

## >> LE TRAITEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PAYSAGER DES ESPACES NON BÂTIS ET ABORDS DES CONSTRUCTIONS DANS LE REGLEMENT DU PLU

Gilles Godfrin, Maître de conférences au CNAM, directeur de l'ICH

### SOUS-FICHE 2

### TRAITEMENT ENVIRONNEMENTAL ET PAYSAGER DES ESPACES NON BÂTIS

Il est rappelé (voir sous-fiche1) que l'intitulé du paragraphe du code de l'urbanisme relatif au traitement environnemental et paysager de certains espaces distingue les « *espaces non bâtis* » des « *abords des constructions* ». Les règles applicables aux premiers, contrairement à celles applicables aux seconds, sont donc celles qui s'appliquent indépendamment de tout projet de construction ou d'aménagement et qui consistent pour l'essentiel à protéger certains espaces considérés en raison de leurs qualités écologiques et/ou paysagères.

Les règles de protection écologique et/ou paysagère des espaces non bâtis peuvent être distinguées selon leur fonction principale :

- la protection des continuités écologiques et autres écosystèmes,
- la protection d'éléments de paysage,
- la protection spécifique des espaces boisés,
- la protection spécifique des terrains cultivés,
- la création d'espaces verts publics.

## 1. Protection des continuités écologiques et des écosystèmes

### a) Protection d'espaces contribuant aux continuités écologiques

La circulation des espèces animales et végétales étant la condition de leur survie, les « continuités écologiques » sont devenues un enjeu majeur face à la diminution dramatique de la diversité biologique des territoires. La constitution, dans les documents de planification de différente échelle, d'une « trame verte et bleue », réseau d'espaces ou de corridors végétalisés et/ou humides faisant l'objet de mesures de protection et de mise en valeur, est donc le moyen de maintenir, voire de reconstituer, les continuités écologiques, et d'enrayer ainsi l'érosion de la biodiversité.

Selon l'article L. 371-1 du code de l'environnement, la trame verte (espaces naturels ou semi naturels divers) et la trame bleue (cours d'eau et autres zones humides) contribuent à

« diminuer la fragmentation et la vulnérabilité des habitats » des espèces de la faune et de la flore sauvages et à « faciliter les échanges génétiques nécessaires à leur survie », mais aussi à « améliorer la qualité et la diversité des paysages ». L'objectif est donc principalement écologique et accessoirement paysager.

L'article L. 113-29 du code de l'urbanisme, issu de la loi Biodiversité du 8 août 2016, permet au PLU de protéger les continuités écologiques : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer en espaces de continuités écologiques des éléments des trames verte et bleue [...] qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ». Il en est de même de l'article L. 151-23 : « *Le règlement peut [...] délimiter les sites et secteurs à protéger [...] pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. [...]. / Il peut localiser, dans les zones urbaines, [...] les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent* ». Dans la partie réglementaire du code, l'article R. 151-43 confirme les dispositions législatives : « *[Le] règlement peut : / 4° Délimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques et définir des règles nécessaires à leur maintien ou à leur remise en état [...].* ».

Bien que ces articles redondants présentent la protection des continuités écologiques comme une faculté accordée aux auteurs des PLU, il s'agit en réalité d'une obligation puisque l'article L. 101-2 cite, parmi les objectifs que doivent viser à atteindre les collectivités publiques, « *la création, la préservation et la remise en état des continuités écologiques* »<sup>1</sup>. Les espaces contribuant aux continuités écologiques sont délimités sur les documents graphiques du règlement du PLU, auquel renvoie nécessairement le règlement écrit. En effet, le nouvel article R. 151-11, issu du décret du 28 décembre 2015, dispose que « *lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément* ». Le règlement peut cependant aller plus loin que ce simple renvoi en précisant les règles de protection (par exemple, l'interdiction de la construction de bâtiments, de réaliser des clôtures pleines, de couper les arbres, d'imperméabiliser le sol...).

