

Document 2 – Conclusions motivées

L'enquête a connu un déroulement normal. Le dossier mis à la disposition du public répondait par sa composition aux prescriptions réglementaires. La publicité dans la presse et sur place a été régulièrement effectuée. Aucune observation du public n'a cependant été recueillie.

Les propriétaires forestiers et la profession agricole, largement associés par leurs représentants à l'élaboration du projet, ont pu en amont de l'enquête exprimer leurs préoccupations. Il est en revanche difficile pour le public non concerné en tant que propriétaire forestier ou exploitant agricole, de percevoir l'importance des enjeux de préservation des milieux naturels et des paysages liés à la mise en place d'une réglementation des boisements, et dépassant la seule gestion des propriétés forestières et agricoles. L'absence de participation du public peut trouver là semble-t-il une explication.

Dans cette situation, les présentes conclusions procèdent uniquement des réflexions et interrogations que l'étude du dossier d'enquête complétée par une visite des lieux, a suscité de la part du commissaire-enquêteur qui en tout état de cause doit donner un avis personnel sur le projet.

Ces réflexions et interrogations ont été mises en forme dans un questionnaire adressé aux services du Département, maître d'ouvrage du projet, qui y ont répondu par un mémoire bien documenté donnant une base à l'expression d'un avis motivé.

La réglementation des boisements est régie par les dispositions législatives des articles L 126-1 et L 126-2 du Code rural. Les dispositions réglementaires des articles R 126-1 à R 126-10 en définissent les conditions d'application.

Le but premier de cette réglementation est de favoriser une meilleure répartition des terres entre les espaces agricoles et forestiers en tendant à éviter le boisement de parcelles isolées disséminées sur l'espace agricole – situation que l'on désigne sous le terme boisement en timbre poste – et de manière plus générale une avancée de la forêt sur l'espace agricole.

La réglementation des boisements comporte également au nombre de ses objectifs, la gestion équilibrée de la ressource en eau, la préservation des milieux naturels et des paysages remarquables, et la prévention des risques naturels.

Les règlements applicables à chaque commune doivent s'inscrire dans les orientations fixées par le Conseil départemental par une délibération dite « délibération de cadrage ».

Cette délibération doit notamment fixer, en fonction des spécificités de chaque territoire, la superficie à partir de laquelle une zone boisée doit être regardée comme formant un massif forestier homogène. Est ainsi déterminée la notion essentielle de « seuil de massif », les entités forestières d'une superficie supérieure à ce seuil étant hors du champ d'application de la réglementation des boisements et obligatoirement placées en périmètre libre en vert sur le plan de zonage.

Pour le Département de la Loire, cette « délibération de cadrage » intervenue le 27 juin 2017 fixe le seuil de massif à 4 hectares pour la commune de Véranne et à 10 hectares pour la commune de Roisey.

Ainsi, tous les massifs forestiers d'une superficie supérieure à ces seuils ne peuvent qu'être placés en périmètre libre où les plantations et replantations ne sont soumises à aucune contrainte particulière au titre de la réglementation des boisements (les d'autres législations contenues notamment dans le Code forestier et le Code de l'environnement étant toutefois susceptibles de s'y appliquer).

Sur le territoire des deux communes soit environ 2800 hectares, les périmètres libres en vert sur les plans de zonage correspondant pour l'essentiel aux massifs homogènes de 4 ou 10 hectares, représentent environ 1800 hectares. Les espaces agricoles interdits au boisement en rouge sur les plans de zonage représentent quant à eux environ 770 hectares. Comme précisé plus loin 81 hectares sont placés en périmètre réglementé en jaune sur les plans de zonage où s'appliquent des dispositions particulières.

La délimitation entre espace forestier - en vert sur le plan de zonage - et espace agricole - en rouge sur le plan de zonage - a été établie au vu de la réalité de la situation observée sur le terrain.

Ainsi, conformément à l'objectif premier de la réglementation des boisements on doit constater que le projet assure la sauvegarde de l'espace agricole existant contre toute nouvelle avancée des boisements. Un nouveau mouvement de déprise agricole qui se manifesterait sur certains secteurs, ne pourrait se traduire par le boisement de nouvelles parcelles en timbre-poste. Une poursuite et une aggravation du phénomène ne sont plus à craindre.

Il n'est pas apparu de besoin de retour à l'agriculture de parcelles boisées, et la possibilité d'interdire le reboisement après coupe rase n'a été utilisée qu'à la marge dans une situation particulière pour seulement 0,2 ha.

La délimitation entre espace forestier et agricole est globalement satisfaisante.

