

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE D'AIX-MARSEILLE
MASTER II : « ENVIRONNEMENT, SECURITE ET QUALITE DE L'ENTREPRISE »

RAPPORT DE STAGE
Communauté du Pays d'Aix
Service Forêt

**LES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DEFENSE DE LA FORET CONTRE
LES INCENDIES (DFCI) :**

- PERENNISATION, ENTRETIEN, RESPONSABILITE DU MAITRE D'OUVRAGE-

Par

Rémi HENRY



Sous la direction de Monsieur Cyrille NAUDY

Année 2005

MERCI INFINIMENT A

Monsieur Cyrille NAUDY, chef du service et maître de mon stage,

Madame Sandy SOULAINÉ, responsable administrative,

Messieurs Cyrille GIRARD, Florian HOPP et Guillaume PIQUE, techniciens forestiers,

Pour m'avoir fait partager vos connaissances, pour le soutien et la grande disponibilité de chacun
d'entre vous

Merci aussi pour votre bonne humeur quotidienne

Merci enfin tout spécialement à Monsieur Guillaume PIQUE pour m'avoir beaucoup aidé.

A toutes les personnes des services voisins pour leur accueil et leur gentillesse, ainsi qu'aux
autres stagiaires.

Enfin, un grand merci à tous les gens qui, de près ou d'un peu plus loin, ont contribué à mon
travail. Je pense en particulier à tous ceux que j'ai eu la chance de rencontrer dans les
Bouches-du-Rhône ou dans le Var...

Rémi

SOMMAIRE

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
Les travaux inscrits dans les PIDAF.....	11
Les pistes de DFCI et la très grave question de leur pérennité.....	16
Problématique.....	21
❑ PREMIERE PARTIE : LES DIFFERENTES PROCEDURES DE CREATION ET DE PERENNISATION DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI.....	25
TITRE PREMIER : LES PROCEDURES VISANT A L'ACQUISITION DES TERRAINS PRIVES TRAVERSES PAR LA PISTE DE DFCI.....	29
Chapitre 1 : Les travaux « d'aménagement et d'équipement » déclarés d'utilité publique.....	33
Chapitre 2 : La réservation de parcelles privées pour la construction d'une piste de DFCI et de ses aménagements.....	43
TITRE DEUXIEME : LES PROCEDURES INSTITUANT DES SERVITUDES DE DFCI SUR LES FONDS PRIVES.....	57
Chapitre 1 : La question de l'applicabilité du droit des servitudes aux pistes et aménagements de DFCI.....	61
Chapitre 2 : La servitude conventionnelle de passage DFCI.....	69
Chapitre 3 : La servitude légale de passage et d'aménagement DFCI.....	83
TITRE TROISIEME : LES TRAVAUX DE DFCI DECLARES D'INTERET GENERAL : UNE PROCEDURE HYBRIDE ET PARTICULIEREMENT AVANTAGEUSE.....	93
Chapitre 1 : Les avantages de la DIG par rapport aux autres procédures.....	97
Chapitre 2 : Réflexions par rapport à la servitude de passage et à l'exécution des travaux proprement dite.....	105

TITRE QUATRIEME : LE CONTENU DES DOSSIERS TRANSMIS AUX SERVICES D'ETAT.....	109
Chapitre 1 : Pour la servitude légale de passage et d'aménagement.....	113
Chapitre 2 : Pour les « travaux d'aménagement et d'équipement » déclarés d'utilité publique.....	115
Chapitre 3 : Pour les travaux de défense contre l'incendie déclarés d'intérêt général.....	119
TITRE CINQUIEME : ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTES PROCEDURES PAR LES DDAF DES DEPARTEMENTS DE LA ZONE SUD.....	125
□ SECONDE PARTIE : LA RESPONSABILITE LIEE AUX PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI.....	139
TITRE PREMIER : LA NATURE JURIDIQUE DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI : DES OUVRAGES PUBLICS ISSUS DE TRAVAUX PUBLICS.....	143
Chapitre 1 : Comment définir une opération de travail public ?.....	147
Chapitre 2 : Comment définir un ouvrage public ?.....	151
Chapitre 3 : La question de l'applicabilité des notions de travail et d'ouvrage publics aux pistes et aménagements de DFCI.....	153
Chapitre 4 : Les privilèges et règles protectrices afférents aux travaux et ouvrages publics de DFCI.....	159
TITRE DEUXIEME : LA NATURE JURIDIQUE DES DOMMAGES RESULTANT DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI.....	167
Chapitre 1 : L'acception jurisprudentielle du dommage de travaux publics.....	171
Chapitre 2 : Les conditions de la réparation du dommage de travaux publics.....	177

TITRE TROISIEME : LES DIFFERENTS REGIMES DE RESPONSABILITE POUR DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS.....	181
Chapitre 1 : Les tiers, les usagers, les participants : qui sont-ils ?.....	185
Chapitre 2 : Le régime de responsabilité susceptible d’être mis en œuvre par les tiers victimes.....	189
Chapitre 3 : Le régime de responsabilité susceptible d’être mis en œuvre par les usagers victimes.....	193
Chapitre 4 : Le régime de responsabilité susceptible d’être mis en œuvre par les participants victimes.....	197
TITRE QUATRIEME : LA DETERMINATION DES PERSONNES RESPONSABLES DU DOMMAGE.....	199
Chapitre 1 : Les personnes que la victime peut poursuivre : qui sont les débiteurs primaires ?.....	203
Chapitre 2 : L’imputation définitive de la responsabilité : qui sont les débiteurs finals ?.....	207
DOCUMENTS ANNEXES.....	219
1. Carte des PIDAF sur le territoire de la CPA.....	223
2. Articles du code forestier.....	227
3. Articles du code rural.....	237
4. Dispositions permettant de réglementer la circulation sur tous types de voies.....	247
5. Les différents types de voies et chemins.....	253
6. Deux montures du document que fait signer le service forestier intercommunal à des propriétaires privés et qui vaut autorisation de laisser exécuter des travaux PIDAF sur leurs fonds.....	257
7. Circulaire du 1 ^{er} août 1978 relative aux pistes de défense des forêts contre l’incendie.....	263
8. Circulaire n°3042 du 31 octobre 1972 relative aux accords entre l’Etat et les propriétaires de terrains dans les périmètres de protection et de reconstruction de la forêt méditerranéenne.....	269
9. Circulaire n°78.14 du 17 janvier 1978 relative aux emplacements réservés par les POS.....	283
10. Schémas des deux procédures permettant la création d’une servitude légale de DFCI.....	297
11. Guy Scoffoni, <i>Les ouvrages destinés à la protection de la forêt dans les régions méditerranéennes</i> , 1979.....	303

BIBLIOGRAGHIE.....313

TABLE DES MATIERES.....319

INTRODUCTION

NOTA BENE : Les articles suivis d'une * sont reproduits en annexes.

La région méditerranéenne est plus que toute autre exposée aux incendies de forêts. Chaque année, ce sont en moyenne 15 000 ha qui brûlent dans le sud de la France, menaçant, détruisant de nombreuses habitations, causant des décès parfois.

Au-delà de ces effets immédiats, certes dévastateurs, les incendies de forêts induisent à plus long terme des conséquences tout aussi préoccupantes, surtout lorsqu'ils se renouvellent dans le même secteur : destruction des équilibres naturels en favorisant le ruissellement des eaux, ravinement, érosion des sols, assèchement du climat, dégradation des paysages et baisse du tourisme.

Face à ce constat, certaines communes ont décidé de se doter d'outils intercommunaux destinés à juguler le fléau des incendies. C'est dans ce cadre précis qu'interviennent les Plans Intercommunaux de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier (PIDAF).

▪ Les travaux inscrits dans le document PIDAF.

LE PIDAF, UN DOCUMENT DE PLANIFICATION, PAR MASSIF, DES TRAVAUX DE DFCI¹.

Selon l'excellente définition donnée par le Centre Régional de la Propriété Forestière (CRPF), « *le PIDAF est un document de planification relatif à l'aménagement et à l'équipement d'un massif forestier en vue de prévenir les risques d'incendie et de lutter contre eux de manière efficace* ² ».

Le document PIDAF n'a donc pas de finalité autre que la DFCI. Tous les travaux et aménagements qui y figurent intéressent exclusivement la défense du massif contre le feu. Il peut s'agir par exemple de travaux de débroussaillage, de retenues collinaires, de la construction de citernes, de postes de guet ou encore de pistes destinées à l'arrivée rapide des secours. Il peut s'agir aussi de simples travaux d'entretien, ou de prévoir un sylvopastoralisme dans le massif (car les animaux qui pâturent, en même temps débroussaillent).

Élément caractéristique du PIDAF : il ne peut concerner qu'un massif forestier, un seul. Inversement, un massif forestier ne peut être régi que par un seul PIDAF. Sur le territoire de la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (CPA), il y a au total dix massifs forestiers. Pour chacun de ces massifs, un PIDAF a été élaboré, mais ni le législateur, ni le pouvoir réglementaire n'imposent de doter tous les massifs forestiers d'un tel document de gestion.

Le service forêt de la CPA anime à lui seul trois PIDAF qui correspondent aux massifs du Montaignet, du Régagnas et du Pas des Lanciers. Il prend également en charge la réalisation des travaux de la partie sud du massif de la Chaîne des Côtes et Trévaresse³.

¹ On entend par DFCI la défense de la forêt contre l'incendie.

² Fiche n° 312201 du CRPF intitulée « *Qu'est-ce qu'un PIDAF ?* ».

³ Cf annexe 1.

LE PIDAF, UN DOCUMENT DENUE DE VALEUR JURIDIQUE.

Au cours des débats parlementaires entourant le projet de loi d'orientation forestière finalement entrée en vigueur le 9 juillet 2001, le ministre de l'agriculture et de la pêche répondit de la façon suivante à une question qui lui avait été posée : « *Le projet de loi d'orientation sur la forêt, [...], modifie le code forestier en rendant obligatoire dans les départements très exposés au risque d'incendie de forêt, dont les Bouches-du-Rhône, l'élaboration, sous l'autorité du préfet, d'un plan de protection des forêts contre l'incendie. La mise en place de tels documents est une exigence de l'article 3 du règlement (CEE) n°2158/92 modifié du Conseil du 23 juillet 1992 pour les zones à haut risque d'incendie de forêt¹* ».

Il existe effectivement aujourd'hui, dans chacun des départements visés à l'alinéa 1^{er} de l'article L 321-6* du code forestier, soit un plan départemental de protection des forêts contre les incendies, soit un plan régional, tous deux élaborés par le préfet et « *définissant des priorités par massif forestier* ». Les articles R 321-15 à R 321-25 du même code en précisent la teneur.

Ledit plan est arrêté pour une durée de sept ans et a, d'après l'article R 321-15, « *pour objectifs la diminution du nombre d'éclosions de feux de forêts et des superficies brûlées ainsi que la prévention des conséquences des incendies sur les personnes, les biens, les activités économiques et sociales et les milieux naturels* ». Il s'agit là d'un document établissant, par massif forestier, une évaluation des stratégies et des équipements employés pour prévenir et lutter efficacement contre les incendies. Pour juger de l'efficacité de ces stratégies et équipements, le plan les met en correspondance avec les incendies survenus dans les sept dernières années, c'est-à-dire à partir de l'entrée en vigueur du document antérieur. En outre, le plan fixe, toujours par massif, des objectifs prioritaires et la description des actions envisagées pour les atteindre. Il indique également quels sont les équipements et aménagements qui permettraient d'accroître la protection du massif.

Ce plan départemental n'est pas un PIDAF, mais il reste à ce jour le seul document, traitant de la lutte contre l'incendie à l'échelle des massifs, à posséder une assise juridique.

En effet, le document PIDAF, beaucoup plus précis et supposant de la part de son rédacteur une parfaite connaissance du massif concerné, est complètement dépourvu de valeur juridique. Pour preuve, aucun article du code forestier n'en parle. La raison de ce vide juridique est facile à comprendre, elle fut formulée par l'ancien ministre de l'agriculture et de la pêche dans les termes suivants : « *La couverture exhaustive des massifs forestiers sensibles par des plans infradépartementaux, tels que les plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier, paraît difficilement envisageable au plan législatif compte tenu de la diversité des situations. Il importe cependant, dans certains cas justifiés, de décliner plus finement le plan départemental à l'échelle du massif forestier, véritable unité d'aménagement et de gestion²* ».

Puisqu'elles ne peuvent donc résulter de la loi ou du règlement, les règles qui s'appliquent au PIDAF résultent de la volonté et de l'expérience des syndicats ou groupements intercommunaux qui les animent.

Toutefois, si l'on peut dire que les règles qui les régissent sont bel et bien issues de la pratique, ces PIDAF ne sont pourtant pas nés de rien. Ils ont été inspirés par la circulaire du 15 février 1980 relative au débroussaillage en région méditerranéenne qui prévoyait entre autres dispositions : « *le débroussaillage n'assure une sécurité efficace contre les incendies que si, dans un secteur donné, il y est systématiquement pourvu* », et préconisait

¹ Réponse ministérielle n°56294, Assemblée Nationale, 9 avril 2001.

² *Ibid.*

en ce sens « *un plan d'ensemble arrêté par secteurs homogènes* ». La circulaire énonçait également que « *ce plan sera préparé par les communes intéressées* » et, « *après consultation de la commission départementale consultative de la protection civile, approuvé par le préfet* ». A travers ces quelques bribes de texte, on voit poindre certaines données fondamentales des futurs PIDAF, à savoir la gestion par massif et l'approbation du document par le préfet. En voici maintenant les étapes.

LES ETAPES REQUISES POUR L'ELABORATION DU DOCUMENT PIDAF.

Tout ce qui suit vaut seulement pour les massifs gérés directement par le service forêt de la CPA : c'est la méthode d'élaboration du document PIDAF qu'il utilise. Cette méthode peut quelque peu varier selon le groupement intercommunal animateur du PIDAF, mais en général les grandes lignes sont identiques, au moins dans les Bouches-du-Rhône.

Le PIDAF est un document révisé environ tous les dix ans. L'élaboration ou la révision du PIDAF est très souvent confiée par le syndicat ou le groupement intercommunal qui gère le massif à un bureau d'études.

Le document PIDAF comporte deux parties :

- un état des lieux tout d'abord qui présente une étude générale du massif, l'inventaire des équipements existants, la mise en perspective des enjeux et des risques dans l'optique de la DFCl. En combinant les informations, le bureau d'études obtient une carte des risques induits et une carte des risques subis avec des couleurs différentes. La carte des risques induits montre quelles sont les zones propices aux départs de feux ; la carte des risques subis quelles sont les zones les plus menacées. Pour établir ce diagnostic, le bureau d'études tient compte de la topographie du terrain, de la direction du vent ou encore des secteurs à risques tels les lotissements.
- des propositions de travaux ensuite.

Il s'agit de deux étapes bien distinctes dans l'élaboration du document, puisque c'est l'état des lieux qui va faire apparaître certains travaux comme prioritaires, d'autres comme simplement envisageables.

Chaque étape donne lieu à de larges concertations entre les différents acteurs intervenant sur le massif : élus, propriétaires forestiers, agriculteurs et éleveurs, pompiers, chasseurs, représentants d'associations écologiques, clubs de vététistes, de randonnée, etc. Ces concertations se déroulent par thématiques. Il y a en tout quatre thématiques, au rang desquelles figurent la DFCl, la sylviculture, la chasse et l'agriculture, et la thématique fréquentation-accueil du public. Le bureau d'études, présent à chacune de ces concertations, en fait ensuite une synthèse.

A la fin de chaque étape, un comité de pilotage se réunit, se concertent et valide donc, d'abord la première partie, quelque mois plus tard la seconde partie du document. Il regroupe les financeurs (DDAF, Région, Département), tous les acteurs du massif, enfin le groupement intercommunal porteur du PIDAF et le bureau d'études.

Ce dernier finalise le document, qui, dans sa version ultime, comprendra des documents écrits, graphiques, cartographiques, des photos aériennes... Il le remettra ensuite au service du syndicat ou de la communauté qui le lui a commandé.

Le document doit être approuvé par le préfet après avis de la Commission consultative de la sécurité civile ou par les conseils municipaux de chacune des communes comprises territorialement dans le massif.

Le maître d'ouvrage des travaux prescrits dans le document PIDAF sera le service forêt de la CPA pour les massifs du Montaignet, du Regagnas, du Pas des Lanciers et du Sud Trévaresse.

LE FINANCEMENT DES TRAVAUX PRESCRITS DANS LE PIDAF.

En matière de financement public, il y a deux grands principes à connaître.

En premier lieu, un projet ne peut être publiquement subventionné que jusqu'à une hauteur maximale de 80 %. En tout état de cause, le porteur du projet doit donc toujours apporter un autofinancement au moins égal à 20 %. Bien évidemment cet autofinancement est fonction des aides qu'il obtient. L'objectif ici poursuivi par le législateur est d'éviter les dérives financières entre les services d'Etat et les maîtres d'ouvrage.

En second lieu, les financeurs publics ne sont autorisés à financer que des travaux d'investissement, des créations d'infrastructures donc, telle la construction d'une piste de DFCI dans le cadre du PIDAF. Pour couvrir les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire principalement les travaux d'entretien des ouvrages, et dans le cas du service forêt de la CPA, les subventions octroyées aux syndicats intercommunaux qui gèrent les autres massifs du territoire, le porteur du projet doit puiser dans ces fonds propres. En pratique, il adresse très souvent pour certains de ces travaux une autre demande de subventions, principalement auprès du Conseil Régional.

Ces règles relatives au financement des travaux PIDAF apparaissaient déjà dans la circulaire de 1980 sur le débroussaillage en région méditerranéenne évoquée plus haut. Il y était en effet écrit : *« Les aides de l'Etat aux collectivités locales ou aux particuliers pour débroussailler leurs forêts (dans le cadre des plans de débroussaillage) [...] seront alloués sous forme d'une subvention pouvant être modulée au taux de 30 à 80 %. Pour la détermination du taux, il devra être tenu compte de l'intérêt des travaux projetés, des ressources du bénéficiaire, de la protection de la forêt [...]. En contrepartie, le bénéficiaire devra prendre l'engagement que les entretiens ultérieurs de débroussaillage seront assurés par ses soins. [...]. Les subventions de l'Etat pourront être le cas échéant complétées : par des subventions des collectivités locales (communes et départements) ou des établissements publics régionaux ; par des prêts du crédit agricole. Ces règles de financement s'appliqueront également à l'équipement des massifs en pistes et en pare-feux classiques établis le long de ces pistes. »*

Voici concrètement comment les choses se passent. Chaque année, en raison de la règle de l'annualité budgétaire, des représentants de l'Etat (DDAF), du Conseil Régional et du Conseil Général se réunissent pour décider quels travaux, parmi tous ceux préconisés dans le PIDAF, feront l'objet de subventions. La liste des travaux envisagés pour l'année à venir figure dans la demande de subventions du syndicat intercommunal ou du service forêt du groupement de communes qui a fait réaliser le document PIDAF. Au cours de cette réunion, les financeurs publics décident librement de la façon dont vont se répartir les subventions, mais, en règle générale, le montant total de ces subventions couvrira 80 % de chacun des travaux d'investissement projetés. Chaque financeur prendra ensuite un arrêté qui viendra sanctionner cette répartition.

En revanche, pour les travaux d'investissement qui ne seront pas soutenus par les financeurs publics, ceux-ci devront être soit abandonnés, soit laissés en suspens jusqu'à l'année suivante (une nouvelle demande de subvention sera alors introduite), soit réalisés sur les fonds propres du syndicat intercommunal ou du service forêt du groupement de communes. Quant aux travaux et actions de fonctionnement envisagés, et aux travaux qui

ne pouvaient être prévus dans le document PIDAF, ceux-ci sont obligatoirement financés par les fonds propres de ce même syndicat ou groupement.

En outre, il faut savoir que les aides publiques ne valent que pour un an et proviennent :

- Au niveau étatique, du Conservatoire de la Forêt Méditerranéenne (CFM), du contrat de plan Etat- Région établi sur 5 ans (l'Etat aide les régions pour un certain nombre de domaine dont la forêt) et de ressources octroyées par l'Union Européenne (fonds européens).
- Au niveau régional, de ressources octroyées par l'Union européenne (fonds européens) et des fonds propres du Conseil Régional.
- Au niveau départemental, des fonds propres du Conseil Général.

Le tableau suivant récapitule le mécanisme :

FINANCEURS	ORIGINE DU FINANCEMENT	HAUTEUR DU FINANCEMENT
Etat (DDAF)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crédits CFM ▪ Contrat de plan Etat- Région ▪ Fonds Européens 	80 %
Conseil Régional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds Européens ▪ Aides spécifiques du CR sur ses fonds propres 	
Conseil Général	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides spécifiques du CG sur ces fonds propres 	
Autofinancement du service forêt de la CPA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonds propres CPA 	20 %

▪ Les pistes de DFCI et la très grave question de leur pérennité.

FINALITE ET CARACTERISTIQUES DES PISTES DE DFCI.

Une piste de DFCI est une voie construite dans un massif forestier dont l'objectif essentiel est de favoriser la rapidité d'intervention des services de lutte contre l'incendie.

Il est toujours souhaitable d'adjoindre, à cette finalité première, une finalité secondaire consistant à casser la dynamique du feu. Pour ce faire, on met en place des zones dites « d'appui » (anciennement appelées « lignes d'arrêt ») en réduisant plus que d'ordinaire, par des travaux de débroussaillage accrus, la végétation le long des pistes : la propagation de l'incendie s'en trouvera ralentie et les sapeurs-pompiers pourront se positionner, attendre le feu et le combattre efficacement.

Quant aux caractéristiques physiques de la piste, la circulaire en date du 1^{er} août 1978¹, seul texte à ce jour concernant l'ensemble des pistes référencées DFCI, précisait: « *Il ne faut pas perdre de vue que la piste est destinée à l'usage des services de secours et qu'elle doit être conçue dans cet objectif afin de faciliter l'intervention des sauveteurs et de leur matériel et de garantir leur sécurité. Sa chaussée est généralement en sol naturel avec l'aménagement minimal permettant la circulation des engins de lutte contre les feux. Des revêtements économiques seront cependant tolérés dans les sections à forte pente et sur les pistes d'accès utilisées comme pénétrantes. L'aménagement sommaire de la voie n'exclut pas, bien au contraire, d'établir avec soin les profils en long et en travers, ainsi que de construire les ouvrages d'art nécessaires à l'écoulement des eaux. Par raison de sécurité, les voies en impasse seront évitées, et des points de croisements aménagés.* »

Traditionnellement, on scinde les pistes de DFCI en deux catégories selon leurs dimensions et leurs objectifs.

- Les pistes de première catégorie sont des voies de 5 à 7 mètres de large, avec une végétation débroussaillée sur 25 mètres de chaque côté et des arbres élagués à 4 mètres de hauteur. Elles peuvent être de trois types différents : des pistes de lutte sur des feux établis, des pistes d'attaque sur des feux naissants, de simples pistes de liaison. Dans tous les cas, elles doivent permettre le croisement des engins de défense, comporter régulièrement des aires de retournement et être associées à des citernes. Concernant les pistes de liaison, celles-ci sont souvent exposées à des risques si élevés qu'elles ne permettent que le transit des véhicules de secours : les sapeurs pompiers ne s'y arrêteront pas pour tenter de contenir les flammes.
- Les pistes de seconde catégorie sont des voies de 4 mètres de large environ, avec une végétation débroussaillée sur 5 à 10 mètres de chaque côté et des arbres élagués à 4 mètres de hauteur. Elles ont pour vocation de permettre l'accès rapide au massif des véhicules 4 x 4 de reconnaissance et de surveillance.

¹ Cf annexe 7.

Par ailleurs, la circulaire du 1^{er} août 1978¹ se penche sur l'épineux problème de la fréquentation des massifs forestiers par des personnes malveillantes, fréquentation en partie induite par l'existence des pistes de DFCl.

Le problème tient en ces termes : « *Si les pistes DFCl sont indispensables pour permettre aux sauveteurs l'accès rapide aux foyers d'incendie, elles risquent par contre de favoriser la pénétration des massifs par les touristes et, partant, les mises à feu* ». Par conséquent, tout le bien-fondé des pistes de DFCl, qui est d'accroître la protection des massifs contre les incendies, se trouve contrebalancé par un effet inverse qui est de faciliter l'action des incendiaires.

Cela vient essentiellement du fait qu'à l'époque de la circulaire les pistes de DFCl n'étaient pas fermées au public et donc « *accessibles à la plupart des véhicules de tourisme* », « *leur rusticité* » constituant « *un attrait supplémentaire pour le conducteur* ». Au-delà de ce simple constat, la circulaire va beaucoup plus loin en mettant à l'index la façon qu'avaient les communes de concevoir la chose publique. « *Nombre de collectivités locales qui cherchent à développer leur activité touristique estiment [...] que les forêts doivent être ouvertes au public, [...]. Cette attitude aggrave les risques de feux en région méditerranéenne.* » L'objectif premier de la circulaire est donc de rappeler avec rigueur aux préfets que la destination des pistes de DFCl doit être « *strictement forestière* » et que, par conséquent, la règle de base est « *la limitation, voire l'interdiction de la circulation sur les pistes DFCl, à l'exclusion, bien entendu, des services d'incendie, des services gestionnaires, des propriétaires forestiers, des riverains et de leurs ayants droits* ».

Par suite, injonction était faite aux représentants de l'Etat de veiller à ce que, sur ces voies, la circulation fût « *limitée, sinon interdite* ». Pour ce faire, le texte précisait les instruments juridiques, à la disposition des maires et des préfets, permettant d'instaurer une telle réglementation. Ces articles ont sensiblement changé ou ont été abrogés, mais ceux qui sont aujourd'hui en vigueur s'avèrent tout aussi efficaces².

Outre la prévention des mises à feu, il existe en réalité une autre raison justifiant la fermeture des pistes de DFCl au public. La circulaire de 1978 ne l'avait pas évoquée. Pour la saisir, il faut savoir que plus de 80 % de la forêt méditerranéenne française appartiennent à des propriétaires particuliers, les 20 % restants tombant dans le domaine des collectivités publiques ou de l'Etat. Or, c'est là un obstacle majeur à la création des pistes de DFCl, puisqu'il faut construire sur des terrains, propriétés des habitants du massif. En guise de solution, la collectivité locale ou le groupement intercommunal, qui est maître d'ouvrage des travaux, sollicite généralement l'autorisation amiable des propriétaires des parcelles susceptibles d'être traversées par la piste. Les propriétaires de ces parcelles étant hostiles au passage sur leurs terrains de personnes non autorisées, il est logiquement prévu dans cet accord que ladite piste sera fermée au public au moyen d'une barrière et fera l'objet d'une signalisation.

Concernant la barrière, outre de garantir au mieux le respect du droit de propriété du particulier qui a donné l'autorisation, elle permet également de limiter la fréquentation du massif, donc de limiter les risques de départ de feu et de faciliter la circulation des véhicules de secours en laissant les voies dégagées. Toutes les barrières DFCl sont équipées du même modèle de serrure, lequel s'ouvre avec des clés identiques. Le maître d'ouvrage remet une clé aux propriétaires fonciers et répartit les autres parmi les divers intervenants en matière de DFCl. Pour des raisons évidentes, chaque véhicule de secours sera muni d'une clé ouvrant toutes les barrières DFCl.

¹ Cf annexe 7.

² Cf annexe 4.

Concernant la signalisation, elle est indissociable de la cartographie opérationnelle qui recense les ouvrages DFCI, et devra utiliser les mêmes règles et dénominations. Les panneaux aux entrées des pistes, au niveau des barrières, précisent l'identité du maître d'ouvrage, les caractéristiques de la piste (sa longueur, la localisation des points de croisements et des citernes notamment) et sa dénomination (numéro et lieu-dit). Ces renseignements correspondent à ceux qui sont portés, souvent au moyen de symboles, sur les cartes utilisées par les services de secours.

LA METHODOLOGIE TRADITIONNELLEMENT SUIVIE POUR ABOUTIR A LA CONSTRUCTION DE CES PISTES.

Pour déterminer le tracé d'une piste de DFCI, divers paramètres entrent en ligne de compte. Le plus souvent, il s'agit de paramètres de pure logique. Par exemple, la piste ne doit pas se terminer par un cul-de-sac. Si tel était le cas, lors d'un incendie, les services de secours pourraient se retrouver prisonniers des flammes ou même aller, par mesure de précaution, jusqu'à refuser systématiquement d'utiliser une piste jugée dangereuse (ce qui conduirait à gaspiller les derniers publics puisque la piste ne servirait à rien).

Le technicien forestier doit également tenir compte des études élaborées par Météo France, études qui indiquent les vitesses moyennes et directions usuelles du vent dominant. Par ailleurs, on sait aussi que la plupart du temps les incendies partent des habitats ou des désertes.

Enfin, il est préférable que la piste soit la moins visible possible des zones habitées et des zones accueillant le public, d'une part eu égard à des considérations paysagères et esthétiques évidentes, d'autre part afin de prévenir une fréquentation trop importante, non désirée et illicite de ces voies...éventuellement génératrice de départ de feux aussi.

Une fois que le tracé de la piste a été arrêté par le technicien forestier de la personne publique¹ maître d'ouvrage, celui-ci doit encore accomplir plusieurs démarches.

En premier lieu, il convient de recenser les propriétaires fonciers concernés par le tracé de la piste projetée. Pour ce faire, il faut opérer la superposition d'un carte IGN au 1/25000 et d'un plan de masse cadastral. Ici, de deux choses l'une. Soit le service compétent possède une version informatisée de ces deux documents, auquel cas leur superposition se fait très facilement par ordinateur via le SIG (système d'information géographique). C'est ce que fait le service forêt de la CPA. Soit ce n'est pas le cas et il faut opérer laborieusement la superposition au crayon à papier après avoir recueilli, en mairie, le plan de masse de la commune.

Une fois la superposition effectuée, le technicien forestier est informé des parcelles susceptibles d'être traversées par la piste. Il lui reste alors à obtenir, en mairie, auprès du service cadastral, la liste matricielle des propriétaires de ces parcelles.

En parallèle, le technicien forestier procède à une estimation du coût des travaux.

Les propriétaires concernés par le tracé sont ensuite informés par courrier de l'intention du maître d'ouvrage de construire une piste sur leurs parcelles. Ce courrier s'attache surtout à présenter les tenants et les aboutissants du projet, « l'intérêt général » (au sens non juridique) qui le gouverne, ce de la manière la plus claire qui soit. Il vise à susciter l'adhésion des propriétaires et à emporter leurs autorisations respectives de laisser les travaux s'accomplir. Bien évidemment, ce courrier peut être complété par des réunions d'information.

¹ La notion de « personne publique » regroupe l'ensemble des collectivités locales (Etat, régions, départements, communes), ainsi que tous les établissements publics et notamment les groupements de communes.

Dès lors, deux situations possibles peuvent survenir : soit tous les propriétaires acceptent que la piste passe sur leurs fonds, soit un ou plusieurs d'entre eux s'y opposent fermement.

Dans la première hypothèse, le technicien forestier passe un accord amiable, une autorisation de passage avec chacun des propriétaires qui ont consenti aux travaux. Jusqu'à présent, dans le département des Bouches-du-Rhône, ces accords ont été obtenus, en précisant notamment que « *le chemin sera fermé à ses extrémités par une barrière, signalé comme chemin de DFCI et interdit à la circulation de tous véhicules sauf ceux des propriétaires, ceux des agents forestiers et ceux des services de lutte contre les incendies* ». Cet accord porte également sur le débroussaillage qui, pour en assurer la sécurité, doit être effectué de part et d'autre de la piste.

Le syndicat intercommunal ou le service forêt du groupement intercommunal fait alors procéder au bornage de l'emprise de la piste et conclut un marché de travaux publics avec un maître d'œuvre, après mise en concurrence. Après quoi, les travaux de construction peuvent commencer.

Dans la seconde hypothèse, le technicien forestier se heurte à un problème conséquent. Certes, le propriétaire récalcitrant peut toujours se voir exproprier, mais cette procédure, si elle aboutit, n'apparaît pas être la solution adéquate dans la mesure où elle ternirait durablement l'image des élus de la personne publique qui l'aurait initiée.

Le syndicat ou le service forêt peut aussi choisir d'abandonner le projet, notamment parce que la piste ne pouvait, pour des raisons techniques et physiques, que suivre le tracé initialement prévu.

Il peut au contraire chercher à modifier le tracé initial, de sorte à contourner les terrains des propriétaires récalcitrants. La piste empruntant, par portions, un nouvel itinéraire, il faudra de toute façon, encore une fois, obtenir l'aval des propriétaires des parcelles traversées.

Enfin, la personne publique peut tenter de persuader les propriétaires récalcitrants de l'intérêt de la piste, non seulement pour les populations alentour, mais également pour la sécurité desdits propriétaires eux-mêmes. Le technicien forestier téléphonera ou se rendra sur place afin d'expliquer les enjeux en cause et d'obtenir l'assentiment des personnes concernées. A ce stade, si le ou les propriétaires acceptent, les travaux peuvent commencer.

A la fin des travaux, le maître d'ouvrage procédera à leur réception. S'il reconnaît la bonne exécution de ceux-ci, et seulement à ce moment-là, car dans la fonction publique seuls les travaux exécutés peuvent donner lieu à règlement, il paiera le maître d'œuvre.

Un arrêté préfectoral vient alors officialiser le caractère DFCI de la piste.

LA VALEUR JURIDIQUE DES AUTORISATIONS SIGNEES PAR LES PROPRIETAIRES.

Il s'agit, nous l'avons dit, de la démarche habituellement suivie en matière de travaux DFCI exécutés sur des terrains appartenant à des propriétaires personnes privées : le maître d'ouvrage sollicite individuellement, des propriétaires fonciers concernés, l'autorisation de laisser construire la piste et de laisser ensuite les services de secours et d'entretien l'emprunter.

Le plus souvent, cet accord est purement verbal, c'est-à-dire qu'il n'est juridiquement constitutif, de part et d'autre, ni de droits ni d'obligations, sauf à pouvoir en rapporter la preuve. Néanmoins, par application du droit des contrats, lorsque le propriétaire donne au

maître d'ouvrage une autorisation écrite¹, il se trouve juridiquement lié par son engagement (sous réserve bien entendu de réciprocité). Il pourrait y avoir rupture de l'équilibre du contrat lorsque la piste n'est pas utilisée que par les services de lutte contre l'incendie et qu'elle favorise la pénétration de personnes non autorisées dans le massif.

Pour l'entretien de la piste, tout dépend de ce qui est prévu à cet effet dans la convention.

Cependant, sachant que la plupart des pistes ont été réalisées, suivant ce mode opératoire, entre les années 1970 et 1990, quid de l'autorisation lorsque le fonds est vendu ou a fait l'objet d'une transmission successorale ?

En réalité, l'autorisation ne porte pas sur un droit réel répertorié par les textes législatifs et réglementaires. Le fait de consentir à laisser construire une piste de DFCL sur son propre fonds et d'accorder, aux services d'entretien et de secours, un droit de passage ne restreint que légèrement le droit de propriété, puisque le particulier reste pleinement propriétaire du fonds et, qu'à défaut de clause contraire, il est également propriétaire des ouvrages qui sont situés dessus par application de l'article 552 du code civil (même s'il ne les a pas construits ou / et financés). Est-ce alors une servitude conventionnelle ? Pas davantage, et ce pour des raisons que nous verrons au cours des développements.

Ainsi, n'ayant trait à aucun droit réel connu du législateur ou du pouvoir réglementaire, l'autorisation donnée par le propriétaire foncier au maître d'ouvrage, pour construire la piste et en garantir l'utilisation, ne peut faire l'objet d'une inscription au Bureau de la Conservation des Hypothèques. En poursuivant la logique de cette argumentation, on en arrive à la conclusion que, ne pouvant être portée sur les registres de la Conservation des Hypothèques, cette autorisation ne peut jamais être opposable aux tiers. Or, qui seraient les héritiers et les nouveaux acquéreurs du fonds sinon des tiers par rapport à la convention initiale ?

Il convient d'insister sur ce point, afin que l'on saisisse parfaitement toute la portée de cette affirmation, que l'on comprenne les graves problèmes et les enjeux qui entourent la création d'une piste de DFCL.

L'autorisation de travaux et de passage ne vaut qu'entre le propriétaire qui l'a signée et le maître d'ouvrage. Faute de pouvoir faire l'objet d'une inscription au Bureau de Hypothèques, elle n'a absolument aucune valeur vis-à-vis des futurs acquéreurs du fonds. Ceux-ci peuvent donc tout à fait légalement décider, du jour au lendemain, d'empêcher le passage sur la piste en clôturant. La pérennité de ce type d'ouvrage n'est par conséquent absolument pas assurée sur le plan juridique.

Or, la fermeture d'une piste de DFCL n'est pas sans intéresser au plus haut point les contribuables, puisque, en premier lieu, les deniers publics qui ont servi à financer les travaux sont irrémédiablement perdus ; parce que, en second lieu, le dispositif et la stratégie de protection du massif, subitement, en deviennent moins efficaces, et les habitations situées dans le massif davantage menacées.

¹ Cf annexe 6.

