrêt du Conseil d'état du 14 octobre 1991, *Assoc. Interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix*, n° 104755

<sup>141</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux du 6 janvier 2009, *Commune d'Etang-Salé*, n° 07BX00389

<sup>142</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux du 29 juin 2017, n° 15BX02459

<sup>143</sup> Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014, dite d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

construction et espaces forestiers. A titre d'exemple, la commission est saisie pour avis en cas de construction, admises par exception, en zones inconstructibles d'une carte communale<sup>144</sup>.

Par ailleurs, la suite de l'article L.112-1-1 laisse place à une curieuse faculté de la part de la CDPENAF. En effet, il peut être exigé de cette dernière un avis conforme, que doit donc respecter l'autorité publique, lorsque l'élaboration, la modification ou la révision d'un PLU ou d'une CC a pour conséquence une réduction « substantielle » des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou une atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation. Il s'agit là d'un pouvoir protecteur relativement important qui lui est confié. Certes le cas des AOP ne touche que rarement les espaces forestiers, toutefois ces derniers sont généralement étroitement liés aux terres agricoles et peuvent rentrer par ce biais en confrontation. Le Code Rural<sup>145</sup> poursuit ensuite avec une disposition particulièrement étrange. Il dispose que lorsqu'une révision de document d'urbanisme a pour objet unique de réduire un EBC, une zone agricole, naturelle ou forestière, ou quand il s'agit d'une mise en compatibilité d'un PLU, alors la CDPENAF n'est plus compétente pour émettre un avis conforme. Par conséquent on peut légitimement considérer comme curieux la teneur de ces articles, puisque, à défaut d'être monnaie courante, de telles évolutions du PLU ne sont pas rares, et tendent donc à fragiliser la protection dont peuvent bénéficier les espaces forestiers.

Enfin, le Code Rural charge tous les cinq ans la CDPENAF à procéder à un inventaire des terres considérées comme des friches et qui pourraient être réhabilitées pour l'exercice d'une activité agricole ou forestière. En plus d'une compétence consultative, la commission est chargée de prospecter sur le territoire des opportunités de redévelopper les activités agricoles et forestières. Cette mission peut évidemment conduire favorablement à une régénération/reconstitution de certains espaces forestiers dont les documents d'urbanisme sont susceptibles de devoir tenir compte, par exemple en modifiant le zonage qui leur est associé et/ou en les classant en EBC.

Le rôle des deux commissions précitées est suffisamment large pour faire d'elles des acteurs incontournables en matière d'urbanisme et d'espaces forestiers. Néanmoins, elles ne disposent que rarement de la capacité à rendre des avis liant les autorités publiques, ce qui tend à nuancer les pouvoirs qui peuvent leur être accordés au bénéfice de la protection de la forêt.

---

<sup>144</sup> Voir article L161-4 du code de l'urbanisme.

<sup>145</sup> Voir les articles L.112-1-1 et L.153-34 du code rural

## **II. Une évaluation effective des incidences de l'activité sur les espaces forestiers**

L'évaluation des atteintes portées aux espaces forestiers peut être réalisée dans un cadre particulier, elle a en effet vocation à faire partie intégrante de l'évaluation environnementale des plans et projets (A.). Le contenu de cette étude est en mesure de faire état des risques que pourraient encourir les espaces boisés présents sur un territoire, afin d'en faire émerger des enjeux de protection dont pourront tenir compte les personnes publiques compétentes en urbanisme (B.).

De manière générale, l'évaluation environnementale permet de mettre en avant des éléments tels que les espaces forestiers, qui en temps normal ne sont pas forcément mis en évidence ni ne font l'objet d'analyse particulière.

### **A. Une évaluation des plans et projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement forestier**

Dans le but d'avoir un régime juridique juste et équitable, l'évaluation environnementale se doit d'être proportionnelle aux projets de documents d'urbanisme (1.) et aux projets d'occupation des sols pour lesquels elle est nécessitée (2).

#### **1. L'importance des plans et programmes conditionne l'ampleur de l'évaluation**

Le régime de l'évaluation environnementale est issu d'une directive de 2001<sup>146</sup>, celle-ci traduit la volonté européenne d'accorder une plus grande importance à la place de l'environnement dans les décisions publiques. Le Code de l'Environnement désigne en ce sens tout un ensemble de normes devant faire l'objet de cette évaluation. Au terme de l'article R.122-17 on retrouve par exemple le SRADDET ou encore les DTADD. Cette directive est le témoin d'une volonté manifeste, d'origine européenne, d'influencer les décideurs locaux sur les politiques à mener.

Le Code de l'Urbanisme fait quant à lui une distinction en soumettant plans, programmes et projets à certaines conditions. L'article L.104-1 par exemple détermine tout un ensemble de documents soumis systématiquement à évaluation, en raison de l'influence qu'ils peuvent avoir. On retrouve parmi ceux-ci dont la portée est les plus importants tels que les SCoT et les PLU qui n'auront d'autres alternatives que d'évaluer leur territoire et l'incidence de leurs prévisions. Des incidences qui concernent l'environnement en général et à la marge, les espaces forestiers.

---

<sup>146</sup> Directive 2001/42/CE

La distinction ne s'arrête pas aux cas de soumission systématiques, les cartes communales par exemple, ne sont soumises à évaluation que dans les cas où elles auraient des « *effets notables* » sur l'environnement<sup>147</sup>. Tels que l'ont défini à diverses reprises les juges, ces « *effets notables* », ainsi que l'intensité de toutes les évaluations environnementales sans distinctions, se fondent sur un critère de proportionnalité. Celui-ci est établi au regard de la superficie du territoire, la sensibilité des milieux naturels, et donc forestier, ainsi que sur l'importance des projets susceptibles d'être autorisés<sup>148</sup>. Ainsi, plus le territoire repose sur un milieu naturel riche en biodiversité, en forêts, en espaces boisés divers et autres écosystèmes, plus l'évaluation du document de planification d'urbanisme devra être conséquente, et plus les décideurs publics disposeront d'un fondement scientifique sur lequel s'appuyer.

Enfin, l'évaluation environnementale est aussi un élément structurant, puisqu'elle est sollicitée à divers moments, tant pour l'élaboration, que pour d'éventuelles révisions ou mises en compatibilité. L'évaluation suit donc les évolutions que va subir le document d'urbanisme<sup>149</sup>.

## **2. L'incidence environnementale des projets au cœur du régime d'évaluation**

Afin d'étoffer le régime, les plans et programmes ne sont pas les seuls à être soumis à évaluation environnementale. Les projets régis par le droit de l'urbanisme peuvent l'être également. Ce sont les articles L.122-1 et suivants, et R.122-1 et suivants du Code de l'Environnement qui en exposent le régime juridique. Les projets sont ainsi soumis à évaluation environnementale dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement ou sur la santé humaine. Propre à la législation environnementale, l'évaluation des projets joue aussi un rôle déterminant en urbanisme en ce qu'elles permettent d'informer et de conditionner les autorisations d'occupation des sols, sans pour autant conformer la personne compétente en urbanisme.

L'annexe à l'article R.122-2 du Code de l'Environnement détermine les projets soumis systématiquement et au cas par cas à évaluation environnementale, et donc à étude d'impact. Nombre d'activités sont susceptibles d'avoir un effet sur les espaces forestiers, cela peut par exemple être le cas de l'installation d'un parc éolien, l'extension d'une carrière, ou encore la réalisation de travaux en vue de l'exploitation d'eau destinée à la consommation humaine dans une forêt de protection<sup>150</sup>. Le Code de l'Environnement et la jurisprudence ont d'ailleurs précisé<sup>151</sup> que pour certains projets de grande ampleur, à la fois dans le temps et en nombre de maître d'ouvrages sollicités, celui-ci doit être appréhendé dans son ensemble afin d'évaluer de

---

<sup>147</sup> Article L.104-2 du code de l'urbanisme

<sup>148</sup> Voir article R.104-19 du code de l'urbanisme ainsi que l'arrêt de la Cour d'appel de Marseille du 26 septembre 2016, *Société Cueva Azul Limited*, n°15MA03849

<sup>149</sup> Article R.104-20 du code de l'urbanisme

<sup>150</sup> Catégories 1.d, 1.c. et 20. de l'annexe à l'article R.122-2 du code de l'environnement

<sup>151</sup> Voir Article L.1221-1 du code de l'environnement et l'arrêt du Conseil d'état du 28 novembre, *Association Collectif du Clos Simon*, n°419315



la manière la plus globale possible les incidences sur le milieu naturel, sur les paysages, et donc par déduction sur les espaces forestiers<sup>152</sup>.

L'évaluation environnementale des projets constitue un garde-fou essentiel dont peuvent se prémunir les autorités compétentes en matière d'occupation des sols, afin de limiter les atteintes aux milieux naturels, c'est ce qui ressort de l'article L.424-4 du Code de l'Urbanisme. Il est possible de se fonder sur le résultat de l'étude d'impact des projets pour les autoriser ; les autoriser sous réserve de respect de certaines prescriptions, ou pour les refuser.

Il existe néanmoins quelques aspects négatifs à mettre en lumière concernant le processus de l'évaluation. La hausse des projets soumis à évaluation environnementale au cas par cas, consécutive aux dernières évolutions juridiques, tend en pratique à favoriser les dispenses d'étude de certains projets<sup>153</sup>. Ceux-ci auront plus de chance de passer entre les mailles du filet de l'étude d'impact. Par ailleurs, il faut aussi mentionner la possibilité accordée par le Code de l'Environnement de simplifier certaines procédures, parfois longues, en mettant au point un processus d'évaluation environnementale particulier regroupant à la fois un plan ou programme et à la fois un projet. C'est ce que l'article R.122-25 appelle la « *procédure d'évaluation environnementale coordonnée* ». Les frontières entre politique d'urbanisme et initiative particulière tendent ici à se confondre ouvertement, puisque le maître d'ouvrage, au même titre que l'autorité publique compétente en matière d'urbanisme, peut engager cette procédure.

## **B. Un contenu efficient, permettant une vigilance certaine**

Soumettre de nombreux projets, plans et programmes à l'évaluation environnementale, n'est pas suffisant pour s'assurer une prise en compte efficiente de l'intérêt des espaces forestiers. En ce sens, le contenu de celle-ci n'est pas à négliger, notamment en ce qu'il est soumis à l'avis d'un organe spécialisé (1.) et qu'il oblige les personnes à l'origine des projets ou documents d'urbanisme à prévoir des mesures visant à limiter au maximum les effets sur l'environnement (2.).

### **1. Un contenu soumis à avis consultatif**

Il sera ici question de la substance même de l'évaluation (a.) ainsi que du droit de regard qu'exercent sur elle certains organes spécialisés.

---

<sup>152</sup> Hypercours Dalloz 7e édition, Droit de l'Urbanisme, 2019, Carpentier - Soler Couteaux, page 113

<sup>153</sup> *L'extension du champ d'application de la procédure d'examen au cas par cas en matière de projets*, L.Tanty, AJDA 16/2018

## **a) Contenu**

L'évaluation environnementale, bien qu'elle soit librement réalisable par les porteurs de projets ou encore les personnes publiques compétentes en matière d'urbanisme, répond néanmoins à un certain formalisme. Loin d'être extrêmement strict, il impose néanmoins la présence de certains éléments. L'évaluation environnementale doit comporter un rapport environnemental, dont l'article R.104-18 précise la teneur. Il doit à cet égard se fonder sur une analyse décrivant et évaluant les incidences notables que les prescriptions du document peuvent avoir sur l'environnement, dont l'état initial a au préalable été identifié. L'article précise que les incidences à évaluer sont autant les facteurs tels que la biodiversité, la faune, la flore, les sols, les eaux, les paysages, ou encore la santé humaine, que les interactions entre eux. Ainsi, il doit être possible de retrouver une description de l'état initial de l'environnement, qui permettra d'évaluer sur quel type d'espace se situe le plan, le programme ou le projet ainsi que les enjeux en présence. Cette partie permet de mettre en évidence les surfaces forestières et de répertorier les espaces boisés, les espèces vivant de ce type d'écosystèmes, etc. Il s'agit d'une entrée fondamentale pour l'espace forestier dans l'urbanisme. Le rapport doit également expliquer dans quelle mesure le projet retenu est le plus pertinent et porte le moins possible atteinte à l'environnement, au regard des autres versions du projet envisagé. Enfin, l'évaluation environnementale présente une séquence de mesures visant à éviter, ou au moins réduire, et dans l'impossibilité compenser les incidences négatives qu'ont le projet sur l'environnement. L'ensemble de ces étapes est une opportunité de mentionner l'état, les intérêts et enjeux de l'espace forestier et boisé, tant en terme écologique, que de préservation de la qualité des paysages ou encore de prévention des risques comme l'inondation, l'incendie, l'éboulement, etc.

## **b) L'avis de la mission régionale d'autorité environnementale**

L'évaluation environnementale peut être longue, coûteuse, et avoir un impact significatif sur les plans, programmes ou projets. Afin d'éviter les potentielles tendances à minimiser son importance et son contenu, un système d'avis spécialisé a été mis en place grâce auquel plusieurs entités sont systématiquement ou, au cas par cas, saisies pour une analyse de l'évaluation réalisée. Cette étude est véritablement pertinente, elle permet en effet de s'assurer que les analyses ont été réalisées de manière sérieuse et ont bien pris, s'il y a lieu, la mesure des enjeux relatifs à la forêt et aux espaces boisés. Bien que l'avis de l'autorité environnementale ne soit que consultatif, il permet tout de même de favoriser une prise en compte cohérente des enjeux environnementaux des territoires. L'avis est par ailleurs, joint au dossier d'enquête publique, participant ainsi à informer du mieux possible le public.

L'article R.104-21 du Code de l'Urbanisme charge, suivant la nature des documents soumis à avis, la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable, ainsi que la mission régionale d'autorité environnementale du Conseil

général de l'environnement et du développement durable, de la réalisation de l'étude. Ces organes consultatifs vont se prononcer à la fois sur le projet mais aussi sur l'évaluation environnementale qui en a été faite. Il est tout de même à noter que la question de l'autonomie de l'entité administrative au regard de l'auteur du projet, plan ou programme s'est posée. En ce sens il a été jugé dans un arrêt de 2020<sup>154</sup>, qu'il doit exister une autonomie réelle, administrative et humaine, entre les services auteurs et évaluateur d'un document.

## **2. Les mesures compensatoires, un bilan relatif pour le milieu forestier**

L'autorité environnementale, dans le cadre de ses compétences est chargée de se prononcer sur la cohérence de la séquence éviter, réduire, compenser le contenu essentiel de l'évaluation environnementale. L'objectif de cette séquence est de proposer des alternatives au plan, programme ou projet visant à minimiser autant que faire se peut son impact environnemental. En théorie les mesures compensatoires ne peuvent être acceptées qu'à partir du moment où les effets négatifs d'un projet ou plan n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits.

### **a) Un aspect positif non négligeable pour l'espace forestier**

La compensation doit « *permettre le rétablissement de la qualité environnementale du milieu naturel impacté, à un niveau au moins équivalent de l'état initial et si possible d'obtenir un gain net* »<sup>155</sup>. L'échelle fixée est cohérente et admet même un caractère supplémentaire, le gain net. Il est ainsi récurrent que la surface à « réparer » soit plus importante que celle affectée par l'activité humaine. Il existe, en outre, différents cas dans lesquels la compensation peut s'effectuer au bénéfice des espaces boisés. Il arrive régulièrement que des parcelles déjà existantes puissent faire l'objet d'un régime protecteur et être par exemple classées en forêts de protection<sup>156</sup> ou en espaces boisés classés. Il est aussi souvent observé que les mesures compensatoires conduisent purement et simplement à la plantation d'espaces arborés, sur des parcelles de divers types. La réhabilitation de friche en est un exemple, en plus de pouvoir constituer une hypothèse d'évitement des effets néfastes sur l'environnement, elle pourrait également favoriser les mécanismes de compensation. Il a déjà été identifié par un groupe de travail que la restauration de friches, qu'elles soient agricoles, industrielles, urbaines ou commerciales, pourraient permettre une réutilisation sous forme d'exploitation forestière ou de restauration écologique par la création d'espaces verts par exemple<sup>157</sup>. A ce titre la loi dite d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>158</sup> a confié aux CDPENAF la mission de

---

<sup>154</sup> Arrêt du Conseil d'état du 5 février 2020, n°425451

<sup>155</sup> *Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel*, Ministère de la transition écologique, 2012, p.7

<sup>156</sup> Régime issu des articles R.141-12 et suivants du code forestier

<sup>157</sup> Rapport du groupe de travail « améliorer la séquence éviter – réduire – compenser », 2015, p.42-43

<sup>158</sup> Loi n°2014-1170, du 13 octobre 2014, d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

procéder tous les 5 ans à un inventaire des friches susceptibles de permettre une réhabilitation en terres agricoles ou forestières. L'inventaire de la CDPENAF pourrait par exemple permettre d'en faire usage comme mesure compensatoire, et donc réaffecter des terres jugées « inutiles » ou inutilisables.

Il est à noter que la jurisprudence accorde une importance non négligeable aux mesures compensatoires, un PLU s'est ainsi vu annulé en raison du fait que ses auteurs n'auraient pas présenté de mesures compensatoires, ni exposé les motifs du choix de projet retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement<sup>159</sup>.

L'ensemble de ces éléments permet d'affirmer que grâce à l'existence de ce mécanisme de compensation, certaines atteintes environnementales peuvent être tolérées puisqu'elles n'induisent plus une destruction pure et simple d'un espace naturel. Cette atteinte peut dans une moindre mesure être atténuée par la création forestière artificielle, ou encore la protection d'espace déjà existants.

## **b) Atténué par des critiques justifiées**

Malgré ce potentiel bénéfique pour l'espace forestier, la doctrine s'accorde autour d'un certain pragmatisme. Plus mesurée quant à l'existence de mesures de compensation, une partie de celle-ci considère que les propositions de mesures de substitution constituent finalement une excuse pour les pouvoirs publics afin de tolérer les atteintes à l'environnement. Bernard Drobenko analysait ainsi à juste titre que « *la compensation constitue un mode particulier de mise en œuvre de plans et programmes où l'aménagement l'emporte sur la protection de l'environnement* »<sup>160</sup>. Il est d'ailleurs utile de rappeler que même si la compensation peut aboutir à une réparation des espaces forestiers, elle n'existe en elle-même que par une atteinte préalable à l'environnement. Cette atteinte peut en outre concerner des écosystèmes naturels, qui mettront plusieurs décennies à se reconstituer même après une éventuelle compensation.

Enfin, bien que l'évaluation environnementale ait dans son ensemble une portée conséquente, sa valeur juridique n'est néanmoins que relative. En effet, une omission de celle-ci ou une insuffisance caractérisée n'est susceptible de vicier la procédure et d'entraîner une illégalité du projet ou du plan, que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elle a été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative<sup>161</sup>. Les juges reprenant alors, en l'appliquant à l'évaluation environnementale, la jurisprudence Danthony<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Par exemple voir la décision du tribunal administratif de Nice du 9 décembre 2010, *Association APE*, n°0706357

<sup>160</sup> RFDA 2008 p.640, *Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : entre enjeux et méthodes*, Bernard Drobenko

<sup>161</sup> Voir arrêt de la Cour d'appel de Marseille du, 26 septembre 2016, *Société Suez Azul Limited*, n°15MA03849

<sup>162</sup> Arrêt du Conseil d'Etat du 23 décembre 2011, *Danthony*, n°335033

## **Section 2 : Un urbanisme reposant sur des fondements procéduraux adaptatifs**

Plusieurs particularités juridiques tendent à s'appliquer en droit de l'urbanisme. Parmi lesquelles un rapport hiérarchique entre les normes d'urbanisme (I.), sans équivalent dans les autres matières du droit. Largement remanié au fil du temps, il a su s'adapter au gré de l'évolution des normes et documents de planification. Dans le même temps, des éléments spécifiques à l'urbanisme ont aussi été intégrés en contentieux administratif général. Ce faisant, un contentieux de l'urbanisme (II.) c'est développé en marge du contentieux classique. Nombre de ses implications tendent d'ailleurs à limiter la recevabilité des recours en la matière, pouvant à la marge, affecter les recours potentiels contre les atteintes aux espaces forestiers.

### **I. Une coexistence particulière entre les normes d'urbanisme : la traduction d'un rapport à la forêt multipartite**

Les principales caractéristiques du droit de l'urbanisme se déploient par une multitude de mécanismes juridiques ainsi qu'une grande diversité d'acteurs et d'enjeux. Ce carrefour entre intérêts nationaux et locaux, entre mécanismes facultatifs ou obligatoires, entre organes décisionnaires et consultatifs, témoigne de l'existence d'un régime juridique riche. Afin d'éviter de brouiller les pistes de lecture, le législateur a à plusieurs reprises tenté de réorganiser les normes d'urbanisme avec comme idée de les simplifier pour en faciliter l'accès et l'efficacité pour les collectivités locales. A cet égard, évoluent conjointement plusieurs rapports hiérarchiques entre les différentes normes d'urbanisme, ils peuvent prendre la forme d'une prise en compte (A.), d'une compatibilité (B.) ou d'une conformité (C.).

#### **A. Un rapport fragile : la prise en compte**

Un grand flou a caractérisé la notion de prise en compte pendant plusieurs années, celui-ci a commencé à se dissiper à partir de la loi dite Grenelle 2 de 2010<sup>163</sup>. Elle a notamment généralisé ce rapport entre les normes d'urbanisme et celles disposant de leur source dans le Code de l'Environnement<sup>164</sup> permettant ainsi de donner un peu plus de clarté quant aux conditions de son application. Le Conseil d'Etat a également précisé les contours de ce rapport dans plusieurs arrêts datant de 2004<sup>165</sup>, lors d'un litige sur l'appréciation des effets juridiques d'un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Il en est ressorti que le rapport de prise en compte s'avère être d'une intensité inférieure au rapport de compatibilité, dont découlerait la possibilité d'envisager des dérogations. C'est ainsi que le Conseil d'Etat avait

---

<sup>163</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement

<sup>164</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 189

<sup>165</sup> Voir Arrêts CE 9 juin 2004, Association Alsace Nature du Haut Rhin, n°254174 ; et CE 28 juillet 2004

considéré l'effet juridique d'un SDAGE sur une législation distincte de celle de l'environnement.

L'esprit guidant ce rapport juridique est selon toute vraisemblance, simplement pour les collectivités publiques de ne pas s'écarter des dispositions issues des différentes normes. A ce titre, dans son ouvrage de droit de l'urbanisme, G.Kalflèche considère que « *l'on puisse estimer qu'il y a prise en compte dès lors que le fond de l'acte démontre qu'il n'y a pas de contrariété avec l'acte qu'il convient de prendre en compte* »<sup>166</sup>. La doctrine s'accorde ainsi à reconnaître que les rapports de prise en compte et de compatibilité induisent une forme de hiérarchie ou le premier est « inférieur » au second. Néanmoins, le rapport de prise en compte, est plus facilement susceptible de pouvoir envisager des dérogations<sup>167</sup>. L'auteur déclarait par ailleurs que « *concrètement, la véritable prise en compte consiste [...] à viser d'une manière ou d'une autre l'acte qu'il faut avoir pris en compte afin d'apporter la preuve que celui-ci a été lu et apprécié lors de la prise de décision* »<sup>168</sup>. Sans pour autant être systématique, il est possible de remarquer que ce sont surtout les normes régionales<sup>169</sup> issues du droit de l'environnement qui sont concernées par ce rapport de prise en compte en matière d'urbanisme. C'est par exemple le cas du SRADDET, qui établit un tel avec le SCOT, et en son absence avec le PLU<sup>170</sup>.

Ce rapport tend donc à permettre une cohabitation entre les différents instruments susceptibles d'aborder les enjeux forestiers. Pour autant, le rapport de prise en compte n'établit qu'un lien très léger entre elles et ne favorise pas une forte cohérence entre les actions des collectivités publiques.

## **B. Un rapport de compatibilité tendant à devenir la norme**

Le rapport hiérarchique le plus répandu en droit de l'urbanisme est celui de la compatibilité des normes entre elles. C'est le moyen le plus efficace trouvé par le législateur en vue d'une simplification et d'une harmonisation du corps juridique. La notion de comptabilité laisse une marge de manœuvre à la norme d'échelon « inférieure » pour mettre en œuvre la norme « supérieure ». Elle lui laisse en effet la capacité de s'adapter aux conditions locales particulières en la développant et en la précisant, sans toutefois pouvoir s'y opposer. Ce fonctionnement permet en partie d'expliquer pourquoi les normes supérieures déclinent des dispositions assez larges. Contrairement au rapport de prise en compte, qui s'avère s'appliquer à un nombre restreint de cas, il est possible de se rendre compte de l'étendue de l'application du principe de compatibilité. A titre d'illustration, l'article L.131-6 du Code de l'Urbanisme détaille un ensemble de 18 documents avec lesquels le SCOT doit être compatible.

