

>> L'ÉCRITURE DE L'ARTICLE 13 DES RÈGLEMENTS DE ZONE DU PLU

Gilles Godfrin, maître de conférences au Conservatoire National des Arts et Métiers

Fiche 4

ESPACES BOISÉS CLASSÉS – TERRAINS CULTIVÉS A PROTÉGER

Les espaces boisés classés (EBC) et les terrains cultivés à protéger (TCP) se rattachent à la thématique des espaces libres et plantations (et donc concernent l'article 13 des règlements de zone du PLU). Toutefois, leur régime juridique (et notamment les règles de protection de ces espaces) figurent directement dans le code de l'urbanisme, ce qui pose la question de la fonction de l'article 13 à leur égard.

Seront présentés successivement les EBC (point 1) et les TCP (point 2).

1. Espaces boisés classés

Selon les deux premiers alinéas de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme :

« Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenant ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignement.

« Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. »

Le classement en EBC est une faculté offerte aux auteurs des PLU. Précisons cependant d'emblée que, dans les communes littorales, le PLU « doit » classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs (art. L. 146-6, al. 4).

Il importe de définir précisément les EBC (a), avant de présenter leur régime juridique. Ce régime est déterminé par la loi (b), mais il faut se demander quelle place peuvent prendre les EBC au sein de l'article 13 du règlement du PLU (c).

a) Nature et localisation des espaces boisés classés

La protection comme EBC concerne non seulement « les **bois, forêts, parcs** », mais aussi « des **arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignement** ». La rédaction maladroite de l'article L. 130-1 conduit donc à considérer qu'un « arbre » est un « espace » !

S'agissant des bois, forêts et parcs, le classement peut porter sur un **boisement existant** « à conserver [ou] à protéger »¹, quelle que soit sa qualité², mais il peut

¹ La distinction faite par l'article L. 130-1 entre conservation et protection est assez mystérieuse...

aussi concerner un **boisement « à créer »**, c'est-à-dire porter sur des terrains actuellement sans arbres³. Cette dernière possibilité ne doit logiquement concerner que des terrains dont le boisement sera réalisé dans le cadre d'opérations d'aménagement publiques (ZAC notamment) ou privées (lotissement notamment). Il y aurait sans doute erreur manifeste d'appréciation à classer en EBC un terrain non boisé dont rien ne permet de penser que son propriétaire sera amené à le planter d'arbres. L'article L. 130-1 n'encadre pas explicitement les **dimensions des EBC**. Toutefois, il n'est pas certain que la protection comme EBC d'espaces de surface très réduite (bosquets, jardins particuliers arborés...), des lors que ces espaces ne peuvent être qualifiés ni de « bois », ni de « forêts », ni de « parcs » ; la protection comme « éléments de paysage » en application de l'article **L. 123-1-5, 7°** paraît donc préférable. À l'inverse, pour les boisements d'une certaine importance, le classement en zone N est mieux adapté.

S'agissant des **alignements d'arbres, des haies et des arbres isolés**, l'article L. 130-1 ne paraît permettre le classement en EBC que de ceux **qui existent déjà**.

En ce qui concerne la **localisation** des EBC, ils peuvent être délimités **dans n'importe quelle zone du PLU**, et donc sur l'ensemble du territoire communal. Bien entendu, sont avant tout concernés les bois, forêts, parcs, haies, alignements d'arbres ou arbres isolés situés **en milieu urbain ou périurbain** (zones U et AU, mais aussi zones A et N périurbaines) et concourant ainsi à l'agrément des citoyens ainsi qu'à la qualité paysagère et écologique des agglomérations. Mais la protection comme EBC peut aussi intéresser, pour des motifs paysagers ou écologiques, les **zones agricoles ou naturelles éloignées des agglomérations** : alignement d'arbres le long d'une route de campagne, arbre isolé remarquable, réseau de haies bocagères caractéristiques du paysage rural traditionnel... S'agissant des bois et forêts autres qu'urbains ou périurbains, l'intérêt de leur classement en EBC est plus discutable, en particulier pour les forêts publiques qui relèvent du régime forestier et bénéficient, dans le code forestier, d'un régime protecteur de plus en plus contraignant au gré des réformes législatives. On peut donc penser que la doctrine administrative préconisant le classement systématique comme EBC des forêts domaniales et autres forêts publiques⁴ n'est plus d'actualité.