▪ **Problématique.**

Dans le texte de la circulaire du 1^{er} août 1978 relative aux pistes de DFCI, alors que l'on pouvait légitimement s'attendre à l'énoncé d'une réglementation générale, applicable donc à l'ensemble des pistes référencées DFCI, il est opéré une différenciation très remarquable entre celles-ci.

Il y aurait, d'une part, les pistes déjà construites, c'est-à-dire celles pour lesquelles la personne publique maître d'ouvrage avait obtenu, des propriétaires fonciers concernés, des autorisations verbales ou écrites ; et, d'autre part, les pistes à construire, c'est-à-dire celles pour lesquelles la circulaire recommandait la procédure instituée par la loi du 12 juillet 1966 et conduisant obligatoirement à une déclaration d'utilité publique (DUP).

La circulaire reconnaissait donc l'existence de deux procédures pouvant mener à la création d'une piste référencée DFCI, l'une résultant de la pratique (demandes d'autorisations aux propriétaires), l'autre de la loi (piste déclarée d'utilité publique). Alors pour le maître d'ouvrage comment faire ? Il fallait bien choisir et, de ce choix, dériveraient bien entendu des avantages et des inconvénients propres à chacune des deux procédures. Telle était par conséquent la situation en 1978.

Actuellement, le problème du choix de la procédure la plus adéquate à la création d'une piste de DFCI reste entier. Il est aussi devenu beaucoup plus préoccupant.

En effet, bien qu'une barrière soit placée systématiquement à l'entrée des pistes, bien qu'une signalisation indique qu'il s'agit de voies privées interdites à la circulation publique, la fréquentation de ces pistes par des personnes non autorisées (promeneurs, chasseurs, vététistes, motocyclistes, etc) s'est considérablement accrue au cours des deux dernières décennies. Or, contre cela, il est pratiquement impossible à la personne publique maître d'ouvrage de lutter.

Par suite, face à cette pénétration constante et irrégulière de leurs terrains, de nombreux propriétaires forestiers pourraient prendre les devants, c'est-à-dire, s'ils ne l'ont déjà fait, brutalement décider de procéder à la fermeture définitive des pistes traversant leurs parcelles en clôturant. En raison de ce risque, la procédure traditionnelle consistant, pour la personne publique maître d'ouvrage, à demander, aux propriétaires fonciers, des autorisations, n'apparaît plus du tout adaptée, car elle donne le droit aux nouveaux propriétaires de faire condamner la piste en se fondant sur le fait que l'autorisation jadis consentie ne leur est pas opposable.

Dès lors, dans les Bouches-du-Rhône notamment, l'immense partie, pour ne pas dire tout le réseau de pistes existant, serait menacé. De plus, et c'est ce qui se produit déjà dans d'autres départements, avant toute décision d'engager des deniers publics, la question se pose désormais pour les financeurs publics de savoir comment être assurés de la pérennité des voies projetées. On voit donc l'urgence de trouver à la situation une solution sur le plan juridique.

Or, il apparaît aujourd'hui, d'une part, que la circulaire de 1978 n'avait pas envisagé toutes les procédures alors en vigueur permettant de créer une piste ; d'autre part, que, depuis cette date, de nouvelles procédures ont vu le jour, notamment une servitude d'utilité publique créée par le législateur en 1985 et qui semblerait, peut-être, parce que spécifique à ce type de voies, la solution idoine. Il faut donc étudier chacune de ces procédures, en peser les avantages et les inconvénients en ayant toujours à l'esprit la recherche de la pérennité des ouvrages de DFCI.

Par ailleurs, toujours en raison de la fréquentation excessive des massifs forestiers, un autre problème est apparu, celui de la responsabilité en cas de dommages survenus sur l'une de ces pistes ou provoqués par l'un quelconque des aménagement de DFCI.

Effectivement, qui dit fréquentation du massif par le public, dit potentialités d'accidents, et donc, malgré que le fait que la circulation sur les pistes soit interdite, poursuites éventuelles.

Or, de nombreuses interrogations entourent l'identité de la personne qui serait au final déclarée responsable d'un tel accident. Les propriétaires forestiers craignent tellement de voir leur responsabilité mise en cause pour des dommages inhérents à la partie de la piste construite sur leurs fonds, qu'ils n'accordent parfois leur autorisation qu'à la condition que la personne publique maître d'ouvrage s'engage à prendre en charge la réparation intégrale des accidents éventuels. Les personnes publiques maître d'ouvrage, d'ailleurs, ne connaissent souvent pas elles-mêmes les règles applicables en la matière.

La présente étude a donc pour double objectif, d'une part, de dresser la liste des différentes procédures permettant d'assurer la création et la pérennité d'une piste de DFCI et des aménagements correspondants ; d'autre part, de décrire les mécanismes de responsabilité afférents aux dommages qui surviendraient du fait de ces pistes et aménagements.

PREMIERE PARTIE

LES DIFFERENTES PROCEDURES DE CREATION ET DE PERENNISATION DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI

En 1996, dans le cadre de son mandat, un sénateur, André Rouvière, fait part au ministre de l'Intérieur de ses interrogations concernant la situation juridique des pistes de DFCl¹. Le sénateur fait valoir que ces pistes, construites le plus fréquemment sur des terrains privés, mais financées et entretenues par la personne publique maître d'ouvrage, peuvent la plupart du temps être fermées sur simple décision des propriétaires fonciers. Il sollicite donc l'adoption d'une procédure nouvelle, permettant l'acquisition en pleine propriété de la piste par la collectivité, et d'obtenir ainsi l'assurance de sa pérennité.

La question est finalement transmise au Ministère de l'Agriculture, lequel affirme que l'état actuel de la législation apparaît tout à fait suffisant pour traiter le problème. La réponse du Ministère fait référence à deux articles du code forestier, qui, selon lui, apportent, « *pour la création, l'entretien et l'aménagement des pistes DFCl deux formules juridiques complémentaires, dont l'une correspond exactement au vœu du parlementaire* ».

La première formule, c'est la servitude légale de passage et d'aménagement de l'article L 321-5-1* du code forestier. Elle a été imaginée par une loi de 1985. Ici, les fonds sur lesquels s'exerce la servitude restent la propriété des propriétaires personnes privées.

La seconde formule, ce sont les travaux d'aménagement et d'équipement, déclarés d'utilité publique dans le cadre des périmètres de protection et de reconstruction forestière. La procédure a été inaugurée par une loi de 1966, modifiée depuis, et que l'on retrouve aux articles L 321-6 et suivants* du même code. La circulaire de 1978 sur les pistes de DFCl² y faisait déjà référence. Cette fois, la personne publique peut devenir véritablement propriétaire, par voie d'expropriation, de l'emprise foncière de la piste.

En évoquant ces textes, le Ministère de l'Agriculture omettait de signaler, à l'attention du sénateur, l'existence d'autres textes qui peuvent à leur tour être utilisés pour créer, régulariser et pérenniser une piste de DFCl et ses aménagements corrélatifs. Tous ces textes sont antérieurs à 1985, bien que largement modifiés avant et après cette date.

La présente Partie a donc pour ambition de faire état et d'étudier, exhaustivement et avec le plus de clarté possible, l'ensemble des procédures qui peuvent être conduites en la matière, avec, pour chacune d'entre elles, le souci d'en définir les tenants, les aboutissants, ainsi que la façon dont se règle la question de l'entretien de la piste, une fois celle-ci construite.

Trois subdivisions seront abordées : les procédures visant à l'acquisition de propriétés privées, celles instituant une servitude de type DFCl sur ces propriétés et enfin la procédure hybride de la Déclaration d'Intérêt Général.

¹ Question écrite n°14308, publiée dans le JO Sénat le 7 mars 1996 p501.

Réponse du ministère de l'Agriculture publiée dans le JO Sénat du 27 juin 1996 p1582.

² Cf annexe 7.

TITRE PREMIER

**LES PROCEDURES VISANT A L'ACQUISITION DES
TERRAINS PRIVES TRAVERSEES
PAR LA PISTE DE DFCI**

Bien évidemment, l'acquisition peut parfaitement s'opérer par des contrats de vente passés entre la personne publique, maître d'ouvrage des travaux, et les propriétaires des fonds concernés par le tracé de la piste. C'est une vente effectuée dans les conditions du droit commun sur laquelle il n'y a pas lieu de s'étendre : elle suppose le consentement des deux parties sur la chose et sur le prix.

En revanche, les deux chapitres suivants intéressent des situations dans lesquelles le propriétaire ne veut pas céder son droit de propriété sur le fonds, mais y est contraint parce que le maître d'ouvrage a conduit une procédure juridique en ce sens. Il s'agit plus précisément du cas où le maître d'ouvrage obtient une DUP pour des travaux d'équipement et d'aménagement, et de celui où, suite à une modification du POS ou PLU, des parcelles font l'objet d'une réservation pour la construction d'une piste de DFCI.

Chapitre 1 : Les « travaux d'aménagement et d'équipement » déclarés d'utilité publique.

Lorsque des travaux sont déclarés d'utilité publique, il est possible de recourir à l'expropriation des terrains concernés par ces travaux. Cependant, ce n'est pas une démarche impérative, en ce sens que la personne publique qui a initié la procédure conserve toujours, au final, la faculté de renoncer à l'acquisition des fonds. La Déclaration d'Utilité Publique (ou DUP) vaut donc simplement autorisation d'exproprier, sans pour autant faire le dernier pas, c'est-à-dire sans pour autant prononcer l'expropriation des parcelles visées.

Parce que cela porte considérablement atteinte au droit de propriété individuel, des travaux ne peuvent être déclarés d'utilité publique que si une base légale ou réglementaire le prévoit. En l'occurrence, les travaux d'aménagement et d'équipement étudiés ici ont pour textes sources la loi n°66-505 du 12 juillet 1966, son décret d'application n°68-621 du 9 juillet 1968 et la circulaire n°3042 du 31 octobre 1972 du Ministère de l'agriculture et du développement rural¹.

Les dispositions en vigueur actuellement figurent aux articles L 321-6* à L 321-12 et R 321-26 et suivants* du code forestier.

Section 1 : Le champ d'application.

Selon l'article L 321-6* al 1 du code forestier, le champ d'application desdits travaux est identique à celui des « plans de protection des forêts contre les incendies² ». De tels travaux ne peuvent être entrepris que dans les massifs forestiers des régions et départements de France expressément mentionnés : les régions Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, PACA ; et les départements de l'Ardèche et de la Drôme.

Cependant, tous les massifs de ces régions et départements ne sont pas nécessairement intéressés. Le législateur a en effet décidé d'exclure les massifs soumis à des risques faibles et figurant dans une liste arrêtée par le préfet de département.

¹ Cf annexe 8.

² Il est notamment stipulé à l'article L 321-6 al 1 c.for que : « Pour chacun des départements situés dans ces régions, le représentant de l'Etat élabore un plan départemental ou, le cas échéant, régional de protection des forêts contre les incendies, définissant des priorités par massif forestier. Le projet de plan est soumis pour avis aux collectivités territoriales concernées et à leurs groupements. » Les articles R 321-15 à 25 c.for (décret 2002-679 du 29 avril 2002) fixent le contenu, les procédures d'élaboration et de révision de ces plans. Il faut enfin indiquer que ces plans doivent être arrêtés avant le 1^{er} janvier 2004 (article 7 du décret n°2002-679 du 29 avril 2004). Cf p 8.

Section 2 : La déclaration d'utilité publique, formalité préalable obligatoire avant le commencement des travaux.

Les travaux dits « d'aménagement et d'équipement » doivent obligatoirement, pour permettre l'expropriation et donc commencer, avoir été préalablement déclarés d'utilité publique. C'est ce qu'indique en substance l'article L 321-6* al 3 du code forestier.

Voici le contenu intégral de cet alinéa : « *Dans ces massifs, lorsque les incendies, par leur ampleur, leur fréquence ou leurs conséquences risquent de compromettre la sécurité publique ou de dégrader les sols et les peuplements forestiers, les travaux d'aménagement et d'équipement pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt sont déclarés d'utilité publique à la demande du ministre chargé des forêts, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Les travaux d'aménagement qui contribuent au cloisonnement de ces massifs par une utilisation agricole des sols peuvent, dans les mêmes conditions être déclarés d'utilité publique.* »

A l'intérieur des massifs concernés, il s'avère donc parfaitement possible de déclarer, des travaux contre l'incendie, d'utilité publique, et en particulier de construire des pistes et des aménagements de DFCI pérennes.

Ainsi qu'il est écrit, l'initiative de ces travaux vient du ministre, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales (telle la CPA). Malheureusement, la procédure se complique ensuite énormément, de sorte qu'elle nécessite les développements qui vont suivre. Il n'y a pas lieu de s'étendre sur les autres conditions d'application de l'alinéa 3, car celles-ci relèvent de la libre appréciation du préfet.

Section 3 : Les deux types d'enquête exigés par la loi dans le cadre des travaux de l'article L 321-6 al 3 : l'enquête préalable et l'enquête parcellaire.

L'utilité publique des travaux ne peut être déclarée qu'au terme d'une procédure pour le moins complexe. Appliquée aux travaux de DFCI, ce sont les articles R321-26 à R 321-32* du code forestier qui en décrivent les étapes. Cependant, pour davantage de précisions, il vaut mieux se reporter au code de l'expropriation.

Selon l'article L 321-6* al 4 du code forestier, toutes les collectivités locales concernées par les travaux doivent impérativement être consultées sur le projet. Par ailleurs, le texte ajoute qu'une enquête publique doit également être effectuée selon « *les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

Plus précisément, code de l'expropriation et code forestier imposent, avant que la DUP puisse éventuellement être prononcée, la tenue d'une enquête préalable (ou enquête publique). De plus, l'article R 321-26* du code forestier requiert l'accomplissement d'une autre procédure, l'enquête parcellaire, qui, selon le code de l'expropriation, peut avoir lieu en même temps ou postérieurement à l'enquête préalable.

Paragraphe 1 : Les étapes de l'enquête préalable¹ et la DUP.

L'enquête préalable permet de faire connaître à l'administration les avis des collectivités et des particuliers sur le projet, elle permet aussi de recueillir des informations utiles.

Il y a plusieurs étapes. Tout d'abord, il faut que la personne publique, qui a pris l'initiative de faire réaliser les travaux, adresse, au préfet, un dossier comportant certains renseignements.

Avant l'ouverture de l'enquête préalable, le dossier « *est communiqué par le préfet au président du Conseil Général, aux maires des communes intéressées, à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et au centre régional de la propriété forestière compétent², voire à l'ONF « lorsque le projet de périmètre comprend des terrains soumis au régime forestier³»*. Toutes ces personnes et organismes doivent, dans les trois mois, s'il y a lieu, porter à la connaissance du préfet la teneur de leurs observations.

Le préfet saisit ensuite le président du Tribunal administratif dans le ressort duquel doivent être réalisés les travaux, en lui enjoignant de désigner un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête.

L'enquête préalable est initiée, suit son cours, puis s'achève par les conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête.

Au regard de ces conclusions et des diverses consultations, le préfet décide ou non de déclarer les travaux d'aménagement et d'équipement d'utilité publique. Il s'agit là d'une décision souveraine, qui n'est en rien liée par les conclusions du commissaire enquêteur.

Par exception, aux termes des nouveaux articles R 11-1 et R 11-2 du code de l'expropriation, la DUP peut être prononcée soit par le ou les ministres intéressés, soit par décret en Conseil d'Etat pour certains grands travaux expressément énumérés.

Paragraphe 2 : Les étapes de l'enquête parcellaire⁴ et l'arrêté de cessibilité.

L'enquête parcellaire permet de déterminer la liste des parcelles concernées par l'opération, d'identifier les propriétaires de ces parcelles, les titulaires de droits réels et autres personnes intéressées. Elle aboutit normalement à un arrêté préfectoral de cessibilité, lequel désigne quelles parcelles il faudrait exproprier, mais sans néanmoins prononcer cette expropriation. Elle est menée en parallèle avec l'établissement d'un projet de convention entre la personne publique et les propriétaires des terrains concernés.

En effet, d'après l'article R 321-29* al 1 du code forestier, trois mois au moins avant l'ouverture de l'enquête parcellaire, la personne publique doit informer les propriétaires de la possibilité d'exécuter eux-mêmes les travaux d'équipement et d'aménagement. L'article poursuit en indiquant que les propriétaires « *peuvent, pendant ce délai, se concerter avec la collectivité publique à la demande de laquelle a été prononcée la DUP en vue de la mise au point du projet de convention relatif à ces travaux⁵»*. Ainsi donc, pendant les mois qui précèdent l'enquête parcellaire, demandeur à la DUP et propriétaire du terrain peuvent tenter

¹ Hormis les articles du code forestier relatifs à l'enquête préalable, il faut se reporter en la matière aux articles L 11-2 à 11-7 ; R 11-1 à R11-3 et R 11-14-1 à R 11-18 du code de l'expropriation.

² R 321-28 al 1 c.for.

³ R 321-28 al 3 c.for.

⁴ Hormis les articles du code forestier relatif à l'enquête parcellaire, il faut se reporter en la matière aux articles L 11-8, L 11-9 et R 11-19 à R 11-31 du code de l'expropriation.

⁵ L'article L 321-8 dit sensiblement la même chose : « *Avant tout début de réalisation des équipements et des travaux, les propriétaires sont informés qu'il leur est possible de les exécuter eux-mêmes et d'en assurer l'entretien conformément à une convention passée entre eux et la collectivité publique à la demande de laquelle a été prononcée la DUP. Ils peuvent, à cet effet, constituer des associations syndicales...»*

d'élaborer ensemble un projet de convention. En tout état de cause, un projet de convention type doit obligatoirement accompagner la notification individuelle, faite par le demandeur à la DUP aux propriétaires, du dépôt du dossier à la mairie.

L'enquête parcellaire s'ouvre ensuite. On attend alors la décision des propriétaires, ainsi qu'il est écrit dans l'article R 321-29* al 2 : « *Les propriétaires doivent, lors de l'enquête parcellaire, faire connaître s'ils acceptent d'effectuer les travaux conformément au projet de convention.* »

Quant à l'enquête parcellaire en elle-même, elle se déroule ordinairement après l'enquête publique. Toutefois, le préfet garde la faculté de décider de mener les deux enquêtes conjointement, mais à la condition que l'expropriant soit en mesure, dès le début de la procédure, « *de déterminer les parcelles à exproprier, de dresser le plan parcellaire et la liste des propriétaires* ¹ ».

L'enquête parcellaire est conduite de la façon suivante. Avant l'ouverture de l'enquête, la personne publique adresse au préfet un plan parcellaire et la liste des propriétaires concernés par les travaux. Ce sont ce plan et cette liste qui vont être soumis à enquête. Le préfet nomme alors un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête (les mêmes personnes peuvent être désignées pour mener à la fois l'enquête parcellaire et l'enquête préalable).

Enfin, le préfet prend un arrêté qui déclare cessibles les propriétés ou parties de propriétés nécessairement concernées par les travaux d'aménagement et d'équipement. Cependant, il reste seul juge en la matière et n'est absolument pas tenu de déclarer cessibles toutes les parcelles mentionnées dans le plan soumis à enquête. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, arrêté de cessibilité ne signifie pas encore expropriation effective, mais possibilité d'exproprier. Ce sera l'ordonnance du juge de l'expropriation qui prononcera véritablement, si besoin est, le transfert de propriété.

Par exception, l'article R 11-29 prévoit que « *l'acte déclaratif d'utilité publique intervenant postérieurement à l'enquête parcellaire vaut arrêté de cessibilité lorsque cet acte est établi conformément à l'alinéa 2 de l'art R 11-28* ».

Section 4 : Les conséquences immédiates de la DUP.

La DUP autorise, mais n'oblige pas la personne publique initiatrice des travaux DFCI à aller jusqu'à l'expropriation des parcelles concernées. La DUP indique le délai pendant lequel la personne publique peut demander l'expropriation : ce délai ne peut être supérieur à cinq ans et prorogé qu'une seule fois.

Cependant, si la DUP constitue l'acte permettant de prononcer l'expropriation pour cause d'utilité publique, elle produit en elle-même certains effets immédiats.

Ainsi, d'après l'article L 321-6* al 5 du code forestier, « *la déclaration d'utilité publique vaut autorisation des défrichements nécessaires à l'exécution des travaux auxquels elle se rapporte. Elle entraîne en tant que de besoin, le déclassement des espaces boisés classés à protéger ou à créer en application de l'article L 130-1 du code de l'urbanisme*². » D'après la

¹ R 11-21 du code l'expropriation.

² L'article L 130-1 du code rural al 1, 2 et 3 est rédigé comme il suit : « *Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestier, enclos ou non, attenants ou non à des habitations. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. Le classement interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements. Nonobstant toutes dispositions contraires, il entraîne le rejet de plein*

Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) des Bouches-du-Rhône, il faut encore cependant demander l'autorisation aux propriétaires de laisser accomplir les travaux de défrichement à l'intérieur de leurs propriétés. La DUP n'emporte en réalité que le déclassement des zones à défricher, procédure préalable indispensable et plus rapide qu'une modification ou qu'une révision du POS ou PLU.

Par ailleurs, l'article L 321-6* al 4 retient que « *l'acte déclarant l'utilité publique détermine le périmètre de protection et de reconstruction forestière à l'intérieur duquel lesdits travaux sont exécutés et les dispositions prévues aux arts L 321-7 à L 321-11 applicables* ». Ces périmètres dans notre étude, ils ne méritent pas d'approfondissements particuliers puisque c'est la localisation même des travaux qui les détermine et non l'inverse. Les articles L 321-11 et L 321-12 du code forestier s'y appliquent, ils concernent des travaux de remise en valeur agricole ou pastorale et des travaux de prévention contre les incendies de forêt. Selon l'article L 321-9*, l'établissement du périmètre entraîne l'application, aux forêts privées qui sont situées à l'intérieur, du régime de poursuite des infractions applicable aux terrains relevant du régime forestier¹.

Enfin, quant aux propriétaires des terrains concernés par la DUP, l'article L 11-7 du code de l'expropriation les autorise à « *mettre en demeure la collectivité ou le service public au bénéfice duquel la déclaration d'utilité publique est intervenue de procéder à l'acquisition de leur terrain* ». C'est ce que l'on appelle le droit de délaissement et le propriétaire qui l'exerce contraint irrémédiablement la personne publique bénéficiaire de la DUP à acquérir le fonds. Toutefois, si ce droit de délaissement existe dans le cadre d'autres procédures telle la technique de l'emplacement réservé, son exercice n'est ici possible que postérieurement au délai d'une année qui suit l'acte déclaratif d'utilité publique (la DUP).

Section 5 : Comment passer de la DUP aux travaux ? ²

La loi actuelle et surtout la circulaire de 1972³ prévoient plusieurs cas de figure pour la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement sur des propriétés forestières privées. Le problème, c'est que la circulaire ne correspond plus tout à fait à la loi aujourd'hui en vigueur. Ainsi, là où la loi parle de « convention conclue entre la personne publique demandeur à la DUP et les particuliers », la circulaire parle plus restrictivement de « convention conclue entre l'Etat et ces mêmes particuliers ». Il en résulte les problèmes d'interprétation que nous signalerons.

Paragraphe 1 : L'hypothèse dans laquelle la personne publique sollicite l'approbation du projet par le ministre (annexe II dernier alinéa de la circulaire).

L'annexe II de la circulaire prévoit une solution, très étonnante en elle-même, et qui présente l'avantage de précipiter le début des travaux.

En effet, le dernier alinéa relève que les travaux peuvent commencer avant même l'ouverture de l'enquête préalable, et ce dès que le ministre aura donné son approbation au

droit de la demande d'autorisation de défrichement prévue aux chapitres I et II du titre Ier livre III du code forestier. »

¹ Cf articles L 153-1 à L 153-10, et R 153-1 à R 153-4 du code forestier.

² Cf annexe 11.

³ Cf annexe 8.

projet de constitution et d'aménagement du périmètre. On peut logiquement en déduire qu'il incombe à la personne publique à l'origine des travaux de solliciter cette approbation.

Toutefois, il faut pour cela avoir auparavant obtenu l'accord des collectivités territoriales et organismes consultés, ainsi que des propriétaires fonciers concernés.

Paragraphe 2 : L'hypothèse dans laquelle les propriétaires s'engagent conventionnellement à exécuter, sur leurs terrains, les travaux déclarés d'utilité publique (annexe I de la circulaire).

Les conditions de conclusion de cette convention ont été précédemment étudiées dans le cadre de l'enquête parcellaire. Il n'est donc pas nécessaire d'y revenir.

Cependant, la convention signée, des obligations naissent de part et d'autre.

Du côté des particuliers, ils deviendront propriétaires des ouvrages de DFCl, une fois ceux-ci réalisés. En contrepartie, ils s'obligent à respecter l'affectation de ces ouvrages et s'interdisent d'y apporter des changements. Pour les modifier, il faut « *l'accord préalable de l'administration* » dit la circulaire (s'agit-il de l'Etat ou, plus largement, de la personne publique ?). Au cas où les propriétaires passeraient outre, une résiliation de la convention peut toujours intervenir après mise en demeure.

Les frais relatifs aux travaux et à leur entretien sont en principe à l'entière charge des particuliers. La circulaire donne à l'administration compétence pour contrôler l'entretien des ouvrages (là encore on pourrait penser que cette compétence revient en fait à la personne publique)

Enfin, les particuliers maîtres d'ouvrage sont tenus d'autoriser l'accès des ouvrages aux personnels de lutte contre l'incendie.

Du côté de la personne publique, la convention peut prévoir un soutien financier à apporter aux particuliers pour la réalisation des travaux et l'entretien des ouvrages. Les montants de ces aides se négocient entre la personne publique et les particuliers, ils doivent être mentionnés dans la convention.

Une fois signée, la convention est exemptée des droits de timbre et d'enregistrement, et publiée au bureau des Hypothèques du lieu des terrains.

Paragraphe 3 : L'hypothèse dans laquelle les propriétaires refusent tout accord conventionnel (annexe II de la circulaire).

D'après l'article L 321-7* du code forestier, il appartient à la personne publique à la demande de laquelle a été prononcée la DUP de réaliser elle-même les travaux et d'en assurer, à ses frais, l'entretien. Le texte néanmoins poursuit : « *Cette personne publique peut toutefois, dans les conditions prévues aux arts L 151-36 et ss c. rural, faire participer aux dépenses relatives aux travaux d'aménagement et d'équipement [...], à l'exclusion des travaux de mise en culture, les personnes qui ont rendu ces travaux et aménagements nécessaires ou y trouvent un intérêt. Il peut en être de même pour les dépenses relatives aux travaux d'entretien des aménagements précités et aux travaux d'entretien nécessités par la protection contre les incendies de forêt sur les terrains constituant les coupures visées à l'article précédent.* » Pour bénéficier de cette opportunité, le maître d'ouvrage doit, dans le dossier transmis au services préfectoraux, joindre à sa demande de DUP une demande de déclaration de l'intérêt général des travaux (une DIG)¹,

¹ Le Titre Troisième sera entièrement consacré à la DIG, nous invitons donc le lecteur à s'y reporter pour de plus amples renseignements.

auquel cas un seul dossier sera constitué et une seule enquête publique conduite pour les deux procédures.

Indépendamment de ces dispositions, la circulaire prévoit deux types de situations bien différentes.

- Soit l'exécution des travaux intervient sans acquisition préalable des terrains, c'est-à-dire sans expropriation.

Le Ministre de l'Agriculture et du Développement rural de 1972 met en garde contre cette solution qui revient à demander aux particuliers une simple autorisation de laisser exécuter les travaux sur leurs terrains. Le Ministre pense qu'elle risquerait d'entraîner de graves complications tant au plan juridique que financier, et ne doit se justifier que pour des motifs précis.

Pour remédier à ces inconvénients, il préconise donc de conclure une convention pour encadrer cette autorisation, convention qui ne saurait contrevenir à certaines dispositions et dont la durée est fixée à trente ans, période qui est renouvelable. L'annexe II de la circulaire¹ fait l'inventaire des mentions obligatoires de cette convention. Ainsi, suivant la nature des ouvrages réalisés, soit le propriétaire du terrain sur lequel il est situé, soit l'Etat, en devient propriétaire (il semblerait ici encore qu'il s'agisse non de l'Etat, mais de la personne publique demandeur à la DUP). Pour les pistes DFCL, leur propriété doit échoir aux particuliers.

Comme précédemment, des obligations réciproques incombent aux cocontractants. L'Etat (en réalité la personne publique si la circulaire était réactualisée) doit prendre à sa charge les études et les plans ; l'exécution des travaux et la réalisation des ouvrages ; le financement total ou partiel de l'équipement des ouvrages² ; la surveillance, le contrôle et le fonctionnement des ouvrages. Une indemnité, dont le montant sera fixé par la convention, peut également être accordée à titre exceptionnel au propriétaire du terrain.

Quant aux particuliers, ils sont tenus de laisser passer les personnels de défense contre l'incendie, de respecter l'affectation des ouvrages et de ne pas y apporter de modifications sans l'accord préalable de l'administration (en réalité de la personne publique).

En outre, la résiliation de la convention peut être demandée à tout moment par le maître d'ouvrage. Pour ce faire, il peut invoquer ou bien l'inexécution par le particulier des obligations résultant de la convention (après mise en demeure), ou bien que la conservation de cet ouvrage n'a plus aucune raison d'être.

Lorsque la période de trente années prend fin, normalement, la convention est renouvelée, à moins que les ouvrages réalisés n'apparaissent plus nécessaires à l'intérêt général. Dans ce cas, ils peuvent être cédés gratuitement aux propriétaires des terrains, lesquels ne sauraient être fondés à demander la remise en état des lieux.

Enfin, cette convention doit être publiée à la Conservation des Hypothèques.

- Soit la personne publique procède à l'acquisition des terrains par voie d'expropriation.

Il lui faudra alors saisir le juge de l'expropriation. Eu égard à l'existence d'une DUP, la compétence de ce magistrat s'en trouve liée. En effet, dans les huit jours qui suivent sa saisine, il opérera seulement une vérification du bon déroulement de la procédure administrative ayant abouti à la DUP et prendra ensuite une ordonnance dite « d'expropriation » ou « de transfert de propriété ». Il ne contrôlera aucunement, ni la légalité, ni l'opportunité de chacune des étapes.

¹ Cf annexe 8.

² *Ibid* : paragraphe g), annexe II de la circulaire.

Quant à l'ordonnance d'expropriation, elle prononcera à la fois la mutation de la propriété et le montant de l'indemnité accordée au particulier exproprié. Dès lors, la personne publique expropriante ne pourra entrer en possession du fonds qu'après le paiement de cette somme.

Section 6 : Le cas où la personne publique bénéficiaire de la DUP reste inactive.

L'acte déclaratif d'utilité publique, autrement dit la DUP, doit indiquer le délai pendant lequel son bénéficiaire est autorisé à poursuivre l'expropriation.

D'après l'article L 11-5 du code de l'expropriation, ce délai ne peut être supérieur à cinq ans. Il est, par exception, de dix ans lorsque les opérations déclarées d'utilité publique figurent dans un projet d'aménagement, un PLU ou un POS approuvés. Passées ces échéances, la personne publique bénéficiaire de la DUP n'est plus fondée à demander l'expropriation.

Par conséquent, l'opinion qui admet qu'une personne publique ayant obtenu une DUP peut faire pression sur le propriétaire d'un fonds compris dans cette DUP, est sujette à atténuation. Je m'explique. Quand le propriétaire d'un terrain traversé par une piste de DFCI manifeste son intention de fermer celle-ci prochainement, la personne publique maître d'ouvrage pourrait penser le contrer en introduisant une demande de DUP portant sur cette piste. Il ne s'agit cependant nullement ici pour la personne publique de vouloir recourir à une expropriation. En effet, forte d'une DUP, elle pourrait menacer le propriétaire forestier d'expropriation si ce dernier s'obstine à vouloir barrer la voie. C'est là une « tactique » qui, comme nous venons de le voir, est limitée dans le temps par les cinq années de validité de la DUP (voire les dix années).

	PROCEDURE		TEXTES DE REFERENCE	AVANTAGES POUR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE	INCONVENIENTS		
<p align="center">Travaux d'aménagements et d'équipement déclarés d'utilité publique</p>	<p align="center">Enquête publique + Enquête parcellaire ↓ Déclaration d'utilité publique (DUP)</p>	<p align="center">1^{ère} possibilité</p>	<p align="center">+ Conventions encadrant la réalisation des travaux par les propriétaires fonciers + Inscription des conventions à la Conservation des hypothèques</p>	<p>L 321-8 et R 321-29 du code forestier, Annexe I de la circulaire du 31 octobre 1972¹</p>	<p>L'exécution des travaux et l'entretien des ouvrages sont assurés par les propriétaires, à leurs frais.</p> <p>Les propriétaires sont tenus, par la convention, d'autoriser l'accès des ouvrages aux personnels de DFCI et de respecter l'affectation DFCI de ces ouvrages. Ils s'interdisent aussi de leur apporter des modifications.</p> <p>La collectivité bénéficiaire de la DUP n'a pas à acquérir les fonds.</p>	<p>La collectivité publique bénéficiaire de la DUP doit conclure, devant notaire, une convention avec chacun des propriétaires fonciers.</p> <p>Il peut être prévu dans la convention que la collectivité publique bénéficiaire de la DUP apportent un soutien technique et financier aux propriétaires.</p>	
		<p align="center">2^e possibilité</p>	<p align="center">+ Conventions² encadrant la réalisation des travaux par la collectivité bénéficiaire de la DUP + Inscription des conventions à la Conservation des hypothèques</p>	<p>L321-6 et ss, R321-26 et ss, du code forestier</p>	<p align="center">Annexe II de la même circulaire</p>	<p>Les propriétaires sont tenus, par la convention, d'autoriser l'accès des ouvrages aux personnels de DFCI et de respecter l'affectation DFCI de ces ouvrages. Ils s'interdisent aussi de leur apporter des modifications.</p> <p>La collectivité bénéficiaire de la DUP n'a pas à acquérir les fonds.</p>	<p>La collectivité publique bénéficiaire de la DUP doit conclure, devant notaire, une convention avec chacun des propriétaires fonciers, pour inscription à la Conservation des hypothèques.</p> <p>L'exécution des travaux et l'entretien des ouvrages sont assurés par la collectivité bénéficiaire de la DUP, à ses frais.</p> <p>Chaque convention peut prévoir l'octroi d'une indemnité au propriétaire.</p>
		<p align="center">3^e poss.</p>	<p align="center">+ expropriation</p>		<p align="center">Code de l'expropriation</p>	<p>La collectivité maître d'ouvrage n'a pas à obtenir l'autorisation des propriétaires fonciers.</p>	<p>La collectivité doit acheter les parcelles expropriées, exécuter et financer les travaux de DFCI, ainsi que l'entretien des ouvrages.</p>
		<p align="center">4^e poss.</p>	<p align="center">+ ne rien faire</p>			<p>Lorsqu'un propriétaire foncier a l'intention de fermer une piste, le bénéficiaire de la DUP peut le retenir en le menaçant d'expropriation.</p>	<p>L'arrêté de DUP indique le délai pendant lequel le bénéficiaire peut demander l'expropriation. Ce délai ne peut être supérieur à cinq ans.</p>

¹ Cf annexe 8.

² L'annexe II indique que la durée de la convention est de trente années renouvelables.

Chapitre 2 : La réservation de parcelles privées pour la construction d'une piste de DFCI et de ses aménagements.

La procédure des emplacements réservés est parfois évoquée dans des documents qui, sans le traiter pleinement, abordent le problème de la fragilité juridique des pistes de DFCI. Cela peut paraître étonnant car les avantages de cette procédure, par rapport à la DUP, ne semblent pas évidents ... si tant est qu'ils existent vraiment en matière de DFCI.

Peut-être néanmoins y aurait-il quelque intérêt pour le maître d'ouvrage à passer par cette procédure lorsque le tracé exact de la piste est encore incertain, peut-être aussi dans des circonstances très particulières...

En matière d'emplacements réservés, les règles en vigueur sont issues principalement de la circulaire n°78.14 du 17 janvier 1978¹ qui en définit le régime d'application. Quelques dispositions éparées du code de l'urbanisme viennent la compléter et la réactualiser.

L'emplacement réservé est une servitude d'urbanisme. Plus particulièrement, il s'agit d'une disposition portée sur les documents d'urbanisme, et qui fixe la destination future d'un terrain ou partie de terrain, même contre la volonté de son propriétaire. La circulaire caractérise la finalité de l'emplacement réservé en ces termes : « *L'inscription d'un emplacement réservé dans un POS permet d'éviter qu'un terrain, destiné à servir d'emprise à un équipement public, fasse l'objet d'une utilisation incompatible avec sa destination future* ». Retenons par conséquent que l'inscription d'un emplacement réservé dans le POS ou le PLU doit avoir pour but la construction future d'un « équipement public » sur un terrain. Ainsi, ajoute la circulaire, le terrain sera disponible le moment voulu et il sera possible de l'acquérir « *au meilleur prix, puisque l'emplacement ne peut être ni bâti et ni densifié s'il est déjà bâti* ».

Pour savoir si l'on peut parvenir à la création d'une piste et aménagements de DFCI et à leur pérennisation par l'inscription d'un emplacement réservé dans un PLU, il convient d'en étudier le champ d'application, la procédure d'inscription, enfin les effets.

¹ Cf annexe 9.

