

Statut juridique de l'arbre en ville: entre les textes et les pratiques, cas de la ville de Fès

Valérie CLAES¹, Ahmed GOURARI² & Samir EL JAAFARI³

1. INTRODUCTION

La Maison de l'Environnement est une structure qui a vu le jour voici maintenant deux ans à Fès. Elle a été fondée suite à l'initiative des membres de l'Association Atlas Saïs. Au sein de cette maison, sont développés des instruments et des programmes d'action en matière d'environnement. Ces actions visent:

- l'information et la sensibilisation,
- la sensibilisation axée sur la promotion de stratégies de prévention,
- la mise en place d'un système d'information, d'un centre de documentation générale et d'une base de données régionale.

Dans ce cadre, des opérations de nettoyage et de plantation ont été menées dans différents quartiers de Fès et de Meknès. Il a dès lors semblé opportun de s'interroger sur l'avenir de ces jeunes arbres plantés avec l'aide des populations. L'entretien des arbres en milieu urbain et des espaces verts en général est une nécessité mais ne peut pas être assuré par les populations même si ces dernières ont un rôle indéniable à jouer sur la qualité de ces espaces. En abordant la gestion des espaces plantés, l'aspect réglementaire apparaît comme un volet incontournable. On s'est donc intéressés, au travers de l'organisation d'ateliers, au statut juridique des arbres en ville.

2. INTÉRÊT DE PROTÉGER LES ARBRES EN MILIEU URBAIN

Les espaces plantés, au-delà de remplir des fonctions biologiques dans l'écosystème urbain, contribuent à apporter une harmonie au cadre bâti et améliorent le cadre de vie des populations urbaines.

¹ Maison de l'Environnement Fès-Meknès

² Faculté de Droit, Université de Fès

³ Université de Meknès, Association Atlas Saïs, Fès

En tant que facteur d'équilibre biologique, ils constituent une réponse en réduisant les sources d'inconfort que constituent les nuisances multiples engendrées par la ville, que ce soit la pollution atmosphérique, le bruit, l'augmentation de la température, ... La végétation intraurbaine assure, en effet, des fonctions d'abaissement de la température et de dépoussiérage (en fixant les poussières, les goudrons ou les huiles). Elle produit également de l'oxygène, absorbe le gaz carbonique, réduit le ruissellement de l'eau, favorise son infiltration, ralentit la vitesse du vent et amortit les nuisances sonores. La qualité et la quantité des espaces verts renforcent leur efficacité écologique en milieu urbain.

Outre leur action sanitaire sur l'atmosphère, les espaces verts influent bénéfiquement sur la santé humaine. Par leur présence, les espaces verts contribuent à l'équilibre psychique des individus. Ils permettent de satisfaire les besoins sensoriels et psychologiques, les besoins esthétiques, les besoins sociaux et les besoins de détente et de loisir.

Néanmoins, aujourd'hui ces espaces sont insuffisamment nombreux dans un périmètre urbain comme celui de Fès et ne remplissent pas pleinement leur fonction. À titre indicatif, avec une population de plus de 800 000 habitants, Fès offre moins d'un demi mètre carré d'espace vert par habitant, valeur nettement inférieure à la norme internationale de 10 à 15 m² de zones de verdure par habitant.

3. ESPACES VERTS À FÈS

D'un point de vue typologique, on recense à Fès deux types principaux d'espaces plantés relevant du domaine public: les alignements et les jardins publics.

Commune	Superficie espaces verts (ha)	Arbres d'alignement	Nombre de jardins
Agdal	32	175 km	32
Zouagha	42	80 km	43
Fès Jdid	16,5	7,5 km	5
Fès Médina	50	9 km	14
Saïs	5	130 km	14
Commune urbaine	167,5	540 km	4

Le début des années 60 voit apparaître les premiers déséquilibres du système urbain. Des quartiers entiers se développent en ville nouvelle. En médina, l'arrivée massive des ruraux conjuguée à la croissance démographique augmentent sensiblement les besoins en ressources foncières. Le jeu spéculatif prend le pas sur la réglementation et rend impossible la préservation de nombreux espaces verts.

Actuellement, à Fès, on observe une réduction des aires réservées aux espaces verts et une inégale répartition à l'échelle de la ville. La ville nouvelle englobe la majeure partie des espaces verts à l'opposé de la médina et de ses extensions est et nord qui en sont pratiquement dépourvues.

4. ARBRES ET ESPACES PLANTÉS SELON LA LOI

L'analyse des textes de loi met en évidence que les arbres des espaces publics sont la propriété de la commune où ils ont été plantés. À ce titre, cette dernière se doit de garantir leur entretien et leur protection.

