



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur le projet de révision des réglementations
des boisements et reboisements des communes de
Chanteuges, Montclard et Sembadel porté par le Département
de la Haute-Loire (43)**

Avis n° 2022-ARA-AUPP-1128

Avis délibéré le 12 avril 2022

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 12 avril 2022 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel porté par le Département de la Haute-Loire.

Ont délibéré : Catherine Argile, Hugues Dollat, Marc Ezerzer, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Jean Paul Martin, Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 21 janvier 2021 par les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du même code, l'agence régionale de santé et la direction départementale des territoires de la Haute-Loire ont été consultées par courriel le 1^{er} mars 2022 et ont produit des contributions respectivement les 31 mars et 30 mars 2022.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 123-8 du code de l'environnement, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse de l'Avis

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur le projet de réglementation des boisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel élaboré par le Département de la Haute-Loire ainsi que sur son évaluation environnementale.

La commune de Chanteuges se situe en partie ouest du département. Elle accueille une population de 441 habitants. Le territoire communal, d'une superficie de 1 633 ha, est étagé entre 493 et 894 mètres. Il est dominé par une utilisation agricole des surfaces, notamment en partie nord, dans l'ensemble paysager du bassin de Langeac. Les communes de Montclard (958 ha, 55 habitants) et Sembadel (1 859 ha, 229 habitants) sont situées à une vingtaine de kilomètres plus au nord. Les deux communes, dont les territoires sont étagés respectivement entre 640 et 1 204 m et entre 849 et 1 128 m, s'inscrivent dans l'unité paysagère du plateau de la Chaise-Dieu caractérisée par un fort taux de boisement qui tend à fermer les paysages.

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet sont :

- la biodiversité et les habitats naturels, avec notamment neuf Znieff, deux sites Natura 2000, une réserve naturelle régionale et des milieux naturels variés ;
- l'eau, dans un secteur situé en tête du grand bassin de la région hydrographique de la Loire comportant plusieurs cours d'eau à fort enjeu de continuité écologique et des zones humides ;
- le paysage, dont l'ouverture est menacée par le fort taux de boisement en particulier sur les communes de Montclard et Sembadel ;
- le changement climatique : vulnérabilité des boisements à celui-ci et possibilité d'atténuation, en lien avec l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

L'évaluation environnementale est sommaire et incomplète. Si l'application du principe de proportionnalité peut justifier de ne pas détailler tous les volets de l'évaluation environnementale, il n'en demeure pas moins que les effets potentiels du plan sur l'ensemble des enjeux environnementaux doivent être étudiés à une échelle adaptée, ce qui n'est pas le cas ici.

Par ailleurs, la démonstration de la bonne articulation du projet de plan réglementant les boisements avec les autres plans, documents et programmes en vigueur sur le territoire n'est pas effectuée.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de compléter l'évaluation environnementale sur l'ensemble de ces sujets.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé.

Sommaire

1. Contexte, présentation du projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Définition du plan réglementant les boisements.....	5
1.2. Contexte du projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel.....	6
1.3. Présentation du projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel.....	7
1.4. Procédures relatives au projet de plan réglementant les boisements.....	12
1.5. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan réglementant les boisements et du territoire concerné.....	12
2. Analyse de l'évaluation environnementale.....	12
2.1. Articulation du projet de plan réglementant les boisements avec les autres plans, documents et programmes.....	12
2.2. Effets notables probables de la mise en œuvre du projet de plan réglementant les boisements sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser.....	13
2.3. Dispositif de suivi proposé.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le plan.....	14

Avis détaillé

Le présent avis de l'Autorité environnementale porte sur le projet de réglementation des boisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel élaboré par le Département de la Haute-Loire ainsi que sur son évaluation environnementale. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de plan réglementant les boisements.

1. Contexte, présentation du projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel et enjeux environnementaux

1.1. Définition du plan réglementant les boisements

La réglementation des boisements est une procédure d'aménagement foncier définie aux articles L. 126-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime qui vise à « [...] favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature ou de loisirs et les espaces habités en milieu rural et [à] assurer la préservation des milieux naturels et la préservation des paysages remarquables [...] ».