Si des espaces de continuité écologique peuvent être classés dans tous types de zones du PLU, c'est dans les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) qu'ils sont un enjeu d'une importance particulière. Les continuités écologiques y sont constituées d'une succession d'espaces au statut divers : parcs et jardins publics, jardins de cœurs d'îlots, espaces verts de grands ensembles, ripisylves urbaines, jardins familiaux...

Comme pour les « éléments de paysage » protégés et les « espaces boisés classés » (voir *infra*), la modification d'espaces contribuant aux continuités écologiques protégés par le PLU fait l'objet d'un contrôle administratif préventif : chaque fois qu'une autorisation n'est pas requise à un autre titre (travaux de construction ou d'aménagement), une décision de non opposition à déclaration préalable doit être obtenue (c. urb., art. R. 421-23, h et R. 151-43, 5°). En particulier, les coupes et abattages d'arbres nécessitent une telle autorisation, sauf exception pour l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts ainsi que

---

<sup>1</sup> Il convient de préciser que si l'obligation de réglementer découlant de l'article L. 101-2 peut être mise en œuvre par des dispositions introduites dans le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), peuvent aussi, à titre complémentaire ou alternatif, assurer la protection des continuités écologiques., comme le prévoit l'article L. 113-30. L'article L. 151-1, 1° précise pour sa part que les OAP peuvent notamment « *définir les actions ou opérations nécessaires pour mettre en valeur [...] les continuités écologiques* ». Voir les fiches relatives aux OAP.

pour les coupes et abattages encadrés par les procédures du code forestier (c. urb., art. L. 421-4, al. 3, L. 151-23, al. 1 et R. 421-23-2).

## b) **Emplacements réservés pour continuités écologiques**

Un autre moyen, plus volontaire, de préserver les continuités écologiques est le classement de certains des terrains concernés en emplacement réservé.

Selon l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme : « *Le règlement [du PLU] peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : / [...] 3° Des emplacements réservés [...] aux espaces nécessaires aux continuités écologiques [...].* ». L'article R. 151-43, 3° précise qu'en cas de délimitation de tels emplacements réservés, *le règlement doit « préciser leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires [...].*

La servitude d'emplacement réservé bloque – à titre conservatoire – l'utilisation des terrains concernés en l'attente d'une acquisition publique. L'article L. 230-4, relatif au droit de délaissement, évoque en effet « *les limitations au droit de construire* » cessant d'être opposables un an et trois mois après la mise en demeure d'acquiescer adressée au bénéficiaire de la réserve.

En pratique, le classement de terrains en emplacement réservé ne peut être qu'un instrument accessoire d'une politique globale de protection et de mise en valeur des continuités écologiques, car il est inenvisageable que l'ensemble des terrains composant la trame verte et bleue soit acquise par des personnes publiques. Il ne peut s'agir que d'une mesure d'application ponctuelle, ayant notamment pour objet, à la faveur d'une action publique dynamique (et coûteuse), de « renaturer » certains espaces artificialisés constituant des ruptures graves dans la continuité d'espaces ou corridors écologiques.

Les emplacements réservés pour continuité écologique apparaissent sur les documents graphiques du règlement du PLU. Ils peuvent se situer dans tous les types de zone, même s'ils ont surtout vocation à favoriser la reconstitution des continuités écologiques dégradées et donc à porter sur des terrains en zone U. Il est logique que les emplacements réservés pour continuités écologiques soient parties intégrantes des espaces contribuant aux continuités écologiques délimités par le PLU en application de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme (voir *supra*).

Conformément au nouvel article R. 151-11, l'opposabilité d'une règle graphique (telle que le classement de terrains en emplacement réservé) suppose qu'il y soit fait mention, et donc renvoi, dans le règlement écrit. Ce dernier peut d'autant moins être silencieux à propos des emplacements réservés délimités sur les documents graphiques que l'article R. 151-43 précité prévoit que le règlement précise la « *destination* » des emplacements ainsi que les « *collectivités, services et organismes publics bénéficiaires* », ce qui ne peut que prendre la forme d'une liste ou d'un tableau intégré ou annexé au règlement écrit.

