

Prise en compte du risque incendie de forêts dans l'urbanisme

Éléments pour la rédaction des Porter à
Connaissance de l'État

Juillet 2018



Prise en compte du risque incendie de forêts dans l'urbanisme

Éléments pour la rédaction des Porter à Connaissance de l'État (PAC)

Historique des versions du document

Version	Date	Commentaire
V0	13/04/17	version projet
V1	04/08/17	Deuxième version
V2	21/11/17	Troisième version après consultation des services
V3	23/04/18	Version corrigée
V4	05/07/18	Version finale après relecture DG

Equipe-projet

Cerema
<i>Michel Bacou (Méditerranée), Perrine Vermeersch (Sud-Ouest), Bernard Guézo (Territoires et ville)</i>

Références

Étude établie à la demande de la DGPR / SRNH/ BRNT

Les auteurs tiennent à remercier pour leur relecture attentive et constructive les services déconcentrés de l'état (DDTM13, DDTM40, DDT84, DDT86, DREAL Nouvelle Aquitaine), l'ONF, et le SDIS 79, ainsi que S. Olei du cerema

Photo de couverture : source DDTM13

Rapport	Nom
Établi par	Michel Bacou, Perrine Vermeersch (Cerema)
Relecture	DREAL NA, DDTM13, DDTM40, DDT84, DDT86, ONF, SDIS79, CeremaTV, DHUP
Vérifié par	Bernard Guézo (Cerema)

Résumé de l'étude : La présente étude constitue une note destinée aux services déconcentrés de l'État pour les aider à intégrer la prévention des incendies de forêts dans les porter à connaissance qu'ils doivent établir à l'intention des collectivités territoriales en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme. Elle présente aussi un ensemble d'éléments qui concourent grandement à la prévention du risque incendie de forêts.

SOMMAIRE

Introduction.....	5
1 - Le risque incendie de forêts.....	6
1-1 Le contexte général.....	6
1-2 Le plan national d'actions.....	8
1-3 La prise en compte des incendies de forêts dans l'aménagement.....	8
2 - Le porter à connaissance (PAC).....	14
2-1 Portée juridique du PAC.....	14
2-2. Éléments constitutifs d'un PAC relatif à la prévention des incendies de forêt.....	16
Conclusion.....	21
Annexe 1 : Exemples de trame de rédaction d'un PAC incendie de forêt.....	22
Annexe 2 : Exemples de principes généraux à intégrer pour l'élaboration ou la révision d'un PLU en zone soumise à un aléa subi feu de forêt.....	25
Annexe 3 : Ensemble de recommandations techniques intégrables au PAC pour la prise en compte du risque incendie de forêt.....	28
Lexique.....	40
Bibliographie.....	41

Introduction

La 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 territoire¹, précise les conditions suivant lesquelles la prévention de ce risque doit être assurée. Cette note a également pour objet de répondre aux attentes des services déconcentrés pour mettre en œuvre cette politique publique de prévention.

Aussi, indique-t-elle que, si le plan de prévention des risques incendies de forêts (PPRIF) constitue toujours l'outil de prévention de base en matière d'aménagement et d'urbanisme, il ne faut pas négliger les autres outils, notamment le porter à connaissance des documents d'urbanisme.

Le présent rapport a pour objet de guider les services en charge de l'aménagement, de l'urbanisme et de la prévention des risques, dans leur mission de porter à la connaissance des communes et des EPCI² les principes de prévention du risque incendie de forêts pour une bonne transcription de ces principes dans les documents d'urbanisme.



Illustration 1: Feu dans une forêt de pins (source : Observatoire régional des risques Nouvelle-Aquitaine)

1 Note disponible sur Légifrance : http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/08/cir_39929.pdf

2 EPCI : établissement public de coopération intercommunale

1 - Le risque incendie de forêts

1-1 Le contexte général

Un risque largement répandu, particulièrement marqué dans la moitié sud de la France

En France métropolitaine, les feux de forêt touchent potentiellement 6669 communes en France³, soit une commune sur six, dont les trois-quarts situés dans la moitié sud de la France. Chaque année, 4 000 départs de feux ont lieu en moyenne et 24 000 hectares de forêt sont incendiés.

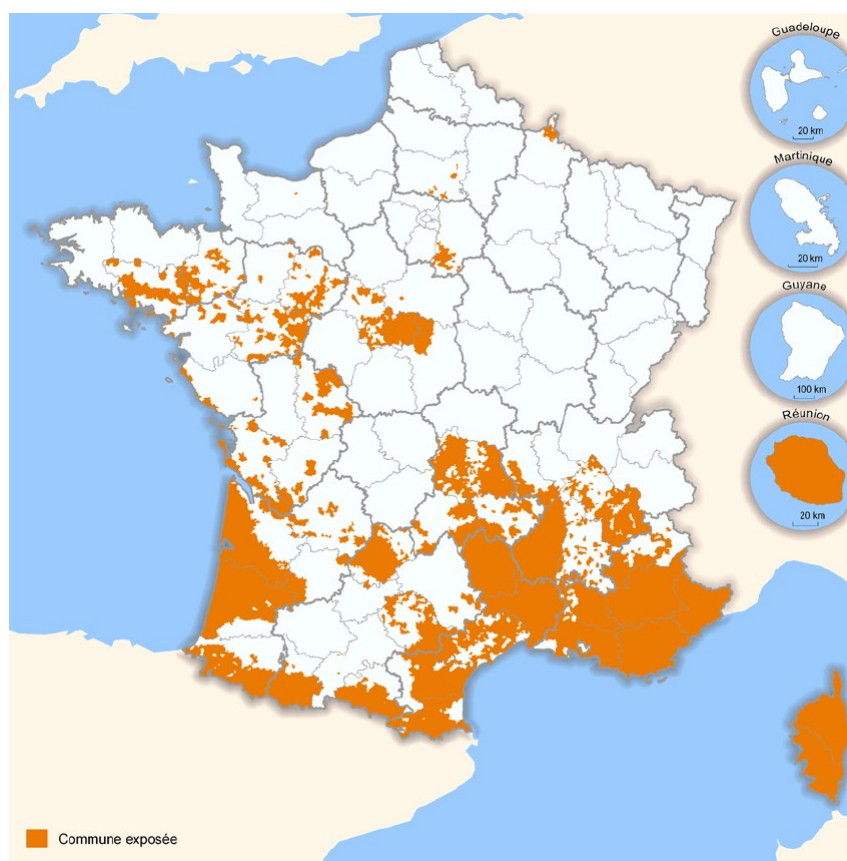


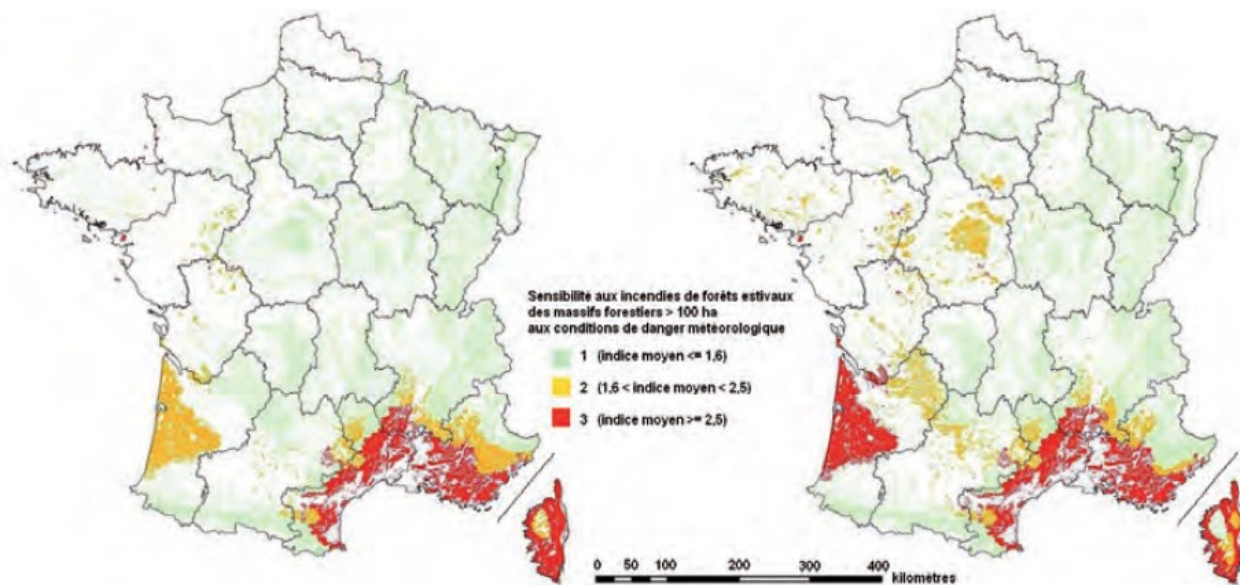
Illustration 2: Les communes exposées au risque feu de forêts en mars 2010 (source MTES)

Éléments déclencheurs et facteurs d'accroissement du risque

Les facteurs naturels propices aux incendies de forêts sont liés à la présence de la masse combustible et à son inflammabilité*, à la météorologie (sécheresse et vent), à la topographie du lieu et à la nature des sols qui influe fortement sur la capacité de rétention de l'eau dans les horizons superficiels. D'autres facteurs naturels liés au retrait de l'homme dans la gestion de l'espace jouent un rôle important : le développement de la biomasse par abandon de l'entretien de la forêt notamment en zone méditerranéenne, la déprise agricole à l'origine de friches particulièrement inflammables.

³ Source Gaspar. La base de Gestion ASsistée des Procédures Administratives relatives aux Risques (GASPAR), mise à jour par les services instructeurs départementaux, réunit des informations sur les documents d'information préventive ou à portée réglementaire.
<http://www.georisques.gouv.fr/dossiers/telechargement/gaspar>

Le changement climatique accroît également le risque d'incendies de forêts, et élargit, à des régions et départements plus septentrionaux, les zones susceptibles d'y être exposées, comme le montrent les cartes ci-dessous⁴.



Note : Les deux cartes ci-dessus indiquent pour les massifs de plus de 100 ha le degré de sensibilité actuel et à l'horizon 2040. Le niveau le plus élevé est en rouge, le niveau moyen en orange, et le niveau faible en vert. En blanc figurent les zones sans massif forestier supérieur à 100 ha ou à sensibilité très faible.

Illustration 3: Cartes de sensibilité aux incendies de forêts estivaux des massifs forestiers de plus de 100 ha sur la période 1989-2008 (à gauche) et à l'horizon 2040 (à droite) (Source : CGDD)

Le risque incendie de forêts est aggravé par la progression de la pression urbaine dans un contexte de croissance démographique très importante, le développement de l'habitat à l'interface des forêts, le non-respect des Obligations Légales de Débroussaillage* (OLD)... Le bâti et l'humain installés en zone forestière peuvent être victimes d'un feu de forêt, le phénomène est subi*. Mais ils peuvent également générer un feu, le phénomène est alors induit* par leur présence.

Contrairement aux autres risques naturels, l'action de l'homme est primordiale dans l'éclosion des feux. Le déclenchement de l'aléa peut provenir de négligences ou d'actes de malveillance. Les feux déclenchés par une origine naturelle représentent ainsi moins de 10 % du total des incendies.

Une interface* habitat-forêt contrainte et vulnérable

Les incendies de forêts mettent en question la sécurité des personnes, la protection des biens bâtis et des infrastructures. La vision des événements passés engage à une réflexion sur l'anticipation de ces situations de vulnérabilité*, en particulier sur les territoires où une forte pression foncière s'exerce. L'arrivée massive de nouveaux habitants dans le sud de la France génère en effet une forte demande en termes d'habitat, donc une augmentation importante du prix du foncier bâti et à bâtir à proximité des agglomérations attractives. Les nouveaux arrivants, en demande sociale d'habitat en milieu naturel, se tournent vers les communes périurbaines ou rurales, colonisant petit à petit les espaces autrefois agricoles ou les espaces forestiers sur terrains défrichés en bordure des massifs boisés, et augmentant de fait le linéaire d'interface* habitat-forêt.

