

Projet d'arrêté relatif aux obligations légales de débroussaillage pris en application de
l'article L. 131-10 du code forestier
NOR : AGRT2402972A

Motifs de la décision

1/ Contexte

Le projet d'arrêté soumis à consultation, prévu par l'article L.131-10 du code forestier dans sa rédaction résultant de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023, définit le socle des modalités de mise en œuvre des Obligations légales de débroussaillage (OLD) que doivent contenir les arrêtés préfectoraux, en vue de l'harmonisation de ces derniers. Il précise le champ des modalités spécifiques pouvant être définies par le préfet pour tenir compte des enjeux locaux, ainsi que les mesures permettant l'articulation de ces travaux avec les enjeux de protection des espèces afin que les travaux de débroussaillage, menés en application des OLD, ne constituent pas un risque suffisamment caractérisé d'atteinte aux espèces et à leurs habitats, au sens de l'avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2022 n°46356.

Une consultation du public a été menée du 5 au 26 février 2024 inclus sur le projet d'arrêté susmentionné.

130 contributions ont été déposées dans les délais de la consultation. Une majorité des participants Une majorité des participants a exprimé une position défavorable ou plutôt défavorable.

2/ Réponse aux avis

2.1. Travaux de débroussaillage

Les principaux points soulevés à ce sujet dans les contributions appellent les réponses suivantes.

Certains avis font part d'une inquiétude relative à l'impact du débroussaillage sur la régénération forestière, sur la faune et la flore ou sur les sols. Or, les travaux de débroussaillage menés en application des OLD sont des travaux d'intérêt général qui visent à garantir la santé et la sécurité publiques mais aussi à protéger les forêts, en particulier les habitats naturels forestiers susceptibles d'abriter des espèces protégées. En outre, le projet d'arrêté précise comme le prévoit l'article L.131-10 du code forestier, l'articulation de ces travaux avec la protection de la faune et de la flore sauvages, au travers de la définition de mesures d'évitement et de réduction de l'impact sur la faune et la flore, qui sont également de fait favorables à la régénération naturelle et à la préservation des sols.

Des demandes d'exonération de débroussaillage pour certaines constructions dans certains contextes sont formulées. Les types de bâtis et d'espaces sur lesquels s'appliquent les OLD sont définis par la partie législative du code forestier. Cet arrêté ne peut y apporter de modifications.

Une trop grande latitude laissée aux préfets ou un besoin d'harmonisation des mesures et quotités fixées par le préfet de département sont évoqués dans certaines contributions. Or, il revient au préfet en vertu du code forestier, d'arrêter les modalités de mise en œuvre du débroussaillage selon la nature des risques. Les dispositions du projet d'arrêté garantissent un socle commun à l'ensemble des

arrêtés préfectoraux, tout en permettant aux préfets de préciser et adapter localement les modalités en fonction des enjeux et en veillant à la cohérence avec les départements limitrophes.

De nombreux avis demandent de définir certains termes ou préciser des modalités de mises en œuvre. Certaines notions, telles que celles des constructions, installations et chantiers de toute nature, sont déjà explicitées dans des documents de référence existants tels que le guide technique sur les OLD, disponible au lien suivant : <https://agriculture.gouv.fr/un-guide-technique-sur-les-obligations-legales-de-debroussaillage-old>. D'autres définitions et précisions seront apportées, en complément, dans une note technique aux préfets qui accompagnera la prise de ce nouvel arrêté.

Cependant, il est décidé de modifier le projet d'arrêté sur les points ci-après.

Pour donner suite à des difficultés d'interprétation exprimées ou constatées concernant certaines modalités de débroussaillage, quatre d'entre elles font l'objet de modifications dans un objectif de clarification :

