

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES
TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Paris, le 28 SEP. 1998

Le ministre de l'intérieur,
Le ministre de l'équipement, des transports
et du logement,
Le ministre de l'agriculture et de la pêche
Le ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement
Le secrétaire d'État au logement

à

Mesdames et Messieurs les Préfets

Objet : Plans de prévention des risques d'incendies de forêt

Les constructions et installations à l'intérieur ou en limite de massifs forestiers sont un facteur important d'augmentation du risque d'incendie de forêt. Leur présence est toujours corrélée à une multiplication des éclosions de feu et à un accroissement du risque subi par la population. En outre, leur développement, notamment sous forme d'habitat diffus, augmente et disperse les personnes et les biens exposés au feu, et rend ainsi la lutte plus difficile.

La maîtrise de ce phénomène est un enjeu essentiel de la politique de prévention des incendies de forêt et doit répondre aux principes suivants :

- interdire les implantations humaines nouvelles dans les zones les plus dangereuses où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne pourrait être garantie ;
- interdire les habitations diffuses et contrôler les autres implantations dans les autres zones boisées ;
- prescrire des mesures de prévention adaptées au risque dans les autres secteurs exposés où des mesures d'interdiction ne se justifient pas ;
- délimiter des zones de protection entre des implantations existantes ou futures et les massifs forestiers.

Le code forestier offre une palette étendue d'instruments pour la prévention et la lutte contre les incendies. En particulier, dans ses articles L. 322-1 et suivants, il rend le débroussaillage obligatoire dans certaines conditions autour des habitations et des voies de communication. Vous devez vous attacher à faire respecter ces dispositions, qui sont une condition préalable de la lutte contre le déclenchement et la propagation des incendies, et à sanctionner les infractions constatées.

Mais le code forestier ne permet pas le contrôle des implantations humaines, et de leur interface avec la forêt. C'est pourquoi la loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt avait institué un document spécifique à cette fin, le plan de zones sensibles aux incendies de forêt (PZSIF). Le décret n° 92-273 du 23 mars 1992 précisait les conditions d'élaboration de ce document.

Les PZSIF ont été abrogés par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui leur a substitué les plans de prévention des risques naturels (PPR).

Ces documents sont plus simples à mettre en œuvre et offrent des moyens d'intervention renforcés, comme le rappelle le "guide général" relatif aux PPR qui vous a été diffusé en septembre 1997. En particulier, un PPR peut ne porter que sur un seul des risques auxquels un territoire donné est exposé. Il est donc possible de réaliser des PPR spécifiques aux incendies de forêt.

La loi du 2 février 1995 organise la continuité entre les anciens documents approuvés ou en cours de réalisation et les PPR : les premiers valent PPR, les seconds valent projets de PPR. Ce souci de continuité se retrouve dans le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux PPR et dans les orientations méthodologiques du "guide général".

De même, les mesures que vous seriez amenés à prescrire dans les PPR relatifs aux incendies de forêt, dont vous trouverez des exemples en annexe, s'appuieront sur celles qui étaient prévues par le décret du 23 mars 1992 relatif aux PZSIF.

Nous vous invitons à utiliser et faire aboutir la procédure des PPR sur les zones à fort risque d'incendies de forêt, après avoir procédé à l'identification des sites sur lesquels un tel document serait nécessaire. Cette démarche nous semble en particulier impérative dans les départements les plus exposés, c'est à dire ceux du pourtour méditerranéen et du sud-ouest.

Nous vous rappelons également qu'en attendant la mise en œuvre de ces documents et à titre de mesure de sauvegarde, vous devez faire application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme lorsque les informations en votre possession permettent d'établir qu'un projet porterait atteinte à la sécurité publique.

Vous voudrez bien nous rendre compte de votre action et des difficultés éventuelles que vous rencontreriez.

