

2 Communication relative au débroussaillage obligatoire

2.1 Cadre conventionnel

Sous programme 2 : Faciliter la circulation de l'information

2.2 Contexte général : Le besoin de concertation en matière de risque

Les événements de cet été vont très certainement amener l'Etat à accélérer la mise en œuvre des Plans de Prévention du Risque Incendie de Forêt.

La mise en place d'une concertation dans l'élaboration de ce PPRIF apparaît pertinente au regard du caractère particulier du risque incendie de forêt. En effet, le risque incendie de forêt est spécifique de par ses facteurs qui sont, dans la majorité des cas, d'origine humaine (malveillance, négligence...).

La concertation apparaît d'autant plus nécessaire qu'il n'y a pas de justification à ce que les collectivités territoriales ne soient pas étroitement associées à la réorientation des politiques départementales de prévention des incendies de forêts associées à la lutte, et à leur déclinaison par bassin de risque (les PMPFCI). En outre, du fait des transferts de responsabilité de l'Etat vers les Communes résultant de **la LOF** et de **la loi SRU**, rien ne pourra se faire sans les Communes et leurs groupements, et sans le concours financier des Conseils Généraux et des Conseils Régionaux aux Communes.

Cette concertation demandée au travers de :

- **La convention d'Haarus adoptée le 2 juin 1998 par la commission européenne sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement** (Introduite dans le droit français par le décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002). Cette convention élaborée par la commission des Nations Unies pour l'Europe tend à favoriser la participation du public dans la prise de décision notamment en ce qui concerne les plans, les programmes et politiques relatifs à l'environnement. De plus, **la convention insiste sur la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.**
- Le **rapport 2000 du délégué aux risques majeurs** met au rang de perspective prioritaire la concertation en matière de prévention des risques naturels : « Cet axe devient majeur : il répond à une double problématique de l'attente de l'individu en matière de participation à la vie collective et de la nature de la réponse de l'Etat devant des situations que la complexité caractérise ». De plus, il considère que cette voie permettra de développer les véritables fondements de la culture du risque et du niveau de risque acceptable. **« Les acteurs de la société civile doivent devenir des partenaires essentiels de l'Etat pour promouvoir la gestion du risque ».**

La responsabilité du Maire :

La responsabilité du maire peut être engagée si les ouvrages publics de protection contre l'incendie n'ont pas été entretenus ou encore si ceux-ci n'ont pas été suffisants pour permettre aux moyens de secours de défendre la zone.

A titre d'exemple, une décision de la Cour administrative d'appel de Nancy reconnaît **la responsabilité de la commune, en raison d'une faute lourde : les magistrats ont estimé que les conséquences d'un incendie de forêt ont été aggravées par l'insuffisance de la pression et du débit d'eau, alors que la déficience et la vétusté du réseau d'eau était connues de la commune.**

La décision du Tribunal administratif de Nice en date du 13 décembre 1996 qui a reconnu la responsabilité respectivement de la commune et du Préfet en raison de leur abstention à prendre les mesures prévues par le Code forestier en matière de débroussaillage. Le Tribunal a reproché à ces deux autorités leur faute lourde, en ne faisant pas procéder au débroussaillage d'office compte tenu de la carence du propriétaire, alors que le Code forestier prévoyait cette possibilité. Cette absence de débroussaillage a eu un rôle non négligeable dans la propagation de l'incendie.

En présence de PPRIF la responsabilité pénale devient évidente :

Il pourra être reproché aux agents de l'administration et notamment au maire voire au Préfet, détenteurs de pouvoir de police générale ou en matière d'urbanisme, leur **imprudence pour avoir permis la construction dans une zone à risque fort et connu. L'imprudence, sur le plan pénal, s'analyse comme la prise de risque plus ou moins consciente ou le défaut de précautions nécessaires, peu importe que les conséquences dommageables de la faute aient été ou non prévisibles pour son auteur¹. Elle s'apprécie au regard de l'obligation de diligence qui s'impose à tous, en fonction du comportement normal des personnes.**

La Cour d'appel de Grenoble a ainsi retenu la responsabilité d'un maire pour faute d'imprudence et inobservation des règlements, parce qu'il s'était abstenu de fermer une piste de ski alors que les conditions météorologiques laissaient craindre des risques d'avalanche.