Quatre autres textes légifèrent en la matière:

- Dahir du 30 juin 1916 (BO 10/07/1916) réglementant l'abattage des arbres dans les villes (+ arrêté viziriel d'application du 26/03/1942).
- Dahir du 24/12/1958 (BO 02/11/1959) relatif à l'avertissement taxé + modification du taux de l'avertissement taxé du Dahir du 09/11/1992 (BO 06/01/1993).
- Loi 12-90 (BO 15/07/1992) relative à l'urbanisme.
- Loi 25-90 (BO 15/07/1992) relative aux lotissements, groupes d'habitation et morcellement.

Des décrets et des circulaires viennent compléter et orienter cette législation.

Le Dahir du 30 juin 1916 (BO 10/7/1916) régit l'abattage des arbres dans les villes et leur banlieue ainsi que l'arrêté viziriel du 26/03/41 pris pour son application). Il dispose que l'abattage ou la destruction des arbres est interdit à l'intérieur du périmètre des villes ou agglomérations urbaines et dans un rayon de 5 km autour de ces villes. Il donne délégation au grand Vizir de prendre toute autre mesure en vue d'assurer la protection des essences arborescentes dans la zone où l'abattage est interdit. Exceptionnellement, l'autorisation d'abattre peut être délivrée mais pour une durée déterminée et lorsque les arbres constituent une gêne pour les cultures, l'édification de constructions ou la distribution de la lumière dans les immeubles habités. L'autorisation doit être écrite et visée par le pacha. Elle mentionne le nom du propriétaire, l'emplacement, le nombre et la nature des arbres dont l'abattage est demandé et la raison qui motive l'abattage. Toute infraction aux dispositions entraîne la saisie et la confiscation des arbres abattus (une amende et un emprisonnement de 1 jour à 1 mois).

Le Dahir du 24 décembre 1958 (BO 2/11/59) rend passible d'avertissement taxé les infractions aux règlements municipaux d'hygiène et de protection des jardins publics et des plantations sur le domaine public dont l'énumération est fixée par arrêté municipal. Le taux d'avertissement taxé

a été modifié par le dahir du 9 novembre 1992 (BO du 6/1/93) et l'arrêté municipal du 31 octobre 1996 et s'élève donc actuellement à 100 DH par arbre abattu. Seuls les agents de la force publique, les agents du bureau municipal d'hygiène et les gardes municipaux assermentés restent habilités à constater les flagrants délits et à délivrer les avertissements.

Dans la pratique, il s'avère que des abattages délictueux s'opèrent régulièrement en milieu urbain et surviennent majoritairement dans des quartiers d'habitat individuel type " villas " qui sont transformés en zone immeuble. Dans ce processus, les espaces verts privatifs disparaissent et généralement les arbres d'alignement sont affectés entraînant la disparition d'espèces ornementales de grande valeur. Une première difficulté apparaît pour constater le délit. En effet, le texte de loi précise la nécessité d'avoir recours à un personnel assermenté pour constater les délits et délivrer les avertissements. Bien souvent, les délits et flagrants délits sont constatés par les responsables des espaces verts qui ne sont pas assermentés et ne peuvent intervenir. En pratique, après délit, l'intervention de l'autorité est sollicitée pour dresser procès verbal pour pouvoir ainsi délivrer l'avertissement taxé.

Un second point non négligeable est une législation insuffisamment dissuasive. En effet, le montant de la peine encourue est de 100 dirhams pour l'abattage délictueux d'un arbre. Cette somme très modique en regard de la valeur réelle de l'arbre est loin de satisfaire les responsables des espaces verts concernés au premier chef par le patrimoine arboré de la ville. De ce fait, actuellement sur le terrain, l'amende infligée en cas d'abattage délictueux est fixée par le responsable des espaces verts de la commune qui se base sur l'état, l'âge, la situation et l'essence de l'arbre abattu pour en déterminer sa valeur. Ce responsable non assermenté s'adresse pour dresser le procès verbal non pas aux agents identifiés par la loi (agents de la force publique ou agents du bureau municipal d'hygiène, les gardes municipaux assermentés ayant été supprimés) mais à l'autorité locale.

On insiste donc ici sur les difficultés de se servir d'outils juridiques non actualisés et non dissuasifs pour assurer une protection aux arbres en milieu urbain et ce, d'autant plus en l'absence de personnel assermenté. On souligne aussi l'apparition de règlements arbitraires. Un tel contexte combiné à des budgets trop restreints sont les facteurs les plus souvent invoqués pour justifier la situation actuelle où les arbres souffrent d'un manque d'entretien indéniable et où des abattages délictueux sont souvent constatés.

