

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
Proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée,
visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du
risque incendie (n° 1071)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Anthony Brosse, rapporteur (pour avis)

Vendredi 5 mai 2023

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
TITRE I^{ER} – ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE ET TERRITORIALE VISANT À RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'INTENSIFICATION ET L'EXTENSION DU RISQUE INCENDIE	5
<i>Article 1^{er}</i> (article L. 121-2-2 du code forestier) : Élaboration d'une stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies et intégration de cette stratégie au programme national de la forêt et du bois lors de sa prochaine révision.....	5
<i>Article 2</i> (articles L. 132-1, L. 133-1 et L. 133-2 du code forestier) : Définition par voie réglementaire des territoires dont les bois et forêts sont réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie.....	10
<i>Article 3</i> (articles L. 132-1 et L. 133-2 du code forestier) : Élaboration de plans de protection des forêts contre les incendies dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque d'incendie et évaluation périodique de ces plans.....	11
<i>Article 4</i> (articles L. 131-6 et L. 133-2 du code forestier) : Extension de la politique de défense des forêts contre les incendies aux surfaces de végétation et aux surfaces agricoles.....	13
<i>Article 5</i> (articles L. 1424-7, L. 1424-70, L. 1424-91 et L. 1852-5 du code général des collectivités territoriales, L. 766-2 du code de la sécurité intérieure et L. 151-4 du code de l'urbanisme) : Intégration systématique du risque incendie au sein des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques.....	14

<i>Article 6</i> (article L. 122-6 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Possibilité de créer des délégations à la protection de la forêt chargées d’animer et de coordonner les services de l’État en matière de défense des forêts contre les incendies.....	15
<i>Article 7</i> (article L. 152-1 du code forestier) : Prise en compte de l’adaptation au changement climatique par la recherche appliquée.....	17
<i>Article 7 bis</i> (article L. 211-1 du code de l’environnement) : Intégration des besoins de la sécurité civile dans la politique de gestion de l’eau	18
<i>Article 7 ter</i> (article L. 110-4 du code de l’environnement) : Prise en compte du risque incendie par la stratégie nationale des aires protégées	20
TITRE IV – AMÉLIORER L’AMÉNAGEMENT ET LA VALORISATION DES FORÊTS EN APPRÉHENDANT LA DÉFENSE DES FORÊTS CONTRE LES INCENDIES À L’ÉCHELLE DU MASSIF	23
<i>Article 21</i> (article L. 133-2 du code forestier) : Déclinaison des plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) en plans de massif.....	23
<i>Article 22</i> (article L. 131-6-1 [nouveau] du code forestier) : Droit de préemption des parcelles forestières non gérées conformément à un document de gestion durable au bénéfice des communes.....	26
<i>Article 23</i> (article L. 123-1 du code forestier) : Intégration du risque d’incendie aux objectifs des stratégies locales de développement forestier (SLDF).....	29
<i>Article 24</i> (articles L. 153-8 et L. 153-9 [nouveau] du code forestier) : Cartographie et actions de mutualisation des voies de desserte forestière et des voies de défense des forêts contre les incendies.....	30
TITRE VI – SENSIBILISER LES POPULATIONS AU RISQUE INCENDIE	33
<i>Article 30</i> (article L. 541-10-28 [nouveau] du code de l’environnement) : Financement d’actions de communication visant à prévenir l’abandon de mégots par la filière de responsabilité élargie du producteur (REP).....	33
<i>Article 30 bis</i> (article L. 731-1-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure) : Création d’une journée nationale de la résilience pour assurer la préparation de la population face aux risques naturels et technologiques.....	36
<i>Article 31</i> (articles L. 134-19 [nouveau] et L. 163-4 du code forestier et articles L. 521-1 et L. 522-3 du code de la sécurité intérieure) : Interdiction de fumer dans les bois et forêts les plus exposés au risque incendie	38
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	41

AVANT-PROPOS DU RAPPORTEUR

La proposition de loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, adoptée par le Sénat, offre au Parlement une possibilité importante d'agir rapidement pour mieux prévenir le déclenchement d'incendie dans nos forêts.

Tandis que la saison estivale s'approche, que notre pays souffre d'un déficit hydrique important, et que des feux de forêts ont déjà ravagé plusieurs centaines d'hectares, il importe de renforcer la prévention et l'organisation territoriale de la lutte contre les incendies.

Neuf départs de feu sur dix sont d'origine humaine et l'on estime que la moitié d'entre eux est due à des imprudences ou des comportements dangereux. Les mégots de cigarette par exemple, constituent un facteur d'incendie non négligeable, plus encore dans des espaces boisés soumis à un stress climatique conséquent.

En lien avec le « Plan eau », présenté en avril 2023 par le Gouvernement, il s'agit pour les acteurs locaux de pouvoir identifier les voies et moyens pour accéder plus rapidement et facilement aux sommes d'eau brute. Cette anticipation, à travers une logique de massif, sera déterminante pour contenir au plus vite les départs de feu.

La cartographie de ces espaces, au moyen d'outils uniformisés et partagés, permettra aux différents acteurs du territoire d'identifier les solutions adéquates et de lutter efficacement contre les incendies qui se déclareraient.

Nous devons avoir conscience qu'aucune forêt, hexagonale comme ultramarine, ne sera épargnée par le réchauffement climatique et le risque d'incendie. D'ici à 2050, un tiers des essences auront quitté leur zone de confort, s'exposant aux maladies, à des retards de croissance ou à un dépérissement précoce.

Nous devons donc collectivement agir pour protéger nos forêts qui répondent à notre stratégie de décarbonation et de fourniture de matière première pour notre économie locale, pour protéger enfin un espace qui représente 31 % du territoire hexagonal.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE ET TERRITORIALE VISANT À RENFORCER LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'INTENSIFICATION ET L'EXTENSION DU RISQUE INCENDIE

Article 1^{er}

(article L. 121-2-2 du code forestier)

Élaboration d'une stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies et intégration de cette stratégie au programme national de la forêt et du bois lors de sa prochaine révision

Le présent article vise à élaborer une stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées et à l'intégrer lors de sa prochaine révision au programme national de la forêt et du bois.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La protection des forêts contre les incendies est inséparable de la politique globale de sécurité civile. L'article L. 712-1 du code de la sécurité intérieure prévoit qu'elle a « *pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes* ». La mission de sécurité civile a longtemps relevé des seuls maires avant de progressivement devenir régalienne à l'issue de la seconde guerre mondiale. L'État est désormais, en application de l'article L. 712-2 du code précité, « *garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations* ».

On relèvera que la protection de l'environnement, dont les forêts sont un élément primordial, est incluse dans le champ de la sécurité civile.

La stratégie de lutte contre les feux de forêt résulte de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Elle s'appuie sur deux piliers : un travail de prévention afin de limiter les départs de feux, et une lutte immédiate et massive contre les feux naissants. Cette méthode repose également sur une concentration des efforts dans les zones réputées particulièrement exposées au risque d'incendie. Identifiées à l'article L. 133-1 du

code forestier, ces zones se situent dans les régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Corse, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'exclusion des bois et forêts situés dans des massifs à moindres risques figurant sur une liste arrêtée par le préfet du département, après avis de la commission départementale compétente.

La politique de défense des forêts contre les incendies ressort de la compétence de plusieurs ministères (agriculture et souveraineté alimentaire, transition écologique et cohésion des territoires, intérieur, mais également justice et budget) et établissements publics, principalement l'Office national des forêts (ONF), le Centre national de la propriété forestière (CNPFF), Météo-France, et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). À l'échelle territoriale, la cohérence globale des politiques est assurée de manière déconcentrée sous l'autorité des préfets, en lien avec les collectivités territoriales, en particulier avec les départements en charge des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Les pouvoirs publics ont donc pris en compte de longue date le risque des incendies de forêt. Ils disposent pour les prévenir et les combattre d'outils qui leur permettent d'avoir une bonne connaissance statistique des feux et de leur ampleur. Les deux principaux sont la base de données sur les incendies de forêt (BDIFF), assurée par l'IGN, et la base de données Prométhée, spécifique aux incendies dans la zone méditerranéenne. Dans les deux cas, l'alimentation de ces bases obéit à une logique interministérielle. La BDIFF est renseignée par un réseau de contributeurs sous l'égide des ministères en charge de la forêt et de l'intérieur, tandis que la maîtrise d'ouvrage de Prométhée est mise en œuvre par la délégation à la protection de la forêt méditerranéenne (DPFM) en liaison avec le ministère de l'intérieur et le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

En outre, une série de dispositions, le plus souvent d'application déconcentrée, concourt à assurer l'information des citoyens et à prévenir le risque d'incendie dans les territoires. Cette déconcentration est logique et correspond à la diversité géographique et climatique de notre pays. Les risques d'incendies de forêt diffèrent selon les massifs, les essences qui les peuplent (les conifères brûlant plus facilement que les feuillus), la longueur des phases de sécheresse subies par les différentes régions de l'hexagone et de l'outre-mer, etc.

La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs a ainsi instauré le droit des citoyens à une information sur les risques majeurs auxquels ils sont confrontés ainsi que les mesures de sauvegarde qui les concernent. Une partie des dispositions de cette loi ont été insérées à l'article L. 125-2 du code de l'environnement et concernent la prévention du risque incendie en forêt. Le dispositif est mis en œuvre à l'échelle de chaque département.

Le dossier départemental des risques majeurs (DDRM), établi sous l'autorité du préfet, recense à l'échelle du département l'ensemble des risques majeurs par commune. Il décrit les phénomènes et présente les mesures de sauvegarde. Sur la base de ce document, le préfet porte à la connaissance des maires les risques dans leur commune et rappelle leur nature, leur survenance dans le passé ainsi que les mesures que l'État a mises en place. Chaque maire élabore un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim) qui présente les mesures de prévention et les mesures spécifiques prises en application des pouvoirs de police du maire. Le Dicrim doit être accompagné d'une communication (au moins tous les deux ans si la commune est couverte par un plan de prévention des risques) et d'une campagne d'affichage à destination des citoyens. Ces documents sont disponibles en mairie.