4 Pour aller plus loin : voir le rapport de la mission interministérielle « Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts » (juillet 2010), disponible sur le site de la Documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000494/index.shtml>

1-2 Le plan national d'actions

La présente étude s'inscrit à la fois :

- dans la continuité de la 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. Cette note précise que le ministère en charge de l'écologie établira un programme d'actions, dont notamment un document visant à préciser le contenu du porter à connaissance (PAC) de l'État concernant la prise en compte du risque incendie de forêts lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- et dans le contexte du rapport de la Mission interministérielle d'évaluation relative à la défense contre l'incendie⁵ sorti en juin 2016. Entre autres mesures, la Mission appelle à poursuivre une politique volontariste de prévention pour faire face à la progression du mitage de la forêt par l'habitat. L'une des recommandations-clés qu'elle formule (recommandation n°17) vise :
 - d'une part, à la généralisation des PAC et des cartes d'aléas à l'ensemble des territoires exposés au risque incendie de forêts, comme à ceux qui sont susceptibles de l'être avec le changement climatique ;
 - et d'autre part, à la bonne traduction de ces éléments dans les documents d'urbanisme.

La présente étude se propose donc d'apporter des éléments de principe pour la rédaction des PAC intégrant le risque incendie de forêts, nécessaires aux collectivités locales à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme (compétences de planification urbaine et d'autorisations individuelles de construire).

1-3 La prise en compte des incendies de forêts dans l'aménagement

La planification offre des outils à mobiliser pour la prévention du risque incendie de forêts

En matière de planification, les principaux outils permettant d'assurer la prise en compte du risque d'incendie de forêts sont :

- les plans de prévention des risques incendies de forêts (PPRIF), à l'échelle communale ou de massif forestier ;
- et les documents d'urbanisme, en particulier :
 - les schémas de cohérence territoriale (SCoT), à l'échelle territoriale ou intercommunale ;
 - les plans locaux d'urbanisme (PLU), à l'échelle communale ou intercommunale (PLUi), et les documents en tenant lieu ;
 - les cartes communales (échelle communale).

5 Rapport disponible sur le site du CGEDD : http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/010331-01_rapport.pdf

Les plans de prévention des risques incendies de forêts

L'État prescrit l'élaboration d'un plan de prévention des risques incendies de forêts (PPRIF) lorsque l'importance des enjeux* exposés et l'intensité de l'aléa déterminent un niveau de risque élevé, pour lequel les atteintes à l'intégrité physique des personnes et les dégradations des biens sont fortement probables. Il est donc bien réservé aux territoires exposés à des niveaux de risque importants et à une pression foncière forte.

Comme les autres plans de prévention des risques naturels :

- le PPRIF est un outil visant à limiter, dans une perspective de développement durable, les conséquences humaines et économiques des catastrophes naturelles (dans ce cas précis : les incendies de forêts);
- Il permet de réglementer les modes d'utilisation, de réalisation et d'exploitation de tous les types de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle ;
- une fois approuvé, il vaut servitude d'utilité publique et doit, à ce titre, être annexé aux plans locaux d'urbanisme, ainsi qu'aux cartes communales.⁶

Dans les zones délimitées par le PPRIF, toute opération nouvelle d'aménagement mentionnée au titre Ier du livre III du code de l'urbanisme (zones d'aménagement concerté, *etc.*) et au chapitre II du titre IV du livre IV de ce même code (lotissements) doit comporter dans son périmètre une bande de terrain non bâtie à maintenir en état débroussaillé, d'une largeur d'au moins 50 mètres et d'au plus 200 mètres, isolant les constructions des bois et forêts.

En outre, ce plan de prévention des risques naturels peut imposer une servitude de débroussaillage sur des terrains délimités en vue de la protection des constructions.

En vue de la protection des constructions, chantiers et installations de toute nature, il prévoit ainsi le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé dans les zones qu'il délimite et selon les modalités qu'il définit.⁷

Deux situations peuvent conduire à l'absence de PPRIF :

- la durée de la procédure : lorsque l'élaboration de ce plan a été prescrite, il faut du temps pour conduire la procédure à son terme, en particulier pour que celle-ci puisse bénéficier d'une concertation approfondie ;
- l'importance des enjeux* exposés et l'intensité de l'aléa ne justifient pas systématiquement la prescription d'un PPRIF.

Dans tous les cas, l'absence de PPRIF n'a pas pour effet d'exonérer l'État et les collectivités locales concernées de la nécessité de prendre toutes les mesures destinées à assurer la prise en compte du risque d'incendie de forêts.

Les documents d'urbanisme

Indépendamment des PPRIF, en matière d'urbanisme, l'action des collectivités doit ainsi viser à atteindre l'objectif de prévention des risques naturels prévisibles -dont fait partie le risque incendie de forêts. Les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales...) doivent respecter ce principe, de même qu'ils doivent viser à atteindre les objectifs :

⁶ Références : articles L. 151-43, L. 161-1, R. 151-51 et R. 161-8 du code de l'urbanisme.

⁷ Références : articles L. 131-17, L. 131-18 et L. 134-5 du code forestier.

- d'utilisation économe des espaces naturels et de protection des milieux naturels (forêts comprises), ainsi que de préservation des espaces affectés aux activités forestières ;
- de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement -sachant que ce dernier accroît le risque d'incendie de forêts (voir 1-1 Le contexte général)⁸.

Le rapport de présentation de ces documents d'urbanisme permet en particulier :

- au niveau du diagnostic territorial et environnemental, d'informer et d'accroître la connaissance de la population sur ce risque, et sur les liens de ce risque avec d'autres facteurs (consommation d'espace, changement climatique...) ;
- d'expliquer les choix d'aménagement, de protection et d'urbanisation qui ont été faits dans leur document, notamment au regard de la prise en compte de ce risque ;
- de montrer comment leur projet de planification prend en compte l'environnement (risque incendie de forêts compris) et quelles incidences sont attendues de la mise en œuvre de ce document.⁹

Pour les PLU et les cartes communales, la prise de connaissance du risque passe également par le rappel dans **les annexes** des dispositions qui s'imposent en matière de risques incendies (PPRIF et OLD*).

Mais c'est surtout dans **les parties opposables** de ces documents (le document d'orientation et d'objectifs du SCoT, le règlement écrit et graphique et les orientations d'aménagement et de programmation des PLU, les documents graphiques de la carte communale) que se joue la prise en compte effective des risques d'incendie de forêts.

Pour les SCoT et les PLU, on rappellera toutefois préalablement que ces parties opposables doivent être cohérente avec **le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** : un principe -même général- de prise en compte des risques inscrit au PADD peut donc être utile pour faciliter le passage du rapport de présentation aux parties opposables, concernant le risque incendies de forêts.

Le **schéma de cohérence territoriale (SCoT)** doit ainsi déterminer, dans sa partie opposable, « *les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes [...] de prévention des risques* » (article L. 141-5 du code de l'urbanisme).

A l'échelle communale ou intercommunale, le **plan local d'urbanisme (PLU)** a notamment la possibilité :

- de classer en zone naturelle et forestière (zone N) les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en vue de prévenir les risques ;
- d'identifier des forêts et éléments boisés en des espaces boisés classés (EBC). Ce 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 ;

8 Références : articles L. 101-2, L. 141-1 (pour les SCoT), L. 151-1 (pour les PLU), L. 161-3 (pour les cartes communales).

9 Références : articles L. 101-2, R. 141-2 (pour les SCoT), R. 151-1 et R. 151-3 (pour les PLU), R. 161-2 et R. 161-3 (pour les cartes communales).

- ou encore délimiter des secteurs où l'existence de risques naturels justifient que soient interdites ou que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols, *etc.*¹⁰

Par ailleurs, dans certaines zones urbaines et à urbaniser du PLU « pour lesquelles les conditions d'aménagement et d'équipement ne sont pas définies par des dispositions réglementaires garantissant la cohérence des projets d'aménagement et de construction avec le PADD », le PLU doit au moins prévoir, dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de ces zones, des orientations portant sur la prévention des risques (article R. 151-8 du code de l'urbanisme).

De manière générale, quelle que soit la zone sur laquelle elle porte, une OAP peut de même contribuer, par ces principes d'aménagement, à prévenir le risque incendie et faciliter la défense de la zone contre les feux de forêts.

Enfin, à l'échelle communale, la **carte communale** a essentiellement la possibilité :

- de classer en secteurs « non constructibles » (sauf exceptions encadrées par le code de l'urbanisme) les espaces soumis aux risques d'incendie de forêts ;
- d'identifier des secteurs dans lesquels la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre n'est pas autorisée.¹¹

A noter que, dans les territoires, bois et forêts exposés aux risques d'incendie, les zones d'interface* habitat – forêt correspondent souvent à la zone d'application de l'obligation légale de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé (OLD*) prévue à l'article L. 134-6 du code forestier¹². Dans ce cadre, lorsque des terrains sont concernés par cet article du code forestier, l'OLD* doit être annexée aux plans locaux d'urbanisme ou aux documents en tenant lieu (L. 134-15 du Code forestier).

L'élaboration ou l'évolution des documents d'urbanisme offre donc une occasion privilégiée de prendre en compte les impératifs de défense contre les incendies des forêts. Ces impératifs résultent d'un double constat :

- l'augmentation des conséquences néfastes des feux de forêt, en termes de danger pour les personnes, de surface de forêt détruite, de perte de biodiversité, d'habitations endommagées et bien sûr de dépenses lors de l'intervention des services de secours et d'incendie ;
- l'insuffisance des mesures actuelles de prévention dans différents domaines, et particulièrement en ce qui concerne l'occupation des sols.

10 Références : articles L. 113-1, L. 113-2, R. 151-24, R. 151-31, R. 151-34 du code de l'urbanisme.

11 Références : articles L. 161-4, R. 161-4 et R. 161-7 du code de l'urbanisme.

12 pour les terrains situés à moins de 200 mètres des bois et forêts

L'exposition au risque des constructions situées en milieu forestier ou à moins de 200 mètres des zones boisées

Toute construction en milieu forestier ou à proximité (moins de 200 mètres) est *ipso facto* exposée au risque incendie de forêts. Ce risque résulte du croisement entre enjeux* (habitations) et aléa (feux de forêts), compte tenu de la capacité des services de secours à défendre une zone donnée.

La carte ci-après montre l'attention particulière qui doit être portée sur la forêt et la bande de 200 mètres d'interface*.