Il pourrait être ainsi reproché au maire son imprudence pour ne pas avoir fait procéder régulièrement à la vérification et à l'entretien des équipements de DFCI, compte tenu des dangers présentés par la zone défendable.

Rappel du rôle du maire dans une procédure de plan de prévention:

Lorsqu'il met en application les mesures prescrites par le PPR, le maire exerce son pouvoir de police municipale mais au nom de l'Etat, en tant qu'agent déconcentré exécutant les mesures de police prescrites par les autorités supérieures (article L 2122-27 du CGCT).

Le maire se trouve donc en situation d'agent de l'Etat : l'Etat exerce une autorité sur une autre autorité, celle du maire. Ce pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant notamment des mesures d'instruction, c'est-à-dire des ordres de service. Aux instructions qui lui sont adressées, le subordonné, en l'occurrence le maire, doit se conformer sous peine d'engager sa responsabilité. L'Etat emprunte ainsi à la commune, personne morale décentralisée son cadre géographique et son organe exécutif pour l'accomplissement de tâches administratives d'Etat, notamment dans le cadre de l'exercice de pouvoir de police spéciale. Le maire cumule donc ici sa qualité de représentant de la commune et d'autorité décentralisée en qualité d'agent de l'Etat (technique du dédoublement fonctionnel). Ainsi, lorsqu'une réglementation de police a été édictée, l'autorité de police est tenue de prendre les mesures de tous ordres (décisions, signalisations, interventions sur le terrain) propres à en assurer son application et son effectivité. En tant qu'agent de l'Etat, le maire est soumis au pouvoir hiérarchique du préfet qui est en droit de lui adresser des instructions, d'annuler ou de réformer ses décisions et de

¹ Crim, 4 novembre 1971, Bull. n° 300.

se substituer à lui, en cas de mise en demeure restée infructueuse, lorsqu'il néglige d'accomplir un acte en tant qu'agent de l'Etat.

- *Par conséquent, les mesures de prévention imposées par le PPRIF doivent être exécutées par le maire sur le territoire de sa commune.*

- *Cette disposition ne fait que se rajouter aux obligations classiques du maire et notamment toutes les fois que l'ordre public est menacé sur le territoire de sa commune, le maire doit intervenir. Le fondement de son intervention est l'article L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment... Le soin de prévenir par les précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches et les autres accidents naturels (...) et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure »*

En conséquence, la mise en œuvre d'un PPRIF ne fait pas obstacle à l'exercice des pouvoirs de police générale du maire qui peut prendre des mesures plus sévères en matière de prévention des risques d'incendie de forêt lorsque la gravité de la situation ou l'urgence l'exige.

- *L'absence d'exercice des pouvoirs de police générale du maire alors que des mesures ont été prises par une autorité supérieure au titre d'une police spéciale mais que des circonstances justifient son intervention, est illégale et peut engager sa responsabilité.*

- *Dans l'affaire de la catastrophe du Grand Bornand, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que les pouvoirs conférés au préfet en matière d'autorisation d'ouverture de camping ne dispensaient pas le maire d'exercer son pouvoir de police. En l'espèce, sa carence a été considérée comme fautive.*

2.3 Un contexte d'actualité

La Loi d'Orientation sur la forêt de Juillet 2001 confirme l'obligation de débroussailler, sur un rayon de 50 mètres minimum, les abords de toute construction située à moins de 200 mètres de forêts ou maquis. Les chemins d'accès à ces constructions doivent eux aussi faire l'objet d'un débroussaillage sur une largeur de 10 mètres de part et d'autre. Si ce dispositif existait déjà avant la Loi de 2001, il faut bien constater que son application reste encore aujourd'hui très aléatoire dans la plus part des communes de la région et notamment sur la zone littoral la plus exposée et la plus urbanisée. .