Les plans réglementant les boisements définissent les « zones dans lesquelles des plantations et des semis d'essences forestières ou dans lesquelles la reconstitution après coupe rase peuvent être interdits ou réglementés ». Par extension, tous les terrains où les boisements ou reboisements ne sont ni interdits ni réglementés sont inscrits dans un périmètre dit « libre » au boisement.

Lorsqu'elles s'appliquent à des terrains déjà boisés, les interdictions et réglementations ne peuvent concerner que des parcelles boisées isolées, ou rattachées à un massif dont la superficie est inférieure à un seuil de surface par grande zone forestière homogène défini par le conseil départemental. Ce seuil a été fixé à quatre hectares par le conseil départemental de Haute-Loire dans sa délibération-cadre du 3 décembre 2018.

La démarche est conduite par une commission communale d'aménagement foncier (CCAF) pour chaque commune, présidée par un commissaire enquêteur et dont le Département assure le secrétariat¹. La réglementation est définitive après délibération du conseil départemental, prise après enquête publique et avis des conseils municipaux, du centre régional de la propriété forestière (CRPF) et de la chambre départementale d'agriculture.

En application de l'article R. 126-6 du code rural et de la pêche maritime, les périmètres de réglementation des boisements sont reportés dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) dans les conditions prévues à l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme.

1 Cette commission est composée de représentants de différents collèges (Propriétaires de biens fonciers non bâtis, exploitants agricoles, propriétaires forestiers, personnes qualifiées pour la protection de la nature) nommés par la (les) commune(s), la chambre départementale d'agriculture et le conseil départemental, ainsi que de représentants du conseil municipal, du conseil départemental et de la direction des finances publiques complétés, si nécessaire, par un représentant de l'ONF, un de l'INAO, un des parcs régionaux ou nationaux

1.2. Contexte du projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel

La commune de **Chanteuges** se situe en partie ouest du département, au sein de la communauté de communes des rives du Haut-Allier. Elle accueille une population de 441 habitants. Le territoire communal, d'une superficie de 1 633 ha, est étagé entre 493 et 894 mètres. Il est dominé par une utilisation agricole des surfaces, notamment en partie nord, dans l'ensemble paysager du bassin de Langeac.

Les communes de **Montclard** (958 ha, 55 habitants) et **Sembadel** (1 859 ha, 229 habitants) sont situées à une vingtaine de kilomètres plus au nord. Montclard appartient à la communauté de communes des rives du Haut-Allier et Sembadel à la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay. Les deux communes, dont les territoires sont étagés respectivement entre 640 et 1 204 m et entre 849 et 1 128 m, s'inscrivent dans l'unité paysagère du plateau de la Chaise-Dieu caractérisée par un fort taux de boisement qui tend à fermer les paysages.