---

<sup>166</sup> G.KALFLECHE, Puf, 3e édition, droit de l'Urbanisme, 2021, page 83

<sup>167</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 190

<sup>168</sup> G.KALFLECHE, Puf, 3e édition, droit de l'Urbanisme, 2021, page 83

<sup>169</sup> R.Noguellou, Les nouveaux schémas régionaux pris en compte, Les cahiers du GRIDAUH n°29, 2015, page 243

<sup>170</sup> Voir articles L131-2 et L131-5 du code de l'urbanisme

Un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Lyon<sup>171</sup> rappelle que pour apprécier de la justesse d'une compatibilité, en l'occurrence d'un PLU avec un SCOT, « *il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier* »

Selon toute vraisemblance, pour qu'une norme inférieure soit significativement influencée par une norme supérieure, il faut que l'esprit général de cette dernière soit suffisamment développé. A plus celui-ci sera affirmé, à plus la norme inférieure devra être innovante pour lui être compatible. Ce rapport entre les normes d'urbanisme peut tendre à développer des politiques communes en matière de préservation des espaces forestiers. Ainsi le rapport de compatibilité fait figure d'équilibre entre un rapport de conformité qui comme nous allons le voir dans un instant, se veut strict et peu permissif pour les collectivités, et un rapport de prise en compte. Ce dernier n'implique qu'une hiérarchie relativement légère et favorise une libre application par les personnes publiques compétentes.

### **C. La rareté du rapport de conformité**

Enfin le dernier type de rapport entre les normes de droit de l'urbanisme, le plus strict, est le rapport de conformité. Ce dernier induit un respect presque indéfectible entre deux normes, l'exemple type est celui des dispositions du PLU qui s'impose aux autorisations d'urbanisme. Tout l'intérêt de cette planification locale est justement la conformité qu'elle impose aux actes d'occupation des sols. Ce rapport de conformité est particulièrement efficace pour protéger les espaces boisés, dès lors que la norme supérieure intègre convenablement ses intérêts.

En l'absence de planification, le RNU s'impose aux demandes d'autorisation d'occupation des sols selon le même rapport. Il est à noter que même en présence d'un PLU, le RNU contient des normes, dites d'ordre public, qui s'imposent sans distinction sur tout le territoire et selon un rapport de conformité. Les plans de prévention des risques naturellement prévisibles (PPRNP) prévus par le Code de l'Environnement trouvent aussi effet en droit de l'urbanisme selon le même rapport, ils entendent limiter dans certains cas l'urbanisation dans l'optique de préserver les populations d'un risque naturel ou technologique.

Les implications induites par le rapport de conformité permettent de comprendre pourquoi son usage reste donc à la marge parmi toutes les normes d'urbanisme.

---

<sup>171</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Lyon du 10 décembre 2020, n°19LY03477

La spécificité des rapports entre les normes d'urbanisme peut poser de nombreux problèmes en pratique, notamment pour les pouvoirs publics locaux, qui ne sont pas systématiquement formés ni au fait des évolutions du cadre juridique. Les difficultés pratiques donnent parfois du fil à retordre aux juridictions administratives. La limitation des innombrables recours portés devant les juges est certainement l'une des nombreuses raisons qui ont poussé ces derniers ainsi que le législateur à tenter de parfaire la procédure applicable en urbanisme. Il s'avère pourtant que les évolutions du contentieux conduisent parfois à affaiblir la portée environnementale du droit de l'urbanisme.

## **II. Un contentieux à la portée environnementale affaiblie par la tendance à la restriction de la recevabilité des recours**

La nature même du contentieux de l'urbanisme est de veiller au respect par les personnes publiques compétentes, des règles de fond et de procédure qui régissent l'occupation des sols<sup>172</sup>.

L'évolution du droit de l'urbanisme a depuis plusieurs décennies été très conséquente, en témoigne les nombreuses lois en la matière (loi SRU, ALLUR, Grenelles, ELAN...), révolutionnant parfois leur domaine. Ces évolutions juridiques ont très largement fourni aux juges du grain à moudre. Peut-être même trop, au regard des flots de requêtes encombrant souvent les tribunaux. Afin de faciliter le traitement de ces dernières, les pouvoirs publics tentent depuis plusieurs années d'éliminer le parasitisme, ou les recours abusif en encadrant strictement les délais et actes susceptibles de recours (A.) ainsi que l'intérêt à agir (B.). Cette volonté n'est, toutefois, pas sans effet sur l'ensemble des modalités du recours contentieux.

Nous remarquerons en outre qu'il n'est pas évident d'établir des liens directs et spécifiques entre le contentieux de l'urbanisme et la protection de la forêt. L'étude de ces liens mériterait une analyse exhaustive et pourrait, sans nul doute, faire l'objet d'un mémoire complet. Pour autant, mon propos se bornera à aborder de manière résiduelle, seulement quelques fondements épars du contentieux pouvant cristalliser des enjeux en matière forestière.

La tendance à la restriction de la recevabilité des recours qui va être évoquée, n'est pas pour autant absolue, le contentieux dans sa globalité a toujours une portée bénéfique sur l'environnement. Toutefois les évolutions législatives n'ont en pratique pas systématiquement eues pour effet de renforcer cette portée. Par ailleurs, en ce qui concerne les documents de planification, le juge favorise toujours la régularisation en cas d'illégalités. Les collectivités sont donc dans ce cas incitées à revoir leur copie. Dès lors cela peut être une occasion supplémentaire de mieux intégrer les enjeux environnementaux.

---

<sup>172</sup> *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, page 1159



## **A. La constatation de l'existence de brefs délais et d'une limitation des actes susceptibles de recours**

L'une des particularités inhérente à l'urbanisme est qu'il est opéré une distinction dans les actes susceptibles de recours, en effet tous les actes d'urbanisme n'ont pas la même portée. Si les actes ne sont pas créateurs de droits, donc ne font pas grief, ils sont insusceptibles de recours, et vice versa. En matière de documents d'urbanisme seuls peuvent être contestés les actes prescrivant leur élaboration ou leur approbation. Il est tout à fait compréhensible qu'il existe une difficulté à juger de la qualité d'un document préparatoire, cela nécessiterait pour le juge d'ordonner des expertises souvent longues et coûteuses. En outre, il n'est pas rare que l'élaboration de documents d'urbanisme se fonde sur des dizaines, voire centaines, de documents préparatoires. La difficulté de contester des documents préparatoires, tels que des diagnostics environnementaux par exemple, est préjudiciable. Cela signifie en effet qu'il est impossible de juger juridiquement, d'un point de vue de l'urbanisme, du sérieux des résultats et de la méthodologie utilisée pour la réalisation de ces documents. Il est donc peu évident pour les collectivités et même le juge de s'assurer par exemple qu'une étude sur l'état initial des espaces forestiers d'un territoire est complète et exhaustive. En ce sens, des documents essentiels à la réalisation d'un instrument de planification d'urbanisme peuvent ne pas, ou mal, prendre en compte des intérêts environnementaux et forestiers, sans qu'il soit véritablement possible de les contester. Pour autant ils sont susceptibles d'influencer la planification finalement adoptée.

Par ailleurs, tout un ensemble de règles particulières viennent encadrer la question des délais de recours. En résumé, il convient de constater que ces délais sont relativement courts. Une fois encore, c'est compréhensible puisque la volonté affichée est celle de l'efficacité et l'exécution rapide des actes d'urbanisme. Pour autant, il est à mon sens nécessaire de faire preuve de mesure, et de garder en mémoire que les implications d'une décision d'urbanisme, par exemple d'une autorisation de construction, peuvent s'étaler sur plusieurs dizaines, voire centaines d'années. Il me paraît donc essentiel de trouver un juste équilibre entre efficacité de l'urbanisme et justice environnementale. Ainsi, les articles R.600-2 et R.600-3 du Code de l'Urbanisme, définissent un délai de recours de 2 mois, par voie d'action, pour les tiers, concernant les actes d'urbanisme régulièrement publiés. En matière d'autorisation d'occupation des sols, le délai de recours débute au jour de l'affichage régulier, à défaut le délai ne court pas, sur le terrain concerné. La voie d'action induit un recours exercé directement contre l'acte et visant à son annulation. Elle diffère de la voie d'exception, permettant dans le cadre d'un recours d'écarter l'application d'une norme en contestant un acte se fondant sur celle-ci. Dans ce cas, c'est un délai de recours de 6 mois qui peut s'écouler<sup>173</sup>. Ces délais, restreints, conduisent à réduire drastiquement les requêtes contre les décisions d'urbanisme, pourtant les effets négatifs d'une décision sur l'environnement ne sont pas susceptibles de se faire ressentir immédiatement, et sont parfois difficilement évaluables. Cela peut par exemple être le cas de la construction d'un édifice et de son impact sur le paysage, ou de l'intérêt environnemental d'un lieu avoisinant.

---

<sup>173</sup> Voir article L.600-1 du code de l'urbanisme

## **B. Un strict encadrement de l'intérêt à agir associé à un effet dissuasif de la demande reconventionnelle**

Le mécanisme de la demande reconventionnelle, issu de l'article L.600-7 du Code de l'Urbanisme, mérite d'être abordé eu égard aux effets dont il dispose sur le contentieux. Celui-ci permet à une partie défenderesse de solliciter devant le juge une indemnisation au titre du préjudice qu'elle pourrait subir d'un recours en annulation abusif contre une autorisation d'urbanisme dont elle est bénéficiaire. Toute la question porte sur les éléments constitutifs du caractère abusif. A plus il sera facilement reconnu, à moins les personnes privées ou morales seront incitées à ester en justice. La menace d'une sanction financière est donc susceptible de faire peser un risque non négligeable sur le requérant, il est ainsi tout à fait possible d'imaginer quel peut être son effet psychologique. Dès lors, il y a fort à parier que les intérêts environnementaux sont susceptibles de pâtir d'un tel mécanisme qui aboutira forcément à « empêcher » des contestations potentiellement recevables, et dont la portée aurait été bénéfique pour la forêt.

Par ailleurs, une interrogation se pose quant à la qualification d'un intérêt à agir pour le requérant. En effet, dans le but d'éviter que les tiers n'attaquent systématiquement en justice tous les actes d'urbanisme pour lesquels ils éprouvent un désaccord, le principe est qu'ils doivent démontrer un intérêt personnel à agir. Mais alors « *toute la difficulté pour le juge est d'apprécier l'existence et la portée* »<sup>174</sup> d'une décision d'urbanisme sur un tiers. L'article L.600-1-2 du Code de l'Urbanisme dispose à cet effet que le tiers requérant doit prouver que l'acte d'urbanisme « *affect[e] directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement* ». Ces critères ne sont pas aisés à rassembler, la jurisprudence considère généralement que seule la qualité de voisin immédiat le permet, si tant est qu'un préjudice certain est valablement qualifié au regard du projet autorisé<sup>175</sup>. Ainsi ne permet pas de caractériser un intérêt à agir la contestation d'une autorisation d'urbanisme effectuée par un habitant, un propriétaire ou un conseiller municipal<sup>176</sup>, et ce quand bien même une atteinte potentielle à un espace forestier pourrait survenir. A l'inverse, la contestation de documents de planification d'urbanisme est plus souple. Ont par exemple été considéré comme recevables les contestations d'un résident d'une région pour un schéma d'aménagement<sup>177</sup>, ou encore d'un résident d'une commune sur son plan d'occupation des sols<sup>178</sup> (anciens PLU).

L'analyse de l'intérêt à agir ne s'arrête pas au requérant individuel. L'intérêt à agir collectif est lui aussi admis et constitue un tournant particulièrement bénéfique pour la lutte contre les atteintes portées à l'environnement. Cet intérêt est essentiellement défendu par les groupements associatifs. Au titre d'une jurisprudence très abondante il ressort que l'intérêt à agir de ces

---

<sup>174</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 1177

<sup>175</sup> Arrêt du Conseil d'état du 13 avril 2016, n°389798

<sup>176</sup> Voir arrêts du Conseil d'état du 8 avril 1987, n°50755 et du 27 octobre 2006, n°286569

<sup>177</sup> Arrêt du Conseil d'état du 14 janvier 1994, n°135936

<sup>178</sup> Arrêt du Conseil d'état du 9 mars 1990, n°42563 et 42595

dernières est apprécié au regard de leurs statuts, et plus particulièrement de leur objet social. Celui-ci doit ainsi mettre en évidence plusieurs éléments essentiels : un champ géographique précis, des missions clairement identifiées, un lien suffisant avec l'urbanisme. Dès lors que ces éléments ne sont pas caractérisés la requête sera rejetée. Ces exigences tendent à écrémer de nombreuses contestations portées devant les tribunaux par les associations de défense de l'environnement. Néanmoins, le Code de l'Environnement offre la possibilité à certaines associations de bénéficier d'un agrément, si elles remplissent des conditions particulières<sup>179</sup>. Dès lors que l'agrément leur est accordé, est présumé un intérêt à agir. Cette faculté n'est accordée qu'à une poignée d'associations triée sur le volet mais elle constitue une opportunité pour les citoyens de faire valoir devant le juge des intérêts environnementaux tels que la protection des espaces forestiers, quand leur intégrité est en jeu. Cependant, le législateur a quand même tenu à minimiser la portée de l'intérêt collectif à agir en précisant que les statuts de l'association doivent être déposés au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire<sup>180</sup>. Cette disposition a vocation à limiter les créations d'associations destinées à la contestation d'un acte en particulier, ou d'éviter la paralysie de l'exécution des autorisations d'urbanisme. Lorsqu'elles sont abusives, certes les contestations méritent d'être encadrées, néanmoins quand une autorisation affecte des espaces forestiers, et que l'administration n'en a pas bien évalué les effets, l'article L.600-1-1 tend à restreindre drastiquement la possibilité pour les associations de contester l'acte et de défendre des intérêts forestiers.

En conclusion, la volonté de bien faire du législateur, du pouvoir réglementaire et du juge, motivée par une limitation de la paralysie de l'exécution des actes d'urbanisme, tend néanmoins à compliquer pour les personnes publiques ou privées l'accès au prétoire. Victime de son succès, le contentieux de l'urbanisme s'appuie sur un cadre juridique tendant à compliquer la contestation d'actes potentiellement nuisibles aux espaces forestiers.

Par la définition d'un cadre juridique supra-local, le législateur a entendu fixer des principes directeurs destinés à accentuer la prise en compte de l'environnement. Pour autant, la synthèse qu'il est possible de faire des objectifs généraux, des instruments annexes et des ensembles procéduraux fondés sur la consultation et l'évaluation environnementale, reste relative. Le législateur prend conscience des enjeux environnementaux mais il reste toutefois attaché à une logique d'expansion, malgré quelques exceptions, dont fait par exemple partie l'objectif d'absence d'artificialisation nette d'ici 2050. Désormais, il convient de se pencher sur un pan essentiel du droit et d'analyser de quelle manière les documents de planification d'urbanisme sont disposés à prendre en compte les enjeux forestiers.

---

<sup>179</sup> Voir les articles L.141-1 et suivants du code de l'environnement

<sup>180</sup> Article L.600-1-1 du code de l'urbanisme

## **PARTIE II : L'application aux autorisations d'occupation des sols, de l'adaptation de la stratégie nationale aux spécificités locales**

La finalité du droit de l'urbanisme s'apprécie au regard de l'urbanisation effective du territoire. A cet égard, ce sont les autorisations d'occupation des sols qui attestent des effets d'une politique locale. Voilà pourquoi un cadre juridique supra local a été constitué et voilà pourquoi les documents de planification d'urbanisme sont chargés d'effectuer une transition entre ces deux niveaux juridiques (Chapitre I<sup>er</sup>). Le législateur ne peut efficacement et à grande échelle contrôler de manière directe l'occupation des sols. Les titulaires du pouvoir réglementaire ont néanmoins fixé un cadre national, voué à s'appliquer à un nombre de cas déterminé et restreint. Ce cadre juridique fait partie des normes qu'il est possible de considérer comme additionnelles (Chapitre II), dont le but est de régir une situation particulière en la rendant opposable aux pétitionnaires de demandes d'urbanisme.

### **CHAPITRE I<sup>er</sup> : La planification d'urbanisme et sa fonction d'interface entre stratégie forestière et occupation des sols**

La force du SCoT et du PLU réside dans leur capacité à convenir de stratégies et à adopter des mesures adéquates pour y parvenir. En raison de leur échelle territoriale dissemblable ils s'avèrent disposer d'une portée différente, pour autant, chacun à sa manière entend prendre en compte les normes qui lui sont supérieures et fonder ses orientations dans leur respect. Ces deux mécanismes sont des instruments pouvant marquer de leur empreinte les espaces forestiers, autant positivement, que négativement.

#### **Section 1 : Le SCoT, un instrument de déclinaison territoriale méritant de prendre la mesure de sa dimension environnementale**

Créé par la loi SRU en 2000, le SCOT est devenu le fer de lance de planification d'urbanisme, un régime intégrateur a été construit par le pouvoir législatif et réglementaire par ajouts et réorganisations successives. Plus d'une vingtaine de lois et ordonnances ont vu le jour en l'espace de 20 ans<sup>181</sup>, et ont ainsi participé à la construction de ce régime particulier.

Le SCoT n'échappe d'ailleurs pas à la tendance contemporaine conduisant à intégrer les enjeux environnementaux aux politiques d'urbanisme. Dès lors, cela conduit à une réflexion sur l'étendue de la prise en compte de la forêt à cette échelle de planification territoriale.

---

<sup>181</sup> Codification du livre Ier du code de l'urbanisme : SCoT : réorganisation générale et précisions ponctuelles, J-P. Strebler, RDI 2016, p206

## **I. Une stratégie forestière à la cohérence mesurée**

Un volet stratégique est développé au sein du SCoT, essentiellement traduit par le PAS. Cette partie du document revêt une importance non des moindres : elle va orienter les politiques de développement choisies par les EPCI qui en sont membres. La question des membres du SCoT est d'ailleurs intéressante à envisager puisque c'est à partir de ceux-ci que doivent se dégager des choix stratégiques communs.

### **A. Une possible délimitation du périmètre SCoT au regard d'enjeux forestiers locaux**

L'avantage qu'offre le SCoT est une libre délimitation de son territoire (2.). Ce point est à prendre en considération puisque le schéma est voué à développer des orientations d'aménagement sur de nombreuses intercommunalités, voire parfois de plusieurs centaines de communes. L'échelle à choisir pour l'EPCI compétent en matière de SCoT se doit donc être cohérente (1.)

#### **1. Une échelle pertinente**

Cette sous partie sera l'occasion de mentionner les échelles géographique (a.) et temporelle (b.) qui rythment le SCoT.

##### **a) Des territoires variés**

Alors que les documents de planifications d'urbanisme sont encore souvent associés à des limites administratives déjà préexistantes, et ce malgré l'avènement du PLUI (que nous traiterons plus en aval) dont le but est de dépasser la simple limite communale, le SCOT a lui vocation à s'appliquer à une échelle différente, plus large et dictée par les enjeux territoriaux identifiés par ses membres.

Ces enjeux sont évidemment très différents d'un territoire à l'autre. A l'échelle régionale par exemple le nombre de SCOT varie grandement selon la superficie, la densité de population, ou les enjeux économiques et écologiques. A titre d'illustration, la Région Auvergne Rhône-Alpes comptait 56 SCOT en 2017<sup>182</sup>, alors que l'une de ses régions limitrophes, la Bourgogne-Franche

---

<sup>182</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2669327>

-Comté en répertoriait 33 en 2016<sup>183</sup>. Au sein même de la région, les SCOT sont eux aussi très variés dans leurs caractéristiques, toujours en Bourgogne-Franche-Comté par exemple, le plus grand SCOT regroupe 300 000 habitants<sup>184</sup> tandis que le plus petit seulement 9 000<sup>185</sup>. Les structures de ces Schémas d'urbanisme et leurs enjeux sont donc totalement hétéroclites.

L'idée du législateur en faisant du SCOT un document intégrateur est d'incorporer un maximum de thématiques, telles que les besoins en aménagement du territoire par exemple, vouées à produire des effets sur un territoire défini. La complexité du SCOT dépendra donc du nombre d'enjeux identifiés, plus ils seront multiples, plus le Schéma devra être intégrateur. L'attention portée aux espaces forestiers risque donc d'être très variable d'un territoire à l'autre, notamment en raison du fait que la ressource forestière est inégalement répartie et qu'elle n'est pas forcément soumise à d'égales pressions. Selon les territoires, la pression économique liée à l'exploitation du bois, l'importance qu'elle peut occuper au sein des ensembles paysagers ou encore les risques auxquels les massifs peuvent être soumis, sous-entendu le risque incendie, peut conduire à adopter des stratégies totalement opposées.

## **b) Une temporalité idéale**

Une échelle temporelle est fixée par la loi afin d'aider les collectivités publiques à dégager des enjeux locaux. A cet effet, l'article L141-1 du Code de l'Urbanisme précise que l'échelle est fixée approximativement « à un horizon de 20 ans ». Cette mention approximative semble plus faire office d'indication qu'elle ne dispose d'un quelconque caractère prescriptif. D'autant plus que les délais d'élaboration d'un SCoT sont généralement longs de plusieurs années, pouvant aller jusqu'à 5 ans<sup>186</sup>, il ne serait d'ailleurs pas étonnant que cet « horizon » soit même élargi à 30 ans dans lors des prochaines réformes du SCoT, qui comme nous l'avons évoqué sont régulières. L'échelle de 20 ans n'est par ailleurs pas anodine, elle se recoupe avec d'autres périodes ou cycles issus du domaine forestier. Les plans simples de gestion, par exemple dont la fonction est de prévoir les interventions humaines que va connaître une forêt de plus de 25 hectares, doivent être programmées sur une durée allant de 10 à 20 ans. En outre, il est généralement considéré<sup>187</sup> que le cycle de croissance majeur des arbres dure entre 10 et 35 ans, c'est ce cycle qui précède la période de maturité au cours de laquelle les arbres peuvent commencer à être récoltés.

On a donc une échelle qui s'avère être idéale et cohérente. Entre politique de développement à l'horizon 20 ans du SCoT et certaines pratiques comme les plans de gestion, ou des limites naturelles, les cycles de croissance des arbres, certains enjeux pourraient se recouper. Cette optique permettrait ainsi une vision plus globale du territoire, et pourrait coordonner diverses

---

<sup>183</sup>[https://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche\\_panorama\\_SCoT\\_cle0f4cd9.pdf](https://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_panorama_SCoT_cle0f4cd9.pdf)

<sup>184</sup> SCoT du Dijonnais

<sup>185</sup> SCoT du Val D'Amour

<sup>186</sup><https://www.ecologie.gouv.fr/>

<sup>187</sup> <https://www.onf.fr/>

politiques, tant en matière d'exploitation forestière que de préservation à des fins écologiques ou sociales.

## **2. Une liberté dans les modalités de délimitation du périmètre**

L'initiative de la délimitation d'un SCOT est décentralisée. Elle appartient aux personnes publiques compétentes en matière d'urbanisme, c'est-à-dire aux EPCI<sup>188</sup> si les communes ont décidé librement de se regrouper pour l'exercer. Ces collectivités peuvent ainsi convenir ensemble du périmètre sur lequel elles vont faire valoir certaines compétences en commun, il est précisé par la loi que ce territoire doit être constitué d'un seul tenant et ne pas contenir d'enclaves<sup>189</sup>. Cette caractéristique colle parfaitement avec la volonté d'élaboration d'une stratégie de développement commune. Il est à noter que le périmètre choisi doit être soumis au Préfet et recueillir son accord, celui-ci peut en outre décider d'étendre le périmètre choisi, s'il considère que les enjeux locaux l'imposent.

L'existence d'un massif forestier important, d'activités d'exploitations forestières structurantes, ou d'enjeux écologiques majeurs liés à la préservation d'un paysage ou d'un écosystème forestier pourrait donc justifier l'adaptation de périmètres de SCOT, au moment de son élaboration ou même plus tard, par incorporation d'EPCI supplémentaires. A cet effet, l'article L.143-3 du Code de l'Urbanisme dispose que le périmètre du SCOT « *prend en compte [...] les besoins de protection des espaces naturels et agricoles* » ou encore des besoins d'espaces verts. L'article poursuit d'ailleurs en indiquant qu'il est par exemple possible de calquer le périmètre sur celui des parcs naturels. Ce sont donc des indications supplémentaires permettant de faire de l'espace forestier un enjeu réel et concret.