En consultant les plans de zonage et en visitant les lieux, la situation de 12 parcelles ou tènements, a toutefois suscité de ma part des interrogations que j'ai soumises aux services du Département dans le questionnaire qui leur a été adressé.

Pour 5 parcelles ou tènements, les services du Département ont considéré qu'une modification du classement devait être envisagée.

Comme analysé dans chaque cas dans le rapport, je suis amené à présenter une réserve et 7 recommandations tendant à des modifications de classement.

La réserve concerne sur la commune de Véranne, une parcelle de 3180 mètres carrés répertoriée comme zone humide au PLU, et située dans le secteur particulièrement sensible de la tête de bassin de la rivière Le Ternay. Dans leur mémoire en réponse les services du Département estiment qu'une modification du classement doit être envisagée.

Hors zones libres vertes et zones interdites rouges, le projet use de la possibilité de définir des secteurs règlementés. Cela concerne 81 hectares.

On peut dire que la pièce maitresse du projet consiste à avoir établi sur les secteurs règlementés, en dessous d'une altitude de 650 mètres, une interdiction de boisements ou de reboisements en essences persistantes à l'exception des pins.

L'espace en dessous de 650 mètres, qui englobe les deux bourgs, ne comprend pas de très grands massifs forestiers mais correspond davantage dans son ensemble à une zone agricole avec notamment des vergers, entrecoupée de boisements en timbre-poste composés toutefois pour une assez large part de feuillus.

C'est dans ce type d'espace que la mise en œuvre d'une réglementation des boisements prend tout son sens.

Il ne s'agit pas en l'absence de demande d'organiser un retour à l'agriculture de parcelles boisées. Les boisements épars en timbre-poste composés pour de feuillus, ont ainsi vocation à être maintenus. La finalité de la mesure, bien que non expressément énoncée, apparaît ne pouvoir être que le maintien et à terme le développement de feuillus.

Mais alors pourquoi, cette dérogation en faveur des pins permettant des plantations non seulement de pins sylvestres, espèce endogène, mais aussi notamment de pins laricio et de pins maritimes.

De plus, on doit relever que dans l'état de sa rédaction, le projet de règlement entend interdire la plantation de persistants, et non pas de résineux, permettant ainsi la plantation de mélèzes, résineux non persistants.

L'application de ce projet de règlement, tel qu'il est ainsi rédigé, et qui n'évoque même pas le mélange de pins et mélèzes à d'autres essences, pourrait permettre tout à fait régulièrement de substituer entièrement à une plantation de feuillus, une plantation de résineux, pins ou mélèzes.

Une dérogation aux dispositions d'un règlement poursuivant une finalité d'intérêt général n'est régulière et légale que si elle est édictée pour répondre à une situation particulière non appréhendée par le corps du règlement et présente ainsi à son tour un intérêt général.

Une dérogation à une règle précédemment définie n'est donc pas en elle-même irrégulière mais il faut que l'application des dispositions du corps du règlement se révèle inadaptée à une situation particulière et qu'il soit ainsi nécessaire dans l'intérêt général d'y apporter une dérogation.

Cette dérogation qui ne figurait pas dans le projet élaboré initialement, a été introduite lors de la séance de la Commission intercommunale d'aménagement foncier du 6 octobre 2025.

Les pins et mélèzes ont certes l'avantage d'avoir une bonne résistance à la sécheresse mais sont comme plus ou moins tous les résineux très inflammables

S'il est vrai que dans de mauvaises conditions réunies de température ambiante, de vent et de sécheresse, toutes les végétations brûlent, les résineux s'embrasent beaucoup plus vite sous la forme d'un cône formant une torche qui en quelques instants emporte tout l'arbre. Les aiguilles brûlent beaucoup plus rapidement que les feuilles même si les 3 conditions de température, de vent et de sécheresse ne sont pas réunies.

Le débroussaillage peut certes limiter la propagation de feux naissants mais la capacité de contrôler l'exécution effective et régulière de l'obligation légale n'est pas certaine.

Si parallèlement les investissements importants financés par les collectivités publiques pour combattre les incendies peuvent aussi en atténuer l'ampleur, il apparaît de loin préférable de développer à terme une forêt plus résistante par elle-même.

L'incendie est une des atteintes les plus importantes aux milieux naturels. La réglementation des boisements qui a, au nombre de ses objectifs leur préservation ainsi que la prévention des risques naturels, doit nécessairement prendre en compte la sensibilité au feu.

On doit aussi observer que le territoire des deux communes s'étage de 500 à 1300 mètres. Si les secteurs d'altitude sont plus naturellement destinés à accueillir des plantations de résineux, l'espace en dessous de 650 m n'a pas la même vocation forestière.