L'exécution de cette obligation offre pourtant de nombreux avantages, tant au propriétaire qu'à la collectivité.

- Elle permet de mettre les constructions en quasi autodéfense en cas d'incendie ;
- Elle permet aux moyens de secours d'intervenir en sécurité. Il faut relever à ce titre, que certains Service Départemental d'Incendie et de Secours (S.D.I.S.S.) envisagent sérieusement de ne plus intervenir sur des habitations cernées par de la végétation excessive, que cette notion de mise en autodéfense a été clairement exprimée par la Direction Départementale d'Incendie et de Secours du Var (D.D.I.S. 83) lors du

Forum Régional de la Forêt qui s'est déroulé au Printemps 2002 à l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne à Valabre (13) ;

- Elle permet de ne pas concentrer tous les moyens de lutte sur les zones urbaines et de laisser par-là même, la forêt sans moyen de défense ;
- Elle permet de compléter les dispositifs déjà mis en place par les communes (interfaces) et rend l'ensemble nettement plus efficace ;

Une Loi peu appliquée

Les quelques essais initiés par des Communes démontrent que très souvent la Loi est méconnue par les propriétaires concernés. Néanmoins, même une fois que ces derniers sont informés, l'incompréhension, voire la mauvaise foi, restent autant de freins pour une bonne exécution du débroussaillage obligatoire :

- "Je débrousaille chez moi, en limite de ma propriété, mais pas chez le voisin".

Parfois, c'est la qualité même du travail existant, qui ne correspond pas à ce qui est défini comme débroussaillage par la Loi de Juillet 2001, ainsi que l'Arrêté Préfectoral qui en précise la teneur. Trop de végétaux sont encore en place, dans un ensemble certes esthétique, mais où la discontinuité horizontale et verticale de combustible n'est pas respectée par exemple.

Ainsi, pour les Communes, la mise en place des débroussaillages obligatoires se trouve confrontée à un problème majeur de communication, de sensibilisation et d'animation. Il a été décidé de mener un suivi d'opérations considérées comme expérimentales dans la mesure où elles permettent de tester des alternatives à une situation de blocage, tant au niveau du propriétaire que de la collectivité.

2.4 Objectifs : Quelle méthode, quelle efficacité pour l'application de la loi ?

La première méthode pour laquelle un suivi a été engagé en 2003, est celle dite du Plan de la Tour (Var). Cette commune a pris l'option de mener une action systématique faisant appel à un appui technique externe. Doté d'un cadastre informatisé et d'une photographie aérienne numérique cette commune disposait par la même de facteurs favorables à un bon diagnostic.

La volonté des élus s'est traduite par le fait que les différentes phases de sensibilisation et de contrôle se sont rapidement enchaînées dès le début de l'année 2003.

2.5 Déroulement et résultats obtenus

Descriptif de la méthode Plan de la Tour

Pour que l'application de la Loi puisse se faire le plus sereinement possible, en évitant les conflits directs avec les propriétaires, il s'avère nécessaire de procéder à plusieurs étapes :

1. Recenser les habitations concernées et qualifier de façon qualitative et quantitative les débroussaillages existant et ceux restant à faire ;
2. Informers les propriétaires sur la Loi et les sensibiliser à l'intérêt qu'ils ont de s'y conformer ;

Une fois ces deux étapes réalisées, sachant que de nombreux propriétaires ne sont pas résidants, certains d'entre eux seront néanmoins désorientés, voire démunis pour l'exécution des travaux. L'originalité de la présente démarche réside dans le fait que les propriétaires se verront proposer une solution permettant d'atteindre l'objectif final. La Commune proposera, en effet pour ceux qui le souhaitent, de se regrouper et de faire appel au service d'un maître d'œuvre qui aura alors pour mission :

3. D'établir un cahier des charges et de consulter des entreprises pour la réalisation de l'ensemble des travaux ;

4. De suivre la bonne exécution de ces travaux et de les réceptionner ;

Le propriétaire aura ainsi la garantie que les travaux seront conformes à la définition donnée par la Loi, réalisés au prix réel du marché et dans des délais acceptables.