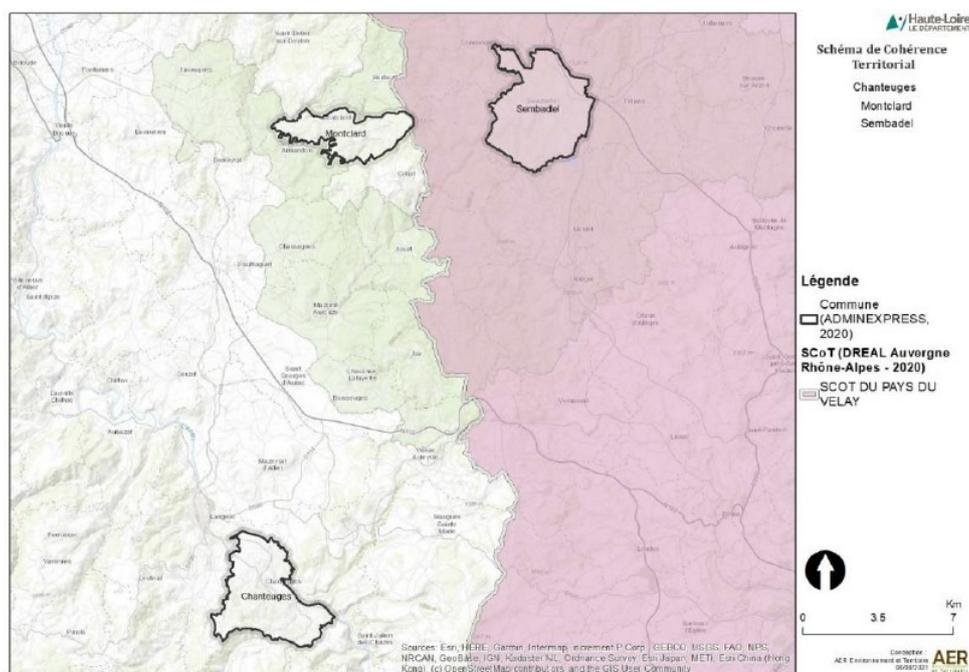


Figure 1: Carte de localisation des 3 communes (source : rapport environnemental)

Selon le dossier, « les communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel sont respectivement boisées à 44 %, 86 % et 54 %. Ces communes nécessitent une attention particulière pour le maintien des surfaces agricoles (en particulier Montclard) ».

L'Autorité environnementale s'interroge sur la raison ayant conduit à mener une seule procédure d'évolution pour ces trois réglementations de boisements étant donné l'éloignement des communes et leur contexte différent : dominante agricole pour Chanteuges, forestière pour Montclard et Sembadel. Par ailleurs, cette réglementation de boisements devant être annexée aux PLU des communes² qui en sont dotées (article R. 151-53 du code de l'urbanisme), il paraît souhaitable pour une meilleure lisibilité de réaliser un document par commune.

2 La commune de Chanteuges est couverte une carte communale (CC) Les autres communes n'ont pas de PLU.

1.3. Présentation du projet de révision des réglementations des boisements et reboisements des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel

La procédure de mise à jour des réglementations de boisements a été conjointement initiée par délibération des conseils municipaux des communes de Chanteuges, Montclard et Sembadel. Les CCAF ont été constituées par arrêtés du président du conseil départemental en date du 9 décembre 2020.

La procédure vise à mettre à jour dans un document unique les réglementations de boisements actuellement en vigueur, approuvées en 1972 (Chanteuges) et 2006 (Montclard et Sembadel).

Le dossier indique que la mise à jour des réglementations des boisements vise, comme prévu aux art. L. 126-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime à « favoriser une meilleure répartition des terres entre les productions agricoles, la forêt, les espaces de nature ou de loisirs et les espaces habités en milieu rural, ainsi qu'à assurer la préservation de milieux naturels ou des paysages remarquables ».

Les orientations retenues concourent ainsi selon le rapport (p.7) :

- *« au maintien à la disposition de l'agriculture de terres qui contribuent à un meilleur équilibre économique des exploitations ;*
- *à la préservation des espaces habités en milieu rural et des espaces de nature ou de loisirs ;*
- *à la préservation du caractère remarquable des paysages ;*
- *à la protection des milieux naturels présentant un intérêt particulier ;*
- *à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau telle que définie à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ;*
- *à la prévention des risques naturels ».*

Les plans de zonage (cf. figures 3, 4 et 5) comprennent des zones en périmètre interdit (rouge), en périmètre réglementé (bleu), en périmètre libre (vert), et en périmètre libre à reconquérir pour l'agriculture (vert rayé rouge).