Il est difficile cependant de comprendre ce qu'est la « *destination* » d'un emplacement réservé pour continuités écologiques ! Il est certain que ce terme est sans rapport avec la « *destination des constructions* » évoquée à l'article R. 151-27. Sans doute désigne-t-il simplement l'usage du sol envisagé : prairie, champ, verger, bois, jardin public...

En ce qui concerne le bénéficiaire de l'emplacement réservé, l'expression quelque peu maladroite de « *collectivité, service et organisme public bénéficiaire* » désigne la personne

publique<sup>2</sup> (commune, département, conservatoire du littoral...) qui sera amenée à acquérir les terrains réservés et à réaliser, le cas échéant, les travaux de restauration des continuités écologiques.

Comme pour les autres types d'emplacements réservés (pour la réalisation d'équipements ou d'un programme de logements défini), les terrains réservés pour continuités écologiques sont destinés à être acquis par vente de gré à gré, par exercice du droit de préemption, par expropriation, mais encore par délaissement (C. urb., art. L. 152-2). Dans ce dernier cas, l'initiative du transfert de propriété appartient au propriétaire. Au terme de la procédure de délaissement décrite aux articles L. 230-1 et suivants, si une cession amiable n'est pas intervenue et si, ni la personne publique bénéficiaire de la réserve, ni le propriétaire n'ont saisi le juge foncier en vue du transfert de propriété et de la fixation de l'indemnité de délaissement, la servitude d'emplacement réservé cesse automatiquement d'être opposable (C. urb., art. L. 230-4).

### c) Protection des sites et secteurs d'intérêt écologique

Indépendamment des continuités écologiques, le PLU peut, ponctuellement, protéger des espaces présentant un intérêt écologique. En effet, selon l'article L. 151-23 : « *Le règlement peut [...] délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique [...] et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. [...].* » Le 5° de l'article R. 151-43 confirme cette possibilité en termes similaires.

Il s'agit de tout terrain ou ensemble de terrains présentant une valeur écologique particulière, notamment en raison de la richesse de l'écosystème ou de la présence d'espèces animales ou végétales rares.

Ces sites et secteurs d'intérêt écologique sont délimités sur les documents graphiques du règlement du PLU. Le règlement écrit doit, en application de l'article R. 151-11, y faire renvoi, et peut édicter des règles de protection spécifiques.

Comme pour les « espaces contribuant aux continuités écologiques » (voir *supra*), les « éléments de paysage » protégés et les « espaces boisés classés » (voir *infra*), la modification ou la destruction d'un espace d'intérêt écologique protégés par le PLU fait l'objet d'un contrôle administratif préventif : chaque fois qu'une autorisation d'urbanisme n'est pas requise à un autre titre (travaux de construction ou d'aménagement), une décision de non opposition à déclaration préalable doit être obtenue (c. urb., art. R. 421-23 h et R. 151-43, 5°). Les coupes et abattages d'arbres, notamment, requièrent une décision de non opposition, sous réserve de certaines exceptions (c. urb., art. L. 421-4, al. 3, L. 151-23, al. 1 et R. 421-23-2).

---

<sup>2</sup> Seul le dernier alinéa de l'article L. 230-3 évoque clairement « *la personne publique au bénéfice de laquelle la réserve est inscrite au plan* ».

## 2. Protection d'éléments de paysage

Selon l'article L. 151-23, alinéa 1<sup>er</sup> du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage [...] et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation [...].* »

Cette faculté est reprise en des termes presque identiques par le 5<sup>o</sup> de l'article R. 151-43.

Il s'agit donc pour le PLU d'assurer la protection d'éléments végétaux ayant un impact visuel positif dans le tissu urbain : espaces verts publics ou privés, terrains cultivés (vergers, vignes...), groupes d'arbres, arbres isolés.