Notons que le juge administratif n'exerce qu'un contrôle restreint du choix que fait une commune de classer des terrains en EBC, et il est rarissime qu'il ait été amené à censurer un tel classement pour erreur manifeste d'appréciation ; le Conseil d'Etat l'a fait en 1988 à propos d'un terrain situé dans un lotissement et entouré de constructions⁵.

² CE 5 déc. 1986, Guillerot, req. n°55448 : « un tel classement [comme espace boisé classé] n'est [...] pas subordonné à la valeur du boisement existant ».

³ CE 5 déc. 1986, préc. : « un tel classement [comme espace boisé classé] n'est [...] pas subordonné [...] à l'existence d'un tel boisement ».

⁴ Circulaire du 1^{er} août 1977 relative aux terrains classés comme espaces boisés à conserver, à protéger ou à créer, in Ministère de l'environnement, *Plan d'occupation des sols*, t. 3, *Les circulaires administratives*, 1981, p. 262.

⁵ CE 17 juin 1988, Métral, req. n°66703 : « Considérant que le plan d'occupation des sols de la commune de Pornichet [...] a classé comme espace boisé à protéger environ les deux tiers de la parcelle appartenant à M. Métral ; que cette parcelle, d'une superficie totale de 1 500 m² et située en partie sur une dune en bordure de la plage, appartient à un lotissement approuvé par arrêté préfectoral du 15 octobre 1965 ; qu'elle est bordée par deux autres terrains déjà bâtis dont l'un supporte une maison implantée au sommet de la dune et l'autre un immeuble collectif de plusieurs étages ; que, dans ces conditions, le préfet, en procédant audit classement, a commis une erreur manifeste d'appréciation ».

b) Régime légal des espaces boisés classés

L'article L. 130-1 **interdit « tout changement d'affectation »** des EBC. La notion d'affectation n'est pas très claire. Il faut sans doute comprendre que la vocation des boisements (qui peut d'ailleurs être différente d'un boisement à l'autre : jardin public, parc privé, bois ou forêt...) doit être maintenue, ce qui n'exclut probablement pas, dans certains cas, le passage d'une affectation à l'autre (par exemple la transformation d'un bois privé en parc privé ou en jardin public). S'agissant d'un alignement d'arbres ou d'une haie, le respect de l'affectation suppose probablement le maintien de la continuité des arbres de l'alignement ou des arbustes et arbrisseaux de la haie. Concernant un arbre isolé, le respect de son affectation impose certainement qu'il ne soit ni abattu, ni drastiquement élagué.

L'article L. 130-1 **interdit par ailleurs « tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements »**. La doctrine administrative est très sévère à cet égard : « *il y a lieu, en principe, de considérer que toutes lesdites occupations du sol [constructions, lotissements, installations classées, camping, clôtures, stationnement de caravanes, carrières] sont de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. [...]. En effet, les espaces boisés ne doivent pas faire l'objet d'atteintes progressives, insidieuses, partielles et temporairement inoffensives mais à terme nuisibles au boisement, à son caractère d'espace libre* »⁶. La jurisprudence est aussi très restrictive : ainsi, le Conseil d'Etat, alors même qu'aucun arbre ne serait abattu, exclut la réalisation d'une voie ou d'une rampe d'accès à travers un EBC⁷ ou l'empiétement d'un bâtiment⁸. On devrait pourtant pouvoir admettre les utilisations du sol qui sont conformes avec l'affectation d'un boisement (un kiosque, une allée ou un bassin dans un jardin public, une maison forestière ou un parking pour l'accueil des randonneurs dans une forêt...) ou même simplement compatibles avec cette affectation (une voie d'accès à une maison, une extension légère d'un bâtiment existant...). La regrettable rigueur de la doctrine administrative et de la jurisprudence peut conduire les auteurs des PLU à préférer protéger les bois, forêts, parcs, haies, alignements d'arbres ou arbres isolés en tant qu'« *éléments de paysage* » au titre de l'article **L. 123-1-5, 7°** (ils définissent alors librement dans l'article 13 le régime de protection adapté) plutôt que de les classer en EBC.