Section 1 : La question de l'applicabilité des réservations foncières aux pistes et aménagements de DFCI.

Dans l'optique DFCI, il s'agit principalement de savoir si les emplacements réservés peuvent concerner des parcelles privées, quels sont les types de travaux visés par la réglementation et si le maître d'ouvrage de ces travaux peut être une personne publique.

Paragraphe 1 : Les fonds concernés.

La technique de réservation d'un terrain a vocation à s'appliquer aussi bien à des terrains dont sont propriétaires des personnes privées, qu'à des terrains compris dans le domaine privé des collectivités territoriales, des groupements intercommunaux ou de l'Etat. Par contre, parce que cette technique doit normalement conduire à l'acquisition du fonds par le bénéficiaire de l'emplacement, les terrains soumis aux règles de la domanialité publique, étant par nature inaliénables, ne peuvent être réservés.

En outre, quant aux caractéristiques propres des terrains réservés, peu importe que ceux-ci soient vierges de toute construction ou déjà bâtis¹, de grande ou de petite superficie. Il n'y a aucune exigence en la matière, tout simplement parce que la superficie du terrain est en général fonction de l'équipement projeté. Le bénéficiaire de l'emplacement réservé peut d'ailleurs très bien décider de ne réserver une parcelle qu'en partie.

Dernière précision, la circulaire stipule que « *le choix de la procédure des emplacements réservés pour la réalisation d'équipements futurs est indépendant de la domanialité des terrains au moment de l'élaboration du POS* », ce qui signifie qu'une collectivité publique peut inscrire un emplacement réservé sur un terrain appartenant à une autre collectivité publique, sauf bien sûr la circonstance où il s'agirait d'un fonds faisant partie du domaine public. Par exemple, une commune peut réserver dans son POS une parcelle, propriété privée d'une autre commune. Dans l'hypothèse où cette seconde commune ne serait pas d'accord avec cette destination foncière, un arbitrage sera réalisé par le préfet. De même, le Conseil d'Etat a admis à plusieurs reprises qu'une commune puisse faire inscrire un emplacement réservé dans le POS d'une autre commune, certes avec l'aval de cette dernière ou du préfet.

Paragraphe 2 : Les personnes bénéficiaires de la réservation.

Là où le code de l'urbanisme ne donne pas de liste précise des personnes bénéficiaires des emplacements réservés, la circulaire en dresse l'énumération. Pour l'article L 123-17 en effet, quant à la personne du bénéficiaire de l'emplacement, il s'agit soit d'une « *collectivité* », soit d'un « *service public* ». C'est d'ailleurs une disposition largement imparfaite puisque un service public n'est pas une personne au sens juridique. Il vaut donc mieux se reporter à la circulaire qui, sur ce point, se montre beaucoup plus explicite. Celle-ci prévoit en effet trois types de bénéficiaires.

¹ L 123-17 du code de l'urbanisme.

- D'une part, « *les collectivités publiques : Etat, département, communes et ensembles urbains (dans le cas des villes nouvelles)* ».
- D'autre part, « *les organismes publics concessionnaires ou gestionnaires d'un service public* ».
- Enfin, « *les établissements publics regroupant des communes : communautés urbaines, districts, syndicats de communes, syndicats mixtes* ». Il s'agit là d'une énumération non exhaustive, car, si la circulaire était aujourd'hui réactualisée, et en toute logique, elle évoquerait également les communautés de communes et les communautés d'agglomération, entités créées postérieurement à 1978. Par conséquent, cette précision appuie l'idée selon laquelle la CPA pourrait utiliser le système des emplacements réservés pour construire une piste et des aménagements de DFCl.

Paragraphe 3 : La destination des emplacements réservés.

Selon l'article L 123-1-8^e du code de l'urbanisme, « *les plans locaux d'urbanisme [...] peuvent [...] fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, ainsi qu'aux espaces verts* ». Ainsi donc, la notion d'équipement public pouvant justifier l'inscription d'une réservation sur les documents d'urbanisme se subdivise seulement en quatre catégories : voies publiques, ouvrages publics, installations d'intérêt général, espaces verts. En admettant qu'une piste de DFCl puisse être créée suite à une réservation foncière, elle se trouverait nécessairement apparentée à l'une de ces catégories. La circulaire du 17 janvier 1978 donne des précisions sur chacune d'entre elles.

Nous pouvons tout de suite affirmer qu'une piste de DFCl n'est pas une voie publique puisque la circulation doit en principe y être réglementée, voire interdite¹.

Est-ce alors un « ouvrage public » ? Au sens de la circulaire de 1978 relative aux emplacements réservés, vraisemblablement pas. Le texte donne en effet sa propre vision de l'« ouvrage public » : « *ce terme est à prendre dans son acception large d'équipements publics réalisées par une personne publique* », ce qui renvoie à la notion floue d'équipement public. Les exemples donnés en appui de cette phrase semblent cependant refuser la qualité d'« ouvrage public » à une piste de DFCl. La circulaire classe ainsi les ouvrages publics en deux sous-catégories :

- les équipements d'infrastructures : « *Il s'agit : des grandes infrastructures (transports, canaux, voies ferrées, aérodromes, etc.), des ouvrages terminaux ou intermédiaires des réseaux divers (stations d'épuration, stations de traitement, réservoirs, sous-stations de répartition, transformateurs, etc.) et des grands réseaux susceptibles d'occuper un espace localisable sur le plan (tels que grands collecteurs d'assainissement).* » Ici, c'est la dimension monumentale de ces ouvrages qui force à considérer qu'une piste de DFCl ne pourrait faire partie de ces équipements d'infrastructures.

- les équipements de superstructure : « *Il s'agit notamment des équipements scolaires, universitaires, sociaux, culturels, hospitaliers, administratifs, etc.* » Là non plus, rien de commun avec les pistes de DFCl, puisqu'il s'agit de la construction d'établissements ouverts au public.

¹ Cf annexe 7.

Néanmoins, il faut bien distinguer les choses. Si une piste de DFCI ne saurait sans doute être considérée comme un « ouvrage public » au sens de la circulaire de 1978, la définition jurisprudentielle actuelle de l'« ouvrage public » conduit à penser qu'une piste de DFCI construite, après inscription d'un emplacement réservé, est bel et bien un ouvrage public¹.

Est-ce enfin une « installation d'intérêt général » ? D'après la circulaire, la qualification d'installation d'intérêt général appliquée à un équipement résulte de la combinaison de trois critères.

Premièrement, « *la procédure d'expropriation doit pouvoir être utilisée pour sa réalisation* ». Cette condition ne pose a priori pas de difficulté, puisque nous avons vu qu'une DUP pouvait être prononcée par arrêté préfectoral pour la réalisation de « travaux d'équipement et d'aménagement » au nombre desquels peut figurer la construction d'une piste de DFCI². En réalité, la formulation de la circulaire signifie que, hors la procédure de l'emplacement réservé, il doit être possible d'exproprier sur un fondement légal, en l'occurrence l'article L 321-6 du code forestier.

Deuxièmement, « *le bénéficiaire de l'emplacement réservé doit avoir la capacité d'exproprier* », ce qui est notamment le cas de toutes les collectivités publiques territoriales et des établissements publics, quelle que soit leur nature.

Troisièmement, « *l'installation doit avoir une fonction collective* ». C'est le critère qui soulève le plus d'interrogations, car la question se pose de savoir ce que peut bien signifier l'expression « fonction collective ». En tout état de cause, cette notion s'oppose aux ouvrages qui seraient à finalité strictement privée, c'est-à-dire qui serviraient des intérêts particuliers. Il est en cela possible d'avancer qu'une piste de DFCI devrait selon toute vraisemblance posséder une fonction collective puisqu'elle est censée protéger contre l'incendie, hormis la forêt en elle-même, de nombreuses habitations, donc les intérêts collectifs des riverains (au sens large).

Il semblerait ainsi donc qu'une piste de DFCI puisse être considérée comme une installation d'intérêt général, puisque deux critères sur trois sont validés et que l'on penche plutôt favorablement en faveur de l'application du troisième, à savoir la fonction collective de ces pistes.

Enfin, on ne saurait conclure sans relever que l'article L 151-36 du code rural donne au préfet la prérogative de déclarer, d'intérêt général, des travaux de défense contre l'incendie, au rang desquels il convient de placer bien évidemment la création d'une piste de DFCI. Par conséquent, si l'on s'en tient à cet article, en faisant abstraction des critères retenus par la circulaire, une piste de DFCI peut certainement être appréhendée telle une installation d'intérêt général.

Section 2 : Matérialisation indispensable de la réserve dans les documents d'urbanisme.

Dans sa formulation actuelle, l'article L 123-1-8^e du code de l'urbanisme retient que « *les plans locaux d'urbanisme [...] peuvent [...] fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général, ainsi qu'aux espaces verts* ». Remarquons que, dans cet article, la loi SRU de 2000 a substitué, aux mots « plans d'occupation des sols » de l'ancienne rédaction, les mots « plans locaux d'urbanisme ». Il est

¹ Cf. Seconde Partie, Titre premier, Chapitre 3.

² Cf. Titre précédent.

d'ailleurs notable que, suite à la « transformation » des POS en PLU, de nombreuses dispositions du code de l'urbanisme qui portaient sur les emplacements réservés ont été abrogées, sans avoir pour autant été remplacées. Cela ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes, bien que la jurisprudence opère la plupart du temps un raisonnement logique en s'inspirant de la circulaire de 1978 ou des dispositions supprimées. En définitive, comme le souligne la circulaire n° 2001-13 du 18 janvier 2001, « *les dispositions concernant le droit des sols sont peu modifiées* ».

Ceci étant, les PLU sont de loin les principaux documents d'urbanisme dans lesquels peuvent figurer les emplacements réservés, mais ce ne sont pas les seuls. En effet, l'article L 313-1 III du code de l'urbanisme indique que les Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peuvent également mentionner des réservations. Il en est de même, d'après l'article L 311-7, des Plans d'aménagement de zone (PAZ), relatifs aux zones d'aménagement concerté (ZAC).

D'après l'article L 123-1 avant dernier alinéa du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme, tout comme les POS, doivent être compatibles avec « *les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Il doit également être compatible avec [...] les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux [...] ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux* ». Il suit que la personne publique bénéficiaire d'un emplacement réservé inscrit dans le PLU ou le POS ne doit pas contrevenir à ces schémas et plans, au risque d'encourir l'annulation de l'emplacement par le juge administratif

Par ailleurs, l'inscription des emplacements réservés dans les documents d'urbanisme, POS ou PLU, entraîne leur opposabilité aux propriétaires fonciers et autres tiers. A défaut, le propriétaire du terrain réservé peut légitimement ne pas en tenir compte et prendre des décisions qui vont à l'encontre de la destination envisagée pour le terrain. Les emplacements réservés doivent donc obligatoirement être mentionnés dans le PLU de la commune, soit lors de l'élaboration du document, soit lors de sa modification ou de sa révision, soit lors de la transformation d'un POS en PLU. Par conséquent, leur existence doit être portée sur tous les documents constituant le PLU, à savoir le rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable de la commune, le règlement, les documents graphiques et les annexes.

Enfin, l'inscription d'un emplacement réservé dans le document d'urbanisme doit se conformer aux règles urbanistiques applicables à la zone en question, c'est-à-dire au coefficient d'occupation des sols de celle-ci. Les emplacements réservés reçoivent ainsi le COS de la zone à l'intérieur de laquelle ils sont situés. Toute l'importance du COS se mesure, lorsqu'il s'agit, pour la personne publique bénéficiaire de la réserve, d'acquérir le fonds, puisque logiquement les zones constructibles valent plus cher que celles qui ne le sont pas.

Vis à vis du propriétaire foncier, on arrive à une situation paradoxale dans les zones où le COS autorise les constructions et où la réserve, pour les parcelles auxquelles elle s'applique, les interdit : la réserve l'emporte, car sinon ce serait la vider de son sens.

En outre, après acquisition du fonds, le bénéficiaire de la réserve ne peut pas effectuer des travaux qui aboutiraient à un dépassement du COS en vigueur. Dans le cadre des pistes de DFCL, il n'y a absolument pas lieu de considérer la zone géographique concernée par les travaux de construction projetés, puisque, l'immense majorité de ces pistes ont été légalement construites en zone N, zone naturelle et forestière, zone non constructible.

Section 3 : Les effets de l'inscription d'un terrain en emplacement réservé.

En règle générale, un emplacement réservé n'est pas appelé à durer. Il s'agit d'une situation provisoire qui, normalement, ne devrait satisfaire ni le propriétaire du fonds, ni le bénéficiaire de la réserve. Cette situation a pour effet immédiat, c'est-à-dire dès que l'inscription dans le document d'urbanisme devient opposable, de rendre les fonds concernés absolument inconstructibles. De plus, comme il s'agit d'un état de fait temporaire, le législateur a prévu différents moyens juridiques pour que, de part et d'autre, l'on puisse en sortir.

Paragraphe 1 : L'inconstructibilité du terrain réservé.

Le principe d'inconstructibilité

La conséquence essentielle de l'inscription d'un emplacement réservé dans le PLU est de rendre inconstructible le terrain privé ayant fait l'objet de la réserve¹. C'est ici que prend tout son sens la notion de servitude d'urbanisme, car le propriétaire du fonds ne peut plus jouir de son bien comme il l'entend, il perd la liberté d'ériger des constructions dessus.

Les raisons de cette interdiction sont très faciles à comprendre. Puisque l'inscription d'un emplacement réservé dans le PLU conduit le plus souvent à l'acquisition, par la personne publique bénéficiaire, du terrain supportant la réserve, il paraît évident que de nouvelles constructions, qui seraient entreprises par le propriétaire foncier, risqueraient de rendre beaucoup plus onéreuse cette acquisition. Il s'agit donc d'éviter que ce dernier puisse gagner de l'argent sur le dos des contribuables. De plus, ces constructions pourraient gêner l'édification des équipements publics projetés.

Dans l'hypothèse où l'emplacement réservé ne frappe une parcelle qu'en partie, l'interdiction de construire ne porte que sur la partie réservée. Sur la partie restante, c'est le COS fixé par le PLU qui reçoit application.

Enfin, le code de l'urbanisme, à l'article L123-6 al 2, accorde à l'autorité communale la possibilité de prononcer, dès la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU, un sursis à statuer à l'encontre « *des demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan* ». Le législateur n'a certes pas pensé cette disposition en considérant tout particulièrement les emplacements réservés. Il n'en demeure pas moins que, si une personne publique envisage d'inscrire dans le document d'urbanisme une réservation dans telle zone précise du territoire communal, les décisions relatives aux permis de construire éventuellement sollicités par les propriétaires des fonds concernés pourront faire l'objet du sursis à statuer de l'article précité.

Les attermoissements

Tout d'abord, en ce qui concerne les terrains déjà bâtis, la jurisprudence a admis que tous les travaux d'entretien de ces bâtiments puissent être exécutés. Par exemple, le ravalement d'une façade ou le comblement des fissures. L'inscription du terrain en emplacement réservé ne saurait conduire à un délabrement généralisé des édifices. C'est

¹ CE, 14 déc. 1984, *Cts Manceau*, D.1985, som., p 372, note Charles.

une position de pure logique de la part du juge, car si le propriétaire ne peut ériger des bâtiments sur son fonds et en accroître corrélativement la valeur, le fait de ne pas être autorisé à les entretenir le lèserait très nettement dans la perspective d'une acquisition éventuelle de la parcelle par la personne publique réservataire.

De même, pour ce qui est des terrains non bâtis, si aucun permis de construire ne peut être délivré au propriétaire, cela implique que toutes les petites constructions qui ne nécessitent pas d'autorisation sont tolérées.

L'exception

La restriction majeure au principe résulte pourtant de l'article L 423-1 du code de l'urbanisme qui traite des permis de construire accordés à titre précaire :

« Lorsqu'un emplacement est réservé par un plan d'occupation des sols rendu public ou un plan local d'urbanisme approuvé, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, [...] et que la construction à édifier a un caractère précaire, le permis de construire peut exceptionnellement être accordé, sur avis favorable de la collectivité intéressée à l'opération. »

Bien évidemment, ainsi qu'en dispose l'article L 423-3, quand il s'agit pour le bénéficiaire de la réserve de procéder à l'acquisition du fonds réservé, le propriétaire de ce fonds ne pourra pas arguer des constructions précaires entreprises, et toujours physiquement présentes, pour obtenir une revalorisation du montant de l'acquisition.

Paragraphe 2 : L'exercice du droit de délaissement par le propriétaire foncier.

L'origine du droit de délaissement est plutôt ancienne, puisqu'il a été institué par une loi du 15 juin 1943. Le mécanisme est le suivant. Dans des cas expressément prévus par le législateur, lorsqu'un fonds se trouve frappé d'une servitude d'urbanisme, le propriétaire de ce fonds dispose de la faculté de mettre en demeure la personne publique bénéficiaire de la servitude de procéder à son acquisition. Ledit bénéficiaire est en principe alors obligé d'acquiescer.

En matière d'emplacement réservé, le droit de délaissement résulte de l'article L 123-17 du code de l'urbanisme. Laissé à l'initiative du propriétaire foncier, il permet de compenser les lourdes contraintes entraînées par la réservation des terrains, en particulier la privation du droit de construire. En effet, dès que le document d'urbanisme sur lequel figure l'emplacement réservé est devenu opposable aux tiers, le propriétaire de la parcelle asservie peut adresser, en mairie, une lettre recommandée avec accusé de réception mettant en demeure le bénéficiaire de la réservation de procéder à l'acquisition de son terrain¹.

Pour bien saisir les effets du droit de délaissement, il faut se reporter aux règles qui le gouvernent, lesquelles figurent aux articles L 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Rappelons que le bénéficiaire de l'emplacement réservé est, par principe, obligé de devenir propriétaire du fonds réservé. Il doit donc en prendre la décision. Dès lors, il convient de distinguer selon différentes périodes :

¹ En matière d'expropriation, le droit de délaissement offert aux propriétaires des parcelles concernées est beaucoup moins avantageux puisqu'il ne peut s'exercer qu'un an après la DUP (cf article L 11-7 du code de l'expropriation).

Dans le délai d'un an qui suit la mise en demeure d'acquérir.

C'est le délai qui est laissé au bénéficiaire de l'emplacement réservé pour s'entendre avec le propriétaire foncier et conclure avec lui un accord amiable portant sur le prix du terrain. L'acte de vente devra être un acte notarié ou un acte administratif.

Si les deux parties parviennent à un compromis, le montant de l'acquisition doit impérativement être versé au propriétaire dans les deux ans, le délai étant calculé depuis le jour du dépôt en mairie de la mise en demeure.

Dans le cas d'un terrain réservé seulement en partie, si l'on suit l'article L 123-10 du code de l'urbanisme, son propriétaire aurait quelque intérêt à céder le bien gratuitement. En effet, cet article relatif au PLU, et faisant écho à l'ancien article R 123-22-2° relatif au POS, retient que « *le propriétaire d'un terrain dont une partie est comprise dans un de ces emplacements et qui accepte de céder gratuitement cette partie à la collectivité bénéficiaire de la réserve peut être autorisé à reporter sur la partie restante de son terrain un droit de construire correspondant à tout ou partie du coefficient d'occupation du sol affectant la superficie du terrain qu'il cède gratuitement à la collectivité* ». Le report de COS permet d'accroître la densité de construction sur la partie de terrain conservée par son propriétaire.

D'après la circulaire de 1978, le bénéficiaire de l'emplacement réservé doit toujours donner son accord à ce report des droits à construire, et pourrait de façon judicieuse le refuser si jamais ce report est incompatible avec la destination future de l'emplacement.

En définitive, il faut retenir de cette possibilité laissée aux propriétaires fonciers qu'elle favorise une cession gratuite des terrains réservés dans le cas d'une emprise partielle. Ceci peut effectivement paraître avantageux pour la collectivité maître d'ouvrage, tout en permettant parfois au propriétaire foncier d'y trouver aussi son compte.

Ce délai de un an expiré.

Passé le délai d'un an imparti au bénéficiaire de la réservation pour conclure un accord amiable, le juge de l'expropriation peut être saisi soit par le propriétaire, soit par le bénéficiaire, afin de prononcer le transfert de propriété et de déterminer le prix du terrain.

La date de référence pour l'évaluation du bien « *est celle à laquelle est devenu opposable aux tiers le plus récent des actes rendant public le plan local d'urbanisme ou l'approuvant, le révisant ou le modifiant et délimitant la zone dans laquelle est situé le terrain* ». Par ailleurs, « *le prix, y compris l'indemnité de réemploi¹, est fixé et payé comme en matière d'expropriation* », c'est-à-dire qu'il n'est absolument pas tenu compte de la privation momentanée des droits à construire qui grevait le terrain suite à sa réservation. Quant à son évaluation, le terrain est donc considéré comme ayant cessé d'être compris dans un emplacement réservé.

En outre, dans l'hypothèse de la réservation partielle d'un terrain, et pour les circonstances requises aux articles L 13-10 et L 13-11 du code de l'expropriation, c'est-à-dire « *si la partie restante n'est plus utilisable dans les conditions normales* », le propriétaire peut demander au magistrat qu'il soit procédé à l'acquisition totale de la parcelle.

Le transfert de propriété est prononcé par un jugement du juge de l'expropriation. Ce jugement fixe le montant de l'acquisition et n'est pas à confondre avec l'ordonnance d'expropriation des articles L 12-1 et L 12-5 du code de l'expropriation. Il est susceptible d'appel et ne peut être attaqué directement par voie de cassation, contrairement à l'ordonnance.

¹ L'indemnité de réemploi est destinée à couvrir les frais de diverses natures auxquels le propriétaire devra faire face en achetant un bien équivalent.

Postérieurement à un délai de trois mois qui suit le délai de un an.

Si le juge de l'expropriation n'a été saisi par aucune des parties dans les trois mois suivants l'expiration du délai de un an pour conclure un accord amiable, l'article L 230-4 du code de l'urbanisme décide que « *les limitations au droit de construire et la réserve ne sont plus opposables* ». En d'autres termes, la réserve est automatiquement levée et le propriétaire foncier recouvre l'intégralité de ses droits à construire. Du côté de l'ancien bénéficiaire, celui-ci n'est pas fondé à soutenir que, l'emplacement réservé continuant à figurer dans le document d'urbanisme, les prérogatives qui y sont rattachées persistent. En effet, la levée de la réserve ne signifie pas sa suppression du POS ou du PLU, mais son inexistence sur le plan juridique. Peu importe en cela que le document d'urbanisme soit ou non mis à jour.

Toutefois, d'après le même article, au-delà de ces trois mois le propriétaire et l'ancien bénéficiaire de l'emplacement réservé conservent toujours la possibilité de saisir le juge de l'expropriation afin qu'il prononce l'acquisition du fonds et en détermine le prix. Si c'est le propriétaire qui effectue cette démarche, le magistrat est lié et doit prononcer l'acquisition forcée du fonds. Par contre, si le magistrat statue sur demande de l'ancien bénéficiaire, le propriétaire a la possibilité de refuser cette acquisition.

Paragraphe 3 : L'acquisition du fonds réservé à l'initiative du bénéficiaire.

Etant précisé qu'il s'agit là de l'hypothèse dans laquelle le propriétaire n'exerce pas son droit de délaissement, la personne publique bénéficiaire peut d'elle-même décider de se porter acquéreur de l'emplacement réservé. Il lui revient alors d'effectuer les démarches nécessaires.

Le bénéficiaire de l'emplacement réservé a le choix. Il peut très bien se déterminer pour la conclusion d'un accord amiable avec le propriétaire, auquel cas cet accord devra se concrétiser par un acte de vente notarié ou administratif. Toutefois, si le propriétaire n'a pas exercé son droit de délaissement, c'est de toute évidence parce que la situation actuelle lui convient et qu'il n'est pas favorable à cette acquisition. Dès lors, conclure avec lui un accord amiable où chacun des protagonistes y trouverait son compte peut s'avérer pour le moins délicat.

Le bénéficiaire de la réservation a alors une autre solution qui est d'introduire une procédure d'expropriation. Le texte qui servira de fondement à cette procédure sera l'article L 321-6* du code forestier, lequel permet de faire déclarer des travaux « d'aménagement et d'équipement » d'utilité publique. Beaucoup de temps aura alors été perdu...

Paragraphe 4 : La suppression de la réservation par son bénéficiaire.

Le bénéficiaire de la réservation peut parfaitement refuser l'acquisition et estimer, au bout d'un certain temps, que cette réservation est trop importante, mal évaluée, ou qu'elle n'a plus de raison d'être. Il a alors la possibilité de supprimer (ou de réduire), dans les documents d'urbanisme, les emplacements réservés concernés.

A quel moment cette suppression de l'emplacement réservé peut-elle intervenir ? Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation sont d'accord sur un point : une fois que le juge de

l'expropriation a été saisie par l'une ou l'autre des parties, la suppression de la réservation dans le document d'urbanisme ne peut plus être effectuée¹.

Toutefois, si la circulaire du 17 janvier 1978 affirme que « *la suppression ou la réduction d'un emplacement réservé par un POS est à tout moment possible, qu'il y ait eu ou non mise en demeure du propriétaire* », un arrêt récent de la Cour de Cassation est venu invalider cette disposition en déclarant que la suppression de la réserve ne peut intervenir postérieurement à l'exercice du droit de délaissement par le propriétaire².

En outre, depuis la loi SRU, une simple délibération du conseil municipal ne peut plus autoriser la suppression d'un emplacement réservé. Il faut désormais recourir à une modification ou une révision du PLU, selon que cet emplacement bouleversait ou non l'« économie générale » du document local d'urbanisme. Donc ici de deux choses l'une.

- Soit le bénéficiaire de l'emplacement réservé est la commune qui a élaboré ce document. Dans ce cas, il n'y a pas de difficulté.
- Soit le bénéficiaire est une personne publique autre. Si le maire de la commune qui a élaboré le document local d'urbanisme accepte de le modifier, là non plus il n'y a pas de difficulté. Par contre, si celui-ci refuse, il faut recourir à l'arbitrage du préfet.

¹ CE, 4 février 1991, *Mme Nicole Etienne*, D.91, IR.70 ; Cass, 3^e civ, 14 juin 1989, *Delaine*, AJDA 1989, p727 ; Cass, 3^e civ, 5 décembre 1990 ; RATP ; JCP 91 IV, p 40.

² Cass, 3^e civ, 17 juillet 1997, *Département du Val-de-Marne c/ Mme Hurot*, RDI 1997, p 575.

**NOTE GENERALE SUR LA TECHNIQUE DES EMBLEMENS
RESERVES UTILISEE POUR LA CONSTRUCTION OU LA
REGULARISATION D'UNE PISTE DE DFCI.**

Le chapitre précédent a démontré qu'il était parfaitement possible, pour une commune ou un groupement de communes, de recourir à la technique de l'emplacement réservé pour construire une piste de DFCI. Néanmoins, les avantages de cette procédure, par rapport à la DUP de l'article L 321-6* du code forestier, apparaissent pour le moins discutables, ainsi que le montre le tableau comparatif suivant.

	EMPLACEMENT RESERVE	DUP
PROCEDURE	Modification ou révision du document local d'urbanisme	Consultations + enquête publique + hypothétique arrêté préfectoral
EXERCICE DU DROIT DE DELAISSEMENT PAR LE PROPRIETAIRE FONCIER	Possible dès que l'emplacement réservé est devenu opposable aux tiers	Possible lorsqu'un délai de un an s'est écoulé à compter de la DUP
ACQUISITION DU FONDS	Possible par vente amiable ou après une procédure de DUP suivie d'une expropriation	Possible après expropriation

Il en résulte que les avantages et inconvénients de la technique de l'emplacements réservé et ceux de la DUP se contrebalancent. Ainsi, quand une modification ou une révision du document local d'urbanisme suffit pour imposer un emplacement réservé sur un fonds, la procédure de DUP nécessite un arrêté préfectoral favorable, lequel ne vient pas forcément. Par contre, au cas où le propriétaire du fonds réservé refuserait de vendre ce fonds au bénéficiaire de la réserve, il faudrait encore pour celui-ci entreprendre une procédure de DUP, ce qui serait évidemment au final beaucoup plus long qu'une procédure de DUP menée exclusivement.

Cependant, par dessus tout, DUP et technique de l'emplacement réservé permettent de faire pression sur le propriétaire foncier. Afin de parfaitement saisir comment les choses se passent, imaginons la situation que voici :

Une piste de DFCI a été construite sur une parcelle grâce à une autorisation donnée par l'ancien propriétaire de cette parcelle. Bien des années plus tard, le propriétaire actuel affirmerait son intention de fermer la piste, de sorte que les services de secours et d'entretien ne pourraient plus passer. Précision capitale inhérente à l'hypothèse : si la commune, sur le territoire de laquelle est située la piste, n'a aucunement l'intention d'acquérir le fonds, le propriétaire foncier n'a pas davantage l'intention de le vendre.

Pour sauvegarder la piste, la commune pourrait alors décider, à l'occasion d'une modification de son PLU, de faire inscrire, pour régularisation de la piste de DFCI, un emplacement réservé sur la parcelle en question. Quel serait alors l'intérêt d'une telle démarche de la part de la commune ? Tout simplement de faire abandonner au propriétaire foncier son idée de vouloir fermer la piste.

En effet, comme le propriétaire ne veut pas vendre, la commune, bénéficiaire de l'emplacement réservé, ne court aucun risque d'être forcée, par le jeu du droit de délaissement, à acquérir le fonds. Par conséquent, elle peut très bien « bluffer » le propriétaire foncier en faisant semblant, si ce dernier reste sur sa position, d'avoir l'intention d'introduire une demande de DUP en vue d'une expropriation. Craignant d'être exproprié, le propriétaire foncier devrait normalement accepter de laisser la piste ouverte aux services d'entretien et de lutte.

Par rapport à la DUP qui, en cas d'inaction de son bénéficiaire, ne vaut que pour au maximum cinq années, il est possible à une commune de maintenir un terrain en emplacement réservé tant que le propriétaire de ce terrain n'utilise pas son droit de délaissement. Ceci étant, laisser pendant quarante années un terrain en emplacement réservé a néanmoins été considéré comme abusif par la jurisprudence.¹

¹ CE, 17 mai 2002, *Klegall*, RDI 2002, p335 ; Constr.urb. 2002 ; Dr.adm. 2002 n°155.

TITRE DEUXIEME

**LES PROCEDURES INSTITUANT DES SERVITUDES DE
DFCI SUR LES FONDS PRIVES**

Le Titre Premier avait pour objet de démontrer qu'il était parfaitement possible, en l'état actuel de la législation et pour la réalisation d'une piste et aménagements de DFCI, de contraindre un particulier, par voie d'expropriation ou inscription d'un emplacement réservé, à céder son terrain à la personne publique maître d'ouvrage.

Toutefois, et c'est là un immense avantage sur le plan financier compte tenu du coût d'une expropriation, un arrêté préfectoral peut également, sur initiative du maître d'ouvrage, imposer à un particulier la construction de la piste sur sa propriété. Le particulier restera alors propriétaire de l'emprise de la piste, mais son droit de propriété ne sera plus entier. En l'occurrence, le droit réel qui frappe le fonds privé est dit « servitude » et le maître d'ouvrage en est le bénéficiaire.

Sans passer par un arrêté préfectoral, le maître d'ouvrage peut aussi conclure avec le (ou les) propriétaire(s) foncier(s) concerné(s) une convention ayant le même effet, c'est-à-dire créatrice d'une servitude de type DFCI.

Les servitudes constituent des charges à la fois réelles et perpétuelles. D'une part, elles suivent le fonds en quelques mains qu'il passe lors d'éventuelles mutations de propriété (à condition bien entendu d'avoir été publiées à la conservation des hypothèques) et, d'autre part, elles demeurent indéfiniment en l'absence de toute cause d'extinction (ce qui différencie les servitudes des autres droits réels tels l'usufruit ou l'hypothèque).

Or, comment en est-on arrivé à conclure que la notion de servitude pouvait s'appliquer aux pistes et aménagements de DFCI ? Par ailleurs, quels sont les types de servitude susceptibles d'être créées à cette fin ?

Chapitre 1 : La question de l'applicabilité du droit des servitudes aux pistes et aménagements de DFCI.

Il existe plusieurs catégories et sous-catégories de servitudes. En premier lieu, l'article 639 du code civil retient que les servitudes dérivent « *ou de la situation naturelle des lieux, ou des obligations imposées par la loi, ou des conventions¹ entre les propriétaires* ». Le législateur prend donc uniquement en compte la façon dont sont instituées les servitudes pour distinguer :

- les servitudes naturelles (articles 640 à 648 du code civil) : elles ne peuvent intéresser les pistes et ouvrages de DFCI. Le code civil donne une liste exhaustive des situations concernées. Aucune de ces situations n'étant susceptible de concerner la lutte contre les feux de forêt, nous ne les étudierons donc pas.
- les servitudes légales (articles 649 à 685-1)
- les servitudes établies par le fait de l'homme (articles 686 à 710)

En revanche, servitudes établies par le fait de l'homme et servitudes légales méritent d'être analysées avec une grande attention.

Section 1 : Pour les servitudes établies par le fait de l'homme.

Sous l'expression « servitudes établies par le fait de l'homme », le code civil englobe toutes les servitudes résultant d'une manifestation de la volonté humaine. Cependant, l'expression de cette volonté peut prendre des formes tout à fait diverses, à savoir : convention, testament, prescription, destination du père de famille, etc.

Or, seules les servitudes issues de conventions et celles acquises par prescription semblent susceptibles d'intéresser notre propos, puisque les autres peuvent difficilement échoir à une personne publique.

Définie de façon générale par l'article 637 du code civil, « *une servitude est une charge imposée sur un héritage² pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire* ». C'est cette définition qui vaut pour les servitudes établies du fait de l'homme, alors que les servitudes légales en diffèrent.

Cette étude concernant seulement l'hypothèse dans laquelle une piste de DFCI et ses aménagements seraient construits sur le terrain d'une personne privée propriétaire, l'existence d'une charge frappant le fonds privé ne fait ici pas le moindre doute.

Mais de quelle charge s'agirait-il précisément ? En toute logique, celle-ci tiendrait essentiellement dans un droit de passage sur le terrain privé, un droit de passage cependant

¹ Ce n'est pas de servitudes établies par « *conventions entre les propriétaires* » que l'article 639 du code civil aurait normalement dû parler mais bien de servitudes établies par le fait de l'homme, véritable troisième catégorie de servitudes. Certes, les servitudes établies par le fait de l'homme englobent les servitudes conventionnelles, mais pas seulement.

² Le mot « héritage » est à entendre ici comme synonyme du mot « immeuble ».

particulier, car permettant la circulation des engins de DFCI. Le droit de traverser le fonds privé devrait aussi s'accompagner du droit d'aménager un itinéraire prédéfini, de telle sorte que des engins très lourds et très volumineux puissent passer sans difficulté.

Par ailleurs, et c'est là tout le nœud du problème, conformément à l'article 637, « *l'existence d'une servitude exige un fonds dominant et un fonds servant¹* », c'est-à-dire au moins deux propriétaires et deux propriétés différentes, en général voisines et souvent contiguës. Les fonds servants étant ceux qui supportent la servitude, le fonds dominant celui qui en bénéficie. La servitude recherchée consistant en une servitude de passage de type DFCI instituée sur des terrains privés, le bénéfice procuré au fonds dominant est sa protection contre l'incendie.

Ainsi donc, la notion de servitude appliquée aux pistes et aménagements de DFCI supposerait ; d'une part, que la personne publique, maître d'ouvrage des travaux, soit propriétaire des espaces boisés qu'elle entend protéger du feu ; d'autre part, que les servitudes de passage qui frappent les propriétés des particuliers permettent l'acheminement des moyens de secours jusqu'à cet espace boisé. Autrement dit, une piste, qui traverserait plusieurs propriétés privées et qui serait créée par juxtaposition de servitudes de passage de type DFCI, devrait nécessairement aboutir à un espace boisé dont la personne publique serait propriétaire. Dans ce cas de figure, les propriétés privées traversées par la piste sont les fonds servants, et l'espace boisé appartenant à la personne publique le fonds dominant.

Le bon sens veut évidemment que, dès lors qu'une piste et des aménagements de DFCI sont créés sur des fonds privés, ces réalisations contribuent également à leur propre protection contre les feux de forêt.

Dernière condition imposée par l'article 637 du code civil, la servitude doit être instituée pour « *l'usage* » et « *l'utilité* » du fonds dominant. Dès lors, en quoi une piste de DFCI, couverte par une servitude de passage et construite pour protéger un fonds dominant des flammes, intéresse-t-elle l'usage et l'utilité qui peuvent être retirés de ce fonds dominant ? Etant par nature très peu exploitées, les forêts méditerranéennes ne sauraient être protégées contre l'incendie que selon des préoccupations environnementales, faunistiques, floristiques et, par dessus tout, afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. Dès lors, les termes d'« usage » et d'« utilité » de l'article 637 apparaissent de prime abord mal adaptés pour s'apparenter à ce type d'intérêts. Toutefois, la jurisprudence ayant admis qu'un simple avantage de commodité ou d'agrément suffisait à justifier l'existence d'une servitude², on peut très bien considérer que les forêts communales par exemple servent à l'agrément des promeneurs.