Bien qu'il ne soit fait mention explicite des forêts, il est néanmoins clair que la protection de certains espaces pouvant posséder un caractère boisé, entre en ligne de compte dans l'optique d'une recherche d'échelle pertinente pour le SCOT. Cette protection est néanmoins à relativiser puisque doivent aussi être intégrés des enjeux tels que le besoin en logements ou encore en déplacements, qui peuvent parfois entrer en contradiction et atténuer les objectifs de protection des espaces naturels, et forestiers. Le choix de la délimitation relevant essentiellement des EPCI compétents, il revient inévitablement à leurs membres de définir une échelle cohérente au regard d'un ensemble d'enjeux environnementaux que peuvent connaître leurs territoires.

### **B. Le Projet d'aménagement stratégique : témoin d'une intégration environnementale devenue difficilement lisible**

Au gré des évolutions successives, le SCOT a été le meilleur moyen trouvé par le législateur pour rassembler en un document tout un ensemble de stratégies et objectifs destinés à orchestrer

---

<sup>188</sup> Voir article L.143-1 du code de l'urbanisme

<sup>189</sup> Voir article L.143-2 du code de l'urbanisme

les différentes planifications locales. Pour autant il n'est pas forcément chose aisée que de bien comprendre quelle place est accordée à l'environnement par le législateur. Dans cette optique, le Code de l'Urbanisme<sup>190</sup> le dote de deux parties fondamentales, l'une d'entre elles est le projet d'aménagement stratégique<sup>191</sup>.

## **1. Des objectifs stratégiques en apparence favorables à la prise en compte des enjeux forestiers**

Le rôle principal du SCoT est, on le rappelle, de définir des grands objectifs concourant à l'aménagement et au développement du territoire, ceux-ci se fondant sur des orientations stratégiques définies au préalable grâce au PAS. Le SCoT a ainsi pour fonction essentielle d'organiser le développement, en matière d'offre d'habitat, ou de mobilité par exemple, dans le but de coordonner les politiques publiques sur son territoire<sup>192</sup>.

Pour autant ces orientations stratégiques n'excluent pas les enjeux environnementaux contemporains, bien que ces derniers manquent de précisions textuelles. On peut ainsi remarquer à la lecture de l'article L.141-3 du Code de l'Urbanisme, qu'il est fait mention de la transition écologique, énergétique ou climatique, de la limitation de l'artificialisation des sols, ou de la mise en valeur de la qualité des espaces naturels et des paysages. Bien que l'évocation des différentes transitions renvoie à des enjeux assez abstraits pour les collectivités locales, d'autres enjeux auquel le PAS doit s'intéresser peuvent immanquablement avoir un impact sur les espaces boisés et forestiers. C'est le cas de la lutte contre l'artificialisation, qui tend à préserver les espaces agricoles et forestiers de l'extension de l'urbanisation ; mais aussi la mise en valeur de la qualité des espaces naturels et des paysages, qui met en avant l'aspect écologique et visuel des espaces boisés.

Cependant, les objectifs devant être définis ne le sont uniquement « *sur la base d'une synthèse du diagnostic territorial et des enjeux qui s'en dégagent* ». Il n'est pas possible de trouver une description plus précise de ce diagnostic territorial et de son contenu, ce qui laisse entrevoir une liberté assez importante pour les collectivités publiques dans l'analyse de leur territoire, analyse dont devrait faire partie les espaces forestiers et milieux naturels. De surcroît les choix politiques stratégiques ne sont censés se faire qu'à partir d'une simple synthèse de ce diagnostic, tendant alors au risque de dilution de certains enjeux.

Cette analyse conduit à promouvoir le SCoT en ce qu'il est censé coordonner les politiques d'aménagement au regard d'enjeux environnementaux, mais dans le même temps elle conduit aussi à émettre un doute quant à l'engagement environnemental véritable du PAS, alors que c'est ce dernier qui in fine a vocation à orienter les grands objectifs que définira la SCoT.

---

<sup>190</sup> Article L.141-1 du code de l'urbanisme

<sup>191</sup> Appellation issue de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale

<sup>192</sup> Voir article L.141-3 du code de l'urbanisme



Par ailleurs il est nécessaire de préciser que bien que le contenu du SCoT ait été remanié, et que le rapport de présentation ait été transformé par une ordonnance de 2020<sup>193</sup>, l'ensemble du SCoT, PAS compris, reste soumis à évaluation environnementale. Dès lors, l'avis consultatif que la MRAE doit rendre concernant l'impact du projet de SCoT sur l'environnement permet de conforter la prise en compte, non seulement de l'environnement mais aussi de l'espace forestier. La consultation de cette dernière constitue ainsi une étape permettant d'évaluer le sérieux des différents diagnostics réalisés et la cohérence des choix effectués au regard des enjeux environnementaux et forestiers dégagés. Par conséquent, les dispositions des articles L.104-1 et R.104-7 du Code de l'Urbanisme constituent une garantie supplémentaire permettant d'éviter une prise en compte artificielle des intérêts forestiers.

## **2. Une évolution règlementaire pourtant difficilement lisible**

Malgré une apparence favorable pour l'intégration environnementale, il existe certaines zones d'ombre issues de récentes évolutions législatives qui tendent à nuancer le précédent propos et mettent en cause l'intérêt environnemental du SCoT. En effet, plusieurs thématiques qui devaient être présentes au sein du PADD, sous la législation antérieure à la loi ELAN de 2018, ne le sont dorénavant plus avec la version en vigueur de l'article L.141-3. La doctrine note par exemple que « *Le SCoT gagne donc en souplesse et en adaptabilité à chaque territoire* »<sup>194</sup>. Bien que la maniabilité qu'offre ce mécanisme constitue un atout pour les pouvoirs publics locaux, qui peuvent développer et aménager leur territoire de manière moins contraignante, il ne faut pas pour autant que les enjeux environnementaux passent à la trappe. La loi ELAN a ainsi fragilisé le volet environnemental du SCoT en supprimant la mention exhaustive des éléments que doit comporter le PAS. Il était possible d'y retrouver des éléments tels que la biodiversité ou encore la préservation de l'environnement ou du paysage, des mentions qu'il n'est pourtant pas superflu de rappeler, eu égard notamment à l'impact des espaces forestiers sur ceux-ci.

Par ailleurs, en cohérence avec l'ordonnance de 2020 relative à la modernisation des SCoT précédemment citée<sup>195</sup>, un récent décret<sup>196</sup> a abrogé un ensemble d'articles dont l'impact sur le contenu du PAS n'était pas négligeable. En effet, l'ensemble de la partie règlementaire précisant le PAS, soit les articles R.141-2 à R.141-5 ont ainsi été supprimés. Pourtant ces derniers permettaient de décliner là encore plus précisément les exigences du PAS en matière environnementale. L'article R.141-2 se chargeait par exemple de préciser quel devait être le contenu du diagnostic imposé par l'article L.141-3, il insistait notamment sur l'évaluation du territoire qui devait être faite. A ce titre, le règlement imposait une analyse de l'état initial de l'environnement et notamment les zones potentiellement affectées par les aménagements prévus par le SCoT. Il prévoyait également d'identifier les incidences notables sur des zones

---

<sup>193</sup> Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale

<sup>194</sup> Voir commentaire sous Article L.141-3 du code de l'urbanisme : <https://www.dalloz.fr>

<sup>195</sup> Ordonnance n°2020-744, *Op.cit.*

<sup>196</sup> Décret n° 2021-639 du 21 mai 2021, modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme relatives au schéma de cohérence territoriale

d'importance pour l'environnement comme les zones Natura 2000, et devait aussi détailler les choix opérés au regard des solutions de substitution raisonnables, les mesures envisagées pour ERC, etc. En outre, l'ancien article R. 141-3, qui a lui aussi été abrogé, prévoyait un principe de proportionnalité entre l'étendue et la précision du diagnostic territorial par rapport aux effets du SCoT ainsi qu'aux enjeux environnementaux du territoire.

Sous l'égide du droit antérieur, tout un développement permettait ainsi d'effectuer une pique de rappel sur les exigences environnementales qui devaient être contenues dans le rapport de présentation, élément essentiel du PAS, et qui pesaient sur les personnes publiques. Cette déclinaison des « attentes minimales » pour la réalisation du document de planification tendait inévitablement à une prise en compte plus sérieuse des enjeux forestiers. Leur absence textuelle ne signifie pas pour autant que ces exigences ne sont plus, néanmoins cela tend à limiter leur importance. Ce faisant, et c'est assez étonnant, la loi climat et résilience conduirait donc à affaiblir le contenu du diagnostic territorial, en lui permettant une plus grande souplesse.

Enfin, l'ancien article L.122-1, dont découle l'actuel L.141-3, était assez exhaustif et précisait que le diagnostic territorial devait reposer sur des prévisions issues à la fois de l'économie, la démographie mais aussi de l'environnement, des grands équilibres entre les espaces urbains, à urbaniser, et les espaces naturels agricoles ou forestier. Il est à noter que la mention d'espace forestier est totalement absente du nouvel article issu de la loi climat et résilience.

Ces évolutions posent donc particulièrement question. Il peut ainsi devenir moins aisé pour les EPCI compétents d'appréhender l'intégration de l'environnement dans le rapport de présentation du SCoT, et rendre moins abordable la méthodologie à adopter. Il n'est d'ailleurs pas rare que les juges considèrent que le travail de la personne publique est incomplet<sup>197</sup>. Un SCoT s'est par exemple vu frappé d'une annulation totale en raison d'une approximation méthodologique entraînant une insuffisance du rapport de présentation, en l'occurrence au regard de l'évaluation de la consommation des espaces. Or il est essentiel pour le rapport de présentation, qui conduit ensuite à fixer des objectifs qui devront s'appliquer sur le territoire, de se fonder sur un diagnostic complet et exhaustif des espaces naturels. Comment tendre à une protection, ou a minima à une prise en compte des enjeux forestiers sans une étude complète et guidée méthodologiquement sur l'état, le potentiel, de ce milieu et de l'écosystème dont il fait partie ?

Toute la réflexion qui entoure la réalisation d'un SCoT, revêt donc un caractère stratégique qui relève de la bonne volonté de ses auteurs. Pour autant le document de planification constitue un élément prescriptif non négligeable dont certains points sont essentiels.

---

<sup>197</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux, 28 décembre 2017, Syndicat mixte du Bassin d'Arcachon et du Val de l'Eyre, n°15BX02851

## II. Une portée contraignante pourtant mobilisable

Pour autant, le SCoT se voit doté d'un document d'orientation et d'objectifs dont la finalité est de traduire et graver dans le marbre les prévisions d'aménagement et choix politiques retenus (A.). Celui-ci se fonde sur une logique d'intégration et développe une portée juridique particulière qui le « contraint » à prendre en considération différentes normes, qu'il entend décliner sur son territoire (B.)

### A. Le DOO, un volet prescriptif favorable aux espaces forestiers

La composante juridique la plus significative du SCoT est sa possibilité d'établir des objectifs à respecter au sein de son DOO. Plus ils seront précis, plus ils disposeront d'une force prescriptive (1.) en outre le SCoT se rend compatible avec les documents de planification qui lui sont inférieurs (2.).

#### 1. Des objectifs prometteurs pour l'intégration forestière

Il ressort du cadre juridique entourant le SCoT, que celui-ci vise, via son DOO principalement, la mise en œuvre d'un développement cohérent du territoire. A cet effet le DOO se doit d'insister sur la « *complémentarité entre les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières* »<sup>198</sup>. Le terme « *Complémentarité* » ne veut pourtant pas forcément signifier « *équilibre* », et peut plutôt renvoyer à un système dans lequel les activités fonctionnent en harmonie. Sont ainsi visées expressément les activités forestières, mais celles-ci renvoient à une notion économique, en l'occurrence une logique d'exploitation. Pour autant, la suite de l'article L.141-4 du Code de l'Urbanisme aborde aussi un autre aspect, plus environnemental, du développement équilibré du territoire du SCoT. Il est ainsi explicitement fait référence à la prévention des risques naturels, dont un large pan concerne la lutte contre les incendies de forêt, la préservation et la valorisation des paysages, de la biodiversité, des espaces naturels agricoles et forestiers. On a donc, en plus de l'intérêt économique forestier, tout un volet applicable à la protection des espaces boisés. Il est ainsi valorisable que le code en fasse mention et les érige comme référentiel pour les objectifs DOO, qui pour certains dispose en effet d'un caractère prescriptif non négligeable.

Il est en outre intéressant de signaler que ces mentions que nous venons d'aborder à l'instant découlent explicitement de l'objectif de transition écologique et énergétique. Le code essaye ici tant bien que mal de cibler les thématiques comprises au sein de cet ensemble, et qu'il est possible de qualifier d'abstrait à certains égards. Cette précision accorde un peu plus de clarté

---

<sup>198</sup> Article L.141-4 du code de l'urbanisme

à l'enjeu de transition. Enfin, l'article L.141-4 toujours, précise en son dernier alinéa que le DOO a la faculté de détailler les orientations stratégiques définies dans le PAS au regard des objectifs d'urbanisme déclinés par l'article L.101-2. Cet ajout tend à mon sens à renforcer le caractère environnemental du SCoT, chose qui manquait au PAS. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment (*partie pas encore rédigée, sur la ZAN, comme quoi le SCoT est le fer de lance de la lutte contre l'artificialisation*), le SCoT tend à jouer un rôle prépondérant en matière de lutte contre l'artificialisation des sols, qui, rappelons-le, constitue un enjeu considérable pour l'avenir des espaces forestiers. Plusieurs articles disposent à cet effet : « *dans le respect d'une gestion économe de l'espace, afin de lutter contre l'artificialisation des sols* »<sup>199</sup> ou encore, le DOO « *détermine les conditions d'implantation des constructions commerciales et des constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur l'artificialisation des sol* »<sup>200</sup>.

De surcroît, au terme de l'article L.141-8, le DOO est capable d'adapter les différents objectifs du PAS<sup>201</sup> en fonction de zones géographiques précises qu'il aura lui-même identifiées sur son territoire. Parmi ces objectifs il pourra adapter la quantité de foncier mobilisable au regard de la protection de la montagne, du littoral, et plus généralement des espaces naturels. Il pourra aussi adapter le foncier au regard des efforts de réduction de consommation des espaces agricoles et forestiers sur les 20 dernières années. Pourront être « récompensés » ou au contraire encadrés, les territoires ayant fourni plus ou moins d'effort en matière de préservation des espaces naturels et forestiers. Enfin, il est reconnu au SCoT la faculté de pouvoir identifier des zones préférentielles destinées à la renaturation des sols, c'est-à-dire le processus visant à transformer des sols artificialisés en non artificialisés. Ce pouvoir qui lui est accordé pourrait permettre en pratique de faciliter des politiques concourant à la création d'espaces verts et d'espaces boisés.

## **2. La traduction juridique du SCoT et de ses objectifs**

Avec le SCoT on dispose donc de la faculté de fixer des objectifs cohérents et prometteurs en matière de protection des espaces forestiers. Le potentiel du DOO est donc considérable. Il ne suffit néanmoins pas de fixer des objectifs pour disposer d'une portée effective, il convient aussi de les traduire juridiquement.

### **a) L'opposabilité du SCoT vis-à-vis du PLU**

Le caractère prescriptif dépend amplement de la relation qui lie le SCoT et le PLU ensemble, en l'occurrence un rapport de compatibilité. C'est ce dernier qui subordonne l'application par

---

<sup>199</sup> Article L141-7 du code de l'urbanisme

<sup>200</sup> Article L141-6 du code de l'urbanisme

<sup>201</sup> Ceux définis Article L141-3 du code de l'urbanisme

les PLU à certaines dispositions du SCoT<sup>202</sup>. En effet, l'article L.131-4 du Code de l'Urbanisme établit clairement cette relation entre les deux documents de planification : « *les plans locaux d'urbanisme et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec : les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1* ». Par conséquent le SCoT tend inévitablement à influencer les élus locaux lors de l'élaboration ou de la révision de leur PLU et donc à unifier et intégrer tout un ensemble d'objectifs et de stratégies. Le Conseil d'Etat avait par exemple pu préciser qu'il est possible pour le SCoT de prévoir des objectifs, précis ou chiffrés, mais qu'il n'est pas nécessaire pour les auteurs de PLU d'en assurer la conformité pure et simple<sup>203</sup>. Le rapport de compatibilité permettant ainsi une certaine adaptabilité, tant que celle-ci ne s'avère pas en contradiction grossière.

Avant l'ordonnance de 2020<sup>204</sup> qui a réformé en profondeur le SCoT, le régime de compatibilité était beaucoup plus lisible. En effet l'ancien article L.142-1 disposait que les PLU devaient être compatibles avec le DOO du SCoT. Or, l'ordonnance a littéralement supprimé cette mention. Cette modification paraît relativement étrange puisqu'elle aboutissait à préciser comment SCoT et PLU devaient être compatibles, distinguant alors les orientations stratégiques des objectifs fixés à partir de ces dernières. Cependant l'évolution récente jette le trouble sur l'avenir de la compatibilité entre ces deux documents. Considère-t-on comme acquis que le PLU doive se rendre compatible avec le DOO ? Ou alors peut-il simplement l'être avec les orientations stratégiques ou même les annexes, qui seraient ainsi bien moins contraignantes et tendraient à affaiblir le lien de compatibilité ?

La plupart des jurisprudences<sup>205</sup> considèrent à cet effet que le PLU devaient prendre en compte « *l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées* ». Par le caractère prescriptif on comprend directement qu'étaient visés les objectifs et orientations établis au sein du DOO. Dès lors, comment adapter une jurisprudence aussi claire à la législation actuelle étant donné qu'explicitement le PLU n'a plus à être compatible avec le DOO ? Doit-il ainsi être interprété, une fois les termes de la jurisprudence adaptés, que le PLU doit être compatible avec « l'ensemble [...] du document supérieur », « sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier » ? Dès lors deux possibilités s'offrent pour les rédacteurs de PLU, soit ils devront toujours être compatibles au DOO du SCoT, soit ils ne devront l'être qu'à l'ensemble du SCoT, c'est-à-dire PAS, DOO et annexes compris. C'est alors l'esprit général qui se dégagera du document qui orientera les dispositions du PLU. En l'état actuel des choses, donc en l'absence de précisions supplémentaires du pouvoir législatif, réglementaire, ou de la jurisprudence, il sera retenu que la compatibilité exigée est toujours la même. En effet, sans cela les enjeux forestiers seraient noyés entre la multitude d'enjeux, d'orientations stratégiques et d'objectifs définis par le SCoT, conduisant inévitablement à en réduire la portée.

---

<sup>202</sup> Le caractère prescriptif des SCoT : Evolutions et interrogations, Michaël David, AJDA 2011 p.483

<sup>203</sup> Arrêt Conseil d'état du 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise, et le petit rapporteur mesnilois, n°395216

<sup>204</sup> Voir Ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020

<sup>205</sup> Voir par exemple : Arrêt de la Cour d'appel de Lyon, 7 juillet 2022, n°21LY01685

## **b) La prescription par absence de SCoT : l'urbanisation limitée, protection fondamentale pour les zones forestières**

Une particularité singulière est à noter concernant le SCoT, et peut être classée selon toute vraisemblance, au titre de son caractère prescriptif. Alors que la présence d'un SCoT conduit de facto, si documents d'urbanisme inférieurs il y a, à un rapport de compatibilité, l'absence d'un SCoT implique elle aussi une incidence notable sur les documents de planification. En effet l'article L.142-4 du Code de l'Urbanisme, codifié dans la partie relative aux effets du SCoT, interdit aux communes non dotées d'un SCoT d'ouvrir à urbanisation les zones à urbaniser, et les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un PLU. Il prohibe également, de rendre constructibles les zones non constructibles des CC et s'oppose aussi à certaines exceptions à l'interdiction de construction en partie non urbanisée de la commune, si cette dernière est soumise au RNU. La règle de l'urbanisation limitée contraint donc strictement les territoires ne faisant pas partie d'un SCoT. Par conséquent, elle constitue un élément prescriptif à leur égard, ce dernier étant exclusivement centré vers une limitation maximale de l'urbanisation, comme son nom l'indique. Cette absence d'artificialisation contrainte, constitue donc une protection fondamentale pour les zones naturelles, agricoles et forestières. Une protection explicite pour les PLU, comme le dispose l'article, et implicitement pour les cartes communales, puisque les parties désignées inconstructibles sont presque systématiquement les zones naturelles, agricoles et forestières. De même pour le RNU par définition les parties non urbanisées de la commune sont de cette nature. La règle en elle-même est donc fortement protectrice des espaces forestiers. Selon les chiffres du Ministère de la transition écologique, 86% des communes françaises sont couvertes par un SCoT<sup>206</sup>. Même si ce nombre est impressionnant, cela signifie tout de même que 14% du territoire se trouve soumis à la règle de l'urbanisation limitée.

La loi prévoit néanmoins une dérogation à cette règle, l'article L.142-5 disposant qu'après accord du Préfet fondé sur avis simple de la CDPENAF, une zone peut être ré-ouverte à urbanisation « *si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace* ». La dérogation n'est donc valable que si plusieurs conditions assez restrictives sont remplies, à laquelle veille la commission spécialisée. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un avis conforme, c'est-à-dire liant l'autorité administrative, il s'agit tout de même d'un garde-fou suffisant pour éviter de rendre inefficace une règle de l'urbanisation limitée qui tend en pratique à restreindre la destruction des espaces forestiers.

---

<sup>206</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/>

## B. L'intégration comme maître mot

La faculté dont dispose le SCoT pour établir un certain nombre d'objectifs et d'orientations le conduit ainsi à avoir un certain poids environnemental lui permettant de mieux prendre en considération les intérêts des espaces forestiers. Bien que son cadre juridique ne le contraigne pas vigoureusement, il est nécessaire pour ce mécanisme de planification de s'adapter aux enjeux et à leur degré d'évolution. A cet effet, le SCoT a une fonction intégratrice très forte qui lui permet de synthétiser différents enjeux et objectifs déjà définis par d'autres outils juridiques.

### 1. Le respect des principes généraux

Le SCoT, comme toutes les actions des collectivités publiques en matière d'urbanisme, n'est pas épargné par le respect de principes généraux. L'article L.141-1 du Code de l'Urbanisme énonce ainsi que « *le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L.101-1 à L.101-3* ». La lettre de l'article semble pouvoir soulever une question particulière, celle du rapport juridique entre l'article L. 101-2 et le SCoT. En effet, la mention de l'article L.141-1 est celle de « *respect* ». Toutefois, la jurisprudence est venue rappeler à de nombreuses reprises ce que le législateur entendait par cette formulation. Celle-ci interprète simplement cette formulation comme un rapport de compatibilité : « *Ces dispositions imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. En conséquence, le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre les règles fixées par ces documents et les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du Code l'Urbanisme* »<sup>207</sup>. En ce sens, le SCoT doit être compatible avec les objectifs du droit de l'urbanisme<sup>208</sup> définis entre autres par l'article L. 101-2 et L101-2-1. Parmi lesquels on retrouve la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité, des espaces verts, des continuités écologiques, ou encore la lutte contre l'artificialisation des sols visant entre autres à protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers. La référence directe faite par l'article L.141-1 du Code de l'Urbanisme aux objectifs que doivent poursuivre les collectivités publiques tend donc à rappeler que son respect est essentiel. Les auteurs du SCoT ont donc le devoir de prendre en compte les espaces forestiers, bien que le rapport de compatibilité n'exige finalement « que » de ne pas être en contradiction avec ces objectifs de préservation.

---

<sup>207</sup> Voir par exemple arrêt de la Cour d'appel de Marseille, 30 mars 2021, n°19MA03984

<sup>208</sup> Voir supra page 8

## 2. La compatibilité et la prise en compte des autres normes juridiques

Outre les objectifs du droit de l'urbanisme, le côté intégrateur du SCoT se traduit aussi par l'ensemble des documents et des objectifs qu'il fixe et que les élaborateurs du SCoT doivent intégrer. En ce sens, les articles L.131-1 et L.131-2 du Code de l'Urbanisme conditionne l'élaboration du SCoT à plusieurs rapports juridiques.

Dans un premier temps, il est possible de retrouver un rapport d'une prise en compte du schéma régional<sup>209</sup>, et non pas à une compatibilité. Cette différence introduit une relation plus faible entre le SCoT et les objectifs du SRADDET. Dans un second temps, le SCoT doit être compatible avec différentes normes, cela concerne les dispositions des Lois Montagne et Littoral<sup>210</sup>, du SRCE, de la charte des parcs naturels régionaux et nationaux, des directives de protection et de mise en valeur des paysages et enfin avec les règles générales du fascicule du SRADDET.