La prévention du risque d'incendie dans les territoires comprend principalement trois volets :

– la défense de la forêt contre l'incendie (DFCI), pilotée par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire : elle repose sur une politique d'aménagement de l'espace rural et forestier et détermine les plans de protection de la forêt contre l'incendie (PPFCI), le plus souvent à l'échelle départementale ; les plans de massif déclinent pour leur part les PPFCI par massif forestier ;

– la maîtrise de l'urbanisation constitue également un élément de la politique de prévention. Les documents d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont, entre autres fonctions, vocation à protéger les personnes et les biens qui seraient en lisière de forêt ;

– le porter à connaissance, défini par les articles L. 132-2 et suivants et R. 132-1 et suivants du code de l'urbanisme permet à l'État 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. Par ce biais, les services de l'État rappellent aux collectivités territoriales les dispositions législatives et réglementaires applicables (par exemple, celles concernant le risque d'incendie de forêt), y compris les servitudes d'utilité publique (dont le plan de prévention des risques d'incendie de forêt – Pprif) en vigueur et les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants (notamment les projets de Pprif en cours).

Le porter-à-connaissance n'a pas de valeur prescriptive et ne génère donc pas de droit. Il ne peut obliger les collectivités territoriales à intégrer dans les SCoT ou PLU des mesures spécifiques contre les incendies. Son utilité réside dans le dialogue qu'il génère entre les services de l'État et ceux des collectivités territoriales portant sur la prise en compte du risque incendie (notamment de forêt) dans les documents d'urbanisme.

Enfin, on rappellera que les plans de prévention des risques d'incendie de forêt prévus aux articles L. 562-1 à L. 562-9 et R. 562-1 à R. 562-12 du code de l'environnement s'adressent en priorité aux territoires exposés à des niveaux importants de risque et à une pression foncière forte. Il en existe actuellement près de 200. Ils sont établis à l'échelle communale ou intercommunale et sont opposables aux autorisations d'urbanisme. Ces plans délimitent des zones d'exposition aux risques à l'intérieur desquelles des constructions ou des aménagements sont interdits, tout en permettant sur d'autres zones un développement raisonné et sécurisé ; ils définissent également des mesures de prévention et de protection quant à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation d'ouvrages ou d'espaces cultivés ou plantés.

On notera enfin que la prévention des feux de forêt ne dépend pas uniquement de normes mais également des pratiques de gestion forestière. Votre rapporteur renvoie sur ce sujet aux multiples rapports d'information parus récemment sur ce sujet. ⁽¹⁾

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Le présent article reprend les recommandations 1 et 3 du rapport d'information du Sénat n° 856 (2021-2022) sur la prévention et la lutte contre l'intensification du risque incendie, en prévoyant l'élaboration d'une stratégie nationale de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies.

Le Sénat part du principe que le portage de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt et de végétation est politiquement et administrativement complexe, avec les compétences croisées de plusieurs ministères et établissements publics, et à l'échelle locale, une mise en œuvre déconcentrée sous l'autorité des préfets. Il appelle en conséquence de ses vœux une stratégie nationale (et interministérielle) de défense des forêts et propose d'intégrer dans le prochain programme national de la forêt et du bois (PNFB) les enjeux précités de défense des forêts.

L'élaboration de cette stratégie s'effectue, ce qui est logique, en concertation avec les professionnels de la filière forêt-bois et ceux en charge des missions de sécurité civile.

(1) Rapport n° 1178 de Mme Sophie Panonacle, au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, sur l'adaptation de la politique forestière au dérèglement climatique, mai 2023 ; Rapport d'information (n° 856) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques du Sénat sur la prévention et la lutte contre l'intensification du risque incendie, août 2022 ; Rapport au Premier ministre de Mme Anne-Laure Cattelot, députée, « *La forêt et la filière bois à la croisée des chemins* », juillet 2020 ; Cour des comptes, « *La structuration de la filière forêt-bois* », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2020 ; Rapport du Conseil économique, social et environnemental « *Face au changement climatique, quelle sylviculture durable pour adapter et valoriser les forêts françaises ?* », mars 2021, par Mme Marie-Hélène Boidin-Dubrulle et M. Antoine d'Amécourt.

L'objectif de cet article est, pour le Sénat, « *de faire collaborer encore mieux les ministères chargés de la forêt, de l'environnement et de la sécurité civile* », ainsi que l'a relevé M. Joël Guiol, sénateur, en séance publique. Le Sénat estime qu'une stratégie interministérielle est la meilleure réponse à l'évolution de l'aléa, à savoir les atteintes multiples et croissantes qui affectent les forêts et les fragilisent face au risque d'incendie. L'été 2022 ne s'est pas seulement caractérisé par des feux hors norme en Gironde ou dans le Gard, mais également par leur apparition dans des territoires où ils étaient rares, comme en Bretagne, dans le Jura ou en Haute-Saône. Les mois de mars et d'avril 2023 ont été marqués par d'importants incendies, comme celui de Peyrefite à Cerbère, dans les Pyrénées-Orientales, ou celui de la commune de Chilleurs-aux-Bois, dans le Loiret, département auparavant peu sujet à ce risque. Ils ont donc frappé des forêts diverses dans leur composition, à des altitudes et sur des reliefs variés. Comme l'ont relevé les auditions de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique forestière au dérèglement climatique, les départements septentrionaux étaient mal préparés et mal équipés face à un événement inattendu pour eux. Pour l'avenir, la crainte majeure est que la solidarité interdépartementale entre SDIS, qui a de tout temps joué, ne puisse se reproduire si des incendies se déclenchaient en tous points du territoire, et pas uniquement dans les régions méridionales.

Le texte de l'article ne fixe pas le contenu de cette stratégie, mais le rapport du Sénat fait référence aux priorités qu'elles devraient prendre : consolidation des connaissances et des prévisions, doctrine de prévention et de lutte, réponse à de potentiels conflits entre les différents volets de la politique publique, etc.

Enfin, le paragraphe II de l'article 1^{er} de la proposition de loi modifie l'article L. 121-2-2 du code forestier pour intégrer au sein du programme national de la forêt et du bois – qui précise les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans –, les actions contribuant à la mise en œuvre de la stratégie nouvellement créée.

Les auditions conduites par votre rapporteur montrent que cette initiative du Sénat est globalement bien accueillie par les représentants des collectivités territoriales et par les professionnels opérant en forêt. Plusieurs d'entre eux se plaignent par exemple d'instructions contradictoires des directions départementales relevant de ministères différents. Cette stratégie nationale confirmerait pour eux le retour de l'État dans la politique forestière, largement amorcé avec les Assises de la forêt, à la condition de bien délimiter les questions d'ordre national et celles qui doivent être décentralisées.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté deux amendements visant à inclure l'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété

forestière (CNPf) dans la liste des organismes avec lesquels le Gouvernement doit se concerter pour élaborer la stratégie nationale et interministérielle de défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies. En séance publique, le Sénat a complété cette liste avec la mention des associations syndicales autorisées de DFCI et les chambres d'agriculture.

*

* *

Article 2

(articles L. 132-1, L. 133-1 et L. 133-2 du code forestier)

Définition par voie réglementaire des territoires dont les bois et forêts sont réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie

Le présent article définit par voie réglementaire plutôt que par voie législative les territoires dont les bois et forêts sont réputés particulièrement exposés au risque d'incendie, afin de prendre en compte l'évolution géographique de ce risque, liée au dérèglement climatique.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le titre III du livre I^{er} du code forestier est relatif à la défense et à la lutte contre les incendies de forêt. Son chapitre I^{er} prévoit des mesures de portée générale applicables à l'ensemble du territoire national (articles L. 131-1 à L. 131-18) ; son chapitre II contient les mesures pour les bois et forêts classés à « risque d'incendie » (articles L. 132-1 à L. 132-3). Son chapitre III comprend des dispositions propres aux bois et forêts particulièrement exposés aux risques d'incendie (articles L. 133-1 à L. 133-11), avec la mise en place d'un plan départemental ou interdépartemental de prévention des forêts contre les incendies (PPFCI), la possibilité de déclarer d'utilité publique des travaux d'aménagement et d'équipement à des fins de prévention et de conduire de tels travaux en milieu agricole pour établir les coupures permettant de cloisonner les massifs.

L'article L. 133-1 précité énumère les régions et départements particulièrement exposés au risque d'incendie, auxquels s'applique le chapitre III : Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur ⁽¹⁾, Ardèche et Drôme. Si toutefois, dans ces régions et départements, des massifs sont classés par le préfet sur une liste les considérant à moindre risque (c'est le cas de forêts en Tarn-et-Garonne et dans le Gers), ils sont exonérés des dispositions du chapitre III.

(1) L'article L. 133-1 du code forestier fait toujours référence aux noms des anciennes régions.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

L'article 2 renvoie à l'arrêté plutôt qu'à la loi l'établissement de la liste des territoires dont les bois et forêts sont particulièrement exposés aux risques d'incendie. La liste ne fait plus référence aux régions mais aux départements, l'arrêté étant par ailleurs signé conjointement par les ministres chargés de la forêt, de l'environnement et de la sécurité civile, afin, pour le Sénat, de satisfaire à l'exigence d'un travail interministériel prévu par l'article 1^{er}. Le dispositif proposé par le Sénat rencontre l'adhésion des organismes représentant les professions forestières puisqu'il permettra au Gouvernement de réagir avec souplesse à l'évolution des risques d'incendie. Ceux-ci peuvent géographiquement évoluer, compte tenu du dérèglement climatique.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté trois amendements de coordination afin de tenir compte, à l'article L. 132-1 du code forestier, du caractère interministériel de l'arrêté de classement des bois et forêts et de la suppression de la référence aux régions à l'article L. 133-2. Elle a également différé à six mois après la promulgation de la loi l'entrée en vigueur du présent article afin de laisser le temps au Gouvernement de publier les arrêtés.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement renvoyant à un décret le soin de fixer la méthodologie du classement par arrêté des forêts à risque, afin qu'elle soit homogène au niveau national.