Par conséquent, si l'on suit la lettre de l'article 637, il semblerait que les pistes et aménagements DFCI puissent se voir appliquer le régime juridique des servitudes établies par le fait de l'homme. L'emploi du conditionnel exige néanmoins un examen minutieux des deux types de servitude établies par le fait de l'homme pouvant, a priori, être utilisés aux fins de construire une piste de DFCI pérenne, à savoir la servitude conventionnelle et la servitude acquise par prescription.

¹ Civ 3^e, 22 juin 1976 : Defrénois 1977.46, note Frank.

² CA Montpellier, 16 janvier 1967, Gaz.Pal.1967, I, jur. p 233 ; RTD.civ. .1967, p 663, obs. Bredin.

Paragraphe 1 : Peut-on instituer une servitude conventionnelle pour créer une piste de DFCl et assurer le passage des engins de secours ?

Il s'agit en réalité ni plus ni moins que de savoir si une convention, grevant d'une servitude un terrain appartenant à un propriétaire personne privée, peut être passée entre ce propriétaire et une personne publique, et ce pour la seule défense de la forêt contre l'incendie. A priori rien ne l'interdit, à condition toutefois de respecter certaines conditions. Précision capitale : il s'agirait là d'une procédure toute théorique puisque ni la jurisprudence, ni la doctrine ne se sont, à ce jour, prononcées sur la question. Consultons donc le code civil.

Les dispositions de l'article 686 concernent les servitudes établies par le fait de l'homme au sens large, c'est-à-dire toutes les servitudes résultant d'une manifestation de volonté. Cependant, elles ne seront ici étudiées qu'en tant qu'elles permettent l'établissement d'un type bien précis de ces servitudes, la servitude conventionnelle.

D'après cet article, « *il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds, et pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public. L'usage et l'étendue des servitudes ainsi établies se règlent par le titre qui les constitue ; à défaut de titre, par les règles ci-après* ».

Pour comprendre le raisonnement progressif suivi ici, procédons à une analyse de cet article, membre de phrase par membre.

1. « *Il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés ...* » :

D'une part, le législateur permet aux propriétaires fonciers voisins de conclure une convention afin d'instituer une servitude sur une ou plusieurs de leurs propriétés. C'est là bien évidemment une donnée indispensable à la construction d'ouvrages DFCl sur un fonds privé.

D'autre part, il va de soi, conformément à l'article 637, que cette servitude devra être établie au profit d'un ou de plusieurs autres fonds. Par conséquent, une personne publique peut tout à fait conclure une convention avec une personne privée afin de voir grever les terrains de cette dernière d'une servitude, mais ce à la condition que cette servitude profite à un fonds dont la personne publique serait propriétaire, une forêt en l'occurrence.

2. « *...telles servitudes que bon leur semble ...* » :

La construction d'une piste DFCl et de ses aménagements sur un terrain privé apparaît donc envisageable. Il n'est plus ici question d'usage et d'utilité comme dans l'article général 637. Par contre, si l'on admet qu'une piste de DFCl puisse être couverte par des servitudes de passage conventionnelles, cette piste doit nécessairement aboutir au fonds dominant, c'est-à-dire à la zone forestière dont la personne publique, maître d'ouvrage, est propriétaire. Puisque, pour des raisons de sécurité, il est recommandé que les pistes de DFCl ne se terminent pas en cul-de-sac, on pourrait très bien imaginer que plusieurs servitudes de passage conventionnelles, ajoutées les unes aux autres, permettent à la piste de gagner le fonds dominant, puis d'en ressortir par un autre itinéraire.

3. « ...pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds ... » :

Dans le cas d'une piste DFCI, la servitude est bien imposée au fonds du particulier et non à la personne de ce dernier, ni en faveur du propriétaire dominant, c'est dire que le particulier n'est tenu à aucune obligation de faire et que la personne publique ne retire aucun bénéfice direct de l'opération. La servitude est aussi imposée au profit d'un fonds, à savoir les terrains boisés à protéger contre l'incendie et appartenant à la collectivité.

En réalité, on retrouve ici l'exigence du fonds servant et du fonds dominant de l'article 637.

4. « ...l'usage et l'étendue des servitudes ainsi établies se règlent par le titre qui les constitue ; à défaut de titre par les règles ci-après ... » :

Le titre est l'acte qui reconnaît l'existence de la servitude. Pour faciliter la preuve de ce titre, le mieux est de conclure une convention, même si la notion de titre est plus large et recouvre d'autres modalités de création. La jurisprudence précise : « S'il s'agit d'une servitude conventionnelle, le titre fixe définitivement l'étendue de la servitude et ses modalités d'exercice, qui ne peuvent être modifiées que d'un commun accord entre les propriétaires des fonds dominant et servant...¹ ».

Toutefois, le titre peut très bien ne pas fixer l'usage et l'étendue des servitudes. S'il reste muet, les règles supplétives prévues à l'article 687 trouvent application : à savoir que « les servitudes sont établies ou pour l'usage des bâtiments, ou pour celui des fonds de terre », ce qui, il faut bien le dire, ne change rien par rapport au dernier alinéa de l'article 686. En effet, les servitudes de DFCI sont évidemment créées pour l'usage des fonds de terre.

En conclusion de ce qui vient d'être dit, il semble possible pour une personne publique d'établir des servitudes de passage de type DFCI sur des terrains appartenant à des particuliers. Pour ce faire, elle doit conclure avec ceux-ci une convention portant sur l'usage et l'étendue de la servitude, et imaginer le tracé de la piste de telle sorte qu'il conduise à un terrain dont elle est propriétaire.

Paragraphe 2 : Peut-on acquérir par prescription le droit de faire passer des engins de lutte contre l'incendie sur un fonds privé ?

Prenons l'hypothèse suivante :

Une personne publique aurait créé, sur une propriété appartenant à un particulier, une piste et des aménagements DFCI. Pour ce faire, la personne publique n'aurait à aucun moment demandé l'autorisation du particulier, lequel continuerait par ailleurs à se comporter comme le véritable propriétaire du fonds sur lequel passe la piste.

La personne publique peut-elle acquérir cette servitude de passage DFCI par prescription ?

Tout d'abord, il faut savoir que toutes les servitudes, quelles qu'elles soient, revêtent deux caractéristiques. Elles sont à la fois forcément, ou continues ou discontinues, et à la fois forcément, ou apparentes ou non apparentes.

¹ Civ 3^{ième}, 7 mars 1984 : Bull.civ III, n°66.

D'après l'article 690, « *les servitudes continues et apparentes s'acquièrent par titre, ou par la possession de trente ans* » (c'est-à-dire par prescription). Par contre, l'article 691 énonce que toutes les servitudes autres ne peuvent s'acquérir que par titre. Il faut entendre par là toutes les servitudes qui sont discontinues, apparentes ou non, et toutes les servitudes continues qui sont non apparentes. Pour information, il faut relever une exception à cette règle, lorsque ces servitudes sont l'accessoire d'une servitude continue et apparente.¹

Avant d'aller plus loin, une définition des notions de continuité et d'apparence s'impose.

Les pistes et aménagements de DFCI, des servitudes continues ?

Pour la notion de continuité, il convient de se reporter à l'article 688 : « *Les servitudes sont continues, ou discontinues. Les servitudes continues sont celles dont l'usage est ou peut être continu sans avoir besoin du fait actuel de l'homme : tels sont les conduites d'eau, les égouts, les vues et autres de cette espèce. Les servitudes discontinues sont celles qui ont besoin du fait actuel de l'homme pour être exercées : tels sont les droits de passage, puisage, pacage, et autres semblables* ».

Ainsi définis, ces deux types de servitude sont fonction, pour leur usage, du besoin ou du non besoin dans le fait actuel de l'homme. Il apparaît donc essentiel de déterminer ce que signifie la formule « fait actuel de l'homme ». D'après la jurisprudence, le fait actuel est le fait indispensable à l'exercice de la servitude, il ne faut pas le confondre avec le fait antérieur qui a permis cet exercice². Autrement dit, il ne s'agit pas de savoir si, par des travaux, par des réalisations, l'homme a permis à cette servitude d'être exercée, mais seulement de savoir si l'homme a besoin d'être physiquement présent pour que cette servitude s'exerce de façon continue.

Par exemple, la jurisprudence a décidée que « *ne saurait être considérée comme discontinue une servitude qui peut s'exercer d'elle-même de façon continue, (...), encore que l'usage n'en soit qu'intermittent et comporte, pour sa suspension ou sa reprise, l'intervention de l'homme*³ ». Dans cette affaire, la prise d'eau dans un étang au moyen d'une vanne nécessitait bien l'intervention de l'homme pour actionner la vanne, mais, une fois celle-ci actionnée, la servitude n'avait nul besoin de l'homme pour s'exercer de façon continue. Par ailleurs, toutes les servitudes passives, comme la servitude de ne pas bâtir, sont discontinues.

Il semblerait donc que les servitudes de type DFCI ne puissent être que des servitudes discontinues puisqu'elles nécessitent, pour être exercées, le passage d'engins de lutte contre l'incendie manœuvrés par l'homme. De plus, l'article 688 précise bien que les droits de passage sont des servitudes discontinues.

Les pistes et aménagements DFCI, des servitudes apparentes ?

Quant à la notion d'apparence appliquée aux servitudes, l'article 689 en donne une définition très simple, qu'il n'y a pas lieu d'explicitier davantage : « *Les servitudes sont apparentes, ou non apparentes. Les servitudes apparentes sont celles qui s'annoncent par des ouvrages extérieurs, tels qu'une porte, une fenêtre, un aqueduc. Les servitudes non apparentes sont celles qui n'ont pas de signe extérieur de leur existence, comme, par exemple, la prohibition de bâtir sur un fonds, ou de ne bâtir qu'à une hauteur déterminée* ».

¹ Cass req, 10 novembre 1908, DP 1909, 1, 268.

² Civ. 3^e, 11 mai 1976, Bull. civ III, n°198.

³ Civ. 3^e, 23 juin 1981, Bull.civ.III, n°133.

Par conséquent, les pistes et aménagements de DFCI annoncent des servitudes apparentes.

Dès lors, il est possible de conclure : les pistes et aménagements de DFCI construits sur des fonds privés impliquent des servitudes discontinues et apparentes qui en tant que telles ne peuvent résulter que d'un titre. Elles ne peuvent s'acquérir par prescription.

Section 2 : Pour les servitudes légales.

Il faut entendre par « servitudes légales » les servitudes mentionnées expressément dans une loi ou dans un règlement, mention en dehors de laquelle elles ne peuvent exister. Elles s'appliquent à chaque situation de fait qui réunit les conditions définies par la loi ou le règlement en question. Elle s'imposent donc aux propriétaires fonciers.

La jurisprudence considère que « *l'existence d'un fonds dominant et d'un fonds servant n'est pas essentielle à l'existence d'une servitude créée par la loi*¹ ». Par conséquent, il devient tout à fait possible pour une personne publique de demander l'établissement d'une servitude sur un terrain privé sans pour autant que cette servitude profite à un terrain lui appartenant. Il est fait ici exception à la définition générale de l'article 637 du code civil, ce qui devrait faciliter en soi la création d'une piste et aménagements de DFCI envisagés comme servitude.

Par ailleurs, l'article 649 dispose que « *les servitudes établies par la loi ont pour objet l'utilité publique ou communale, ou l'utilité des particuliers* ». De cet article, résulte la typologie suivante des servitudes légales, lesquelles se divisent en trois sous-catégories :

- les servitudes d'utilité publique. Elles sont instituées par un arrêté préfectoral.
- les servitudes d'urbanisme : elles figurent dans le code de l'urbanisme et sont instituées par le Règlement national d'urbanisme ou par les documents locaux d'urbanisme que sont les POS / PLU. L'article L 123-1 du code de l'urbanisme détermine notamment les servitudes que peuvent instituer les communes dans les PLU.
- les servitudes légales d'utilité privée (articles 653 à 685-1 du code civil). Il s'agit de servitudes prévues par le législateur et s'imposant dans les rapports de voisinage dès lors que fonds servant et fonds dominant se trouvent dans une situation pré-définie. On voit réapparaître ici la distinction fonds servant / fonds dominant.

NB : La doctrine appelle les servitudes d'utilité publique et les servitudes d'urbanisme également « servitudes administratives ».

Il n'est plus ici question de quelque notion d'usage et d'utilité pour un bien immeuble. Point de doute en la matière : la protection des forêts contre l'incendie relève immanquablement de l'utilité publique. La loi n°85-1273 du 4 décembre 1985 insiste en effet sur ce point dans son article 1^{er} : « *La mise en valeur et la protection de la forêt française sont reconnues d'intérêt général* », en soulignant implicitement que l'expression « forêt française » devait être entendue comme l'ensemble des forêts situées en France, c'est-à-dire non seulement les forêts publiques, mais également les forêts privées. Le législateur détaille ensuite les diverses fonctions de la forêt susceptibles d'être couvertes par cet intérêt

¹ Civ 1^{re}, 30 avril 1963 : Bull.civ.I, n°239.

général : « *satisfaire les besoins de la nation en développant la production, la récolte, la valorisation [...] et la commercialisation des produits forestiers* » ; « *assurer la préservation des équilibres biologiques indispensables* » ; « *faciliter l'accueil du public dans le respect des peuplements forestiers et en tenant compte des droits des propriétaires* »

Cependant, l'article 650 ne considère que certains types de travaux comme étant d'utilité publique ou communale: « *Celles (les servitudes) établies pour l'utilité publique ou communale ont pour objet le marchepied le long des rivières navigables ou flottables, la construction ou réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux. Tout ce qui concerne cette espèce de servitude, est déterminé par des lois ou des règlements particuliers.* »

Par conséquent, le pouvoir législatif ou réglementaire doit impérativement intervenir afin de constituer ce type de servitude ; il s'agit là d'une condition *sine qua non* en dehors de laquelle la personne publique ne pourrait voir aboutir sa demande.

Il ne faut pas toutefois penser que la servitude grevant le fonds du propriétaire privé n'est source d'obligations que pour ce dernier. En effet, selon l'article 651 du code civil, la loi crée des obligations réciproques de chaque côté, non seulement pour le propriétaire du terrain grevé donc, mais aussi pour le bénéficiaire de la servitude : « *La loi assujettit les propriétaires à différentes obligations l'un à l'égard de l'autre, indépendamment de toute convention* »

Or, à ce jour, il n'existe qu'un seul texte prévu pour s'appliquer aux pistes et ouvrages DFCI : **la loi n° 85-1273 du 4 décembre 1985 qui crée une servitude de passage et d'aménagement établie par l'Etat pour assurer la continuité des voies de défense des bois et forêts contre l'incendie**. Le chapitre 3 sera consacré à cette servitude. Ne figurant pas dans la liste des servitudes d'utilité publique fixée par décret sous l'article R 126-1 du code l'urbanisme, la servitude dite « de passage et d'aménagement » n'a pas à être annexée au PLU. D'ailleurs, il faut indiquer qu'aucune des servitudes d'utilité publique devant impérativement être indiquées sur le PLU, telle par exemple le Plan de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt (PPRif), n'est susceptible de concerner les pistes et ouvrages de DFCI.

Chapitre 2 : La servitude conventionnelle de passage DFCl.

Par l'expression « servitude conventionnelle de passage DFCl », nous sous-entendons qu'il soit possible, pour la personne publique maître d'ouvrage, de conclure une convention, avec les propriétaires fonciers concernés par le tracé de la piste, afin d'obtenir d'eux différents droits : droit de construire une piste aménagée sur des fonds privés, droit de faire passer dessus les engins de lutte contre l'incendie, et tous les droits qui peuvent leur être éventuellement annexés.

Des conventions de ce type n'ont, semble-t-il, jamais été conclues en France. Il n'y a pas non plus, à notre connaissance, de références jurisprudentielles ou doctrinales en la matière. C'est donc peu de dire le flou dans lequel nous trouvons. Cependant, nous l'avons précédemment souligné, si l'on se reporte aux seuls textes de lois¹, rien ne paraît interdire la constitution d'une telle servitude. Tout ce qui n'est pas prohibé étant censé être autorisé, les développements ultérieurs tiendront pour acquise la « réalité » de cette servitude de DFCl.

Enfin, un parallèle sera établi chaque fois que nécessaire avec la servitude légale de passage et d'aménagement issue de la loi de 1985.

Section 1 : Autorisation de passage – servitude conventionnelle de passage DFCl : les différences.

A première vue, on perçoit mal les différences qui existent entre cette servitude et les simples autorisations de passage que l'on faisait traditionnellement signer aux propriétaires forestiers. Il y en a pourtant plusieurs et elles sont fondamentales.

Tout d'abord, les autorisations de passage, contrairement aux servitudes conventionnelles, n'imposent pas que l'accord soit conclu entre le propriétaire d'un fonds dit « servant » et le propriétaire d'un fonds dit « dominant ». Ici, c'est la liberté contractuelle qui prévaut, et il importe seulement que le maître d'ouvrage contracte avec les propriétaires véritables des fonds qui seront traversés par la piste.

En outre, les simples autorisations de passage ne sont pas opposables aux tiers, mais seulement aux propriétaires qui ont apposé leurs signatures sur le document. En effet, pour être opposable aux tiers, un acte portant sur un droit réel doit préalablement avoir fait l'objet d'une publication à la Conservation des hypothèques. Or, si les autorisations de passage ne font jamais l'objet d'une telle publication, ce n'est pas tant parce que les propriétaires refuseraient alors de l'accorder, mais tout simplement parce que le droit conféré au maître d'ouvrage sur les fonds privés ne correspond à aucun droit réel répertorié. D'aucuns y voient une servitude. Rappelons tout bonnement que les servitudes de DFCl sont soit d'origine légale, soit d'origine conventionnelle, que les servitudes conventionnelles supposent un fonds servant et un fonds dominant, et, les servitudes légales, un texte législatif ou réglementaire spécifique. Par conséquent, ici rien de tout cela.

Partant de ce constat, les autorisations de passage ne peuvent en aucune manière être publiées à la Conservation des hypothèques. Par suite, il est donc impossible pour le maître d'ouvrage de se prévaloir des autorisations de passage contre des tiers.

¹ Cf servitudes du fait de l'homme.

Par contre, toutes les servitudes conventionnelles, en tant que servitudes, doivent être publiées à la Conservation des hypothèques et deviennent ainsi opposables aux tiers. A défaut, elles sont uniquement opposables aux cocontractants de la personne publique maître d'ouvrage.

Enfin, les autorisations de passage ne requièrent, lors de la conclusion de la convention, pas de présence autre que celles du propriétaire foncier et du représentant du maître d'ouvrage. En revanche, le document constitutif d'une servitude conventionnelle doit être passé devant notaire, ce en vue de sa publication, car seuls les actes authentiques peuvent être publiés à la Conservation des hypothèques. Il reviendra alors à l'officier public d'accomplir les formalités de publicité prévues dans un délai déterminé.

Pour information, la réglementation applicable à la publicité foncière a été fixée par les décret n°55-22 du 4 janvier 1955 et n°55-1350 du 14 octobre 1955 que l'on retrouve en intégralité dans le code civil.

Section 2 : Le financement de la servitude de passage DFCI : création et entretien.

En toute logique, le texte qui institue une servitude légale prévoit les obligations de faire et les mécanismes de financement qui y sont rattachés, tant au niveau de la création des ouvrages que de leur entretien.

Pour les servitudes conventionnelles, ces règles sont fixées par les articles 697 et suivants du code civil. Ainsi, l'article 697 retient que « *celui auquel est due une servitude, a droit de faire tous les ouvrages nécessaires pour en user et pour la conserver* ». La personne publique qui a conclu, avec un propriétaire personne privée, une convention frappant le fonds de ce dernier d'une servitude de passage DFCI, peut sur la base de cet article construire tous les ouvrages strictement indispensables au passage des engins de défense : revêtement et damage de la piste, aires de retournement, travaux d'entretien ...

Qui doit prendre en charge les frais inhérents à ces travaux ? Le particulier, propriétaire du fonds servant, ou la personne publique, propriétaire du fonds dominant ? L'article 698 apporte la réponse en énonçant à propos du propriétaire du fonds dominant : « *Ces ouvrages sont à ses frais, et non à ceux du propriétaire du fonds assujéti, à moins que le titre d'établissement de la servitude ne dise le contraire* ». Sauf clause contraire donc ou communauté d'usage de l'assiette de la servitude¹, il appartient à la personne publique, maître d'ouvrage de la piste de DFCI, de financer toutes les dépenses relatives à l'usage et à l'entretien de celle-ci.

Le titre constitutif de la servitude peut également prévoir toute espèce de contrepartie versée par le propriétaire du fonds dominant en échange de la création et de l'utilisation de cette servitude. Or, en l'occurrence, la jurisprudence a retenu que « *s'il était prévu une contrepartie à la servitude, l'absence de cette contrepartie ne peut être invoquée par le propriétaire du fonds servant pour s'affranchir unilatéralement de la servitude*² ». Il s'agira le plus souvent d'une contrepartie financière, mais tout reste concevable à ce sujet pour autant que mention en soit faite dans la convention.

¹ Civ. 3^e, 22 mars 1989, Bull.civ.III, n°71 ; RTD civ.1990, p 526, obs. F. Zénati.

² Civ. 3^e, 21 janvier 1998 : Bull.civ. III, n°18 ; Defrénois 1998.397, obs. Atias.

Le propriétaire du fonds asservi n'est-il donc tenu à aucun frais par rapport à la servitude de passage qui grève son terrain et aux aménagements consécutifs qu'elle nécessite ? La position de la jurisprudence sur ce point est la suivante: « *il résulte du rapprochement des articles 696, 698, 701 et 1382 c.civ que le propriétaire, dont le fonds est grevé d'une servitude de passage, n'est pas tenu d'améliorer ou d'entretenir l'assiette de la servitude, mais seulement d'observer une attitude purement passive, en ne faisant rien qui tende à diminuer l'usage de la servitude ou à la rendre plus incommode. Ce propriétaire ne peut donc être condamné à réparation qu'en cas d'infraction à cette obligation de ne pas faire¹* ». Ainsi, le propriétaire du fonds servant ne doit pas participer à l'amélioration et à l'entretien de la piste de DFCL, il s'abstient seulement d'en contrecarrer l'utilisation par les services de défense, ainsi que le dit implicitement l'article 701 alinéa 1 du code civil. Cela passe parfois par le bon entretien de la portion de propriété non grevée si son dépérissement risque par ricochet de gêner l'exercice de la servitude.

Lorsque l'exercice de la servitude est effectivement contrecarré par les agissements positifs du propriétaire du fonds servant, ce dernier se verra contraint d'engager les frais nécessaires au rétablissement de la servitude en son état antérieur. La jurisprudence de la Cour de cassation vient en effet préciser, d'une part, que « *les articles 697 et 698 sont étrangers au cas où les travaux sont devenus nécessaires à l'exercice de la servitude par suite d'une faute du propriétaire du fonds servant, dont la responsabilité relève du droit commun²* », et dans une décision corrélative, d'autre part, que « *en ce cas, le propriétaire du fonds servant peut devoir supporter la charge des travaux qui sont, par son fait, devenus nécessaires à l'exercice de la servitude³* ». D'ailleurs, la jurisprudence a eu à connaître d'affaires dans lesquelles le particulier, propriétaire du fonds servant, avait construit des ouvrages, bétonnés ou non, empêchant la servitude de s'exercer. Dans un tel cas, il n'y a aucune alternative possible quant à la sanction : « *La démolition est la sanction d'un droit réel transgressé ; viole l'art 701 la cour d'appel qui énonce qu'elle a le choix d'ordonner la destruction d'une construction élevée en violation d'une servitude non altius tollendi ou d'allouer des dommages-intérêts⁴* ». Bien évidemment, la règle définie précédemment s'applique, de sorte que les frais de démolition sont entièrement à la charge du propriétaire actuel du fonds servant. Ainsi, la jurisprudence a pu décider que : « *L'obligation imposée au propriétaire d'un bien grevé d'une servitude de ne rien faire qui puisse y contrevenir ou en diminuer l'usage ou le rendre plus incommode est une charge réelle pesant sur le fonds lui-même et suivant le bien en quelque main qu'il passe. Le propriétaire actuel d'un fonds grevé de servitude non aedificandi doit donc exécuter les travaux de démolition d'ouvrages faits par son auteur en violation de la servitude⁵* ».

Cependant, pour en revenir aux frais d'entretien de la servitude, ceux-ci n'incombent pas obligatoirement au bénéficiaire de la servitude. En effet, l'article 698 prévoit la possibilité d'aménager la convention créant la servitude, de telle sorte qu'il revienne en définitive au particulier d'en supporter les frais d'usage et d'entretien. La charge des dépenses serait ainsi inversée, mais l'article 699 va plus loin en permettant au propriétaire du fonds servant se trouvant dans cette situation d'y échapper en abandonnant sa propriété au propriétaire bénéficiaire de la servitude. Il est écrit : « *Dans le cas même où le propriétaire du fonds assujéti est chargé par le titre de faire à ses frais les ouvrages nécessaires pour l'usage ou la conservation de la servitude, il peut toujours s'affranchir de la charge, en abandonnant le fonds assujéti au propriétaire du fonds auquel la servitude est due* ». C'est ce que l'on

¹ Civ 3^e, 5 déc 1972 : Gaz.Pal.1973.1.136.

² Civ 3^e, 30 janv 1970 : Bull.civ.III, n°82.

³ Civ 3^e, 8 juin 1982 : Bull.civ.III, n°148.

⁴ Civ. 3^e, 4 octobre 1989 : Bull.civ.III, n°183 ; Defrénois 1990.1028, obs. Souleau.

⁵ Civ 3^e, 26 novembre 1970 : Bull.civ.III, n°646.

appelle le déguerpissement¹. D'après B. Boubli, le bénéficiaire de la servitude se retrouve alors automatiquement investi de la propriété du terrain qui servait jadis d'assiette à la servitude, servitude qui disparaît par le jeu de la confusion. Il s'agit donc ici d'une nouvelle possibilité juridique de rendre la piste de DFCI pérenne.

Toutefois, la personne publique propriétaire du fonds dominant n'a pas la possibilité d'imposer au particulier d'abandonner son fonds. Elle ne peut pas non plus s'opposer à la décision de ce dernier de le faire. La jurisprudence en la matière reste constante : « *Le droit d'abandon est unilatéral. L'abandon n'a pas à être accepté par le propriétaire du fonds dominant*² ». Il suffira au particulier de signifier à la personne publique l'acte d'abandon, lequel devra être publié à la Conservation des Hypothèques.

Section 3 : La preuve de la servitude de passage DFCI établie par titre constitutif.

Pour les servitudes d'utilité publique, la question de la preuve ne se pose pas puisqu'elles sont établies par arrêté préfectoral.

En revanche, des difficultés pourraient survenir pour rapporter la preuve de servitudes de passage DFCI créées par titre constitutif. Dans la droite ligne de l'article 1315 du code civil, la charge de la preuve pèserait sur le demandeur.

Paragraphe 1 : Le titre constitutif de la servitude.

Le titre constitutif de la servitude est un acte juridique, la manifestation d'une volonté créatrice de droits. Le titre constitutif se distingue en cela du titre simplement reconnaissant, écrit qui, sans être aucunement créateur de droits, ne fait que reconnaître l'existence d'une situation juridique existante, en l'occurrence une servitude ancienne.

Pour des raisons ayant trait à la liberté individuelle et au respect de la propriété privée, le titre constitutif ne peut émaner que des propriétaires des fonds servant et dominant, dans le cadre d'une convention, ou du propriétaire du fonds servant seul³.

Il ne s'agira pas forcément de fournir un acte écrit, mais la jurisprudence exige un acte parfaitement non équivoque⁴. Toutefois, afin de faciliter la preuve de la servitude, un écrit demeure bien évidemment souhaitable.

Paragraphe 2 : La preuve de l'existence de la servitude.

Ici le droit commun de la preuve s'applique, mais en partie seulement. Conformément aux articles 1341 et suivants du code civil, l'existence de la servitude se démontre par écrit. A défaut, elle se démontre par présomptions, témoignages en cas de

¹ B. BOUBLI, JCP 1973.I.2518.

² Amiens, 18 mars 1969 : JCP 1969.II.16045, note Goubeaux.

³ Civ 1^{ère}, 21 déc 1964, Bull.civ.I, n°592 : « *La création ou l'existence d'une servitude au profit d'un fonds dominant ne peut trouver son fondement que dans le titre du fonds servant ; peu importe qu'il n'en soit pas fait mention dans les titres de propriété du fonds dominant.* »

⁴ CA Versailles, 19 mai 1994.

commencement de preuve par écrit¹, ou si le litige est inférieur ou égal à 800 euros (ce qui n'est quasiment jamais le cas en matière de DFCI).

La jurisprudence avait un temps admis le serment ou l'aveu comme moyens de preuve. Elle est depuis revenue sur sa position, en considérant que l'aveu du propriétaire du fonds asservi ne peut appuyer que des faits, non des points de droit tels que l'existence d'une servitude de passage².

En revanche, le législateur reconnaît, dans l'article 695 du code civil, que « *le titre constitutif de la servitude, à l'égard de celles qui ne peuvent s'acquérir par la prescription, ne peut être remplacé que par un titre reconnaissant de la servitude, et émané du propriétaire du fonds asservi* ». Par conséquent, un titre simplement reconnaissant d'une servitude, et qui en consacre de manière certaine l'existence³, vaut preuve à condition d'être rapporté par le propriétaire du fonds servant.

Enfin, précision importante et logique, pour que le titre constitutif devienne opposable aux tiers, il doit avoir été soumis aux formalités ordinaires de la publicité foncière.

Section 4 : L'incidence éventuelle de l'usucapion du fonds sur le droit des servitudes.

L'usucapion d'un fonds est l'acquisition de la propriété au terme d'une certaine durée, par prescription donc. En matière foncière, cette durée est fixée par le législateur à trente ans, sauf circonstances particulières pour lesquelles une prescription abrégée de dix ou vingt ans trouve à s'appliquer. Le bénéficiaire de cette acquisition est le possesseur dit *utile* du fonds, c'est-à-dire celui qui a rempli les conditions requises pour usucaper.

¹ Civ 1^e, 4 mai 1964, Bull.civ.I, n°230 ; Civ 1^{ière}, 21 décembre 1964 : Bull.civ.I, n°483 : « *Il peut être suppléé par témoins ou présomptions à l'insuffisance de l'acte invoqué comme titre d'une servitude lorsqu'il existe un commencement de preuve par écrit.* »

² Civ. 3^e, 15 décembre 1993, Bull.civ.III, n°173 : jurisprudence constante.

³ Cass.civ, 29 mai 1894, DP 1894, 1, 508.

Tout d'abord, le possesseur utile doit avoir manifesté *corpus*¹ et *animus*² par rapport au terrain concerné. Sa possession doit en outre remplir les conditions de l'article 2229 du code civil, à savoir être et avoir été continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque, et exercée à titre de propriétaire. Il est à noter que la dernière de ces conditions se confond avec la notion d'*animus*. Rentrer plus avant dans le détail de ces conditions nécessiterait de trop longues digressions, eu égard de leur intérêt limité par rapport au sujet de notre étude.

L'article 2227 du code civil énonçant que « *l'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer* », une personne publique peut donc parfaitement devenir propriétaire d'un terrain par prescription.

Par ailleurs, nous avons vu qu'une personne publique qui, en tant que maître d'ouvrage, fait construire une piste et des aménagements de DFCI sur un fonds privé, ne peut en principe acquérir cette servitude par prescription.

Or, que se passe-t-il lorsqu'il s'agit du même fonds ? Autrement dit, est-il possible qu'une personne publique qui bénéficie d'une servitude de passage DFCI sur un fonds privé devienne, par écoulement de temps et dans le respect des conditions de l'article 2229, propriétaire de ce fonds ? En admettant que cela soit permis, y-a-t-il certaines règles restrictives et surtout quelles sont les incidences de ce mécanisme vis à vis de la servitude ?

¹ Le *corpus* est l'exercice, par l'accomplissement d'actes matériels, du droit de propriété, mais sans forcément en être titulaire. Conformément à la définition de l'article 2228 du code civil, le *corpus* peut s'exercer :

- soit par la détention d'une chose ou d'un droit, ce qui signifie, dans le cas d'un bien foncier, d'actes d'occupation réelle.
- par la jouissance de la chose ou d'un droit.

En revanche, on peut s'étonner que l'accomplissement d'actes juridiques, tels un acte de disposition, ne puissent constituer le *corpus*. La jurisprudence en a décidé ainsi parce que, en réalité, l'accomplissement de tels actes pourrait être fait par n'importe qui. En effet, n'importe qui peut accomplir l'acte de vendre un bien ou de le donner à bail, sans en être propriétaire ou sans même le posséder (bien entendu, en ce cas, la vente est illégale, mais ce n'est pas cet aspect des choses qui importe ici).

Par ailleurs, et c'est là une précision capitale à apporter, entrer en possession nécessite impérativement l'accomplissement d'un acte matériel dont l'initiative émane de celui qui entend posséder la chose. Par contre, pour être poursuivie, la possession ne requiert pas la commission d'autres actes matériels.

Enfin, l'article 2228 considère que le *corpus* peut être constitué par des actes effectués par un intermédiaire agissant au nom du possesseur.

² L'*animus domini* ou *animus possidendi* est l'élément psychologique de la possession.

En effet, le possesseur doit avoir toujours considéré la chose comme lui appartenant, même s'il se savait dépourvu de droit réel sur celle-ci. La mauvaise foi (un voleur) ou la bonne foi (quelqu'un qui croit être propriétaire parce qu'il a été trompé) du possesseur n'est pas à prendre en compte. A défaut d'*animus*, il n'y a pas possession, mais seulement détention pour autrui.

En outre, une fois la possession constituée par l'un des actes matériels du corpus, celle-ci n'a plus besoin, par la suite, de tels actes pour perdurer. Par contre, si le possesseur perd l'*animus*, c'est-à-dire s'il n'a plus subitement l'intention de se conduire en véritable propriétaire de la chose, il perd la possession sur la chose et devient simple détenteur. On dit que la possession se conserve *animo solo* conformément au droit romain.

Pour mieux comprendre cette hypothèse, il convient de se reporter aux observations faites par H. Périnet-Marquet à propos d'un arrêt récent de la Cour de Cassation¹.

La cour d'un immeuble était grevée d'une servitude de passage au profit d'une tierce personne. Or, cette dernière bénéficiait de la servitude par acte notarié de 1949 et avait, sans aucune autorisation, fait construire un muret empiétant sur la cour. L'immeuble est vendu et les nouveaux propriétaires demandent en justice la démolition du muret, demande à laquelle fait droit la Cour d'appel. Après pourvoi en cassation, la juridiction suprême casse l'arrêt d'appel en estimant que : « *l'existence d'une servitude de passage n'était pas de nature à exclure l'acquisition par prescription du sol du fonds servant* »².

Ainsi donc, l'existence d'une servitude de passage, servitude discontinue, qui en tant que telle ne peut s'acquérir par prescription, n'empêche pas l'acquisition, par usucapion et par le propriétaire du fonds dominant, de tout ou partie du fonds qui lui sert d'assiette. « *L'impossibilité de prescription de la servitude n'empêche pas celle de son assiette* », dit H. Périnet-Marquet en rappelant que ce n'est pas là une solution jurisprudentielle nouvelle.

En réalité, deux cas de figure sont à distinguer :

➤ si la servitude de passage résulte d'un titre :

Les actes de possession conformes à l'article 2229 du code civil, et étrangers à la simple utilisation de la servitude, font échoir au bout de trente ans la propriété du fonds possédé dans le patrimoine du propriétaire du fonds dominant. C'est précisément la situation de l'arrêt susvisé et H. Périnet-Marquet note à ce propos que « *si l'existence d'une servitude de passage n'est pas de nature à exclure l'acquisition, par prescription, du sol du fonds servant, encore faut-il que cette acquisition se manifeste par des actes indépendants du simple exercice de la servitude* (tel ici la construction du muret). *Un tout autre raisonnement conduirait toute servitude de passage à se transformer, au bout de 30 ans, en propriété du bénéficiaire du fonds dominant, ce qui est bien évidemment inacceptable* ». En effet, il paraît évident que l'exercice normal d'une servitude accordée par titre ne saurait donner droit à usucapion au bout de trente ans, puisque, ce faisant, le bénéficiaire ne manifesterait pas d'*animus domini* et que sa possession serait, en raison du titre, équivoque.

De plus, lorsqu'il y a usucapion du fonds, la servitude ne conserve plus aucune raison d'être, puisqu'il y a réunion sur une même tête des qualités de propriétaire des fonds servant et dominant. On dit qu'il y a extinction de la servitude pour cause de confusion, conformément à l'article 705 du code civil : « *Toute servitude est éteinte lorsque le fonds à qui elle est due, et celui qui la doit, sont réunis dans la même main* ».

➤ si la servitude de passage est une servitude de fait :

C'est la situation dans laquelle une piste de DFCI et ses aménagements seraient construits et utilisés depuis trente ans sur un fonds privé laissé à l'état d'abandon par son propriétaire, lequel semblerait en outre avoir complètement renoncé à l'*animus* sur ce fonds.

¹ Civ 3^e, 4 octobre 2000, JCP G 2001, I, 305, n°1, obs Périnet-Marquet.