Comme pour les « *éléments de paysage* » protégés au titre de l'article **L. 123-1-5, 7°**, les interventions susceptibles d'altérer les EBC font l'objet d'un contrôle administratif préventif. En effet, **les coupes et abattages d'arbres⁹ sont soumis à déclaration préalable** (c. urb., art. R. 421-23 g et R. 130-1). Une telle déclaration n'est cependant pas nécessaire pour l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts (c. urb., art. R. 130-1, 1°), ni pour les coupes et abattages encadrés par les procédures du code forestier (c. urb., art. R. 130-1, 1° à 5°). Les critères d'opposition ou de non-opposition à la déclaration préalable (et donc les règles de fond encadrant les coupes et abattages) ne sont pas fixés par le code. Il est cependant évident que ces critères doivent être différents selon qu'il

⁶ Circulaire du 1^{er} août 1977, préc., p. 266.

⁷ CE 13 mars 1989, SCI Boulevard des Lions, req. n°611 17 - CE 22 juin 1990, Sesini, req. n°66815.

⁸ CE 22 avr. 1992, Société HLM de la ville de Laval, req. n°91436.

⁹ La circulaire du 1^{er} août 1977 (préc., p. 260) distingue ainsi la coupe et l'abattage : « *La coupe est l'opération présentant un caractère régulier, se rattachant à l'idée de sylviculture. L'abattage a un caractère accidentel (sic) et plus limité* ».

s'agit de boisements ou éléments arborés à vocation d'agrément urbain et/ou à vocation paysagère (bois urbains, parcs, haies, alignements d'arbres, arbres isolés) ou de bois et forêts destinés à l'exploitation sylvicole. Dans le premier cas, les arbres doivent être protégés au maximum ; les coupes et abattages doivent donc être justifiés pour « *des raisons de sécurité, réaménagement ou vieillesse* »¹⁰. Dans le second cas, ne doivent être refusés que les coupes et abattages d'arbres « *qui, ne répondant pas aux règles établies de sylviculture et de récolte des produits, sont susceptibles de nuire au développement des boisements en place, ou à leur remplacement dans des conditions satisfaisantes* »¹¹. Dans les deux cas, la décision de non-opposition à une coupe ou à un abattage d'arbres pourra être assortie de l'obligation de procéder à des plantations de remplacement, obligation qui conditionnera souvent la légalité de la non-opposition¹².

c) Les espaces boisés classés et l'article 13

La question se pose de **savoir s'il est indispensable de mentionner les EBC dans le règlement écrit du PLU** pour que le régime légal de protection de ces espaces soit applicable. Dans la partie réglementaire du code relative au contenu du PLU (c. urb., art. R. 123-1 à 14), il n'est pas prévu que le règlement écrit (dont le contenu est énoncé à l'article R. 123-9) fasse mention, le cas échéant, des EBC. Il n'est question des EBC que dans un article relatif au contenu des documents graphiques : l'article R. 123-11 prévoit en effet que « *Les documents graphiques du règlement font [...] apparaître, s'il y a lieu : / a) Les espaces boisés classés définis à l'article L. 130-1* ». Certes, la jurisprudence administrative avait considéré que les EBC délimités par les documents graphiques n'étaient opposables qu'à la condition d'être évoqués explicitement dans le règlement¹³. Cette position était logique dès lors qu'il était alors admis que les documents graphiques n'avaient pas par eux-mêmes une portée réglementaire. Or, il semble bien que ce ne soit plus le cas depuis la loi SRU puisque le premier alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme affirme désormais que « *Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée [...]* ». On peut donc penser que la seule délimitation graphique des EBC suffit à rendre opposable leur dispositif légal de protection. Toutefois, pour faciliter la lecture du PLU, il paraît pertinent d'en faire mention à l'article 13 du règlement écrit (par exemple : « *Les espaces boisés classés délimités sur les documents graphiques sont soumis aux dispositions des articles L. 130-1 et suivants du code de l'urbanisme* »).

Se pose alors la question de **savoir si les auteurs du PLU peuvent compléter, dans l'article 13, le régime légal des EBC**, régime relativement sommaire, comme on l'a dit (*supra* b). Il serait en effet utile, en distinguant éventuellement les types d'EBC (parcs urbains, exploitations forestières...), de mentionner les utilisations du sols admises, de préciser les critères d'opposition ou de non-opposition aux

¹⁰ Circulaire du 1^{er} août 1977, préc., p. 264.

¹¹ *Ibid.*, p. 265. On peut cependant se demander si l'administration de l'urbanisme, celle qui est juridiquement compétente pour se prononcer sur les déclarations de coupes et abattages d'arbres, dispose de la compétence technique pour exercer un tel contrôle sur les méthodes d'exploitation sylvicole...

¹² Par exemple, CE 11 juill. 1990, Syndicat de défense du Cap d'Antibes, req. n°89076 : « *l'abattage de 54 arbres sous réserve de leur remplacement par 136 plants de haute tige ne portait pas, à la conservation des espaces boisés de la commune, une atteinte justifiant un refus d'autorisation* ».

¹³ CE, 17 nov. 1999, n°186258, Fotso.

déclarations préalables de coupe et abattage d'arbres ou encore d'encadrer l'obligation de replantation après coupe autorisée. Cette possibilité pour le règlement du PLU de compléter le régime légal des EBC reste cependant juridiquement incertaine¹⁴. Du reste, si les auteurs du PLU souhaitent soumettre des bois, forêts, parcs, haies, alignements d'arbres ou arbres isolés à une réglementation plus précise voire plus souple que la réglementation des EBC résultant de l'article L. 130-1, ils ont toujours la faculté de les protéger en tant qu'« éléments de paysage » au titre de l'article L. 123-1-5, 7° (voir Fiche 3, 2, b).

2. Terrains cultivés à protéger

Selon l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme :

« Le règlement [du plan local d'urbanisme] peut : / 9° Localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. »

Il convient de définir précisément les TCP (a), avant de présenter leur régime juridique. Ce régime est, comme pour les espaces boisés classés, déterminé par la loi (b), et il faut alors se demander quelle place peuvent prendre les TCP au sein de l'article 13 du règlement du PLU (c).

a) Nature et localisation des terrains cultivés à protéger

La notion de « terrains cultivés » doit s'entendre de manière compréhensive : il peut s'agir de **jardins familiaux**¹⁵, de **terrains maraîchers**, de **vergers**, de **vignobles**, de **pépinières**, mais aussi de **jardins potagers particuliers** ou même de **jardins ou parcs d'agrément**¹⁶. Le Conseil d'Etat, peu exigeant, permet le classement en TCP des terrains non construits « *quelles que soient la valeur agronomique des sols ou la nature des cultures pratiquées* »¹⁷. Par ailleurs, les TCP peuvent ne pas être visibles depuis l'extérieur et ne jouer ainsi aucun rôle paysager¹⁸.

Le ministre de l'équipement a considéré que la délimitation de TCP n'était pas liée « *à une exploitation effective des terrains au moment de leur classement [...] mais seulement à la finalité d'usage que la commune entend garantir* »¹⁹. La cour

¹⁴ Le Guide des POS de 1980 a d'ailleurs clairement écarté cette possibilité : « *ces terrains, une fois classés, ne sont plus soumis qu'aux dispositions prévues par les articles L. 130-1 et R. 130-1 et suivants du code de l'urbanisme* » (Ministère de l'environnement, *Plan d'occupation des sols*, t. 1, *Le règlement*, 1980, p. 186).

¹⁵ Une proposition de loi sénatoriale du 24 juillet 2002 relative aux jardins familiaux (session extraordinaire 2001-2002, prop. n°368) suggérait d'insérer dans le code rural la définition suivante : « *On entend par jardins familiaux les terrains divisés en parcelles, affectées par les associations de jardins familiaux à des particuliers y pratiquant le jardinage pour leurs propres besoins et ceux de leur famille, à l'exclusion de tout usage commercial* ».

¹⁶ Il n'y a pas d'erreur de droit ni d'erreur manifeste d'appréciation à classer en TCP des terrains « *se présentant sous la forme de jardins d'agrément, de potagers et de vergers* » : CE 12 juill. 1993, Communauté urbaine de Strasbourg, req. n°s 115247, 115253, 115447. Voir aussi : Ministère de l'environnement, *Plan d'occupation des sols*, t. 1, *Le règlement*, 1980, p. 186 ; Rép. min., QE Emile Koehl, n°4115, JOAN 2 janv. 1989, p. 61.

¹⁷ CE 12 juill. 1993, préc.

¹⁸ À propos de terrains clos de murs : CE 12 juill. 1993, préc.

¹⁹ Rép. min., QE Emile Koehl, n°4115, préc.

administrative d'appel de Versailles précise cependant que les terrains, s'ils ne sont pas actuellement cultivés, doivent avoir « *fait l'objet de cultures dans le passé* »²⁰. On suppose qu'il doit s'agir d'un passé proche. Le classement en TCP a donc **pour objet de maintenir une vocation culturelle** et non de promouvoir la mise en culture de terrains qui n'ont pas et n'ont pas eu cette vocation.

L'article **L. 123-1-5, 9°** ne limite pas la surface des TCP. Il est cependant logique de considérer que cette protection ne concerne que des **terrains de dimensions réduites** (au maximum quelques hectares). Pour les espaces cultivés plus vastes, le classement en zone A, parce que moins contraignant, paraît mieux adapté²¹.

Contrairement aux espaces boisés classés, qui peuvent être créés dans toute zone du PLU, les TCP ne peuvent, selon l'article **L. 123-1-5, 9°** être délimités que « *dans les zones urbaines* », c'est-à-dire les **zones U**. Une réponse ministérielle indique que la protection des terrains cultivés est destinée spécialement aux « *terrains enclavés dans une zone urbaine* »²², mais on peut penser que le classement en TCP est aussi applicable à des terrains qui ne sont pas « enclavés » mais en limite d'une zone urbaine. Il est dommage que les TCP ne puissent pas être créés au sein des zones à urbaniser (AU) où certains terrains cultivés périurbains (notamment des terrains maraîchers) gagneraient à être protégés immédiatement (pour les mettre à l'abri de la spéculation foncière, puis intégrés aux futures opérations d'extension urbaine) ; à défaut, le zonage A est la seule solution.

b) Régime légal des terrains cultivés à protéger

L'article **L. 123-1-5, 9°** organise un **régime très sommaire de protection** des TCP. Il résulte d'une part de la dénomination même des TCP qu'ils sont **protégés**. Par analogie avec les EBC, on peut donc penser, d'une part, qu'ils ne peuvent changer d'affectation (il est donc interdit de leur donner une affectation autre que culturelle, mais rien n'empêche cependant qu'ils soient laissés à l'abandon...) et, d'autre part, qu'est proscrit tout mode d'utilisation du sol de nature à compromettre leur conservation. À cet égard, l'article **L. 123-1-5, 7°** précise que les TCP sont « *inconstructibles, quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent* ». En dépit de l'inconstructibilité énoncée sans nuance par la loi, on peut penser que sont cependant admises dans les TCP les constructions en lien avec leur affectation (murs de clôture, abris de jardins, serres, locaux d'accueil dans les jardins familiaux, etc.).

Contrairement aux « *éléments de paysage* » protégés au titre de l'article **L. 123-1-5, 7°** et aux espaces boisés classés de l'article L. 130-1, les travaux (autres que les travaux de construction) ayant pour objet de modifier un TCP (par exemple la coupe des arbres d'un verger) ne sont **pas soumis à déclaration préalable**, et ne font donc l'objet d'aucun contrôle administratif préventif.

²⁰ En classant en TCP des terrains qui « *n'ont pas fait l'objet de cultures dans le passé et [...] sont toujours à l'état de friches* », une commune commet donc une erreur de droit : CAA Versailles, 6 avr. 2006, Meichel c. Commune de Saint-Martin-du-Tertre, reqs. n°04VE02945.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

c) Les terrains cultivés à protéger et l'article 13

La question se pose de **savoir s'il est indispensable de mentionner les TCP dans le règlement écrit du PLU** pour que le régime légal de protection de ces espaces soit applicable. La partie réglementaire du code relative au contenu du PLU se contente de prévoir que « *Les documents graphiques [...] font [...] apparaître, s'il y a lieu : / 1° Dans les zones U : / a) Les terrains cultivés à protéger et inconstructibles délimités en application du 9° de l'article L. 123-1-5* ». La portée réglementaire des documents graphiques ne faisant plus de doute depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU (c. urb., art. L. 123-5, al. 1), la seule délimitation graphique des TCP suffit donc à rendre opposable leur dispositif légal de protection. Pour des raisons de bonne lisibilité du PLU, il est cependant opportun d'en faire mention à l'article 13 des règlements de zone (par exemple : « *Les terrains cultivés à protéger délimités sur les documents graphiques sont soumis aux dispositions de l'article L. 123-1-5, 9° du code de l'urbanisme* »).

Plus délicate est la question de **savoir si les auteurs du PLU peuvent compléter, dans l'article 13, le régime légal des TCP**, dont on a vu qu'il était très sommaire (*supra* b). Il pourrait notamment être utile de préciser en quoi consiste la protection des TCP et d'indiquer quels types de constructions y sont admis par exception au principe d'inconstructibilité énoncé par l'article L. 123-1, 9°. Comme cela a déjà été souligné à propos des espaces boisés classés, cette possibilité reste cependant juridiquement incertaine.