Tout cet ensemble peut permettre de définir une forme d'orientation générale en matière forestière sur laquelle le SCoT doit s'appuyer, qu'elle vise à préserver la fonction économique de la forêt, sa fonction écologique ou encore sociale. Le SCoT et ses auteurs, ne sont donc pas livrés à eux-mêmes et peuvent s'appuyer sur divers diagnostics, rapports et objectifs, abordant chacun aspects différents des espaces forestiers. Ces éléments et leur fonctionnement n'est pas sans présenter des similitudes avec un instrument essentiel du droit de l'urbanisme, qui au même titre que le SCoT a vu sa portée grandement accrue ces dernières décennies par le législateur. Il s'agit du Plan Local d'Urbanisme (PLU).

---

<sup>209</sup> Voir supra page 26

<sup>210</sup> Voir supra page 14



## Section 2 : Le PLU, un instrument au service des espaces protégés

La notion d'espace protégé dont il est fait référence dans cette section est directement tirée de l'expression utilisée par le Code de l'Urbanisme. En effet, le titre régissant les règles applicables sur l'ensemble du territoire exprime, en son chapitre III, l'existence des « *espaces protégés* »<sup>211</sup>. C'est par ce biais qu'il faut les aborder, en ce que le Code de l'Urbanisme leur accorde un cadre juridique particulier, applicable pour l'essentiel au sein des PLU. Celui régissant les espaces boisés classés (EBC) en est l'expression la plus aboutie (II.).

Composé d'un rapport de présentation, d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), d'orientations d'aménagement et de programmation, d'un règlement et de documents graphiques, d'annexes<sup>212</sup> ; le PLU a vocation à constituer un document complet et performant en matière de planification locale. L'usage du procédé de zonage en est une composante incontournable (I.).

Le PLU s'appuie pour cela sur un ensemble de diagnostics territoriaux retranscrits au sein du rapport de présentation<sup>213</sup>, qui lui-même servira d'appui à la définition au sein du PADD de tout un ensemble d'orientations générales de politiques locales, parmi lesquelles les paysages, les continuités écologiques, ou encore la protection des espaces naturels et forestiers<sup>214</sup>.

Enfin, l'article L.151-1 du Code de l'Urbanisme l'assigne au respect d'un rapport de compatibilité avec le SCoT. L'organisation territoriale que tend à déployer le PLU doit donc s'atteler à ne pas être contraire aux objectifs fixés par le SCoT en matière forestière.

### I. Le Zonage comme « procédé ultime » de la protection forestière

Le zonage constitue une partie essentielle des documents de planification. C'est grâce à lui que sont traduits sur le territoire les orientations et objectifs développés par les élus locaux. En ce sens, sa fonction est primordiale (A.) et c'est d'ailleurs l'intention qui guide régulièrement le législateur lors des évolutions apportées aux documents de planification d'urbanisme. La législation a en ce sens permis de développer tout un panel de zonages divers et variés (B.) qui, pour certains d'entre eux, disposent d'une portée pertinente en matière de protection forestière.

#### A. Le cœur même du mécanisme de planification

Bien que la définition des orientations et objectifs dans le PADD fonde la stratégie guidant la planification, rien ne serait possible sans l'action conjointe du zonage et du règlement (1.). En outre, il est possible d'assortir certaines zones de précisions supplémentaires, permettant d'adapter à une circonstance très localisée, des règles spécifiques (2.).

---

<sup>211</sup> Articles L.113-1 à L.113-30 du code de l'urbanisme

<sup>212</sup> Article L.151-2 du code de l'urbanisme

<sup>213</sup> Voir article L.151-4 du code de l'urbanisme

<sup>214</sup> Article L.151-5 du code de l'urbanisme

## 1. L'interdépendance entre zonage et règlement

L'étude sémantique de la notion de zonage n'est pas inintéressante à évoquer. La planification peut être définie comme une organisation par les pouvoirs publics d'une politique particulière<sup>215</sup>. Cette organisation s'appuie évidemment sur une déclinaison au niveau local, sur le découpage d'un espace en zones. Le zonage consiste ainsi en une technique d'aménagement visant à réserver des espaces à un usage particulier<sup>216</sup>. Il résulte donc du zonage une identification d'une spécificité du territoire, soit en raison de sa nature, par exemple une zone agricole, soit en raison de sa destination future dont l'illustration typique est la zone à urbaniser. Il s'agit d'une zone encore vierge de toute urbanisation, à laquelle on destine les prochaines évolutions de la zone urbaine. Le zonage fait donc la liaison entre les orientations et objectifs définis dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), le rapport de présentation et le règlement<sup>217</sup>. Le juge se chargera d'ailleurs, si nécessaire, de contrôler la cohérence entre le rapport de présentation, les règlements et les documents graphiques. Une incohérence entre le zonage et le rapport de présentation étant par exemple susceptible d'affecter la légalité du PLU<sup>218</sup>. Notons un élément essentiel dont on retrouve la source à l'article L.152-1 du Code de l'Urbanisme : les documents graphiques, donc le zonage effectué, sont au même titre que le règlement, opposables aux autorisations d'urbanisme. Ces dernières doivent donc leur être conforme.

Il est souvent mis en avant le rôle prépondérant du règlement dans l'opposabilité aux autorisations d'urbanisme et donc dans l'aboutissement même de la planification. Pour autant, il ne saurait valablement exister sans l'existence d'un zonage auquel il se rapporte. Le règlement a donc pour objet de développer et préciser librement les règles applicables à une zone particulière. Il peut par exemple fixer des prescriptions relatives aux constructions autorisées dans certaines zones, fixer des prescriptions architecturales, fixer des mesures compensatoires à l'urbanisation de certaines zones, identifier et localiser les éléments de paysage forestier<sup>219</sup>, etc. Enfin, notons en guise de rappel les dispositions de l'article L.151-8 du Code de l'Urbanisme selon laquelle le PADD et le règlement doivent concourir à l'atteinte des objectifs mentionnés aux articles L.101-1 à L.101-3 du Code de l'Urbanisme<sup>220</sup>. Ce rappel tend à démontrer l'importance que sont susceptibles d'avoir l'environnement et les espaces forestiers au sein des normes du PLU opposables aux décisions relatives à l'occupation des sols.

## 2. Une faculté de détail localisé

Peu importe le zonage choisi par les élaborateurs du PLU et transcrit dans le document de planification, des possibilités leur sont offertes par le législateur pour détailler plus en profondeur certaines zones très particulières.

Zonage, règlement, et tout autre élément composant le PLU se doit d'être en cohérence avec le PADD, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) n'échappent évidemment pas à la règle. L'article L.151-2 les identifie à ce titre comme un élément faisant partie intégrante du PLU. Ces orientations ont pour objectif de fixer sous forme de prescriptions

---

<sup>215</sup> Source : Dictionnaire, *Le Robert*

<sup>216</sup> Source : Dictionnaire, *Actu-Environnement*

<sup>217</sup> Article L.151-2 du code de l'urbanisme

<sup>218</sup> Voir arrêt du Conseil d'état du 25 novembre 1994, *Mme Le Rouge de Guerdauid*, n°125293

<sup>219</sup> Voir Article L.151-19 du code de l'urbanisme

<sup>220</sup> Voir supra page 8

particulières par exemple, des précisions destinées à la mise en œuvre des orientations générales sur une zone spécifique, préalablement définie. Le champ d'application des OAP est très large, leur fournissant ainsi une efficacité certaine. A titre d'illustration, il leur est possible de définir « *les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques* »<sup>221</sup>. En outre, le Code de l'Urbanisme expose aussi leur utilité en matière environnementale puisque les OAP peuvent « *définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement* » ; définir la localisation des espaces verts<sup>222</sup>, etc. Par ailleurs, les OAP se retrouvent souvent utilisées en pratique pour définir des prescriptions particulières en matière de prévention du risque incendie, ce dernier nécessitant en effet une application spécifique au risque rencontré par certaines zones. Ce faisant il est aisé de faire des OAP un instrument mobilisable par les autorités compétentes pour affiner la préservation de certains espaces boisés. Qu'ils nécessitent une protection paysagère, écologique ou des mesures préventives en raison du risque incendie, la forêt peut juridiquement, par ce biais, faire l'objet de l'expression d'une volonté protectrice des autorités publiques locales.

Pour autant, la volonté des autorités publiques n'est pas toujours axée sur la protection des espaces naturels. Dans une logique de préservation des espaces forestiers il faudrait donc que les mécanismes susceptibles de leur porter atteinte soient sollicités le moins souvent possible. En ce sens, les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) ne sont pas à négliger. Précisons tout d'abord que ces secteurs constituent une exception au principe d'inconstructibilité des parcelles situées en zone naturelle, agricole, ou forestière (NAF), zonage qui sera développé plus en détail dans les pages suivantes.

Le régime applicable à ces zones est défini par l'article L.151-13 du Code de l'Urbanisme. Celui-ci expose que les STECAL peuvent concerner des constructions, de l'habitat de gens du voyage, ou encore des résidences démontables. Le champ d'application est à la fois restreint puisqu'il est fait directement référence à des types d'implantation bien précis, mais à la fois il est fait mention synthétique des « *constructions* ». Ce terme fait tout de même référence à une grande partie de l'objet des demandes d'autorisation d'urbanisme. Il est donc possible de se demander si le législateur est bel et bien sûr de l'usage qu'il veut faire de cette disposition. Le STECAL est une manière pour les pouvoirs publics locaux de détailler des exceptions au sein de zones pour lesquelles l'urbanisation est très restrictive. Les secteurs potentiellement identifiés sont donc par nature des projets susceptibles de porter atteinte aux espaces naturels et forestiers, puisqu'ils font figure d'exception à leur inconstructibilité. Pour autant plusieurs limitations ont tout de même été imposées par le législateur et tendent à éviter une atteinte trop importante aux espaces forestiers. La création d'un STECAL est ainsi soumise à avis consultatif de la CDPENAF, et doit comporter comme tout zonage un règlement permettant de fixer le cadre d'exemption précis. Le règlement doit notamment préciser les conditions d'implantation permettant d'assurer l'insertion des constructions dans l'environnement<sup>223</sup>.

Plusieurs opportunités sont ainsi offertes aux pouvoirs publics locaux afin de détailler plus en profondeur certains types de zonages. Cette remarque n'exempte pas pour autant d'étudier les autres zonages existants et susceptibles d'avoir des effets bénéfiques sur les espaces forestiers.

---

<sup>221</sup> Article L.151-6-2 du code de l'urbanisme

<sup>222</sup> Article L.151-7 et L.151-7-1 du code de l'urbanisme

<sup>223</sup> Hypercours Dalloz 7e édition, Droit de l'Urbanisme, 2019, Carpentier - Soler Couteaux, page 252

## **B. Un large panel de zonages favorables aux espaces forestiers**

Le PLU peut être considéré comme un mécanisme de prédilection des autorités publiques désirant protéger leurs espaces boisés. Il n'existe à mon sens pas d'instrument plus au point que celui-ci. Notamment en raison de la tâche qui incombe aux élaborateurs de documents de planification de définir un zonage général (1.), lequel pouvant se voir adjoint par des zonages complémentaires (2.).

### **1. Un zonage général source de protection effective**

Au titre des zonages susceptibles d'avoir un effet positif sur les espaces boisés, citons la zone naturelle et forestière (a.) et la zone agricole (b.).

#### **a) La zone naturelle et forestière**

De manière générale, tous les zonages conduisant à une inconstructibilité de parcelles sont par nature bénéfiques aux espaces forestiers. Le législateur a d'ailleurs entendu créer une zone spécifique pour ces derniers, frappée d'inconstructibilité. L'article R.151-24 du Code de l'Urbanisme permet ainsi aux communes d'inscrire en zone naturelle et forestière (zone N) les secteurs à protéger pour des raisons particulières. Sont visés : « *la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologiques* ». Sont aussi concernés, leur « *caractère d'espace naturel* », « *la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles* » ou encore la prévention des risques d'expansion des crues. Un large panel de motivations est ainsi mobilisable par les pouvoirs publics locaux aux fins de préservation et protection des espaces forestiers. Peuvent justifier un classement protecteur, leur simple qualité d'espace naturel ou des intérêts particuliers en matière de préservation, paysagère ou écologique. Enfin, constituant des espaces tampons au risque d'inondation, c'est ici un service écologique que rend l'espace boisé et qui peut amener les PLU à justifier la création ou le maintien de zones forestières à proximité des zones urbaines. Il existe évidemment des exceptions à l'inconstructibilité des zones naturelles, forestières et agricoles, liées par exemples à l'extension des habitations ou à la construction d'installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières<sup>224</sup>. Par ailleurs, dès lors qu'il n'existe pas d'incompatibilité avec les activités agricoles, forestières et qu'aucune atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages n'est constatée, l'installation d'équipements collectifs tels que des parcs éoliens n'est pas écartée par la jurisprudence<sup>225</sup>.

Le classement en zone naturelle, forestière, ou parfois agricole, tend à assurer une protection urbanistique aux forêts. Celle-ci n'est bien entendu pas absolue, c'est pourquoi l'adjonction de zonages complémentaires n'est pas à exclure, suivant l'emplacement arboré concerné.

---

<sup>224</sup> Pour plus de précisions, voir les articles R.151-23 et R.151-25 du code de l'urbanisme

<sup>225</sup> Voir l'arrêt du Conseil d'état du 13 juillet 2012, *Société EDP Renewables France*, n°343306.

## **b) La zone agricole**

Le PLU peut diviser son territoire en plusieurs zones, suivant ses spécificités locales. Existents ainsi les zones urbanisées (zone U), caractérisée par une présence de constructions souvent assez dense et les zones à urbaniser (zone AU), dont la destination future est réservée à l'accroissement de la commune. Ces deux zonages induisent généralement une faible présence d'éléments arborés présents ou à venir, en raison d'une occupation des sols vouée à l'habitat, l'activité économique, le service public, etc. Le zonage agricole (zone A) tend à délimiter les surfaces terriennes affectées à l'exploitation agricole, souvent par des cultures céréalières ou des élevages. Sous cette forme de zonage il est parfois possible de retrouver des éléments boisés d'intérêt, c'est par exemple le cas des zones bocagères, caractérisées par des délimitations parcellaires sous forme de haies arborées. Il n'est pas rare que les PLU fixent au sein des prescriptions réglementaires visant à protéger ces éléments en raison de leur qualité paysagère atypique et de leur apport écologique. Les bocages, constituent d'ailleurs des continuités écologiques, éligibles à des mesures de restauration et de protection de la trame verte et bleue.

Un autre enjeu affecte les espaces agricoles, c'est l'enfrichement, c'est-à-dire le retour d'un terrain à l'état de friche, et la reforestation naturelle, qui affectent les parcelles agricoles les plus proches des espaces boisés. Ce grignotage des espaces forestiers sur les terres agricoles, s'explique notamment par un manque d'entretien de ces dernières. Il n'est donc pas rare de voir des terres agricoles, si elles sont laissées à l'abandon plusieurs saisons, composées essentiellement de bois. Bien que cette situation ne concerne pas spécifiquement le droit de l'urbanisme, l'absence de transformation au sein du PLU de ces zones agricoles reforestées en zone forestière peut conduire, de par leur destination originelle, à des coupes significatives. Pour autant la jurisprudence n'a pas écarté l'hypothèse d'une protection d'un espace boisé grâce à son classement en zone agricole. Il l'a ainsi été admis au motif que le classement permettrait la protection contre les incendies de forêt et aboutirait à préserver les richesses naturelles de la parcelle concernée<sup>226</sup>.

## **2. Le renfort de zonages et d'espaces particuliers**

Des zones facultatives peuvent se superposer aux zones principales<sup>227</sup>, leur fournissant un cadre juridique additionnel. Parmi celles-ci : les emplacements réservés (a.) et les espaces agricoles et naturels périurbains (b.). Seront en revanche exclus de cette sous-partie, puisque traités ci-après, les espaces boisés classés ainsi que les espaces naturels sensibles.

### **a) Les emplacements réservés**

Une faculté est donnée aux communes, d'affecter à un terrain une utilité à venir, à caractère d'intérêt général. Cet instrument juridique dispose d'une portée relativement contraignante pour

---

<sup>226</sup> Voir en ce sens l'arrêt du Conseil d'état du 6 juin 2007, *Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole*, n°266656, et *Hypercours Dalloz 7e édition, Droit de l'Urbanisme*, 2019, Carpentier - Soler Couteaux, page 250

<sup>227</sup> Puf, 3e édition, *droit de l'Urbanisme*, 2021, G.KALFLECHE, pages 248 à 251

les propriétaires concernés. En effet, à la suite d'un tel classement par la commune, ils vont être soumis à deux restrictions importantes pour le droit de propriété. L'usage de leur bien ainsi que la valeur du terrain vont être gelés<sup>228</sup>, permettant si elle le souhaite à l'administration d'envisager une procédure d'expropriation. La loi accorde aussi la possibilité au propriétaire de faire usage d'un droit de délaissement, consistant à enjoindre à la commune de faire acquisition de leur bien<sup>229</sup>. Il est à noter que la « réservation » de l'emplacement doit être à durée limitée, le juge l'appréciant au cas par cas. Pour autant, le délai n'a pas à être restreint, le Conseil d'Etat considérant par exemple comme abusif le renouvellement de l'emplacement réservé pendant quarante ans<sup>230</sup>. Compte tenu de l'impact d'un tel zonage sur la propriété privée, le législateur en a fixé précisément les contours. Peuvent ainsi s'appliquer à des espaces arborés et justifier cet emplacement : des « *espaces verts à créer ou à modifier ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques* ».

L'opportunité d'insérer au sein de zones plus urbanisées que naturelles, des espaces verts, peut-être à saisir pour les collectivités. Elle serait l'occasion d'incorporer aux milieux bâtis des éléments arborés. En outre, il s'agit d'un outil juridique aussi mobilisable aux fins de restauration et protection des continuités écologiques<sup>231</sup>. Dès lors le zonage des emplacements réservés admet juridiquement une accentuation possible, pour l'avenir, de la pérennité des espaces boisés.

## **b) Les espaces agricoles et naturels périurbains**

L'initiative d'un tel classement appartient au département ou à l'EPCI compétent en matière de SCoT. Il consiste en l'identification de zones pour lesquelles vont s'appliquer des mesures de protection adaptées à la lutte contre l'artificialisation des sols et plus généralement de l'urbanisation. L'objectif est de protéger et mettre en valeur des espaces périurbains, qui sont les premiers concernés par l'extension des villes. A plusieurs égards ces espaces concernent les PLU, en effet, bien qu'elles n'aient pas l'initiative d'un tel instrument, les communes participent à la détermination des zones à enjeux. Des zones qui ne peuvent par ailleurs concerner que celles agricoles ou naturelles et forestières identifiées au préalable dans le document de planification. L'apport de ce classement est d'empêcher pour l'avenir leur transformation en zone U ou zone AU<sup>232</sup>. Un programme d'action doit être réalisé par la personne publique à l'initiative du classement et va convenir des mesures de préservation des paysages et des espaces naturels privilégiés.

Les périmètres désignés par le zonage doivent en outre être compatibles avec le SCoT<sup>233</sup>, ce qui constitue un appui à la prise en compte des enjeux et objectifs forestiers que le schéma est susceptible d'identifier. Ce faisant, cela peut conduire à inciter les élaborateurs de SCoT à coordonner des politiques de préservation des espaces forestiers avec les communes.

---

<sup>228</sup> R.NOGUELLOU, « *les emplacements réservés dans les plans locaux d'urbanisme* », Mélanges P.Bon, Dalloz, 2014, page 1015

<sup>229</sup> Voir article L.152-2 du code de l'urbanisme

<sup>230</sup> Arrêt du Conseil d'état du 17 mai 2002, *Kengall*, n°221186

<sup>231</sup> Voir supra pages 73 et suivantes

<sup>232</sup> Article L113-20 du code de l'urbanisme

<sup>233</sup> Article L.113-18 du code de l'urbanisme

Détailler les zonages particuliers sans parler des espaces boisés classés serait une grossière méprise. En l'occurrence cet instrument constitue l'expression même de la volonté de protection forestière, et mérite par conséquent une analyse individuelle. Pour appuyer ce propos, un arrêt du Conseil d'Etat<sup>234</sup> a indiqué qu'une même parcelle peut faire l'objet de plusieurs classements simultanés, en l'espèce une zone naturelle, un espace réservé et un espace boisé. L'accumulation de zonages est donc autorisée et peut être une stratégie efficiente de protection des espaces forestiers.

## **II. L'EBC : le régime spécifiquement destiné à la protection de la forêt**

En dépit des divers mécanismes officiant en matière de PLU et permettant de prendre en compte les intérêts forestiers, un instrument juridique spécial est susceptible s'appliquer à eux. Au regard de ses implications, l'arbre est mis en haute estime (A.).

### **A. Un régime complet consacrant une haute estime de l'arbre**

La force du régime des espaces boisés classés réside dans les nombreux cas de figure où elle peut s'appliquer (1.) ainsi que dans l'implication juridique qui découle de la reconnaissance d'une parcelle ou d'un élément, une portée qui sollicite à plusieurs égards les autorités publiques (2.).

#### **1. Un champ d'application très large favorisant la préservation des espaces arborés sans condition de taille**

Tel qu'il l'a été constaté en introduction, la définition de la forêt et plus généralement de tous ce qui a trait à la couverture arborée, n'est pas aisée à aborder faute de consensus sur ses éléments caractéristiques. Néanmoins le Code de l'Urbanisme a su se détacher avec brio de ces difficultés. Au terme de l'article L.113-1, il est possible d'identifier ce que le législateur a entendu incorporer à la notion d'espace boisé. Celui-ci concerne autant les bois que les forêts, la distinction s'effectuant généralement au niveau de la taille du massif. Une forêt peut être constitutive d'un espace arboré de taille conséquente, alors qu'un espace boisé serait de taille inférieure. Sont donc compris autant les petits espaces de quelques ares, que les imposants massifs de plusieurs dizaines, ou centaines d'hectares. Le champ d'application se révèle donc être particulièrement vaste. Par ailleurs, il se trouve amplifié par la disposition précédemment citée car il est également précisé qu'une haie, une plantation d'alignement ou même un arbre isolé peut se voir appliquer le régime des EBC. Se faisant, le droit de l'urbanisme conduirait à créer des droits à l'arbre individuel.

En outre, l'article mentionne aussi les « *parcs à conserver* » et sous-entend donc bien que le classement en EBC a aussi vocation à s'appliquer au sein des bourgs, en zone urbaine, en raison de l'habituelle présence de parcs ou d'espaces verts dans ces secteurs. Par ailleurs, la proximité

---

<sup>234</sup> Arrêt du Conseil d'état du 7 décembre 1990, *Touzery*, n°97451

avec des habitations ou le fait que les espaces soient enclos, privés et pas nécessairement accessibles au public, n'affaiblit en rien l'application de cet instrument d'urbanisme. Enfin, l'application du régime forestier, qui induit une exploitation commerciale de l'espace boisé, n'empêche pas non plus le classement par le PLU. Tout comme l'inexistence de l'espace arboré au jour du classement n'empêche d'ailleurs pas non plus qu'il soit protégé à titre préventif. L'ensemble de ces constatations justifie alors qu'il s'agit d'un mécanisme applicable à l'arbre, sans autre condition de fond particulière.

D'autant plus que le Code de l'Urbanisme ne fixe pas de conditions particulières quant à la qualité de l'élément arboré. En effet, peuvent tout autant être concernés par le régime : les entités devant être créées, conservées ou protégées. Il est imposé aux élaborateurs du PLU de justifier en conséquence les raisons de leur classement, le juge considérant en ce sens qu'un rapport de présentation qui ne justifierait pas suffisamment la suppression de certains espaces boisés classés pourrait remettre en cause la légalité du document de planification<sup>235</sup>. Les collectivités peuvent ainsi librement fixer les espaces qu'elles entendent protéger, et ce en l'inscrivant dans le PLU. Les juges rappelant à de nombreuses reprises qu'il est possible de réduire ou d'accroître les surfaces classées et les prescriptions réglementaires associées lors d'une modification du document d'urbanisme<sup>236</sup>. A l'inverse, une réponse ministérielle a confirmé que l'usage du mécanisme de la révision simplifiée n'est pas suffisant pour pouvoir affecter les parcelles<sup>237</sup>. Cela témoigne donc que la modification d'un EBC tant en matière de zonage que de règlement, doit découler d'une réflexion suffisante des collectivités territoriales, puisque affectant suffisamment la stratégie de développement des communes. Dès lors un processus complet de révision, similaire à celui d'élaboration, doit être entrepris.