² C'est une jurisprudence constante : Cass req, 7 fév 1883, DP 1884, I, 128 : « *Si une servitude de passage ne peut être établie que par titre, il en est autrement de la copropriété d'un chemin, qui peut l'être par la prescription* » ; Civ. 21 juin 1921, S.1922,I, p 361 note Solus ; Cass civ. 22 octobre 1924, Gaz.Pal, 1924, 2, 695 ; Civ, 21 janvier 1947, JCP, 1947, II, n°3754 note Becqué.

Ce qu'écrivait P. Fontrier à ce sujet dans son mémoire de DEA¹ ne laisse pas de place au doute : il y affirme l'acquisition de la propriété de l'assiette par l'utilisation trentenaire et non interrompue du passage. De même, E. Becqué formulait déjà en 1947 dans ses observations à propos d'un arrêt de cassation : « *une jurisprudence bien établie tourne la prohibition légale de l'usucapion des droits de passage, en décidant que des faits caractéristiques de jouissance ont pu mener à l'usucapion d'un droit de copropriété ou même de propriété privative sur une desserte (chemin, corridor, ruelle, cour, ici balcon) utilisée par celui qui traverse le fonds d'autrui* »².

Ainsi, si un litige de la sorte, relatif à une piste de DFCI, devait un jour survenir, ce qui n'a jamais encore été le cas, la jurisprudence retiendrait vraisemblablement que l'utilisation de cette piste par les services de secours, durant trente ans, constituent des actes de jouissance, au sens des articles 2228 et 2229 du code civil, actes de jouissance qui permettent d'usucaper la propriété de l'assiette de la piste.

M. Périnet-Marquet justifie cette position doctrinale en disant que « *celui qui utilise un fonds sans aucun titre est dans une situation de fait exclusive. Le propriétaire du fonds subissant le passage ou l'occupation peut donc réagir très aisément à une occupation prolongée de son fonds faite par une personne sans aucun droit sur lui. Son abstention peut donc être considérée comme étant un signe manifeste de désintérêt de sa propriété.* »

Section 5 : L'extinction pour non-usage trentenaire des servitudes de passage DFCI établies par titre.

Le législateur et la jurisprudence admettent différentes causes d'extinction des servitudes, à savoir impossibilité d'usage, confusion, non-usage, perte ou disparition de la chose sur laquelle portait la servitude, terme extinctif, condition résolutoire et renonciation. Par contre, l'utilité ou l'inutilité de la servitude pour le propriétaire du fonds dominant n'a pas à être appréciée par le juge, il ne s'agit pas d'une cause d'extinction de la servitude³. Il a pu néanmoins être décidé que l'exercice d'une servitude inutile ne saurait continuer sans caractériser un abus de droit manifeste⁴.

En réalité, seule l'extinction des servitudes pour non-usage méritent un examen approfondi, car les autres causes d'extinction ne soulèvent que très peu de difficultés.

Sur ce point, l'article 706 du code civil dispose : « *La servitude est éteinte par le non-usage pendant trente ans* ». De prime abord, il semblerait que cette règle ne soit pas applicable aux servitudes légales, car inscrite dans le chapitre du code qui concerne seulement les servitudes établies par le fait de l'homme. En effet, et même si la jurisprudence a pu admettre l'extinction par prescription dans le cas d'une servitude de vue, servitude légale⁵, d'une façon générale, on ne saurait prescrire contre la loi.

L'article 706 s'applique donc, sauf rarissime exception prétorienne, uniquement aux servitudes établies par le fait de l'homme, les servitudes légales étant normalement par nature imprescriptibles.

¹ P. Fontrier, *Le rôle de la prescription dans le droit des servitudes*, pp 52-54.

² Civ, 21 janvier 1947, JCP, 1947, II, n°3754 note Becqué.

³ Civ 3^{ème}, 3 novembre 1981 : JCP 1982.II.19909, note Barbiéri.

⁴ Pau, 17 janvier 1968, JCP. 1969, II, n°15878.

⁵ Civ 3^{ème}, 12 novembre 1975, R.T.D.civ 1976, p 802, obs. Giverdon.

Paragraphe 1 : Les interrogations relatives au non-usage de la servitude conventionnelle de passage DFCI.

En droit des servitudes, le non-usage se définit comme la non-utilisation de la servitude. Autrement dit, cela signifie qu'aucun des actes matériels synonymes d'utilisation de la servitude n'a été accompli.

Immédiatement, la première question qui se pose est de savoir si l'entretien de l'assiette de la servitude de passage DFCI est ou non assimilé à l'utilisation de celle-ci. Autrement dit, est-ce qu'un acte d'entretien de l'assiette d'une servitude de passage, tel par exemple le damage de certaines portions détériorées de la piste, interrompt le délai trentenaire de la prescription extinctive ? En jurisprudence, le problème n'a, semble-t-il, jamais été soulevé.

D'un côté, la logique voudrait que les actes d'entretien, qui justement sont destinés à faciliter l'utilisation de la servitude de passage, ne soient pas confondus avec celle-ci.

De l'autre, on pourrait objecter que, si la servitude a été établie pour le passage des engins de lutte contre l'incendie, les actes d'entretien servent également la protection des massifs forestiers.

Quoi qu'il en soit, il apparaîtrait profondément choquant qu'une piste de DFCI, entretenue régulièrement pendant trente ans, puisse être fermée par le propriétaire foncier pour la raison qu'elle n'aurait jamais été empruntée par les sapeurs-pompiers durant cette période. A défaut d'arrêt en la matière, c'est là un point qui demeure néanmoins en suspens.

Par ailleurs, pour en revenir à la notion communément admise d'utilisation, il importe seulement que la servitude ait été utilisée, soit au nom du propriétaire du fonds dominant, soit au nom du fonds. Ceci a pour conséquence que toute personne qui utiliserait la servitude, par exemple le propriétaire du fonds servant, ou même un tiers, empêcherait son extinction par prescription¹.

Autre interrogation : l'article 706 concerne-t-il, outre le non-usage volontaire, également le non-usage forcé, c'est-à-dire celui qui se manifeste lorsque un événement extérieur rend complètement impossible l'utilisation de la servitude ? Puisqu'en l'occurrence la loi ne dit mot, il n'y a normalement pas lieu d'établir de distinction : l'article 706 devrait donc logiquement englober aussi dans sa formulation le non-usage forcé.

Cependant, certains articles peuvent induire le praticien en erreur. Ainsi sont les articles 703 et 704 du code civil qui parlent implicitement du non-usage forcé. En effet, d'une part, l'article 703 énonce que : « *Les servitudes cessent lorsque les choses se trouvent en tel état qu'on ne peut plus en user* ». Pour les pistes et aménagements de DFCI, il s'agirait principalement de l'hypothèse dans laquelle la voie serait devenue impraticable ou inaccessible, de telle sorte que les services de lutte contre l'incendie ne pourraient plus y passer. Pour pouvoir être alléguée par le propriétaire du fonds servant, il a été jugé, dans le cas d'une servitude de passage, que l'impossibilité d'utiliser le chemin ne saurait résulter d'agissements illicites émanant de ce dernier². D'autre part, l'article 704 du code civil retient que les servitudes qui ont « cessé » pour impossibilité d'usage « *revivent si les choses sont rétablies de manière qu'on puisse en user ; à moins qu'il ne se soit déjà écoulé un espace de temps suffisant pour faire présumer l'extinction de la servitude...* ».

Il convient dès lors d'éclaircir les choses. Tout d'abord, il faut remarquer que les articles 703 et 704 ne parlent à aucun moment d'extinction de la servitude. Il est simplement dit que la servitude cesse, ... mais peut revivre.

¹ P. Fontrier, *op.cit.*, p 59.

² Versailles, 13 janv 1988 : Defrénois 1988.1083, note Goubeaux.

En réalité, conformément aux termes de l'article 706, une servitude ne s'éteint par prescription que si le non-usage forcé s'est prolongé pendant trente ans, ce que confirme d'ailleurs la jurisprudence¹. A l'instant où l'événement qui empêche l'utilisation de la servitude intervient, la servitude « cesse », elle ne « s'éteint » pas. Quelle est donc la différence ? Quand la servitude cesse, elle peut revivre et surtout le droit du propriétaire du fonds dominant à l'utilisation de cette servitude subsiste, car le non-usage est ici indépendant de sa volonté. Quand la servitude est éteinte, elle ne peut revivre et le propriétaire du fonds dominant perd définitivement le droit qui était le sien, sauf l'hypothèse où l'on peut interpréter comme une renonciation² à la prescription extinctive le silence gardé par le propriétaire du fonds servant.

Enfin, il faut souligner que certaines formes d'utilisation d'une servitude établie par titre peuvent être assimilées au non-usage. C'est notamment le cas lorsqu'une servitude est utilisée de manière non conforme à ce qui était prévu par son titre constitutif.

Paragraphe 2 : Le délai de la prescription extinctive pour les servitudes de DFCI.

L'article 706 du code civil est parfaitement clair sur ce point : les servitudes s'éteignent par non-usage trentenaire. Il n'y a donc pas de règle de prescription abrégée comme dans le cas de l'acquisition de la propriété.

En outre, l'extinction de la servitude pourra être retardée par les causes traditionnelles de suspension et d'interruption de la prescription retenues pour l'usucapion.

Toutefois, il paraît intéressant de s'interroger sur le moment du départ du délai de trente ans. L'article 707 dispose en ce sens que : « *Les trente ans commencent à courir, selon les diverses espèces de servitudes, ou du jour où l'on a cessé d'en jouir, lorsqu'il s'agit de servitudes discontinues, ou du jour où il a été fait un acte contraire à la servitude, lorsqu'il s'agit de servitudes continues* ». Une servitude de DFCI étant une servitude discontinue, le délai court donc normalement à partir du dernier acte d'utilisation.

Or, une servitude peut très bien n'avoir jamais été utilisée. Comment se règle alors le problème du point de départ du délai ? Tout simplement, il faut en revenir à l'article 706 « *la servitude est éteinte par le non-usage pendant trente ans* » : le délai commence donc logiquement à courir à partir de la date de création de la servitude.

Enfin, on pourrait parfaitement imaginer qu'une piste et des aménagements de DFCI soient construits, puis non utilisés pendant plus de trente années tout bonnement parce que la forêt n'aurait jamais brûlé dans ce secteur. Ici l'utilisation de la servitude dépend de la survenance d'un événement indépendant de la volonté du propriétaire du fonds dominant.

L'application de la règle du non-usage trentenaire paraîtrait dans ce cas bien trop rigide. La doctrine elle-même reste divisée sur cette question. Une partie³ des auteurs considère que l'article 707 ne laisse en la matière aucune place au doute, en exigeant

¹ Civ 3^{ème}, 10 oct 1984. Bull.civ.III, n°168 : « *L'impossibilité d'exercer une servitude n'entraîne son extinction qu'autant qu'elle s'est prolongée pendant trente ans.* » Pourtant, il faut signaler qu'une décision antérieure avait décidé le contraire en affirmant que « *L'inutilité d'une servitude n'est pas une cause d'extinction d'une servitude, mais l'impossibilité d'en user* » (civ 3^{ème} 3 novembre 1981. JCP 1982.II.19909, note Barbiéri).

² Civ 1^{ère}, 7 juin 1961, D.1962, somm.5 : « *Une servitude non exercée depuis plus de trente ans demeure éteinte par la prescription, quoique l'exercice en ait été repris après ce délai, sans opposition du maître du fonds assujéti, à moins que cet acte d'exercice ultérieur ne puisse s'interpréter comme valant renonciation, de la part du propriétaire du fonds servant, au bénéfice de la prescription* ».

³ Baudry-Lacantinerie et Chauveau, Pardessus, Marcadé et Proudhon.

l'accomplissement d'un acte de jouissance dans le délai de trente ans. L'autre partie¹ préfère s'en tenir à ce que le délai de prescription commence à courir à partir du jour où le propriétaire du fonds dominant, ayant eu raisonnable intérêt à user de la servitude, ait négligé de le faire.

¹ Troplong, Demelombe, Aubry et Rau.

TABLEAU RECAPITULATIF

	PROCEDURE	TEXTES DE REFERENCE	AVANTAGES POUR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE	INCONVENIENTS
<p>Servitude conventionnelle de DFCI</p>	<p>Conventions conclues librement avec chacun des propriétaires fonciers concernés par le tracé de la piste</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p>Inscription de la servitude à la Conservation des hypothèques</p>	<p>Articles 686 à 710 du code civil</p> <p>(droit commun des servitudes établies par convention)</p>	<p>Bien que non spécifique à la DFCI, c'est la procédure permettant la réalisation de travaux et la pérennisation des ouvrages de DFCI la plus rapide qui soit.</p> <p>Au niveau de la convention, la liberté contractuelle prévaut. (Une indemnité peut donc être ou non versée à chacun des propriétaires des fonds asservis.)</p> <p>Les propriétaires des fonds asservis ne doivent pas gêner l'exercice de la servitude.</p>	<p>La piste doit impérativement aboutir à une forêt (fonds dominant), dont la collectivité bénéficiaire de la servitude est propriétaire.</p> <p>Chaque convention doit être passée devant notaire, pour inscription à la Conservation des Hypothèques</p> <p>La réalisation des travaux et l'entretien des ouvrages sont effectués par le propriétaire du fonds dominant et à ses frais, sauf clause contraire.</p>

Chapitre 3 : La servitude légale de passage et d'aménagement DFCI.

La servitude dite « de passage et d'aménagement » est une servitude d'utilité publique. Par nature donc, elle constitue une limitation du droit de propriété au profit d'un intérêt général, s'impose de manière absolue aux propriétaires fonciers et n'exige pas pour s'appliquer l'existence d'un fonds servant et d'un fonds dominant.

Cette servitude a été spécifiquement instituée par la loi du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt. Le législateur entendait ainsi répondre à trois objectifs principaux : permettre la construction sur des terrains privés, sans l'accord des propriétaires, de pistes et aménagements de DFCI ; protéger juridiquement le droit de passage des engins de secours ; être assuré de la pérennité de ces ouvrages. Un décret du 21 décembre 1988 est venu décrire précisément les étapes successives de la procédure à suivre.

Depuis lors, ces textes initiaux ont été modifiés et consolidés. En effet, deux réformes législatives ultérieures, une loi de 1992 et la fameuse loi d'orientation forestière de 2001, sont intervenues. La loi de 2001 s'est accompagnée d'un décret d'application en date du 29 avril 2002 modifiant celui du 21 décembre 1988.

Les dispositions législatives et réglementaires aujourd'hui en vigueur relèvent des articles L 321-5-1* à L 321-5-3* et R 321-14-1* du code forestier. En eux-mêmes, ces articles apportent a priori la meilleure réponse, et la plus claire qui soit, aux interrogations de ceux qui recherchaient vainement un texte explicite, un texte de référence, permettant la construction et la pérennisation des pistes et des ouvrages de DFCI.

Section 1 : La nature de la servitude.

Le législateur enserme la servitude de passage et d'aménagement à l'intérieur d'un cadre rigide et parfaitement défini. En effet, son champ d'application ne laisse aucune place à l'extrapolation jurisprudentielle. Ladite servitude est ainsi édictée « *pour assurer exclusivement la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements¹ de protection et de surveillance des forêts²* ». L'exigence des fonds servant et dominant ayant disparu, le bénéficiaire de la servitude n'a plus à être propriétaire d'un espace boisé situé aux alentours et la piste n'a plus à y conduire : c'est la différence majeure entre la servitude conventionnelle de passage DFCI et la servitude légale.

Il résulte par ailleurs de la disposition précitée que si la piste est utilisée à d'autres fins que la défense contre les incendies, le propriétaire du terrain grevé par la servitude pourrait contester devant le juge administratif l'usage qui est fait de la piste et demander une indemnisation.

Au travers de la formule « *continuité des voies de défense contre l'incendie* », le législateur vise en particulier l'hypothèse dans laquelle la création d'une piste ne recueillerait pas l'accord de tous les propriétaires. Certes, la servitude peut s'appliquer à une portion

¹ Par « équipements », le législateur entend certainement les citernes, postes de guet, etc.

² L 321-5-1 al 1.

seulement de la piste, au cas où le propriétaire de cette portion serait récalcitrant, mais elle peut surtout concerner l'intégralité du tracé d'une piste existante ou à construire. C'est bien le souci de pérennité des ouvrages qui toujours prédomine.

Par ailleurs, et c'est là une disposition de première importance, l'article L 321-5-1* al 7 du code forestier pose pour principe que « *les voies de défense contre l'incendie ont un statut de voies spécialisées, non ouvertes à la circulation générale* ». En s'attachant à doter les voies de DFCI d'un tel statut, le Parlement entend ajouter aux dispositions jadis retenues par la circulaire DFCI du 1^{er} août 1978¹ pour limiter, voire interdire la fréquentation de ces voies.

Hélas, comme l'alinéa 7 précité ne fournit pas d'informations sur ledit statut de voies spécialisées, il faut se reporter à l'article L111-2 al 1 du code de l'urbanisme qui tient pour « *des voies spécialisées non ouvertes à la circulation générale [...] notamment, des autoroutes, voies de défense de la forêt contre l'incendie, pistes pour cyclistes et sentiers de touristes* ». Les mots « voies de défense de la forêt contre l'incendie » ayant été insérés par la loi n°85-1273 de 1985, toutes les pistes DFCI ne sont donc pas concernées, mais seulement celles construites en vertu de la servitude de passage et d'aménagement créée par cette même loi.

L'article L 111-2 précise par ailleurs que « *les propriétés riveraines des voies spécialisées non ouvertes à la circulation générale [...] ne jouissent pas des droits reconnus aux riverains des voies publiques* », ce qui signifie en particulier que les propriétaires riverains ne tiennent de leur qualité aucun droit à utiliser la piste pour accéder à leurs terrains en véhicule automobile. Ils ne détiennent pas de droit d'accès direct comme en matière de voies publiques.

En revanche, la suite de l'article L111-2 semble en apparence particulièrement intéressante, puisqu'elle indique ce qui régit ces voies : « *Les dispositions applicables auxdites voies [...] sont déterminées, soit par l'acte déclarant d'utilité publique l'ouverture de la voie, soit par des règlements d'administration publique* ». Or, d'une part, aucun texte réglementaire n'est jamais venu préciser ce type de dispositions ; d'autre part, la procédure aboutissant à l'établissement d'une servitude de passage et d'aménagement ne prévoit à aucun moment d'acte déclaratif d'utilité publique (c'est-à-dire de DUP). Par conséquent, concernant les voies de défense contre l'incendie, l'article L111-2 al 2 semble totalement inefficace, à moins de penser qu'il revient en réalité au préfet, non seulement d'autoriser la création de la piste (nous le verrons), mais encore d'indiquer les règles qui y sont applicables. S'il répond bien à des préoccupations d'intérêt général, cet arrêté ne saurait en aucun cas être assimilé à une DUP et ainsi reconnaître officiellement l'utilité publique de l'opération projetée.

Quoi qu'il en soit, puisque ces voies sont dites « *spécialisées non ouvertes à la circulation générale* », il semble aller de soi que le bénéficiaire de la servitude peut en limiter la circulation, sans doute même la limiter aux seuls véhicules ayant vocation à utiliser la servitude. Cependant, à défaut de textes ou décisions de justice définissant la circulation générale dans cette hypothèse, il peut paraître hasardeux de se prononcer péremptoirement sur la question.

Enfin, quant au débroussaillage qui peut être effectué en bordure de la bande de roulement, l'article L 321-5-2 décide que « *le bénéficiaire d'une servitude créée en application de l'article L 321-5-1 peut procéder à ses frais au débroussaillage des abords de la voie dans la limite d'une bande de débroussaillage d'une largeur maximum de cinquante mètres de part et d'autre de l'axe de l'emprise* ». Auparavant, sauf accord avec les propriétaires, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoyait le débroussaillage en bordure des pistes répertoriées DFCI, passant sur des fonds privés et non ouvertes à la circulation générale. Un arrêté préfectoral pouvait néanmoins imposer un débroussaillage maximum de 50 m de largeur de part et d'autre de l'emprise des voies

¹ Cf annexe 7.

ouvertes à la circulation publique, que celles-ci appartiennent à des personnes publiques ou à des particuliers.

Section 2 : Les bénéficiaires.

L'article L 321-5-1* al 1 du code forestier indique que « *la servitude est établie par l'Etat à son profit ou au profit d'une autre collectivité publique, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'une association syndicale* ». Par conséquent, les bénéficiaires de la servitude relèvent de quatre catégories juridiques et seulement de celles-ci : Etat, collectivité publique, groupement de collectivités territoriales ou association syndicale.

Par ailleurs, le texte dispose que « *la servitude est établie par l'Etat* », il attribue donc compétence au préfet pour son établissement. Une question essentielle se pose ici par rapport à l'emploi du présent de l'indicatif. Autrement dit, en présence des conditions requises par l'article L 321-5-1, le préfet tient-il de la loi obligation d'établir une telle servitude dans les massifs concernés ? La réponse est affirmative, mais le représentant de l'Etat conserve tout pouvoir d'appréciation pour estimer si ces conditions sont effectivement réunies.

Section 3 : Les restrictions protégeant la propriété privée foncière.

En permettant de frapper de la sorte des propriétés privées, le législateur se devait, en contrepartie, de restreindre les conditions d'établissement de la servitude, tout en prévoyant l'indemnisation des propriétaires des fonds asservis.

Le code forestier, dans son article L 321-5-1* al 4, retient ainsi qu'« *en aucun cas, la servitude ne peut grever les terrains attenants à des maisons d'habitations et clos de murs¹ ou de clôtures équivalentes selon l'usage local* ». Par exemple, n'ont pas été considérées comme attenantes à une habitation, ni une parcelle séparée d'une maison par une cour de 200 m, elle-même traversée par un chemin², ni une parcelle séparée de l'habitation de son propriétaire par une parcelle appartenant à une autre personne³. Faire établir la servitude dans des zones périurbaines semble donc pour le moins délicat, tant pour des pistes à construire que pour régulariser des pistes existantes. Ces dernières débutent d'ailleurs très souvent dans de telles zones. De plus, reste encore pour le maître d'ouvrage à toujours vérifier que les clôtures qui ne sont pas des murs ne soient pas considérées, dans la zone géographique où elles se trouvent, comme équivalentes. La notion de clôture est en cela entendue de manière extensive. Il a été par exemple jugé qu'une clôture puisse être constituée d'arbres têtards et de haies⁴, qu'elle puisse même être entièrement naturelle

¹ *Clos de mur* : mur fait de matériaux durables (maçonné) et qui adhère au sol. Un grillage, une palissade, une clôture de haies vives ou des traverses en bois ne peuvent être considérés comme un mur. (CABINET CHEVREUX ET ASSOCIES – BIOTOPE, *Guide méthodologique pour la création d'une piste ou d'un ouvrage de défense des forêts contre les incendies*, p 24).

² CE, 5 mai 1899, *Guillot*, Leb., p 356.

³ CE, 24 novembre 1950, *Ministre des Travaux publics c/ Bazin*, Leb., p 577.

⁴ CE, 12 février 1915, *De Maussabré*, Leb., p 24.

comme dans le cas d'un escarpement de rochers¹. En pratique, le juge vérifiera surtout que la séparation est bel et bien continue et régulièrement entretenue. Il ne sera donc pas tenu compte de brèches minimales dès lors que le propriétaire a démontré qu'il avait l'intention de les réparer². Par contre, un mur en ruine ayant disparu sur une longueur de 30 m ne saurait être envisagé comme une clôture³.

En outre, l'alinéa 5 de l'article L 321-5-1* demande au bénéficiaire de la servitude de négocier individuellement, avec chaque propriétaire foncier concerné par le passage de la piste sur son fonds, le montant de l'indemnité qui lui sera allouée. Il est parfaitement possible que cette servitude soit constituée à l'euro symbolique, mais évidemment les positions des deux parties peuvent diverger. Cette éventualité est précisément visée par le texte : « *A défaut d'accord amiable, le juge (de l'expropriation) fixe l'indemnité comme en matière d'expropriation* ».

Quant à l'alinéa 6, il retient que « *si l'exercice de cette servitude rend impossible l'utilisation normale des terrains grevés, leurs propriétaires peuvent demander l'acquisition de tout ou partie du terrain d'assiette de la servitude et éventuellement du reliquat de parcelles* ». De prime abord, cette disposition peut paraître déroutante, dans la mesure où ce qu'elle prévoit ressemble fort étrangement à un droit de délaissement, comme en matière d'emplacement réservé. En effet, quel serait l'intérêt d'une servitude d'utilité publique, si, au final, il faudrait pour le maître d'ouvrage tout de même acquérir le fonds ? Or, aller jusqu'à dire que le propriétaire foncier dispose ici d'un droit de délaissement apparaît très excessif. En effet, si une telle demande était formulée par un propriétaire, le juge de l'expropriation apprécierait souverainement les circonstances de l'espèce et pourrait très bien décider de laisser les choses en l'état. En revanche, dans le cas des emplacements réservés, la mise en demeure du propriétaire lie le juge et l'oblige à prononcer l'acquisition. De plus, on ne voit pas très bien a priori en quoi l'exercice de la servitude pourrait s'avérer si formidablement gênant qu'il menacerait l'utilisation normale des fonds asservis. L'alinéa 6 apparaît par conséquent d'application extrêmement limitée.

Enfin, en ce qui concerne l'entretien de la piste et des aménagements de DFCl, la loi de 1985 modifiée et ses déclinaisons diverses restent muettes sur le sujet. On peut donc légitimement penser que cet entretien incombe à la personne publique bénéficiaire de la servitude, conformément à ce qui est prévu pour les servitudes conventionnelles. C'est une solution qui semble évidente.

¹ CE, 31 juillet 1903, *Armelin*, Leb., p 607.

² CE, CE, 12 février 1915, *De Maussabré*, précité.

³ CE, 31 mars 1954, *Département de l'Allier*, Leb., p 204 ; AJDA, 1954. II., p 245.

Section 4 : Où peut-on imposer une telle servitude ?

La servitude de passage et d'aménagement n'a pas vocation à frapper l'ensemble des massifs forestiers français. D'après le législateur, elle trouve à s'appliquer exclusivement :

Paragraphe 1 : Dans les bois classés.

Les textes¹ prévoient que seuls peuvent faire l'objet d'un classement « *les bois situés dans les régions particulièrement exposées aux incendies de forêts* ». La procédure de classement est laissée à l'initiative du directeur départemental de l'agriculture et de la forêt. La décision finale est soumise à arrêté préfectoral ou décret en CE².

Paragraphe 2 : Dans les massifs forestiers des régions et départements énumérés à l'article L 321-6* du code forestier.

Les régions et départements en question sont ceux qui, pour des raisons climatiques au sens large, semblent aux yeux du législateur particulièrement propices à la survenance d'incendies de forêts dévastateurs. La région PACA en fait bien évidemment partie. Cependant, le code forestier exclut les massifs à risques faibles figurant sur une liste établie par le préfet dans chaque département.

Section 5 : Les deux procédures permettant l'établissement de la servitude.

Il existe effectivement deux procédures permettant la création d'une servitude de passage et d'aménagement. Toutes les règles qui leur sont relatives figurent à l'article R 321-14-1* du code forestier. Pour certaines étapes, ces procédures sont identiques, parfois assez similaires, mais la différence essentielle vient de ce que l'une nécessite une enquête publique et l'autre non.

¹ L 321-1, L 321-2, R 321-1 à R 321-5 du code forestier.

² Concrètement, le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt établit tout d'abord des propositions de classement par massif forestier avec indication des communes concernées, en considérant divers paramètres (ex : climat, vent, ...). Il adresse ensuite ses propositions au préfet qui consulte les conseils municipaux, puis le Conseil Général ou la commission départementale. S'il n'y pas d'opposition, un arrêté préfectoral intervient, prononçant le classement. Si des réserves ou objections sont formulées, le préfet transmet le projet au ministre de l'agriculture en vue du classement par décret après avis du CE.

Paragraphe 1 : La distinction fondamentale entre les deux procédures : exigence ou non d'une enquête publique ?

D'une part, il existe une procédure allégée ne nécessitant pas d'enquête publique. Celle-ci est d'une durée minimale d'environ 6 mois. D'autre part, il est prévu une procédure avec enquête publique obligatoire et d'une durée minimale d'environ 7 mois.

Bien évidemment, il n'y a pas de choix possible pour le bénéficiaire de la servitude, l'une des deux procédures étant beaucoup plus lourde que l'autre.

L'article L 321-14-1* al 3 indique les cas dans lesquels l'enquête publique est obligatoire à l'établissement de la servitude :

- « *lorsque l'aménagement d'une voie nécessite une bande de roulement d'une largeur supérieure à 6 m ou une assiette de servitude d'une largeur supérieure à 10 m* ».
- « *lorsque l'établissement d'un équipement de protection ou de surveillance de la forêt nécessite une assiette de servitude supérieure au double de l'emprise au sol de cet équipement, y compris les places de retournement nécessaires aux engins de surveillance et de lutte, ou lorsque l'emprise au sol de l'équipement prévu est supérieure à 200 m²* ».

Quoi qu'il en soit, le dernier alinéa de l'article R 321-14-1* retient que, pour l'une et l'autre des deux procédures, « *lorsque des aménagements sont nécessaires, le propriétaire de chacun des fonds concernés en est avisé par le bénéficiaire de la servitude dix jours au moins avant le commencement des travaux, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette lettre indique la date du début des travaux ainsi que leur durée probable.* »

Paragraphe 2 : Les étapes des deux procédures.

Sous-paragraphe 1 : La procédure allégée.

Tout d'abord, le dossier du projet de servitude doit être établi par le bénéficiaire de la servitude, ce en partenariat avec les services de l'Etat compétents (c'est-à-dire avec la DDAF).

Une fois achevé, le dossier est transmis au préfet qui « *prend l'avis des conseils municipaux des communes intéressées et celui de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ; à défaut de réponse dans le délai de deux mois, cet avis est réputé favorable* ».

Un affichage et une publication du projet de servitude sont ensuite imposés, afin d'informer les propriétaires et les ayants droits que leurs terrains risquent d'être grevés. Les propriétaires et les ayants droits ont alors deux mois pour communiquer au préfet leurs observations.

Au terme de ce délai et au vu des éléments dont il dispose à cet instant, le préfet prend un arrêté par lequel il décide ou non de créer la servitude projetée.

Cet arrêté doit ensuite être affiché pendant deux mois dans les communes du lieu de situation de la servitude, ce à la diligence du préfet, et doit également être notifié par lettre recommandée, avec demande d'avis de réception, à chacun des propriétaires des fonds concernés.

Par contre, ni la loi, ni le décret d'application ne précise si la servitude doit faire ou non l'objet d'une publication à la Conservation des hypothèques. Il est de toute façon certain que

l'intervention d'un notaire n'a pas lieu d'être ici, sauf pour faciliter éventuellement les formalités de publication, puisque l'arrêté préfectoral est en lui-même un acte authentique.

La solution vient certainement des articles 28 et 36 du décret du 4 janvier 1955 sur la publicité foncière et de l'article 73 du décret d'application du 14 octobre 1955. Selon ces articles, font obligatoirement l'objet d'une publication tous les actes « *portant ou constatant entre vifs une mutation ou une constitution de droits réels immobiliers autres que les privilèges et hypothèques* ». Il est également prévu que « *les décisions administratives concernant des immeubles déterminés et tendant à limiter l'exercice du droit de propriété* » doivent être publiées à la Conservation des hypothèques pour l'information des usagers.

Sous-paragraphe 2 : La procédure avec enquête publique.

Au départ, la marche à suivre est exactement la même que pour la procédure allégée. Après la préparation du projet de servitude, le préfet sollicite les avis susvisés. Dans le même temps, il désigne un commissaire enquêteur, lequel va conduire l'enquête publique.

Quinze jours au moins avant le début de l'enquête et durant celle-ci, l'autorité compétente (par ex : le maire de chaque commune) informe le public de la tenue de l'enquête. Ceci se fait par tous les moyens appropriés d'affichage, notamment aux mairies des lieux de situation de la piste.

L'enquête publique se déroule ensuite normalement conformément aux articles R 11-1 à R 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sa durée ne peut être inférieure à un mois. Elle s'achève par les conclusions motivées du commissaire enquêteur.

Le préfet dispose alors des éléments nécessaires pour décider souverainement de créer ou non, par arrêté, la servitude.

La publicité de l'arrêté préfectoral s'effectuera dans les mêmes conditions que pour la procédure allégée.

Section 6 : La servitude de l'article L 321-5-1 du code forestier peut-elle s'appliquer à un chemin rural ?

Au cours des développements qui ont précédé, l'établissement de la servitude légale de passage et d'aménagement a été envisagé uniquement pour le cas où cette servitude frapperait que des parcelles appartenant à des particuliers. A l'intérieur de ces parcelles, soit il n'y avait que de la végétation et la servitude permet de construire une piste et de l'utiliser ; soit il existait déjà un chemin à « usage DFCI » et la servitude permet alors de le régulariser, voire de l'élargir en le régularisant.

De plus, dans la lutte contre les feux de forêt, l'établissement de la servitude autorise le maître d'ouvrage à effectuer un débroussaillage d'une largeur de 50 mètres de part et d'autre de la voie, tout en dotant la piste du statut de « *voie spécialisée non ouverte à la circulation générale* ».

Tout cela, nous venons de l'étudier. Après ces rappels utiles, intéressons-nous à la question suivante : est-ce que la servitude de l'article L 321-5-1 du code forestier peut frapper un chemin rural existant. Quel serait l'intérêt d'une telle mesure, me direz-vous ? Tout simplement, la superposition des statuts permettrait d'élargir la bande de roulement et d'opérer le débroussaillage réglementaire de 50 mètres de chaque côté du chemin.

Selon l'article L 161-1 du code rural, « les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune ». Faisant partie du domaine privé communal, les chemins ruraux sont donc aliénables. Ils subissent également le jeu de la prescription : le chemin rural disparaît si la commune ne se manifeste pas dans les trente années qui suivent la fermeture du chemin ou sa destruction par un particulier¹. Enfin, dernière précision de taille, la commune propriétaire d'un chemin rural n'est pas obligée d'en assurer l'entretien².

Par conséquent, un certain nombre d'incompatibilités majeures sont mises à jour. C'est ce que montre le tableau suivant :

Piste de DFCI avec servitude de passage et d'aménagement	Chemin rural
voie spécialisée non ouverte à la circulation générale	voie affectée à l'usage du public
obligation du maître d'ouvrage d'entretenir l'assiette de la servitude	pas d'obligation d'entretien à la charge de la commune

Par suite, il est absolument impensable qu'une voie possède à la fois le statut de chemin rural et celui de voie spécialisée non ouverte à la circulation générale. Ces deux statuts sont en effet en complète contradiction.

Est-il alors possible de faire disparaître un chemin rural en grevant son assiette de la servitude légale de DFCI ? Cela aurait pu être envisageable, mais il semble bien que la seule façon de déclasser un chemin rural soit, pour la commune, de l'aliéner ou d'en perdre la propriété par le jeu de la prescription trentenaire.

En outre, comment justifier, aux yeux du préfet, l'établissement d'une servitude de passage si la commune qui en fait la demande est déjà, dans le cas d'un chemin rural, propriétaire du fonds supportant la voie ?

En conclusion, on ne peut en aucune manière faire établir la servitude légale de DFCI sur un chemin rural.

¹ Civ. 3^e, 30 septembre 1998, RD rur.1999. 241 : « Le droit de propriété de la commune sur deux chemins ruraux en état de complet abandon n'a pu s'éteindre par non-usage ».

Civ. 3^e, 2 février 2000, RD rur. 2000. 556 : « Un propriétaire peut se prévaloir d'une prescription acquisitive sur une voie sur laquelle la circulation n'est pas générale et continue et pour laquelle le particulier justifie d'actes d'entretien, redressement et réfection réguliers. »

² CE, 20 novembre 1964, Ville de Carcassonne, REC. CE 573 : « A moins qu'elles aient accepté d'en assurer la viabilité, les communes ne sont pas responsables des dommages dus aux défauts d'entretien des chemins ruraux, car cet entretien ne relève pas des dépenses obligatoires de la commune. »

TABLEAU RECAPITULATIF

	PROCEDURE		TEXTES DE REFERENCE	AVANTAGES POUR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE	INCONVENIENTS	
Servitude légale de passage et d'aménagement	1^{ère} situation	<p>Pour une voie d'une largeur inférieure à 6m.</p> <p>ou</p> <p>Pour une assiette de servitude d'une largeur inférieure à 10 m. ¹</p>	<p>Arrêté préfectoral instituant la servitude</p> <p>+</p> <p>Inscription de la servitude à la conservation des hypothèques</p>	<p>L 321-5-1 et R 321-14-1 du code forestier</p>	<p>Il s'agit d'une servitude spécifique à la DFCI créée par le législateur <i>« pour assurer exclusivement la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance des forêts »</i>.</p> <p>En tant que servitude légale, par définition, elle ne nécessite pas de fonds dominant et s'impose aux propriétaires des fonds concernés par le tracé de la piste. Il n'y a donc pas à rechercher leur autorisation.</p> <p>La collectivité publique bénéficiaire de la servitude n'a pas à acquérir les parcelles traversées par la piste. Les fonds restent donc privés</p> <p>La piste a le statut de voie spécialisée non ouverte à la circulation générale.</p> <p>La collectivité bénéficiaire de la servitude peut procéder à ses frais à un débroussaillage d'une largeur maximale de 50 m, de part et d'autre de la voie.</p>	<p>L'exécution des travaux et l'entretien des ouvrages sont réalisés par la collectivité bénéficiaire de la servitude et à ses frais.</p> <p>La collectivité bénéficiaire de la servitude doit indemniser chacun des propriétaires des fonds asservis. A défaut d'accord amiable, le montant de l'indemnité est fixé par le juge de l'expropriation.</p> <p>La servitude ne peut pas frapper <i>« les terrains attenants à des maisons d'habitations et clos de murs ou de clôtures équivalentes selon l'usage local »</i>.</p> <p><i>« Si l'exercice de cette servitude rend impossible l'utilisation normale des terrains grevés, leurs propriétaires peuvent demander l'acquisition de tout ou partie du terrain d'assiette de la servitude et éventuellement du reliquat de parcelles. »</i></p>
	seconde situation	<p>Pour une voie d'une largeur supérieure à 6 m</p> <p>ou</p> <p>Pour une assiette de servitude d'une largeur supérieure à 10 m. ¹</p>	<p>Enquête publique</p> <p>+</p> <p>arrêté préfectoral instituant la servitude</p> <p>+</p> <p>Inscription de la servitude à la conservation des hypothèques</p>			

¹ Il existe une troisième situation, certes plus exceptionnelle, dans laquelle une enquête publique est requise pour institution de la servitude. C'est en effet le cas *« lorsque l'établissement d'un équipement de protection ou de surveillance de la forêt nécessite une assiette de servitude supérieure au double de l'emprise au sol de cet équipement, y compris les places de retournement nécessaires aux engins de surveillance et de lutte, ou lorsque l'emprise au sol de l'équipement prévu est supérieure à 200 m² »*.