Le secteur concerné en deçà de 650 m qui a sa limite juste au dessus des deux bourgs s'étend largement en leur contrebas. Les deux bourgs pourraient être exposés à un feu montant.

Si le bourg de Roisey est assez bien séparé des massifs forestiers par une ceinture cultivée formant tampon, le bourg de Véranne est fortement enserré dans un environnement forestier. Des habitations isolées sont disséminées en aval autour du centre bourg. Le hameau Le Drevet apparaît particulièrement exposé par la présence d'un boisement s'étendant entre les lieudits La Richette et Les Combes.

Avec le réchauffement climatique, la virulence des incendies rend de plus en plus difficile la protection des habitations. Nous en avons eu récemment des illustrations concrètes.

Face à une montée des risques, une cohérence des politiques publiques s'impose. On ne peut d'un côté engager des investissements importants pour combattre les incendies et parallèlement ne pas prendre toutes mesures de prévention et de précaution.

La dérogation introduite en faveur de toutes espèces de pins et du mélèze n'apparaît pas pouvoir se voir reconnaître comme une réponse à une finalité d'intérêt général.

Aussi, en secteur réglementé en deçà de 650 m, l'interdiction des boisements ou reboisements devrait concerner tous les résineux.

Au-delà même des enjeux environnementaux, cela apparaît comme un impératif de sécurité publique appelant une réserve majeure

Les abords des cours d'eau sont le plus souvent constitués de zones humides qui sont très bien identifiées sur les plans de zonage des PLU des deux communes.

L'intérêt de la protection des zones humides pour atténuer le cycle sécheresse-inondations n'est plus à démontrer. Elles représentent un patrimoine collectif dont la préservation a été reconnue d'intérêt général par le législateur (cf. article L 211-1 du code de l'environnement).

La réglementation des boisements qui aux termes de l'article L 126-1 du Code rural a au nombre de ses objectifs la protection des milieux naturels, a vocation à intervenir dans ce domaine.

Le projet a, dans la « fourchette » de 6 à 20 mètres définie par la délibération de cadrage, choisi une distance de recul de 10 mètres pour la plantation de tous résineux avec une exception sur Véranne pour le pin sylvestre et le sapin pectiné.

Les contours des zones humides ne suivent pas une bande de 10 mètres à partir des berges des cours d'eau. Quelquefois moins, souvent plus.

Au regard de l'enjeu que représente leur protection, la réglementation des boisements devrait pour être efficace, s'appliquer à toute zone humide placée dans la bande des 20 mètres.

Ainsi, la distance de recul pourrait être maintenue à 10 mètres en l'absence de zone humide mais s'étendre à 20 mètres en présence d'une zone humide répertoriée au PLU.

Les plantations de résineux conduisent à l'assèchement progressif des zones humides et à terme à leur disparition.

L'exception en faveur du pin sylvestre et du sapin pectiné énoncée par la délibération de cadrage pour la zone forestière homogène n°1 est reprise dans le projet sur Véranne.

Dans sa réponse au questionnement, le Département indique que le sapin pectiné et le pin sylvestre sont des essences autochtones des parties sommitales du Pilat qui peuvent se développer de manière spontanée y compris sur les bords de cours d'eau. Pour cette raison la délibération de cadrage a autorisé ces essences en bords de cours d'eau en ZFH 1 et 2.

L'exception établie par la délibération de cadrage ouvre la possibilité de réaliser des plantations serrées de pin sylvestre et de sapin pectiné sur toute la surface des abords des cours d'eau.

Il n'y a aucune commune mesure avec l'évolution spontanée se traduisant par l'installation de manière éparse de ces espèces autochtones.

On peut aussi observer que cette évolution spontanée peut se produire sur les parties sommitales mais non sur les secteurs de basse altitude, le territoire de la commune de Véranne s'étageant entre 500 et 1300 mètres.

Dans le respect des orientations générales posées par la délibération de cadrage, les réglementations communales apparaissent pouvoir tout à fait en s'inscrivant dans les limites d'un rapport de compatibilité, établir des ajustements répondant aux caractéristiques propres au territoire concerné.

Comme développé précédemment, une dérogation aux dispositions d'un règlement poursuivant une finalité d'intérêt général n'est régulière que si elle est édictée pour répondre à une situation particulière non appréhendée par le corps du règlement, et présente ainsi un intérêt général.

On peut encore relever que, suivant un principe général de droit administratif, des dispositions réglementaires parfaitement fondées à l'origine, peuvent se trouver privées de fondement par suite de la modification des circonstances de fait qui prévalaient au moment où elles ont été édictées.