Enfin, sans s'appesantir sur l'ensemble des dispositions de la Loi Littoral<sup>238</sup>, rappelons l'un de ses éléments essentiels : elle permet le classement de certains espaces en tant qu'EBC. A cet effet, ne constitue plus une faculté mais une obligation, celle de classer les ensembles boisés « *les plus significatifs* »<sup>239</sup> de la commune littorale. L'appréciation qui en est faite dépend de la consistance, du caractère des boisements ou encore de la configuration des lieux. Un intérêt paysager ou écologique peut permettre une reconnaissance par la loi.

## 2. Une portée juridique substantielle impliquant les autorités publiques

Les autorités publiques, doivent veiller au respect des dispositions propres aux EBC au regard de leur compétence en matière de police de l'urbanisme (a.). Elles disposent aussi d'un pouvoir de négociation tendant à limiter l'effet sur le droit de propriété de l'instauration d'un tel régime (b.).

---

<sup>235</sup> Décision du Tribunal administratif de Nantes du 21 avril 2009, n°064265

<sup>236</sup> Décision du Tribunal administratif de Nantes du 11 mai 1977, Association de défense de l'environnement de Vendée et Féd. fr. des stés de protection de la nature

<sup>237</sup> Rép. min. no 82679: JOAN Q, 26 juill. 2011, p. 8118; Envir. 2011. Actu. 123, obs. Gillig.

<sup>238</sup> Voir supra page 19

<sup>239</sup> Article L.121-27 du code de l'urbanisme



## **a) L'interdiction de l'affectation des sols et du changement de destination**

Le classement d'une parcelle en EBC n'est pas exempt de tout effet, loin de là. Le Code de l'Urbanisme offre ainsi une belle protection puisqu'il « *interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation des sols de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements* ». Ce faisant, la simple existence du classement entraîne de plein droit le rejet des demandes de défrichement. C'est là un mécanisme de protection fort utile dont disposent les communes, qui peuvent veiller consciencieusement à l'utilisation des sols pour les parcelles classées. Bien que les juges soient très attentifs aux cas d'espèces, la jurisprudence tend à avoir une appréciation plutôt restrictive du changement d'affectation des sols. A cet effet, il a par exemple été considéré que la construction d'une rampe d'accès à un parc de stationnement, même si elle n'entraîne pas un abattage d'arbres, constitue un changement d'affectation du sol de nature à compromettre la protection ou la conservation des boisements<sup>240</sup>. De surcroît l'article L.113-2 nous apprend qu'il est possible une fois encore, de protéger par anticipation une parcelle destinée à accueillir des plantations classées. En outre, afin d'accélérer la procédure de classement et éviter les coupes abusives, il est même possible pour une commune prescrivant l'élaboration d'un PLU, de soumettre à titre préventif toute coupe d'arbres sur le territoire à déclaration préalable. Cette possibilité vient renforcer le mécanisme des EBC qui, pour partie, peut se voir appliquer avant même la réalisation d'un document de planification.

Pour autant, ces dispositions peuvent ne pas suffire à empêcher l'illégalité d'une coupe ou de la réalisation de travaux en EBC. Afin de parer l'éventualité d'une telle atteinte pour l'environnement, le Code de l'Urbanisme a prévu à l'article R.113-2 la possibilité pour le Préfet d'agir. Ainsi, dans un délai de 3 ans maximum après l'atteinte, il peut ordonner le rétablissement de l'état initial de la parcelle classée, sous forme de plantation ou de semis. A défaut de respect par le propriétaire, le Préfet peut exécuter lui-même ce rétablissement aux frais de ce dernier. Par conséquent, il est développé une possibilité d'action post atteinte permettant une restauration des espaces endommagés par l'irrespect des normes de protection d'urbanisme, renforçant au passage la portée du régime des EBC. En effet, l'atteinte volontaire ou non à ces espaces ne conduit pas à leur faire perdre de fait leur affectation initiale.

## **b) Les EBC et l'atteinte à la propriété privée**

Le régime juridique applicable aux EBC, est somme toute assez restrictif pour la propriété privée. En effet, du jour au lendemain un propriétaire est susceptible de se voir soumis à une limitation dans l'exercice de ses droits, ne disposant ainsi plus de la pleine jouissance d'arbres, ou d'espaces boisés. Pourtant cela n'a pas empêché le Conseil d'Etat de considérer qu'il n'y avait pas de question prioritaire de constitutionnalité nécessaire à ce sujet, les restrictions au droit de propriété étant justifiées par un motif d'intérêt général<sup>241</sup>. Bien que le choix du classement d'une parcelle en EBC soit totalement libre, dès lors que la commune le justifie suffisamment, le Code de l'Urbanisme propose diverses mesures permettant d'inciter ou de compenser le classement de parcelles. Et ce, dans le but de parvenir à un climat de paix sociale et d'éviter les tensions potentielles entre communes et administrés.

---

<sup>240</sup>Arrêt du Conseil d'état du 20 janvier 1984, *Ville d'Angers*, n°39503

<sup>241</sup>Voir arrêt du Conseil d'état du 17 février 2011, *M.Dore*, n°344445

L'article L.113-3 du Code de l'Urbanisme évoque ainsi des « échanges de bons procédés » qui peuvent avoir lieu dans le cadre du classement d'une parcelle. A titre de compensation, une commune peut échanger un terrain à bâtir contre la cession gratuite d'une parcelle classée. Cette faculté, bien que coûteuse pour les communes de petite taille, est très favorable pour l'accroissement des zones boisées, puisque les collectivités peuvent disposer de la propriété des terrains classés. En outre, il leur est aussi possible de négocier une cession de 90% d'une parcelle en instance de classement, en échange de l'obtention d'un permis de construire sur les 10% restants. A noter que dans les deux cas, la valeur du bien construit ou du terrain à bâtir cédé gracieusement, ne doit dépasser la valeur des 90% du terrain cédé à la commune, afin d'éviter un enrichissement déloyal. Enfin, le Code de l'Urbanisme évoque la possibilité pour les collectivités publiques de passer conventionnellement des accords avec les propriétaires forestiers pour l'ouverture au public de leur espace au public. Moyennant une rétribution financière (paiement des assurances, des coûts d'aménagement, rémunération pour service rendu...) là encore, les collectivités publiques peuvent inciter à la protection de certains espaces boisés. Pour autant, cette situation envisagée par l'article L.113-6 du Code de l'Urbanisme ne donne pas lieu au classement en espace boisé. Il s'agit donc d'un régime intermédiaire, grâce auquel une forêt peut être conventionnellement protégée, sans subir de classement juridique. La loi ne précise pas quelles sont les obligations du propriétaire au regard de l'intérêt public de sa parcelle forestière, et notamment en matière de coupe de bois, ou plus généralement d'altération de la qualité boisée du site. Le caractère conventionnel de l'accord devrait pouvoir permettre de régler ces aspects. Les dispositions de ces articles sont intrigantes puisqu'il est offert la possibilité aux communes de marchander la protection de l'environnement. Sans porter de jugement personnel sur l'éthique de ce processus, il est à noter qu'il pourrait s'avérer utile pour débloquer des situations d'espèces conflictuelles, l'argent étant souvent le nerf de la guerre. Pourtant cette disposition est développée dans l'intérêt général, puisque les collectivités « s'engagent à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public »<sup>242</sup>. Naît donc une obligation pour celle-ci de préserver l'état et de mettre en valeur les espaces boisés qu'elle entend protéger. Le mécanisme des espaces boisés classés n'induit donc dans ce cas pas uniquement une « simple » protection juridique.

Une question supplémentaire se pose néanmoins quant à la relation entre le classement en espace boisé classé et l'exercice de prérogatives issues du Code Forestier, dont de nombreuses dispositions permettent l'exploitation de la forêt. Un récent arrêt<sup>243</sup>, rappelle que le Code de l'Urbanisme prévoit expressément cette situation à l'article R.421-23-2. Celui-ci dispose ainsi que la déclaration préalable n'est pas nécessaire dans le cadre de l'application d'un plan simple de gestion<sup>244</sup>. Le régime imposé par les espaces boisés classés s'efface donc en partie dès lors qu'il est question d'exploitation forestière. Suivant les intentions du propriétaire forestier, les effets peuvent pourtant être de forte ampleur sur l'intégrité de l'espace. Cependant il est aussi rappelé par la doctrine que « *là où, en revanche, le classement en espace boisé emporte une contrainte supplémentaire [sur le plan simple de gestion], c'est dans l'interdiction de tout changement d'affectation ou de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Mais, logiquement, le plan simple de gestion n'a pas pour effet de garantir un droit contraire* ». <sup>245</sup> Dès lors, à partir du moment où l'affectation du terrain n'a pas à pâtir de l'exploitation, une coexistence s'installe.

Le régime juridique des espaces boisés classés, largement favorable à la protection des forêts

---

<sup>242</sup>Article L.113-5 du code de l'urbanisme.

<sup>243</sup> Voir arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux du 30 nov. 2021, n° 20BX00462

<sup>244</sup> Prévu par les articles L.312-1 et suivants du code forestier

<sup>245</sup> *Classement en espace boisé et plan simple de gestion*, N.Rondeau, Droit rural n° 504, Juin 2022, comm. 99

et autres espaces arborés, s'appuie essentiellement sur le PLU et sur la volonté des élus locaux de protéger leur patrimoine naturel. Néanmoins, d'autres conditions peuvent conduire à instaurer un tel zonage.

## **B. Un mécanisme mobilisable également sur divers fondements**

Le régime des espaces boisés classés, est foncièrement mobilisable à plusieurs égards. La volonté de préservation et de mise en valeur des espaces naturels en est un critère déterminant. Pourtant il est possible d'y avoir recours pour d'autres raisons : en cas de carence de PLU, pour une préservation des espaces vulnérables (1.) ; mais également en présence de PLU pour des raisons d'enjeux écologiques (2.).

### **1. Une compétence départementale relative aux espaces naturels sensibles**

Une précision d'importance doit être évoquée. Le mécanisme des EBC, bien qu'il soit situé au sein du sommaire du code dans la partie relative aux règles applicables sur l'ensemble du territoire, est avant tout un instrument déployé par et pour les PLU. C'est en effet à travers ce mécanisme de planification qu'il s'avère trouver sa pleine mesure, en atteste le premier article consacrant le régime des EBC qui vise expressément « *les plans locaux d'urbanisme* »<sup>246</sup>. Pour autant les dispositions relatives à cet espace protégé<sup>247</sup>, peuvent aussi s'appliquer exceptionnellement hors document de planification, c'est le cas lors de l'existence d'espaces naturels sensibles.

Au regard de l'article L.113-11 du Code de l'Urbanisme, le régime des EBC peut donc être applicable dans d'autres circonstances qu'en matière de PLU, et ce sur décision du Président du Conseil Départemental. Cette disposition est assez spéciale puisqu'il est rare que Président du Conseil Départemental ait compétence en matière d'urbanisme et de protection forestière. Dans ce cas précis, il peut en effet déterminer toute une série d'espaces « *bois, forêts et parc* » méritant une protection spéciale issue du régime des EBC. Il faut pour cela que leur préservation soit rendue nécessaire en raison de la préservation de « *la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels* »<sup>248</sup>. Une fois encore le champ d'application est vaste et laisse pleine compétence à la mise en place de telles mesures de protection par la personne publique. Des zones d'importance stratégique peuvent donc se voir appliquer le régime protecteur des EBC. Toutefois il est à noter une certaine subtilité. Le juge administratif a précisé que les espaces à protéger ne le sont pas uniquement au regard de leurs qualités naturelles, mais aussi et surtout en raison de leur vulnérabilité, pouvant constituer une menace remettant en cause leur préservation<sup>249</sup>. C'est donc essentiellement une question de risque qui peut motiver le déploiement de l'instrument des boisements classés. La protection est en revanche limitée dans le temps, au terme de l'article L.113-13 du Code de l'Urbanisme identifie une condition permettant de mettre fin au régime : l'approbation de PLU sur la zone.

---

<sup>246</sup> Article L.113-1 du code de l'urbanisme

<sup>247</sup> Tel qu'entendu par le plan du code de l'urbanisme

<sup>248</sup> Article L.113-8 du code de l'urbanisme

<sup>249</sup> Voir décision du Tribunal administratif de Besançon du 31 décembre 1992, *SAFER de Franche-Comté*

Le Président du Conseil Départemental est susceptible de disposer de compétence d'urbanisme, lui permettant alors d'« *édicter des mesures de protection, interdire les constructions ou démolitions et délimiter une zone de préemption* »<sup>250</sup>. Il est en effet, possible pour le Département de définir des zones dans lequel un droit de préemption s'imposera sur des parcelles dont l'aspect naturel est considéré comme sensible. Cette procédure a pour effet de permettre une priorité d'achat à la personne publique en cas de cession par le propriétaire, et ainsi mettre en place des mesures de préservation.

## 2. La restauration des continuités écologiques

L'aspect écologique est également au cœur d'un concept d'actualité, celui de la préservation des continuités écologiques. Il fait d'ailleurs son apparition dès les premières dispositions du Code de l'Urbanisme, constituant un objectif issu de l'article L.101-2. On associe d'ailleurs généralement aux continuités écologiques le terme de « trame verte et bleue » (TVB). A l'origine issue du Schéma Régional de Cohérence Ecologique, désormais intégré au SRADDET, ce concept vise à « *enrayer la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques* »<sup>251</sup>. En ce sens elle vise notamment en une limitation de la fragmentation des espaces naturels, l'amélioration de la qualité et de la diversité des paysages, et en une remise en état des corridors écologiques, c'est-à-dire les « voies de communication » naturelles permettant de lier les différents espaces biologiques entre eux. Parmi les plus représentatifs, on retrouve les cours d'eau et leur ripisylve ainsi que les espaces boisés. A titre informatif, la ripisylve est constituée par les formations végétales se développant en bordure des cours d'eau, dont le rôle écologique est particulièrement important en raison de leur propension à constituer des habitats pour de nombreuses espèces. A ce titre, l'article R.151-43 du Code de l'Urbanisme précise que le règlement du PLU peut « *délimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et définir des règles nécessaires à leur maintien ou à leur remise en état* ».

La préservation de la trame verte et bleue peut faire l'objet d'une intégration dans les documents d'urbanisme, et notamment par le biais du zonage. Fournir un zonage et un règlement adapté à des espaces identifiés comme constituant des corridors écologiques est certainement le moyen juridique de protection le plus efficace. Dès lors, tant en termes de préservation des corridors que de protection des espaces naturels, le recours au mécanisme des espaces boisés classés est une arme de taille pour satisfaire à la préservation des continuités écologiques. Il permet en effet de minimiser l'impact de l'activité humaine, via le pouvoir de police d'urbanisme des personnes compétentes, sur les espaces à enjeux identifiés. Bien qu'il existe un zonage particulier, l'emplacement réservé aux continuités écologiques, il n'est pas superflu d'accentuer sa portée en le complétant par un classement en EBC. En effet, tel que nous l'avons vu plus en amont, il est possible de cumuler les classements. En outre, il est aisé de justifier leur classement en raison de leur importance écologique.

---

<sup>250</sup> Puf, 3e édition, droit de l'Urbanisme, 2021, G.KALFLECHE, page 251

<sup>251</sup> Article L. 371-1 du code de l'environnement

Au terme de ce paragraphe, constatons que le mécanisme des EBC s'avère donc être particulièrement adapté aux enjeux forestiers communaux, qu'il s'agisse d'imposantes surfaces ou de petits espaces arborés au sein ou proche des zones urbaines. Justifiés par des raisons paysagères ; avec le maintien de perspectives ou d'unités particulières ; sociales par l'ouverture au public d'espaces verts ou de forêts ; ou pour des raisons écologiques, avec notamment la préservation d'éléments restaurant ou préservant les continuités écologiques. Pas uniquement cantonné à l'existence d'un PLU, mais déployé essentiellement grâce à lui, le mécanisme des EBC a pour mérite de constituer une protection arboricole spécifique, dont la portée pourrait pourquoi pas à l'avenir s'appliquer à une plus large échelle. Une piste de réflexion pourrait amener à inciter et à favoriser l'accès à ce mécanisme à d'autres documents de planification tels que le SRADDET ou le SCoT par exemple.

L'ensemble de l'analyse des deux mécanismes de planification que sont le SCoT et le PLU, tend à mettre en évidence de larges possibilités de prise en compte de la forêt par ces derniers. Cette dernière reste cependant cantonnée à la volonté des élus locaux de faire figurer en bonne place la protection des espaces forestiers. A ces documents de planification d'urbanisme, peuvent venir en renfort d'autres normes d'origine, et d'effet différents.

## **CHAPITRE II : L'intervention de normes additionnelles incitatives pour la protection de la forêt et opposables aux demandes d'urbanisme.**

Au-delà des mécanismes de planification en eux-mêmes, divers moyens existent et permettent aux collectivités locales de ne pas rester démunies dans la recherche d'une protection de leurs espaces. A cet effet, il est possible d'envisager l'intervention du droit de l'environnement pour mobiliser des mécanismes juridiques supplémentaires (Section 1). En outre, les plus hautes sphères de l'Etat ont rapidement pris la mesure des risques encourus par des territoires non couverts par des mécanismes de planification locale. C'est pourquoi est né le Règlement National d'Urbanisme (RNU), dont la vocation est de fournir un cadre minimal régissant l'urbanisation des communes. Ce dernier contient des dispositions, non sans effets sur les espaces forestiers (Section 2).

### **Section 1 : L'application en droit de l'urbanisme de normes environnementales protectrices pour les forêts**

La forêt est sans conteste une composante essentielle des espaces naturels. Parler d'environnement sans parler d'espaces naturels est une idée saugrenue. Dès lors il est évident que le droit de l'environnement comprend en son sein tout un cadre juridique entourant ces espaces. En outre, bien que la jurisprudence du Conseil d'Etat *Sieur Piard* ait établi en 1959 une frontière marquant l'indépendance des législations ; dont le principe établi que la légalité des autorisations délivrées au titre d'une législation ne peut pas être contestée sur le fondement d'une autre législation ; de nombreux liens existent entre les normes environnementales et celles d'urbanisme. Certaines législations, dont l'origine est externe au droit de l'urbanisme, disposent ainsi d'effets non négligeables sur les espaces boisés et peuvent être affectées par l'occupation des sols qui en est faite. Ce qui a trait à la prévention des risques naturels tels que les incendies de forêt (I.) mais également à la protection du patrimoine naturel (II.), concerne ainsi le cas présent.

#### **I. La prévention d'un risque naturel prévisible : la lutte contre le phénomène des feux de forêts**

Chaque année, les actualités nous démontrent que les changements climatiques, et particulièrement la sécheresse, affectent drastiquement la ressource forestière française. Longtemps cantonnée à la région méditerranéenne, ce fléau touche désormais l'ensemble du territoire national et constitue une préoccupation majeure (A.). En ce sens un mécanisme environnemental particulier, le PPRIF, trouve logiquement une large application en urbanisme (B.).

Il est par ailleurs essentiel de déterminer avec précision les termes utilisés en la matière. Sont ainsi distinguées les notions de risques et d'aléas, qui n'ont pas la même valeur ni portée juridique. En effet, le risque fait naître une obligation particulière. L'aléa est un phénomène plus ou moins probable effectif sur un espace donné. Il peut être de nature diverse : naturel ou technologique par exemple. Le feu de forêt est constitutif d'un aléa naturel, celui-ci peut devenir un risque lorsqu'il se trouve en présence d'enjeux, tels que des enjeux humains, économiques ou environnementaux. Le risque peut, par conséquent, être défini comme la probabilité d'occurrence de dommages, compte tenu des interactions entre l'aléa et les enjeux en présence, c'est-à-dire des facteurs de vulnérabilité.

## **A. Une nécessité de couvrir l'ensemble du territoire**

L'aléa et le risque inhérents aux spécificités propres des territoires, font peser sur les collectivités une incertitude qu'il convient d'appréhender. En ce sens un cadre général existe (1.), en soutien duquel un mécanisme complémentaire peut s'appliquer (2.)

### **1. Un cadre général pour alerter les collectivités de l'existence d'un risque**

Compte tenu de la superficie de la forêt française, qui rappelons-le représente 31%<sup>252</sup> de la surface de la France métropolitaine, les aléas sont nombreux et le risque de plus en plus probant. Dès lors, une nécessité s'est fait ressentir : sensibiliser et inciter les collectivités publiques à prendre en compte le risque des feux de forêts, et les enjeux qui y sont associés, à savoir la préservation de la forêt, des hommes et des biens. Assez logiquement le Code de l'Urbanisme s'en est emparé et les a retranscrits par le biais de ses principes généraux. L'article L.101-2 dispose ainsi que les collectivités publiques doivent lors de leurs actions veiller à « la prévention des risques naturels prévisibles ». Le législateur a évidemment précisé quels phénomènes naturels doivent être le centre de l'attention. L'article L.562-1 du Code de l'Environnement identifie ainsi « les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones ».

Compte tenu de la difficulté que peut être celle de l'évaluation d'un risque, justement en raison de son caractère aléatoire, les collectivités publiques peuvent se trouver impuissantes face à l'ampleur qu'implique la lutte contre les risques naturels. A cet égard, un mécanisme juridique essentiel applicable en droit de l'urbanisme trouve toute son utilité pour éclairer les différents acteurs locaux. Au terme des articles L.132-1 et L.132-2 du Code de l'Urbanisme, l'Etat veille au respect par les collectivités des objectifs généraux définis par la loi. En ce sens, pèse sur lui une obligation de porter à connaissance le cadre législatif et réglementaire à respecter mais également « l'ensemble des études techniques dont elle dispose et qui sont nécessaires à

---

<sup>252</sup> Source : [www.ign.fr](http://www.ign.fr)

l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme »<sup>253</sup>. Tel que le conclue une note technique du Ministère de l'écologie et du développement durable<sup>254</sup>, les services de l'Etat, par conséquent, « veillent ainsi à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les réflexions menées », en transmettant un maximum d'informations juridiques et scientifiques aux acteurs locaux afin d'élargir au mieux leur capacité d'action.

Les limites des espaces forestiers suivant très rarement les frontières communales, certains documents de planification territoriale ne sont susceptibles de s'appliquer que localement. Afin de pouvoir établir une politique de prévention des risques efficace et cohérente, le SCoT peut constituer une échelle pertinente. Devant en outre respecter les objectifs de l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme<sup>255</sup>, et donc la prévention des risques naturels, il peut par le biais de son projet d'aménagement stratégique ainsi que son DOO, être susceptible de mobiliser et d'aiguiller les personnes publiques compétentes en matière d'urbanisme. SCoT et PLU ont la faculté d'accompagner la mise en place de diverses mesures, ils pourraient par exemple fixer des principes d'aménagement des interfaces habitat-forêt<sup>256</sup> ou identifier des zones au sein desquelles des limitations à l'urbanisation pourraient être instaurées.

L'ensemble de ces éléments constituent ainsi un cadre juridique général dont la finalité est la prise en compte du risque par les collectivités publiques via leur compétence en matière d'urbanisme. Ce cadre peut s'accompagner suivant les cas d'un mécanisme de prévention complémentaire.

## **2. Le renfort d'un mécanisme complémentaire : le PPRIF**

Il faut bien comprendre que découle de l'obligation de porter à connaissance des services de l'état, la mise en place de divers supports pour les collectivités locales. En effet, il existe des plateformes telles que le site « Géorisques »<sup>257</sup>, qui répertorie diverses données géographiques et scientifiques. On y retrouve par exemple des dossiers thématiques sur le risque incendie de forêt, ou encore des répertoires indiquant les aléas en fonction des communes. Sur demande directe faite aux DREAL et aux Préfectures, ainsi qu'en libre accès sur leur sites internet. Concernant les feux de forêts, un outil particulier a d'ailleurs été mis en place depuis déjà 1973, il s'agit de la base de données « Prométhée » qui recense et établit des statistiques sur les feux de forêts dans la zone méditerranéenne. Cette dernière met d'ailleurs en évidence qu'à l'heure actuelle en la période d'été 2022, et au cours de l'année 2021, se sont plus de 10 000 hectares de forêts qui ont été dévastés. Ce lourd bilan conduit l'Etat à l'action préventive. Il est ainsi possible de disposer d'informations similaires mais relatives à l'ensemble des risques naturels, plus le risque étant fréquent et important, plus les données sont nombreuses et précises. Sont

---

<sup>253</sup> Article L.132-2 du Code de l'Urbanisme

<sup>254</sup> Note technique du 29 juillet 2015 relative à la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire

<sup>255</sup> Voir supra page 54

<sup>256</sup> *Idem*, Note technique

<sup>257</sup> [www.georisques.gouv.fr](http://www.georisques.gouv.fr)



généralement distingués des zones à divers degrés de risque, comme c'est le cas pour les incendies de forêt. Lorsque celui-ci se trouve à être identifié comme fort, il est possible pour les services de l'Etat de déclencher des mécanismes juridiques particuliers, visant à initier ou compléter leur action en la matière.