Les éléments de paysage protégés au titre de l'article L. 151-23, nécessairement évoqués dans le règlement écrit (art. R. 151-11 c. urb.), sont localisés sur les documents graphiques du PLU, dans toutes les zones. Ils peuvent éventuellement faire l'objet d'une liste annexée au règlement écrit. Ce dernier peut définir des règles spécifiques de protection<sup>3</sup>.

Ce type de protection constitue ainsi une alternative à la protection, en tant qu'espace boisé classé (EBC) ou que terrain cultivé à protéger (TCP) (voir *infra*). L'avantage est d'échapper au régime très rigide des EBC et des TCP. Les auteurs du PLU ont en effet la faculté de définir des règles de protection plus souples en admettant certaines altérations.

Il peut ainsi être prévu que les limites d'un espace protégé en tant qu'élément de paysage puissent évoluer, à certaines conditions. Tel est le cas des « espaces verts protégés » du POS puis du PLU de Paris<sup>4</sup>. Cette souplesse permet d'assurer la protection du patrimoine végétal, sans pour autant bloquer des projets immobiliers par ailleurs souhaitables, et cela d'autant plus qu'ils pourront être l'occasion d'une mise en valeur des espaces considérés.

De même, lorsqu'un élément de paysage est composé d'arbres, l'abattage d'arbres malades ou morts, ou encore gravement gênants, pourra être admis.

Parmi les prescriptions destinées à protéger les arbres, il est envisageable de proscrire les élagages drastiques et toute autre intervention susceptible de supprimer leur qualité paysagère voire à compromettre leur survie.

Comme pour les « espaces contribuant aux continuités écologiques », les « sites et secteurs d'intérêt écologique » (voir *supra*) et les « espaces boisés classés » (voir *infra*), la modification ou la suppression d'un élément de paysage protégé par le PLU fait l'objet d'un contrôle administratif spécifique : une décision de non opposition à déclaration préalable est requise chaque fois qu'une autorisation d'urbanisme n'est pas nécessaire à un autre titre (travaux de construction ou d'aménagement) (c. urb., art. R. 421-23 h et R. 151-43, 5<sup>o</sup>). Pour ceux de ces éléments de paysage qui sont arborés, sont notamment concernés les coupes et abattages d'arbres, sauf exception pour l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis

<sup>3</sup> Le juge administratif peut cependant être amené à censurer des règles de protection jugées trop contraignantes au regard des nécessités de la protection d'un espace arboré. Ainsi, si une commune n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en protégeant, comme élément de paysage, un verger « *nonobstant la circonstance que les arbres dudit verger seraient vieux et de qualité médiocre* », elle a cependant imposé aux propriétaires des « *contraintes non justifiées* » en exigeant qu'en cas d'abattage, les arbres fruitiers soient remplacés par des arbres fruitiers de même essence que les spécimens abattus (CAA Paris, 11 juill. 2006, Z.c. Commune de Samoisi-sur-Seine, req. n° 03PA04508).

<sup>4</sup> Le PLU de Paris (reprenant l'ancien POS) délimite des « *espaces verts protégés* » (EVP). Un EVP est défini dans l'article UG13 comme « *un ensemble paysager existant sur un ou plusieurs terrains, [protégé] pour son rôle dans le maintien des équilibres écologiques, sa qualité végétale ou arboricole* ». Sa modification est admise à condition que sa superficie totale et que ses surfaces en pleine terre ne soient pas réduites et que sa qualité initiale soit améliorée ou au moins maintenue. Pour une application jurisprudentielle, voir CE 18 oct. 1995, SCI du Parc de Vaugirard, req. n°s 122365, 130014, 144826, 157728).

et des bois morts ainsi que pour les coupes et abattages encadrés par les procédures du code forestier (c. urb., art. L. 421-4, al. 3, L. 151-23, al. 1 et R. 421-23-2).