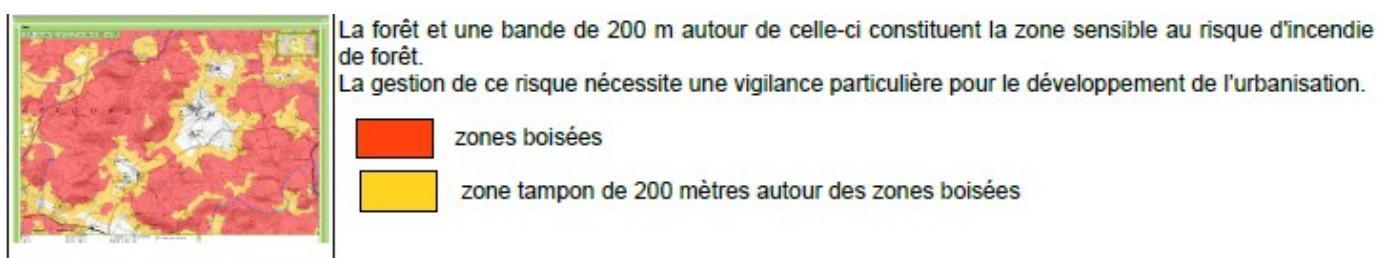


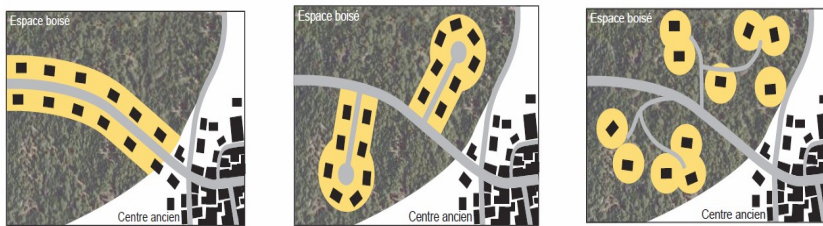
Illustration 4: représentation de la zone forestière et de la zone d'interface*, sensibles au risque incendie de forêt (Source : DDT24)

En effet, toute zone boisée, qu'elle soit ou non protégée par des équipements spécifiques, est soumise à l'aléa incendie de forêts. Même les zones dites "défendables" grâce à la présence proche d'équipements de protection n'échappent pas à l'aléa : elles sont défendables uniquement quand l'intervention humaine (service départemental d'incendie et de secours -SDIS) est en mesure d'assurer cette défense. Or, cette présence des moyens de secours ne peut être systématiquement assurée, car elle dépend de leur disponibilité au moment opportun, notamment lorsqu'ils sont employés sur d'autres fronts de lutte. La garantie d'une protection sans faille n'est donc jamais certaine.

Des principes à connaître et à respecter

Dans le domaine de l'aménagement, la sauvegarde de la forêt et la prévention du risque d'incendie conduisent à deux grands principes de vigilance :

<u>Premier principe de vigilance :</u>	<u>Second principe de vigilance</u>
La construction en forêt ou à proximité (moins de 200 m des zones boisées) doit être évitée. La présence humaine en forêt accroît le risque de départ de feux et, même l'éventuelle proximité d'équipements spécifiques ne constitue pas une garantie	La construction isolée doit être proscrite. Outre les inconvénients généraux de la dispersion, les constructions isolées sont dangereuses pour la forêt comme pour les habitants. La sécurité n'y est jamais totalement assurée.



Développement linéaire : l'urbanisation se développe le long des axes routiers et présente une longueur de contact végétation-habitat inutilement longue

Développement en impasses (raquette, thermomètre...) : cette forme, organisée en cul-de-sac, présente une faible connectivité au reste du réseau urbain qui peut s'avérer être un inconvénient dans l'intervention des secours.

Mitage : l'habitat individuel dit « libre » aboutit à un développement discontinu et anarchique qui multiplie les zones de contact, et pose d le problème de la dispersion des moyens d'intervention des secours.

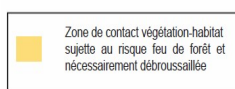


Illustration 5: Formes urbaines à éviter (source: CAUE 30)

En application de ces principes, on s'orientera sur des choix d'urbanisation évitant :

- les constructions isolées. Outre les inconvénients généraux de la dispersion (dispersion des moyens de lutte...), les constructions isolées sont dangereuses pour la forêt comme pour les habitants. La sécurité n'y est jamais totalement assurée ;
- et en cas constructions regroupées, les localisations et organisations du tissu bâti de nature à pénaliser la défense incendie (difficultés de cheminement, obstacles, réseau d'eau incendie insuffisant, effet d'encadrement par les boisements...) ;

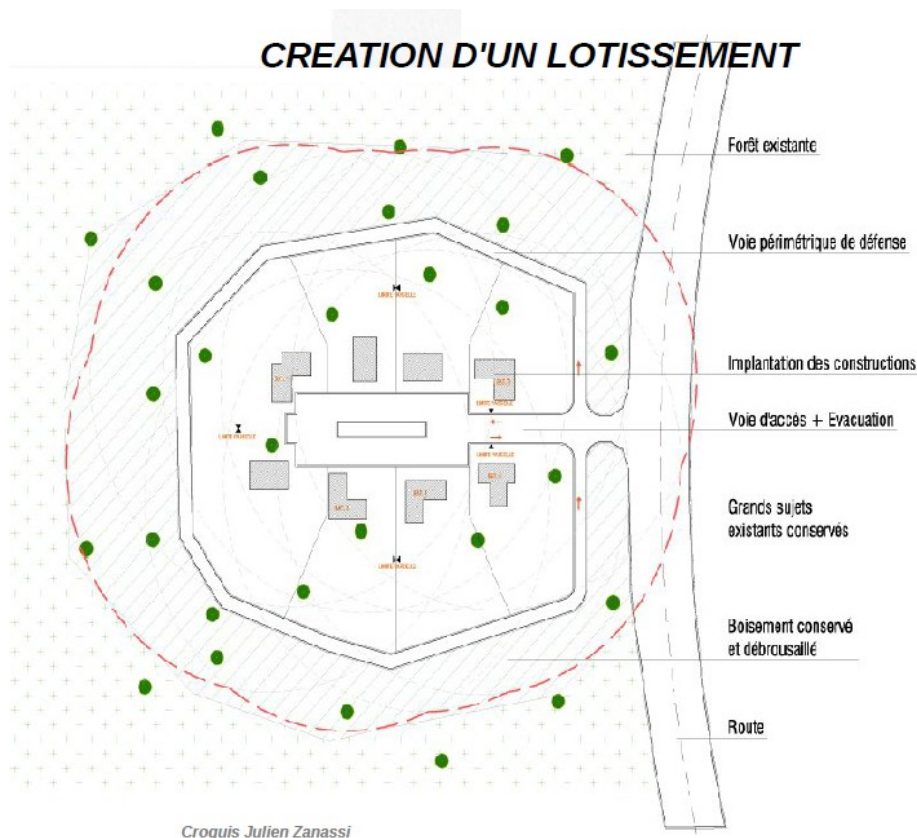


Illustration 6: Exemple de forme compacte pour un lotissement (source DDT24)

Les choix de localisation de l'urbanisation qui permettent de renforcer la prise en compte du risque incendie de forêts vont ainsi résulter du croisement de l'aléa (identification des zones plus particulièrement exposées au risque) et des enjeux* (présence humaine en particulier), ainsi que du niveau de défendabilité* (bornes incendies, capacité du réseau d'eau d'incendie, accessibilité du lieu, bâti isolé, etc).

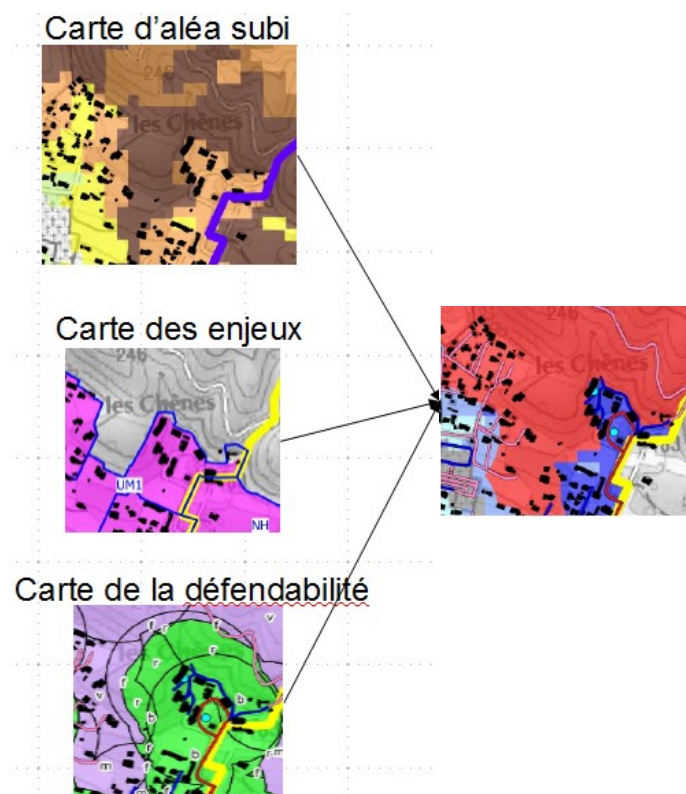


Illustration 7: Croisement cartographique des aléas, des enjeux et de la défendabilité
(source : DDTM13)

2 - Le porter à connaissance (PAC)

Dans la chronologie des procédures d'urbanisme susceptibles d'opérer ces choix d'urbanisation, le porter à connaissance (PAC) constitue le premier levier par lequel l'État peut favoriser la prise en compte des risques incendie de forêts.

2-1 Portée juridique du PAC

Le porter à connaissance est défini par l'article L132-2 du code de l'urbanisme. Défini aux articles L. 132-2 et suivants et R. 132-1 et suivants du code de l'urbanisme et obligatoire pour certaines procédures, le PAC permet de transmettre en amont de la démarche de planification, aux porteurs de SCoT, de PLU (communaux et intercommunaux) et de cartes communales, les informations qui leur sont nécessaires ou qui peuvent leur être utiles pour l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme. En effet, l'article R. 132-1 du code de l'urbanisme prévoit l'élaboration d'un PAC pour l'élaboration et la révision des SCoT, PLU et cartes communales. A noter que le PAC est aussi obligatoire pour l'élaboration et la révision d'autres documents de planification stratégique, tels les SDRIF (Ile-de-France) ou les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Par son biais, les services de l'État communiquent ou rappellent aux collectivités :

- les dispositions législatives et réglementaires applicables (par exemple, celles concernant le risque incendie de forêts et celles du règlement national d'urbanisme prenant en compte la sécurité publique¹³), y compris les servitudes d'utilité publique (dont le PPRIF) en vigueur ;
- les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants (notamment les projets de PPRIF en cours) ;
- rappeler ou transmettre les documents techniques ou études dont l'Etat dispose, y compris en matière de prévention des risques (par exemple, la cartographie de qualification de l'aléa incendie de forêts ou tout autre élément participant à la connaissance de ce risque)¹⁴.

Il offre aussi à l'État un vecteur pour communiquer aux collectivités les mesures qu'il souhaiterait voir intégrer dans leurs documents d'urbanisme en vue de prévenir et de limiter ce risque d'incendie.

Sur ce point, il convient toutefois de rappeler que le PAC est un document factuel sans valeur prescriptive directe. Il **ne génère pas de droit. Le PAC ne peut donc pas « prescrire » de mesures à intégrer dans les SCoT, PLU ou cartes communales**. Il peut identifier des mesures d'urbanisme à prendre pour inciter les porteurs de ces documents à traduire ces mesures dans leur document d'urbanisme. Il n'a cependant pas la force de « prescrire » lui-même des mesures comme le PPRIF le fait tant dans le champ de l'urbanisme que de la construction¹⁵.

Cette absence d'effet prescriptif n'empêche pas les services de l'État de pouvoir porter, **au moment de l'association** à la procédure d'urbanisme, des messages plus généraux (qui relèvent d'un « dire de l'État ») sur les enjeux* du territoire et du document d'urbanisme concerné, notamment en apportant des recommandations quant à la prise en compte du risque incendie de forêts dans les documents d'urbanisme.

On rappellera également que, même si l'élaboration du PAC est prévue en début de la démarche de planification, le PAC transmis à cette occasion peut faire l'objet de compléments en cours de procédure (porter à connaissance complémentaire) -ce qui permet d'informer les collectivités, par exemple, sur les évolutions législatives, sur des résultats d'études en cours au début de leur procédure de planification... Pour les procédures de SCoT, PLU et cartes communales en cours dont le PAC n'aurait pas (ou peu) évoqué le risque incendie de forêts, un PAC complémentaire est donc toujours possible.

13 Parmi les dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU), l'article R111-2 du code de l'urbanisme permet de refuser ou d'accepter un projet de construction ou d'aménagement, sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, s'il était de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

14 D'après la note technique du 29/07/2015 relative à la prise en compte du risque incendies de forêts dans les documents de prévention et d'aménagement du territoire

15 Il s'agit bien de la limite entre un PAC et le PPRIF : contrairement au PAC, le PPRIF permet de prescrire des mesures constructives, opposables au tiers et génératrices d'une SUP.