- En ce qui concerne l'élagage des arbres prévu au e) de l'article 1, la rédaction est simplifiée et l'éventuel dimensionnement correspondant relèvera du préfet de département, comme pour les autres modalités.
Cette modalité est rédigée comme suit : « *e) l'élagage des arbres et arbustes afin qu'aucune branche ne retombe près du sol* »
- En ce qui concerne les voies de circulation et d'accès mentionnés au f) de l'article 1, certaines observations évoquent des inquiétudes sur la hausse de la circulation dans les zones débroussaillées aux abords de ces voies. Or, la modalité ne consiste pas à créer de nouveaux accès, mais seulement à dégager des voies existantes de façon suffisante pour y permettre le passage des véhicules de secours.
Cette modalité est ainsi rédigée pour la rendre plus lisible : « *f) le dégagement de toute végétation présente au-dessus de l'ensemble des voies ouvertes à la circulation publique et des voies d'accès aux constructions, chantiers ou installations de toute nature. Le gabarit dégagé doit permettre la circulation des engins de secours et d'incendie sur ces voies. Cette modalité s'applique sans préjudice le cas échéant de leur débroussaillage latéral dans les largeurs définies par l'arrêté préfectoral* » ;
- En ce qui concerne l'élimination des rémanents et produits végétaux issus du débroussaillage mentionné au g) de l'article 1, des inquiétudes sont exprimées quant aux effets sur les sols. Or, la suppression des rémanents permet de diminuer le combustible à proximité de zones sensibles pour la sécurité des populations et de faciliter l'accès des services de secours en cas de sinistre. La surface des OLD est faible par rapport à la surface forestière, et l'impact potentiel sur les sols donc limité. De nombreuses demandes portent en outre sur la définition du mode d'élimination et, à ce titre, sur l'intégration ou à l'inverse l'exclusion explicites de certaines méthodes dans l'arrêté.
Afin de clarifier les méthodes possibles, sont ajoutés les mots en italique dans la description de cette modalité : « *g) l'élimination par broyage ou par exportation de l'ensemble des rémanents et produits végétaux issus du débroussaillage. L'élimination peut exceptionnellement être réalisée par brûlage lorsque ni le broyage ni l'exportation ne sont possibles, dans le respect des dispositions locales encadrant l'emploi du feu.* »
- En ce qui concerne la modalité complémentaire de mise à distance des houppiers des arbres entre eux mentionnée à l'article 2, plusieurs contributions demandent de clarifier l'articulation de cette modalité avec le c) et le d) du II de l'article 1, voire d'intégrer cette modalité dans le socle de l'article 1.

Compte-tenu des incidences potentielles en termes de gestion forestière, et des difficultés liées à sa mise en œuvre, la modalité de mise à distance des houppiers des arbres entre eux a vocation à s'appliquer dans les secteurs les plus sensibles en termes de risque incendie, là où la continuité horizontale de la canopée doit être interrompue.

A l'inverse, la modalité prévue au d) de l'article 1 concerne la coupe d'arbres à proximité des bâtis, afin de créer une distance suffisante pour protéger ces derniers. Elle a donc vocation à faire partie du socle minimal obligatoire de la mise en œuvre des OLD.

Enfin, le caractère optionnel de la modalité mentionnée à l'article 2 permettait déjà de répondre aux inquiétudes exprimées sur le risque de mise en lumière du sous-étage forestier avec pour conséquence l'assèchement des sols et le développement de la strate herbacée.

En conclusion, une précision relative à l'objectif de la modalité mentionnée à l'article 2 est ajoutée, afin de la rendre plus compréhensible et mieux la distinguer de la modalité de mise à distance de la végétation par rapport aux bâtis. L'objectif de cette modalité est rédigé comme suit : *afin de diminuer le volume combustible et de ralentir la propagation du feu en cime par une mise à distance suffisante des houppiers des arbres entre eux.* »

2.2. Enjeux locaux, articulation avec la protection de la faune et de la flore et mesures d'évitement et de réduction

Les principaux points soulevés à ce sujet dans les contributions appellent les réponses suivantes.

Des contributions demandent de préciser certaines notions relatives aux enjeux locaux, telles que les « espèces protégées menacées au niveau régional », ou aux mesures d'évitement et de réduction. Comme indiqué supra, des définitions et précisions seront apportées, en complément des documents de référence déjà existants, dans une note technique aux préfets qui suivra la prise de ce nouvel arrêté. Concernant la qualification de la notion d'espèces protégées menacées au niveau régional, elle se fondera sur des classifications reconnues.

Plusieurs contributions demandent des précisions sur l'articulation des dispositions de l'arrêté avec les réglementations relatives aux aires protégées, indiquant notamment que le respect des mesures d'évitement et de réduction prévues n'exonère pas de l'obtention des travaux des autorisations propres à chaque espace naturel protégé. Certaines proposent l'intégration d'un article complémentaire à l'arrêté sur ce point. Or, cette précision n'aurait pas d'autre effet que de rappeler le droit, ce qui est inutile dans un texte réglementaire qui se doit en outre d'être le plus simple possible.