La Commune, en proposant ainsi une solution à ceux qui le souhaitent, se place comme "partenaire" vis à vis du propriétaire pour l'application de travaux souvent mal perçus. Il lui sera d'autant plus facile de mettre en place une procédure de débroussaillage obligatoire pour ceux qui refuseront de se mettre en conformité. Elle se fera assister techniquement pour la réalisation de cette dernière phase.

Retour d'expérience après incendie en matière d'autoprotection des habitations : les enseignements du Plan de la Tour (Var 2003) :

(Etude réalisée par : François JOLICLERCO - E.G.A.)

Ce suivi a pris une tournure tout à fait particulière puisque le territoire a été touché par le vaste incendie dit de Vidauban. Cet événement a permis d'offrir un terrain idéal pour analyser le comportement des habitations en cas de débroussaillage et de non débroussaillage dans la mesure où l'état de chaque habitation était connu précisément

En voici les conclusions :

Etude sur 360 habitations visitées dans un périmètre défini.

Aspect quantitatif du débroussaillage existant sur les 360 habitations avant incendie :

- *Débroussaillage réalisé sur 50 m :* 32%
- *Débroussaillage réalisé sur 36-50 m :* 30%
- *Débroussaillage réalisé sur 21-35 m :* 22%
- *Débroussaillage réalisé sur moins de 20 m :* 16%

Aspect qualitatif : Notion de discontinuité verticale et horizontale du combustible

Croisement des critères quantitatif et qualitatif

Sur les 360 habitations visitées :

- *Critère quantitatif seul : 32%* des habitations ont réalisé un débroussaillage de 50m
- Critère quantitatif plus qualitatif : **20% des habitations sont conformes**
- *En considérant en plus les voies d'accès : Seulement 15% des habitations sont conformes*

Nombre de maisons situées dans la zone sinistrée par l'incendie du 28/07/2003 : 129

Résultats sur l'ensemble de la zone incendiée :

91 maisons non touchées par le feu = 71%

25 maisons touchées extérieurement par le feu = 19%

13 maisons touchées intérieurement par le feu = 10%

Résultats par rapport aux distances de débroussaillage réalisées par ces habitations :

Le débroussaillage sur 50 m autour des maisons constitue t-il une autoprotection suffisante?

- *90% des maisons avec 50 m de débroussaillage ne sont pas touchées.*
- *62% des maisons avec 20 m maximum de débroussaillage sont touchées*

Influences d'autres facteurs

- *Pourquoi 10% des maisons débroussaillées sur 50 m sont touchées intérieurement ou extérieurement ?*
- *Pourquoi 38% des maisons débroussaillées sur moins de 20m ne sont pas touchées ?*

Cela est du :

- A la topographie (qui peut constituer un facteur aggravant : ex sommet d'un vallon)
- A la propagation du feu (dans le sens du vent ou contre le vent : feu à la recule)
- A la lutte menée par les pompiers ou les propriétaires
- A divers aménagements : terrassements, ratissage, peuplements discontinus...

Conclusions :

Celles-ci sont de deux ordres. Premièrement, on se rend compte que même dans un dispositif où la phase animation est conséquente, la bonne exécution du débroussaillage par les particuliers est loin d'être satisfaisante, et que les contrôles sont indispensables. Deuxièmement, on se rend compte en cas d'incendie de l'efficacité indéniable du débroussaillage pour la protection des habitations et de leurs occupants.

L'appréciation définitive de l'opération et son évaluation financière se fera dès son achèvement courant 2004. Le retard pris est à imputer aux incendies 2003 qui ont occasionné un retard de plus de 6 mois.

Annexe :

Annexe 2 : Diaporama du Plan de la Tour

Du travail conduit en 2003 en matière DFCI, il est résulté des propositions pour le choix de composantes pouvant être partagées par les régions de l'Arc méditerranéen.