2-2. Éléments constitutifs d'un PAC relatif à la prévention des incendies de forêt

Les grandes composantes du PAC

Il n'existe pas au niveau national de cadre type pour la rédaction des PAC. Celle-ci est laissée à l'appréciation des services de l'État.

Le choix de ne pas établir de PAC type dans cette note est justifié par la volonté de laisser une souplesse d'emploi et une possibilité d'appropriation par les services.

Sont toutefois proposés en annexe 1, différents exemples de trames de PAC possibles qui pourront être sources d'inspiration pour les services.

Dans tous les cas, un PAC relatif aux incendies de forêts devra *a minima* contenir les informations suivantes :

1. le rappel du cadre législatif et réglementaire : à minima le rappel des obligations légales de débroussaillage* (OLD) (article L. 134-6 du code forestier) et la carte de leur périmètre à annexer au PLU (article L. 134-15 de ce même code). Pour rappel, le débroussaillage est rendu obligatoire par le code forestier (ce qu'il faut faire) et par les arrêtés préfectoraux qui le précisent (où et comment le faire). De plus, lorsqu'il existe et qu'il est approuvé sur le territoire du document d'urbanisme en cours de procédure, le PPRIF est également à intégrer dans les servitudes d'utilité publique ;
2. sur les projets de l'État en cours : si un PPRIF a été prescrit sur ce territoire mais qu'il n'est pas encore approuvé, le projet de PPRIF en cours ;
3. les différentes cartographies du risque sur le territoire, c'est-à-dire la carte des aléas feux de forêts. Cette donnée est fondamentale pour écrire un PAC dans ce domaine. Sans carte d'aléa feux de forêt, à défaut de connaissance spatialisée, il paraît difficile pour les collectivités de prévoir un zonage intégrant ce risque et/ou les prescriptions associées dans les parties opposables du SCoT, du PLU ou de la carte communale. On veillera à transmettre les éléments de compréhension de l'établissement de la cartographie.
4. à titre de recommandations, les différentes prescriptions qui pourraient améliorer la prise en compte du risque incendie de forêts dans les différentes parties du document d'urbanisme -en particulier dans les parties opposables de ce document. Voir en particulier la partie 1 de la présente note.

Le PAC peut aussi être plus détaillé et, comme le recommande la mission interministérielle d'évaluation relative à la défense contre l'incendie, il devrait contenir :

- les dispositions réglementaires (nationales et spécifiques au territoire concerné);
- les servitudes en vigueur (caractère obligatoire);
- les documents techniques nécessaires à la connaissance du phénomène ;
- la carte d'aléa feux de forêts ;

- les autres cartographies nécessaires (exemple: conditions de desserte, passages de feu recensés dans le passé, terrains soumis aux OLD*, cartographie des équipements DFCI* : points d'eau, pistes, franchissements fournis par ASA DFCI* locale);
- les prescriptions à insérer dans le règlement du document d'urbanisme ;
- les principes d'accessibilité aux parcelles privées et aux constructions pour les services de secours.
- les autres éléments possibles relatifs aux prescriptions techniques pour les différents moyens de protection : organisation générale du foncier, aménagements sur les parcelles, recommandations pour le bâti sans pour autant interdire des modes constructifs, information sur le risque...

De fait de la quantité d'informations et de données que le PAC doit fournir, il peut être assez volumineux. Afin d'en faciliter l'appropriation et l'utilisation, il faut veiller à la forme et à la lisibilité:

- un document organisé avec des parties clairement identifiées;
- une limitation aux éléments indispensables et jugés essentiels au PAC;
- un document assorti de cartes thématiques et de cartes synthétiques pour illustrer la rédaction mais aussi mettre en avant les éléments-clefs.

Le contenu technique du PAC

Les différents paragraphes ci-après précisent les parties essentielles à retrouver dans le PAC relatif aux incendies de forêts.

a) Rappel des réglementations en vigueur

Ce chapitre du PAC pourra citer les différents textes réglementaires. Il fera état du rappel des OLD*, en expliquant les différentes réglementations (voir chapitre dédié en annexe 3) et en rappelant que cette obligation doit être annexée au PLU. Il indiquera également le cas échéant un PPRIF approuvé ou prescrit sur le territoire.

b) La carte d'aléa feu de forêt

La partie cartographique est le cœur du PAC « incendie de forêts ». Elle indique les différents niveaux d'aléa sur le territoire, soit les zones sur lesquelles porte la mise en œuvre des diverses dispositions et qui pourra être intégrée aux documents cartographiques du PLU. Cette carte doit être établie à une échelle minimale du 1/25000^e (par exemple 1/10 000). La ou les méthodes utilisées (indiciaires, dimensionnées, à dire d'expert) doivent être précisées tout comme le procédé de détermination des différents niveaux d'aléas.

On rappellera toutefois que la zone d'aléa représentée sur cette carte est sujette à des modifications dans le temps, du fait notamment des défrichements pouvant intervenir sur des espaces qui étaient boisés lors de la détermination de ladite zone. Il conviendra donc de veiller à l'actualisation de la zone d'aléa concernée par l'opération.

De plus, il est judicieux d'accorder une attention plus particulière aux zones de contact entre la zone d'aléa et les zones occupées, que cette occupation soit permanente (zone urbanisées de centre bourg ou de quartiers) ou saisonnière (campings, parc résidentiel de loisirs, etc.).

En effet, le PAC n'étant pas un plan de prévention des risques et n'ayant pas forcément le même niveau de précision qu'une carte de PPRIF, le travail fin d'intégration de l'aléa sur les bordures relève de la commune. Dans les cas complexes, il est possible de recommander aux communes d'avoir recours à un bureau d'études spécialisé.

La carte d'aléa n'est pas un zonage du risque incendie de forêt, elle correspond à une des composantes permettant de le définir. Il s'agit d'une indication du niveau d'exposition d'un secteur communal au phénomène feu de forêt. Pour une bonne intégration par les documents d'urbanisme locaux (PLU, cartes communales), cette cartographie doit faire l'objet d'un traitement au niveau communal consistant notamment à tracer les limites de zonage (affichage du risque dans les zones par un indice F par exemple, ou encore transcription par des zones indicées en fonction du niveau d'aléa).

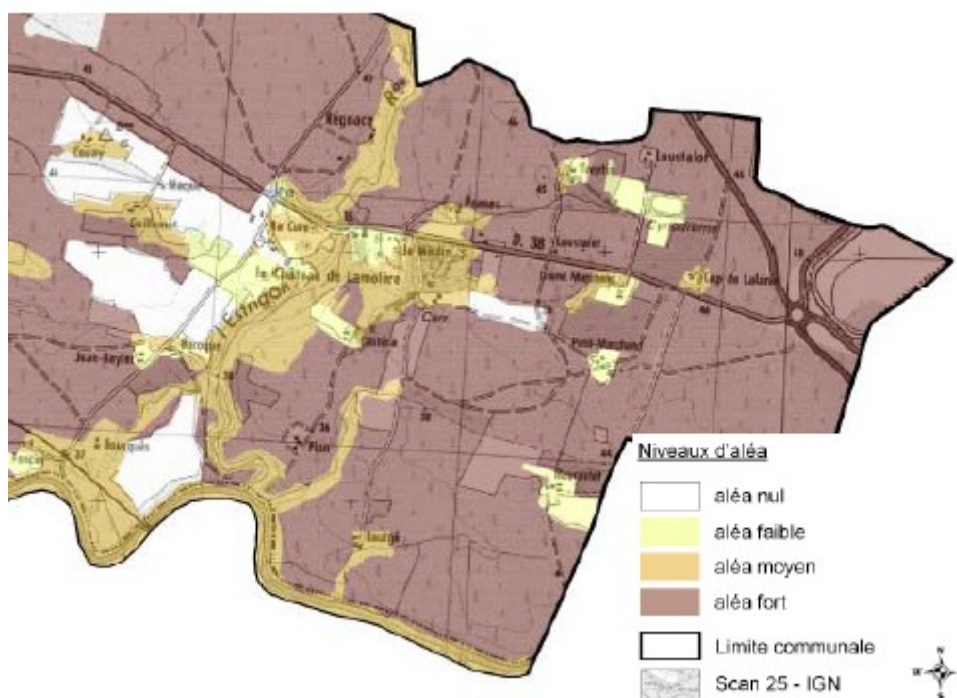


Illustration 8: Exemple de carte de l'aléa incendie de forêt à l'échelle de la commune (source : DDTM40)

La prévention du risque incendie de forêt conduit à distinguer:

- d'une part l'aléa subi* traduisant les caractéristiques d'un incendie établi qui impacte le lieu considéré ;
- et d'autre part l'aléa induit* définissant les caractéristiques d'un incendie émanant du lieu considéré et qui génère une menace sur les enjeux* situés dans sa direction de propagation.

La qualification de l'aléa doit être fondée sur la notion d'aléa subi*¹⁶ [L'aléa induit* peut en revanche être utilisé très ponctuellement et à l'échelle des projets, lorsque les nouveaux enjeux* sont conséquents et génèrent alors une menace nouvelle et supplémentaire pour le massif forestier].

c) les prescriptions à insérer dans les différentes parties des documents d'urbanisme

Élément fondamental pour un urbanisme intégrant le risque incendie de forêts, le repérage des secteurs à enjeux* est déterminé par le croisement de l'aléa (probabilité de feu de forêt), des enjeux* (personnes et biens) et du niveau d'équipement (défendabilité* du secteur).

Les recommandations qui en découlent, pour intégrer ce risque dans les parties opposables des documents d'urbanisme, peut être synthétisé selon le tableau ci-après. Ces principes sont détaillés par types de zones indicées constructibles sous condition (en couleur bleue) et inconstructibles (en couleur rouge), en fonction du niveau d'aléa subi* et des enjeux*.

	Zone non urbanisée	Zone urbanisée et non équipée	Zone urbanisée et équipée
Aléa subi Très Fort à Exceptionnel	Zones majoritairement inconstructibles	Zones majoritairement inconstructibles	Zones majoritairement inconstructibles
Aléa subi Moyen à Fort	Zones majoritairement inconstructibles	Zones majoritairement inconstructibles	Zones Majoritairement constructibles sous conditions
Aléa subi Très Faible à Faible	Peu réglementé	Peu réglementé	Peu réglementé

Dans les PLU en particulier, ce tableau est déterminant pour pouvoir définir en conséquence :

- les occupations du sol interdites,
- les occupations du sol conditionnées,
- le niveau des moyens de protection requis : les caractéristiques des voiries et de leurs équipements annexes, les moyens en eau requis (par rappel du RDDECI¹⁷ s'il contient ces prescriptions ou par l'écriture de prescriptions spécifiques).

Pour être optimale, l'intégration du risque incendies de forêt devra être réalisée dans différentes pièces constitutives du document d'urbanisme : voir point 1.3 de la présente note.

¹⁶ comme le préconise la note technique du 29/07/2015

¹⁷ Règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie

Pour les PLU en particulier, un exemple (proposé par le DDTM13) des prescriptions qui peuvent être faites par zone de risque est présenté en annexe 2. De même, l'annexe 3 présente un ensemble de recommandations techniques qui peut être intégré tout ou partie dans le règlement du PLU.

d) Les autres cartographies et recommandations associées

Le PAC pourra reprendre toute carte indicative de la défendabilité* du territoire (points d'eau, pistes issus de la DFCI*¹⁸). Ces cartes pourront être assorties de recommandations techniques particulières relatives au dimensionnement et positionnement de ces systèmes de défense (voir annexe 3).

e) Recommandations techniques pour la prise en compte du risque incendie

En annexe 3, les services de l'État trouveront des éléments de rédaction quant à des recommandations techniques préventives où ils pourront sélectionner des mesures, sans en chercher la complétude.