Pour le ministre de l'intérieur,
et par délégation,
le directeur de la défense et de la sécurité civiles,
haut fonctionnaire de défense

Pour le ministre de l'équipement, des transports
et du logement,
pour le secrétaire d'Etat au logement,
et par délégation,
le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction

Pour le ministre de l'agriculture et de la pêche,
et par délégation,
le directeur de l'espace rural et de la forêt

Pour le ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement, et par délégation,
le directeur de la prévention des pollutions
et des risques, délégué aux risques majeurs,

Annexe :

Mesures pouvant être prescrites en tant que de besoin dans les plans de prévention des risques relatifs aux incendies de forêts - PPRIF-

Les conditions d'élaboration et d'approbation des PPR sont définies par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 modifiée relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, et par le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

En application du 3, de l'article 3 du décret du 5 octobre 1995, le PPR précise en tant que de besoin :

- les mesures d'interdiction et les prescriptions applicables aux projets nouveaux dans chacune des zones qu'il délimite en vertu du 1° et du 2° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 ;
- les mesures de prévention, de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° et les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du plan, mentionnées au 4° du même article. Le règlement mentionne, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour la mise en œuvre.

L'avant dernier alinéa de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 prévoit que les mesures de prévention prévues au deuxième tiret ci-dessus, concernant les terrains boisés, lorsqu'elles imposent des règles de gestion et d'exploitation forestière ou la réalisation de travaux de prévention concernant les espaces boisés mis à la charge des propriétaires et exploitants forestiers, publics ou privés, sont prises conformément aux dispositions du titre II du livre III et du livre IV du code forestier.

En conséquence, dans les bois et massifs forestiers, le PPRIF ne pourra pas rendre obligatoire la réalisation de mesures allant au delà des dispositions du titre II du livre III du code forestier, par exemple en terme de débroussaillage.

I. Délimitation des zones réglementaires

Le guide méthodologique relatif aux PPR recommande de définir les zones réglementaires sur des critères de constructibilité, et d'identifier clairement les zones où la construction est interdite et les zones où les prescriptions sont moins contraignantes. Le PPRIF pourra ainsi comprendre :

1. Des zones dans lesquelles toute construction nouvelle est interdite, à l'exception notamment des aménagements destinés à protéger la forêt ou les constructions existantes.
2. Des zones constructibles parmi lesquelles on pourra distinguer en tant que de besoin, notamment en fonction du type de mesures prescrites, collectives ou individuelles :

- celles dans lesquelles sont interdites les constructions nouvelles isolées ainsi que les constructions et installations nouvelles telles que campings, villages de vacances, colonies de vacances et habitations légères de loisirs ;
- celles dans lesquelles il n'y a pas lieu à interdiction de construire, mais où d'autres types de mesures sont pertinentes

Ces zones seront généralement appelées zones rouges (par référence aux PPR) ou zones A (par référence aux PZSIF) dans le premier cas et zones bleues, ou zones B et C, dans le second cas.

II. Mesures d'interdiction et les prescriptions applicables aux projets nouveaux

En application du 1° et du 2° de l'article 40-1, le PPR permet d'interdire la réalisation de tous types de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, ou, lorsque certains d'entre eux peuvent être autorisés, de prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités.

Dans chacune des zones qu'il délimite, le PPRIF peut ainsi déterminer les travaux ou installations qui sont interdits, les conditions particulières de sécurité applicables aux projets autorisés et les mesures de prévention des incendies de forêts adaptées à la nature des risques. Il peut notamment prescrire ou recommander :

1. des règles d'urbanisme, telles que :

- la taille minimale des opérations et le regroupement des nouvelles constructions dans des conditions qu'il fixe ;
- la réservation à l'intérieur du périmètre de toute opération nouvelle d'aménagement qui sera autorisée d'une bande inconstructible, débroussaillée et partiellement déboisée, l'isolant de la forêt ;
- les installations classées pour la protection de l'environnement qui peuvent être autorisées ;
- les conditions d'accès aux opérations nouvelles par des voies, le cas échéant doubles en totalité ou en partie, permettant en tant que de besoin le croisement des véhicules de secours ou deux accès opposés, et la longueur maximale des voies en cul-de-sac ;
- les conditions de desserte par les réseaux, notamment d'alimentation en eau.

2. des règles de gestion, telles que :

- l'élagage et la taille en permanence des arbres de telle sorte que les premiers feuillages soient maintenus à une distance minimale, qu'il détermine, de tout point des constructions ;
- les règles applicables au stockage des matériaux ;
- les règles de gestion de certaines installations classées, comme les décharges ;
- les moyens de secours à prévoir sur place tels qu'une réserve d'eau maintenue pleine, qu'un dispositif d'extinction, remisé dans un coffre ou un bâtiment incombustible, ou que l'installation d'appareils de lutte contre l'incendie normalisés en limite des opérations d'aménagement, les caractéristiques de ces moyens de secours étant déterminés par le PPRIF en fonction des caractéristiques de l'opération autorisée.