Formulations du 16 déc. 03

Composante N° 1 : Incendies et urbanisme

Aujourd'hui l'incendie de forêt est une affaire de spécialistes appartenant généralement à deux corps, celui des forestiers et celui des pompiers. Les développements technologiques, les fruits de la recherche ont permis de faire des progrès importants. L'accroissement du nombre d'incendies liés à une population toujours plus dense sur le territoire méditerranéen est généralement contenu par les dispositifs en place.

Il existe néanmoins un risque que les incendies « catastrophe » mettant en jeux les vies humaines se développent. De plus, la problématique d'interface entre forêt et zone urbanisée, insuffisamment prise en compte jusqu'à ce jour par la prévention, perturbe l'organisation des opérations de lutte.

L'autoprotection des habitations, quelles perspectives ?

- Sensibiliser la population, responsabiliser l'ensemble des acteurs.
- Faire respecter les lois et règlements, tâche difficile du fait qu'elle touche à la propriété individuelle.
- Travailler sur le choix des matériaux de construction et les modes de construction les plus adaptés.
- Rechercher et évaluer l'efficacité des dispositifs développés.

Prise en compte et traitement des zones d'interface

Le traitement des zones d'interface pose un problème de coût de prise en charge et de porteur de l'initiative. Peut-on rechercher une autogestion par la population locale ? Les collectivités en charge de l'aménagement du territoire devraient nécessairement avoir un rôle moteur dans cette dynamique qui arrive difficilement à se mettre en place.

Plan de prévention des risques

Dans une dynamique forte où l'Etat arrête les dispositifs à mettre en œuvre, comment gère-t-on le partenariat Etat / Collectivités ? [Le partage des responsabilités](#) doit être clairement établi. Peut-on évaluer l'efficacité de ce type de démarche au regard des démarches volontaires résultant d'une prise de conscience ou d'actions de sensibilisation ?

Composante N°2 : Réhabilitation des terrains incendiés

Même si les surfaces brûlées ne représentent qu'un faible pourcentage de la forêt méditerranéenne, son traitement peut s'avérer nécessaire. Quelle approche de ce problème peut-on avoir ? Sait-on parfaitement analyser les enjeux paysagers et traiter les priorités ?

Ces opérations sont souvent onéreuses et il serait intéressant de savoir dans quelle mesure une valorisation du bois brûlé ne pourrait pas s'envisager. La filière bois énergie qui connaît un fort développement à l'heure actuelle pourrait être testée, en s'appuyant sur des

consommateurs importants tel qu'il existe en Italie. La valorisation des bois brûlés devrait être intégrée à un effort de mobilisation de la ressource forestière, ce qui contribuerait à la réduction de la masse combustible. A l'heure actuelle en région Provence Alpes Côte d'Azur on ne prélève que 33% de l'accroissement annuel, chiffre inférieur de moitié à la moyenne nationale. Un partenariat transfrontalier pourrait résulter de la rencontre des acteurs qui n'ont que très peu de contact aujourd'hui. L'utilisation des moyens de transport adaptés à des gros volumes (bateau et train) pourrait être analysée.

Composante N°3 : Les outils de planification des collectivités

Des plans sont généralement prévus et mis en place. Ceux-ci sont d'une grande diversité. Il serait intéressant de confronter ces expériences qui sont portées à différents niveaux et avec des objectifs éloignés. Au-delà de l'identification des modalités de mise en œuvre, il serait intéressant d'en déterminer les clefs de réussite.

- De la commune au massif, choix de la bonne échelle ;
- Peut-on aller vers un plan dynamique intégrant la prévision ?
- Comment les plans faits à différentes échelles se coordonnent-ils ?
- Comment établir des liens entre ces plans « forestiers » et les plans d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?

Composante N°4 : Prise en compte des risques liés aux changements climatiques

Les phénomènes annoncés, les événements récents font craindre des incendies de plus grandes ampleurs.

- A partir de quel seuil, l'accroissement du risque lié aux conditions météorologiques devient-il significatif ?
- Doit-on craindre des incendies catastrophes, comme en connaissent d'autres continents ?
- Quels indicateurs doit-on développer pour évaluer ce phénomène ?
- Peut-on partager ces moyens d'analyse ?
- Un partenariat avec l'outil européen peut-il s'imaginer ?