Le tableau suivant explicite les règles applicables dans chacun de ces périmètres :

Périmètre à boisement	Occupation du sol	Principes
INTERDIT	Non boisée Boisée dans massif ≤ 4 ha	Interdit de semer, planter et replanter après coupe rase des essences forestières (pas d'obligation de coupe) Au bout de 15 ans => périmètre réglementé
REGLEMENTE	Non boisée Boisée dans massif < 4 ha	Déclaration préalable de tout semis, plantation ou replantation après coupe rase d'essences forestières - Distances de recul (7 m résineux fonds voisins non boisés/routes départementales/ cours d'eau, 4 m feuillus fonds voisins non boisés/routes départementales) - Choix des essences sur conseil (> 1 ha) - Pinus ou feuillus pour sous périmètre « bois pâturé »
REGLEMENTE BOIS PATURE		
LIBRE	Non boisée ou boisée	Libre de semer, planter et replanter des essences forestières S'applique obligatoirement pour tout massif boisé ≥ 4 ha
LIBRE, à reconquérir pour l'agriculture	Boisée	<u>Pas de valeur réglementaire</u> (replantation après coupe rase autorisée)

Figure 2: définition des périmètres (source : rapport environnemental)

Il est par ailleurs précisé que la réglementation de boisement ne s'applique pas aux parcs et jardins, aux pépinières, aux vergers, aux haies et alignement d'arbres constitués de feuillus, ni aux plantations pare-neige ou anti-congères.

Il semble qu'en première analyse des cartes du dossier, certaines parcelles boisées devraient être en périmètre libre car constitutives de massif de plus de 4 ha. La qualité du zonage conditionne entre autres l'identification correcte des parcelles présentant des enjeux de conservation pour la connectivité ou fonctionnalité des espèces inféodées aux boisements.

L'Autorité environnementale recommande de vérifier que les principes de classement ont bien été appliqués lors de la définition des zonages, en particulier sur différents secteurs de boisement qui seront en périmètre interdit ou réglementé.