Pour rappel, il est important de **garder à l'esprit que tous les points abordés dans cette annexe sont très détaillés et ne relèvent pas tous d'une transposition possible dans les PLU (ne relevant pas du code de l'urbanisme)**. Cette liste non exhaustive permet d'aborder un ensemble de recommandations à prioriser et adapter en fonction des territoires, de leur contexte et de l'aléa.

Par ailleurs, certains territoires se sont dotés de chartes et/ou guides locaux assez complets sur la prise en compte du risque feu de forêt dans les documents d'urbanisme. Le PAC devra naturellement faire le lien avec ces documents afin d'inciter les collectivités à les prendre en compte.

18 Défense des Forêts Contre l'Incendie

Conclusion

Les préconisations énoncées dans le présent document forment un ensemble de possibles, nécessaires à la réalisation des Porter à Connaissance. Elles seront à adapter à l'aléa, au territoire et au contexte forestier et urbanistique. Il conviendra d'être d'autant plus restrictif que l'aléa et la vulnérabilité* seront forts.

Des exemples de trames de porter à connaissance sont proposés en annexe 1 et des éléments de recommandations techniques sont présentés en annexes 2 et 3. Ils ont été établis sur la base -notamment- du présent document, des porter à connaissance existants et des divers échanges menés. Dans le cadre de cette étude, les services départementaux en charge de l'élaboration du volet risques naturels des Porter à Connaissance ont en particulier été consultés.

Enfin, il est nécessaire de consulter l'ensemble des services concernés : Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS), Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), Office National des Forêts (ONF), Direction Régionale de l'alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), Conseil Départemental, Associations syndicales autorisées (ASA), unions départementales de la Défense de la Forêt Contre l'Incendie...). Le SDIS est notamment un acteur privilégié dans la lutte contre les feux de forêts. Le dialogue avec ce service est indispensable afin de pouvoir intégrer leurs préoccupations, exigences et contraintes locales.

Annexe 1 : Exemples de trame de rédaction d'un PAC incendie de forêt

Plusieurs trames de PAC sont exposées dans cette annexe. Elles ne sauraient constituer des modèles à suivre obligatoirement, mais doivent être perçues comme des exemples démontrant la variété possible de rédaction, tout en conservant les parties essentielles décrites ci-avant dans la note.

Exemple 1

1. Cartographies
 - Carte de l'aléa feu de forêt
 - Carte des enjeux
 - Carte indicative de la défendabilité
2. Cadre législatif et réglementaire (SUP et PPRIF en cours comprises)
3. Principes d'urbanisme à intégrer dans les PLU en fonction des zones d'aléa et de défendabilité
4. Recommandations constructives
5. Recommandations pour l'actualisation/révision des documents communaux relatifs aux risques (DICRIM, PCS...)

Exemple 2

1. Cadre législatif et réglementaire
2. Valeur juridique du PAC
3. Contexte territorial et communal
4. Détermination de l'aléa
5. Recommandations préventives
 - Terminologie
 - Principes d'urbanisme applicables aux différentes zones d'aléas

Exemple 3

1. Rappels législatifs et réglementaires
2. Déclinaison dans le PLU
 - Recommandations générales à intégrer dans le PLU
 - Attendus dans certaines pièces du PLU
3. Articulation avec les autres documents
 - Plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI)
 - Atlas régionaux/départementaux du risque incendie de forêts
 - Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM)
 - ...
4. Application sur le territoire avec lien vers les documents locaux de prise en compte du risque incendie de forêts

Exemple 4

1. Caractéristiques des cartes d'aléa feu de forêts
2. Principes pour la prise en compte du risque feu de forêts
 - Cas de l'instruction des autorisations d'urbanisme
 - Cas de l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme
3. L'obligation légale de débroussaillage
4. Annexes techniques
 - Mesures relatives aux infrastructures et équipements de lutte contre les incendies de forêt
 - Mesures relatives aux matériaux de construction
 - Dispositions destinées à améliorer l'auto-protection des bâtiments
 - Formes urbaines vulnérables au feu de forêt

Exemple 5

1. Références législatives et réglementaires (SUP comprises)
2. Prévention des incendies de forêts
 - Carte d'aléa
 - Schéma DFCI
 - Obligation légale de débroussaillage
3. Implications territoriales
4. Prescriptions du SDIS

Annexe 2 : Exemples de principes généraux à intégrer pour l'élaboration ou la révision d'un PLU en zone soumise à un aléa subi feu de forêt

(document issu du PAC sur le risque incendie de forêt des Bouches du Rhône, 2014)

TITRE 1 - ZONES D'ALEA TRÈS FORT ET EXCEPTIONNEL

Dans les zones d'aléa très fort, la protection réside surtout en une interdiction générale pour toutes les occupations du sol nouvelles et particulièrement pour les installations vulnérables (augmentant le nombre de personnes exposées au risque) ou génératrices de risque.

Toutefois dans ces zones, on pourra admettre :

- la densification des zones déjà urbanisées (comblement des « dents creuses* ») dont les équipements publics sont existants et suffisants, c'est à dire que le niveau de défendabilité est assuré. Ce principe est tout de même à nuancer selon les « principes » et « types d'urbanisation à proscrire » décrits dans la partie 1 de la présente note. Il s'agit bien de vérifier que la densification qui y est éventuellement autorisée ne pose pas problème pour la défense incendie. Pour cela, une réflexion d'ensemble sera menée sur la forme urbaine (limitation du périmètre bati-forêt), sur la réduction de la vulnérabilité* du bâti (règles de construction) et des moyens collectifs pour défendre les constructions (défendabilité*);
- Dans les zones agricoles et naturelles dont les équipements publics sont existants et suffisants, les extensions mesurées de constructions et installations nécessaires à une exploitation agricole ou forestière, à l'exception des habitations, et qui y sont strictement liées et nécessaires ;
- les constructions et installations nécessaires au fonctionnement des services publics (eau, assainissement, électricité, etc), et à l'auto protection ;
- la réfection de bâtiments sans de changement de destination ;
- la construction des piscines et leurs équipements.

Afin d'améliorer la défendabilité* des constructions existantes situées en zone d'aléa très fort ou exceptionnel, il peut être opportun de réserver des emplacements pour élargir la voirie, créer une nouvelle voie de desserte ou une aire de retournement.

TITRE 2 - ZONES D'ALEA FORT

Dans les communes où l'extension des milieux bâtis ne peut se faire ailleurs qu'en zone d'aléa fort, la localisation d'un habitat nouveau sera décidée au regard des occupations concurrentes du sol et du risque. Ces zones à urbaniser devront comporter des mesures de protection des habitants et de la forêt avoisinante. La défendabilité*, adaptée en fonction du risque, sera pérenne et assurée dans des conditions techniques et économiques fiables.

Ainsi, dans les zones d'aléa fort, il conviendra de :

- ne pas développer de nouvelles zones d'habitat isolé ou diffus compte tenu de leur vulnérabilité* au feu et de la difficulté à les défendre (biomasse importante, dispersion des moyens de lutte). Seule une urbanisation dense et limitant le périmètre à défendre en cas d'incendie peut être acceptable ;
- mener une réflexion sur la défendabilité* du projet, préalablement à toute nouvelle construction groupée. Les équipements de protection (desserte, points d'eau, coupure de combustible...) devront être réalisés avant toute construction nouvelle. La pérennité de leur entretien devra être garantie, à défaut par la personne publique (maîtrise d'œuvre publique, convention entre l'aménageur et la personne publique...) ;
- densifier les zones d'habitat groupé et combler les « dents creuses* » dans ces zones, sans augmenter le périmètre à défendre;
- réaliser des zones tampons à biomasse réduite et non urbanisées, telles que de voies périmétrales* pour protéger les nouvelles constructions comme les constructions existantes.

Les constructions dans les espaces boisés lorsqu'il y a nécessité de les admettre, devront donc respecter deux caractéristiques fondamentales :

- faire l'objet d'une organisation spatiale cohérente (limitation du périmètre à défendre en cas d'incendie) tenant compte du niveau de l'aléa et de la nécessité de limiter le nombre de personnes exposées au risque d'incendie de forêt ,
- bénéficier d'équipements publics (voirie, eau) dimensionnés de manière appropriée et réalisés sous maîtrise publique ou dont la pérennité de l'entretien est garantie, à défaut par la personne publique.

Dans ces zones, il faudra veiller à ne pas construire de bâtiments sensibles, tels que établissements recevant du public (sauf ERP de catégorie 5, à l'exclusion des locaux à sommeil) ou ICPE présentant un danger d'inflammation, d'explosion, d'émanation de produits nocifs ou un risque pour l'environnement en cas d'incendie.

TITRE 3 - ZONES D'ALEA MOYEN

On ne pourra admettre des constructions, le cas échéant, sur des terrains soumis à l'aléa incendie que dans la mesure où ces terrains bénéficient des équipements de desserte en voirie et de défense contre l'incendie et de mesures complémentaires de réduction de la vulnérabilité* (organisation spatiale des constructions, zone tampon débroussaillée...). Les zones ouvertes à l'urbanisation existante devront être situées dans la continuité de l'urbanisation existante et l'urbanisation privilégier les formes urbaines non vulnérables.

La construction d'ICPE présentant un danger d'inflammation, d'explosion, d'émanation de produits nocifs ou un risque pour l'environnement en cas d'incendie doit être évitée.

La construction d'établissements recevant du public, (à l'exception des ERP de catégorie 5 et ne comportant pas de locaux à sommeil) doit être évitée.

TITRE 4 - ZONES D'ALEA FAIBLE

La construction d'ICPE présentant un danger d'inflammation, d'explosion, d'émanation de produits nocifs ou un risque pour l'environnement en cas d'incendie doit être évitée.

Annexe 3 : Ensemble de recommandations techniques intégrables au PAC pour la prise en compte du risque incendie de forêt

Aspects relevant de l'aménagement et de l'urbanisme devant avoir une traduction dans les PLU(I)

Agir sur le foncier autour de la zone urbanisée

Les départs de feu se produisent majoritairement dans les zones de contact entre la forêt et l'activité humaine. Il paraît donc nécessaire de réduire ces zones d'interface*, et notamment son linéaire, en adoptant un urbanisme dense et compact, en réduisant notamment « les dents creuses* » et en limitant l'urbanisation linéaire et le mitage. Ainsi la politique de lutte contre l'étalement urbain rejoint sur ces points celle de la prévention des incendies de forêts.

x Porter la réflexion sur le type de **forme urbaine**, qui peut ainsi avoir un effet important sur la vulnérabilité*. Les structures urbaines compactes en réduisant le linéaire d'interface* permettent de réduire la vulnérabilité* des enjeux*. Dès lors il pourrait paraître utile de travailler sur un indice de compacité de la zone. Cet indice pourrait être le rapport entre le linéaire d'interface* et la surface bâtie (mais difficulté à calculer), voire le nombre d'habitations. Dans ce dernier cas, la taille moyenne des parcelles interviendrait au premier ordre. Au regard de l'expérience des services, le facteur déterminant est la distance moyenne entre les constructions qui est en lien direct avec la taille des parcelles (hors zone au contact du massif). C'est toute la problématique de l'étalement urbain qui est à reconsidérer avec acuité dans le cadre de la prévention des incendies de forêts. Cette analyse des formes urbaines peut se généraliser à des groupes d'habitat, voire des extensions ponctuelles de l'habitat existant.