Plusieurs contributions demandent des précisions sur l'articulation avec la dérogation « Espèces protégées » et la séquence Eviter-réduire-compenser. Certaines demandent de supprimer la mention de l'article 4.III, relative à la portée juridique de l'arrêté vis-à-vis des travaux effectués en conformité avec les prescriptions de celui-ci. L'objet même des dispositions relatives à la faune et la flore du projet d'arrêté est de définir un socle de mesures d'évitement et de réduction, qui sera le cas échéant complété par des mesures spécifiques en fonction des enjeux identifiés localement, afin que les travaux de débroussaillage, menés en application des OLD et conformément à ces dispositions, ne constituent pas un risque suffisamment caractérisé d'atteinte aux espèces et à leurs habitats, au sens de l'avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2022 n°46356.

Beaucoup de contributions évoquent des mesures trop contraignantes et de nature à diminuer l'efficacité, voire la réalisation des OLD. A l'inverse, beaucoup mentionnent une trop grande latitude laissée aux préfets, estimant que les mesures de réduction et d'évitement fixées ne permettent pas de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé. Ainsi, plusieurs avis sont contre la fixation d'une période d'interdiction des travaux de broyage, notamment au regard de la difficulté déjà existante de réaliser les travaux de débroussaillage. A l'inverse, plusieurs avis souhaitent l'instauration d'une période fixe, déterminée

au niveau national, durant laquelle tous travaux de débroussaillage seraient interdits. Or, le projet d'arrêté prévoit que le préfet fixe obligatoirement une ou plusieurs périodes d'interdiction des travaux de broyage en cas d'enjeu local. La détermination de cette période doit rester de la compétence du préfet, à qui il revient de prendre en compte les besoins spécifiques des espèces présentes localement. Il en est de même vis-à-vis de l'opportunité de prescrire différentes mesures complémentaires qui ont pu être proposées.

Dans le même esprit, plusieurs contributions demandent le maintien systématique, et non au choix du préfet, des haies, plantations d'alignement et arbres isolés rendu possible par le paragraphe 3.I du projet d'arrêté, pour des raisons écologiques et paysagères. Le besoin de prise en compte de la nature des essences composant les éléments ainsi maintenus est souligné dans plusieurs observations. Or, une telle mesure de maintien pourra aussi faire partie des mesures d'évitement et de réduction prescrites par le préfet en fonction des enjeux locaux.

Cependant, il est décidé de modifier le projet d'arrêté sur les points ci-après.

- Pour plus de cohérence et de lisibilité du dispositif, l'ensemble des dispositions relatives à la protection de la faune et de la flore du projet d'arrêté, qui étaient réparties au sein des articles 3 et 4, sont regroupées au sein de l'article 4, qu'elles concernent le socle des mesures d'évitement réduction ou les mesures définies par le préfet en fonction des enjeux locaux. Ce regroupement entraîne l'ajout et la renumérotation de paragraphes et de mesures au sein de cet article, ainsi des modifications de mise en cohérence rédactionnelle. Ainsi, la mesure de période d'interdiction de broyage en cas d'enjeu local qui figurait au I.a) de l'article 4 est repositionnée dans un nouveau paragraphe III de cet article consacré à la prise en compte des enjeux locaux par le préfet.
- Afin de clarifier les zones dans lesquelles s'appliquent les mesures d'évitement et de réduction, leur définition au paragraphe I de l'article 4 est modifiée, en s'appuyant sur la liste exhaustive établie par le code forestier (article L. 111-2) pour l'application de son titre III relatif à la défense et lutte contre les incendies de forêt. Ces mesures s'appliquent ainsi : « dans les zones à débroussailler situées *sur les terrains en état de bois, forêts, landes, maquis et garrigues, ainsi que dans le périmètre soumis à obligation légale de débroussaillage des infrastructures linéaires* ».
- A la suite des nombreuses contributions sur la définition des enjeux locaux liés aux espèces protégées et les modalités d'accès à l'information de présence afférente, cette définition est étendue en dehors des aires protégées et clarifiée comme suit : « *En cas de présence avérée d'espèces protégées menacées au niveau régional et de leurs habitats au regard de l'inventaire du patrimoine naturel défini à l'article L411-1 A du code de l'environnement* ».
- D'autres clarifications sont apportées concernant la prise en compte des enjeux par le préfet et la prescription des mesures afférentes. La rédaction de la mesure de prescription de période d'interdiction de broyage fixée par le préfet en cas d'enjeu local, mentionnée à l'article 4, est modifiée selon les mots indiqués en italique, comme suit : « Il tient compte à cet effet des *périodes les plus sensibles* du cycle biologique des espèces concernées et du maintien de la fonctionnalité de leurs habitats ». Cette mesure ne s'applique pas aux opérations d'entretien courant de maintien en état débroussaillé menées dans le cadre des obligations légales de débroussaillage. Elle est complétée par les dispositions qui figuraient à l'article 3, assorties d'une explicitation de la possibilité d'appliquer des mesures complémentaires aux opérations d'entretien courant de maintien en état débroussaillé : « Il peut également prescrire toute autre mesure *destinée à répondre à cet enjeu local, y compris pour les opérations d'entretien courant de maintien en état débroussaillé.* »