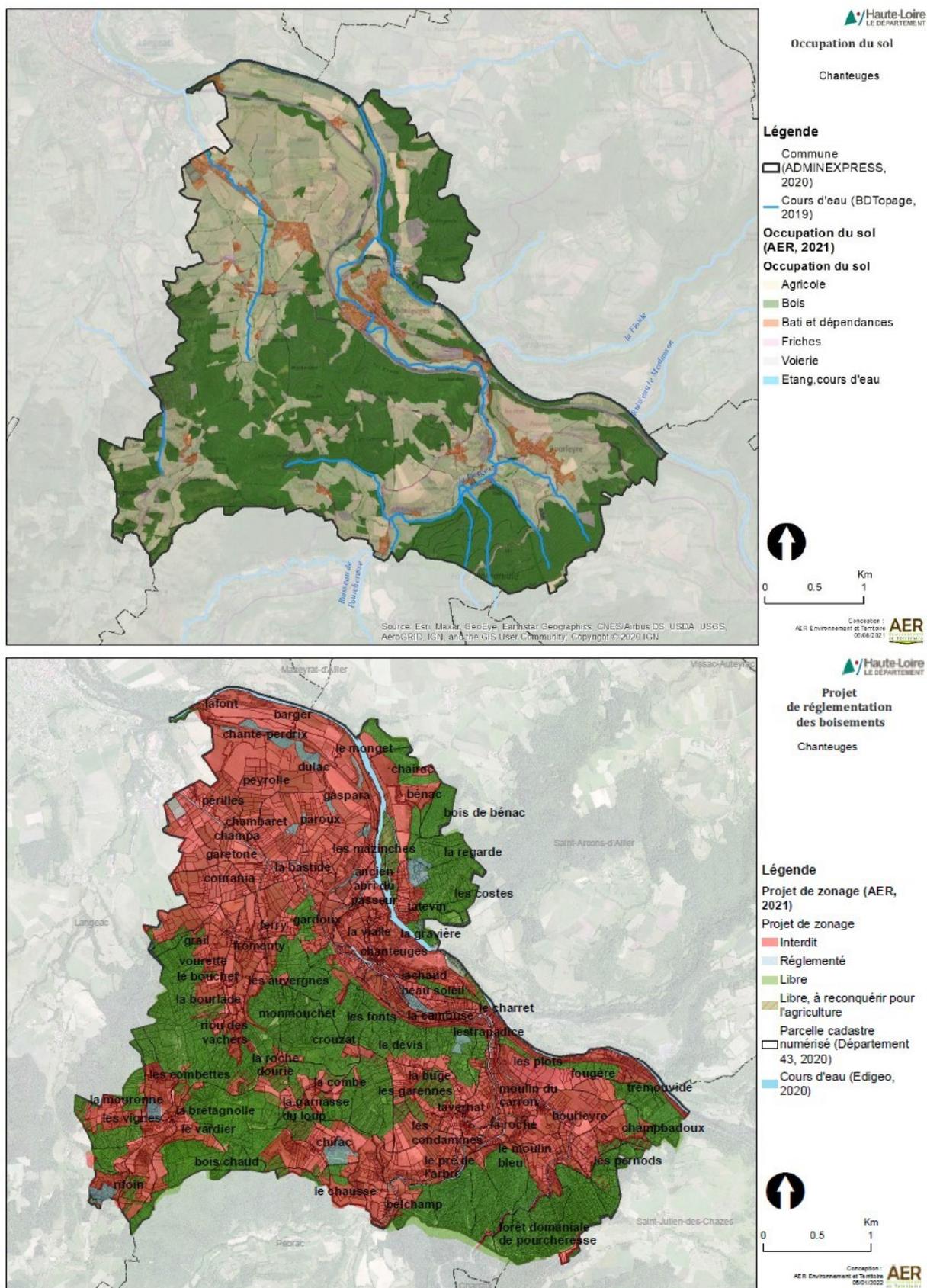


Figure 3: Carte d'occupation des sols (en haut) et plan de zonage de la réglementation des boisements (en bas) de la commune de Chanteuges (source : dossier)