Au-delà de la problématique des abattages illégaux, on s'est intéressés aux articles de lois qui prévoient la création, la protection ou la mise en œuvre d'espaces verts.

Le concept d'espace vert a intégré le code législatif bien plus tard (1992) dans la loi 12-90 (BO 15/07/1992) relative à l'urbanisme et dans la loi 25-90 (BO 15/07/92) relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements.

- La loi 12-90 relative à l'urbanisme vise à pallier aux déficits en espaces verts:

Article 4, 3°: le schéma directeur d'aménagement urbain a pour objet notamment de fixer la destination générale des sols en déterminant la localisation... des principaux espaces verts à créer, à protéger et/ou à mettre en valeur.

Article 19, 4°: le plan d'aménagement a pour objet de définir...les limites des espaces verts publics (boisements, parcs, jardins), des terrains de jeux et des espaces libres...

Article 19, 8°: le plan d'aménagement a pour objet de définir...les sites et les zones naturelles telles que les zones vertes publiques ou privées à protéger ou à mettre en œuvre...

- La loi 25-90 relative aux lotissements n'a pas omis la protection de l'arbre:

Article 18: ...ne peuvent être autorisés que les projets de lotissement prévoyant...les travaux d'équipement suivants:...l'aménagement des espaces libres tels que les places, espaces verts, terrains de jeux...

Article 30: ...l'autorité peut imposer le maintien des plantations existantes.

Des circulaires du Ministre de l'Intérieur donnent des orientations supplémentaires visant à protéger et développer les espaces verts en milieu urbain afin de contribuer à l'amélioration du cadre de vie.

- Circulaires du Ministre de l'Intérieur (n° 13 du 19/10/1989 et n° 2032 du 22/10/1985):
 - L'administration devrait faire participer les élus et les acteurs privés de l'aménagement (promoteurs, lotisseurs, architectes,...) à la plantation et à l'amélioration du cadre verdoyant de la ville.
 - Il est nécessaire que l'administration exerce une égale vigilance dans le cadre de l'instruction des demandes en autorisation de lotir et de construire, en matière de plantation.
 - Les lotisseurs sont tenus de fournir à l'administration, parmi les pièces qui constituent le dossier relatif à la demande d'autorisation de lotir, un plan sur lequel figurent notamment les plantations existantes.
 - Il est possible d'imposer, le cas échéant, dans le cahier des charges, l'obligation de maintenir les plantations existantes.

Pour pallier aux déficits en espaces verts, le schéma directeur d'aménagement urbain en accord avec les lois précitées édicte des mesures qui visent à enrichir la ville de Fès de nouveaux espaces verts.

Les permis de lotir, de construire et d'habiter sont délivrés par le Président de la Commune qui doit se référer au schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) établi par l'Agence Urbaine et de Sauvegarde. Ce SDAU, s'il localise les futurs espaces verts, ne contient pas de normes précises en matière de plantation. Dès lors, les plantations dépendent de l'application et du respect des lois liées au cahier des charges établis avec les lotisseurs. Dans la pratique, selon la destination des quartiers, on remarque que les orientations données sont très peu respectées. On ne peut que déplorer le manque de suivi accordé à la mise en pratique des permis de lotir et les outrepassements constatés par rapport à la loi. À ce titre, il est à regretter que les associations n'aient pas la possibilité d'intenter une action en justice.

Afin de pallier à ce manque de précision et d'envisager une nouvelle approche beaucoup plus normative, des recommandations ont été formulées par l'Agence Urbaine et de Sauvegarde de Fès afin d'assurer l'embellissement du secteur Zalagh, zone de villas résidentielles qui va être transformée en zones d'immeubles.

Parmi les mesures concrètes pour le secteur de Zalagh (Commune d'Agdal) dans le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (R+1 et R+2), on relève les points suivants:

- Une norme minimale de 7 % de la superficie totale à lotir devrait être réservée aux espaces verts.
- Les surfaces libres des constructions seront engazonnées, plantées d'arbustes et d'un arbre haute tige au minimum pour 100 m² de surface plantée.
- Les aires de stationnement seront plantées d'un arbre haute tige pour deux places de stationnement.
- Le lotisseur doit respecter les normes établies par la commission d'esthétique de l'Agence Urbaine et de Sauvegarde.