### 3. Protection des espaces boisés

En vertu de l'article L. 113-1 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 ou des plantations d'alignements.* »

L'article L. 113-2 précise :

« *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 [...].* »

La délimitation d'espaces boisés classés (EBC) est une faculté offerte aux auteurs des PLU, comme toutes les autres règles que le code les habilite à édicter (à l'exception du zonage). 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. 121-27 c. urb.).

Il importe de définir les EBC avant de présenter les contraintes qui en résultent pour le propriétaire. Restera à comprendre quelle place peuvent prendre les EBC au sein du règlement du PLU.

#### 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. 113-1 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* »<sup>5</sup>, quelle que soit sa qualité<sup>6</sup>, mais il peut aussi concerner un boisement « *à créer* », c'est-à-dire porter sur des terrains actuellement sans arbres<sup>7</sup>. 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. 113-1 n'encadre pas explicitement les dimensions des EBC. Toutefois, il n'est pas certain que la protection comme EBC puisse concerner des espaces

<sup>5</sup> La distinction faite par l'article L. 130-1 entre conservation et protection est assez mystérieuse...

<sup>6</sup> 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* ».

<sup>7</sup> CE 5 déc. 1986, préc. : « *un tel classement [comme espace boisé classé] n'est [...] pas subordonné [...] à l'existence d'un tel boisement* ».

de surface très réduite (bosquets, jardins particuliers arborés...), dès 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. 151-23 paraît donc préférable. À l'inverse, pour les boisements d'une certaine importance, le classement en zone naturelle et forestière (N) paraît mieux adapté.

S'agissant des alignements d'arbres, des haies et des arbres isolés, l'article L. 113-1 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. 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 bénéficient désormais, dans le code forestier, d'un régime très protecteur. On peut donc penser que la doctrine administrative préconisant le classement systématique comme EBC des forêts domaniales et autres forêts publiques<sup>8</sup> 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 constructions<sup>9</sup>.

## b) Régime légal des espaces boisés classés

L'article L. 113-2 interdit « tout changement d'affectation » des EBC. La notion d'affectation n'est cependant 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.

---

<sup>8</sup> Circulaire du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 m<sup>2</sup> 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 ».

L'article L. 113-2 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* »<sup>10</sup>. 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 EBC<sup>11</sup> ou l'empiètement d'un bâtiment<sup>12</sup>. 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 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. 151-23 (ils définissent alors librement le régime de protection adapté) plutôt que de les classer en EBC.

Comme pour les « éléments de paysage », les « espaces contribuant aux continuités écologiques » et les « sites et secteurs d'intérêt écologique » (voir *supra*), les interventions susceptibles d'altérer les EBC font l'objet d'un contrôle administratif préventif. En effet, les coupes et abattages d'arbres<sup>13</sup> nécessitent une décision de non opposition à déclaration préalable (c. urb., art. R. 421-23 g). Une telle autorisation n'est cependant pas nécessaire pour l'enlèvement des arbres dangereux, des chablis et des bois morts (c. urb., art. R. 421-23-2, 1°), ni pour les coupes et abattages encadrés par les procédures du code forestier (c. urb., art. R. 421-23-2, 2° à 4°). 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 s'agit de boisements ou éléments arborés à vocation d'agrément urbain (espaces verts publics) 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 par « *des raisons de sécurité, réaménagement ou vieillesse* »<sup>14</sup>. 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* »<sup>15</sup>. Dans les deux cas, la décision de non-opposition à une coupe ou à un

<sup>10</sup> Circulaire du 1<sup>er</sup> août 1977, préc., p. 266.

<sup>11</sup> CE 13 mars 1989, SCI Boulevard des Lions, req. n° 61117 - CE 22 juin 1990, Sesini, req. n° 66815.

<sup>12</sup> CE 22 avr. 1992, Société HLM de la ville de Laval, req. n° 91436.

<sup>13</sup> La circulaire du 1<sup>er</sup> 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* ».