*

* *

Article 3

(articles L. 132-1 et L. 133-2 du code forestier)

Élaboration de plans de protection des forêts contre les incendies dans les départements dont les bois et forêts sont classés à risque d'incendie et évaluation périodique de ces plans

Le présent article étend l'élaboration des plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) dans les départements dont les bois et forêts sont exposés au risque incendie, ces plans étant actuellement obligatoires dans les départements particulièrement exposés à ce risque.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les PPFCI sont obligatoires dans les régions et départements particulièrement exposés au risque d'incendie, relevant, comme indiqué

précédemment, du chapitre III du livre I^{er} du titre III du code forestier. Ces plans ont démontré leur utilité incontestable en réduisant les départs de feux et en permettant d'éteindre rapidement les feux naissants. Ainsi, plus de 400 incendies ont été rapidement circonscrits en Gironde pendant l'été 2022, grâce aux moyens de surveillance déployés dans le département, la mise en œuvre des obligations légales de débroussaillage ou encore la mobilisation du monde agricole.

Les PPFCl ne sont en revanche pas prévus dans le cas des bois et forêts simplement classés à risque d'incendie. L'élaboration de tels plans est complexe et n'a pas été jugée nécessaire jusqu'à présent par le législateur.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Le dérèglement climatique, avec de longues périodes de sécheresse, risque de modifier la cartographie des incendies. Les territoires particulièrement exposés demeurent évidemment menacés (des incendies se sont déclenchés par exemple dès janvier 2023 dans les Pyrénées-Orientales), mais toute portion du territoire, tant dans l'hexagone qu'en outre-mer, entre désormais dans cette situation. Le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) a rappelé le 13 avril dernier que 75 % des nappes phréatiques étaient sous leur niveau habituel, ce qui montre l'accentuation du déficit de pluie. Ce déficit assèche les sols et fragilise les forêts.

Le Sénat a proposé en conséquence que les PPFCl puissent être étendus aux bois et forêts classés à risque d'incendie. Il s'agissait d'une faculté dans le texte originel de la proposition de loi.

La proposition de loi a également prévu que les PPFCl, arrêtés pour une durée maximale de dix ans, devront être révisés au moins tous les cinq ans. Ce dispositif vise à tenir compte des effets du dérèglement climatique, qui peuvent rendre obsolète un plan, si par exemple des sols s'assèchent plus rapidement qu'à des époques antérieures.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La principale modification de la commission spéciale a rendu obligatoire l'élaboration d'un PPFCl dans les départements dont les bois et forêt sont classés à risque d'incendie, ce qui équivaut à une extension considérable du dispositif dans les territoires situés au Nord de la Loire. La commission spéciale a estimé que plusieurs départements (Loire, Isère, La Réunion) avaient déjà engagé volontairement l'établissement de tels plans, qui sont aisément adaptables aux réalités locales.

*

* *

Article 4

(articles L. 131-6 et L. 133-2 du code forestier)

Extension de la politique de défense des forêts contre les incendies aux surfaces de végétation et aux surfaces agricoles

Le présent article étend aux espaces agricoles et de végétation les mesures contre les incendies de forêt en les incluant dans les plans de protection.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le premier alinéa de l'article L. 111-2 du code forestier prévoit que « *sont considérés comme des bois et forêts au titre du présent code les plantations d'essences forestières et les reboisements ainsi que les terrains à boiser du fait d'une obligation légale ou conventionnelle* ». Le deuxième alinéa du même article prévoit que les mesures de défense et de lutte contre les incendies de forêt s'appliquent également aux landes, maquis et garrigues, qui sont des espaces naturels végétalisés. Ainsi, les mesures de prévention réglementant l'usage du feu et toute mesure ayant la même finalité comprennent ces espaces. S'agissant des forêts classées comme particulièrement exposées, le PPFCI peut prévoir des dispositions pour l'espace rural, dont la finalité est la protection des bois et forêts.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

La prise en compte du risque touchant les surfaces végétalisées non boisées, ainsi que les terrains agricoles, n'est pas systématique dans le code forestier. Partant du constat que de nombreux feux naissent dans des surfaces agricoles ou végétalisées (garrigues, ronces, végétation rase et sèche...) situées aux abords des forêts, entre elles, ou également dans les interstices séparant les forêts des habitations, le présent article inclut les surfaces agricoles et de végétation dans les mesures de toute nature visant à assurer la prévention des incendies. Par voie de conséquence, il étend à ces surfaces l'ensemble du dispositif de défense des forêts contre les incendies.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale a adopté un amendement prévoyant l'avis des chambres départementales d'agriculture sur les PPFCI, qui s'ajoute à celui des collectivités territoriales et de leurs groupements sur ces plans. L'article a été adopté sans modification en séance publique.

*

* *

Article 5

(articles L. 1424-7, L. 1424-70, L. 1424-91 et L. 1852-5 du code général des collectivités territoriales, L. 766-2 du code de la sécurité intérieure et L. 151-4 du code de l'urbanisme)

Intégration systématique du risque incendie au sein des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques

Le présent article systématise au sein des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques la prise en compte du risque des incendies de forêt, de surfaces agricoles et de végétation.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Comme l'ont relevé les rapports d'information précités du Sénat n° 856 (2021-2022) et de l'Assemblée nationale n° 1178, les incendies de forêt ont connu une extension géographique notable au Nord de la Loire au cours de l'été 2022. L'incendie qui a frappé les Monts d'Arrée, dans le Finistère, a symbolisé une situation nouvelle, celle de feux qui n'avaient que rarement cours dans ce département auparavant, mais qui se sont développés en raison de la sécheresse.

Cette extension apparaît inéluctable dans les prochaines années en raison du dérèglement climatique. Celui-ci génère une sécheresse des sols qui touche tous les départements. Le BRGM a indiqué qu'au 1^{er} mars 2023, les nappes phréatiques restaient à 80 % sous les normales saisonnières, ce taux étant ramené à 75 % au début du mois d'avril, avec des niveaux bas ou extrêmement bas, en raison d'une pluviométrie insuffisante en février.

Les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR), mis en place par le décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours (SDIS), constituent dans chaque département l'outil d'organisation de ces services. Elaborés sous l'égide des préfets après avis des conseils départementaux et avis conforme des conseils d'administration des SDIS, les SDACR dressent tous les cinq ans l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels chaque SDIS est susceptible de faire face. Or, de nombreux SDACR n'intègrent que partiellement dans leur inventaire les risques de feu de forêt, de surfaces agricoles et de végétation, hormis ceux des départements méridionaux.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Compte tenu de l'aggravation prévisible du risque d'incendies de forêt sur l'ensemble du territoire français, dans l'hexagone comme en outre-mer, le présent article modifie l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales

afin que les SDACR comportent tous un volet relatif au risque précité d'incendie. Il sera ainsi mieux pris en compte dans les départements où les feux sont encore peu fréquents.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale a complété le dispositif de la proposition de loi en l'étendant au département du Rhône et à la métropole de Lyon, à Saint-Barthélemy, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie. Elle a également prévu, dans le nouveau paragraphe III de l'article, que le rapport de présentation de chaque plan local d'urbanisme devra prendre en compte les objectifs de couverture des risques déterminés par le SDACR. Le présent article a ensuite été adopté sans modification en séance publique.

*

* *

Article 6

(article L. 122-6 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Possibilité de créer des délégations à la protection de la forêt chargées d'animer et de coordonner les services de l'État en matière de défense des forêts contre les incendies

Le présent article prévoit la possibilité de créer, sous l'autorité de chaque préfet de zone de défense et de sécurité, des délégations à la protection de la forêt.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La France compte dans l'hexagone sept zones de défense et de sécurité. La dernière délimitation géographique de ces zones résulte du décret n° 2015-1625 du 10 décembre 2015. Chaque zone est placée sous l'autorité d'un préfet, qui est le préfet de région du siège de la zone. Celui-ci est assisté d'un préfet délégué pour la défense et la sécurité.

Le préfet de zone est le délégué des ministres dans leurs attributions de défense et de sécurité nationale. Il dirige les administrations civiles de l'État dans le périmètre de la zone afin d'élaborer des mesures non militaires de défense, de coordonner les moyens de la sécurité civile, de mutualiser les moyens de la police et de la gendarmerie et les moyens de transmission du ministère de l'intérieur, et enfin, de préparer et de gérer les crises.

Actuellement, seule la zone Sud de défense et de sécurité, regroupant les 21 départements des régions Corse, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur et représentant 20 % du territoire national, a mis en place une délégation à la

protection de la forêt méditerranéenne (DPFM). Celle-ci couvre 15 des 21 départements de la zone, plus particulièrement exposés aux feux de forêt. Il s'agit d'une structure permanente de coordination interministérielle en charge de la défense des forêts contre les incendies. Instituée en 1987, elle est régie par l'article R. 122-51 du code de la sécurité intérieure, dans le cadre des dispositions particulières applicables à la zone de défense et de sécurité Sud. Son rôle essentiel est de coordonner l'action des services de l'État concourant à la protection de la forêt méditerranéenne.