De plus, la commission d'esthétique a formulé des recommandations concernant l'enlèvement d'arbres (transplantation) et le remplacement d'individus abîmés par un plant de même espèce et a insisté pour que le permis d'habiter ne soit délivré que si les plantations ont été réalisées.

En pratique, on constate une disparition inévitable des espaces privatifs y compris la perte d'arbres de valeur liée à la construction d'immeubles. Lors des travaux, de nombreux dégâts sont causés aux arbres d'alignement en place. L'attention apportée par les différents entrepreneurs est proportionnelle à la sévérité des consignes du cahier des charges et au risque de contrôle. En d'autres termes, les chantiers de construction en ville prennent peu en compte l'intérêt de maintenir en place des éléments végétaux de qualité qui contribuent à l'harmonie d'un ensemble bâti. Afin d'obtenir les permis requis, les plantations d'alignement sont généralement effectuées sur les grandes avenues mais elles sont le plus souvent

hétérogènes. Dans les plus petites rues, les plantations sont nettement espacées ou font défaut. On constate aussi fréquemment que, lors du dallage des trottoirs, les propriétaires des projets de construction ne réservent pas d'emplacement pour les trous de plantation. Pour rappel, dès que les plantations ont été réalisées, elles tombent dans le domaine public et leur entretien et leur protection sont à la charge de la commune. Faute de moyens humains et financiers, la gestion de ces espaces est souvent aléatoire.

Dans ce cas de figure, on ne peut que constater le non respect des recommandations établies par l'Agence Urbaine et de Sauvegarde, dans certains cas, directement liées aux difficultés rencontrées pour leur application, mais le plus souvent parce que "ce ne sont que des recommandations" n'ayant pas valeur de loi et ne laissant pas la possibilité d'intervenir officiellement excepté dans le cas particulier où un cahier des charges précis est établi avec les entrepreneurs dès la signature du marché selon le principe qu'une convention a force de loi entre les parties contractantes.

Les textes de loi sont donc une base précieuse pour l'embellissement des villes au travers de leurs espaces verts, mais ne se suffisent pas à eux-mêmes pour une application concrète sur le terrain.

Le permis délivré par l'autorité communale reste le moyen de contrainte le plus efficace pour faire respecter les dispositions légales et réglementaires; d'où l'intérêt de sensibiliser les présidents de commune et les élus, en général. Des consignes claires et précises relatives aux espaces verts figurant dans les cahiers des charges doivent faciliter le développement et la protection de ces derniers en milieu urbain. Dans cet objectif, il serait souhaitable que le responsable des espaces verts d'une commune soit identifié comme expert devant faire partie d'une commission délivrant les permis de lotir, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement.

5. CONSTATS

Au travers de nos différentes rencontres et enquêtes, on ne peut que constater le manque d'intérêt porté aux espaces verts et plus précisément la méconnaissance des rôles joués par la végétation en ville et donc le manque de sensibilisation en la matière. La protection des arbres et le développement des espaces plantés sont prévus dans le cadre juridique (loi, schéma d'aménagement...), mais leur application pose problème et les orientations qui y figurent ne sont pas respectées. Le manque de suivi accordé à la mise en pratique des permis de lotir et de bâtir et les outrepassements constatés par rapport à la loi contribuent à la dégradation

des espaces plantés. De même, le manque de moyens et/ou de volonté pour intervenir font que les nouvelles extensions de la ville de Fès sont d'ores et déjà déficitaires en espaces verts.

6. RECOMMANDATIONS

Nos recommandations s'articulent autour de 6 points:

- Actualisation des textes de loi et notamment des pénalités (le montant des amendes doit figurer dans des textes de lois).
- Mise en place d'une brigade de l'environnement qui serait habilitée à traiter l'ensemble des secteurs environnementaux y compris les espaces verts et qui comprendrait des membres assermentés.
- Sensibilisation de l'ensemble des acteurs de l'urbanisme (élus, agents d'autorité, architectes, lotisseurs...).
- Rédaction de cahiers des charges précis dont le suivi de l'exécution reviendrait à la brigade citée plus haut.
- Chercher une adéquation entre réalités et textes de lois; chercher une cohérence et viser l'applicabilité des textes sur le terrain.
- Renforcer le rôle de la société civile.

7. CONCLUSION

La Maison de l'Environnement insiste sur la nécessité de sensibiliser tous les publics aux matières environnementales pour aboutir à une conscientisation générale. Elle reste persuadée que les espaces verts en milieu urbain constituent une porte d'entrée fédératrice aux autres secteurs environnementaux, plus sensibles encore.