<sup>14</sup> Circulaire du 1<sup>er</sup> août 1977, préc., p. 264.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 265. On peut cependant se demander si les services décentralisés en charge de l'instruction des déclarations de coupes et abattages d'arbres, disposent de la compétence technique pour exercer un tel contrôle sur les méthodes d'exploitation sylvicole...

abattage d'arbres pourra être assortie de l'obligation de procéder à des plantations de remplacement, obligation qui conditionnera parfois la légalité de la non-opposition<sup>16</sup>.

### c) **Les espaces boisés classés dans le règlement du PLU**

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, les EBC ne sont évoqués que par l'article R. 151-31 : « *[Les] documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : / 1° Les espaces boisés classés définis à l'article L. 113-1 [...].* » Cela peut laisser entendre que le règlement écrit n'a pas à mentionner les EBC. Toutefois, le nouvel article R. 151-11, issu du décret du 28 décembre 2015, dispose que « *lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément* ». On peut donc penser que la seule délimitation graphique des EBC ne suffit pas à rendre opposable le dispositif légal de protection. C'est d'ailleurs la position qu'avait tenu le Conseil d'État dans un arrêt non publié de 1999<sup>17</sup>. Il peut cependant ne s'agir que d'un simple renvoi (par exemple : « *Les espaces boisés classés délimités sur les documents graphiques sont soumis aux dispositions des articles L. 113-1 et suivants du code de l'urbanisme* »).

Se pose alors la question de savoir si les auteurs du PLU peuvent compléter, dans le règlement écrit du PLU, le régime légal des EBC, dont on a vu qu'il était relativement sommaire (voir *supra*). 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 types de coupes et abattages d'arbres admis 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 incertaine<sup>18</sup>. 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. 113-1, ils ont toujours la faculté de les protéger en tant qu'« *éléments de paysage* » au titre de l'article L. 151-23 (voir *supra*).

## 4. **Protection des terrains cultivés**

Selon l'article L. 151-23, alinéa 2 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut [...] localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés [...] à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent.* »

<sup>16</sup> 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* ».

<sup>17</sup> CE, 17 nov. 1999, n° 186258, Fotso.

<sup>18</sup> 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).

L'article R. 151-43 confirme cette faculté : « [Le] règlement peut : / [...] 6° Délimiter dans les documents graphiques les terrains [...] en zone urbaine en application du second alinéa de l'article L. 151-23 [...] »

Il convient de définir les terrains cultivés protégés (TCP) avant d'en présenter le régime juridique légal. Comme pour les espaces boisés classés, il faut aussi se demander quelle place peuvent prendre les TCP au sein du règlement du PLU.

#### a) Nature et localisation des terrains cultivés protégés

La notion de « *terrains cultivés* » doit s'entendre de manière compréhensive : il peut s'agir de jardins familiaux<sup>19</sup>, de terrains maraîchers, de vergers, de vignobles, de pépinières, ou encore de jardins potagers particuliers. Plus discutable est la possibilité de classer comme TCP des jardins d'agrément, comme ont pu l'admettre certains arrêts<sup>20</sup>, puisque l'objectif poursuivi par le code est manifestement de protéger l'agriculture urbaine. Le Conseil d'État, peu exigeant, permet cependant le classement en TCP des terrains non construits « *quelles que soient la valeur agronomique des sols ou la nature des cultures pratiquées* »<sup>21</sup>. Par ailleurs, les TCP peuvent ne pas être visibles depuis l'extérieur et ne jouer ainsi aucun rôle paysager<sup>22</sup>.

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* »<sup>23</sup>. La cour 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* »<sup>24</sup>. 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. 151-23 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 agricole (A), parce que moins contraignant (sont notamment admises les constructions nécessitées par l'activité agricole), paraît mieux adapté<sup>25</sup>.

Contrairement aux espaces boisés classés (EBC, voir *supra*), qui peuvent être créés dans toute zone du PLU, les TCP ne peuvent, selon l'article L. 151-23 être délimités que « *dans*

<sup>19</sup> Une proposition de loi sénatoriale du 24 juillet 2002 relative aux jardins familiaux (session extraordinaire 2001-2002, prop. n° 368) suggérerait 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* ».