Il existe dans d'autres régions des structures interdépartementales, sans base légale ou réglementaire, formées par la nécessité de prévenir et de combattre des feux dans une logique de mutualisation des moyens. L'on peut ainsi citer l'association Défense des forêts contre les incendies (DFCI) en Nouvelle-Aquitaine, qui regroupe en Gironde, Dordogne, Landes et Lot-et-Garonne des associations de propriétaires et d'exploitants forestiers, agissant bénévolement pour accomplir des travaux de défense. Elle compte environ 2 500 membres.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Le présent article a une portée modérée. Il ouvre la faculté d'établir, dans chaque zone de défense et de sécurité, une délégation à la protection de la forêt, afin de coordonner l'action des services de l'État en ce domaine. Le Sénat estime qu'il convient de tenir compte des réalités locales, où d'une part, le risque d'incendie de forêt est variable et où, d'autre part, des structures de coordination interdépartementales peuvent exister, à l'instar de la DFCI Aquitaine, sous différents statuts.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Par souci de coordination avec l'article 2 de la proposition de loi, la commission spéciale a adopté un amendement prévoyant que l'arrêté établissant une délégation à la protection de la forêt est signé conjointement par les ministres en charge de la forêt, de l'environnement et de la sécurité civile. Le Sénat a adopté l'article sans modification en séance publique.

*

* *

Article 7

(article L. 152-1 du code forestier)

Prise en compte de l'adaptation au changement climatique par la recherche appliquée

Le présent article étend le champ de la recherche appliquée sur les bois et forêts à leur adaptation au dérèglement climatique.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 152-1 du code forestier prévoit que la recherche appliquée sur la forêt et le bois « *concourt à la gestion durable des bois et forêts, au renforcement de la compétitivité de la filière de production, de récolte, de valorisation des produits forestiers et dérivés du bois et à la satisfaction des demandes sociales. Elle s'appuie sur la recherche fondamentale* ».

Conduite notamment, mais pas exclusivement, par l'ONF et le CNPF, à partir souvent des travaux de recherche fondamentale de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) (par exemple sur les semences, les migrations assistées d'essences, etc.), elle permet aux responsables des politiques publiques d'orienter leurs décisions sur la forêt avec un maximum de connaissances scientifiques.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Ainsi que l'ont relevé les rapports d'information précités du Sénat n° 856 (2021-2022) et de l'Assemblée nationale n° 1178, les choix de politique publique en matière forestière se heurtent à un manque de connaissances. La forêt est le domaine du temps long et comme l'avaient indiqué les chercheurs de l'Inrae auditionnés par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur l'adaptation de la politique forestière au dérèglement climatique, les résultats des recherches ne sont exploitables qu'après de nombreuses années (au minimum une dizaine à une douzaine d'années, le temps que les arbres croissent). Les enjeux sont considérables puisque la forêt, par ses capacités à stocker le dioxyde de carbone, est le pilier de la politique française de lutte contre le dérèglement climatique et un réservoir de biodiversité, tant dans l'hexagone qu'en outre-mer, notamment en Guyane.

L'ensemble de la filière forêt-bois, des pépiniéristes aux industriels en passant par les exploitants, est pour sa part placée devant une incertitude majeure :

à quoi ressemblera la forêt française dans vingt à cinquante ans ? Quelles essences pourront être valorisées ?

Le présent article propose en conséquence d'assigner aux objectifs de la recherche appliquée, en sus de ceux existant, l'adaptation des bois et forêts au changement climatique et la promotion de pratiques et itinéraires sylvicoles. Par « itinéraires sylvicoles », il faut entendre l'ensemble des pratiques (futaie régulière ou irrégulière, type de coupe, etc.) concourant à la gestion d'une forêt et leur impact sur l'écosystème forestier et les sols.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a adopté un amendement mentionnant explicitement la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie dans les objectifs de la recherche appliquée. Le Sénat a adopté l'article sans modification en séance publique.

*
* *

Article 7 bis

(article L. 211-1 du code de l'environnement)

Intégration des besoins de la sécurité civile dans la politique de gestion de l'eau

Le présent article vise à prendre en compte les besoins de la sécurité civile dans la politique de gestion de l'eau.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 211-1 du code de l'environnement prévoit que la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer près d'une dizaine d'objectifs environnementaux et économiques. Cette gestion doit permettre de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été introduit par amendement de la commission spéciale du Sénat, prévoyant que la politique de stockage de l'eau, répondant à l'impératif d'un usage partagé de cette ressource, doit, en sus des objectifs déjà inscrits à l'article L. 211-1 précité du code de l'environnement, contribuer à la

sécurité civile, notamment pour la défense des forêts contre les incendies. Le Sénat a adopté cet article sans modification en séance publique.

La mesure proposée par le Sénat n'appelle pas en elle-même de commentaire particulier. Rappelons toutefois que le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 211-1 précité prévoit que la gestion équilibrée (de l'eau) doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique et de la sécurité civile, entre autres missions. La demande du Sénat est donc satisfaite en droit. En matière d'incendies, qu'ils se produisent en forêt ou en milieu urbain, la disponibilité en eau et en produits chimiques permettant d'éteindre les feux a en outre toujours constitué une préoccupation centrale des SDIS.

En revanche, comme l'a montré un récent rapport de l'Assemblée des départements de France ⁽¹⁾, l'accessibilité de la forêt est un facteur de lutte déterminant qui peut freiner, voire empêcher la lutte terrestre contre les feux. Elle dépend de plusieurs facteurs (relief, nature du sol, densité des arbres, pistes d'accès). La disponibilité de la ressource en eau, via les étangs ou les rivières coulant dans les forêts, est inséparable de l'accessibilité des SDIS aux massifs.

Enfin, la période de sécheresse que traverse notre pays se traduit par une diminution de la ressource en eau et une aridification des sols. Elle accentue le risque de feux de grande envergure. Le travail de préparation des massifs, par des pistes et des pare-feu, s'avère donc d'autant plus important que de grandes étendues d'eau risquent de se raréfier. Il ne suffit pas que l'eau des rivières et des étangs soit disponible ; il faut que les pompiers puissent s'en approcher, ce qui exige par exemple des aménagements. Or ceux-ci sont impossibles dans certaines zones en raison de l'obligation de préserver des espaces naturels pour la biodiversité.

(1) « Feux de forêt 2022 et évolution de la politique de sécurité civile face au changement climatique », par MM. André Accary, président du conseil départemental de Saône-et-Loire et Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de la Gironde.

*

* *

Article 7 ter

(article L. 110-4 du code de l'environnement)

Prise en compte du risque incendie par la stratégie nationale des aires protégées

Le présent article prévoit que la stratégie nationale des aires protégées prend en compte le risque incendie et que les actions contribuant à la défense des forêts et des surfaces non boisées contre les incendies sont inscrites dans les chartes, plans de gestion et documents d'objectif de ces aires.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 110-4 du code de l'environnement prévoit que l'État élabore et met en œuvre une stratégie nationale des aires protégées dont l'objectif est de couvrir au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes.

On rappellera que les aires protégées contribuent à la préservation de la biodiversité par la protection des habitats naturels et des espèces botaniques et animales qui y vivent ainsi que par le maintien des fonctions des différents écosystèmes. En France, les zones répondant aux critères définissant les aires protégées terrestres sont nombreuses, puisqu'elles comprennent les parcs nationaux et parcs naturels régionaux, les réserves naturelles, les réserves biologiques, les arrêtés de protection préfectoraux, les réserves nationales de chasse et de faune sauvage, les sites acquis par le Conservatoire national du littoral et ceux des conservatoires d'espaces naturels ou encore les sites Natura 2000.

La stratégie nationale des aires protégées vise, en application du deuxième alinéa de l'article L. 110-4 précité, à protéger l'environnement et les paysages, à préserver et reconquérir la biodiversité, à prévenir et atténuer les effets du dérèglement climatique et à valoriser le patrimoine naturel et culturel des territoires concernés.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a été introduit par amendement de la commission spéciale du Sénat. Il complète le deuxième alinéa du I de l'article L. 110-4 du code de l'environnement en disposant que la stratégie nationale des aires protégées tient compte de l'évolution du risque incendie. Par voie de conséquence, les plans de gestion des aires protégées devront prévoir des actions contre ce risque. L'objectif est de concilier protection de la biodiversité et prévention des incendies.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement incluant, d'une part, les chartes et documents d'objectif dans ce dispositif et prévoyant, d'autre part, que l'ensemble des documents de gestion des aires protégées contribuent à la mise en œuvre du plan départemental ou interdépartemental de protection des forêts contre les incendies.

PROJET

TITRE IV
AMÉLIORER L'AMÉNAGEMENT ET LA VALORISATION DES FORÊTS EN
APPRÉHENDANT LA DÉFENSE DES FORÊTS CONTRE LES INCENDIES À
L'ÉCHELLE DU MASSIF

Article 21

(article L. 133-2 du code forestier)

Déclinaison des plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) en plans de massif

Le présent article vise à décliner de façon obligatoire les plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) mentionnés à l'article L. 133-2 du code forestier à l'échelle des massifs forestiers. Ces plans dits de massif font l'objet d'une concertation entre plusieurs acteurs, en particulier les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), l'Office national des forêts (ONF) et le Centre national de la propriété forestière (CNPF).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES PLANS DE PROTECTION DES FORÊTS CONTRE LES INCENDIES CADRENT L'ACTION COLLECTIVE EN DÉFENSE DES FORÊTS CONTRE L'INCENDIE DANS LES DÉPARTEMENTS

Créé par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, le **plan départemental ou interdépartemental de protection des forêts contre les incendies (PPFCI)** poursuit comme objectifs « *la diminution du nombre de départs de feux de forêts et la réduction des surfaces brûlées ainsi que la prévention des risques d'incendies et la limitation de leurs conséquences* » (article L. 133-2 du code forestier).

Il est obligatoire dans les **régions ou départements réputés particulièrement exposés au risque d'incendie** visés à l'article L. 133-1, soit les régions Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, ainsi que les départements de l'Ardèche et de la Drôme (32 départements au total), et facultatif dans les autres territoires.

À la différence du plan de prévention contre les risques d'incendies de forêt (Pprif), codifié aux articles L. 562-1 à L. 562-9 du code de l'environnement, le PPFCI n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme. Il n'en joue pas moins un **rôle essentiel de cadrage de l'action collective en défense des forêts contre l'incendie (DFCI)**. D'après l'instruction interministérielle sur les PPFCI

de 2020 ⁽¹⁾, il est « *le document de référence garantissant la mise en cohérence des moyens de prévention et de surveillance avec les moyens de lutte contre les incendies* », et « *fixe la stratégie de DFCI dans toutes ses composantes* ». Il aborde notamment le traitement des interfaces, les obligations légales de débroussaillage (OLD), l'information et la sensibilisation, ainsi que la création et la sécurisation juridique des équipements de DFCI.

B. UNE DÉCLINAISON INÉGALE DES PPFICI PAR MASSIF FORESTIER

L'instruction ministérielle précitée prévoit que le plan, établi à l'échelle départementale, soit décliné à **l'échelle territorialisée des massifs forestiers**. Cette logique de massif est esquissée dans le cadre légal en vigueur : l'article L. 133-2 du code forestier prévoit en effet que le PPFICI « *définisse des priorités par territoire constitué de massifs ou de parties de massif forestier.* »

Toutefois, en pratique, plusieurs missions, notamment celle du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dédiée aux PPFICI ⁽²⁾, ont mis en évidence que la logique de massif, entendue comme une entité géographique homogène et cohérente sur les plans forestiers et d'analyse du risque, est **inégalement présente dans les PPFICI**. Le champ d'application des PPFICI se limite généralement à l'échelle départementale. L'approche par massif demeure l'exception.

Or, s'il apparaît évident que certaines actions doivent se déployer à l'échelle départementale (par exemple, l'information, la formation, les retours d'expérience, etc.), il apparaît indispensable que d'autres soient finement menées au niveau du massif (équipements de terrain, traitement des interfaces, débroussaillage obligatoire, surveillance, etc.).

Le rapport de la mission d'information du Sénat sur le risque incendie publié en août 2022 ⁽³⁾ a également relevé que les PPFICI, quelle que soit leur échelle, font l'objet de **concertations à géométrie variable** d'un département à l'autre.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

L'article 21 de la proposition de loi vise à renforcer le champ des concertations et l'impact opérationnel des PPFICI au niveau des massifs forestiers

(1) *Instruction technique sur les PPFICI, commune aux ministères de l'intérieur, de la cohésion des territoires, de la transition écologique et solidaire, et de l'agriculture et de l'alimentation, 16 avril 2020.*

(2) *Rapport n° 18050 du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, co-établi par MM. Charles Dereix et Yves Granger, « Le plan de protection des forêts contre les incendies, guide partagé de l'action collective en défense des forêts contre l'incendie », 30 août 2018.*

(3) *Rapport n° 856 d'information du Sénat fait par la mission conjointe de contrôle relative à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, 3 août 2022.*

et reprend en ce sens les recommandations n° 36 et 37 de la mission d'information du Sénat précitée.

Il complète l'article L. 133-2 du code forestier consacré aux PFFCI par deux alinéas :

– Un premier alinéa prévoit que le PFFCI « *identifie et contribue à mobiliser des sources de financement, publiques et privées* » pour l'entretien et la création de voies de défense des bois et forêts. Ces voies, plus couramment qualifiées de « *pistes DFCI* », sont essentielles à la circulation des véhicules et personnels chargés de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt à l'intérieur des massifs forestiers ;

– Un second alinéa prévoit explicitement la **déclinaison des PFFCI en « plans de massif »**. Ces plans établissent, « *pour chaque massif forestier homogène, une stratégie collective concertée* » entre les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), l'Office national des forêts (ONF), le Centre national de la propriété forestière (CNPF) ainsi que les acteurs des stratégies locales de développement forestier mentionnées à l'article L. 123-3 (soit potentiellement, les collectivités territoriales, la chambre d'agriculture, le centre régional de la propriété forestière et des organisations de producteurs) ;

– Ce même alinéa précise que les plans de massif doivent comporter « *un programme de sensibilisation et de conseils personnalisés de la part de techniciens habilités* ». Ce programme doit notamment servir à mieux faire respecter les obligations légales de débroussaillage.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a élargi la liste des acteurs impliqués dans l'élaboration des plans de massif, en y ajoutant les **représentants du réseau des chambres d'agriculture, les gestionnaires d'aires protégées ainsi que les représentants des associations syndicales** mentionnées à l'article L. 132-2 et notamment chargées de l'exécution des travaux de défense contre les incendies.

*

* *

Article 22

(article L. 131-6-1 [nouveau] du code forestier)

Droit de préemption des parcelles forestières non gérées conformément à un document de gestion durable au bénéfice des communes

Cet article établit un droit de préemption au bénéfice des communes sur les parcelles forestières lorsque celles-ci ne sont pas gérées de façon conforme à un document de gestion durable et sont situées dans un massif forestier identifié comme stratégique dans les plans de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) mentionnés à l'article L. 133-2 du code forestier.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UN DROIT DE PRÉEMPTION DES POUVOIRS PUBLICS LIMITÉ AUX PARCELLES EN VENTE CONTIGUËS ET VOISINES

Le droit de préemption des collectivités et de l'État est actuellement limité aux parcelles forestières privées contiguës à celles qui leur appartiennent :

– L'article L. 331-23 du code forestier prévoit un droit de préemption de **l'État** sur les propriétés boisées ou forestières de moins de 4 hectares qui **jouxtent une forêt domaniale** ;

– L'article L. 331-22 du code forestier aménage un droit de préemption des **communes** sur les propriétés boisées ou forestières de moins de 4 hectares lorsque celles-ci possèdent une parcelle contiguë à la parcelle en vente.

En cas de cession d'une propriété boisée ou forestière de moins de 4 hectares, les propriétaires privés d'une parcelle boisée contiguë (article L. 331-19) ainsi que la commune sur le territoire de laquelle se trouve ladite propriété (article L. 331-24) bénéficient également d'un **droit de préférence** à la vente.

En région Île-de-France, **à titre expérimental** et pour une durée de trois ans, l'article 46 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement de Paris, codifié à l'article L. 143-2-1 du code rural et de la pêche maritime, a ouvert un droit de préemption spécifique à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) de l'Île-de-France sur les propriétés forestières de moins de trois hectares **lorsque l'exercice de ce droit a pour objet « la protection et la mise en valeur de la forêt »**.

Le droit de préemption applicable aux parcelles forestières n'est donc pas, en règle générale, subordonné à un quelconque objectif lié à la protection ou la gestion durable de la forêt, à l'exception de l'expérimentation en cours en Île-de-France.

B. LES DOCUMENTS DE GESTION DURABLE COUVRENT DE FAÇON INÉGALE LES BOIS ET FORÊTS DES PARTICULIERS

Les grandes règles de gestion des forêts privées sont actuellement fixées dans les **schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS)** établis par les centres régionaux de la propriété forestière. Elles sont prises en compte, à l'échelle des parcelles privées, dans les **documents dits de gestion durable** (article L. 122-3 du code forestier). Ces documents permettent aux propriétaires d'obtenir des aides ou des aménagements fiscaux et de pouvoir certifier d'une gestion durable de leur propriété, par exemple au titre du programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC).

Les obligations varient néanmoins selon la surface de la propriété : **un plan simple de gestion (PSG) n'est obligatoire que pour les bois et forêts des particuliers d'une surface égale ou supérieure à 25 hectares** (article L. 312-1 du code forestier). Un PSG est agréé par le centre régional de la propriété forestière (CRPF) et comprend notamment un programme d'exploitation des coupes et un programme des travaux de reconstitution après coupe. Une propriété forestière de plus de 25 hectares qui ne serait pas dotée de PSG est placée sous un régime d'autorisation administrative (article L. 312-9).

En-deçà de 25 hectares, tout document de gestion durable – PSG, code de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) ou règlement type de gestion (RTG) – n'est élaboré qu'à titre **facultatif**.

La forêt privée représente près des trois quarts des surfaces boisées totales en France. À ce titre, le rapport de la mission d'information du Sénat sur le risque incendie publié en août 2022 souligne tout particulièrement l'importance stratégique d'une gestion durable de la forêt privée et qui intègre davantage le risque d'incendie. Elle alerte de ce fait sur la **couverture inégale de la surface forestière privée par des documents de gestion durable** ainsi que la **faible intégration du risque d'incendie** dans les SRGS, les documents de gestion durable ainsi que les référentiels des certifications privées (PEFC, FSC).

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

L'article 22 de la proposition de la loi initiale vise à renforcer les moyens des communes en matière de défense des forêts contre les incendies (DFCI) au niveau des parcelles privées en leur octroyant un nouveau droit de préemption. La proposition de loi reprend en cela la recommandation n° 38 du rapport d'information du Sénat d'août 2022.

Elle instaure, dans un nouvel **article L. 131-6-1 du code forestier**, un droit de préemption de la commune en cas de cession à titre onéreux d'une **parcelle forestière qui n'aurait pas été gérée conformément à un document de gestion durable et située sur son territoire dans un massif forestier identifié**

comme « *stratégique au regard de la défense des forêts contre les incendies* » dans son plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI).

Ce droit de préemption ne s'appliquerait donc pas à l'ensemble des parcelles privées en vente. Il s'appliquerait essentiellement aux **parcelles boisées ou forestières** :

– **de plus de 25 hectares, qui sont, seules, soumises à l'obligation d'un document de gestion durable** (article L. 312-1 du code forestier) ;

– **et situées dans un territoire couvert par un PPFCI** concernant de façon obligatoire les régions ou départements réputés particulièrement exposés au risque d'incendie, soit 32 départements (article L. 133-1).

La proposition de loi soumet également l'application du droit de préemption à la condition stricte que la parcelle **n'ait pas été « gérée conformément » à un document de gestion durable**. La préemption par la commune permettrait son intégration au régime forestier ⁽¹⁾, réputé plus protecteur en matière de gestion du risque d'incendie.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a souhaité clarifier **l'articulation des différents droits de préemption** applicables aux parcelles forestières de façon à prévenir toute complexité d'application. Elle a adopté un amendement des rapporteurs qui précise que **le nouveau droit de préemption ne prévaut pas sur celui de l'État prévu à l'article L. 331-23**, mais qu'il prime en revanche celui des communes sur les parcelles forestières contiguës de moins de 4 hectares (article L. 331-22) ainsi que les droits de préférence des propriétaires forestiers privés (article L. 331-19) et des communes (article L. 331-24) sur les parcelles voisines de moins de 4 hectares.

En réponse à certaines craintes exprimées par les organisations représentatives des propriétaires forestiers quant à l'application de ce nouveau droit de préemption, la commission spéciale a souhaité renvoyer à un décret en Conseil d'État la définition des modalités de recours. Cet ajout a été supprimé en séance.

*

* *

(1) Le **régime forestier**, défini au titre I^{er} du livre II du code forestier (articles L. 211-1 à L. 277-5), désigne le régime de gestion qui s'applique spécifiquement aux bois et forêts appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics et d'utilité publique. Il est mis en œuvre par l'Office national des forêts.

Article 23

(article L. 123-1 du code forestier)

Intégration du risque d'incendie aux objectifs des stratégies locales de développement forestier (SLDF)

Cet article introduit l'objectif de préservation de la ressource en bois des incendies dans les stratégies locales de développement forestier mentionnées à l'article L. 123-1 du code forestier.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'**article L. 123-1 du code forestier** introduit la possibilité d'établir une **stratégie locale de développement forestier (SLDF)** à l'échelle d'un « *territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis* ». Les SLDF sont plus connues sous le nom de « *chartes forestières de territoire* » ou de « *plans de massifs* ». Facultatives, elles peuvent être **initiées par un grand nombre d'acteurs privés et publics** : collectivités territoriales, organisations de producteurs, Office national des forêts, Centre national de propriété forestière ou encore, chambres d'agriculture.

Une SLDF consiste en un « **programme d'actions pluriannuel** » visant le développement de la « *gestion durable* » des forêts dudit territoire. Elle poursuit cinq objectifs :

- la mobilisation du bois ;
- la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et de leurs espaces naturels connexes ;
- la contribution à l'emploi et à l'aménagement rural ;
- le développement du regroupement technique et économique des propriétaires forestiers ;
- le renforcement de la compétitivité de la filière forêt-bois.

La prévention du risque d'incendie n'est donc pas mentionnée dans le cadre légal en vigueur.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

L'article 23 de la proposition de loi vise à mieux intégrer la gestion du risque d'incendie au sein des stratégies locales de développement forestier. Il reprend en ce sens la recommandation n° 39 du rapport d'information du Sénat d'août 2022 qui repose sur le constat plus général d'un manque de prise en compte du risque d'incendie dans les outils classiques de valorisation de la forêt qui ne

concerneraient pas directement la politique de défense des forêts contre les incendies (DFCI).

Il ajoute ainsi à l'article L. 123-1 du code forestier, un sixième objectif aux SLDF : celui de « **préserver la ressource en bois des incendies par la mise en œuvre de mesures de prévention et par une gestion des massifs à même d'en améliorer le financement, l'aménagement et la connaissance** ».

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission spéciale du Sénat a ajouté un objectif d'amélioration de la « **résilience** » et de la « **surveillance** » des massifs. La mention de la « surveillance » répondait à une suggestion du syndicat majoritaire des propriétaires forestiers, Fransylva.

*

* *

Article 24

(articles L. 153-8 et L. 153-9 [nouveau] du code forestier)

Cartographie et actions de mutualisation des voies de desserte forestière et des voies de défense des forêts contre les incendies

Cet article vise à améliorer les synergies entre les voies d'accès aux ressources forestières et les voies de défense des bois et forêts. Il prévoit à ce titre une cartographie régionale, mise à jour tous les cinq ans, commune aux deux réseaux. Il rend obligatoire l'élaboration d'un cahier des charges par les acteurs locaux pour améliorer la mutualisation de ces deux types de voies. Enfin, il prévoit que les schémas départementaux d'accès à la ressource forestière prévus à l'article L. 153-8 du code forestier soient établis après l'avis des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les **voies de défense des bois et forêts contre l'incendie, dites pistes « DFCI »**, visent à permettre la circulation des véhicules et personnels chargés de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêt à l'intérieur des massifs forestiers. Elles servent également à limiter la propagation des incendies en tant que coupures de combustible.

Ces chemins ont le statut de voies spécialisées, non ouvertes à la circulation générale (article L. 134-3 du code forestier) et sont obligatoires dans tous les territoires classés à risque d'incendie et dans les départements réputés particulièrement exposés au risque d'incendie (article L. 134-1). L'article L. 134-2 prévoit qu'une **servitude de passage et d'aménagement** puisse être établie par

l'État pour les créer ou en assurer la continuité et la pérennité. La loi ne prévoit pas de recensement précis de ces voies.

Ces pistes DFCI peuvent présenter des synergies avec les **voies d'accès aux ressources forestières** utilisées pour les opérations d'entretien, d'exploitation, de stockage du bois et de transport de grumes. Ces dernières sont notamment identifiées dans le **schéma départemental d'accès à la ressource forestière** (Sdarf) prévu à l'article L. 153-8 du code forestier et élaboré annuellement par le département en concertation avec les communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) a mené un travail pour harmoniser entre les territoires les cartes d'accessibilité aux massifs forestiers (qui comprennent notamment les pistes DFCI et les voies d'accès aux ressources forestières) et les rendre accessibles *via* un point d'entrée national unique (la plateforme Géoportail). Toutefois, les données demeurent encore disparates d'un territoire à l'autre, et les régions manqueraient de moyens et d'incitations pour établir ou actualiser ces cartes.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

L'article 24 de la proposition de loi reprend les recommandations n° 40 et 41 du rapport du Sénat d'août 2022. Il vise à améliorer la connaissance et la prise en compte par les acteurs des synergies potentielles entre les voies d'accès aux ressources forestières et les pistes DFCI à plusieurs niveaux :

– Il modifie l'article L. 153-8 du code forestier consacré aux Sdarf de façon à rendre obligatoire **l'avis des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)** lors de l'élaboration des schémas ;

– Il prévoit, dans un nouvel **article L. 153-9 du code forestier**, l'établissement par **les SDIS, le centre régional de la propriété forestière** et les services locaux de l'ONF d'un « *cahier des charges visant à améliorer la mutualisation des voies d'accès aux ressources forestières et les voies de défense des bois et forêts contre l'incendie* ». Ce cahier des charges définit notamment « *les responsabilités de chaque acteur en matière de remise en état de ces voies après usage* » ;

– Enfin, il rend obligatoire, dans ce même article L. 153-9 du code forestier, l'établissement et la mise à jour au moins tous les dix ans d'une « *cartographie des voies d'accès aux ressources forestières et des voies de défense des forêts* » **par les régions.**

D'après le rapport du Sénat précité, « *cette cartographie qualitative et croisée permettrait de mettre en regard ces deux réseaux pour déterminer les doubles usages possibles* » et permettrait tout particulièrement de **mieux cibler les**

travaux d’entretien et de remise en état des pistes existantes identifiées comme stratégiques.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La proposition de loi initiale prévoit que l’élaboration du cahier des charges implique plusieurs acteurs : les SDIS, le CRPF et les services locaux de l’ONF. La commission spéciale du Sénat y a ajouté **les organisations représentatives des communes forestières, ainsi que les groupements d’associations syndicales** chargées notamment de « *l’exécution des travaux de défense contre les incendies* » (article L. 132-2 du code forestier).

Le Sénat a également précisé que le cahier des charges devait être mis à jour **tous les cinq ans**.

Alors que la proposition de loi initiale prévoyait une mise à jour de la cartographie régionale au moins tous les dix ans, le Sénat a réduit ce délai à **cinq ans**. La commission spéciale du Sénat a également précisé que la cartographie devait être « *mise à disposition gratuitement sous une forme dématérialisée* » au même titre que le Sdarf qui est publié sur le site internet des préfetures.

*

* *

TITRE VI SENSIBILISER LES POPULATIONS AU RISQUE INCENDIE

Article 30

(article L. 541-10-28 [nouveau] du code de l'environnement)

Financement d'actions de communication visant à prévenir l'abandon de mégots par la filière de responsabilité élargie du producteur (REP)

Le présent article crée un nouvel article au sein du code de l'environnement afin de faire financer, par les éco-organismes en charge de la filière de responsabilité élargie des producteurs (REP) « mégots », des actions de communication dans le but de prévenir l'abandon de mégots dans les territoires exposés aux risques d'incendie.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA FILIÈRE REP « MÉGOTS » S'EST CONSTITUÉE RÉCEMMENT EN APPLICATION DE LA LOI « AGEC » DE 2020

La **responsabilité élargie des producteurs (REP)** désigne la prise en charge financière et opérationnelle des déchets issus de certaines filières par les metteurs sur le marché. En application du principe « pollueur-payeur », ces derniers doivent contribuer à la collecte, au réemploi et à l'élimination des déchets générés par leur activité.

En France, la liste des produits concernés est fixée à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement. **L'article L. 541-10 du code de l'environnement** qui encadre la mise en œuvre des filières REP, prévoit la possibilité de mettre en place **des éco-organismes agréés** auxquels les producteurs transfèrent leur obligation en contrepartie du versement d'une contribution financière, dite « **écocontribution** ». Les éco-organismes agréés par les pouvoirs publics, pour une durée maximale de six ans renouvelable, doivent répondre aux objectifs fixés par un **cahier des charges** annexé aux arrêtés portant cahier des charges des éco-organismes de la filière REP.

L'article 8 de la directive européenne 2019/904 du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement prévoit le déploiement d'une filière REP pour les « *produits du tabac avec filtres et filtres commercialisés pour être utilisés en combinaison avec des produits du tabac* ». Cette mesure a été transcrite en droit français par la **loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi « AGEC »**. Celle-ci crée onze nouvelles filières REP, dont une propre aux « *produits du tabac équipé de filtres composés en tout ou partie de plastique* » et aux « *produits destinés à être utilisés avec des produits du tabac* », dite REP « mégots », mentionnée au **19° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement**.

Le décret n° 2020-1725 du 29 décembre 2020 ⁽¹⁾ et un arrêté du 5 février 2021 ⁽²⁾ ont encadré réglementairement la création de la filière REP « mégots » et fixé un premier cahier des charges pour l'éco-organisme agréé. Cependant, par sa décision du 28 juillet 2022 ⁽³⁾, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du 5 février 2021 en raison d'une irrégularité de procédure. Compte tenu des effets excessifs d'une annulation immédiate pour les contributions aux coûts de nettoyage versés par l'éco-organisme aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux autres personnes publiques, le Conseil d'État a néanmoins décidé de différer l'effet de l'annulation au 1^{er} janvier 2023.

L'arrêté du 23 novembre 2022 a fixé un nouveau cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière REP des produits du tabac ⁽⁴⁾. Un éco-organisme, Alcome, a été agréé pour la gestion de la filière le 28 juillet 2021 ⁽⁵⁾.

B. LE CAHIER DES CHARGES DE LA NOUVELLE FILIÈRE PRÉVOIT DES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES MÉGOTS ABANDONNÉS DANS L'ESPACE PUBLIC

L'éco-organisme agréé de la filière, Alcome, contribue et pourvoit à la gestion des mégots et à la prévention des abandons illégaux de mégots. Son cahier des charges fixe des **objectifs précis de réduction du nombre de mégots abandonnés illégalement dans les espaces publics** par rapport à l'année de référence 2022 :

- 20 % de réduction en 2023 ;
- 35 % de réduction en 2025 ;
- **40 % de réduction en 2026.**

Le cahier des charges prévoit spécifiquement des actions d'information et de sensibilisation visant à informer les consommateurs des impacts liés à l'abandon de mégots dans l'environnement. Ce volet inclut la réalisation d'une **campagne annuelle « d'envergure nationale de sensibilisation sur le risque d'incendies lié à l'abandon de mégots dans l'environnement »**. Il n'est pas prévu

(1) Décret n° 2020-1725 du 29 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation relatives à la responsabilité élargie des producteurs.

(2) Arrêté du 5 février 2021 portant cahier des charges d'agrément des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits du tabac.

(3) Conseil d'État, décision n°455411 du 28 juillet 2022.

(4) Arrêté du 23 novembre 2022 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits du tabac.

(5) Arrêté du 28 juillet 2021 portant agrément d'un éco-organisme de la filière à responsabilité élargie du producteur des produits du tabac équipés de filtres composés en tout ou partie de plastique et des produits qui sont destinés à être utilisés avec des produits du tabac relevant du 19° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement.

que cette campagne cible en particulier les bois et forêts ou les territoires les plus exposés au risque d'incendie.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Comme le rappelle la mission d'information du Sénat d'août 2022 ⁽¹⁾, les jets de mégots de cigarette sont **une cause avérée de départs de feu qui pourrait être évitée par une meilleure sensibilisation des particuliers**. La mission recommande de mobiliser la filière REP « mégots » afin de financer des actions de communication d'envergure dans des endroits propices aux départs de feu, notamment au niveau des autoroutes (recommandation n° 55).

L'article 30 de la proposition de loi transcrit cette recommandation en complétant la sous-section 3 relative aux filières soumises à la responsabilité élargie du producteur (articles L. 541-9-11 à L. 541-9-15) de la section 2 du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement par un **nouvel article L. 541-10-28**.

Ce nouvel article dispose que les éco-organismes créés par les producteurs des produits du tabac mentionnés au 19° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement consacrent annuellement « *une part des contributions qu'ils perçoivent au financement d'actions de communication visant à prévenir l'abandon de déchets issus de ces produits* », notamment dans deux types de territoires :

– les « *territoires réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie* » qui désignent en droit les régions et départements mentionnés à l'article L. 133-1 du code forestier, soit 32 départements soumis à l'obligation d'élaborer un plan départemental ou interdépartemental de protection des forêts contre les incendies (PDPFCI) ;

– les « *bois et forêts classés à risque d'incendie* » qui sont identifiés par arrêté du préfet après avis des communes et du département intéressés, ou, en cas d'opposition, par décret en Conseil d'État (article L. 132-1 du code forestier). Les propriétaires concernés y ont notamment l'obligation de se constituer en association syndicale de défense contre les incendies (ASDI) pour exécuter les travaux nécessaires à la lutte contre le risque d'incendie (article L. 132-2).

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

⁽¹⁾ Rapport d'information n° 856 de M. Jean Bacci, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin et Olivier Rietmann, « Feux de forêt et de végétation : prévenir l'embrasement », fait au Sénat par la mission conjointe de contrôle relative à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie et déposé le 3 août 2022.

*

* *

Article 30 bis

(article L. 731-1-1 [nouveau] du code de la sécurité intérieure)

Création d'une journée nationale de la résilience pour assurer la préparation de la population face aux risques naturels et technologiques

Cet article, inséré par le Sénat, vise à renforcer le droit à l'information des citoyens en matière de prévention des risques en instaurant dans la loi une journée nationale de la résilience.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DROIT À L'INFORMATION SUR LES RISQUES NATURELS ET TECHNOLOGIQUES

Le droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs, naturels ou technologiques, auxquels ils sont soumis de façon prévisible dans certaines parties du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent est inscrit à **l'article L. 731-1 du code de la sécurité intérieure, ainsi qu'à l'article L. 125-2 du code de l'environnement.**

Dans les communes exposées à au moins un risque majeur, l'article L. 125-2 précité précise en particulier que le maire doit communiquer à la population, « *par tout moyen approprié* », les caractéristiques du ou des risques majeurs, les mesures de prévention, les modalités d'alerte et d'organisation des secours et, le cas échéant, celles du plan communal de sauvegarde prévu à l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure.

B. UNE PREMIÈRE JOURNÉE DE LA RÉSILIENCE S'EST TENUE LE 13 OCTOBRE 2022 À LA SUITE DU PLAN D'ACTION « TOUS RÉSILIENTS FACE AU RISQUE »

Dans un contexte marqué par des catastrophes naturelles et technologiques d'ampleur, et dans le prolongement de la mission de modernisation de la culture du risque conduite par M. Frédéric Courant en 2021 ⁽¹⁾, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires a présenté, le 18 octobre 2021, un **plan d'action « Tous résilients face au risque »**.

Ce plan prévoit notamment **l'instauration d'une journée annuelle de la résilience face aux risques, le 13 octobre**, Journée internationale de la prévention

(1) *Rapport de la mission sur la transparence, l'information et la participation de tous à la gestion des risques majeurs, technologiques ou naturels, présidée par M. Frédéric Courant, juin 2021.*

des risques de l'ONU. La première édition de cette journée a été organisée le **13 octobre 2022**.

Cette journée vise à mobiliser l'ensemble des parties prenantes (citoyens, entreprises, employeurs publics, élus et collectivités territoriales, établissements d'enseignement, opérateurs publics, associations, experts et spécialistes chargés de la prévention et de la gestion des catastrophes, médias), afin de :

– développer la culture des populations sur les risques naturels et technologiques ;

– préparer les populations à la survenance d'une catastrophe en mettant en avant les autorités chargées de la surveillance et de l'alerte, ainsi qu'en faisant connaître les bons gestes et la signification des moyens ou signaux d'alerte, notamment par l'organisation d'exercices impliquant les citoyens ;

– développer la résilience collective aux catastrophes en présentant les aides apportées par la puissance publique, les assureurs ou les associations.

Le **rapport d'information du député M. Thomas Gassilloud publié en février 2022 sur la résilience nationale** a également souligné l'intérêt de créer une « *journée nationale de la résilience* » au cours de laquelle seraient organisés des exercices de crise en grandeur réelle qui tiennent compte des risques spécifiques auxquels sont exposées certaines parties de la population. Ce rapport définit par ailleurs la résilience nationale comme « *la volonté et capacité de la nation dans toutes ses composantes à se prémunir des principaux risques et menaces auxquels elle est exposée, et, si une catastrophe ou une agression majeures surviennent, à résister à leurs conséquences et à recouvrer rapidement un équilibre qui conforte sa cohésion et ses valeurs fondamentales.* »⁽¹⁾

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ AU SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté **l'amendement n° 107 du Gouvernement**, tel que modifié par le sous-amendement n° 151 du rapporteur, M. Pascal Martin (Union centriste), introduisant un article additionnel après l'article 30.