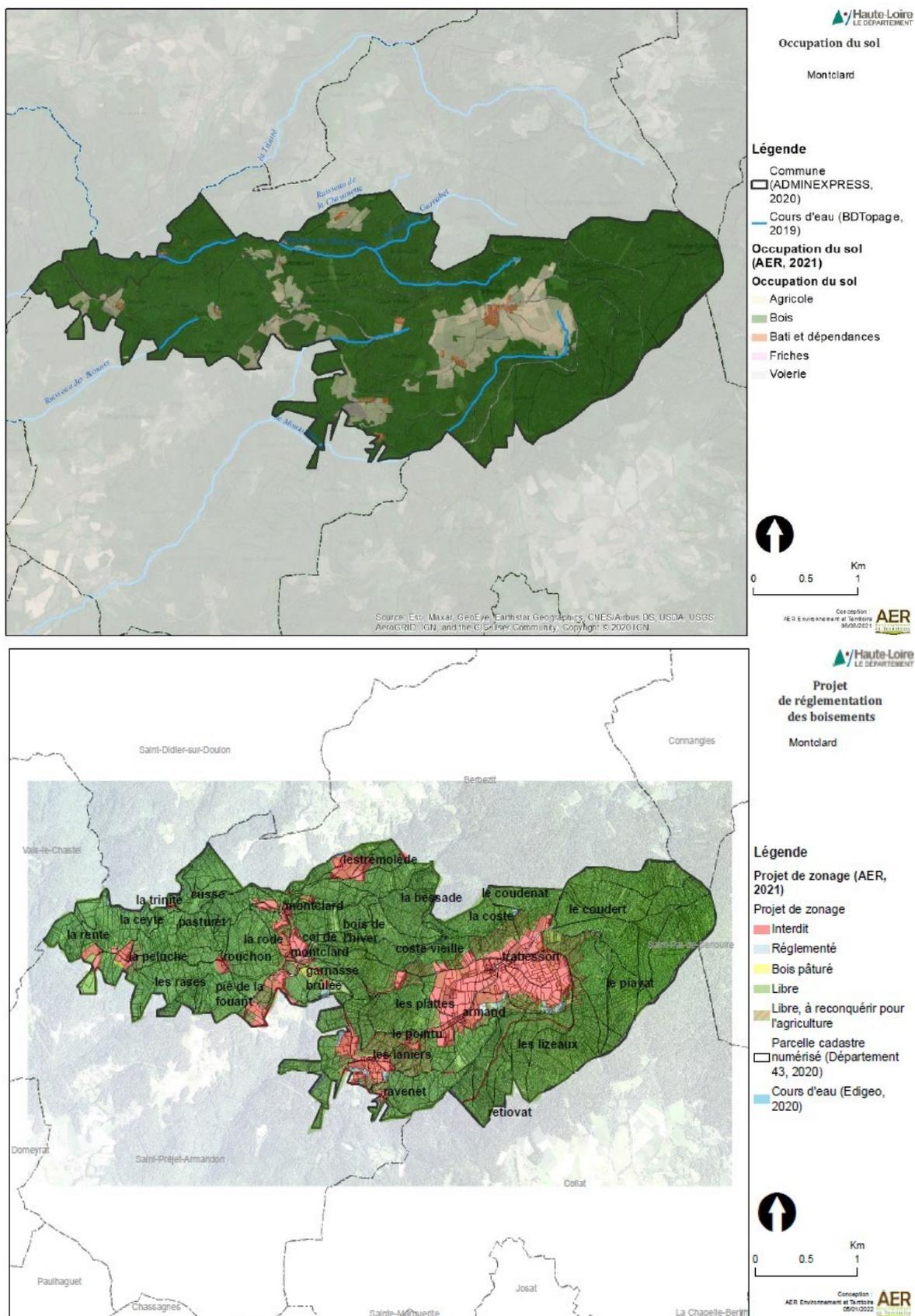


Figure 4: Carte d'occupation des sols (en haut) et plan de zonage de la réglementation des boisements (en bas) de la commune de Montclard (source : dossier)