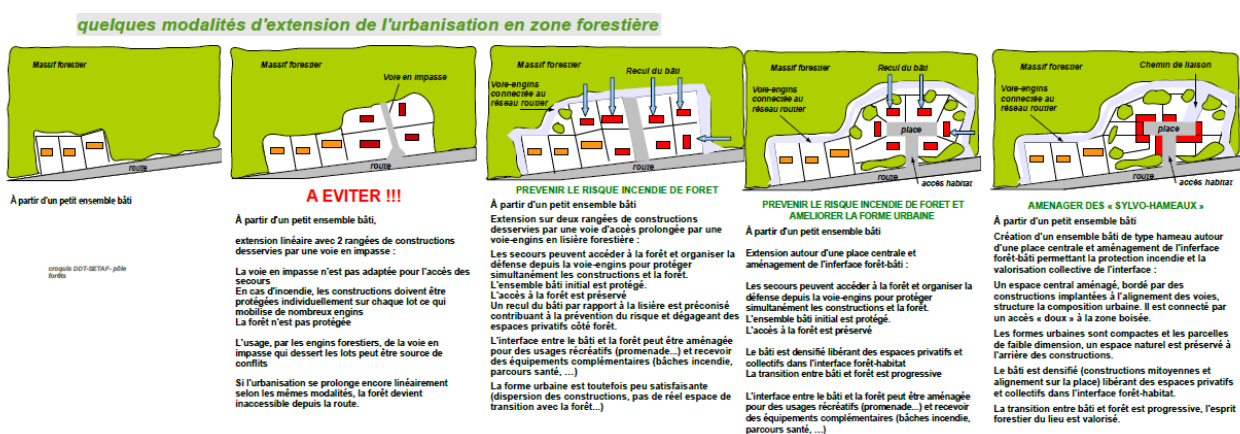
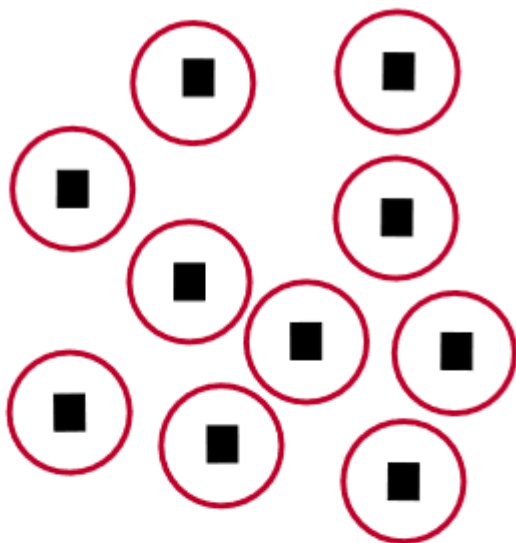
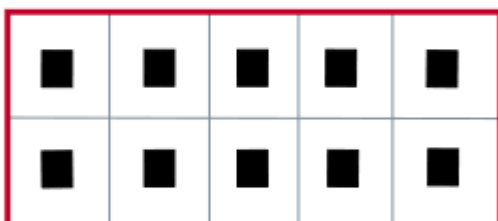


Illustration 9: Exemples de formes d'aménagement à éviter et préconisées (Source : DDT24)

10 logements :



Habitat individuel diffus



Habitat individuel de type lotissement pavillonnaire



Habitat individuel dense (R+1)



Habitat Intermédiaire (R+2)

— ligne de contact

Illustration 10: Comparaison des longueurs de lignes de contact entre différents types d'habitats (source : CAUE 30)

x Définir **les périmètres correspondant aux zones d'aléa fort et moyen** comprenant également les interfaces* et au sein de ce périmètre :

- Proscrire toute nouvelle construction et tout changement de destination de bâtiment existant en vue de devenir une habitation ou établissements/installations recevant du public...
- Interdire l'habitat diffus, les habitations isolées – vulnérables, peu défendables et sources augmentées de départs de feu – , les constructions sur de très grandes parcelles, mais aussi les constructions denses dans un tissu mal organisé (lotissement avec obstacles, nombreuses impasses, voiries peu larges...). En zone d'aléa moyen (à contrario de l'aléa fort), la constructibilité peut s'envisager uniquement avec prescriptions et seulement dans les zones défendables.
- Détailler les différents principes d'urbanisme déterminés en fonction des zones de risque définies au préalable (voir partie 1 de la présente note et exemple en annexe 2).

x Privilégier une **zone d'interface* entre zone boisée et zone urbanisée** dès lors que les conditions s'y prêtent. Cet espace devrait être d'autant plus grand que l'aléa subi* est plus fort.

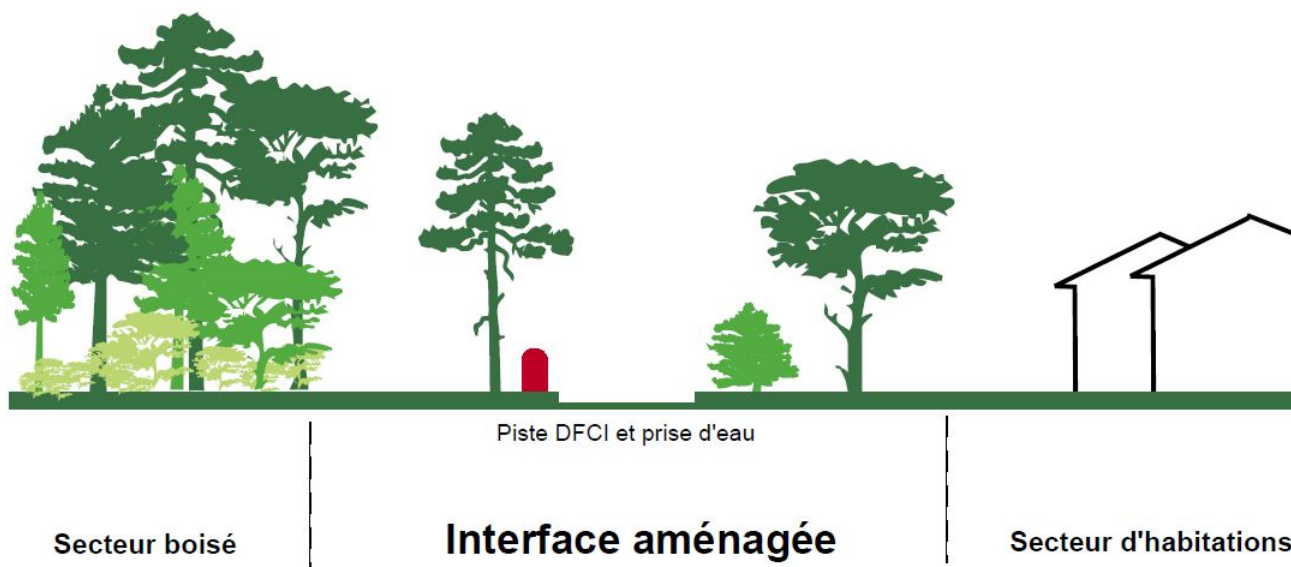


Illustration 11: vue en coupe d'une interface* aménagée (Source : CAUE30)

Cette interface* constituera une zone où le foncier est maîtrisé et l'entretien facilité, avec une ou des caractéristiques parmi les suivantes :

- Acquisition de terrains par la commune lorsque cela est possible (ou par le lotisseur ou l'aménageur)
- Servitude d'utilité publique;
- Aménagement et mise en valeur de cette zone;

- Cet espace tampon peut être constitué par une voirie périphérique* (ou périmétrale) dont les abords, coté massif forestier, seront soumis aux obligations légales de débroussaillage* (OLD). L'aménagement de voies engins entre les zones bâties et les massifs forestiers favorise l'intervention des secours (zone accessible depuis la voirie, permettant la circulation des engins de lutte contre l'incendie et garantissant un accès au massif tous les 500 m).

POURQUOI CREER DES VOIES-ENGIN DANS L'INTERFACE FORET-BATI ?

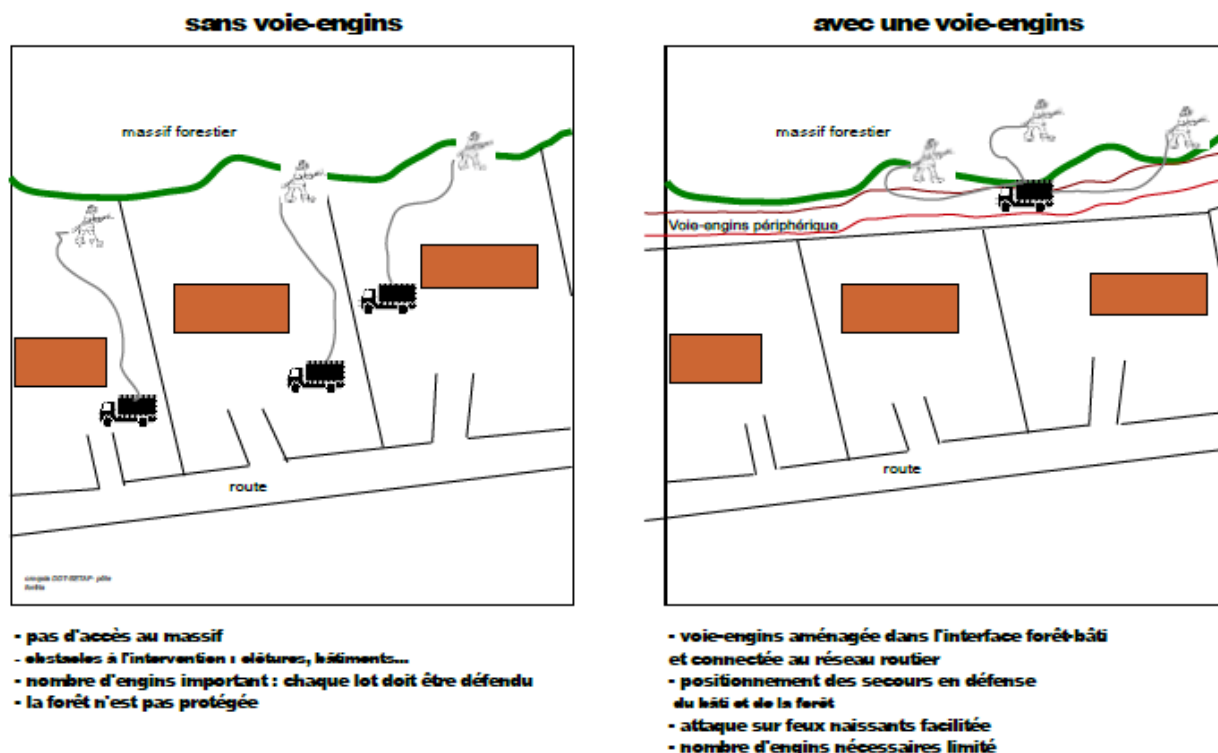


Illustration 12: illustration de l'intérêt de la voie engins (source : DDT24)

La maîtrise du foncier est bien sûr souhaitable, mais là aussi l'expérience montre que cette condition est difficilement atteignable. Bien noter qu'en dehors des plans de prévention des risques incendies de forêts (PPRIF), il n'est pas possible d'imposer une obligation de débroussaillage au-delà de la voie périphérique* à plus de 50 m des constructions (éventuellement à 100 m des constructions si le maire prend un arrêté dans ce sens). Dans ce cas, l'obligation de débroussailler reste à la charge des propriétaires et de ce fait, sa mise en œuvre peut être discontinuée. S'il n'y a pas expropriation, la mise en valeur de cette zone reste de la décision du propriétaire du sol.

x Recours aux dispositifs des **Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)** qui constituent l'une des pièces constitutives du dossier de Plan Local d'Urbanisme. Les OAP exposent la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire. Elles permettent de traiter le risque dans un aménagement d'ensemble; cas par exemple des lotissements en interface* (logique d'ensemble sur l'accessibilité du site, forme d'habitat, types d'enjeux* accueillis, etc.).

x Préserver les **coupures agricoles** existantes en privilégiant les cultures peu sensibles aux incendies.

x Interdire les **nouvelles installations ou constructions sensibles** (ERP, camping...) ainsi que certaines installations pouvant générer un risque (aléa induit*) comme certaines ICPE par exemple, dans des périmètres à définir en fonction de la typologie des installations.

x Préserver ou recréer les **accès aux massifs forestiers** en privilégiant si possible des espaces multi fonctionnels (exploitation des parcelles forestières et DFCI*¹⁹ par exemple).

x Analyser le développement de la commune au regard de la **contrainte de la ressource en eau**. La création, l'aménagement et la gestion de ces points d'eau relèvent de la commune. Il s'agit de les identifier et de les dimensionner.

x N'autoriser les projets de constructions que si l'**accès des secours** est possible (éléments antinomiques : largeur de voirie insuffisante, impossibilité de croisement ou de demi-tour pour les véhicules de secours, insuffisance de la ressource en eau). Ces voiries pourront être réalisées sous forme de servitude de passage tel que le prévoit le code forestier ou de pistes DFCI* sur terrains mis à disposition de l'ASA DFCI*²⁰.