3. des règles de construction, telles que :

- le comportement au feu de la surface de toiture et des parements extérieurs
- l'occupation des ouvertures en façades et en cheminées par des matériaux résistants au feu et coupe-feu;
- l'installation des réserves de combustibles solides à une distance minimale des bâtiments à déterminer qui ne devrait pas être inférieure à 8 mètres, à moins qu'elles ne soient placées dans des remises ayant les mêmes caractéristiques que ces bâtiments ;
- l'installation des réserves de combustibles liquides ou liquéfiés à une distance minimale à déterminer et qui ne devrait pas être inférieure à 5 mètres, y compris la mise en œuvre des mesures de protection de ces réserves et de leurs canalisations.

Le PPRIF peut également (article 4 du décret du 5 octobre 1995) subordonner la réalisation de constructions ou d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales chargée de la réalisation de travaux ou de l'entretien des espaces, ouvrages et matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêts, dont l'autorisation sera demandée au préfet. Cette prescription n'est applicable que lorsque les procédures d'autorisation permettent d'y recourir (opérations réalisées sous forme de lotissements et de permis de construire groupés). Par contre, il n'est pas juridiquement possible d'imposer une telle contrainte à une construction individuelle.

III. Mesures de prévention de protection et de sauvegarde mentionnées au 3° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987

Il s'agit essentiellement de mesures d'ensemble qui ne sont pas forcément liées à un projet particulier. Elles doivent être prises par les collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, et peuvent aussi incomber aux particuliers. Elles sont notamment destinées à la sécurité des personnes et à la prévention de l'incendie.

En application de l'article 4 du décret du 5 octobre 1995, elles peuvent porter sur :

- les règles relatives aux réseaux et aux infrastructures publics desservant le secteur d'application du PPR et visant à faciliter les éventuelles mesures d'évacuation ou l'intervention des secours (par exemple, la sécurisation de l'alimentation en eau en cas de coupure de courant, l'entretien de voiries, etc.) ;

- la réalisation par les particuliers ou leurs groupements de travaux déterminés par le PPR contribuant à la prévention des risques et la gestion par eux de dispositifs de prévention des risques ou d'intervention en cas de survenance d'incendies
- la constitution d'associations syndicales chargées de certains travaux nécessaires à la prévention des risques, notamment l'entretien des espaces et, le cas échéant la réalisation ou l'acquisition, la gestion et le maintien en condition d'ouvrages ou de matériels destinés à la prévention ou à la lutte contre les incendies de forêts.

Le règlement doit distinguer clairement, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur mise en œuvre. Toutefois, les textes relatifs aux associations syndicales (loi du 21 juin 1865 et suivantes) ne permettent pas de mettre en place des associations forcées pour la prévention des incendies de forêt.

IV. Mesures relatives à l'existant mentionnées au 4° de l'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987

Ces mesures peuvent porter sur l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date de l'approbation du PPR.

Elles peuvent notamment reprendre certaines règles de gestion et de construction citées plus haut, notamment en ce qui concerne l'élagage et la taille des arbres autour des constructions, et l'occultation des ouvertures et la protection des pièces de charpentes des bâtiments. Elles peuvent édicter le remplacement des parties extérieures des constructions constituées de matériaux inflammables (par exemple, les volets en PVC).

Toutefois (article 5, 2ème alinéa du décret du 5 octobre 1995), le PPR ne peut pas interdire les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments implantés antérieurement à l'approbation du plan, notamment les aménagements internes, les traitements de façade et la réfection des toitures, sauf s'ils augmentent les risques ou en créent de nouveaux, ou conduisent à une augmentation de la population exposée.

Le règlement doit distinguer clairement, le cas échéant, celles de ces mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et le délai fixé pour leur mise en œuvre.

En outre (article 5, 2ème alinéa du décret du 5 octobre 1995), les travaux de prévention imposés à des biens construits ou aménagés conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme avant l'approbation du plan et mis à la charge des propriétaires, exploitants ou utilisateurs ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10% de la valeur vénale ou estimée du bien. à la date d'approbation du plan. Cette limitation ne comprend pas à priori les mesures de gestion des biens existants, relevant du chapitre 3 ci-dessus, mais doit s'entendre pour l'ensemble des risques si le plan concerne plusieurs risques ou si plusieurs plans affectent ce bien.