- La mesure relative à la conservation d'arbres morts sur pied a fait l'objet de plusieurs avis de nature et sens différents. Le fait qu'un arbre mort favorise la propagation du feu est notamment évoqué. Après la phase de dépérissement durant laquelle l'arbre est en effet plus inflammable du fait de la présence de matière sèche fine, plusieurs études ont montré qu'un arbre mort sur pied n'apporte pas un risque supérieur à un arbre vivant. Il n'y a donc pas d'augmentation du danger de ce point de vue par la préservation d'arbres morts sur pied.

A l'inverse, d'autres avis font état d'un besoin de conserver également des arbres et branches morts au sol, ce qui renvoie aux réponses apportées supra sur la modalité d'élimination des rémanents.

Plusieurs avis soulignent le risque de conserver des arbres morts compte-tenu du risque de chute de branches ou de l'arbre lui-même. La rédaction intégrait déjà ce risque mais elle est précisée ainsi pour plus de clarté : « Pour les mesures de maintien d'îlots et de préservation d'arbres, *notamment d'arbres morts*, le représentant de l'Etat dans le département fixe les distances d'éloignement, les dimensions, les quantités et les densités applicables afin que ces prescriptions, établies dans un objectif de maintien des fonctionnalités écologiques liées à ces éléments, soient conciliables avec *les objectifs de sécurité des personnes et des biens vis-à-vis de la chute d'arbres et de branches*, de diminution de l'intensité des incendies, de limitation de leur propagation, de rupture suffisante de la continuité du couvert végétal et de renouvellement de l'état boisé. »

2.3. Elaboration de l'arrêté préfectoral

Les principaux points soulevés à ce sujet dans les contributions appellent les réponses suivantes.

Des contributeurs souhaitent, préalablement à la prise de l'arrêté préfectoral, l'association en amont de certains acteurs ou la consultation d'autres instances locales que celles qui sont déjà prévues dans le projet d'arrêté.

Les consultations prévues de la Commission départementale de sécurité et d'accessibilité et du Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel et de la Commission permettent déjà au préfet de tenir compte de l'avis des experts en matière de sécurité publique et de patrimoine naturel.

Les modalités d'organisation de la concertation locale relèvent du préfet. Elles pourront le cas échéant faire l'objet de recommandations conjointes de la part des Ministères en charge de la forêt et de la nature, afin d'attirer l'attention des préfets sur l'importance du dialogue local et de la mobilisation de certains acteurs, tels que les gestionnaires forestiers, d'infrastructures ou d'aires protégées, dans une perspective d'appropriation croisée des enjeux et mesures. Il n'est donc pas nécessaire de complexifier les dispositions de l'arrêté par un complément à ce sujet.

Certaines contributions portent sur le délai d'entrée en vigueur des arrêtés préfectoraux, dont la mise en conformité est prévue dans le délai d'un an après la parution de l'arrêté. Elles demandent soit une diminution soit une extension de ce délai.

Par conséquent, il est décidé de ne pas modifier le projet d'arrêté à ce sujet.