TITRE TROISIEME

**LES TRAVAUX DE DFCI DECLARES D'INTERET
GENERAL : UNE PROCEDURE HYBRIDE ET
PARTICULIEREMENT AVANTAGEUSE**

D'ordinaire, la Déclaration d'Intérêt Général (DIG) autorise une collectivité ou un groupement intercommunal, maître d'ouvrage, à percevoir des aides publiques pour financer des travaux à réaliser sur les parcelles de particuliers. A défaut, on pourrait effectivement faire condamner la personne publique en alléguant l'utilisation de deniers publics dans le seul but de satisfaire des intérêts strictement privés.

Le code rural permet donc de faire déclarer par arrêté du préfet, d'intérêt général, certains types de travaux d'aménagement ou d'entretien d'ouvrages. Ces travaux doivent s'insérer dans le cadre d'un programme de travaux, c'est-à-dire dans le cadre d'une vaste opération d'ensemble, à finalité parfaitement déterminée. Les diverses catégories de travaux pouvant faire l'objet d'un programme déclaré d'intérêt général figurent à l'article L 151-36* al 1 dont voici livré le contenu, utilement réduit à ce qui intéresse la DFCI :

« Les départements, les communes ainsi que les groupements de ces collectivités et les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales peuvent prescrire ou exécuter les travaux entrant dans les catégories ci-dessous définies, lorsqu'ils présentent, du point de vue agricole ou forestier, un caractère d'intérêt général ou d'urgence :

1° [...], défense contre les incendies et réalisation de travaux de desserte forestière, pastorale ou permettant l'accès aux équipements répondant aux objectifs de protection précités ».

Certes, il est toujours possible d'objecter, qu'en matière forestière, la DIG n'a jusqu'à présent été employée que pour des travaux de desserte ou des travaux de restauration de terrains incendiés (RTI). Dans les Bouches-du-Rhône, ce fut en particulier le cas pour faire disparaître les traces de l'incendie de 1999 dans le massif des Alpilles (travaux d'exploitation et de broyage des arbres). Pourtant, si l'on s'en tient à la lettre même de l'alinéa précité, on ne voit pas ce qui pourrait exclure la construction, sur ce fondement, d'une piste de DFCI et de ses aménagements. La seule condition requise en l'occurrence étant que ces travaux relèvent d'un programme de lutte contre l'incendie tels ceux qui sont préconisés dans le PIDAF.

Par ailleurs, il résulte des termes de cet alinéa que le maître d'ouvrage des travaux, pour pouvoir introduire la procédure, doit nécessairement faire partie des personnes morales désignées par le législateur, à savoir un département, une commune, un groupement de communes ou une association syndicale autorisée. En revanche, la nature ou l'importance des travaux projetés est sans incidence sur la décision du préfet d'accorder ou non la DIG.

Parvenus à ce stade de notre analyse, une remarque extrêmement importante doit être faite par rapport à tous les développements qui vont suivre et qui sont destinés à expliciter la procédure, les tenants et les aboutissants de la DIG.

Premier point : les textes sur lesquels reposera notre argumentation sont ceux du code rural uniquement, car ce sont les seuls qui établissent une connexion entre la DIG et la défense de la forêt contre les incendies. Il s'agit en l'occurrence des articles L 151-36* à L 151-40*, R 151-40* à R 151-49 et R 152-29* à R 152-35*.

Second point : il existe, dans le domaine du droit de l'eau, c'est-à-dire un domaine qui ne concerne a priori absolument pas les pistes de DFCI, une procédure de DIG qui, non seulement, s'appuie sur les articles du code rural évoqués, mais en outre les complète en répondant à des questions que ces derniers laissent en suspens. Les textes visés sont l'article L 211-7 du code de l'environnement et la version consolidée en 2005 du décret n°93-1182 du 21 octobre 1993. Nous prenons le parti de ne pas y faire référence, car normalement ils ne devraient pas s'appliquer aux travaux de DFCI susceptibles d'être déclarés d'intérêt général. Toutefois, il n'est pas exclu que les services préfectoraux et la jurisprudence en cas de contentieux en décident autrement.

Chapitre 1 : Les avantages de la DIG par rapport aux autres procédures.

Appliquée à un programme de travaux contre l'incendie comprenant la construction d'une piste et d'aménagement de DFCl, la DIG apparaîtrait comme une décision particulièrement intéressante par rapport aux autres procédures étudiées jusqu'ici. Indépendamment du fait que cette solution n'ait jamais été tentée, il convient d'en décrire les avantages, lesquels seront développés selon trois axes.

Section 1 : La possibilité de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation les personnes qui tirent un intérêt des travaux.

L'article L 151-36* al 2 du code rural fait état d'une telle faculté.

En vertu d'un principe général qui s'appliquait dans toutes les procédures précédemment étudiées, il appartient normalement à la personne publique maître d'ouvrage de prendre à sa charge les travaux qu'elle envisage de faire exécuter sur les fonds privés, qu'il s'agisse de travaux de création d'ouvrages ou de travaux d'entretien. Le fait que des aides publiques lui soient ou non accordées pour y procéder n'a pas lieu d'être pris en considération, puisque, en fin de compte, c'est toujours au nom de la personne publique que le paiement des dépenses est effectué.

Le code rural prévoit néanmoins la possibilité, pour le maître d'ouvrage, et s'il le souhaite bien entendu, de « *faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt*¹ ». Ainsi donc, des personnes qui n'ont absolument pas sollicité l'exécution des travaux peuvent se voir contraintes de contribuer pour partie à leur financement. Il peut tout aussi bien s'agir de personnes physiques que de personnes morales, publiques ou privées : par exemple, les propriétaires riverains, une commune, une entreprise, etc. Dans le cadre de la construction d'une piste de DFCl, on pourrait très bien considérer, d'une part, que cet ouvrage augmente la protection contre l'incendie des propriétés alentour, ce dans un vaste périmètre, et d'autre part, qu'il accroît la valeur foncière de propriétés jusque là inaccessibles. Les propriétaires des fonds concernés à ces deux degrés profitent de la piste de DFCl, une fois la construction de celle-ci achevée, et pourraient donc, si l'on suit l'article L 151-36* al 2, être forcés de contribuer au financement de la piste.

Certes, il n'y a pas obligation pour le maître d'ouvrage de décider une telle répartition des charges, mais le procédé apparaît si avantageux qu'il semble, de prime abord, complètement absurde de ne point y recourir.

Cependant, bien qu'il lui revienne théoriquement d'organiser comme il l'entend la répartition du financement entre chaque catégorie d'intéressés (par exemple : pour la catégorie des riverains), en pratique, il s'avère que le maître d'ouvrage n'a, la plupart du temps, pas intérêt à dicter unilatéralement les règles de répartition susceptibles d'être

¹ L 151-36 al 2 du code rural.

appliquées en la matière. En réalité, ce pour une raison bien précise que nous expliciterons plus loin, il négociera le plus souvent avec les intéressés les proportions de dépenses mises à leur charge.

En outre, d'après l'article L 151-37* alinéa 1 qui concerne le programme des travaux, c'est-à-dire le document qui servira de colonne vertébrale au dossier : « *Le programme des travaux à réaliser est arrêté par la ou les personnes morales concernées. Il prévoit la répartition des dépenses de premier établissement, d'exploitation et d'entretien des ouvrages entre la ou les personnes morales et les personnes mentionnées à l'article L. 151-36. Les bases générales de cette répartition sont fixées compte tenu de la mesure dans laquelle chacune a rendu les travaux nécessaires ou y trouve un intérêt. Le programme définit, en outre, les modalités de l'entretien ou de l'exploitation des ouvrages qui peuvent être confiés à une association syndicale autorisée à créer...* » Il va par conséquent de soi que la répartition des charges de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages à construire sera proportionnelle à la situation de chaque catégorie d'intéressés, ou de chacun des intéressés si besoin est de les considérer individuellement. D'autre part, il est sous-entendu que la personne publique maître d'ouvrage doit obligatoirement prendre en charge une partie des dépenses et ne pas en reporter le financement intégral sur les seules personnes qui profitent des travaux ou les ont rendus nécessaires.

Quant au dossier, il doit présenter, par catégorie de travaux et par catégorie d'intéressés, les proportions des participations aux dépenses, la proportion des dépenses restant à la charge du maître d'ouvrage, les critères qui ont été par lui retenus et les raisons pour lesquelles ceux-ci trouvent à s'appliquer dans le cadre des divers travaux projetés.

Enfin, précision capitale, on ne saurait présumer de la décision finale du préfet, statuant sur le caractère d'intérêt général ou non des travaux envisagés. Cela signifie que si l'arrêté préfectoral qui clôt la procédure n'accorde pas de DIG au maître d'ouvrage, la répartition des charges imaginée par lui ne pourra jamais devenir effective. En effet, c'est l'arrêté du préfet qui avale cette répartition et la consacre juridiquement.

Par contre, au cas où les travaux projetés seraient déclarés d'intérêt général, l'article L151-38* alinéa 2 retient que « *le recouvrement des cotisations des intéressés est effectué comme en matière de contributions directes* ».

Section 2 : Le principe de fusion des procédures d'enquête publique.

Bien naturellement, le maître d'ouvrage se doit de constituer un dossier afin d'informer le préfet des travaux susceptibles d'être déclarés d'intérêt général et des bases de la répartition des charges qu'il souhaite voir appliquée (si tant est qu'il ait réellement décidé d'une telle répartition). Or, d'après l'article L 151-37* al 1, « *le programme des travaux est soumis à enquête publique par le préfet, selon une procédure prévue par décret en Conseil d'Etat.* » Est visée ici la procédure d'enquête publique spécifique à la DIG. Les dispositions qui s'y rapportent figurent aux articles L 151-37* et R 151-40 à R 151-49* du code rural¹.

¹ Pour information, l'article L 151-37 al 4 retient néanmoins dans le cas où la demande introduite pour voir des travaux déclarés d'urgence (cf L 151-36 al 1): « *Toutefois, l'exécution des travaux est dispensée d'enquête publique lorsqu'ils sont nécessaires pour faire face à des situations de péril imminent, qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander de participation financière aux personnes intéressées. Il est cependant procédé comme indiqué à l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.* »

Cependant, en montant le dossier, le maître d'ouvrage peut se rendre compte de difficultés inhérentes à l'exécution des travaux sur certains fonds. En effet, parfois, certains propriétaires forestiers sont si farouchement hostiles à l'idée de voir la piste projetée traverser leurs parcelles, qu'ils sont fermement décidés à contrecarrer par tous les moyens le début des travaux. Pour ne pas aller au devant d'énormes problèmes et pour ne point perdre un temps précieux à expliquer les choses, le maître d'ouvrage peut alors logiquement penser que l'achèvement des travaux prévus, si tant est qu'au terme de la procédure le préfet les déclare d'intérêt général, ne pourra se faire, sur certaines portions de la piste, sans recourir à la procédure d'expropriation. Or, c'est justement pour ce cas que le code rural prévoit une fusion des procédures d'enquête publique, c'est-à-dire la fusion de l'enquête publique spécifique à la DIG et de l'enquête préalable à la DUP.

Quoi qu'il en soit, tenue d'une seule enquête publique sans demande de DUP ou fusion des deux procédures, l'article L 151-37* al 6 affirme que « *les dépenses relatives à la mise en oeuvre de cette procédure sont à la charge de la ou des collectivités qui en ont pris l'initiative* ». En général, le délai moyen de la procédure varie de 6 à 8 mois, hors montage du dossier proprement dit.

Paragraphe 1 : La procédure d'enquête publique spécifique à la DIG.

Les étapes de la procédure à suivre pour faire déclarer, d'intérêt général, les travaux de DFCI projetés, sont très clairement détaillées aux articles L 151-37* et R 151-40* à R 151-49 du code rural. Par souci de simplification cependant, voici un exposé certes minutieux des dispositions-clés, mais non exhaustif de toutes les dispositions.

Tout d'abord, l'initiative de la procédure ne peut venir que de l'une des personnes morales mentionnées à l'article L 151-36 alinéa 1 ; à savoir un département, une commune, un groupement de communes ou un syndicat mixte agréé. En tant que maître d'ouvrage des travaux, il leur revient de monter un dossier dont les éléments constitutifs figurent à l'article R 151-41.

Ce dossier est transmis au préfet, lequel aussitôt confie au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt le soin de l'étudier. Ce dernier effectue une analyse critique des pièces jointes au dossier, se forge une intime conviction, puis rédige un rapport qui détermine si les travaux projetés entrent dans les catégories fixées à l'article L 151-36*. La défense contre les incendies étant justement l'une de ces catégories, il apparaît très improbable que des travaux, visant à la construction d'une piste et aménagements de DFCI dans un lieu donné, ne fassent pas l'objet d'une réponse positive de la part du fonctionnaire compétent.

Au vu des conclusions du rapport, le préfet, estimant les conditions de l'article L 151-36 réunies, décide, par arrêté, de l'ouverture d'une enquête publique et de la désignation d'une commissaire enquêteur (ou d'une commission d'enquête). L'arrêté spécifie en outre les dates d'ouverture et de clôture de l'enquête, sachant que celle-ci doit être obligatoirement d'une durée comprise entre quinze et trente jours. Une procédure de publication de l'arrêté est par ailleurs organisée par voie de presse et par voie d'affichage dans toutes les communes désignées à cet effet.

Durant toute la période de l'enquête publique, le dossier relatif aux travaux et le registre destiné à recevoir les observations des intéressés sont tenus à la mairie du lieu sur lequel la réalisation desdits travaux est envisagée. Dans le cas où plusieurs communes seraient concernées par le chantier éventuel, dossiers et registres sont déposés dans les mairies que le préfet désigne.

Par ailleurs, outre les informations qui ressortent des registres, le commissaire enquêteur doit recevoir, avant le terme fixé pour la clôture de l'enquête et ce pendant trois jours

consécutifs, en la mairie désignée, les déclarations des personnes qui se manifestent. Des déclarations peuvent également lui être adressées par écrit.

Une fois le délai expiré, le commissaire enquêteur clôt l'enquête publique et transmet le dossier initial, augmenté des diverses pièces d'instruction et du registre des déclarations, au préfet. Ce faisant, il formule des conclusions sur la demande de DIG en essayant d'étayer au mieux sa démonstration par des éléments de l'espèce et des points de droit.

Le préfet communique alors le dossier complet, c'est-à-dire celui issu de l'enquête, au directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, lequel doit apprécier principalement s'il s'avère nécessaire d'apporter, au projet initial, des modifications essentielles (notamment, changement de la nature des ouvrages, nouveaux critères à prendre en compte dans la répartition des participations financières aux dépenses, changement opportun du lieu des travaux). Si tel est le cas, et que le maître d'ouvrage désire poursuivre la procédure, une nouvelle enquête publique se déroulera sur la base du projet modifié. A défaut, le fonctionnaire transmet le dossier avec ses propositions définitives au préfet afin qu'il soit statué sur le caractère d'intérêt général des travaux.

Paragraphe 2 : Le cas de fusion des enquêtes publiques.

Si le maître d'ouvrage fait valoir, dans le dossier transmis au préfet, que les travaux ne pourront, pour partie, être exécutés sans recourir à l'expropriation des propriétaires opposés au passage de la piste sur leurs fonds, la procédure d'enquête publique spécifique à la DIG et l'enquête préalable à la DUP devront obligatoirement être conduites conjointement par le commissaire enquêteur. C'est ce qu'énonce l'article R 151-47* : « *Lorsqu'il est nécessaire de prononcer la déclaration d'utilité publique des travaux, [...] en vue de recourir éventuellement à l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, [...], l'enquête d'utilité publique et celle mentionnée aux articles R. 151-40 à R. 151-46 peuvent être poursuivies simultanément* ».

En pratique, la DUP est envisagée par le maître d'ouvrage lorsque celui-ci n'a plus d'autre issue que de demander l'expropriation des particuliers. Il s'agit du cas où, après avoir retourné le problème dans tous les sens, une modification éventuelle du tracé de la piste ne lui paraît pas du tout adéquate.

Si tant est que cette solution soit adoptée, le commissaire enquêteur ne conduira alors qu'une seule et unique enquête publique, celle spécifique à la DIG, puisque l'article L 151-37* al 2 retient : « *L'enquête publique mentionnée à l'alinéa précédent (l'enquête publique spécifique à la DIG) vaut enquête préalable à la déclaration d'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations éventuellement nécessaires à la réalisation des travaux.* » Par conséquent, les articles R 151-40* à R 151-49 du code rural relatif à l'enquête publique s'appliqueront à l'exclusion des articles R 11-4 à R 11-14 du code de l'expropriation.

Toutefois, cette obligation de fusion des procédures est source en pratique d'importantes difficultés, notamment au niveau de la constitution du dossier. En effet, cela suppose, qu'au moment d'introduire sa demande de DIG, le maître d'ouvrage ait déjà procédé à l'identification des parcelles à exproprier. Or, bien souvent, le programme de travaux laisse cette question en suspens, soit parce que la personne publique qui porte la procédure ne l'a pas encore étudiée, soit parce qu'elle n'a pas encore renoncé à convaincre les propriétaires récalcitrants.

Face à ce problème, deux solutions s'offrent à celui qui introduit la procédure. Après avoir pris connaissance de la situation, il peut, d'une part, s'accorder le temps de convaincre les propriétaires récalcitrants. Une fois acquise la certitude des actions qu'il convient de mener, il ne conduira qu'une seule procédure pour l'ensemble des travaux définis dans le

programme. Il peut également, d'autre part, lancer une procédure de DIG pour les opérations qui ne présentent pas de difficulté, puis, par la suite, d'autres procédures de DIG, couplées ou non avec une procédure de DUP, afin d'achever son programme.

Paragraphe 3 : L'arrêté préfectoral en cas de fusion.

Puisqu'il n'a été mené qu'une seule enquête publique, il n'y aura également qu'un seul arrêté préfectoral déclarant soit à la fois l'intérêt général et l'utilité publique des travaux, soit l'intérêt général seul, soit l'utilité publique seule de l'ensemble du projet. C'est là une affirmation purement logique, mais qui s'appuie sur l'article L151-37 al 3 dans lequel il convient de noter la présence du singulier à la fin du mot « arrêté » : « *Le caractère d'intérêt général ou d'urgence des travaux ainsi que, s'il y a lieu, l'utilité publique des opérations, acquisitions ou expropriations nécessaires à leur réalisation sont prononcés par arrêté ministériel ou par arrêté préfectoral.* »

Section 3 : Le maître d'ouvrage, bénéficiaire d'une servitude légale de passage pour l'exécution des travaux, puis l'entretien et l'exploitation des ouvrages.

Une fois les travaux déclarés d'intérêt général, ceux-ci doivent obligatoirement être effectués. En outre, l'article L 151-40 al 1 retient aussi que « *les dépenses d'entretien et de conservation en bon état des ouvrages exécutés en application des articles L 151-36 à L 151-39 ont un caractère obligatoire* ». Or, il ne faut pas oublier que le maître d'ouvrage pour réaliser les travaux et entretenir les ouvrages se retrouve en règle générale sur des terrains privés, sauf bien entendu l'hypothèse de l'expropriation de certaines parcelles. Par conséquent, les travaux sont déclarés d'intérêt général certes, ils répondent en effet à des impératifs, mais, au cas où il n'obtiendrait pas les autorisations des propriétaires des fonds concernés, comment le maître d'ouvrage peut-il les exécuter s'il ne bénéficie d'une servitude foncière qui l'autorise à passer sur les parcelles privées ?

Le législateur répond à cette interrogation par l'article L 151-37-1 du code rural introduit tout récemment par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003, lequel retient :

« Il peut être institué une servitude de passage permettant l'exécution des travaux ainsi que l'exploitation et l'entretien des ouvrages. Le projet d'institution de servitude est soumis à une enquête publique. L'enquête mentionnée à l'article L. 151-37 peut en tenir lieu. Les propriétaires ou occupants des terrains grevés de cette servitude de passage ont droit à une indemnité proportionnée au dommage qu'ils subissent, calculée en tenant compte des avantages que peuvent leur procurer l'exécution des travaux et l'existence des ouvrages ou installations pour lesquels cette servitude a été instituée. Les contestations relatives à cette indemnité sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. »

En application de ce texte, le décret n°2005-115 du 7 février 2005 est venu définir la nature exacte de cette servitude et préciser ses conditions d'application, en insérant dans le code rural une section supplémentaire avec les nouveaux numéros d'articles R 152-29 à R 152-35.

Sur la base de toutes ces dispositions, diverses observations doivent être formulées.

Tout d'abord, l'institution de cette servitude de passage est facultative. Pour pouvoir en bénéficier, le maître d'ouvrage doit en faire la demande aux services préfectoraux. Pour ce faire, il ne lui est pas nécessaire d'initier une nouvelle procédure, car la procédure de DIG peut, et ce n'est pas une obligation comme dans le cas d'une éventuelle DUP, englober le projet de servitude : il n'y aura alors qu'une seule enquête publique menée selon les articles R 151-40 à R 151-49 du code rural, et au terme de laquelle pourront être à la fois déclarés l'intérêt général des opérations, l'établissement de la servitude, voir une DUP.

Néanmoins, si le maître d'ouvrage témoigne de sa volonté de conduire une procédure de servitude extérieurement à la procédure de DIG, l'article R 152-30 alinéa 4 énonce alors que « *l'enquête publique préalable à l'institution de la servitude est réalisée dans les conditions définies aux articles R. 11-4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

Ensuite, la servitude de passage mise en place est une servitude d'utilité publique telle la servitude de l'article L 321-5-1* du code forestier. Elle fait d'ailleurs partie des servitudes qui doivent être annexées aux PLU.

Instituée sur des fonds privés, elle autorise « *l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations* ». En considérant qu'une piste de DFCI puisse faire l'objet d'une DIG, la servitude permettrait au maître d'ouvrage de faire passer en toute légalité, à l'intérieur des propriétés privées, des engins lourds pour construire la piste et pour l'entretenir. Puisqu'il est question d'« exploitation » des ouvrages, il est exact de penser que les services de lutte contre l'incendie pourraient également utiliser la piste une fois sa réalisation achevée.

Logiquement, le programme de travaux déclaré d'intérêt général devrait prévoir, pour des raisons de sécurité, un débroussaillage de part et d'autre de la voie, et de plus en mentionner la largeur. Par là même, ce débroussaillage deviendrait impératif. La servitude ayant été en partie créée pour permettre « *l'exécution des travaux* » dans leur ensemble, elle autoriserait bien évidemment le passage sur les parcelles privées pour procéder à ce débroussaillage. Par contre, dans l'hypothèse où le débroussaillage ne serait pas évoqué dans le document transmis au préfet, il faudrait alors en revenir à conclure des conventions avec les propriétaires forestiers, selon la méthode traditionnelle.

En revanche, lorsque, quelques années plus tard, il conviendra à nouveau de débroussailler de chaque côté de la piste, l'introduction d'une nouvelle demande de DIG sera alors nécessaire, d'une part parce que la servitude n'est censée s'appliquer qu'à l'entretien des ouvrages, d'autre part parce que l'action de débroussailler ne saurait être considérée comme un « ouvrage ».

Le code rural traite par ailleurs des caractéristiques physiques de la servitude, plus précisément de la bande de roulement garantissant le passage des véhicules. Il est notamment écrit : « *Cette servitude est d'une largeur maximale de 6 mètres. [...]. Lorsque la configuration des lieux ou la présence d'un obstacle fixe l'exigent pour permettre le passage des engins mécaniques, cette largeur peut être étendue dans la limite de 6 mètres comptés à partir de cet obstacle.* » Par conséquent, la servitude de passage qui peut être instituée par la procédure de DIG ressemble très fortement à la servitude de passage et d'aménagement de l'article L 321-5-1* du code forestier lorsqu'il n'y a pas d'enquête publique obligatoire. Cependant, si le maître d'ouvrage entend construire une piste d'une largeur supérieure à

6 mètres, la procédure de DIG ne pourra plus être utilisée : il faudra alors recourir aux autres types de procédures que nous avons précédemment étudiés.

Autre similitude avec la servitude de l'article L 321-5-1*, « *les terrains bâtis ou clos de murs à la date d'institution de la servitude ainsi que les cours et les jardins attenants aux habitations sont exempts de la servitude en ce qui concerne le passage des engins mécaniques* ». En protégeant ainsi la propriété foncière privée, le législateur rend très délicat l'établissement de la servitude dans les zones périurbaines, problème que nous avons déjà soulevé.

Si jamais les propriétaires fonciers décident de contrecarrer, pour quelques raisons que ce soit, l'utilisation de la servitude traversant leurs terrains, le maître d'ouvrage peut demander au préfet de mettre en demeure les responsables de ces agissements de respecter l'arrêté créant la servitude. Le code rural précise alors : « *Le fait de contrevénir à l'arrêté de mise en demeure [...] est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe. Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal de l'infraction prévue au présent article. Elles encourent la peine d'amende suivant les modalités prévues à l'article 131-41 du même code.* »

La servitude devient opposable aux tiers une fois que l'arrêté qui l'a instituée a été affiché dans les mairies des communes concernées et qu'une notification individuelle a été envoyée aux propriétaires forestiers intéressés. Quant à l'éventuelle publication au Bureau de conservation des hypothèques, nous ferons la même remarque que pour la servitude de l'article L 321-5-1*, à savoir qu'une servitude légale doit vraisemblablement être soumise à publication.

En dernier lieu, tant pour la modification de la servitude que pour sa suppression, c'est la règle du parallélisme des procédures qui s'applique. Ainsi, « *la modification de la servitude est effectuée dans les conditions prévues pour son institution* » et sa suppression « *est prononcée par arrêté préfectoral* ». Il faut en cela souligner que la suppression de la servitude par décision préfectorale est la seule cause d'extinction prévue par le code rural, ce qui est logique puisque les servitudes légales ne sont pas éteintes par le non-usage trentenaire.

Chapitre 2 : Réflexions par rapport à la servitude de passage et à l'exécution des travaux proprement dite.

Antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi 30 juillet 2003 et du décret du 7 juillet 2005 créant la servitude de passage spécifique aux travaux déclarés d'intérêt général, on se demandait, et il y avait un vaste débat sur le sujet, si, en l'absence de DUP, le maître d'ouvrage titulaire d'une DIG pouvait immédiatement passer à l'exécution des travaux sans demander l'autorisation des propriétaires fonciers concernés. Ceux qui concluaient en ce sens affirmaient que la DIG valait en elle-même autorisation de pénétrer sur les terrains privés pour exécuter les travaux, puisque c'était reconnaître leur nécessité essentielle. Pour les autres, la DIG permettaient seulement de faire participer les propriétaires aux travaux et d'obtenir un financement public.

Désormais, le code rural apporte une réponse catégorique : la servitude de passage exonère le maître d'ouvrage de contractualiser avec les riverains pour « *l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs ou ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations* ».

Toutefois, il faut bien saisir la façon dont les choses devraient se passer en pratique, aucune décision jurisprudentielle n'étant intervenue, vue la proximité temporelle des textes.

Certes, en théorie, une fois les travaux déclarés d'intérêt général, le maître d'ouvrage peut imposer, aux propriétaires fonciers, la servitude de passage et la participation aux dépenses engendrées par les travaux.

Cependant, dans la réalité, l'article L151-36 al 3 du code rural change considérablement la donne. Ses dispositions sont les suivantes : « *Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien dans un délai de deux ans à compter du jour de la demande. A défaut d'accord amiable sur le prix à l'expiration du délai, le juge de l'expropriation, saisi par le propriétaire ou la personne morale, prononce le transfert de propriété et fixe le prix du bien* ». Ainsi donc, en pratique, pour ne pas être conduit à devoir acquérir le bien, la personne publique maître d'ouvrage négocie le montant de leur participation financière avec certains propriétaires qui, à défaut, auraient été placés dans cette situation. En pactisant de la sorte, il va de soi que les conditions d'exécution des travaux sur les fonds concernés risquent fortement d'être évoquées et de donner lieu elles aussi à négociations.

En outre, la DDAF recommande très nettement aux personnes publiques qui opèrent une demande de DIG de recueillir, avant dépôt du dossier, les autorisations préalables de chacun des propriétaires forestiers concernés par les aménagements fonciers. Si ce n'est pas le cas, l'enquête publique qui précède l'arrêté préfectoral fera apparaître les discordances et on pourrait vraisemblablement penser que la DIG puisse être refusée pour ces motifs.

Enfin, lorsque aucune demande de servitude n'est mentionnée dans le dossier soumis à enquête publique et que les travaux sont ensuite déclarés d'intérêt général, comment pour le maître d'ouvrage parvenir à leur réalisation ? En effet, celui-ci se heurte de plein fouet au droit de propriété des particuliers et ne peut juridiquement pénétrer sur leurs parcelles pour exécuter les travaux. Selon la méthode traditionnelle, des conventions devront donc être

conclues, en amont du dépôt du dossier, avec les propriétaires fonciers qui acceptent le principe de travaux accomplis sur leurs parcelles. Leur consentement peut naturellement être conforté par une réduction sensible de leur participation financière, mais alors cette réduction devra aussi s'appliquer à tous les propriétaires placés dans une situation identique par rapport à l'intérêt qu'ils retirent des travaux. En revanche, lorsque les discours les plus judicieux ne permettent pas d'infléchir la volonté de certains propriétaires fermement opposés aux travaux, il reste la solution de la procédure de DUP menée de pair avec celle de DIG, sous réserve bien sûr que la DUP soit accordée par le préfet.

		PROCEDURE		TEXTES DE REFERENCE		AVANTAGES POUR LA COLLECTIVITE PUBLIQUE	INCONVENIENTS
Travaux de DFCI déclarés d'intérêt général	1 ^{ère} possibilité	Pour une demande de DIG seule.	Enquête publique + Arrêté préfectoral + Autorisations demandées aux propriétaires suivant le mode traditionnel.	L151-36 et ss, R151-40 et ss, du code rural.		La DIG permet « <i>de faire participer les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt</i> » aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des travaux et ouvrages de DFCI. La répartition du financement entre les propriétaires fonciers et le maître d'ouvrage est déterminée par ce dernier dans le dossier transmis au préfet.	Il faut encore demander à chacun des propriétaires des fonds traversés par la piste l'autorisation d'y pénétrer pour exécuter les travaux et assurer la défense du massif contre l'incendie. A défaut d'autorisation, la procédure d'expropriation est la seule envisageable. L'exécution des travaux et l'entretien des ouvrages sont toujours effectués par le maître d'ouvrage. « <i>Lorsque le montant de la participation aux travaux est supérieur au tiers de la valeur avant travaux du bien immobilier qui en bénéficie, le propriétaire peut exiger de la personne morale qu'elle acquière son bien.</i> »
	2 ^{ème} possibilité	Pour une demande de DIG couplée à une demande visant à établir la servitude de l'article L 151-37-1 du code rural.	Enquête publique unique ¹ + Arrêté préfectoral qui, à la fois, déclare les travaux d'intérêt général et institue la servitude ² + Inscription de la servitude à la Conservation des hypothèques		L151-37-1, R152-29 et ss du code rural.	L'institution de la servitude autorise « <i>l'exécution des travaux, l'exploitation et l'entretien des ouvrages ainsi que le passage sur les propriétés privées des fonctionnaires et agents chargés de la surveillance, des entrepreneurs et ouvriers, ainsi que des engins mécaniques strictement nécessaires à la réalisation des opérations.</i> » La servitude légale s'impose aux propriétaires des fonds traversés par la piste. Il n'y a donc pas lieu de solliciter d'eux une autorisation.	Les propriétaires des fonds grevés par la servitude ont droit à une indemnité. A défaut d'accord amiable, son montant est fixé par le juge de l'expropriation. La servitude ne peut excéder une largeur maximale de 6 m ³ . La servitude ne peut être instituée sur des terrains déjà bâtis ou clos de murs.

¹ Pour gagner du temps, il est préférable de fusionner les enquêtes publiques exigées séparément pour la DIG et pour l'établissement de la servitude. Toutefois, cette fusion ne peut avoir lieu que si le dossier transmis aux services d'Etat contient à la fois une demande de DIG et une demande de servitude. A défaut, la demande d'établissement de la servitude peut être introduite postérieurement à la demande de DIG.

² L'arrêté préfectoral peut parfaitement reconnaître le caractère d'intérêt général des travaux sans pour autant établir la servitude, auquel cas il faudra demander l'autorisation aux propriétaires fonciers concernés d'exécuter les travaux et de tolérer le passage sur leurs parcelles des personnels d'entretien et de secours.

³ Si l'on veut construire une piste d'une largeur supérieure à 6 m, il faut coupler la demande de DIG avec une demande visant à l'établissement de la servitude de passage et d'aménagement de l'article L 321-5-1 du code forestier. Dans ce cas, les enquêtes publiques exigées pour chacune de ces procédures ne peuvent pas être fusionnées.

TITRE QUATRIEME

**LE CONTENU DES DOSSIERS TRANSMIS
AUX SERVICES D'ETAT**

Des différentes procédures permettant la création et la pérennisation des pistes et des aménagements de DFCI, ni la « servitude conventionnelle de passage DFCI », ni l'inscription d'un emplacement réservé pour la réalisation future d'une piste, ne supposent la constitution d'un dossier par le maître d'ouvrage. La première solution n'exigerait qu'un contrat passé entre le maître d'ouvrage et le propriétaire foncier, s'il ne valait mieux que la servitude soit également portée à la conservation des hypothèques. La seconde requiert la délibération du conseil municipal compétent, ainsi qu'une modification du document local d'urbanisme.

Ainsi donc, seules la servitude de passage et d'aménagement de l'article L 321-5-1* du code forestier, la déclaration d'utilité publique de l'article L 321-6* du même code et la déclaration d'intérêt général de l'article L 151-36* du code rural, nécessitent la constitution d'un dossier, sa transmission aux services étatiques (DDAF) et l'intervention du préfet.

Par conséquent, les développements qui vont suivre s'attacheront, pour chacune de ces trois procédures, à préciser quels doivent être les éléments constitutifs d'un dossier complet.

Chapitre 1: Pour la servitude légale de passage et d'aménagement.

Etrangement, la loi de du 4 décembre 1985 et ses diverses déclinaisons (réformes législatives et réglementaires ultérieures) ne fournissent pas directement au maître d'ouvrage l'énoncé des éléments constitutifs du dossier qui doit être transmis, pour établissement de la servitude, au préfet. L'article R 321-14-1* alinéa 6 du code forestier apporte seulement quelque renseignement en parlant de « *dossier comportant l'indication des parcelles concernées* ». En fait, il faut distinguer selon que la procédure nécessite ou non une enquête publique.

Pour les cas où l'enquête publique s'impose, l'alinéa 4 de l'article susvisé retient que « *cette enquête publique se déroule dans les conditions prévues aux articles R 11-1 à R 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Disposition ô combien importante car en découle la liste des différents éléments du dossier soumis à enquête publique. Pour en prendre connaissance, il convient donc de se reporter à l'article R 11-3. I. dudit code¹.

Pour les cas où la procédure se déroule sans enquête publique, la simple « *indication des parcelles concernées* » de l'article R 321-14-1* alinéa 6 apparaît fort insuffisante, bien qu'il s'agisse là de l'unique exigence formulée par les textes.

En réalité, pour avoir personnellement discuté avec les responsables « forêt » de plusieurs DDAF, il se révèle que tous les dossiers visant à l'établissement de la servitude forestière de passage et d'aménagement contiennent par principe les mêmes éléments, qu'il y ait enquête publique ou non. Les documents en question sont ceux requis en matière d'expropriation et indiqués à l'article R 11-3. I. susvisé du code de l'expropriation. Inutile d'en dresser ici la liste puisque nous allons les décrire dans le cadre de la procédure de l'article L 321-6* du code forestier, procédure à laquelle il faut à présent s'intéresser.

¹ Cf Chapitre suivant, section 1.

Chapitre 2 : Pour les « travaux d'aménagement et d'équipement » déclarés d'utilité publique.

Pour que ces travaux, prévus aux articles L 321-6* et suivants du code forestier, puissent être déclarés d'utilité publique et les parcelles concernées faire l'objet d'un arrêté de cessibilité, le préfet doit auparavant soumettre le dossier constitué par le maître d'ouvrage, à la fois à enquête préalable et à enquête parcellaire.

Or, les documents à fournir aux services d'Etat diffèrent en fonction du type d'enquête. Par conséquent, soit le dossier relatif à l'enquête publique est ensuite complété pour pouvoir être soumis à enquête parcellaire ; soit, lorsque le maître d'ouvrage « *est en mesure, avant la déclaration d'utilité publique, de déterminer les parcelles à exproprier et de dresser le plan parcellaire et la liste des propriétaires*¹ », le dossier contient dès le départ les indications requises pour que soient simultanément menées les deux procédures.

Section 1 : Le contenu du dossier soumis à enquête publique.

En matière de DUP, selon l'article R 11-3. I du code de l'expropriation, c'est-à-dire « *lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages* », le contenu minimal du dossier soumis à enquête publique doit obligatoirement comporter les données suivantes :

« 1° Une notice explicative ».

L'article R 321-27 du code forestier vient préciser les points sur lesquels ce document doit insister. Cet article n'est cependant pas exhaustif des renseignements susceptibles d'être apportés dans la notice. Il est écrit : « *La notice explicative expose notamment la configuration des lieux, leurs caractéristiques écologiques, les risques particuliers d'incendie, ainsi que les risques de dégradation des sols et des peuplements forestiers, les dommages susceptibles d'être entraînés par les feux de forêts et la gravité de leurs conséquences pour la sécurité publique, les conditions dans lesquelles les travaux de défense de la forêt contre l'incendie prévus dans le périmètre satisfont aux préoccupations d'environnement définies à l'article 1er du décret du 12 octobre 1977.*² »

En outre, d'après l'article R 11-3 dernier alinéa du code de l'expropriation, d'autres renseignements doivent figurer dans la notice. Il est donc également prévu que « *la notice explicative indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles notamment du point de vue de l'insertion dans l'environnement, parmi les partis envisagés, le projet soumis à*

¹ R 11-21 du code de l'expropriation.

² En réalité, l'énoncé des préoccupations environnementales en question se retrouve à l'article premier de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, article qui dispose que : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux.* »

l'enquête a été retenue ». Cela suppose, pour ne pas dire impose, que le maître d'ouvrage ait étudié plusieurs tracés possibles de pistes de DFCI et qu'il ait, au final, choisi celui des projets qui présentait le moins d'inconvénients pour l'environnement.

Enfin, le même alinéa retient que « *la notice explicative comprend, s'il y a lieu, les indications mentionnées à l'article 8-1 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977* ». Or, l'article visé est particulièrement intéressant. Il traite du contenu de l'étude ou de la notice d'impact dans le cadre « *d'une infrastructure de transports terrestres nouvelle et d'une modification ou transformation significative d'une infrastructure existante* », ce qui est bien le cas d'une piste de DFCI. Si l'on confronte les dispositions de cet article avec le dernier alinéa de l'article R 11-3 du code de l'expropriation, il résulte que la notice explicative exigée pour une piste de DFCI précise également « *les hypothèses de trafic et de conditions de circulation retenues pour déterminer les nuisances sonores potentielles de l'infrastructure, les méthodes de calcul utilisées et les principes des mesures de protection contre les nuisances sonores...* ». Cette fois-ci, les techniciens forestiers ne sont pas compétents pour apprécier les nuisances sonores éventuelles. Cependant, comme les pistes de DFCI se situent en forêt et sont interdites à la circulation publique, logiquement le silence devrait y régner.

« 2° Le plan de situation ».

Là encore, l'article R 321-27 du code forestier précise : « *le plan de situation fixe les limites du périmètre et indique les sections cadastrales ou parties de sections comprises à l'intérieur de celui-ci* ». Le plan de situation se présente donc sous la forme d'une carte sur laquelle le maître d'ouvrage de la piste de DFCI en fait apparaître le tracé. En réalité, le plan de situation est le résultat de la superposition de deux cartes différentes : une carte IGN (Institut Géographique National) au 1/25000 et un plan de masse cadastral.

De deux choses l'une. Soit ces deux documents sont informatisés, auquel cas leur superposition se fait très facilement par ordinateur via le SIG (système d'information géographique). Soit ce n'est pas le cas et il faut opérer la superposition au crayon.

« 3° Le plan général des travaux ».

C'est également un document cartographique, mais considérablement grossi par rapport au plan de situation. Le « zoom » se fait au 1/3000 ou au 1/2000, de sorte que l'on puisse apprécier le projet dans les détails. Pour visualiser les infrastructures autres que la piste, par exemple les habitations ou les citernes, on utilise des symboles très simples avec une légende à la marge.

« 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ».

Elles sont décrites par le maître d'ouvrage, logiquement le plus compétent pour exposer son projet.

« 5° L'appréciation sommaire des dépenses ».

Cette estimation du coût de la piste de DFCI est effectuée par des techniciens forestiers, lesquels doivent se rendre sur le terrain. Ils ont alors tôt fait d'évaluer visuellement le montant des travaux. En pratique, il n'y a pas lieu de procéder à des investigations approfondies.

« 6° L'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, lorsque les ouvrages ou travaux n'en sont pas dispensés ou, s'il y a lieu, la notice exigée en vertu de l'article 4 du même décret ».

Par principe, d'après l'article L 122-1 du code de l'environnement, tous les ouvrages importants, ou ceux qui ont nécessairement des incidences sur le milieu naturel, doivent être soumis à une étude d'impact environnementale. Toutefois, ce n'est pas un principe absolu car il comporte un certain nombre de dispenses mentionnées aux annexes I et II du décret du 12 octobre 1977 susvisé. Il est ainsi écrit dans l'annexe I que tous les équipements et ouvrages de lutte contre l'incendie ne sont pas soumis à étude d'impact.

En revanche, ces travaux sont bien soumis à notice d'impact en vertu de l'annexe IV du même décret. Quel est le contenu de cette notice ? L'article 4 du décret se montre assez vague en décidant que la notice doit indiquer les incidences éventuelles des travaux et projets d'aménagement sur l'environnement ainsi que « *les conditions dans lesquelles l'opération projetée satisfait aux préoccupations d'environnement* ».

Pour les techniciens forestiers, les impacts possibles d'une piste de DFCI sur l'environnement sont connus d'avance. Il s'agira d'éviter au mieux la défiguration paysagère du massif en envisageant le tracé de la piste de telle sorte que celle-ci ne soit pas visible des zones ouvertes au public. Il faudra également veiller à ce que la construction de la piste ne soit pas susceptible de modifier l'écoulement des eaux de pluie et d'entraîner, par le fait, des conséquences dommageables. Enfin, les techniciens forestiers doivent se procurer auprès de la DIREN l'inventaire des ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique). Avec ce document, ils seront en possession de la liste et de la localisation dans le massif « *des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques¹* » qui pourraient contrarier les travaux envisagés. Par exemple, l'implantation des tortues de Hermann dans le massif des Maures empêche de nombreux projets forestiers de se faire.

« 7° L'évaluation mentionnée à l'article 5 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris pour l'application de l'article 14 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, lorsque les travaux constituent un grand projet d'infrastructures tels que défini à l'article 3 du même décret ».

Cette évaluation concerne des grands projets d'infrastructures tels que la création de voies rapides à 2 x 2 voies d'une longueur supérieure à 25 km. Les pistes de DFCI sont par conséquent complètement étrangères aux conditions d'application de ce décret, loin s'en faut. Il n'y a pas lieu de tenir compte de ce 7°.

NOTA BENE : Pour obtenir des précisions jurisprudentielles sur la teneur des éléments 1° à 7° (jurisprudence commentée), nous conseillons de se reporter au *Code de l'expropriation, René Hostiou, Litec, Editions du Juris-classeur, 2004.*

¹ L 411-5 alinéa 1 du code de l'environnement.

Section 2 : Le contenu du dossier soumis à enquête parcellaire.

Il est déterminé par l'article R 11-19 du code de l'expropriation. Le maître d'ouvrage, qui a introduit la procédure de DUP, n'a pas besoin d'élaborer un second dossier relatif à la conduite de l'enquête parcellaire, dans la mesure où il aurait réuni, en même temps que les documents exigés dans la section précédente, les documents suivants :

« L'expropriant adresse au préfet, pour être soumis à enquête dans chacune des communes où sont situés les immeubles à exproprier :

1° Un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments ;

2° La liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens. »

En réalité, le technicien forestier prend connaissance au même moment du plan parcellaire et de la liste des propriétaires fonciers concernés par le tracé de la piste. Effectivement, pour recenser les propriétaires, une recherche cadastrale s'impose. Il faut se rendre au service cadastral, consulter le plan de masse de la commune où figurent les différentes parcelles, puis obtenir la liste matricielle de leurs propriétaires. A moins bien entendu que le technicien dispose sur son ordinateur d'un plan de masse cadastral informatisé...

Chapitre 3 : Pour les travaux de défense contre l'incendie déclarés d'intérêt général.

Nous avons vu dans le Titre Troisième de la Première Partie que l'enquête publique, requise préalablement par le préfet pour apprécier le degré d'intérêt général d'un programme de travaux, pouvait porter, non seulement sur l'opportunité de la DIG, mais aussi sur le bien fondé d'une servitude de passage, voire sur celui d'une DUP.

Le contenu minimal du dossier de DIG est celui prévu à l'article R 151-41 du code rural. Il correspond à une demande de DIG simple. Cependant, si le maître d'ouvrage décide de cumuler la demande de DIG avec d'autres demandes, il se devra de fournir aux services d'Etat des documents supplémentaires.

S'il s'agit de demander également l'établissement de la servitude de passage de l'article L 151-37-1 du code rural, les documents supplémentaires exigés par le législateur sont énumérés à l'article R 152-30 du même code.

Par contre, s'il s'agit de cumuler la demande de DIG avec une demande de DUP, il faudra examiner la liste des documents requis pour chacune des deux procédures, les comparer, puis former un dossier en ne présentant que les documents qui ne se recoupent pas.

Section 1 : Le contenu minimal du dossier (R 151-41 du code rural) : la demande de DUP simple.

Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle le maître d'ouvrage désire obtenir du préfet seulement une DIG. On pourrait en effet imaginer qu'il ait préalablement recueilli l'accord des propriétaires fonciers pour exécuter les travaux, entretenir et utiliser la piste, auquel cas des demandes de servitude et de DUP jointes au dossier apparaîtraient superflues.

Il reviendrait alors au maître d'ouvrage d'opérer un choix quant au financement des frais liés aux travaux, à l'entretien et à l'exploitation des ouvrages projetés.

Il peut très bien décider de prendre entièrement à sa charge ce financement. Il peut aussi se prononcer pour la participation financière des « *personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent intérêt*¹ ». Cette décision relève du pouvoir d'appréciation souverain du maître d'ouvrage, mais, si celui-ci tranche pour une participation des intéressés, il devra réunir, dans le dossier transmis à la DDAF, les pièces supplémentaires qui correspondent à cette participation.

¹ L 151-36 al 2 du code rural.

Paragraphe 1 : Les pièces du dossier en l'absence de participation financière des personnes qui tirent profit des travaux ou les ont rendus nécessaires.

Le maître d'ouvrage entend couvrir entièrement les frais liés aux travaux et aux ouvrages envisagés. Pour lancer la procédure de DIG, il lui revient de constituer un dossier comportant les éléments suivants, lesquels sont énumérés par l'article R 151-41 alinéa 1 du code rural :

- « Le plan indiquant la situation des ouvrages et le périmètre intéressé par les travaux »
- « L'avant-projet accompagné d'une notice explicative » ;
- « L'évaluation sommaire des dépenses par catégorie de travaux » ;
- « Un mémoire définissant les modalités prévues pour l'exploitation et l'entretien de l'aménagement » ;
- « Un projet d'arrêté »
- La notice exigée en vertu de l'article 4 du décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 car l'on se situe dans le cadre d'ouvrages et équipements relatifs à la défense contre l'incendie.

Exceptions faites du « mémoire définissant les modalités prévues pour l'exploitation et l'entretien de l'aménagement » et du « projet d'arrêté », tous ces documents ont été déjà évoqués dans le cadre des travaux « d'aménagement et d'équipement » de l'article L 321-6* du code forestier. Pour obtenir davantage de précisions, il convient donc de se reporter au chapitre 2 du présent Titre.

Par rapport au mémoire et au projet d'arrêté, il y a peu à dire. Dans le cas d'une piste de DFCI, les modalités d'entretien sont parfaitement connues des services forestiers, et les conditions d'utilisation de l'ouvrage paraissent évidentes, à savoir une utilisation de la voie par le personnel de lutte contre l'incendie et le propriétaire foncier uniquement. Il faudra également souligner dans le mémoire que la piste n'est pas ouverte à la circulation publique, conformément à la circulaire de 1978 sur les pistes de DFCI¹.

Quant au projet d'arrêté, le maître d'ouvrage n'aura qu'à s'inspirer des arrêtés déjà intervenus dans une matière similaire.

Paragraphe 2 : Dans l'hypothèse d'un partage du financement entre la personne publique maître d'ouvrage et les personnes susvisées.

Le législateur impose au demandeur à une DIG de prendre à sa charge au moins une partie des frais inhérents aux travaux et ouvrages projetés. Si celui-ci décide d'un partage de ses frais avec les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y ont intérêt, il lui revient de déterminer les bases de la répartition des charges selon des critères objectifs. Dès lors, le dossier devra contenir, en plus des documents listés à l'article R 151-41 alinéa 1 du code rural, ceux qui sont cités à l'alinéa 2 du même article, à savoir :

¹ Cf annexe 7.

« 1. Un mémoire explicatif indiquant par catégorie de travaux :

a) La proportion des dépenses restant à la charge de l'organisme maître de l'ouvrage ;

b) La proportion dans laquelle cet organisme demande à être autorisé à faire participer chaque catégorie d'intéressés aux charges de premier établissement et aux frais d'exploitation et d'entretien ;

c) En vue de fixer les bases générales de répartition, les critères retenus pour faire participer les intéressés auxdites charges et l'importance relative de ces critères en tenant compte de la mesure dans laquelle les intéressés ont rendu l'aménagement nécessaire ou utile ou y trouvent leur intérêt ;

d) Les éléments de calcul qui seront utilisés pour l'estimation des participations aux dépenses des différents intéressés ;

2. L'état des propriétaires des parcelles du périmètre intéressé ainsi que des collectivités territoriales ou des personnes physiques ou morales appelées à participer aux dépenses. »

Section 2 : Le contenu du dossier lorsque l'établissement d'une servitude de passage est également sollicité.

Il ne s'agit pas de n'importe quelle servitude de passage. Elle se trouve mentionnée à l'article L 151-37-1* du code rural et apparaît fort utile pour que le maître d'ouvrage, une fois la piste de DFCI achevée, puisse légalement pénétrer sur les fonds privés et les services de lutte contre l'incendie accomplir leur mission.

Certes, le maître d'ouvrage peut constituer deux dossiers séparés, un pour la DIG, un autre pour la servitude. Il les transmettra alors ensuite à la DDAF soit simultanément, soit l'un après l'autre. De toute façon, le préfet ne pourra décider de l'établissement de la servitude sans, au préalable, avoir déclaré le programme de travaux d'intérêt général, car la servitude a été créée pour servir la DIG et non l'inverse.

Le maître d'ouvrage peut tout aussi bien n'élaborer qu'un seul dossier, lequel contiendra les documents requis pour les deux procédures. Par conséquent, seront alors exigés les documents relatifs à la DIG et énumérés à l'article R 151-41 du code rural (nous venons d'en parler). En outre, devront être fournies les pièces spécifiques à la servitude et qui figurent à l'article R 152-30 du même code, c'est-à-dire :

1° Une notice explicative indiquant l'objet et les motifs de la demande ;

2° La liste des parcelles et, le cas échéant, des cours d'eau ou sections de cours d'eau pour lesquels l'institution de la servitude est demandée et les plans correspondants ;

3° La liste des propriétaires dont les terrains sont susceptibles d'être affectés par la servitude ;

4° Une note détaillant les modalités de mise en oeuvre de la servitude, notamment son assiette pour permettre le passage des engins mécaniques en tenant compte de la

configuration des lieux et en indiquant les clôtures, arbres et arbustes dont la suppression est nécessaire.

Section 3 : Le contenu du dossier lorsque une DUP est également sollicitée.

En matière d'expropriation, le dossier transmis au préfet par l'expropriant doit comporter les documents mentionnés aux articles R 11-3.I. et R 11-19 du code de l'expropriation. Pour la DIG, les pièces exigées sont précisées à l'articles R 151-41 du code rural.

Puisqu'il ne doit y avoir qu'un seul dossier, tous ces documents devraient normalement s'ajouter les uns aux autres pour former un dossier complet et dès lors capable d'aboutir aux déclarations préfectorales souhaitées.

Or, en comparant les documents évoqués dans ces articles, on s'aperçoit que certains d'entre eux sont identiques. Ainsi donc, il est possible de conclure que, lorsque une demande de DUP est associée à une demande de DIG, le dossier élaboré par le maître d'ouvrage doit réunir les documents suivants :

- Toutes les pièces devant figurer dans le dossier de DIG, c'est-à-dire celles de l'article R 151-41 du code rural.
- Celles des pièces de l'article R 11-3. I. du code de l'expropriation qui ne correspondent pas à l'énumération de l'article R 151-41 du code rural, c'est-à-dire « *le plan général des travaux* » et « *les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants* ».
- Les pièces relatives à la tenue de l'enquête parcellaire (R 11-19 du code de l'expropriation), à savoir « *un plan parcellaire régulier des terrains et bâtiments* » et « *la liste des propriétaires établie à l'aide d'extraits des documents cadastraux délivrés par le service du cadastre ou à l'aide des renseignements délivrés par le conservateur des hypothèques au vu du fichier immobilier ou par tous autres moyens* ».

TITRE CINQUIEME

**ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTES PROCEDURES
PAR LES DDAF DES DEPARTEMENTS DE LA ZONE SUD**

Il n'y aurait d'intérêt à toute cette étude sur le statut juridique des pistes de DFCI, si elle ne devait être confrontée avec la réalité. Nous nous sommes donc renseignés auprès des différentes Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) de la zone sud pour savoir sur quels fondements juridiques étaient construites les pistes de DFCI dans les autres départements.

Le résultat de cette investigation saute aux yeux : les procédures sont très mal connues de la plupart des responsables forestiers et les autorisations demandées aux propriétaires encore très largement répandues, malgré le risque qu'elles comportent au niveau de la non pérennité juridique de l'ouvrage.

Néanmoins, certains départements se détachent des autres, en particulier la Haute-Corse, l'Ardèche et les Alpes Maritimes. Le recours à la servitude légale de passage et d'aménagement y est, depuis quelques années, devenu la condition *sine qua non* pour que le dossier soit instruit par les services d'Etat.

Dans les Bouches-du-Rhône.

Pour construire une piste de DFCI, les personnes publiques maîtres d'ouvrage ont jusqu'à présent toujours procédé selon la méthode traditionnelle. Invariablement, elles sollicitent des propriétaires forestiers l'autorisation d'exécuter les travaux sur leurs fonds et de laisser les engins de lutte utiliser la piste, une fois celle-ci achevée. Les communes concernées sont associées dès le départ à la démarche, bien qu'il ne soit pas obligatoire pour le syndicat ou le groupement intercommunal gestionnaire du PIDAF de les avertir du projet. En réalité, étant donné que le maire est responsable de la sécurité publique dans sa commune, et que les pistes risquent d'être fréquentées illicitement, il est donc normal de le tenir informé.

Dans le département, la plupart des pistes existantes ont été réalisées entre les années 1974 et 1990. Au moment de donner leur aval, les propriétaires de l'époque ne pouvaient imaginer combien la fréquentation de ces voies, par des personnes non autorisées et des véhicules de toutes sortes, irait s'accroissant. Et parce que les désagréments liés à cette fréquentation deviennent de plus en plus nombreux, il est déjà arrivé que certains parmi les propriétaires actuels décident de barrer la voie qui traverse leur terrain. Face à cette situation, la DDAF déclassifie la piste parce qu'il n'y a rien d'autre à faire. Sur le plan judiciaire, ces propriétaires sont inattaquables.

Aucune servitude légale de DFCI, conforme à l'article L 321-5-1* du code forestier, n'a à ce jour été instituée dans les Bouches-du-Rhône. Pourtant, pleinement consciente des problèmes liés aux autorisations traditionnelles, la DDAF incite, depuis peu, les communes, syndicats, groupements intercommunaux, à régulariser les pistes de DFCI existantes en utilisant la servitude légale de l'article L 321-5-1* du code forestier. Refusant de financer des projets sans avoir l'assurance de la pérennité des ouvrages de DFCI envisagés, cette recommandation tend également à s'appliquer aux quelques pistes à construire (il y a peu de projets car le réseau actuel apparaît suffisant).

La DDAF a donc décidé de guider les maîtres d'ouvrage. Ingénieusement, elle entend anticiper le règlement judiciaire de l'indemnité allouée au propriétaire de la parcelle grevée, ce à défaut d'accord amiable portant sur son montant. Ainsi, il est préconisé de n'envisager l'établissement de la servitude légale que sur des fonds dont la piste augmentera la valeur ou facilitera la commodité. Par exemple, la piste peut améliorer les conditions d'accessibilité du terrain, elle peut accroître sa sécurité par rapport à l'incendie, ou encore, pour les grandes propriétés, améliorer leur accessibilité interne.

De cette façon, si le juge de l'expropriation est saisi, la personne maître d'ouvrage ne pourra être condamnée à verser une indemnité, sinon à l'euro symbolique, puisque le propriétaire foncier tire de la piste un bénéfice.

Cette manière d'opérer vaut pour toutes les procédures qui prévoient un possible règlement judiciaire de l'indemnité accordée au propriétaire foncier. C'est notamment le cas de la DUP et de la DIG.

Néanmoins, le problème principal qui se pose est un problème d'argent. La procédure d'institution de la servitude, si elle aboutit, implique que le maître d'ouvrage prenne entièrement en charge les frais d'entretien de la piste et de ses aménagements. Devant ce fait évident, nombreuses sont les personnes publiques qui reculent. Pour une commune, c'est un vrai casse-tête car, la plupart du temps, les pistes de DFCI serpentent entre les limites de plusieurs communes. Le réseau étant très important, le Conseil Général ne tient pas non plus à prendre en charge l'entretien de certaines pistes, ce pour ne pas faire de cas particuliers. Quant à la DDAF, elle n'est pas en mesure de financer cet entretien puisqu'elle ne peut disposer de crédits d'entretien. En réalité, la véritable solution, c'est que ces projets soient portés par une structure intercommunale.

Autre motif de découragement, le coût lié à la détermination de l'emprise. Les pistes de DFCI actuelles figurent sur des cartes IGN au 1/25000. Or, ces cartes ne sont pas assez précises pour les services fiscaux et cadastraux, également sans doute pour le Bureau de conservation des hypothèques. Par conséquent, il faudra faire venir un géomètre afin qu'il procède à un bornage contradictoire de l'opération. Là encore, c'est le porteur du projet qui rémunère le géomètre, ce qui revient extrêmement cher.

Il y a également des problèmes de qualification des différents tronçons de pistes existantes, ce qui a pour effet que des barrières de DFCI ferment parfois des voies ouvertes à la circulation publique. En effet, depuis l'ordonnance n°59-115 du 7 janvier 1959, les communes n'ont plus été obligées de remettre à jour les documents qui concernent la qualification des voies et chemins. La solution ne peut venir du document PIDAF, car, s'il dresse un inventaire des équipements DFCI, il ne s'intéresse pas à la qualification juridique des voies. Information étonnante, d'après le directeur du service forêt de la DDAF, on devrait pouvoir instituer la servitude de l'article L 321-5-1* sur un chemin d'exploitation, parce qu'il appartient indivisément à des propriétaires personnes privées.

Outre la démarche traditionnelle des autorisations de passage, outre la DUP de l'article L 321-6* qui n'a jamais été utilisée dans le département, la technique des emplacements réservés a été employée une seule fois à Saint-Marc-Jaumegarde. En effet, pour des raisons spécifiques, et sur conseil de la DDAF, l'autorité communale a fait inscrire un emplacement réservé sur une piste de DFCI existante. Ceci peut apparaître très curieux car, en toute logique, l'utilisation de la procédure des emplacements réservés est normalement motivée par la réalisation future d'une voie, d'un ouvrage public, d'une installation d'intérêt général ou d'un espace vert, mais certainement pas par la régularisation d'ouvrages existants. Pourtant, il semble que cela puisse être le cas.

En l'occurrence, la situation était la suivante : un propriétaire menaçait de fermer une piste de DFCI jadis construite conformément à une autorisation délivrée par l'ancien propriétaire du fonds. Pour faire échec à cette possible fermeture, la commune de Saint-Marc-Jaumegarde a profité d'une révision du POS pour faire inscrire le fonds en question en emplacement réservé, ce aux fins de régularisation de la piste. Dès lors, l'avantage pour la commune est double. D'une part, elle évite l'enquête publique prévue dans le cadre de la DUP, DUP qui aurait eu les mêmes effets que l'emplacement réservé. D'autre part, la commune bénéficie d'un moyen de pression considérable sur le propriétaire. Si ce dernier décidait subitement de fermer la piste, la commune pourrait se porter acquéreur du fonds, ce contre quoi le propriétaire ne pourrait rien. Comme celui-ci n'avait en l'espèce aucunement l'intention de céder son terrain à la commune, il se trouvait forcé de laisser la piste de DFCI en l'état.

Enfin, par rapport à la DIG, il semblerait que cette procédure ne puisse marcher pour une piste de DFCI que dans le cadre d'un large programme de travaux, comme c'est le cas pour les travaux de RTI¹. Une fois que les travaux ont fait l'objet d'une déclaration d'intérêt général, il n'y aurait absolument pas lieu de demander l'autorisation des propriétaires de construire la piste, mais ceux-ci pourront provoquer leur expropriation dans les conditions de l'article L 151-36* alinéa 3 du code rural. Les propriétaires sont néanmoins consultés préalablement, lors de l'instruction du dossier et lors de l'enquête publique.

¹ Restauration de Terrains incendiés.

Dans les Alpes Maritimes.

L'essentiel du réseau de pistes de DFCI, qui représente à peu près 1 000 km, a été constitué à partir d'autorisations verbales délivrées par les propriétaires fonciers. Autant dire que ces autorisations n'avaient pas la moindre valeur juridique, puisque le maître d'ouvrage n'en pouvait rapporter la preuve. Certaines de ces pistes ont d'ailleurs même été créées sur simple attestation du maire de la commune, lequel affirmait avoir obtenu les autorisations des propriétaires.

Ni la procédure de DUP, ni celle de DIG n'ont jamais été utilisées pour permettre la création ou la régularisation d'une piste de DFCI dans le département. La DDAF ne serait cependant pas opposée à accorder une DUP pour motifs de DFCI.

Depuis 1992 néanmoins, des servitudes légales de DFCI ont commencé à être instituées conformément à l'article L 321-5-1* du code forestier. Les communes intéressées ou le Conseil Général en sont les bénéficiaires, et, de ce fait, les maîtres d'ouvrage des travaux de construction.

Un nouvel élan a été donné voici trois années, lorsque le Conseil général, qui entretient de nombreux ouvrages de DFCI avec les forestiers-sapeurs, a préconisé de régulariser, au moyen de la servitude légale, la totalité du réseau de pistes existantes. C'est donc dans cette démarche de régularisation que s'inscrivent désormais les collectivités locales. Notons qu'à ce jour une vingtaine de pistes ont déjà fait l'objet de ladite servitude.

Dans l'Hérault.

Tout d'abord, il faut savoir que le Conseil Général de l'Hérault est le maître d'ouvrage de tous les équipements DFCI prévus dans le Plan départemental de protection des forêts contre les incendies. A ce jour, les massifs comptent 3000 km de pistes, 13 tours de guet, 400 citernes, 120 pompiers à disposition.

Pour s'acquitter au mieux de cette mission, le Conseil Général a créé un service entièrement consacré à la DFCI, ce qui garantit une homogénéité de traitement pour toutes les pistes.

Depuis 25 ans, le Conseil Général demande systématiquement les autorisations des propriétaires pour construire des pistes et effectuer des travaux d'élargissement. Quand un propriétaire décide brutalement de fermer la piste, le service DFCI essaie de le convaincre d'y renoncer, de sorte qu'il n'y a encore jamais eu de règlement judiciaire des différends.

Cependant, aidé de juriste, le service forêt s'est demandé quelle procédure mettre en oeuvre pour régulariser les pistes existantes et les rendre pérennes. La solution qui est en voie d'être retenue est de passer une convention avec les propriétaires forestiers pour établissement d'une servitude de type DFCI, laquelle sera ensuite inscrite à la publicité foncière. La réflexion est en train d'être approfondie de ce côté-là : il ne s'agit ni plus ni moins que de la servitude de DFCI conventionnelle fondée sur les articles du code civil.

En Corse du sud.

Jusqu'à présent, on demandait aux propriétaires de donner l'autorisation de construire la piste et de ne pas entraver le passage des engins de secours.

Désormais, tous les projets de création de pistes de DFCl ne seront financés par le plan régional de prévention incendie que si l'on est sûr de leur pérennité. Dans le cadre de ce plan, il y a également l'intention manifeste de régulariser toutes les pistes, points d'eau et coupe-feux existants.

Un premier arrêté de servitude a donc été pris pour une bande de roulement. La volonté de la DDAF est de n'instruire que des projets de servitude pour lesquels la bande de roulement est inférieure à 6 m de largeur, cela de sorte à éviter l'enquête publique.

Selon la DDAF, le bénéficiaire de la servitude étant autorisé, par l'article L 321-5-2* du code forestier, à effectuer à ses frais un débroussaillage sur 50 m de part et d'autre de la voie, rien n'empêcherait le propriétaire foncier de construire à l'intérieur de ces deux bandes de 50 m. Toutefois, si construction il y a, le débroussaillage autour de cette construction doit être fait par le propriétaire et à ses frais : c'est le débroussaillage réglementaire pour lequel la DDAF demande aux agents forestiers de ne pas débroussailler à la place du propriétaire.

En Haute-Corse.

La Haute-Corse est, avec le département de l'Ardèche, le plus avancé quant à l'institution des servitudes de l'article L 321-5-1. La procédure traditionnelle des autorisations préalables demandées aux propriétaires n'a d'ailleurs jamais été beaucoup utilisée.

La procédure de DUP de l'article L 321-6 du code forestier a été une fois employée afin de détruire une maison en ruine qui faisait obstacle à la construction d'une piste de DFCl.

La première servitude légale de passage et d'aménagement mise en place date des années 1989-1990. Il y en a en tout une vingtaine aujourd'hui qui s'appliquent à des pistes : c'est la procédure usuelle.

En pratique, le maître d'ouvrage fait appel aux services d'un géomètre pour déterminer le tracé de la piste, puis informe les propriétaires par lettre recommandée avec AR de la teneur du projet et de l'introduction de la procédure de servitude. De même, lesdits propriétaires sont avertis, quinze jours avant, du début des travaux.

Concernant leur indemnisation éventuelle, la topographie montagneuse de la Haute-Corse avantage considérablement le maître d'ouvrage, car bien souvent la piste de DFCl apporte une desserte aux fonds qu'elle traverse. Les propriétaires ne sont donc, en règle générale, pas indemnisés.

Par contre, la DDAF recommande de ne pas procéder à l'inscription de la servitude au Bureau de la conservation des hypothèques. Cette orientation se trouve justifiée parce que, dans la plupart des cas, les pistes sont situées dans des zones difficiles d'accès, inconstructibles : les terrains qui leur servent d'emprise ont donc une très faible valeur foncière. De plus, la propriété est extrêmement fragmentée, il y a de très nombreuses petites parcelles. Par exemple, une piste d'une longueur d'1 km peut traverser jusqu'à 150 parcelles différentes. Dès lors, procéder à l'inscription de la servitude au Bureau de la Conservation des hypothèques reviendrait beaucoup trop cher (ce montant est de l'ordre de 15 euros le m² de parcelle).

En revanche, par rapport à la situation dans le sud de la France métropolitaine, selon la DDAF de Haute-Corse, l'inscription sur les registres des hypothèques apparaît indispensable, car les pistes sont souvent situées en zone périurbaine. Les terrains qui leur

servent d'emprise sont donc susceptibles d'acquérir une forte valeur foncière, ce qui risquerait par suite d'entraîner des litiges entre les propriétaires futurs des fonds et le maître d'ouvrage.

Dans les Hautes-Alpes.

Dans ces régions montagneuses, le niveau de risque incendie est beaucoup moins élevé que dans les Bouches-du-Rhône par exemple. Les pistes de DFCI ont le plus souvent d'autres fonctions. Dans la plupart des cas, notamment à cause des touristes et des randonnées, elles sont ouvertes à tous.

Pour les construire, le maître d'ouvrage a toujours demandé l'autorisation des propriétaires. Si l'un d'entre eux revient sur sa parole, le tracé de la voie est modifié.

En Ardèche.

Il y a quelques années de cela, les personnes publiques maîtres d'ouvrage des pistes de DFCI demandaient encore des autorisations de passage aux propriétaires des fonds concernés.

Aujourd'hui, la DDAF semble résolument entrée dans une phase de régularisation des pistes existantes. Certes, il y a une dizaine d'années, une première servitude de passage et d'aménagement avait été instituée pour construire une piste sans le consentement d'un propriétaire récalcitrant. Mais depuis trois ans environ, la DDAF refuse systématiquement tout dossier de construction ou de régularisation de piste si ce dossier ne demande pas l'établissement de la servitude. Grâce à celle-ci, des pistes ont donc été construites et régularisées.

Aux questions « pourquoi pensez-vous qu'il ait fallu attendre si longtemps avant que cette procédure de servitude, créée par le législateur en 1985, ne soit utilisée ? » et « pourquoi existe-t-il une telle disparité dans l'utilisation de cette procédure selon les départements ? », la DDAF de l'Ardèche répond en donnant trois arguments. Tout d'abord, c'est une procédure qui était et qui reste encore méconnue. Elle fait donc un peu peur aux maîtres d'ouvrage en comparaison des autorisations habituellement demandées. Ensuite, il faut se souvenir que, dans la loi de 1985, l'assiette de la servitude pour laquelle il n'y a pas d'enquête publique était d'une largeur maximale de 4 m. Or, les pistes étant souvent construites sur des terrains à pente forte, l'assiette de 4 m était très souvent impossible à respecter. Enfin, il s'agit d'une démarche beaucoup plus contraignante et plus longue que les simples autorisations de passage (« mais alors, si c'est comme ça, on ne pourra plus rien faire ? » disait les maîtres d'ouvrage).

Par ailleurs, puisqu'il ne s'agit très souvent que de régularisations de pistes existantes, les propriétaires des fonds grevés par la servitude de l'article L 321-5-1*, ayant au départ donné leur autorisation selon la méthode traditionnelle, n'ont pas été indemnisés. En revanche, quand la DDAF a le sentiment que le projet de servitude suscite l'opposition des propriétaires concernés, elle a pour règle d'or d'abandonner la procédure.

Enfin, cela n'est pas étonnant, le problème majeur concerne encore et toujours l'entretien des pistes de DFCI. Comme la DDAF ne finance jamais les entretiens, elle demande aux communes de porter la procédure de servitude et d'être maîtres d'ouvrage des travaux. Les communes qui bénéficient de la servitude se montrant très négligentes sur ce point, une

unité de sapeurs pompiers a été créée afin de se charger de cet entretien. Pour ce faire, la DDAF réussit à obtenir un financement de l'Etat et du Conseil Général.

Pour information, il faut souligner que la DDAF de l'Ardèche connaît parfaitement tout le réseau des pistes de DFCl et leurs statuts. En partenariat avec le Conseil Général et le CFM, elle a en outre fait éditer un document informatif sur la servitude légale de passage et d'aménagement. Ce document a été réalisé par un cabinet juridique parisien et diffusé dans les autres DDAF, son but est de faire connaître les avantages de ce type de servitude.

Dans le Gard.

Les pistes de DFCl créées dans les quinze dernières années ont toujours été construites après obtention des autorisations de passage demandées aux propriétaires.

Aujourd'hui, il n'y a plus de création de piste et la DDAF est entrée dans une logique de normalisation des ouvrages existants. Ainsi, cinq ou six servitudes légales de passage et d'aménagements ont été instituées, toutes au profit de syndicats intercommunaux.

Les propriétaires n'ont pas été indemnisés car il s'agissait simplement de régulariser des voies existantes avec parfois un léger élargissement, ils avaient donc déjà intégré le fait qu'une piste traverse leurs fonds. Néanmoins, la possible indemnisation des propriétaires est une éventualité dont a parfaitement conscience la DDAF.