Agir sur les types de projets

Les projets ne pourront être autorisés que dans la mesure où ils sont compatibles avec l'aléa.

ERP et Établissements sensibles

Seuls les ERP de 5^{ème} catégorie et ne comportant pas de lieu de sommeil pourraient être admis. Les autres ERP, à l'exception de ceux en lien avec la forêt (écomusées, centres de formation forestier, etc.) ne devraient pas être admis en zone forestière.

Les établissements sensibles de par la vulnérabilité* de leurs occupants (difficultés d'évacuation car nombre important, difficultés de mobilité, manque d'autonomie : écoles, maisons de retraite, campings...) ou nécessaires à la gestion de crise (casernes de pompiers, gendarmeries, mairies...) seront généralement proscrits en zone forestière quel que soit le niveau d'aléa.

19 Défense de la Forêt contre l'Incendie

20 Association Syndicale Autorisée de Défense des Forêts Contre l'Incendie : établissement public régi par l'ordonnance du 1er juillet 2004 et ses décrets d'application qui concourent aux actions de prévention des incendies de forêts et à l'aménagement du territoire.

ICPE

Il paraît indispensable de ne pas autoriser les ICPE générant un risque thermique ou explosif dans les zones forestières quel que soit le niveau d'aléa.

Habitat

L'habitat peut être autorisé en fonction de l'aléa mais également en fonction du type de zone du PLU. En effet les zones N ou A n'ont pas vocation à devenir constructible, alors que les zones U ou AU ont cette vocation, sous réserve de la réalisation des équipements publics pour les zones AU « fermées ». Par ailleurs, ces dernières pourraient rester « fermées » ou mieux être reclassées en N si le niveau d'aléa le justifie.

Reconstruction après sinistre

Les services veilleront à ne pas généraliser le principe de non-reconstruction après sinistre, pour le réserver aux secteurs présentant un niveau d'aléa très fort associé à une zone « non défendable » : isolement, difficultés d'intervention des secours, situations topographiques particulières. Ces secteurs feront alors l'objet d'un zonage spécifique délimitant les zones non constructibles et non reconstructibles après un incendie de forêt. Dans les autres secteurs, où la reconstruction sera autorisée, des mesures constructives adaptées seront prescrites. Ces secteurs feront également l'objet d'un zonage spécifique.

Assurer la défendabilité (échelle de la commune/quartier)

La **défendabilité** est un paramètre important dans la définition du risque incendies de forêts. Il correspond au niveau de protection des secteurs exposés à l'aléa incendies de forêts (les enjeux*).

Les retours d'expérience des feux passés montrent que la défendabilité des constructions est l'un des paramètres les plus importants en matière de caractérisation de la vulnérabilité* et de sauvegarde des biens et des personnes.

La défendabilité est définie en fonction des caractéristiques des équipements de défense pouvant être utilisés en cas de lutte contre un incendie de forêt : voies d'accès d'une largeur suffisante, débit en eau des poteaux incendie..., mais elle dépend aussi de la capacité d'intervention humaine pour assurer cette défendabilité.

Les équipements de défense seront conformes au référentiel national de la défense extérieure contre l'incendie (DECI) fixé par l'arrêté du 15 décembre 2015²¹. La DECI a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. La loi N° 2011-525 du 17 mai 2011 définit la DECI et la place **sous l'autorité du maire (transférable à un EPCI)**. Elle prévoit l'adoption, par arrêté du Préfet de département, d'un règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie (RDDECI). Ce règlement définit la mise en œuvre et la périodicité de contrôles techniques (ressort du maire ou du président de l'EPCI, au titre de la police spéciale de la DECI) et de reconnaissances opérationnelles (à la charge du SDIS).

La Défense des Forêts contre l'Incendie (D.F.C.I.) est essentiellement mise en œuvre dans les zones visées aux articles L. 132-1 et L. 133-1 du code forestier. Elle relève d'un régime juridique, de pratiques et d'une organisation distincte du cadre de la D.E.C.I. Cependant, le RDDECI constate, en les intégrant, les ressources en eau DFCI* (cohérence globale de défense contre les incendies).

La DFCI* comprend notamment :

- La mise en place d'équipements dans chaque massif sensible pour le cloisonner, en faciliter la surveillance, permettre l'accès et la sécurité des secours et assurer la permanence de l'eau.
- La mise en œuvre d'un dispositif estival de surveillance d'alerte.

En conclusion, il ne pourra être admis des constructions sur des terrains soumis au risque incendies de forêts que dans la mesure où ces terrains disposent d'équipements de desserte en voirie et d'équipements de défense contre l'incendie correctement dimensionnés et en nombre suffisant.

Les préconisations à inscrire en ce sens peuvent être les suivantes:

x Intégration dans les quartiers exposés existants d'**ouvrages destinés à la lutte** (eau, voiries), dimensionnés de manière appropriée et réalisés sous maîtrise publique ou dont la pérennité de l'entretien est garantie, à défaut par la personne publique.

x Préconisations sur **les infrastructures** pour l'accès aux secours. À première vue, il est indispensable de disposer d'une voirie périmétrale, reliée à une voie ouverte à la circulation publique, suffisamment large, sans discontinuité et équipée de prises d'eau correctement alimentées et réparties. Cette infrastructure de base est nécessaire pour permettre aux services de lutte de se déplacer le long de la lisière qui constituera potentiellement le front de feu. Cette voirie doit rester périphérique* ce qui impose d'interdire toute construction à l'extérieur de cette dernière.

21 Téléchargeable sur le site du ministère de l'intérieur : <https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Documentation-technique/La-defense-exterieure-contre-l-incendie>

Il est conseillé de **faire figurer des schémas** lorsque l'on traite de l'accessibilité dans le PAC. Des exemples de schémas-types de voirie sont présentés ci-dessous (largeur mini 5 m de large, portance mini 16 tonnes, tirant d'air minimum 3,5 m, rayons en plan de 11 m mini mesurés à l'axe, pente inférieure à 15 %)²². Ils devront être adaptés aux conditions et aux moyens locaux des services de secours, mais également, dans une vision élargie, aux moyens des autres départements pouvant intervenir en renfort. Également, les lotissements pourront bénéficier de deux accès opposés aux voies publiques de circulation. Ces voiries pourront être réalisées sous forme de servitude de passage tel que le prévoit le code forestier.

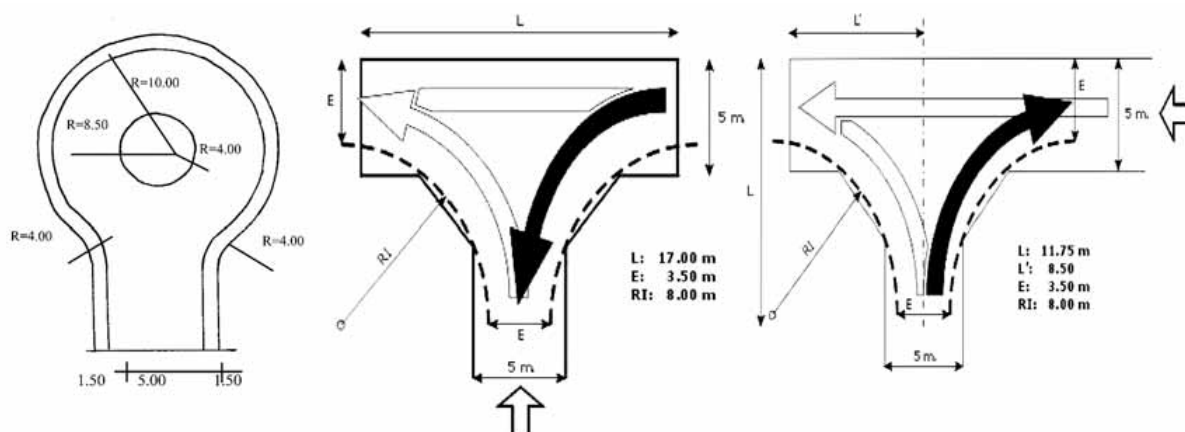


Illustration 13: Exemples de caractéristiques des voies utilisables par les engins de secours et de lutte contre l'incendie (source : DDTM 40)

Agir sur l'environnement proche des habitations

Des mesures peuvent être préconisées au niveau des parcelles²³:

- x **Obligation légale de débroussaillage*** – OLD : L'Arrêté départemental OLD devra être annexé au PLU au titre de l'article L134-15 du code forestier.

À noter à ce titre, que le rappel des OLD est du ressort du maire.

Les propriétaires ont donc l'obligation de débroussailler et de maintenir en l'état débroussaillé, les terrains situés en zone boisée ou à moins de 200 mètres d'un massif forestier, de landes, garrigues ou maquis, vous avez **obligation de débroussailler** :

- Dans un rayon de 50 mètres autour de leur habitation, même dans le cas où cette distance dépasse les limites de propriété ; le maire peut porter ce rayon jusqu'à 100 m ;
- Une **bande de 10 mètres de profondeur de part et d'autre de la voie d'accès** (desserte intérieure de la propriété depuis la voie publique, y compris portail).

22 Source arrêté du 31/01/1986 (article 4) relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation.

23 Signalons la difficulté juridique de définir une règle à la parcelle conditionnée par des aménagements de voirie hors de cette parcelle.

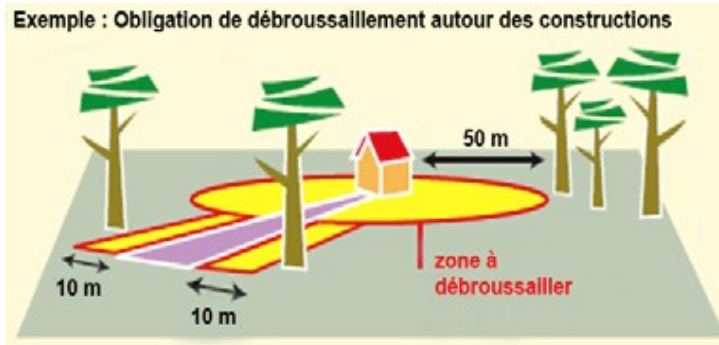


Illustration 14: Schéma de réalisation du débroussaillage hors zone urbaine (Source : DFCI Aquitaine, préfecture des Landes)

En **zone « urbaine »** (définie par les documents d'urbanisme consultables en mairie) ou en zone spécifique précisée par arrêté préfectoral, vous avez l'obligation de débroussailler l'intégralité de votre parcelle avec ou sans bâtiment.

Pour les **infrastructures linéaires** (autoroutes, routes nationales et communales, voies ferrées...), le responsable du contrôle est le préfet : il doit dans un premier temps fixer les largeurs à débroussailler et dans un second temps faire les rappels aux gestionnaires.

Le débroussaillage a notamment pour but d'**interrompre la continuité végétale favorable à la propagation de l'incendie**. La mise à distance des houppiers limite la transmission du feu d'arbre en arbre. L'élagage limite la transmission du feu du sol vers les cimes. Le nettoyage de la litière et l'élimination des débris combustibles limite l'intensité de l'incendie.