Tel qu'adopté, l'article 30 *bis* complète la section I relative à l'information sur les risques majeurs du chapitre I^{er} du titre III du livre VII du **code de la sécurité intérieure** par un nouvel **article L. 731-1-1**. Ce dernier prévoit l'instauration d'une « *journée nationale de la résilience en vue d'assurer la préparation de la population face aux risques naturels ou technologiques* » et ses conditions d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

(1) Rapport d'information de M. Thomas Gassilloud au nom de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la résilience nationale (n° 5119), déposé le 23 février 2022.

Outre ce dispositif, l'amendement initial du Gouvernement visait également à mettre en œuvre à la charge de l'employeur des **actions d'information en matière de prévention des risques majeurs dans les entreprises**. Il prévoyait aussi la désignation d'un référent sur ces questions parmi les salariés. Les sénateurs n'ont pas retenu ces dispositions afin de ne pas faire peser de nouvelles obligations sur les employeurs.

*

* *

Article 31

(articles L. 134-19 [nouveau] et L. 163-4 du code forestier et articles L. 521-1 et L. 522-3 du code de la sécurité intérieure)

Interdiction de fumer dans les bois et forêts les plus exposés au risque incendie

Cet article vise à instaurer une interdiction de fumer dans les bois et forêts les plus exposés au risque d'incendie et jusqu'à 200 mètres de ces bois et forêts pendant une période à risque définie par arrêté du préfet. Il ajoute l'abandon de mégots parmi les causes d'incendie involontaire pouvant faire l'objet d'une sanction pénale, et explicite, dans le code de la sécurité intérieure, la compétence de recherche et de constatation des infractions forestières exercée par les gardes champêtres.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. L'USAGE DU FEU DANS LES BOIS ET FORÊTS EST ENCADRÉ PAR LE CODE FORESTIER ET LES POUVOIRS DU PRÉFET ET DU MAIRE

L'usage du feu en forêt est encadré par plusieurs dispositions du code forestier. L'**article L. 131-1 du code forestier** défend à toute personne « *autre que le propriétaire de terrains, boisés ou non, ou autre que les occupants de ces terrains du chef de leur propriétaire, de porter ou d'allumer du feu sur ces terrains et jusqu'à une distance de 200 mètres des bois et forêts.* »

L'**article L. 131-6 du code forestier** habilite également le représentant de l'État à « *réglementer l'usage du feu pour des périodes de l'année* », « *interdire, en cas de risque exceptionnel d'incendie et sur un périmètre déterminé, l'apport et l'usage (...) de tout appareil ou matériel pouvant être à l'origine d'un départ de feu* », et « *édicter toute autre mesure de nature à assurer la prévention des incendies de forêt, à faciliter la lutte contre ces incendies et à en limiter les conséquences.* » À ce titre et conformément à l'**article R. 131-2 du code forestier**, le préfet peut édicter une interdiction de fumer dans les bois et forêts jusqu'à une distance de 200 mètres. L'article R. 131-3 précise toutefois que ce type de mesure ne peut être rendu applicable « *que pendant certaines périodes de l'année dont la durée totale n'excède pas sept mois.* »

Conformément à ce cadre légal et réglementaire, certaines préfetures ont ainsi fait le choix d'étendre la portée de l'interdiction prévue par l'article L. 131-1 du code forestier durant certaines périodes de l'année. C'est le cas par exemple du département de la Côte-d'Or qui a étendu l'interdiction de « *porter ou d'allumer du feu* » aux propriétaires des terrains et leurs occupants durant la partie de l'année considérée comme la plus à risque ⁽¹⁾.

Dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de police municipale et en particulier sur le fondement du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, les maires peuvent également prendre une mesure d'interdiction de fumer dans les bois et forêts municipaux en vue de « *prévenir ou de faire cesser les incendies* ».

B. LE RÉGIME APPLICABLE AUX INFRACTIONS FORESTIÈRES

Le non-respect de l'interdiction générale de porter ou d'allumer du feu dans les bois et forêts, établie à l'article L. 131-1 du code forestier, ou des mesures édictées par le préfet en application de l'article L. 131-6 du code forestier (pouvant inclure une interdiction de fumer pendant une certaine période de l'année) constitue des **infractions forestières au sens de l'article L. 161-1 du code forestier**.

À ce titre, elles peuvent être constatées, outre par les officiers et agents de police judiciaire, par les agents des services de l'État chargés des forêts, les agents publics et contractuels de droit privé de l'Office national des forêts, les gardes champêtres et les agents de police municipale (article L. 161-4), les inspecteurs de l'environnement de l'Office français de la biodiversité (article L. 161-5) ou encore les gardes des bois et forêts privés agréés et assermentés (article L. 161-6).

Ces infractions sont sanctionnées par une **contravention de 4^{ème} classe (article R. 163-2 du code forestier)**.

Enfin, **l'article L. 163-4 du code forestier** prévoit une sanction pénale en cas de **provocation involontaire d'un incendie de bois et forêts** appartenant à autrui, « *par des feux allumés à moins de 200 mètres de ces terrains, par des feux allumés ou laissés sans précautions suffisantes, par des pièces d'artifice allumées ou tirées, ou par tout engin ou appareil générant des matières inflammables ou de fortes chaleurs* ». Dans les cas les plus graves, la sanction atteint jusqu'à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende (article 322-5 du code pénal).

(1) Arrêté préfectoral n° 550 du 10 août 2017 relatif à la prévention des feux de forêts et portant réglementation de la pratique de certains feux de plein air visant au brûlage de végétaux ou de résidus de végétaux dans la département de la Côte-d'Or.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

Considérant notamment que les dispositions du code forestier ne prévoient pas une interdiction de fumer dans les bois et les forêts les plus exposés au risque d'incendie suffisamment claire, dissuasive et pérenne, et que l'exercice des pouvoirs du maire ou du préfet en la matière demeure libre d'appréciation et limité, la proposition de loi vise à **consacrer dans la loi une interdiction spécifique et systématique de fumer dans les territoires les plus concernés par le risque d'incendie**. Elle traduit ainsi la recommandation n° 58 du rapport d'information de la mission du Sénat sur la prévention des feux de forêts publié en août 2022.

L'article 31 de la proposition crée une section 3 au sein du chapitre IV du titre III du livre I^{er} du code forestier intitulée « Interdiction de fumer dans les bois et forêts ». Cette section est composée d'un **unique article L. 134-19** instaurant une **interdiction de fumer dans certains bois et forêts**.

Cette interdiction est délimitée dans l'espace et le temps. Elle s'applique :

- **uniquement dans les bois et forêts classés à « risque d'incendie »** mentionnés à l'article L. 132-1, et **dans les territoires réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie** mentionnés à l'article L. 133-1 ;
- **jusqu'à une distance de 200 mètres des bois et forêts concernés ;**
- et pendant une « **période à risque** » définie par un arrêté du préfet.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté une disposition qui modifie l'article L. 163-4 du code forestier de façon à y inclure explicitement « *l'abandon de déchets issus de produits à fumer* » et des produits du tabac tels que définis aux articles L. 3512-1 et L. 3514-1 du code de la santé publique parmi les causes d'incendie involontaire pouvant faire l'objet d'une sanction pénale. D'après le rapport du Sénat, cet ajout serait de nature à rendre « *plus manifeste l'incitation aux gestes de prudence et permettra aux juges pénaux d'asseoir leur jugement sur des dispositions mieux applicables aux cas d'espèce* ».

Le Sénat a également adopté un amendement visant à mentionner explicitement, **au sein de l'article L. 521-1 du code de la sécurité intérieure** consacré aux missions et compétences générales des gardes champêtres, leur **pouvoir de recherche et de constatation des infractions forestières**. Ce rôle leur est par ailleurs déjà attribué au quatrième alinéa de l'article L. 161-4 du code forestier.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Assemblée des départements de France (ADF)

M. André Accary, président de la commission « Services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS) de l'ADF, président du département de la Saône-et-Loire

M. Jean-Luc Gleyze, président du département de la Gironde

M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller « Sécurité »

M. Brice Lacourieux, conseiller « Relations avec le Parlement »

Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR)

M. Christian Delavet, président des Communes forestières des Bouches-du-Rhône et membre du bureau fédéral, maire de Saint-Antonin-sur-Bayon

M. Cédric Clemente, président des Communes forestières du Gard, maire de Lirac

Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSPF) *

M. Jean-Paul Bosland, président

M. Éric Florès, contrôleur général, vice-président

M. Marc Vermeulen, contrôleur général, membre du comité exécutif

Centre national de la propriété forestière (CNPF)

Mme Anne-Marie Bareau, présidente

M. Roland de Lary, directeur général

Audition conjointe

– **M. François Bonnet, délégué ministériel forêt-bois**

– **Direction générale de la prévention des risques (DGPR)**

M. Patrick Soulé, adjoint au directeur général

M. Yoann La Corte, adjoint à la cheffe du service des risques naturels et hydrauliques

Audition conjointe

– Confédération des buralistes *

M. Thierry Scheid, président des buralistes du Lot et du groupe de travail « RSE »

M. Jean-Paul Vaslin, directeur des affaires publiques

– Alcome

Mme Marie-Noëlle Duval, directrice générale

M. Pierre-Etienne Delfly, responsable de la communication

Chambres d’agriculture France *

M. Jérôme Mathieu, président de la chambre d’agriculture des Vosges

M. Lionel Viard, chargé de mission « Forêt »

M. Etienne Bertin, chargé de mission « Affaires publiques »

Institut national de l’information géographique et forestière (IGN)

Mme Nathalie Eltchaninoff, directrice adjointe de la direction des programmes et de l’appui aux politiques publiques

Mme Véronique Pereira, cheffe du service des projets et des prestations à la direction des programmes et de l’appui aux politiques publiques

Météo-France *

M. Benoît Thomé, directeur des relations institutionnelles

Office national des forêts (ONF)

Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*