En l'occurrence, on peut considérer que depuis l'intervention de la délibération de cadrage en 2017, le changement climatique devenu largement plus prégnant aggravant sécheresses et inondations, représente une modification des circonstances de fait élevant en priorité l'intérêt général qui s'attache à la protection des zones humides, et privant de fondement la possibilité de planter pin sylvestre et sapin pectiné par exception au principe d'interdiction des résineux.

Au regard de l'enjeu que représente la protection des zones humides, il apparaît d'intérêt général et juridiquement possible d'écarter pour la commune de Véranne l'exception en faveur du pin sylvestre et du sapin pectiné.

Une réserve est présentée en ce sens.

Cela présenterait en outre l'avantage d'harmoniser les règles applicables sur les deux communes de Roisey et Véranne.

La délibération de cadrage ouvre, en périmètre réglementé, la possibilité d'interdire le boisement ou le reboisement d'une surface supérieure à 4 hectares avec une seule essence (plantation mono spécifique), un mélange avec au moins 20% d'une autre essence devant être réalisé. Le projet soumis à enquête n'a pas repris cette disposition.

Dans sa réponse au questionnaire, le Département indique que le projet sera complété en ce sens en précisant toutefois que deux essences de résineux peuvent être choisies. La délibération de cadrage n'exclut pas en effet cette possibilité.

Une forêt diversifiée mixte entre feuillus et résineux est toujours plus résistante aux aléas climatiques, aux maladies et insectes ravageurs et aux incendies.

L'article R 126-2 du Code rural permet d'édicter une réglementation limitant les plantations à certaines essences.

En reprenant les mêmes principes que ceux développés précédemment pour les abords des cours d'eau et les périmètres réglementés en dessous de 650 m , il apparaît d'intérêt général et juridiquement possible, en restant dans un rapport proche de compatibilité avec la délibération de cadrage, de prescrire la plantation d'au moins 20% de feuillus si l'essentiel de la plantation est constituée de résineux.

Une recommandation est présentée en ce sens.

En, conséquence de l'ensemble de ce qui précède, je suis amené à émettre les réserves et recommandations suivantes :

Réserve majeure

- Modifier le projet de règlement en prévoyant en périmètre réglementé en dessous d'une altitude de 650 mètres, une interdiction de semis, plantations et replantations de tous résineux.

Réserves

- En présence d'une zone humide répertoriée au Plan local d'urbanisme (P.L.U.), étendre en périmètre réglementé, à 20 mètres la distance de recul des boisements en bordure de cours d'eau (la distance de 10 mètres prévue dans le projet étant maintenue en l'absence de zone humide).

- Modifier, en ce qui concerne le territoire de la commune de Véranne, le projet de règlement en prévoyant, en périmètre réglementé, une interdiction de plantation de tous résineux en bordure de cours d'eau dans une bande de 10 mètres en l'absence de zone humide, et de 20 mètres en présence d'une zone humide.

- Modifier le projet de plan de zonage en plaçant en périmètre interdit la parcelle AD 145 sur la commune de Véranne lieuxdits Chomienne-Pellouté.

L'ensemble de ces réserves est détachable de la cohérence d'ensemble du projet, et ne remet pas en cause son économie générale

Recommandations

- Compléter le projet de règlement en prévoyant que le boisement ou le reboisement d'une surface supérieure à 4 hectares ne peut être réalisé avec une seule essence en précisant que la plantation d'au moins 20% de feuillus doit être effectuée si le surplus de la plantation est constitué d'une ou plusieurs essences de résineux.

- Sur la commune de Véranne, modifier le projet de plan de zonage en plaçant en périmètre interdit les parcelles suivantes : AB 69 lieudit Chomienne, AC 92 lieudit Col de l'Oeillon, AN 55 lieudit Pré Nurieux.

-Sur la commune de Véranne, modifier le projet de plan de zonage en plaçant en périmètre réglementé les parcelles suivantes : AL 51 et 52 lieudit Saint Sabin, AL 54 55 et 56 lieudit Saint Sabin, AM 123 et 126 lieudit Le Plat du Plode.

- Sur la commune de Roisey, modifier le projet de plan de zonage en plaçant en périmètre interdit la parcelle B 506 lieudit Champlat.

Sous les réserves et recommandations énoncées ci-dessus, j'émet un avis favorable à l'intervention d'un arrêté départemental portant approbation du projet de réglementation des boisements sur le territoire des communes de Roisey et Véranne.

Fait le

Le commissaire-enquêteur

Gérard Fontbonne