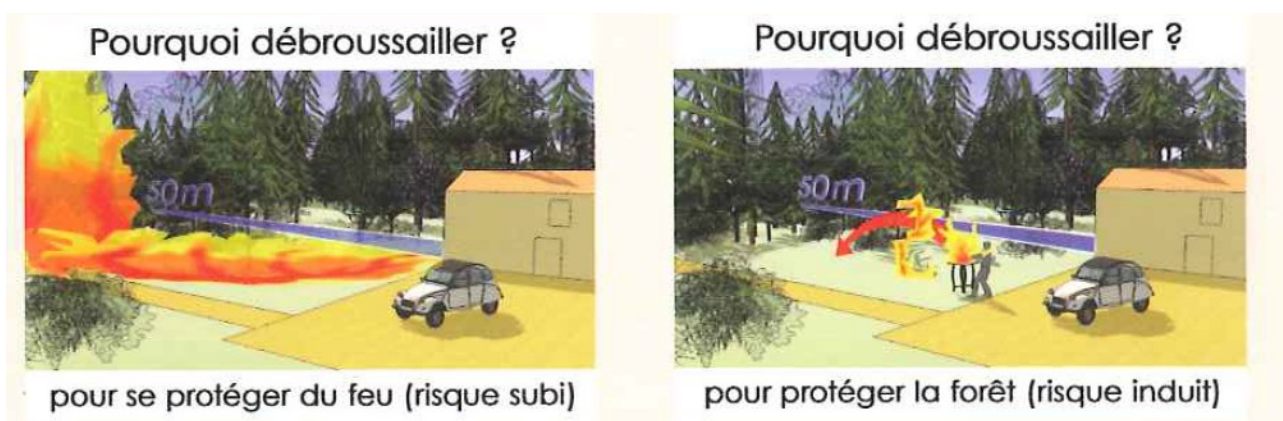


Illustration 15: Illustration du principe de débroussaillage (Source : DDT48)



illustrations DDT-SETAF- pôle forêts



Dans les zones d'extension forestière

État initial
lande en cours de
boisement au contact
d'un massif forestier



Après
débroussaillage
maintien et élagage des
jeunes sujets
forestiers, suppression
des ligneux bas
(ronces, bruyères,
arbustes...)



Illustration 16: La mise en œuvre du débroussaillage (source : DDT24)

x Les **réserves de combustibles**, les citernes (gaz/fuel) devront être obligatoirement enterrées, ou en cas d'impossibilité mises sous bâti. Les réserves de bois seront placées à une distance suffisante de la construction (> 10 m).

x Recommandations à la parcelle de principe d'**aménagement des jardins**... Recommander d'éviter la plantation dense d'espèces végétales très inflammables et/ou combustibles pour limiter la propagation du feu vers les habitations. En matière de végétation ornementale des habitations, on pourra se référer au site de géorisques²⁴ ou aux guides produits par l'Irstea²⁵ ou par l'Office National des Forêts sur la sensibilité des haies²⁶. On veillera notamment à éviter les **haies** pouvant créer des effets de « mèche » entre l'environnement boisé et la construction.

24 <http://www.georisques.gouv.fr/articles/comment-anticiper-lincendie-de-foret>

25 http://www.irstea.fr/sites/default/files/ckfinder/userfiles/files/feu-interfaces_int.pdf

26 <http://www.dpfm.fr/fb/haie/index.html>

Rappelons à ce titre que l'article 13 des règlements de zone du plan local d'urbanisme (PLU) s'intéresse aux espaces urbains non bâtis. Cet article permet de donc réglementer l'occupation de ces espaces et aussi les plantations.



Illustration 17: Feu propagé au sein de la résidence par les haies (Source : ONF)

Aspects ne relevant pas de l'aménagement et de l'urbanisme

De nombreuses dispositions constructives relèvent du Code de la construction ou de stratégies de gestion du risque et ne peuvent réglementairement pas être inscrites dans un PLU au titre du Code de l'urbanisme.

Agir sur le bâti

En fonction de l'agression thermique, il est utile de recommander des mesures constructives pour le bâti afin d'obtenir des niveaux de performances. Le but n'est pas de prescrire des solutions techniques, mais plutôt des objectifs de performance à atteindre pour une réduction globale de la vulnérabilité*. On pourra donc se saisir de toutes les occasions de travaux pour tendre vers une réduction de la vulnérabilité* sans se cantonner à l'interdiction d'augmentation de la surface.

Dans le cadre du programme national d'actions en complément de la présente note, des études spécifiques sont actuellement menées par le CSTB²⁷ sous l'égide du ministère en charge de l'écologie pour déterminer et évaluer les mesures constructives les plus adaptées aux sollicitations thermiques auxquelles les bâtiments sont soumis en cas d'incendie de forêt.

En attendant les résultats de ces études, les recommandations quant aux **dispositions constructives** pourront être choisies parmi celles préconisées dans les PPRif , tout en veillant à respecter les autres réglementations en vigueur (réglementation thermique, réglementation sur le bâti traditionnel...). Pour plus de détails se reporter à l'**annexe 5 de la 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.

27 Centre Scientifique et Technique du Bâtiment

Agir sur l'habitant

En complément, on peut recommander/rappeler des dispositions qui vont au-delà des règles d'urbanisme stricto sensu. Elles sont souvent relatives à la culture du risque des habitants ou aux obligations préfectorales de chaque département.

Elles font notamment partie des informations transmises aux maires dans le cadre de la réalisation par ces derniers du Document d'Information Communal sur Risques Majeurs (DICRIM).

Le DICRIM, et donc l'acculturation de la population au risque est de la responsabilité du maire. Il convient aussi de se reporter au règlement départemental ou interdépartemental de protection des forêts contre l'incendie.

x Développer une **culture du risque** par l'information aux habitants en menant des campagnes d'information annuelles rappelant notamment la nécessité des OLD* en s'appuyant sur les retours d'expérience des feux passés et en associant l'ONF, les Pompiers, les services de l'État, les associations de défense, les ASA ou union départementale des ASA DFCI*... Il est utile de faire un rappel annuel aux propriétaires de l'obligation du débroussaillage de sécurité autour des maisons pour leur défendabilité* (permettre le confinement des habitants et protéger l'habitat). Également, rappel du débroussaillage de part et d'autre des infrastructures linéaires (à la charge des gestionnaires).

x Proposer la pose de **panneaux d'information** (gestion communale) pouvant transmettre le niveau de risque du jour sur le massif (et les activités autorisées en conséquence).

x Veiller à la **diffusion de l'information** minimale, synthétique et pédagogique au travers des outils réglementaires et des vecteurs institutionnels de l'information préventive : DDRM²⁸, DICRIM et PCS²⁹ notamment.

x Éditer des **plaquettes** rappelant les prescriptions concernant les périodes d'interdiction du feu, les stockages de produits inflammables ou de combustibles solides (tas de bois), les dépôts d'ordures ménagères, les travaux d'assainissement ou pose de clôtures, mais également les mesures individuelles de sécurité, les végétaux inflammables ou les matériaux de construction préconisés. Ces plaquettes pourront être distribuées de manière physique, notamment au travers de campagnes d'information décrites ci-dessus, ou électronique.

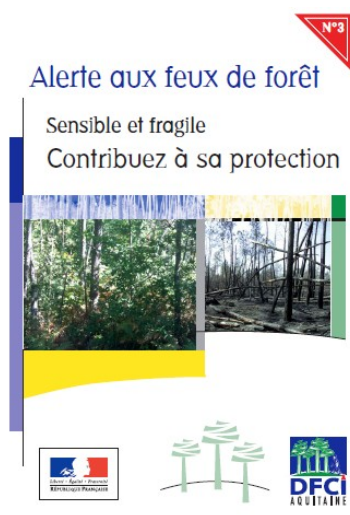


Illustration 18: Exemple de plaquette de prévention
(Source : DCFI Aquitaine)



Illustration 19: Exemple de plaquette de prévention
(Source : DDTM83)

Lexique

Aléa feu de forêt : Probabilité qu'un feu de forêt se produise

Aléa induit : aléa auquel est exposé un massif forestier du fait de la présence d'activités humaines à proximité des zones boisées (départ de feu pouvant se propager au massif et gagner en ampleur)

Aléa subi : aléa d'incendie auquel sont exposés les personnes et les biens du fait de leur proximité des zones boisées (incendie de forêt menaçant les zones urbanisées)

Débroussaillage : *"On entend par débroussaillage pour l'application du présent titre les opérations de réduction des combustibles végétaux de toute nature dans le but de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies. Ces opérations assurent une rupture suffisante de la continuité du couvert végétal. Elles peuvent comprendre l'élagage des sujets maintenus et l'élimination des rémanents de coupes. Le représentant de l'État dans le département arrête les modalités de mise en œuvre du débroussaillage selon la nature des risques."* (L131-10 du code forestier). Le débroussaillage est ainsi rendu obligatoire par le code forestier (ce que je dois faire) et les arrêtés préfectoraux qui le précisent (où et comment le faire).

Défendabilité : présence et niveau des équipements de défense : voiries d'accès, poteaux d'incendie, réseau sous pression, citernes...

Défense de la Forêt Contre l'Incendie (DFCI) : équipements implantés dans et à proximité des zones de risques d'incendies de forêts afin de faciliter les interventions en cas d'incendie (pistes, citernes, points d'eau...)

Dent creuse : espace résiduel en attente de construction ou de reconstruction (parcelles ou groupes de parcelles non bâties) dans un tissu construit

Enjeux : personnes, biens, activités, patrimoine, écosystèmes, infrastructures... susceptibles d'être affectés par l'aléa (ici le feu de forêts)

Inflammabilité : capacité d'un combustible à brûler et à propager le feu

Interfaces habitat-forêt : zones de contact entre espaces naturels (forêts, landes, maquis, garrigues, etc.) et espaces anthropisés (habitations, lotissements, etc.)

Obligations Légales de Débroussaillage (OLD) : les OLD correspondent aux articles L131-1 à L136-1 du code forestier relatifs à la défense et à la lutte contre les incendies de forêt. Elles consistent à éclaircir la végétation autour des constructions dans le but de diminuer l'intensité et la propagation des incendies. il ne s'agit pas de faire disparaître l'état boisé et ni de réaliser une coupe rase ni un défrichage.

Risque : Le risque résulte du croisement entre un aléa (phénomène feu de forêt défini par sa probabilité et son intensité) et les enjeux exposés (constructions, installations et activités), compte tenu de leur "défendabilité" (présence et niveau d'équipements de défense : voies d'accès, poteaux d'incendie...)

Voie périphérique/ voie périmétrale : voie extérieure pour les engins, située dans l'interface forêt-bâti

Vulnérabilité : conséquences dommageables prévisibles de l'aléa (ici feu de forêt) sur les enjeux

Bibliographie

Cerema (2015). Porter à connaissance sur les risques naturels, retours d'expériences, étude juridique et recommandations. 64p.

Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement du Gard (2007). Prise en compte du risque « feu de forêt » dans les opérations d'aménagement. 15p.

Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale de l'administration, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (2016). Rapport de la Mission interministérielle d'évaluation relative à la défense contre l'incendie et annexes. 145p. et 109p.

Département de la Dordogne. Charte de constructibilité en milieux agricoles et forestiers (2013). 72p.

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Nouvelle-Aquitaine (2011). Guide pour la prise en compte du risque incendie de forêt dans le massif forestier des Landes de Gascogne. 39p.

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (2015). 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. 27p.

Observatoire de la Forêt Méditerranéenne (2008). L'autoprotection des constructions situées en zone forestière exposée au risque d'incendie de forêt en PACA. 221p.

Préfecture des Bouches du Rhône (2014). Porter à connaissance sur le risque feu de forêt. 7p.

Préfecture des Landes (2007). Guide pour la prise en compte du risque incendie de forêt dans les documents d'urbanisme, sur le territoire du département des Landes. 42p.



Résumé de l'étude : La présente étude constitue une note destinée aux services déconcentrés de l'État pour les aider à intégrer la prévention des incendies de forêts dans les porter à connaissance qu'ils doivent établir à l'intention des collectivités territoriales en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme.