

FIGHE 6.3

LA PROTECTION D'ÉLÉMENTS IDENTIFIÉS POUR LEUR VALEUR PAYSAGÈRE ET/OU ÉCOLOGIQUE

Objectif de la fiche

Il s'agit d'expliquer le niveau de protection que les [articles L. 151-19, L. 151-23 et R. 151-43, 4° du code de l'urbanisme](#) peuvent conférer aux infrastructures végétales arborées. Des indications et conseils sur la manière de les mettre en œuvre sont donnés afin de permettre une protection satisfaisante.

Introduction

Les [articles L. 151-19 et L. 151-23](#) sont fréquemment utilisés par les auteurs des PLU(i), notamment pour les substituer au classement en EBC dans la mesure où ils sont généralement considérés comme plus souples. Ce sont des instruments qui, bien utilisés, permettent d'adapter les règles de protection aux enjeux du territoire et aux fonctionnalités remplies par les infrastructures végétales concernées par leur mise en œuvre. Ils sont également utilisés par les auteurs des PLU(i) en vue de tenter une conciliation entre urbanisation et développement d'une part, protection de l'environnement et donc des arbres d'autre part. Toutefois, ils offrent une protection moins satisfaisante que le classement en EBC.

Moins utilisé, l'article [R. 151-43, 4° du code de l'urbanisme](#) s'applique spécifiquement aux continuités écologiques et peut être utilisé en complément des [articles L. 151-19 et L. 151-23](#). Il ne suffit pas en lui-même à assurer une protection satisfaisante des infrastructures végétales arborées.


Quel sont les éléments concernés ?

L'étendue du champ d'application des [articles L. 151-19, L. 151-23 et R. 151-43, 4° du code de l'urbanisme](#) relève de la volonté des auteurs des PLU(i).

Ils donnent en effet la possibilité d'« identifier et localiser les éléments de paysage » ainsi que de « délimiter les sites et secteurs à protéger ». Ce sont donc les auteurs du PLU(i) qui décident de ce qu'ils protègent au titre de ces articles.

En règle générale, ce sont les arbres isolés et remarquables, les haies, alignements d'arbres et ripisylves ainsi que les boisements, lorsque ces éléments ne sont pas classés en EBC. Ils peuvent être protégés peu importe la zone dans laquelle ils se trouvent : urbaine, à urbaniser, agricole ou naturelle et forestière.

La justification de la préservation variera selon l'article utilisé. L'article [L. 151-19](#) prévoit une protection pour des motifs « *d'ordre culturel, historique ou architectural* », l'article [L. 151-23](#) pour des motifs « *d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la remise en état des continuités écologiques* ».

 À noter - L'article [L. 151-23](#) semble être le meilleur fondement pour la protection des infrastructures végétales arborées lorsque cette protection s'impose en raison des fonctions écologiques qu'elles remplissent (cf. fiche 1). Cela étant, rien n'empêche d'utiliser l'article [L. 151-19](#) pour certains éléments, par exemple les arbres isolés remarquables qui peuvent d'une certaine manière avoir une valeur historique et culturelle, notamment pour les habitants du secteur où l'arbre en question se trouve.

L'article [R. 151-43, 4°](#) permet quant à lui de « [d]élimiter les espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques ». **Il s'applique donc spécifiquement aux éléments constitutifs de la trame verte et bleue (TVB)**, à savoir les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques. Il permet donc de matérialiser et de cartographier au sein du plan de zonage ces éléments.

➔ Pour quel niveau de protection ?

Les articles L. 151-19 et L. 151-23 imposent aux auteurs du règlement de définir les prescriptions de nature à **assurer la préservation des éléments identifiés**, et, spécifiquement pour les continuités écologiques, celles qui sont de nature à assurer leur maintien et leur remise en état. Ces prescriptions pourront donc s'appliquer aux espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques délimités au titre de l'article R. 151-43, 4°.

À ce titre, ces instruments peuvent être considérés comme plus souples que le classement en EBC en raison de la large marge de manœuvre laissée aux auteurs du PLU(i). Ceux-ci peuvent adapter le niveau de protection en fonction de l'élément identifié, qui dépendra donc du degré de prescription du règlement.

Le code de l'urbanisme prévoit tout de même une protection a minima des éléments identifiés au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 : il exige une déclaration préalable pour les travaux qui ne nécessitent pas de permis de construire et qui ont pour effet de modifier, et donc de porter atteinte, ou de supprimer ces éléments.

➔ Comment mettre en œuvre les articles L. 151-19, L. 151-23 et R. 151-43, 4° ?

La mise en œuvre des articles L. 151-19 et L. 151-23 nécessite dans un premier temps un **travail d'identification des infrastructures végétales arborées** qui méritent une protection à ce titre. Il convient ensuite de classer ces éléments selon leur typologie : arbre isolé, haie, alignement d'arbres, ripisylve, boisement, etc. S'agissant de l'article R. 151-43, 4°, les éléments de la TVB qui auront été identifiés et cartographiés au sein du PLU(i) (cf. fiche 5) peuvent donc être repris.

Leur identification se superpose aux différentes zones délimitées sur le plan de zonage, via un tracé ou un symbole spécifique. De plus, les éléments qui font l'objet de mesures de protection au titre des articles L. 151-19 et L. 151-23 peuvent figurer au sein des espaces contribuant aux continuités écologiques.

➔ Exemple de classification et d'identification des infrastructures végétales - PLU(i) d'Angers Loire Métropole :

Extrait du plan de zonage



Outre l'identification et la représentation sur le plan de zonage des éléments à protéger, **un gros effort rédactionnel est nécessaire**. Certes, le code de l'urbanisme laisse une grande liberté aux auteurs du PLU(i) dans la rédaction des règles, mais **ils doivent faire preuve d'ambition pour permettre une réelle protection des infrastructures végétales arborées**. Or, c'est souvent à ce stade que la mise en œuvre de ces instruments pose problème.

Les règles peuvent néanmoins être plus ou moins strictes puisqu'elles doivent être adaptées aux enjeux et au niveau de protection que les éléments identifiés requièrent ; à ce titre, **elles peuvent varier en fonction du type d'infrastructure végétale**.

Par ailleurs, ces instruments sont également utilisés pour tenter de concilier protection des infrastructures végétales d'une part et urbanisation d'autre part ; **les prescriptions doivent donc être rédigées de manière rigoureuse** afin qu'une telle conciliation ne se fasse pas au détriment des arbres. Eu égard à l'exigence de conformité avec le règlement qui s'impose aux travaux et opérations d'urbanisme¹, **une grande précision est requise**.

¹ Article L. 152-1, alinéa 1er du code de l'urbanisme.

Les règles ne doivent pas laisser subsister de doute quant à leur interprétation, notamment lors de l'examen d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration préalable. En effet, l'autorité décisionnaire doit disposer de suffisamment de critères d'appréciation pour prendre sa décision, qui doivent être fournis par le règlement.

Concrètement, les mesures de préservation ou de maintien des infrastructures végétales impliquent des exigences visant à **interdire de porter atteinte et de détruire les éléments identifiés**, notamment pour ceux qui requièrent une protection forte (haies proches des cours d'eau, continuités écologiques, arbres remarquables, îlots de fraîcheur, etc.).

Pour les infrastructures végétales qui présentent des enjeux moindres, des atteintes peuvent éventuellement être admises mais le règlement doit poser, avec précision, des conditions justifiant ces atteintes. Dans de telles hypothèses, le règlement doit également imposer des mesures de compensation en mentionnant éventuellement l'exigence selon laquelle les porteurs de projet doivent démontrer l'absence de solution alternative. Il s'agit ainsi de faire respecter la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC).



Rappel : Qu'est-ce que la démarche ERC ?

C'est une démarche que les porteurs de projets doivent adopter pour prévenir les atteintes que leur projet est susceptible de porter sur l'environnement. Elle s'impose dans le cadre du principe de prévention, dans lequel la préservation des infrastructures végétales s'inscrit.

Elle implique pour les opérateurs une réflexion en trois temps, **chaque étape devant être respectée** :

1. Chercher des solutions alternatives pour **éviter** de porter atteinte à l'environnement ;
2. Pour les atteintes qui ne peuvent être évitées, tout mettre en œuvre pour **réduire** les atteintes ;
3. En dernier lieu, **compenser** les atteintes qui ne peuvent être ni évitées, ni réduites.

Les mesures de compensation imposées par le règlement doivent par ailleurs répondre à certaines exigences et notamment :

- respecter l'équivalence écologique de l'élément supprimé, c'est-à-dire le remplacer au mieux par la même espèce, sinon par une espèce qui présente les mêmes fonctionnalités écologiques, par exemple en termes de surface foliaire ;
- viser l'absence de perte nette, voire même un gain de biodiversité, par exemple via la reconstitution de continuités écologiques dans les secteurs et espaces délimités au titre de l'article R. 151-43, 4° du code de l'urbanisme.

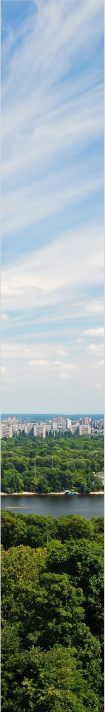
➔ Exemple 1 - Règlement du PLU(i) de Loiron, p. 8 :

« L'arrachage d'une haie est possible **suivant le principe « éviter, réduire, compenser »**. Il convient **préférentiellement d'éviter la destruction de la haie et du talus quand il existe. En cas de destruction nécessaire et motivée, la solution retenue doit être celle du moindre impact et les mesures compensatoires suivantes sont définies** :

- Replantation dans des proportions identiques : linéaire supérieur ou a minima équivalent ;
- **Intérêt environnemental équivalent** : avec talus et/ou fossé, avec une ou plusieurs connexions biologiques et de préférence perpendiculaire à la pente ;
- Choix d'essences champêtres adaptées au changement climatique et de provenance locale ;
- Replantation à proximité du lieu d'arrachage : compensation et protection des sols localement. »

➔ Exemples de mesures insuffisantes, inspirées de PLU(i) existants :

- « Les travaux, ayant pour effet de détruire ou de porter atteinte à ces éléments repérés au plan de zonage doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. Cette dernière pourra être refusée ou soumise à des conditions particulières si les travaux sont de nature à leur porter atteinte de manière irrémédiable. » ➔ Aucune condition n'est posée pour encadrer les travaux envisageables. En conséquence, toute atteinte et toute destruction sera possible, peu importe leur justification.
- « La suppression d'un linéaire de haies protégées devra faire l'objet de mesures compensatoires correspondant à la replantation d'un linéaire de même longueur, composé d'essences locales. » ➔ Aucune exigence n'est posée en termes d'équivalence écologique à respecter par les mesures de compensation, hormis celle relative aux essences locales.



- « Dans le cas de travaux d'intérêt général ou pour assurer la sécurité ou la salubrité publique (mauvais état sanitaire des arbres), les alignements d'arbres et les arbres isolés en milieux urbain ou rural peuvent être supprimés, sous réserve de replantation dans la limite des possibilités techniques et selon les mesures compensatoires suivantes ». ➡ Le fait de ne pas décliner ce qui est entendu par l'intérêt général fait craindre que tout type de projet soit autorisé, peu importe sa justification, entraînant la suppression des éléments identifiés.



Conseils méthodologiques

Dans la mesure où les [articles L. 151-19, L. 151-23 et R. 151-43](#) peuvent être utilisés dans toutes les zones, les mesures édictées pour leur application peuvent être intégrées au sein d'une partie du règlement réservée aux dispositions applicables à toutes les zones.

Il est également possible de prévoir un paragraphe au sein de cette partie qui soit dédié à la protection des infrastructures végétales arborées. Il pourra intégrer d'autres instruments de protection, et notamment les EBC.



Nos préconisations...

Pour toutes les infrastructures végétales arborées à préserver, **un principe d'interdiction de détruire et de porter atteinte doit être posé.**

Pour celles présentant un enjeu fort en termes de protection, un tel principe doit être strict. Pour celles présentant un enjeu moindre, des exceptions à ce principe peuvent être admises mais des conditions devront être posées.

De plus, en lien avec ce principe d'interdiction et afin de préserver les éléments identifiés tout en permettant un certain développement, il est tout à fait envisageable de **limiter les possibilités de construction, d'aménagement et d'installation**, en exigeant qu'elles ne compromettent pas la conservation de l'espace et qu'elles ne portent pas atteinte à l'élément identifié.



Exemple d'exigences pouvant être imposées aux installations, constructions ou aménagements envisageables au sein des éléments identifiés :

Il peut s'agir, notamment pour les parcs ou autres espaces publics arborés, d'admettre des installations et constructions telles que des sanitaires, des bancs ou autres aménagements qui, de par leur faible ampleur, peuvent être intégrés ou réalisés sans porter atteinte aux arbres.

S'agissant des exceptions au principe d'interdiction de détruire ou de porter atteinte aux éléments identifiés qui présentent des enjeux moindres, des conditions doivent être posées, relatives à la nature, à la justification et/ou à l'ampleur des opérations.

Ces conditions peuvent en outre varier selon le type d'infrastructure végétale concernée et elles doivent être suffisamment précises. L'objectif est d'éviter qu'elles soient trop permissives, par exemple en permettant la destruction pour des projets d'intérêt général sans décliner ce qui est entendu par là. En effet, la notion d'intérêt général est vaste et relève de la libre appréciation de l'autorité compétente pour délivrer une autorisation ou pour se prononcer sur une déclaration préalable. Or, en posant des conditions précises, les possibilités d'atteintes pourront être limitées au maximum, évitant ainsi toute contradiction avec le principe de préservation.



Exemples de conditions que le règlement peut imposer pour que des atteintes soient exceptionnellement permises, en l'absence de solutions alternatives et sous réserve de compensations adaptées :

- Pour les arbres isolés, le règlement peut permettre leur abattage uniquement si leur état phytosanitaire est dégradé à tel point qu'il présente un danger pour la sécurité publique.
- Pour les haies, des atteintes peuvent être permises lorsqu'elles sont nécessaires à l'activité agricole, par exemple pour permettre l'accès à des engins agricoles. Il convient dans ce cas de limiter le nombre d'ouvertures possibles par parcelle et la longueur de l'ouverture admise.



- Pour les alignements d'arbres, notamment en milieu urbain, des atteintes peuvent être admises pour certains types de travaux, par exemple liés aux réseaux souterrains.

Il est par ailleurs envisageable d'instituer des « zones tampon » autour des éléments identifiés, qui correspondent à des périmètres de protection dans lesquels toutes constructions, ainsi que les installations et aménagements ayant pour effet d'imperméabiliser ou de tasser le sol doivent être interdits. Dans ce cas, le règlement doit préciser l'ampleur d'une telle zone. Par exemple, pour les arbres isolés, un périmètre de protection allant au-delà de la surface définie par la projection au sol du houppier peut être défini.

Lorsque des atteintes aux éléments identifiés sont admises, il est impératif que le règlement prévoise des mesures de compensation suffisamment strictes et qui ne se limitent pas à une compensation purement quantitative, c'est-à-dire qui consiste à remplacer un arbre par un arbre ou un linéaire de haies pas un autre linéaire équivalent. L'objectif est en effet de conserver les mêmes fonctionnalités écologiques et de ne pas conduire in fine à une perte en infrastructures végétales sur le territoire.



Propositions d'exigences à poser pour les mesures compensatoires, qu'il convient de cumuler :

- Exiger une compensation préalable à l'opération envisagée afin de s'assurer qu'elle soit bien réalisée ;
- Exiger une compensation quantitative qui soit supérieure au nombre d'arbres ou au linéaire supprimé ; par exemple deux arbres replantés pour un arbre abattu, deux mètres de linéaire reconstitués pour un mètre détruit ;
- Exiger la plantation de la même espèce ou bien d'une espèce qui présentera les mêmes caractéristiques que l'arbre remplacé au stade où il a été supprimé, en termes de surface foliaire par exemple, et qui soit adaptée à l'environnement, plus particulièrement à la nature du sol ;

- Imposer des exigences en termes de localisation. Au mieux, il s'agit d'imposer la compensation sur le site même de la destruction lorsque celle-ci était nécessaire pour la réalisation de travaux qui, une fois terminés, n'empêchent pas la replantation d'arbres au même endroit. Cela vise à permettre la recolonisation des lieux par les espèces initialement présentes sur le site.

Autrement, la replantation doit être faite de manière à maintenir certaines fonctionnalités écologiques. À cet égard, la compensation peut se faire dans des zones qui méritent une protection (en bordure de cours d'eau par exemple) et/ou dans des secteurs propices à la biodiversité, notamment là où des continuités écologiques à créer ou à restaurer ont été délimitées. Il peut également s'agir de secteurs où des EBC à créer ont été identifiés.



À noter - Afin de guider les porteurs de projets qui viendraient à devoir mettre en place des mesures de compensation, il est possible d'annexer au règlement une liste des espèces d'arbres en indiquant la nature du sol qui leur est nécessaire.

- Exemple : [PLUm de Nantes Métropole](#)



À RETENIR

L'utilisation des articles L. 151-19, L. 151-23 et R. 151-43, 4° est indispensable pour la protection des infrastructures végétales arborées n'ayant pas été identifiées au titre des EBC. Elle permet aussi d'établir une classification en fonction des éléments (arbre isolé, haie, boisement, etc.) et d'adapter les règles. Elle requiert une rigueur et une précision tant dans l'énoncé des règles que dans la représentation graphique des éléments identifiés. Le principe de protection doit primer sur les éventuelles atteintes admises, celles-ci devant être limitées et soumises à des conditions précises. Le respect de la séquence ERC doit être imposé.