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> CE 12 juill. 1993, préc.

<sup>22</sup> À propos de terrains clos de murs : CE 12 juill. 1993, préc.

<sup>23</sup> Rép. min., QE Emile Koehl, n° 4115, préc.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Rép. min., QE Emile Koehl, n° 4115, préc.

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* »<sup>26</sup>, 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 être intégrés aux futures opérations d'extension urbaine ; à défaut, le zonage A est la solution.

#### **b) Régime légal des terrains cultivés protégés**

L'article L. 151-23 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'alinéa 2 de l'article L. 151-23 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* » et « *secteurs à protéger pour des motifs écologiques* » du premier alinéa de l'article L. 151-23 et aux EBC de l'article L. 113-1 (voir *supra*), les travaux (autres que les travaux de construction ou d'aménagement) ayant pour objet de modifier un TCP (par exemple la coupe des arbres d'un verger) ne sont pas soumis à autorisation d'urbanisme, et ne font donc l'objet d'aucun contrôle administratif préventif.

#### **c) Les terrains cultivés protégés dans le règlement du PLU**

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. L'article R. 151-43 du code de l'urbanisme se contente d'indiquer que les TCP sont délimités « *dans les documents graphiques*. Néanmoins, le nouvel article R. 151-11, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 précise que « *lorsqu'une règle fait exclusivement l'objet d'une représentation dans un document graphique, la partie écrite du règlement le mentionne expressément* ». Une phrase de renvoi du règlement écrit aux documents graphiques est donc requise (par exemple : « *Les terrains cultivés à protéger délimités sur les documents graphiques sont soumis aux dispositions de l'article L. 151-23, alinéa 2 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 (très sommaire) des TCP. Il pourrait notamment être utile de préciser en quoi consiste la protection des TCP et d'indiquer quels types de constructions y

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

sont admis par exception au principe d'inconstructibilité énoncé par l'article L. 151-23. Comme cela a déjà été souligné à propos des EBC, cette possibilité reste cependant juridiquement incertaine.

## 5. Création d'espaces verts publics

### a) Emplacements réservés pour espaces verts publics

Selon l'article L. 151-41 : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : / [...] 3° Des emplacements réservés aux espaces verts [...].* » Le 3° de l'article R. 151-43 reprend cette disposition.

Les espaces verts concernés sont des espaces verts publics (parcs, jardins publics, squares...). Les terrains réservés ont vocation à être acquis par une personne publique, le plus souvent la commune, qui se chargera de leur aménagement et de leur ouverture au public.

Les modalités d'inscription dans le règlement du PLU, les effets de cette inscription et les procédés d'acquisition (notamment par délaissement) sont les mêmes que pour les emplacements réservés pour continuités écologiques (voir *supra*).

### b) Localisation d'espaces verts publics

L'article L. 151-41 dispose que, « *dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des [...] espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés [...].* »

Il s'agit d'un système très proche de celui des emplacements réservés pour espaces verts publics (voir *supra*). Il existe cependant plusieurs différences :

En premier lieu, les documents graphiques n'ont pas à définir le périmètre exact de l'espace vert concerné, mais seulement sa « *localisation prévue* », c'est-à-dire sa localisation approximative. Est donc préservée la possibilité de réaliser à terme un espace vert qui est déjà situé mais non précisément délimité.

En second lieu, alors que des emplacements peuvent être réservés dans n'importe quelle zone du PLU, la localisation d'espaces verts publics (ou autres équipements publics d'ailleurs) n'est possible que dans les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU).

En troisième lieu, le droit de délaissement est toujours exercé à l'égard de la commune : c'est à elle qu'est adressée la mise en demeure d'acquiescer (c. urb., art. L. 152-2, al. 2) alors que, dans les emplacements réservés, elle est adressée à la personne publique désignée par le règlement.