Spécifiquement au sujet des feux de forêt, les services de l'Etat peuvent entreprendre à l'échelle départementale de fixer un Plan Départemental de Protection des Forêts contre l'Incendie (PPFI). Aux fins de préserver la sécurité publique, ou d'éviter la dégradation des peuplements forestiers, certains massifs identifiés à risque particulièrement élevés au sein du PPFI, peuvent conduire à une Déclaration d'Utilité Publique de travaux d'aménagement et d'équipement. La particularité de cette DUP est qu'elle peut emporter déclassement des espaces boisés existant sur le périmètre, et identifiés par les articles L.113-1 et suivants du Code de l'Urbanisme<sup>258</sup>. L'impact est donc susceptible d'être fort sur les protections issues de la norme d'urbanisme, néanmoins celui-ci est justifié par des motifs d'importance, dont la finalité est la sécurité publique et la préservation des espaces forestiers. Par ailleurs ces plans, qui ont « *pour finalité la protection des bois et forêts* »<sup>259</sup>, peuvent fixer à l'échelle départementale ou interdépartementale des priorités en matière d'élaboration de PPRIF<sup>260</sup>.

Ce mécanisme de planification environnementale du risque est issu de la Loi Barnier<sup>261</sup> et institue les plans de prévention des risques naturels prévisibles. A partir de 1995, le plan de prévention des risques d'incendie de forêt remplace les anciens mécanismes tels que le plan d'exposition aux risques naturels en vigueur depuis 1982<sup>262</sup>. Les dispositions de l'article L.562-1 du Code de l'Environnement chargent ainsi les services de l'Etat, et plus précisément les Préfets de département, de la réalisation de deux tâches essentielles en matière de prévention des risques et d'élaboration d'un PPRIF : délimiter des zones en fonction du degré de risque d'incendie de forêt, et définir les mesures de prévention qui s'imposent. Ne sont ainsi soumis à ce mécanisme de protection complémentaire que les espaces où le risque et le danger sont les plus élevés.

## **B. Une occupation des sols fortement influencée par l'existence d'un PPRIF**

Les enjeux humains et économiques étant source de vulnérabilité face aux risques naturels, en témoigne les régulières évacuations de population et destructions de biens suite aux feux de forêt, l'esprit du législateur a été de pouvoir encadrer directement l'urbanisation de certains territoires (1.) et d'inciter à la prise en compte plus large du risque (2.)

---

<sup>258</sup> Voir article L.133-3 du code forestier

<sup>259</sup> Voir article L.133-2 du code forestier

<sup>260</sup> Encyclopédie des collectivités locales, Régimes particuliers de protections, Chapitre 1 – Environnement : protection contre l'incendie forestier, § 1er - Les plans de protection des forêts contre les incendies, 2010, Michel LAGARDE

<sup>261</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « Loi Barnier »

<sup>262</sup> Le Lamy Environnement, Installations classées, Partie 2 Création - Implantation et urbanisme - Etude 269 Prévention des risques naturels

## 1. Une opposabilité directe en urbanisme

Bien que le Plan de prévention des risques naturels prévisibles soit une disposition environnementale, la jurisprudence a considéré que de par les restrictions à l'urbanisation qu'il est susceptible d'imposer, il constitue un document d'urbanisme à part entière<sup>263</sup>. Cette décision est d'importance car elle participe à le rendre opposable aux autorisations d'urbanisme. C'est ainsi une particularité qui tend à en décupler l'efficacité. Pourquoi décupler ? Tout simplement parce que les plans de prévention figurent dans la liste des annexes<sup>264</sup> aux articles R.151-51 et R.161-8 du Code de l'Urbanisme. En ce sens le PPRIF constitue une servitude d'utilité publique devant être annexée aux documents d'urbanisme. Dès lors qu'elle le sont, elles deviennent directement opposables aux autorisations d'occupation des sols. La loi et la jurisprudence sont même venues amplifier cette portée puisqu'elles ont précisé que les dispositions d'un PPRN peuvent être rendu immédiatement opposables en cas d'urgence, avant l'approbation dudit plan<sup>265</sup>. Cette opposabilité concerne l'établissement du zonage du risque ainsi que l'interdiction éventuelle de certaines constructions.

Par conséquent, l'existence d'un zonage identifiant un risque fort de feu de forêt et/ou la prescription qui lui est associée interdisant toutes ou certaines constructions, est suffisant pour l'autorité compétente en matière d'urbanisme, pour refuser des demandes d'occupation des sols. Le PPRIF peut ainsi identifier certains types de constructions dont la réalisation est interdite, soit parce qu'elles font peser un risque pour leur propre sécurité, soit en ce qu'elles sont susceptibles d'accentuer, de par leur présence, le risque de départ de feu. A titre d'illustration, le Ministère de la transition écologique<sup>266</sup> a précisé qu'en zone rouge des PPRIF ainsi que dans les zones d'aléa fort à très fort pour les communes non soumises à PPRIF, les installations photovoltaïques au sol peuvent être interdites. Par ailleurs le PPRIF est un mécanisme adaptable, il n'est pas forcément source de contrainte pure et simple. Dès lors, en fonction du risque encouru, certaines constructions peuvent être autorisées mais soumises au respect de prescriptions particulières, au lieu d'être interdites.

Enfin, le PPRN a aussi la faculté de s'opposer à certaines règles particulières d'urbanisme. A titre d'illustration, l'article L111-15 dispose que la démolition ou la destruction d'un édifice donne lieu à l'autorisation de sa reconstruction à l'identique. Pour autant l'article précise qu'un PPRN peut en disposer autrement. Il lui est par conséquent possible de s'opposer à ladite reconstruction en raison de sa présence dans une zone à risque. C'est ce qu'a d'ailleurs aussi confirmé la jurisprudence<sup>267</sup>.

En conclusion, le cadre juridique qui vient d'être exposé tend à protéger les espaces forestiers de plusieurs manières. Il empêche les constructions trop proches des espaces forestiers,

---

<sup>263</sup> Arrêt CE 30 décembre 2011, Vacher, n°324310

<sup>264</sup> Liste des servitudes d'utilité publique mentionnées aux articles R.151-51 et R.161-8 du code de l'urbanisme, issue du décret n°2021-862 du 30 juin 2021

<sup>265</sup> Voir article L.562-2 du code de l'environnement et l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 2006, Commune d'Andrésy-en-Yvelines, n°283297

<sup>266</sup> Voir réponse ministérielle n°41137, du 23 novembre 2021, ministère de la transition écologique

<sup>267</sup> Arrêt CE 17 décembre 2008, Falcoz, n°305409

permettant ainsi de limiter l'impact de l'urbanisation sur les espaces boisés. Il permet également, de limiter les constructions susceptibles d'être source de départ de feu, et donc conduit à fortement diminuer les risques de destruction. Enfin, le PPRIF peut engager la réalisation de travaux d'équipement ou d'aménagement, dont la finalité est là encore de limiter les départs de feu, ou d'accentuer l'efficacité des moyens de lutte contre les incendies.

## **2. Une incitation indirecte à l'accompagnement par les politiques locales**

En plus de contenir des dispositions directement opposables aux autorisations d'occupation des sols, l'existence d'un PPRIF sur un territoire tend à influencer significativement la planification d'urbanisme. En effet, au titre des objectifs prévus à l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme, les décideurs locaux peuvent prendre en compte le contenu des PPRIF afin de les intégrer dans leurs outils de planifications territoriales. A cet effet, le rapport de présentation, le zonage ou le règlement peuvent préciser ou accentuer le contenu du plan de prévention. La jurisprudence a ainsi déjà reconnu qu'un PLU peut-être plus restrictif qu'un PPRN<sup>268</sup>. Les outils de planifications locales peuvent, indépendamment des dispositions d'un PPRIF, reprendre à leur compte d'autres méthodes de lutte contre les incendies, mais ils n'y sont pas obligés. Les juges ont en effet déjà jugé que les communes ne sont pas tenues d'incorporer au sein de leurs documents d'urbanisme, le contenu exact d'un plan de prévention des risques<sup>269</sup>. Il n'est par exemple pas rare que des communes traduisent volontairement au sein de leur règlement l'obligation légale de débroussaillage issue du Code Forestier. Celle-ci prévoit en l'occurrence pour les zones les plus exposées au risque d'incendie, une obligation de réduction du couvert végétal dans un rayon de 50 mètres autour des habitations<sup>270</sup>. L'article L.131-10 du Code Forestier se charge d'ailleurs de donner une définition du débroussaillage. Il consiste en la réduction des combustibles végétaux dans le but de réduire et de créer une rupture dans le couvert végétal afin de limiter la propagation des incendies.

Par ailleurs, le contenu d'un PPRIF peut aussi conduire à alerter les communes quant à l'utilité de disposer d'axes de circulation adaptés à l'intervention d'engins de secours. Il s'agit là d'une problématique régulièrement rencontrée en zones rurales, où les voies de circulation peuvent être en mauvais état ou tout simplement impraticables. Ainsi, il a été reconnu qu'une parcelle inadaptée à l'intervention des secours peut justifier une prise en compte dans la planification locale, par classement en zone inconstructible de ladite parcelle au sein d'une carte communale<sup>271</sup>.

Enfin, l'élaboration d'un PPRIF n'étant pas automatique, son annexion non plus, la question d'une absence de l'une ou de l'autre est évidemment susceptible d'avoir une portée juridique. En effet, la responsabilité pour faute de l'Etat a déjà été reconnue en raison de l'absence de couverture par un PPRIF, d'un territoire communal « présentant notoirement des risques

---

<sup>268</sup> Arrêt de la Cour d'appel, 28 avril 2016, Commune de Sainte-Foy-de-Peyrolières, n°14BX02168

<sup>269</sup> Arrêt du Conseil d'état du 14 mars 2003, Association syndicale du lotissement des rives du Rhône, n°235421

<sup>270</sup> Voir article L.131-11 du code forestier

<sup>271</sup> Arrêt de la Cour d'appel Douai, 12 novembre 2009, M. et Mme A, n°09DA00060

d'incendie »<sup>272</sup>. Cette responsabilité reconnue, tend à faire peser sur les épaules des services de l'Etat une obligation de prudence et de sérieux quant à l'identification des risques encourus par la population. Par ailleurs, compte tenu de la réticence parfois abusive de certains élus locaux à annexer les PPRNP à leurs documents de planification locale, le législateur a su prendre le contrepied de cette tendance. Figure désormais aux articles L.163-10 et L153-60, l'obligation pour l'autorité compétente de l'Etat de procéder d'office à l'annexion, si sa mise en demeure préalable est restée lettre morte au-delà d'un délai de 3 mois.

En matière de risques naturels, il est particulièrement complexe de lutter lors de leur survenance. Néanmoins, l'existence de mécanismes tels que les plans de prévention tend à diminuer les risques sur l'activité humaine. A ceux-ci peuvent s'ajouter les initiatives locales traduisant par leurs moyens propres, à savoir leurs mécanismes de gestion des sols, des actions permettant la lutte contre les incendies de forêt. Cette lutte contre une entité destructrice des espaces boisés, même si elle est essentiellement fondée sur préservation de l'intégrité des hommes et des biens, est le témoin d'une volonté de protection de la forêt par le droit de l'urbanisme, bien qu'initiée par les législations environnementales.

Le mécanisme de prévention contre les feux de forêts n'est évidemment pas le seul dans ce cas. Un lien similaire existe également entre corpus environnemental et urbanistique concernant la protection du patrimoine naturel. Là encore l'effet sur les espaces boisés n'est pas négligeable.

## **II. La protection du patrimoine naturel par inscription ou classement, une occasion supplémentaire de préserver la forêt**

Tant en lui-même, que composant d'un ensemble plus varié, l'espace boisé participe à sublimer ce qui l'entoure. Elément phare des grands espaces naturels, les paysages mis en valeur par la présence forestière peuvent faire l'objet d'une attention particulière. Cette constatation a très certainement motivé les rédacteurs de la loi de 1930, encadrant la protection de sites disposant de qualités particulières. Par son intérêt paysager (A.), la forêt est donc susceptible de bénéficier d'un régime minimisant les atteintes à son intégrité (B.).

### **A. Un Champ d'application favorisant une pérennité des paysages pittoresques**

Le champ d'application du régime de classement et d'inscription est intéressant en ce qu'il permet la reconnaissance, de sites aux particularités hétéroclites (1.). L'unité paysagère que peut constituer la forêt est par conséquent susceptible de provoquer une telle reconnaissance par le droit de l'environnement (2.).

---

<sup>272</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Marseille, 20 mars 2014, n°11MA02600

## 1. Un intérêt général motivant la protection des sites particuliers et variés

Le droit de l'environnement offre la possibilité d'accorder une attention particulière à certains éléments de notre patrimoine constituant des « monuments naturels », terme issu des articles L.341-1 et L.341-2 du Code de l'Environnement. Cette appellation est relativement abstraite, c'est pourquoi l'appréciation qui en a été faite par le juge ou l'autorité administrative est assez large. Elle peut autant caractériser un village<sup>273</sup>, qu'un ensemble naturel imposant tel que les Gorges du Tarn<sup>274</sup>, qu'un étang et ses abords<sup>275</sup>, ou encore que deux terrils constituant, avec deux fermes à cour carrée et un calvaire, un site représentatif d'un paysage rural et minier traditionnel<sup>276</sup>. Le champ d'application de la protection du patrimoine naturel est fixé par une condition essentielle : la reconnaissance d'un intérêt général de conservation ou de préservation. Cet intérêt général ne semble pas difficilement caractérisable, eu égard aux nombreux et variés sites inscrits et classés sur le territoire national. L'article L.341-1 du Code de l'Environnement décline d'ailleurs quelques critères d'appréciation de cet intérêt général, en précisant que pour en juger, il est possible d'adopter un « point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque ». Le champ d'application de la protection d'éléments naturels est donc vaste, les mentions « légendaires », « artistiques » ou « pittoresque » sont assez originales et témoignent bien d'une volonté affichée du législateur de mettre en place des mesures de préservation tendant à s'appliquer à tout un panel de caractères dont peuvent faire preuve des éléments du patrimoine français. Les caractères particuliers des sites ne se limitent pas à des éléments épars, mais peuvent aussi concerner de grands ensembles. Une vision globale de l'intérêt du site peut suffire à la qualification de l'intérêt général. En guise d'illustration, l'Île d'Oléron, dans son intégralité a été classée au titre de l'article L341-2 du Code de l'Environnement, en 2011, en raison de ses nombreux milieux naturels (marais, plages, forêts...) et de son patrimoine immobilier (phare, citadelle, cabanes de pêcheurs...).

En outre, la jurisprudence est venue élargir les compétences ministérielles et celle du juge administratif en matière d'inscription ou de classement de sites à l'inventaire. Par sa lecture de l'article L.341-1, elle confère au ministre en charge des sites et s'octroie le pouvoir d'inscrire également des parcelles qui participent à la sauvegarde du site protégé<sup>277</sup>. On a donc une extension possible du champ d'application géographique de la protection des monuments naturels.

---

<sup>273</sup> Voir par exemple le village de Poncey sur l'IGNON en Côte d'Or, inscrit par un arrêté de 1976 ;

<sup>274</sup> En Lozère, classé par un arrêté de 2002

<sup>275</sup> Voir par exemple « l'Étang de la ville et ses abords », dans le département du Gard, classé par un arrêté de 1993

<sup>276</sup> Voir Arrêt CE 18 décembre 1996, Charbonnages de France, n°129626

<sup>277</sup> Voir arrêts : CE 13 mars 1970, Dame Benoist d'Anthenay, n°75820 ; CE 10 octobre 1973, SCI L'Ajaccienne et SCI du 27-29 rue Molitor ; CE 4 novembre 2020, Commune de Vias, n°416017

## 2. La protection de la forêt en raison de son unité paysagère

La variété de motifs d'intérêt général sur lesquels fonder une inscription ou un classement, se trouve être une aubaine pour les espaces forestiers. Ces derniers devraient en théorie pouvoir bénéficier de multiples opportunités d'être incorporés à un ensemble protégé. C'est d'ailleurs par le biais du caractère « pittoresque » que la forêt va faire le plus souvent l'objet d'une reconnaissance en tant que monument naturel. La définition qui peut être donnée de ce terme tend à nous en apprendre davantage sur son lien avec la forêt. Il peut ainsi être défini<sup>278</sup> comme étant digne d'être peint, par sa disposition originale, son aspect séduisant ou remarquable. Dès lors, c'est évidemment le volet paysager de la forêt qui est plébiscité par la protection au titre du patrimoine naturel. Le juge a d'ailleurs amplement participé à dessiner les contours de cette notion, en effet la jurisprudence est abondante sur le sujet. Il a notamment été reconnu ce caractère pittoresque à un ensemble paysager composé de bois et de prairies<sup>279</sup>. De même l'opportunité a été également saisie de classer comme tel une pinède<sup>280</sup>. On remarque donc que les forêts peuvent être allègrement considérées comme des entités paysagères de qualité, dont le titre de site inscrit ou classé peut favoriser une protection effective. Parmi les sites protégés les plus connus on dénombre énormément d'espaces boisés, on retrouve par exemple la Chaîne des Puy<sup>281</sup>, dans le département du Puy de Dôme, le Bois de Paolive en Ardèche<sup>282</sup>, la Forêt de l'Hermitage Lorge<sup>283</sup>, dans le département des Côtes d'Armor, etc.

Afin d'amorcer l'analyse de la portée juridique de l'inscription ou le classement d'une zone forestière, il est possible de mentionner au préalable à un arrêt de 2011 dans lequel le Conseil d'Etat a fait appel au volet paysager d'un site pour s'opposer à une autorisation d'urbanisme. Ainsi la construction d'un hangar agricole, de taille imposante, s'est vue interdite en raison de l'atteinte portée à une perspective paysagère proposée par un site inscrit<sup>284</sup>. Le site étant composé à la fois de forêts de pins, de falaises calcaires et de garrigues<sup>285</sup>. Par conséquent, et comme l'a récemment confirmé la jurisprudence<sup>286</sup>, le caractère pittoresque d'un site ne dépend pas uniquement d'éléments éparses qui le composent, son homogénéité prise dans son ensemble est une raison susceptible de justifier inscription ou classement<sup>287</sup>.

Bien que le régime juridique applicable aux sites inscrits ou classés soit en grande partie encadré par le Code de l'Environnement, il s'appuie essentiellement sur le concept de paysage et ses implications en urbanisme peuvent être importantes.

---

<sup>278</sup> Voir notamment, définition tirée du Larousse, entrée : Pittoresque

<sup>279</sup> Voir Arrêt CE 29 novembre 1978, SCI Marcilly

<sup>280</sup> Arrêt CE 17 décembre 1952, Dame veuve Moskon

<sup>281</sup> Classée en 2000

<sup>282</sup> Classé en 1934

<sup>283</sup> Classée en 1966

<sup>284</sup> Arrêt Conseil d'état du 26 octobre 2011, GAEC Lefebvre et Fils, n°328241

<sup>285</sup> Site inscrit « de la Montagnette », Source : Site DREAL PACA – catalogue départemental des sites inscrits, Bouches-du-Rhône

<sup>286</sup> Arrêt du Conseil d'état du 4 novembre 2020, n°416017

<sup>287</sup> *Chronique « droit de la protection de la nature »*, Jessica MAKOWIAK, Isabelle MICHALLET, 2021

## **B. Un régime juridique veillant au respect de l'intégrité des sites**

L'intérêt de l'inscription et du classement ne se trouve pas uniquement dans la simple reconnaissance d'un intérêt général à sa préservation, des mesures spécifiques viennent encadrer la pérennité visuelle de ces sites (1.). Divers outils juridiques complémentaires peuvent être mobilisés et peuvent conduire à inciter les personnes publiques compétentes à engager d'elles-mêmes la mise en place de mesures de protection par le biais de la planification d'urbanisme (2.).

### **1. Une protection axée sur le caractère et le l'aspect des lieux**

L'essentiel du cadre fourni par le droit de l'environnement repose sur une volonté de maintenir au maximum l'aspect des sites inscrits ou classés. Il est ainsi établi qu'il est impossible d'obtenir par prescription des droits de nature à modifier le caractère ou à changer l'aspect des lieux d'un monument<sup>288</sup>. Il est évident que l'aspect d'un lieu remarquable, notamment paysager, pourrait perdre tout intérêt si une atteinte était portée à son intégrité. Dès lors le Code de l'Environnement prévoit divers régimes préventifs fondés sur l'information et l'autorisation de l'administration. Ainsi sur un site inscrit, il est interdit de réaliser des travaux autres que ceux liés à l'entretien ou l'exploitation courante du lieu, sans en avoir informé l'administration au moins 4 mois à l'avance. Il est à noter que l'administration ne peut s'opposer à la réalisation du projet par son propriétaire, elle peut seulement émettre un avis, la protection en tant que telle peut donc paraître à elle seule un peu légère. A ce sujet, les juges se sont déjà vus saisis de la question d'une autorisation de défrichements au sein du périmètre d'un site inscrit. Bien que ledit site fut inscrit en raison de l'intérêt paysager qu'il représente, les juges ne se sont pour autant pas opposés à l'autorisation de défrichement, considérant que les incidences n'étaient pas suffisamment notables<sup>289</sup>. Le classement d'un monument ou d'un site impose à l'inverse une autorisation spéciale pour toute destruction ou modification de son aspect<sup>290</sup>. On remarque ainsi que le classement emporte un régime beaucoup plus strict que la simple inscription et témoigne donc d'une graduation dans l'intérêt général accordé au monument naturel. Les ensembles forestiers auraient donc tout intérêt à faire l'objet d'un classement au titre de l'article L341-2 du Code de l'Environnement. D'autant plus qu'au terme de l'article L.621-9 du Code du Patrimoine, on apprend que c'est le ministre en charge des sites qui est chargé de fournir cette autorisation.

En outre, compte tenu que comme toute procédure administrative, des délais d'instruction peuvent s'appliquer. Par conséquent une mesure de préservation a été mise en place et permet d'empêcher toute modification des lieux ou de leur aspect, 12 mois après la notification de

---

<sup>288</sup> Article L.341-14 du code de l'environnement

<sup>289</sup> Voir Arrêt de la Cour d'appel de Versailles, 28 février 2020, n°18VE02428 et *Chronique « droit de la protection de la nature »*, Jessica MAKOWIAK, Isabelle MICHALLET, 2021

<sup>290</sup> Article L.341-10 du code de l'environnement

l'intention de classement par l'administration<sup>291</sup>. L'urbanisme a donc un rôle important à jouer puisqu'il doit ainsi opposer aux demandes de travaux ces dispositions et veiller à l'intégrité des sites.

Enfin, pour accentuer la graduation déjà évoquée, a été créé en 2010<sup>292</sup> un nouveau label chargé de régir le cas des « Grand site de France ». Ce dernier peut être attribué à un site classé ayant une forte notoriété et une grande fréquentation. Un plan de gestion et de mise en valeur du site doit ainsi être réalisé et doit respecter les principes de développement durable. La mention n'est pas sans rappeler les objectifs issus de l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme. Il convient donc pour ces grands sites d'être gérés favorablement aux intérêts et enjeux du site, qui peuvent évidemment être paysagers, notamment si leur champ géographique comprend des espaces forestiers. Dès lors, une attention particulière peut leur être portée, et notamment par le droit de l'urbanisme, en matière de maintien des perspectives paysagères. A titre d'exemple, la Chaîne des Puys mentionnée précédemment bénéficie du Label Grand site de France, au même titre que le site de Solutré-Pouilly-Vergisson, en Saône-et-Loire<sup>293</sup>. Ces deux sites reconnus, disposant tous deux d'espaces boisés.

## **2. Une incitation à la protection par l'urbanisme : l'annexion au PLU des servitudes d'utilité publique et les sanctions pénales**

Une annexe du Code de l'Urbanisme insère au sein de la réglementation une liste fixée par décret en Conseil d'Etat. Cette liste définit les servitudes d'utilité publique s'appliquant à l'occupation des sols. Ces servitudes, dès lors qu'elles sont annexées au document d'urbanisme, affectent le droit de propriété et sont susceptibles de s'imposer directement à certaines autorisations d'urbanisme. Ce faisant, l'annexe précitée<sup>294</sup> institue les sites inscrits et classés au titre des articles L.341-1 et L.341-2 du Code de l'Environnement, en tant que servitude d'utilité publique. En outre, leur annexion permet aussi aux élus locaux d'élargir la connaissance de leur territoire, il est ainsi possible pour le PLU de renforcer la protection des sites inscrits ou classés en délimitant un zonage et des prescriptions règlementaires particulières, favorables à leur préservation. Dès lors, en complément des mécanismes mobilisables par le PLU pour la protection de la forêt<sup>295</sup>, il est possible d'ajouter un mécanisme de protection supplémentaire en faveur des espaces boisés, au titre des éventuels sites inscrits ou classés, qu'une commune pourrait détenir sur son territoire.

Le régime juridique encadrant les sites inscrits et classés s'accompagne aussi d'un volet pénal contraignant, les sanctions peuvent en effet s'avérer particulièrement lourdes. L'article L.341-19 du Code de l'Environnement développe ainsi tout un régime répressif en la matière. Est

---

<sup>291</sup> Article L.341-7 du code de l'environnement

<sup>292</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juill. 2010

<sup>293</sup> Source : <https://grandsitedefrance.com/label>

<sup>294</sup> Liste des servitudes d'utilité publique mentionnées aux articles R.151-51 et R.161-8 du code de l'urbanisme, issue du décret n°2021-862 du 30 juin 2021

<sup>295</sup> Voir supra page 67



passible de 6 mois d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende le simple fait de procéder à des travaux sur un monument naturel ou un site inscrit sans en aviser l'administration au préalable 4 mois à l'avance, ou encore le fait de vendre un bien inscrit ou classé sans en aviser l'acquéreur. Est également puni, cette fois-ci de 2 ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende le fait de détruire ou de modifier l'état ou l'aspect d'un monument naturel en instance de classement ou déjà classé, sans autorisation préalable. Les conséquences de ce régime pénal induisent une prise en compte efficace des intérêts de tels sites et dissuadent toute atteinte injustifiée à leur intégrité. Le régime répressif issu des sanctions pénales pourrait encourager les pouvoirs publics locaux à mettre en place d'eux-mêmes des mesures préventives visant à protéger ou mettre encore plus en valeur leur patrimoine au sein de leurs documents locaux d'urbanisme.

Dès lors, les espaces forestiers qui, comme nous l'avons vu plus tôt, sont des monuments naturels très représentés, tendent à recevoir un régime protecteur efficace. Bien que le régime ne soit pas essentiellement fondé sur le droit de l'urbanisme, ce dernier y participe grandement. L'existence de sanctions pénales et de servitudes d'utilités publiques conduisent finalement à inciter à un encadrement complémentaire par le droit de l'urbanisme, destiné à prévenir au maximum les atteintes que les sites pourraient subir.

Toutefois, l'élaboration d'un PLU reste facultative, dès lors il s'agirait désormais dans une seconde section, de comprendre comment est susceptible de se comporter le droit de l'urbanisme à l'égard de la forêt en l'absence d'un tel mécanisme de planification. En ce sens, il sera développé le cas du Règlement National d'Urbanisme (RNU).

## **Section 2 : Le RNU, des règles minimales d'urbanisme au service des espaces forestiers**

Afin de remédier à d'anciennes lacunes de l'urbanisme réglementaire, le RNU voit le jour par un décret de 1955<sup>296</sup> et sera ensuite codifié par décret en novembre 1973<sup>297</sup>. Ce corpus à portée réglementaire tend à définir un cadre juridique minimal valable sur l'ensemble du territoire français. Bien que s'effaçant pour partie lorsqu'un document d'urbanisme existe, et constituant donc un régime subsidiaire aux documents de planification, le RNU n'en reste pas moins attaché aux spécificités locales, dont font partie les espaces naturels, qu'il entend encadrer par le biais des différents mécanismes juridiques proposés (II.). Le règlement national se voit également agrémenté de normes susceptibles de s'imposer quand bien même planification il existerait. Appelées normes d'ordre public celles-ci peuvent bénéficier aux espaces forestiers (I.).

### **I. Des normes d'ordre public aisément mobilisables en faveur de la protection des boisements**

Il est à noter ici que la notion d'environnement est abordée dans un sens large. Elle comprend autant les espaces naturels, les écosystèmes, que le patrimoine ou le paysage. Par leur caractère d'ordre public, l'autorité compétente en matière d'urbanisme peut faire prévaloir plusieurs normes au plus haut niveau hiérarchique au moment de la délivrance des autorisations d'occupation des sols (A.). Ce pouvoir de la personne publique s'applique également concernant les questions de sécurité publique, impliquant par conséquent la prévention du risque incendie (B.).

#### **A. Une attention particulière accordée à l'environnement**

Deux dispositions essentielles seront l'objet de notre attention, elles permettent en effet de faire explicitement intervenir la sphère environnementale au sein du processus d'autorisation d'occupation des sols. Seront pour cela analysées les conséquences qu'un projet peut avoir directement sur l'environnement (1.), mais également les atteintes éventuelles aux espaces qui lui sont proches (2.)

---

<sup>296</sup> Décret du 29 août 1955 portant règlement national d'urbanisme

<sup>297</sup> Décret du 8 novembre 1973

## 1. Les conséquences dommageables pour l'environnement

En 1959<sup>298</sup>, le Conseil d'Etat a dégagé d'une affaire le principe selon lequel les autorisations administratives prises en application d'une législation sont autonomes par rapport à celles prises au titre de l'autre. En d'autres termes, la légalité des autorisations délivrées au titre d'une législation ne peut pas être contestée sur le fondement d'une autre législation<sup>299</sup>. Pour autant, de nombreux liens existent entre les normes environnementales et celles d'urbanisme. L'article R.111-26 du Code de l'Urbanisme en fait partie. Celui-ci dispose que pour être autorisé, un projet doit prendre en compte les préoccupations environnementales déclinées au sein des articles L.110-1 et L.110-2 du Code de l'Environnement, et qu'il est possible pour l'autorité compétente en matière d'autorisation d'occupation des sols d'assortir l'acceptation du projet de prescriptions spéciales, c'est-à-dire de conditions supplémentaires devant être respectées.

Les articles du Code de l'Environnement précités se chargent de définir et d'explicitier tout un ensemble de notions et de principes environnementaux. A défaut d'être exhaustif, on peut par exemple citer : la biodiversité, le devoir de chaque personne, privée ou publique à veiller à la protection de l'environnement ou encore le principe de prévention qui met en avant « *l'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement* ». Est ainsi offert à la personne publique compétente, un instrument d'envergure permettant de protéger les composantes fondamentales de l'environnement. Peuvent donc être sous le feu des projecteurs les espaces forestiers et les services écosystémiques qu'ils fournissent. Compte tenu des implications de cet article, la jurisprudence a été abondante.

Il a d'une part été considéré que cette disposition n'est susceptible que de soumettre un permis à la réalisation de prescriptions spéciales, et non pas de le refuser purement et simplement<sup>300</sup>. Bien qu'il soit préjudiciable de ne pouvoir rejeter directement un permis de construire en cas d'atteinte environnementale, rien n'empêche l'autorité compétente de fixer des prescriptions très contraignantes, forçant par conséquent le pétitionnaire à une révision en profondeur de son projet. Les différents cas d'espèces nous démontrent qu'il a souvent été fait usage de cet article concernant des permis de construire destinés à des installations classées pour la protection de l'environnement. Les juges rappellent d'ailleurs régulièrement qu'il est impossible pour la personne titulaire du pouvoir de police administrative de fixer d'elle-même des prescriptions relatives aux conditions d'exploitation ou aux nuisances susceptibles de découler de l'activité<sup>301</sup>. La différence est ténue, car il est en revanche possible, il incombe même à l'autorité d'urbanisme, de reprendre les prescriptions spéciales définies par l'acte d'autorisation d'exploitation. Ce dernier est issu de l'expression même du pouvoir de police des installations classées, appartenant pour l'essentiel au Préfet. Attention toutefois pour le maire ou le président

---

<sup>298</sup> Voir arrêt du Conseil d'état du 1<sup>er</sup> juillet 1959, *Sieur Piard*, n°38893

<sup>299</sup> Ce propos a déjà été évoqué succinctement en début de section précédente

<sup>300</sup> Voir par exemple l'arrêt de la Cour d'Appel de Bordeaux du 27 avril 2017, *Association St Priest environnement et autres*, n°16BX03357

<sup>301</sup> De même, voir l'arrêt de la Cour d'Appel de Bordeaux du 10 juillet 2020, *Association St Aubin de Baubigné Environnement et autres*, n°18BX02658

de l'EPCI compétent, en respect du principe d'indépendance des législations, de ne pas fixer des prescriptions en faisant explicitement référence au contenu de l'autorisation d'exploitation.

D'autre part, les juges sont venus, là encore au gré des cas d'espèces, montrer que certains projets aujourd'hui d'actualité comme des projets d'installation de parcs photovoltaïques par exemple, peuvent être effectivement restreints pour des raisons environnementales. En guise d'illustration, un porteur de projet n'est pas fondé à remettre en cause des prescriptions spéciales édictées, si celles-ci se fondent sur une étude démontrant un enjeu (fort, à modéré en l'espèce) pour la protection de l'avifaune<sup>302</sup>. Etant donné qu'il est de plus en plus observé que des projets de parcs photovoltaïques sont placés en lieu et place ou très proche de zones forestières, il n'est pas étonnant que l'article R.111-26 du Code de l'Urbanisme puisse servir à fixer des prescriptions contraignantes pour les porteurs de tels projets en raison de la riche biodiversité qu'elles accueillent.

Il va donc de soi que cette disposition du RNU peut être extrêmement favorable à une protection effective de la forêt, en ce qu'elle permet de soumettre l'autorisation d'un projet à la réalisation de certaines conditions préalables.

## **2. L'atteinte portée au caractère des lieux avoisinants, aux sites ou paysages naturels**

En pratique, une autre disposition du RNU est régulièrement appliquée et est également source de nombreuses jurisprudences. Il s'agit de l'article R.111-27 du Code de l'Urbanisme. Celui-ci dispose qu'un projet peut être refusé ou, comme l'article précédent, assorti de prescriptions spéciales si le projet de construction envisagé est « *de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ». Deux éléments sont à mettre en évidence.

D'une part, il est possible pour l'autorité compétente de refuser un projet si une atteinte est susceptible d'être portée aux critères définis, ce qui n'était pas le cas de l'article R.111-26. Une piste d'interprétation est que le champ d'application « environnemental » du premier article était certainement trop large pour le permettre. Cela aurait sûrement abouti à un usage déraisonné de la disposition réglementaire. Quoi qu'il en soit la possibilité de rejet d'un projet admise par l'article R.111-27 est sans conteste un atout pour les espaces forestiers, puisque l'autorisation sous couvert de prescriptions spéciales peut parfois tendre à minimiser les effets négatifs d'un projet, sans pour autant les supprimer totalement. D'autre part, la liste exhaustive des critères permet à de nombreux égards d'inclure les espaces boisés, que ce soit en raison de l'unité paysagère qu'ils dégagent, des perspectives monumentales linéaires dont ils sont pourvus, ou tout simplement à leur intérêt écologique ou visuel en tant que lieux avoisinants. D'un grand massif forestier à une lignée arborée, les possibilités d'association des espaces forestiers à ces critères sont nombreuses.

---

<sup>302</sup> Arrêt de la Cour d'Appel de Marseille du 28 septembre 2021, *Soleil Participatif du Narbonnais*, n° 19MA00141

L'étude de la jurisprudence permet elle aussi de mettre en avant la récurrence avec laquelle les espaces boisés sont source de contentieux. A titre d'illustration, ont été interdites, sans surprise, les constructions immobilières situées dans un site inscrit, proche d'un site classé, qui de surcroît conduit à la disparition d'un massif boisé<sup>303</sup>. A également été considéré comme illégal le permis de construire autorisant l'édification d'un immeuble de sept logements excédant de par sa taille les proportions des constructions avoisinantes, elles même situées en bordure de zone boisée<sup>304</sup>. Il est toutefois à noter, compte tenu des perspectives paysagères et monumentales, que les projets d'installation de parcs éoliens peuvent être favorisés par l'existence de tissus forestiers dont la qualité est de cacher, d'atténuer ou d'homogénéiser les perspectives visuelles négatives des installations<sup>305</sup>. Plusieurs décisions ont penché en ce sens, ce qui témoigne un coté ambivalent de la forêt. L'un tendant à limiter des projets, l'autre à en justifier l'emplacement. Enfin, le Conseil d'Etat a en outre précisé la méthodologie à adopter par l'autorité administrative compétente en matière d'urbanisme afin d'éviter le recours abusif à l'article R.111-27 et de faciliter la prise de position de l'administration. Il est ainsi préconisé d'apprécier dans un premier temps la nature et la qualité du site sur lequel le projet de construction est envisagé, puis d'évaluer les effets de cette dernière<sup>306</sup>.

La prise en compte de la forêt via des dispositions d'ordre public, ne s'aborde pas uniquement sous le prisme de l'atteinte directe à l'environnement ou à l'un de ses dérivés. Elle peut aussi s'appréhender au regard d'impératifs de sécurité publique comme la protection contre les incendies de forêt.

## **B. La primauté accordée à la prévention du risque incendie**

Au même titre que ce qui a déjà été développé précédemment<sup>307</sup>, la forêt peut être le destinataire de mesures protectrice, en ce qu'elle peut causer un risque humain et matériel. Sa protection relève dès lors de la sécurité publique (1.), celle-ci pouvant s'exprimer par des conditions particulières tenant aux voies de circulation des secours anti-incendie (2.).

---

<sup>303</sup> Arrêt du conseil d'état du 21 septembre 1992, *SCI Juan les Pins Centre*, n°116491

<sup>304</sup> Arrêt de la cour d'appel de Douai du 10 novembre 2011, Faure contre Commune de Bois-Guillaume, n°10DA00824

<sup>305</sup> Voir par exemple les arrêts de la cour d'appel de bordeaux du 30 juin 2011, *MEDDTL*, n°10BX02845 et du 9 mars 2021, *Société Parc éolien de Mailhac-sur-Benaize*, n°19BX04970C

<sup>306</sup> Voir arrêt du conseil d'état du 15 mai 2022, n°453959

<sup>307</sup> Voir infra page 80 et suivantes

## 1. La sécurité publique comme mot d'ordre

Un volet de la problématique incendie a déjà été traité précédemment lors de l'étude du PPRIF et de l'éventuelle transcription au sein du PLU de mesures préventives. Dans cette partie, il est essentiellement question des dispositions d'ordre public qui, indépendamment de toute planification d'urbanisme, permettent à la personne compétente en matière d'autorisation d'occupation des sols de veiller à la sécurité publique en rejetant ou en assortissant un projet de prescriptions spéciales. La sécurité publique est une notion vaste, qui recoupe de nombreux pans. Pour synthétiser, tous les risques auxquels peuvent être exposés les occupants d'une construction pour laquelle le permis est sollicité, mais également les risques que la construction fait peser sur les tiers<sup>308</sup>. Le risque d'incendie de forêt, en fait donc évidemment partie<sup>309</sup>. La logique est donc simple, tout ce qui accentue le risque incendie fait peser une contrainte sur l'espace forestier. Dès lors que la personne publique compétente, souvent le maire, dispose de moyen de s'opposer ou de modifier un projet pouvant accentuer le risque incendie, alors ces moyens constituent in fine une mesure de protection de la forêt.

Deux articles fournissent à la personne publique disposant du pouvoir de police de l'urbanisme, ces moyens d'action. A cet égard, l'article R.111-2 dispose qu'eu égard aux caractéristiques, à l'importance, ou à l'implantation d'un projet, celui-ci peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales, si un risque d'atteinte à la sécurité publique naît ou est accentué. Le champ d'application de cet article est particulièrement large et tend à s'appliquer logiquement à tout type de projet. Sur ce seul fondement, nombre de projets sont susceptibles d'être affectés, et de forêts protégées.

A titre d'illustration, une extension de la surface d'une habitation de 45 à 119 m<sup>2</sup>, eu égard à ses conditions d'implantation, suffit à créer un risque supplémentaire et à refuser le projet<sup>310</sup>. La question de la justification par l'autorité compétente en cas refus ou de l'ajout de prescriptions spéciales s'est aussi posée. Il ressort que le juge est relativement conciliant envers les communes lorsqu'existe un risque d'incendie. L'existence d'un zonage à risque identifié par un PPR est donc une justification largement suffisante. Le juge admet même d'ailleurs qu'est justifié le fait pour un maire de s'appuyer sur les documents d'un PPR encore en cours d'élaboration, et alors même que celui-ci n'est pas parvenu à l'étape de l'enquête publique<sup>311</sup>. On remarque donc que les pouvoirs de l'autorité compétente en matière d'urbanisme sont conséquents en matière de protection de l'espace forestier, dès lors que les risques humains et matériels sont importants.

---

<sup>308</sup> Arrêt de la cour d'appel de Marseille du 20 juin 2013, *SCA de Château l'Arc*, n°10MA00555

<sup>309</sup> Arrêt du Conseil d'état du 16 octobre 1992, *Commune de Beaumont-de-Lomagne contre SCO de la Lomagne et autres*, n°86494

<sup>310</sup> Arrêt du Conseil d'état du 1<sup>er</sup> mars 2004, *Commune de Villelaure*, n°209942

<sup>311</sup> Voir en ce sens un arrêt de la Cour d'appel de Marseille du 16 mai 2013, n°11MA00482

## 2. Une attention particulière portée sur les voies de circulation des secours

Le RNU comprend aussi une disposition pertinente venant accompagner l'article R.111-2. En effet, l'action préventive en matière de lutte contre les incendies porte également sur l'état des voies de circulation, de façon à permettre l'intervention optimale des secours. L'article R.111-5 dispose ainsi qu'un projet peut être rejeté ou assorti de prescriptions spéciales, dès lors que le terrain d'implantation prévu n'est pas desservi par une voie, publique ou privée, suffisamment adaptée. Cette adaptation s'apprécie au regard des conditions d'accès à la voie, de leur configuration ainsi qu'à la nature et à l'intensité du trafic. Les auteurs de cet article se sont donc donné la peine de décrire avec précision un standard de sécurité concernant les voies de circulation, dans le but de favoriser une intervention efficace des secours.

Une jurisprudence très fournie est venue au cas par cas apporter des éléments de précision à cet article. Est par exemple considéré comme une voirie suffisamment adaptée, un chemin d'une largeur de 6 à 8 mètres, reliant un lotissement de 100 logements<sup>312</sup>. N'est également pas inadapte, un petit chemin d'accès de 3,5 mètres, au regard du faible projet autorisé. Il concernait une extension de 25% du bâti, pour laquelle aucun facteur d'aggravation du risque incendie n'était identifié<sup>313</sup>. Ce cas d'espèce est, en outre, l'occasion d'apporter une précision supplémentaire : les caractéristiques des voies de circulations seules, peuvent ne pas être suffisantes pour motiver un refus ou une acceptation du projet assortie de prescriptions spéciales. L'autorité administrative compétente doit aussi évaluer si la construction envisagée est susceptible ou non d'aggraver le risque d'incendie. En l'absence d'aggravation, il est possible d'autoriser le projet. Cette notion d'aggravation concerne autant le risque d'incendie que les conditions de circulation des services de secours. Une demande de permis justifiée par l'extension d'un élevage agricole, a par exemple pu être refusée au motif qu'il entraînerait une détérioration supplémentaire des conditions de circulation considérées déjà comme difficiles sur la voirie<sup>314</sup>.

### II. Une absence de planification d'urbanisme non constitutive d'un laxisme juridique

Bien qu'il soit communément admis que les mécanismes de planification tels que le PLU et dans une moindre mesure la carte communale, sont les moyens les plus pertinents de maîtrise du territoire par les pouvoirs publics locaux, leur absence n'est pas pour autant marquée d'un laissez aller favorisant un urbanisme disparate. En effet, le RNU peut substituer à la maîtrise des spécificités locales proposées par la planification, à la fois une règle dont le champ d'application est général (A.) et un mécanisme de protection additionnel (B.). Les communes

---

<sup>312</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Nantes du 13 octobre 2009, n°09NT00169

<sup>313</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Marseille du 1<sup>er</sup> juin 2011, n°09MA02324

<sup>314</sup> Arrêt du Conseil d'état du 27 septembre 1989, *Commune de Hanvec*, n°80547B

dont les enjeux ne nécessitent pas l'élaboration d'une planification territoriale, ne sont donc pas nécessairement tributaires du phénomène d'urbanisation progressive des territoires.

## **A. La limitation du mitage urbain par la RCL, un impact important sur la préservation des espaces forestiers**

Partant du principe que le RNU cherche à délimiter un cadre juridique minimal applicable en urbanisme, il s'est avéré être un outil précieux dans le développement de mesures coercitives. Il a notamment permis de développer une norme contraignante (2.) favorable aux espaces forestiers, en réponse à un phénomène urbanistique désordonné (1.) et couteux pour les espaces naturels.

### **1. La notion de mitage urbain**

Une des dispositions phare de l'actuel RNU est apparue avec la politique de décentralisation de l'urbanisme en 1983<sup>315</sup>, il s'agit de la règle de la constructibilité limitée. Celle-ci conduit les communes non dotées d'un document d'urbanisme, de type PLU ou CC, à restreindre la constructibilité aux seules parties déjà urbanisées<sup>316</sup>. Deux motivations principales affichées : inciter les communes à se doter d'un document de planification d'urbanisme, et lutter efficacement contre le phénomène de mitage. A cet égard, est constitutif du mitage urbain, le phénomène d'éparpillement de l'urbanisation, sans mécanisme de planification, et le « grignotage » de zones initialement agricoles ou forestières<sup>317</sup>. Ce phénomène entraîne une consommation d'espaces naturels non maîtrisée, une hausse des coûts en infrastructures de réseaux pour les collectivités, et plus généralement une perte de cohérence dans l'urbanisation des villes. Pour autant l'actuelle règle de la constructibilité limitée tend à chercher un équilibre entre les exigences de protection des espaces naturels, dont forestiers, les intérêts urbanistiques des communes, donc leur volonté à se développer, et enfin les intérêts du monde agricole.

Cette RCL a fait l'objet d'une jurisprudence très fournie, celle-ci délivrant au gré des espèces les précisions factuelles sur la notion de partie urbanisée. Etant donné que l'objectif affiché était de limiter le mitage urbain, la règle a souvent été interprétée restrictivement, et à juste titre, par les juges administratifs.

---

<sup>315</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 530

<sup>316</sup> Voir Article L.111-3 du code de l'urbanisme

<sup>317</sup> Définition : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/mitage>



## 2. L'effet protecteur de la règle sur les espaces boisés

En raison de la lutte contre le mitage urbain, nombre d'espaces boisés ont pu être protégés d'une urbanisation éparse. Ainsi au regard de la RCL, ne constitue par exemple pas une zone urbanisée une parcelle rattachée à une vaste zone présentant un caractère naturel et boisé, et ce même si la parcelle est desservie par les réseaux publics et voisine d'un petit nombre diffus de constructions<sup>318</sup>. Il en va de même pour un terrain situé à l'entrée d'une vaste zone naturelle agricole et boisée dépourvue de toute construction, et ce malgré l'existence de quelques maisons construites à proximité et séparées par un chemin goudronné<sup>319</sup>. On remarque donc via ces quelques cas particuliers que le champ d'application de la RCL est relativement large et la présence d'espaces boisés peut constituer un frein sérieux à l'urbanisation.

Par ailleurs, il est constant que les juges ne rechignent pas à défendre les collectivités lorsque celles-ci décident de classer des terrains en zones naturelles en raison du danger que pourrait constituer la survenance de mitage incontrôlé. A titre d'illustration, dans un arrêt récent<sup>320</sup>, le Conseil d'Etat a considéré que la présence de parcelles dans un ensemble constituant un vaste espace naturel, pouvait justifier sans erreur manifeste de la commune, une classification en zone naturelle, au titre de la lutte contre le mitage. Le caractère boisé en plus d'être par nature témoin d'un ensemble naturel et donc non urbanisé, peut de surcroît constituer un élément essentiel du paysage, que la règle de la constructibilité limitée tend aussi à préserver<sup>321</sup>. Ce faisant, cela constitue généralement un critère supplémentaire permettant de limiter la réalisation de projets, qu'ils aient pour effet direct d'urbaniser un espace boisé ou proche, ou même simplement de d'affecter visuellement un paysage pouvant être constitué d'éléments forestiers.

Il est judicieux de rappeler que la constructibilité est, comme son nom l'indique, limitée et non pas interdite. Le principe connaît donc plusieurs exceptions que décline l'article L.111-4 du Code de l'Urbanisme. Sans rentrer plus dans les détails, il s'agit notamment des modifications (extension, réfection...) exercées sur le bâti existant en dehors des zones urbanisées, les habitations ou bâtiments nécessaires à l'activité agricole ou forestière, ou encore les constructions considérées d'intérêt communal par le conseil municipal. Il est à noter que les bâtiments liés à l'activité agricole ne peuvent être autorisés en zone naturelle ni, comme pour les projets d'intérêts communaux, porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. De surcroît ces projets communaux ne doivent pas être contraires aux Lois Montagne et Littoral, à certaines DTA, ou encore à l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme fixant les grands objectifs à respecter par les CT. Parmi ceux-ci, comme il l'a déjà été développé plus en amont<sup>322</sup>, de nombreux ont une vocation de protection des espaces naturels. Il s'agit donc là de restrictions supplémentaires à l'urbanisation dont peuvent bénéficier les espaces forestiers.

---

<sup>318</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux, 26 juin 2014, n°12BX03240

<sup>319</sup> Arrêt de la Cour d'appel de Bordeaux 12 mars 2013, *Min. de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, n° 12BX00615

<sup>320</sup> Arrêt du Conseil d'état du 18 décembre 2020, n° 421987 430344

<sup>321</sup> Droit de l'urbanisme, Précis Dalloz, 8e édition, Jacquot, Priet, Marie, page 533

<sup>322</sup> Voir supra page 8

Peu de surcroît venir en complément de cette limitation, une identification et un encadrement protecteur de certains éléments de l'environnement communal.

## **B. Une faculté de protection subsidiaire à l'initiative des communes**

Bien que les mécanismes de planification tels que les PLU ou les CC permettent aux communes de maîtriser leur territoire, le choix ou l'impossibilité pour une collectivité d'y avoir recours ne rend pas ses espaces forestiers totalement vulnérables au point qu'aucune mesure de protection puisse être mise en place. Il leur est ainsi possible de sélectionner des éléments locaux (1.) dont l'identité nécessite une préservation (2.).

### **1. La reconnaissance d'un intérêt particulier**

L'article L.111-22 du Code de l'Urbanisme inaugure une section particulièrement intéressante au sein du chapitre sur le RNU. En effet, bien que les communes soient dépourvues de documents de planification, ce qui leur fait donc en théorie perdre une large part d'autonomie en matière de stratégie d'urbanisme, le législateur a su peser le risque qui pouvait planer sur certaines communes de petites tailles. Généralement situées en milieu rural, elles recèlent souvent un patrimoine riche et diversifié. Le législateur a ainsi su tenir compte de cette spécificité pour leur offrir une possibilité de préservation de diverses composantes de leur territoire. L'article précédemment cité peut donc permettre à une commune d'identifier des « *éléments présentant un intérêt patrimonial, paysager ou écologique* ». Son champ d'application est particulièrement vaste, et il est aisé de justifier l'appartenance à l'un des 3 intérêts pour un espace forestier. Compte tenu de circonstances locales, historique, etc..., une forêt peut faire figure d'élément patrimonial à préserver. De même, et il a souvent été abordé cet aspect au cours de ce mémoire, les aspects paysager ou écologique sont des caractéristiques principales de l'espace forestier. Dès lors, si volonté est pour la commune d'intégrer au sein de l'un de ces trois critères un espace boisé, c'est tout à fait concevable. Par ailleurs, la pratique démontre que même des boisements épars, de faible surface, ou même des arbres isolés, peuvent faire l'objet d'une qualification similaire.

L'article L.111-22 donne également la possibilité aux élus locaux d'assortir l'identification d'un élément de prescriptions particulières visant à leur pérennité. Par conséquent, une fois encore une grande liberté d'appréciation leur est octroyée. Pour reprendre notre exemple forestier, l'atteinte à un élément peut donc faire l'objet de mesures de compensations définies préalablement. On peut ainsi imaginer que la coupe d'un arbre puisse faire l'objet d'une replantation à l'identique ou même conduire à un gain net en imposant de replanter plus d'individus. Les prescriptions pourraient tout aussi bien permettre de fixer un état minimum de conservation à ne pas dépasser, par rapport à l'état initial de l'espace boisé. Une grande marge de manœuvre existe donc.

## 2. Le recours à un régime juridique proportionné

Dans l'optique de faciliter, sans pour autant octroyer toute liberté, l'inventaire d'éléments à protéger, le Code de l'Urbanisme prévoit un régime d'inscription tout à fait proportionné. Il suffit ainsi au conseil municipal de prendre une délibération particulière visant à la protection des éléments identifiés. Un élément de procédure vient cependant complexifier le processus, c'est la nécessité préalable de réaliser une enquête publique. Compte tenu de l'objectif de préservation du patrimoine naturel local et des enjeux mesurés à cet échelon du territoire, la réalisation de l'enquête, et les conclusions qui pourraient émerger, ne devraient pas poser de problèmes sérieux aux élus locaux. Il est à noter que toute modification ou suppression d'un élément à la liste fixée, devra faire l'objet de la même procédure d'enquête et de délibération communale.

Par ailleurs, le régime associé à la protection d'un élément patrimonial, paysager ou écologique peut, toutes proportions gardées, faire émerger des similitudes avec le régime de protection des sites inscrits et classés prévus aux articles L.341-1 et L.341-2 du Code de l'Environnement. Ainsi toute atteinte à un élément identifié n'est pas proscrite. En fonction de leur impact les atteintes seront soumises à un processus particulier. Conformément aux articles R.421-23 et R.421-28 du Code de l'Urbanisme les travaux ayant pour effet soit de modifier ou supprimer, soit de démolir ou rendre inutilisable un élément protégé devront respectivement faire l'objet d'une déclaration préalable ou d'un permis de démolir. Bien que les forêts ne soient pas spécialement concernées par le permis de démolir, une déclaration préalable sera souvent exigée par l'administration locale en cas d'atteinte à un élément arboré. En ce sens, il est aussi possible de faire également un rapprochement avec le régime des espaces boisés classés<sup>323</sup> disponible pour les communes dotées de PLU. L'article L.111-22 paraît donc adapter deux régimes existants aux spécificités locales, des spécificités tirées de l'absence de mécanisme de planification et des enjeux de préservation supposés de moindre importance au regard de la taille habituelle des communes soumises au RNU.

Le régime juridique établi par le Code de l'Urbanisme permet selon toute vraisemblance d'assurer une protection effective d'éléments locaux constitués de toute ou partie d'espaces boisés. La libre reconnaissance d'éléments à protéger et le régime cohérent qui y est associé permet de mobiliser les communes pour la protection de leur patrimoine naturel, dont la forêt fait évidemment partie.

---

<sup>323</sup> Voir articles L.130-1 et suivants du code de l'urbanisme

## Conclusion

---

Lorsque ma décision a été prise de rédiger un mémoire sur ce thème, tout restait évidemment à construire. En matière de prise en compte juridique de la forêt, il était possible de s'attendre au meilleur comme au pire. Mis à part le classement possible de certaines zones du PLU en espaces boisés classés, très peu d'instruments semblaient sortir du lot et favoriser une intégration de l'élément forestier en urbanisme. Pour autant, au gré de mes recherches, s'est dessiné un régime juridique pertinent. La tâche était ardue pour le législateur et le pouvoir réglementaire : comment développer une organisation territoriale cohérente à l'échelle nationale en permettant d'intégrer les spécificités locales ? En incorporant, de surcroît, à cette problématique une notion environnementale le défi a dû s'avérer ardu à relever.

Pour autant, l'appréhension de la protection des espaces forestiers par le droit de l'urbanisme ne s'est pas avérée dénuée d'intérêt, loin de là. Le législateur a développé un cadre juridique supralocal à la portée effective. Que ce soit par la définition d'objectifs généraux à respecter, la création de normes spécifiques à des territoires comme la montagne ou le littoral, ou encore l'encadrement de la décision environnementale par des principes procéduraux, l'objectif affiché est de mettre en place une stratégie cohérente de prise en compte de l'espace forestier. Comme toute stratégie, elle n'implique pas nécessairement une réalisation méticuleuse, mais elle tend à influencer significativement les instruments du droit de l'urbanisme. Parmi lesquels les SCoT et PLU(i) qui disposent d'un rôle essentiel dans l'organisation du territoire. Ils font figure d'interface entre la stratégie déployée à l'échelle nationale et son adaptation aux spécificités locales. La loi et le règlement se chargent, en outre, d'apporter quelques retouches par le biais de normes additionnelles, dont le règlement national d'urbanisme en est une illustration parfaite. Cette « pyramide » juridique permet au final de définir des normes directrices, tout en associant les autorités locales, pour finalement affecter les autorisations d'occupation des sols.

Le droit de l'urbanisme est certes complexe, mais dispose surtout d'innombrables leviers pouvant être mobilisés aux fins d'accorder une attention plus prégnante sur les enjeux environnementaux. Il est ici question de forêt, mais il pourrait tout aussi bien être question des zones humides ou de la ressource en eau, qui elles aussi cristallisent de nombreux enjeux d'importance.

Si l'on devait retenir une seule préconisation : plus de portée juridique. Les instruments bénéfiques aux forêts et à l'environnement manquent véritablement de pouvoir contraignant. Il est trop aisé pour les personnes publiques ou privées de reléguer la thématique environnementale au rang d'accessoire.

Mettons de côté quelques instants l'aspect juridique et adoptons plutôt une orientation « économique-politico-philosophique ». Bien que j'eusse été formé pendant deux ans au droit de l'environnement, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, je tiens à insister sur le fait que j'ai toujours tenu à maintenir une rigueur certaine quant à l'objectivité de mon développement, et ce, afin d'éviter les éventuelles prises de position nuisant à la pertinence de

mon propos. Dès lors, voyons cette nouvelle interrogation comme une invitation au débat et à la discussion. Tout simplement : quand ?

L'état des forêts française est préoccupant, ne nous aveuglons pas par les statistiques démontrant que la forêt française progresse<sup>324</sup>, attardons-nous surtout sur sa capacité à s'adapter et à encaisser les effets des changements climatiques. La forêt française accuse le coup d'altérations environnementales trop brutales. Peu importe la raison, qu'elle soit économique, sociale ou écologique, il est temps d'adopter des politiques coordonnées et réellement protectrices. Qu'on envisage la forêt comme une ressource, comme un milieu naturel ou comme un ensemble esthétique, tous les points de vue devraient nous conduire à réellement mettre en place des politiques de préservation ambitieuses. De la biodiversité au tourisme, en passant par le patrimoine, la forêt a un effet valorisant sur ce qui l'entoure. Comme nous l'avons vu ensemble, les instruments juridiques existent, ce sont donc désormais aux élus locaux et plus généralement aux personnes compétentes en matière d'urbanisme, de s'en saisir avec courage. Il convient, à cet effet, de repenser notre modèle d'urbanisation.

---

<sup>324</sup> <https://www.ouest-france.fr/economie/la-foret-francaise-progresse-en-surface-mais-pas-en-valeur-7195882>

## Bibliographie générale

---

### OUVRAGES GENERAUX

- J.B.AUBY, H.PERINET-MARQUET, R.NOGUELLOU, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 12<sup>e</sup> édition, Précis Domat, Montchrestien 2020, 1288 pages
- B.DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, 16<sup>e</sup> édition, Mémento, Gualino-Lextenso, 2021-2022, 320 pages
- GRIDAUH, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat*
- H.JACQUOT, F.PRIET, S.MARIE, *Droit de l'urbanisme*, Précis Dalloz, 9<sup>e</sup> édition, 2022, 1400 pages
- G.KALFLECHE, *Droit de l'urbanisme*, collection « Thémis », 3<sup>e</sup> édition, PUF 2021, 566 pages
- M.PRIEUR, J.BETAILLE, M-A COHENDET, H.DELZANGLES, J.MAKOWIAK, P.STEICHEN, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 8<sup>e</sup> édition, 2019, 1440 pages
- P.SOLER-COUTEAUX, E.CARPENTIER, *Droit de l'urbanisme*, 8<sup>e</sup> édition, Collection HyperCours, Dalloz 2022, 1201 pages

### OUVRAGES SPECIAUX

- M.CORNU, J.FROMAGEAU, *La forêt en France au XXI<sup>e</sup> siècle enjeux politiques et juridiques*, L'Harmattan 2004, 255 pages
- S.GRANDJEAN, *La forêt et le droit, la définition de la forêt en droit français*, L'Harmattan 2020, 128 pages
- Y.JEHOUSO, N.FOULQUIER, *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, Le Moniteur, 3<sup>e</sup> édition, 2019

### THESE

- L.DORVEAUX, *Le régime juridique de la forêt : état du droit applicable à la forêt en France et état du droit forestier luxembourgeois*, 9 juillet 2014

### ARTICLES

- B.DROBENKO, *Evaluation environnementale des documents d'urbanisme : entre enjeux et méthodes*, RFDA 2008, page 640
- J-F.GIACUZZO, M.POUMAREDE, *Le droit immobilier de demain : l'imagination doit prendre le pouvoir !*, RDI, 2022, page 193

- J.MAKOWIAK, I.MICHALLET, *Chronique « droit de la protection de la nature »*, 2021
- N.RONDEAU, *Classement en espace boisé et plan simple de gestion*, *Droit rural* n° 504, Juin 2022, commentaire n°99
- J-P.STREBLER, *Codification du livre Ier du code de l'urbanisme : SCoT : réorganisation générale et précisions ponctuelles*, *RDI* 2016, page 206
- P. SOLER-COUTEAUX, J-P. STREBLER, *Les documents d'urbanisme à l'épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme*, *RDI* 2021, page 512

## **SITOGRAPHIE**

- <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- <https://www.georisques.gouv.fr>
- <https://www.ign.fr>
- <https://www.ecologie.gouv.fr>
- <https://www.onf.fr/>
- <https://www.insee.fr/>
- <https://www.dalloz.fr>
- <https://www.lamyline.fr/>
- <https://www-lexis360-fr/>
- <https://www.larousse.f>
- <https://www.lerobert.com>

## Table des matières

---

Introduction .....	1
PARTIE I : La définition d'un cadre juridique supralocal mobilisable pour la préservation de la forêt .....	6
CHAPITRE I <sup>er</sup> : Des principes et instruments directeurs s'attellant à proposer une stratégie de protection spécifique et cohérente.....	7
Section 1 : Un encadrement législatif général en mesure d'affecter matériellement et géographiquement les surfaces forestières .....	7
I.    Un champ d'application matériel : l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme .....	7
A. La prise en compte par les collectivités publiques des objectifs éclectiques du droit de l'urbanisme .....	8
1. Un principe d'équilibre pouvant poser des difficultés .....	8
a) Des objectifs à portée environnementale .....	8
b) Fondés sur une mise en balance des enjeux .....	9
2. Des objectifs facilement mobilisables pour les espaces forestiers .....	10
a) Un champ d'application suffisamment large .....	10
b) Une valeur juridique cohérente .....	11
B. L'absence d'artificialisation nette : la mise sur le devant de la scène d'un objectif déjà existant.....	12
II.    Un champ d'application géographique : une identification de territoires aux enjeux de limitation de l'urbanisation.....	14
A. La loi montagne : la continuité avec l'urbanisé existant .....	14
1. L'essence de la loi montagne, un équilibre à trouver .....	15
a) Une compréhension nécessaire des enjeux locaux .....	14
b) Le principe phare de l'urbanisation en continuité de l'existant .....	16
2. La compatibilité avec la préservation des espaces naturels notion centrale de la loi montagne .....	17
a) La protection de la forêt en tant que formation paysagère .....	17
b) La préservation des activités forestières .....	18
B. La loi Littoral : une protection accrue des espaces boisés en raison de leur proximité avec le rivage .....	19
1. Un régime général restrictif pour la consommation d'espaces naturels.....	19



a)	Un mécanisme calqué sur la loi montagne : l'urbanisation en continu .....	20
b)	Une prise en compte globale des intérêts environnementaux .....	21
2.	Des restrictions particulières à l'urbanisation constitutives d'une protection complémentaire très efficace .....	22
a)	Les espaces proches du rivage et la bande littorale .....	23
b)	Une obligation de classement en espace boisé classé .....	24
Section 2 : Une libre appréciation des spécificités locales de l'enjeu forestier .....		26
I.	Le recours à des schémas régionaux .....	26
A.	Le SRADDET : l'affirmation d'une politique régionale de développement durable .....	26
1.	Un champ d'application large, posant les jalons d'une prise en compte complète du territoire .....	26
2.	Une portée adaptée à son échelle .....	27
B.	L'intégration du SRCE au SRADDET, l'avènement de la notion de continuité écologique .....	29
1.	Une traduction innovante de la protection de l'environnement .....	29
2.	Une implication utile des espaces forestiers.....	30
II.	Des directives élitistes favorisant la mise en valeur des paysages Forestiers.....	31
A.	La DTADD, une opportunité de planification étatique .....	31
1.	Des aspects de l'environnement susceptibles de caractériser un enjeu national ..	31
a)	Un potentiel encourageant .....	31
b)	Largement sous-utilisé .....	33
2.	Une directive caractérisée par une absence de valeur juridique systématique .....	33
B.	La DPMVP, une mise en exergue de paysages remarquables .....	34
1.	Une sollicitation facultative .....	34
2.	Un objet de protection favorable aux espaces forestiers .....	35
3.	Une portée juridique substantielle .....	36

## CHAPITRE II : Des principes procéduraux aménageant la prise en compte de l'environnement

.....37

Section 1 : Un droit de l'urbanisme appuyé par des compétences d'expertises extérieures ... 37

I. La consultation de commissions spécialisées .....

A.	La Commission départementale de la nature, des paysages et des sites.....	38
B.	La commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers .....	39
II.	Une évaluation effective des incidences de l'activité sur les espaces forestiers ....	41
A.	Une évaluation des plans et projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement forestier .....	41
1.	L'importance des plans et programmes conditionne l'ampleur de l'évaluation ..	41
2.	L'incidence environnementale des projets au cœur du régime d'évaluation .....	42
B.	Un contenu efficient, permettant une vigilance certaine .....	43
1.	Un contenu soumis à avis consultatif .....	43
a)	Contenu .....	44
b)	L'avis de la mission régionale d'autorité environnementale .....	44
2.	Les mesures compensatoires, un bilan relatif pour le milieu forestier .....	45
a)	Un aspect positif non négligeable pour l'espace forestier .....	45
b)	Atténué par des critiques justifiées .....	46
Section 2 :	Un urbanisme reposant sur des fondements procéduraux adaptatifs.....	47
I.	Une coexistence particulière entre les normes d'urbanisme : la traduction d'un rapport à la forêt multipartite .....	47
A.	Un rapport fragile : la prise en compte .....	47
B.	Un rapport de compatibilité tendant à devenir la norme .....	48
C.	La rareté du rapport de conformité .....	49
II.	Un contentieux à la portée environnementale affaiblie par la tendance à la restriction de la recevabilité des recours .....	50
A.	La constatation de l'existence de brefs délais et d'une limitation des actes susceptibles de recours .....	51
B.	Un strict encadrement de l'intérêt à agir associé à un effet dissuasif de la demande reconventionnelle .....	52
PARTIE II : L'application aux autorisations d'occupation des sols, de l'adaptation de la stratégie nationale aux spécificités locales .....		54
CHAPITRE I <sup>er</sup> : La planification d'urbanisme et sa fonction d'interface entre stratégie forestière et occupation des sols .....		54
Section 1 : Le SCoT, un instrument de déclinaison territoriale méritant de prendre la mesure de sa dimension environnementale .....		54

I.	Une stratégie forestière à la cohérence mesurée .....	55
A.	Une possible délimitation du périmètre SCoT au regard d'enjeux forestiers locaux .....	55
1.	Une échelle pertinente .....	55
a)	Des territoires variés .....	55
b)	Une temporalité idéale .....	56
2.	Une liberté dans les modalités de délimitation du périmètre .....	57
B.	Le Projet d'aménagement stratégique : témoin d'une intégration environnementale devenue difficilement lisible .....	57
1.	Des objectifs stratégiques en apparence favorables à la prise en compte des enjeux forestiers .....	58
2.	Une évolution réglementaire pourtant difficilement lisible .....	59
II.	Une portée contraignante pourtant mobilisable .....	61
A.	Le DOO, un volet prescriptif favorable aux espaces forestiers .....	61
1.	Des objectifs prometteurs pour l'intégration forestière .....	61
2.	La traduction juridique du SCoT et de ses objectifs .....	62
a)	L'opposabilité du SCoT vis-à-vis du PLU .....	62
b)	La prescription par absence de SCoT : l'urbanisation limitée, protection fondamentale pour les zones forestières .....	63
B.	L'intégration comme maître mot .....	65
1.	Le respect des principes généraux .....	65
2.	La compatibilité et la prise en compte des autres normes juridiques .....	66
Section 2 : Le PLU, un instrument au service des espaces protégés .....		67
I.	Le Zonage comme « procédé ultime » de la protection forestière .....	67
A.	Le cœur même du mécanisme de planification .....	67
1.	L'interdépendance entre zonage et règlement .....	68
2.	Une faculté de détail localisé .....	68
B.	Un large panel de zonages favorables aux espaces forestiers .....	70
1.	Un zonage général source de protection effective .....	70
a)	La zone naturelle et forestière .....	70
b)	La zone agricole .....	71
2.	Le renfort de zonages et d'espaces particuliers .....	71
a)	Les emplacements réservés .....	71

b)	Les espaces agricoles et naturels périurbains .....	72
II.	L'EBC : le régime spécifiquement destiné à la protection de la forêt .....	73
A.	Un régime complet consacrant une haute estime de l'arbre .....	73
1.	Un champ d'application très large favorisant la préservation des espaces arborés sans condition de taille .....	73
2.	Une portée juridique substantielle impliquant les autorités publiques .....	74
a)	L'interdiction de l'affectation des sols et du changement de destination .....	75
b)	Les EBC et l'atteinte à la propriété privée .....	75
B.	Un mécanisme mobilisable également sur divers fondements .....	77
1.	Une compétence départementale relative aux espaces naturels sensibles .....	77
2.	La restauration des continuités écologiques .....	78

CHAPITRE II : L'intervention de normes additionnelles incitatives pour la protection de la forêt et opposables aux demandes d'urbanisme..... 80

Section 1 : L'application en droit de l'urbanisme de normes environnementales protectrices pour les forêts .....

I.	La prévention d'un risque naturel prévisible : la lutte contre le phénomène des feux de forêts .....	80
A.	Une nécessité de couvrir l'ensemble du territoire .....	81
1.	Un cadre général pour alerter les CT de l'existence d'un risque .....	81
2.	Le renfort d'un mécanisme complémentaire : le PPRIF .....	82
B.	Une occupation des sols fortement influencée par l'existence d'un PPRIF .....	83
1.	Une opposabilité directe en urbanisme .....	84
2.	Une incitation indirecte à l'accompagnement par les politiques locales.....	85
II.	La protection du patrimoine naturel par inscription ou classement, une occasion supplémentaire de préserver la forêt .....	86
A.	Un Champs d'application favorisant une pérennité des paysages pittoresques .....	86
1.	Un intérêt général motivant la protection des sites particuliers et variés .....	87
2.	La protection de la forêt en raison de son unité paysagère .....	88
B.	Un régime juridique veillant au respect de l'intégrité des sites.....	89
1.	Une protection axée sur le caractère et le l'aspect des lieux .....	89
2.	Une incitation à la protection par l'urbanisme : l'annexion au PLU des servitudes d'utilité publique et les sanctions pénales .....	90

Section 2 : Le RNU, des règles minimales d'urbanisme au service des espaces forestiers .... 92

I.	Des normes d'ordre public aisément mobilisables en faveur de la protection des boisements .....	92
A.	Une attention particulière accordée à l'environnement .....	92
1.	Les conséquences dommageables pour l'environnement .....	93
2.	L'atteinte portée au caractère des lieux avoisinants, aux sites ou paysages naturels .....	94
B.	La primauté accordée à la prévention du risque incendie .....	95
1.	La sécurité publique comme mot d'ordre .....	96
2.	Une attention particulière portée sur les voies de circulation des secours ... ..	97
II.	Une absence de planification d'urbanisme non constitutive d'un laxisme juridique .....	97
A.	La limitation du mitage urbain par la RCL, un impact important sur la préservation des espaces forestiers .....	98
1.	La notion de mitage urbain .....	98
2.	L'effet protecteur de la règle sur les espaces boisés .....	99
B.	Une faculté de protection subsidiaire à l'initiative des communes .....	100
1.	La reconnaissance d'un intérêt particulier .....	100
2.	Le recours à un régime juridique proportionné .....	101
	Conclusion.....	102