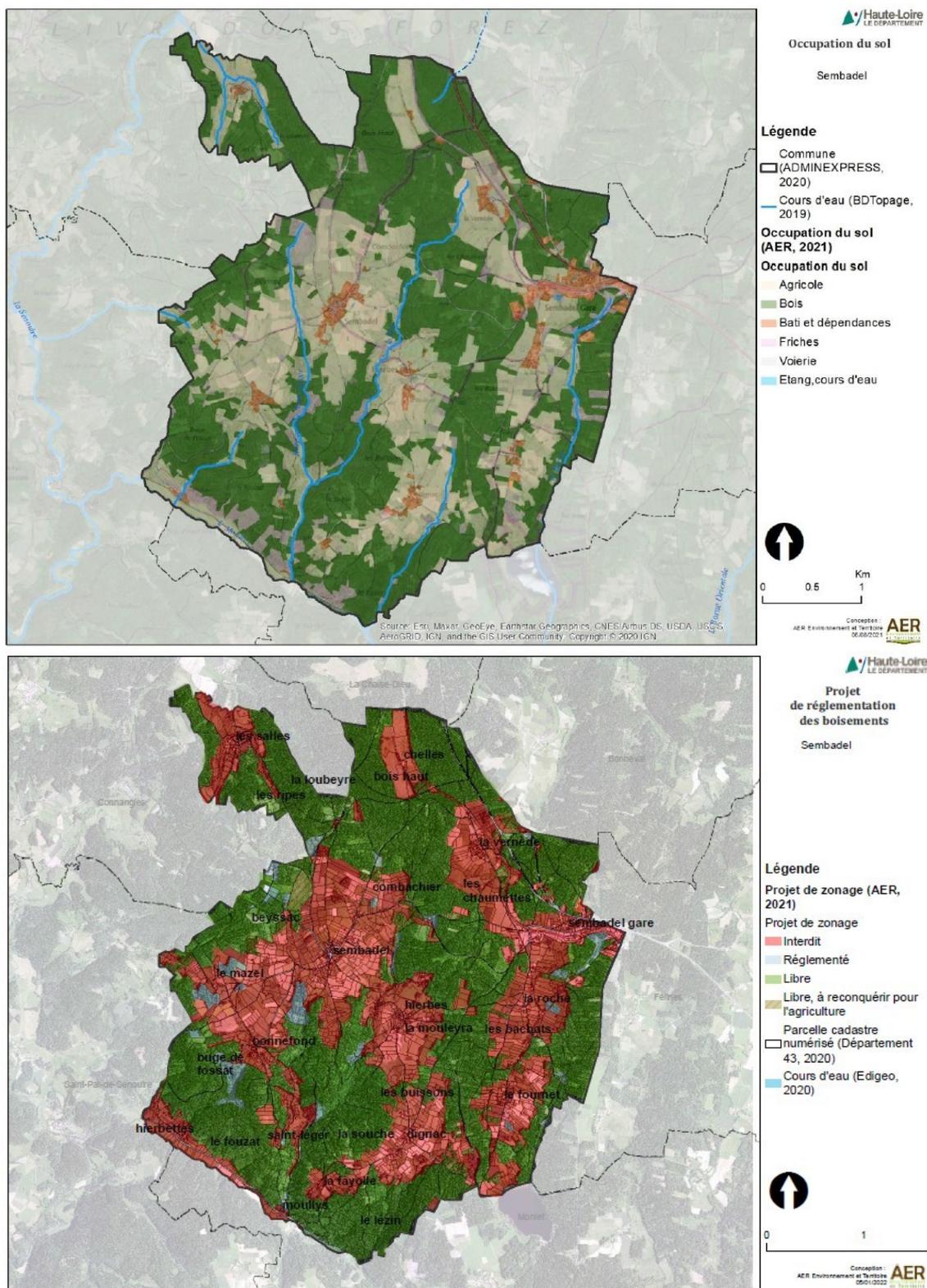


Figure 5: Carte d'occupation des sols (en haut) et plan de zonage de la réglementation des boisements (en bas) de la commune de Sembadel (source : dossier)

1.4. Procédures relatives au projet de plan réglementant les boisements

Les réglementations de boisement sont soumises à évaluation environnementale systématique³ ; elles font donc l'objet d'un avis de l'autorité environnementale compétente, ici la mission régionale d'Autorité environnementale⁴. Elles feront l'objet d'une enquête publique avant délibération du conseil départemental.

1.5. Principaux enjeux environnementaux du projet de plan réglementant les boisements et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet sont :

- la biodiversité et les habitats naturels, avec notamment neuf zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (Znieff), deux sites Natura 2000, une réserve naturelle régionale et des milieux naturels variés ;
- l'eau, dans un secteur situé en tête du grand bassin de la région hydrographique de la Loire comportant plusieurs cours d'eau classés à fort enjeu de continuité écologique et des zones humides ;
- le paysage, dont l'ouverture est menacée par le fort taux de boisement en particulier sur les communes de Montclard et Sembadel ;
- le changement climatique : vulnérabilité des boisements à celui-ci et possibilité d'atténuation, en lien avec l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

2. Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est sommaire et incomplète. Si l'application du principe de proportionnalité peut justifier de ne pas détailler tous les volets de l'évaluation environnementale, il n'en demeure pas moins que les effets potentiels du plan sur les enjeux environnementaux doivent être étudiés à une échelle adaptée, ce qui n'est pas le cas ici.

2.1. Articulation du projet de plan réglementant les boisements avec les autres plans, documents et programmes

Le rapport comporte une partie consacrée à l'analyse de l'articulation du projet de document avec les plans en vigueur sur le territoire. Elle aborde en particulier les documents relatifs à la gestion de l'eau : Sdage⁵ Loire-Bretagne et trois Sage⁶ concernant le territoire : Haut-Allier, Loire Amont et Dore.

Le Sage Haut-Allier émet des préconisations précises en matière de gestion forestière : « *adaptation du choix des essences au contexte et aux enjeux du milieu naturel* », « *replantation immé-*

3 rubrique 32° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

4 conformément au 2° du IV de l'article R. 122-17 du code de l'environnement

5 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

6 Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

*diète des massifs après exploitation afin de limiter le ruissellement et le lessivage des sols », « respect d'une distance minimale de 15 m entre le bord de cours d'eau (crête de la berge) et la première rangée de plantation », « absence de plantation de forêt de production dans les zones humides », « reconversion, lors des coupes rases, des plantations de résineux à proximité des écosystèmes aquatiques (cours d'eau et zones humides) avec, si nécessaire, une restauration écologique des milieux [...] » (p.-16-17). Le rapport environnemental ne démontre pas en quoi les règlements de boisement contribuent à la mise en œuvre des préconisations du Sage **les choix en termes de zonage au regard des enjeux environnementaux identifiés sur le territoire.***

2.2. Effets notables probables de la mise en œuvre du projet de plan réglementant les boisements sur l'environnement et mesures prévues pour les éviter, réduire ou compenser

Les effets potentiels du document sur l'environnement ne sont qu'évoqués (p. 59). Il s'agit d'effets « types », non contextualisés. En l'état, le rapport ne permet pas d'évaluer la réelle prise en compte des enjeux environnementaux par le projet.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de territorialiser et de faire porter l'évaluation environnementale sur l'ensemble des thématiques requises, notamment sur la biodiversité (spécifiquement les zones Natura 2000), les milieux aquatiques et le paysage, en superposant les enjeux du territoire au zonage retenu. Elle recommande également d'évaluer la vulnérabilité du projet au changement climatique et son influence sur le rôle de puits de carbone que jouent les boisements présents sur le territoire.

Un point particulier nécessite d'être signalé dès à présent. Sur la commune de Montclard, le périmètre de protection rapproché en amont des sources Trabesson 4 et 5 est concerné par un sous-périmètre de la réglementation des boisements « libre à reconquérir pour l'agriculture ». L'impact de l'orientation de reconquête agricole n'est pas évaluée vis-à-vis de la présence de captages à proximité immédiate, notamment au regard du respect de la protection de la ressource d'un point de vue qualitatif et quantitatif. La possibilité de défrichement en vue du changement de la nature des parcelles et pour une utilisation agricole est contraire aux principes de protection des ressources, d'autant que dans le périmètre rapproché certaines activités agricoles sont interdites. Ces deux captages ont par ailleurs un débit non négligeable et sont indispensables au syndicat des eaux de l'Armandon qui alimente en eau destinée à la consommation humaine, une population d'environ 1020 habitants.

2.3. Dispositif de suivi proposé

Le rapport se limite à indiquer que « *les critères de suivi du projet sont ainsi l'évolution des surfaces agricoles et boisées* » (p.69).

L'Autorité environnementale recommande au Département, en charge de ce suivi, de prévoir un dispositif de suivi périodique d'indicateurs environnementaux à déterminer, afin d'identifier les impacts négatifs du plan, et de préciser les valeurs seuils qui justifieront de faire évoluer la réglementation des boisements.

3. Prise en compte de l'environnement par le plan

Si les ambitions environnementales du plan sont énoncées par le pétitionnaire, le dossier manque d'éléments pour faire le lien entre les enjeux environnementaux et le zonage proposé, du fait des lacunes de l'évaluation environnementales et du manque d'informations territorialisées.

L'Autorité environnementale recommande au pétitionnaire de préciser en quoi le zonage territorial proposé par le plan permet de répondre aux objectifs environnementaux qu'il lui a assigné, et comment il prend en compte les principaux enjeux environnementaux en présence.

Par ailleurs, l'Autorité environnementale recommande que les projets de réglementation de boisements mentionnent que les projets de défrichements et de boisements supérieurs à 0,5 ha doivent faire l'objet d'une demande d'examen au cas par cas, et ce quelle que soit la zone du règlement dans laquelle les parcelles concernées se situent.