En pratique, le syndicat intercommunal explique la démarche aux propriétaires qui jusqu'ici ont toujours été d'accord. Cependant, si un jour l'on se heurte à une forte contestation, la DDAF se refuse à passer en force. Les propriétaires n'ont jamais non plus demandé l'acquisition du foncier comme la loi les y autorise dans les conditions de l'alinéa 6 de l'article L 321-5-1* du code forestier.

Par ailleurs, le fait que, selon l'alinéa 4 de l'article susvisé, la servitude ne puisse être instituée sur « *les terrains attenants à des maisons d'habitations et clos de murs ou de clôtures équivalentes selon l'usage local* » ne présente que peu d'inconvénients puisque, le plus souvent, les pistes partent de chemins d'accès situés dans les zones périurbaines. Dès que la voie pénètre en forêt, la servitude peut être mise en place.

Pour information, tous les travaux forestiers d'investissement sont pris en charge par l'Etat à hauteur de 70%. Pour les travaux d'entretien, le maître d'ouvrage doit puiser dans ses fonds propres, mais, s'il en fait la demande, des subventions lui sont octroyées par le Conseil Général à hauteur de 70%.

Par rapport aux autres procédures maintenant. La DUP de l'article L 321-6* a été plusieurs fois évoquée, mais jamais mise en œuvre. La DIG aussi a été envisagée pour construire une piste, mais, selon la DDAF, l'autorisation des propriétaires reste incontournable. Quant à la faculté de faire inscrire dans le document local d'urbanisme un emplacement réservé, cette méthode n'a pour le moment été utilisée que pour des interfaces aménagés (protection des zones habitées contre l'incendie : débroussaillage, point d'eau, etc) entre les zones urbaines et les zones forestières, jamais pour permettre la réalisation d'une piste de DFCl.

Dans les Landes.

L'exemple du département des Landes est tout à fait remarquable. En effet, s'il n'y a jamais eu de DUP, de DIG ou de servitude instituée conformément à l'article L 321-5-1* du code forestier pour la réalisation de pistes de DFCI, la particularité de ce département tient en ce que la maîtrise d'ouvrage de ces travaux est toujours confiée à des associations syndicales autorisées de propriétaires forestiers.

L'objet des associations syndicales en question étant précisément la DFCI, celles-ci demandent aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre de l'association de mettre ces terrains à disposition pour la création d'une piste. En réalité, cela revient à solliciter les autorisations de ces propriétaires selon la formule traditionnelle.

Or, d'après la DDAF, les propriétaires actuels des fonds traversés par une piste de DFCI sur la base d'autorisations jadis consenties, ne peuvent plus s'opposer ni à son entretien, ni au passage des véhicules de secours .

Les services d'Etat se fondent pour cela sur l'article 29 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires qui décide que « *l'association syndicale autorisée est propriétaire des ouvrages qu'elle réalise en qualité de maître d'ouvrage dans le cadre de son objet statutaire et, à ce titre, en assure l'entretien* ».

Ainsi donc, les autorisations accordées par les propriétaires forestiers à une association syndicale de DFCI entraîneraient l'application d'un mécanisme juridique qui garantirait l'impossibilité, pour ces propriétaires, de fermer la piste.

Dans les Pyrénées-Orientales.

Conformément à ce qui est le plus souvent pratiqué dans les autres départements, des autorisations sont demandées aux propriétaires pour la construction de la piste.

A l'heure actuelle, un dossier de servitude a été monté pour une piste. Ce dossier comprend notamment un relevé précis du tracé de la piste (sans intervention d'un géomètre toutefois), un relevé cadastral, une délibération du maire. Il ne manque plus que l'arrêté du préfet.

Par ailleurs, la DDAF tient à préciser qu'un seul arrêté préfectoral ne peut instituer plusieurs servitudes légales. Pour chaque réalisation projetée, il faut donc monter un dossier. A leur connaissance, il n'y a pas d'autre procédure qui s'applique aux pistes de DFCI.

Dans le Var.

Dans le département du Var, les personnes publiques maîtres d'ouvrage en étaient restées, jusqu'à présent, à la méthode traditionnelle, c'est-à-dire aux autorisations écrites ou verbales demandées aux propriétaires forestiers. L'intérêt général des travaux de DFCI étant reconnu de tous, la construction et le passage des services de secours sur les pistes de DFCI n'avaient jusqu'alors jamais posé problème. La principale difficulté résidait

simplement dans l'inventaire des propriétaires, difficulté résolue pour la communauté de communes Centre Var et le SIVOM Pays des Maures qui disposent du système SIG et d'un cadastre numérisé.

Aucune servitude légale de DFCI n'a à ce jour été instituée sur le fondement de l'article L 321-5-1* du code forestier, bien qu'un dossier soit en train être élaboré par le SIVOM Pays des Maures pour la régularisation d'une piste située sur la commune de Roquebrune-sur-Argens.

Il convient de signaler tout de même qu'une DUP, faite au bénéfice de l'Etat, avait instauré il y a un certain nombre d'années un périmètre-pilote dans le massif des Maures pour la création de retenues collinaires à usage et de pistes à usage DFCI.

Dans le Vaucluse.

Depuis quelques années, il n'y a plus de pistes de DFCI qui sont construites dans le département, mais certaines des pistes existantes sont mises aux normes en fonction de l'intérêt de la lutte. Particularisme local, il n'y a qu'un seul maître d'ouvrage pour les travaux de DFCI : le syndicat mixte de défense et de valorisation forestière.

Sur le plan judiciaire, et concernant la valeur juridique des autorisations traditionnelles, une affaire intéressante est en cours. Situation classique, un propriétaire avait donné son autorisation au passage de la piste sur son fonds, mais, une fois décédé, ses ayants droits se sont opposés à la remise aux normes de la piste, en disant qu'ils ne voulaient plus que la piste passe chez eux. Le juge civil s'étant déclaré incompétent, l'affaire est actuellement devant le tribunal administratif. Quoi qu'il en soit, la DDAF pense que ce type d'autorisation est juridiquement inefficace, que ce n'est pas un contrat et que le propriétaire qui l'a donnée peut la révoquer à tout moment.

Par ailleurs, depuis la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, la DDAF a envisagé l'établissement de servitudes légales de passage et d'aménagement, et s'est engagée dans cette démarche, avec relevé d'un géomètre mais sans jamais d'enquête publique. Actuellement, grâce à l'institution d'une telle servitude, quatre pistes de DFCI ont été créées sur le Petit Luberon et une autre sur le Mont de Vaucluse. Une sixième procédure a été introduite pour le Mont de Vaucluse et l'on n'attend que l'arrêté du préfet pour commencer les travaux. Dans les cinq premiers cas, il n'y a jamais eu indemnisation des propriétaires.

Enfin, plusieurs démarches de DUP ont été tentées sur le fondement de l'article L 321-6*, mais celles-ci n'ont jamais abouti.

SECONDE PARTIE

LA RESPONSABILITE LIEE AUX PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI

Quelle que soit la procédure utilisée par la personne publique maître d'ouvrage pour parvenir à la création d'une piste ou d'aménagements de DFCI, des dommages directement liés à ces infrastructures sont toujours susceptibles de se produire et de faire des victimes. Ils peuvent être causés autant à des biens qu'à l'intégrité corporelle de personnes physiques et résulter de travaux de construction, de travaux d'entretien ou encore de l'ouvrage lui-même.

La plupart des pistes de DFCI ayant été construites sur la base d'autorisations fournies par les propriétaires fonciers, on pense généralement que ces derniers seront les responsables naturels en cas d'accidents survenus sur la piste. C'est la raison pour laquelle certains d'entre eux ne donnent autorisation d'exécuter les travaux qu'à la condition que le maître d'ouvrage s'engage par écrit à être tenu pour le responsable de tous les dommages qui, peut-être, interviendront.

Or, que l'on appelle cela une décharge de responsabilité ou une clause de garantie, c'est une formalité qui ne sert absolument à rien. La victime du dommage éventuel pourra en effet toujours demander réparation à la personne publique maître d'ouvrage. Le propriétaire du fonds sur lequel passe la piste ne pourra en outre jamais être tenu, en cette seule qualité, à réparation. Bien évidemment, si le dommage résulte de son fait, il en va autrement.

Ce n'est pour l'instant qu'une affirmation, mais il semblerait que les travaux et les ouvrages de DFCI puissent être qualifiés de travaux et ouvrages publics. Dès lors, les règles de responsabilité applicables aux dommages résultant des pistes et aménagements de DFCI découleraient de cette qualification. C'est ce qu'il convient à présent de prouver et d'expliquer.

TITRE PREMIER

**LA NATURE JURIDIQUE DES PISTES ET AMENAGEMENTS
DE DFCI : DES OUVRAGES PUBLICS ISSUS DE
TRAVAUX PUBLICS**

Les notions de travail public et d'ouvrage public sont lourdes de conséquences quant à la responsabilité éventuelle du maître d'ouvrage, puisque celui-ci pourra dans tous les cas être déclaré responsable vis-à-vis de la victime.

Or, les pistes et aménagements de DFCI sont des ouvrages publics issus de travaux publics. Les travaux d'entretien de ces ouvrages sont également des travaux publics. Sans nul doute possible.

En tant que tels, les travaux et ouvrages de DFCI devraient logiquement bénéficier de privilèges et règles protectrices dérogatoires. Cependant, avant d'étudier ces règles, il faudra répondre aux questions suivantes : qu'est-ce qu'un travail public ? ; qu'est-ce qu'un ouvrage public ? ; et comment en arrive-t-on à qualifier les travaux et ouvrages de DFCI de travaux et ouvrages publics ?

Chapitre 1 : Comment définir une opération de travail public ?

La notion de travail public n'est absolument pas définie par le législateur. En conséquence, il est revenu à la jurisprudence de dégager progressivement les caractéristiques et les contours de ce statut.

Pour le droit prétorien, une opération de travail public est entendue comme un travail immobilier, accompli soit pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général¹, soit par une personne publique en vue de la réalisation d'une mission de service public². Il s'agit là de conditions alternatives.

La notion de travail public est aussi une notion attractive, ce qui signifie que, lorsque, dans une opération administrative complexe, l'on peut qualifier certains travaux de « publics », l'ensemble des travaux seront considérés comme « publics ».

Section 1 : La caractéristique irréductible : un travail immobilier au sens large.

Le travail public est une opération manuelle portant inévitablement sur un bien immeuble. Puisqu'une « opération manuelle » est exigée, les démarches et les actes juridiques qui permettent d'engager lesdits travaux ne sont pas considérés comme des travaux publics. Quant à la notion d'« immeuble », il faut se reporter à la définition qu'en donne l'article 517 du code civil, à savoir des biens, « *immeubles, ou par leur nature, ou par leur destination* ». Ajoutons, pour davantage de clarté, qu'au terme de l'article 518, sont considérés comme des immeubles par nature « *les fonds de terre et les bâtiments* ».

Plusieurs précisions s'imposent, toutes d'origine jurisprudentielle.

Tout d'abord, le travail, pour être qualifié de « public », doit porter sur un fonds ou avoir trait à des constructions incorporées au sol d'une manière stable. Cela n'implique pourtant pas de condition de permanence. La construction peut très bien n'avoir qu'un caractère temporaire et être démolie après que sa finalité eût disparue³.

Il n'y a pas lieu non plus de s'attacher à l'importance des travaux. Ainsi, la pose d'une simple chaîne entre deux bornes à l'entrée de l'allée des Alyscamps a pu être qualifiée de travail public.⁴

Enfin, et c'est là une donnée essentielle, les travaux publics n'aboutissent pas nécessairement à la construction d'un immeuble. Ils peuvent préparer cette construction ou servir à empêcher son altération. Par suite, et pour autant que l'on retrouve l'une des deux

¹ Solution consacrée par l'arrêt du CE du 1^{er} juin 1921, *Commune de Monségur* : Leb, p 573 ; S, 1921. III. 49. concl. Corneille, note Hauriou ; D, 1922. III. 26, concl. Corneille ; RDP, 1921, p 361, concl. Corneille, note Jèze.

² Solution consacrée par l'arrêt du TC du 28 mars 1955, *Effimieff* : Leb., p 617 ; JCP, 1955. II. 8786, note Blaevoet ; Rev.adm, 1955, p 285, note Liet-Veaux ; Act.Jur, 1955.II, p 332 et la note.

³ CE, 30 novembre 1928, *Dupuy*, Leb., p 1231 : à propos d'un bâtiment édifié à titre provisoire pour abriter une foire commerciale.

⁴ CE, 11 mai 1959, *Dauphin*.

conditions alternatives, les travaux antérieurs, mais indispensables à la construction d'un ouvrage, tels la démolition d'un bâtiment, le déblaiement et le nivellement du terrain, et surtout le transport des matériaux nécessaires à l'exécution des travaux, sont qualifiés par la jurisprudence de « travaux publics ». De la même manière, et fort heureusement par rapport à la problématique DFCI, les travaux d'aménagement et les travaux d'entretien des immeubles existants peuvent être considérés comme des travaux publics. C'est le cas notamment du goudronnage d'une voie publique et du débroussaillage effectué de part et d'autre.

Section 2 : La première caractéristique alternative : un travail exécuté pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général.

Explicitons tout d'abord l'expression « pour le compte d'une personne publique », puis essayons de donner une définition à la notion d'intérêt général.

Paragraphe 1 : La signification de l'expression « pour le compte d'une personne publique ».

L'expression « pour le compte d'une personne publique » est celle qui est retenue par la jurisprudence. Elle pourrait parfaitement être remplacée par l'expression « dont il est prévu qu'une personne publique devienne le bénéficiaire final », ce qui en rendrait la compréhension plus aisée. Quoi qu'il en soit, la formule conduit à écarter les travaux strictement exécutés dans l'intérêt d'une personne privée. Elle embrasse trois situations bien différentes et exclusives de toute autre.

Dans une première hypothèse, les travaux, pour être qualifiés de « publics », peuvent porter sur un immeuble préalablement existant et dont une personne publique serait propriétaire. Il ne sera alors aucunement question de bâtir quelque ouvrage que ce soit. Il s'agit de simples travaux d'entretien, de travaux de réparation ou de démolition d'édifices publics.

Dans une seconde hypothèse, les travaux peuvent avoir pour objet la construction d'un ouvrage destiné à entrer dans le patrimoine d'une personne publique. En l'occurrence, il doit être prévu, qu'à la date d'achèvement des travaux, l'ouvrage devienne la propriété de la personne publique. C'est une condition *sine qua non*. Par conséquent, ne sont pas considérés comme des travaux publics ceux qui ont contribué à la réalisation d'un ouvrage d'abord devenu la propriété d'une personne privée, puis celle d'une personne publique.

Dans une dernière hypothèse, des travaux réalisés sur des immeubles appartenant à des particuliers peuvent être considérés comme accomplis « pour le compte d'une personne publique » lorsqu'ils l'ont été sous la direction et le contrôle de cette dernière, éventuellement aussi avec son aide financière. A juste raison et depuis longtemps, la jurisprudence refuse de reconnaître comme des « travaux publics » des opérations par rapport auxquelles la personne publique n'assurait qu'une mission de surveillance, qu'une mission de maîtrise d'œuvre pour la conception et la surveillance des travaux, ou n'apportait qu'une aide limitée en personnel et en matériel. De même, le fait pour une personne publique de financer des travaux sur des propriétés privées sans en avoir pris l'initiative, ni en assurer la direction, ne suffit pas à pouvoir qualifier ces travaux de « publics ». A contrario, il peut arriver que des

travaux, pris financièrement en charge par de simples particuliers, revêtent la qualité de travaux publics.

Quant aux modalités d'exécution des travaux proprement dites, la personne publique, en tant que maître d'ouvrage, a le choix. Elle peut tout d'abord décider de s'en acquitter elle-même en les faisant effectuer par ses services propres, auquel cas la personne publique est à la fois auteur et bénéficiaire des travaux. On dira alors qu'ils sont exécutés en régie.

Elle peut aussi, et c'est ce qui se passe le plus souvent, en confier la réalisation à un maître d'œuvre : entrepreneur ou tiers quelconque agissant indépendamment de tout marché. Le maître d'œuvre pourra, à son tour, confier l'exécution de tout ou partie des travaux à une troisième personne appelée sous-traitant, étant entendu que la personne publique qui a pris l'initiative des opérations doit toujours en demeurer au final le bénéficiaire.

Paragraphe 2 : La destination d'intérêt général des travaux.

Des travaux, accomplis pour le compte d'une personne publique, doivent encore, pour pouvoir être qualifiés de « travaux publics », obéir à une destination d'intérêt général. Malgré les très nombreuses décisions jurisprudentielles intervenues sur le sujet, l'intérêt général des travaux est un facteur encore assez difficile à saisir.

L'intérêt général des travaux publics est à distinguer absolument de la domanialité publique d'une part, du service public d'autre part et enfin de la notion d'utilité publique qui est la raison d'être du droit de l'expropriation.

Ce n'est pas en effet parce que des travaux portent sur le domaine public de l'Etat ou d'une collectivité territoriale qu'il s'agit automatiquement de travaux publics. Même s'ils sont accomplis pour le compte de ces personnes. A l'inverse, il n'y a aucun obstacle à ce que des travaux publics soient exécutés sur une propriété privée, que celle-ci appartienne à une personne publique ou à un simple particulier. Cela a été jugé par exemple pour l'édification, sur un terrain privé, d'une digue destinée à mettre une commune à l'abri des inondations¹.

Pareillement, il n'y a pas impérativement de lien de connexité entre les notions de « travail public » et de « service public ». D'après J. DUFAU, « *l'utilité générale qui sert à définir le travail public est une notion beaucoup plus large que celle de service public* ». L'auteur ajoute : « *Selon une jurisprudence constante, constituent des travaux publics les travaux immobiliers exécutés par ou pour le compte d'une personne publique en vue de satisfaire un intérêt général alors même que cet intérêt général ne correspondrait pas à un service public*² ».

Il n'existe non plus aucune relation analogique entre la notion de travail public et une déclaration d'utilité publique qui serait éventuellement arrêtée par le préfet. Des travaux peuvent donc être considérés comme « publics » sans avoir été préalablement déclarés d'utilité publique. En sens inverse, une DUP peut très bien viser des travaux qui ne seraient pas des travaux publics.

La jurisprudence ne donne par conséquent qu'une définition purement négative de la notion d'intérêt général, elle se borne simplement à distinguer la notion d'autres notions. Une définition positive aurait été certes préférable, mais il est tout de même

¹ TC, 26 mai 1924, *Fauqué*, Leb, p 525 ; D, 1925.III.13 ; S, 1926.III.46.

² J. DUFAU, *Droit des travaux publics*, p 57.

possible d'en approcher le contenu. Ainsi, relève de l'intérêt général tout ce qui ne concerne pas des intérêts particuliers. Cela paraît évident, encore faut-il le préciser.

La notion d'intérêt général est aussi une notion extensive. De la sorte, les travaux qui servent des intérêts privés peuvent néanmoins être qualifiés de travaux publics lorsque, à ces fins d'intérêt privé, s'ajoutent des fins d'intérêt général.

Il est également permis d'affirmer, et de façon certaine, que des travaux qui seraient bel et bien exécutés pour le compte d'une personne publique, mais à des fins essentiellement financières, c'est-à-dire pour lui procurer des revenus ou garantir uniquement la conservation de son patrimoine (travaux de réparations), ne sont pas gouvernés par des considérations d'intérêt général et ne sont donc pas des travaux publics.

Section 3 : La seconde caractéristique alternative : un travail exécuté par une personne publique en vue de la réalisation d'une mission de service public.

Le 28 mars 1955, le Tribunal des Conflits rend un arrêt qui généralise des solutions jurisprudentielles jusque là afférentes à certains types de travaux épars.

Cet arrêt, connu sous le nom d'*Effimieff*, concernait des travaux visant à la réédification d'immeubles en ruine, effectués par une association syndicale de reconstruction, par une personne publique donc. Bien qu'il fût prévu, dès le départ, que les membres de l'association deviennent les propriétaires de ces immeubles une fois ceux-ci achevés, le Tribunal des Conflits n'a pourtant pas hésité à leur reconnaître le caractère de travaux publics au motif qu'ils répondaient à une mission d'intérêt général.

Par conséquent, selon la jurisprudence *Effimieff*, des travaux exécutés par une personne publique sur des immeubles privés sont reconnus comme des travaux publics dès lors qu'ils servent une mission d'intérêt général. Ces travaux peuvent être des travaux de construction d'immeuble, d'entretien, de réparation ou de démolition. Procédons point par point.

Tout d'abord, il est indispensable qu'une personne publique soit le maître d'ouvrage des travaux. Celle-ci peut soit décider de les exécuter elle-même, si elle dispose des services compétents, soit en confier la réalisation à un entrepreneur.

Dans l'arrêt de 1955, les travaux profitaient à des personnes privées. Il paraît cependant évident qu'ils auraient pu tout aussi bien bénéficier à une personne publique. En réalité, que le bénéficiaire des travaux soit une personne publique ou un simple particulier, cela est égal. Les travaux peuvent indifféremment concerner des immeubles appartenant à un particulier ou à une personne publique, que ces immeubles existent présentement ou soient en voie de construction.

Enfin, les travaux doivent avoir pour objet, non la satisfaction d'intérêts privés, mais la réalisation d'une mission de service public. C'est l'intérêt des personnes auxquelles la mission de service public s'adresse qui est uniquement pris en considération. Les travaux s'appliquant nécessairement à des immeubles et ces immeubles ayant forcément des propriétaires, ces derniers peuvent de façon fortuite en tirer certains avantages, mais ce n'est absolument pas ce qui est recherché. Il appartiendra en définitive au juge de décider pour chaque cas d'espèce si les travaux relèvent ou non d'une mission de service public.

Chapitre 2 : Comment définir un ouvrage public ?

D'origine jurisprudentielle également, la notion d'ouvrage public ne doit pas être, de façon automatique, reliée à celle de travail public.

D'une part, les ouvrages publics ne sont pas nécessairement issus de travaux publics. Ils peuvent résulter de travaux privés, directement ou indirectement (par exemple lorsque l'administration achète un immeuble qui servira à répondre à des préoccupations d'intérêt général).

D'autre part, les travaux publics ne donnent pas forcément naissance à un ouvrage public. C'est le cas des travaux antérieurs à la construction proprement dite d'un ouvrage public (déblaiement, démolition, etc), des travaux d'entretien ou des travaux publics qui aboutissent à la création d'un ouvrage strictement privé.

Enfin, les travaux portant sur un ouvrage public ne sont pas toujours des travaux publics.

Les ouvrages publics possèdent ainsi une nature tout à fait indépendante. Elle procède de la réunion de trois éléments : le caractère immobilier de l'ouvrage, l'aménagement particulier dont il a fait l'objet, son affectation à une destination d'intérêt général.

Section 1 : Le caractère immobilier de l'ouvrage.

L'ouvrage public est un immeuble au sens de l'article 517 du code civil, c'est-à-dire un immeuble par nature ou par destination. La construction peut avoir un caractère provisoire ou définitif, cela n'a pas la moindre importance. Par contre, l'ouvrage doit présenter des gages sérieux de durabilité et être solidement ancré au sol. Il doit être notamment construit en dur et bâti sur des fondations. Par exemple, la qualité d'ouvrage public n'a pas été reconnue à des baraquements provisoires.

Section 2 : L'aménagement particulier de l'immeuble.

Un bien immeuble ne peut être qualifié d'ouvrage public que s'il fait l'objet d'un aménagement particulier destiné à répondre à des préoccupations d'intérêt général. Il peut d'ailleurs très bien déjà posséder en lui-même cet aménagement particulier. A la spécificité de l'aménagement correspond la satisfaction de l'intérêt général. Par exemple, un cours d'eau est spécialement aménagé pour permettre le déversement des eaux usées.

En outre, il n'est pas nécessaire que les travaux d'aménagement soient très importants.

Section 3 : L'affectation de l'ouvrage à une destination d'intérêt général.

C'est là un point fondamental et qui s'apprécie par confrontation à des éléments de faits. Quand bien même un acte juridique entérinerait cette affectation, il faudrait pour le juge encore rechercher la façon dont les choses se passent concrètement sur le terrain. En cela, une distinction est à établir selon que l'ouvrage appartient à une personne publique ou à une personne privée. Comme le relève très exactement J-M. AUBY, « *si dans le premier cas l'idée d'affectation d'intérêt général suffit à peu près pour déterminer l'appartenance à la catégorie des ouvrages publics, il est loin d'en être de même dans le second*¹ ».

Les ouvrages publics appartenant aux personnes publiques

Il y a deux possibilités. Soit les ouvrages font partie du domaine public de ces personnes, soit ils font partie de leur domaine privé.

- Si les ouvrages dépendent du domaine public.

Normalement, les biens immeubles qui ont fait l'objet d'un aménagement particulier et qui font partie des dépendances du domaine public sont des ouvrages publics. La relation avec l'intérêt général est présumée, sauf bien entendu le cas où ces aménagements seraient totalement impuissants pour répondre à la destination d'intérêt général visée. De tels ouvrages sont affectés soit à un service public, soit à l'usage du public.

- Si les ouvrages publics dépendent du domaine privé.

C'est une situation qui reste exceptionnelle. La qualité d'ouvrage public a néanmoins été attribuée à certains biens du domaine privé affectés soit à un service public, soit à l'usage du public.

Les ouvrages publics appartenant aux personnes privées.

Bien que l'hypothèse puisse paraître étonnante, une personne privée peut effectivement être propriétaire d'un ouvrage public. Deux situations sont retenues par la jurisprudence.

Tout d'abord, le cas où l'ouvrage appartenant à un particulier s'avèrerait être l'accessoire indispensable d'un ouvrage public. Si l'existence ou le fonctionnement d'un ouvrage public risquerait de se trouver menacé par la disparition d'un bien privé, ce bien privé, tout en demeurant la propriété d'un particulier, est considéré comme un ouvrage public. Le plus souvent, cette théorie de l'accessoire s'applique aux ouvrages des particuliers établis au-dessus ou en dessous des voies publiques.

Ensuite, le cas où les ouvrages appartenant à des particuliers ont été spécialement aménagés en vue de satisfaire à l'intérêt général. Par exemple, le Conseil d'Etat reconnaît le caractère d'ouvrage public à des voies privées ouvertes à la circulation générale, mais à la condition que ces voies soient entretenues par une collectivité publique².

¹ J-M. Auby, *L'ouvrage public*, CJEG, 1961, p 529, et 1962, p 1.

² CE, 30 mai 1947, *Ville de Rueil*, Leb., p 234 : cas d'une rue affectée à la circulation générale et dont l'entretien et l'éclairage étaient assurés par la commune. Bien que les riverains fussent demeurés propriétaires du sol de la

Chapitre 3 : La question de l'applicabilité des notions de travail et d'ouvrage publics aux pistes et aménagements de DFCI.

Après avoir défini les notions de travail et d'ouvrage publics, il reste à déterminer si celles-ci caractérisent les travaux et ouvrages de DFCI, et plus particulièrement les travaux de construction et d'entretien des pistes et les pistes elles-mêmes. On peut également se demander à qui appartiendront ces ouvrages une fois réalisés. Et s'ils devaient appartenir à une personne publique, tomberont-ils dans son domaine public ou dans son domaine privé ?

Pour raisonner de la manière la plus pertinente qui soit, et conformément à la méthode suivie par G. Scoffoni dans un article de 1979 intitulé *Les ouvrages destinés à la protection de la forêt dans les régions méditerranéennes*¹, il convient d'envisager différentes situations selon que le maître d'ouvrage des travaux est ou non également propriétaire des terrains sur lesquels la piste ou les aménagements sont réalisés. Evidemment, ces situations sont fonction de la procédure juridique adoptée par le maître d'ouvrage pour pouvoir effectuer les travaux en toute légalité.

Section 1 : Pour les pistes et aménagements de DFCI construits sur des terrains appartenant à la personne publique maître d'ouvrage.

La façon dont la propriété des terrains a été acquise par la personne publique maître d'ouvrage n'a aucune incidence sur le caractère « public » ou non des travaux et des ouvrages. Elle a très bien pu les acquérir par expropriation, ou en être initialement propriétaire. Quoi qu'il en soit, cette hypothèse est celle que l'on retrouve après expropriation sur le fondement de l'article L 321- 6* du code forestier, ou suite à l'acquisition du terrain après inscription d'un emplacement réservé dans le document local d'urbanisme.

Paragraphe 1 : Le caractère public des travaux.

Les travaux de construction et d'entretien de la piste et des aménagements de DFCI sont bel et bien des travaux publics, il n'est pas permis d'en douter. Les trois conditions qui caractérisent la notion sont en effet ici réunies. Voici comment.

Le fait qu'il s'agisse de travaux immobiliers n'a pas à être développé tant cela paraît évident. Notons également que les travaux de construction et d'entretien de la piste et des aménagements sont effectués par une personne publique, et pour le compte d'une personne publique puisque, une fois achevés, ils lui appartiendront.

rue, celle-ci a été considérée comme un ouvrage public. Voir, dans le même sens : CE, 30 novembre 1979, *Ville de Joëuf*, Dr.adm, 1980, n°32 ; Leb., T, p 909.

A contrario : CE, 22 avril 1983, *Jaffrain*, Rev.adm, 1983, p 251, note Liet-Veaux : cas d'une voie privée affectée à la circulation publique, mais non entretenue par la commune.

¹ Cf annexe 11.

En revanche, on peut se poser la question de savoir si ces travaux sont en relation directe avec une mission de service public ou avec un but d'intérêt général. La réponse est doublement affirmative.

D'une part, les activités de protection de la forêt sont depuis longtemps reconnue par le Conseil d'Etat comme correspondant à un service public¹, l'arrêt *Sieurs Courrière et autres* du 3 mars 1975 parlant notamment « *d'une mission de service public de protection de la forêt* ».

D'autre part, la loi du 4 décembre 1985 qui crée la servitude légale de passage et d'aménagement DFCI indique dans son article 1^{er} que « *la mise en valeur et la protection de la forêt française sont reconnus d'intérêt général* ». On peut aussi souligner que, dans une décision de 1980, la Cour de Cassation a précisé que « *l' Office National des Forêts, chargé d'assurer la protection, la conservation et le développement du patrimoine forestier, accomplit une tâche d'intérêt général* ²», ce qui veut dire implicitement que la protection et la conservation des forêts répondent à un intérêt général.

Paragraphe 2 : Le caractère public des ouvrages.

Les ouvrages de DFCI sont également des ouvrages publics. Les pistes, les citernes, les postes de guet, les poteaux d'incendie sont bien des immeubles. Immeubles spécialement aménagés, cela va de soi, puisque leur existence même équivaut à cet aménagement. Enfin, ils répondent à une destination d'intérêt général, la protection de la forêt, ainsi que nous venons de le voir.

Paragraphe 3 : La domanialité publique des ouvrages.

Que ces ouvrages appartiennent à une personne publique, cela ne fait pas le moindre doute puisque celle-ci est propriétaire du fonds qui leur sert d'assiette et a commandé la réalisation des travaux. On peut tout de même se poser la question suivante : est-ce que ces pistes et aménagements de DFCI, ouvrages publics, font partie du domaine privé ou du domaine public de la personne publique ?

La réponse vient de la doctrine et de la jurisprudence qui ont dégagé les critères qui font d'un bien une dépendance du domaine public. A l'heure actuelle, il faut que le bien concerné soit la propriété d'une personne publique³, condition qui est en l'occurrence remplie. Le bien doit également avoir fait l'objet d'un aménagement spécial, ce qui est naturellement ici le cas. Ultime exigence, il est impératif que l'ouvrage soit affecté ou bien à l'usage du public, ou bien à un service public. Or, si les pistes de DFCI sont fermées au public, elles se rattachent au service public de protection de la forêt.

Il est donc possible de conclure que les pistes de DFCI et leurs aménagements figurent au rang des dépendances du domaine public lorsque ces ouvrages sont construits sur des parcelles appartenant à la personne publique maître d'ouvrage. En conséquence, par application du régime de la domanialité publique, ces biens sont inaliénables et imprescriptibles.

¹ CE, 3 novembre 1950, *Consorts Giudicelli*, Leb., p 534 ; CE, 3 mars 1975, *Sieurs Courrière et autres*, Leb., p 165 ; AJDA, 1971, chronique Labetouille et Cabanes, p 527.

² Cass. crim, 4 mars 1980, Bulletin crim, Dalloz 1980, p 330, note Dullin.

³ Les biens appartenant à une personne privée sont automatiquement exclus du champ d'application de la domanialité publique. Cf. CE, 8 mai 1970, *Société Nobel-Bozel*, Rec., p 412.

Section 2 : Pour les pistes et aménagements de DFCI construits par la personne publique maître d'ouvrage sur des terrains appartenant à des particuliers.

C'est l'hypothèse qui se rattache :

- 1) à la servitude de passage et d'aménagement de l'article L 321-5-1* du code forestier,
- 2) à la servitude de DFCI conventionnelle¹,
- 3) à la servitude de passage et aux autorisations éventuellement délivrées par les propriétaires dans le cadre de la DIG,
- 4) aux conventions auxquelles fait référence l'annexe II de la circulaire n°3042 du 31 octobre 1972² (relative à la DUP de l'article L 321-6* du code forestier) et qu'il est recommandé de solliciter au cas où la personne publique maître d'ouvrage ne veut pas recourir à l'expropriation,
- 5) enfin, aux autorisations demandées aux propriétaires forestiers selon la formule traditionnelle.

Paragraphe 1 : Le caractère public des travaux et des ouvrages.

Les travaux de construction et d'entretien sont des travaux publics car exécutés par une personne publique en vue de la réalisation d'une mission de service public.

La nature juridique des pistes et aménagements de DFCI est elle aussi évidente : ce sont des ouvrages publics pour les mêmes motifs que ceux avancés dans la section précédente. On pourrait s'étonner de se retrouver dans une situation où des ouvrages publics sont situés sur des terrains privés, mais ce n'est pas incompatible.

Paragraphe 2 : Interrogations quant à la personne propriétaire des ouvrages.

Des difficultés surviennent effectivement lorsque l'on s'interroge afin de savoir à qui appartiennent les ouvrages une fois ceux-ci achevés. Au propriétaire du fonds ? A la personne publique maître d'ouvrage ? Il faut raisonner selon les situations.

▪ *Dans le cadre des travaux correspondant à la procédure 4).*

La circulaire du 31 octobre 1972³ précise elle-même à qui revient la propriété des ouvrages. Il s'agira du propriétaire foncier pour les pistes et les pare-feux débroussaillés. Dans pareil cas, des ouvrages publics situés sur des terrains appartenant à des particuliers seront également la propriété de ces particuliers. Ces biens ne font pas partie du domaine public, puisque la domanialité publique va de pair avec l'appropriation, par une personne publique, des ouvrages concernés.

¹ A moins que ladite convention ne prévoit l'exécution des travaux par les propriétaires forestiers.

² Cf annexe 8.

³ *Ibid.*

Il s'agira de la personne publique maître d'ouvrage des travaux, pour les citernes et leurs impluviums, les points d'eau aménagés, les postes de guet. Dans cette circonstance, des ouvrages publics appartenant à une personne publique seront situés sur des fonds dont des particuliers sont les propriétaires. Par référence aux critères de la domanialité publique récemment abordés, les pistes et aménagements en sont effectivement des dépendances. Ils sont donc inaliénables et imprescriptibles.

▪ *Dans le cadre de toutes les autres procédures.*

A défaut de circulaire comme pour l'item précédent, les choses se compliquent considérablement puisque l'article 552 du code civil retient que « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* ».

En toute logique donc, les ouvrages publics de DFCI construits sur la propriété d'un particulier devraient normalement appartenir à ce dernier. Notons cependant que le législateur atténue quelque peu cette règle à l'article 553 en énonçant que « *toutes constructions, plantations et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur, sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir si le contraire n'est prouvé* ». Il ne s'agit donc que d'une présomption : la propriété du dessus et du dessous est réputée appartenir à celui qui est propriétaire du sol, sauf si l'on en apporte la preuve contraire par la possession d'un titre ou par le jeu de la prescription acquisitive, ce qu'a admis la Cour de Cassation depuis très longtemps¹.

Dans l'hypothèse où la surface du sol constituerait une dépendance du domaine public, la doctrine est unanime pour reconnaître que l'article 552 ne doit pas recevoir application². De par leur complexité, certains projets d'urbanisme verticaux modernes conduisent à la construction d'ouvrages privés au-dessus d'un fonds faisant partie du domaine public. Par exemple, les logements de particuliers peuvent être situés au dessus d'un parking souterrain public. Ceci s'explique par le fait que les biens du domaine public relèvent de critères précis et auxquels il ne peut être dérogé, à savoir l'appartenance à une personne publique, l'affectation à l'usage du public ou à un service public, et un aménagement spécial.

Par conséquent, les propriétés situées au-dessus d'une dépendance du domaine public ne sont considérées comme faisant partie de cette catégorie de biens qu'à la condition de répondre aux critères de la domanialité publique, ou bien de constituer l'accessoire indispensable d'une dépendance du domaine public quelconque.

Or, en ce qui concerne les pistes et aménagements de DFCI établis sur des fonds privés, la situation est totalement différente³ : ce sont des parcelles privées qui supportent des ouvrages publics.

Il semblerait dès lors qu'il faille s'en remettre à l'article 552 du code civil : la propriété de la piste et des aménagements revient au propriétaire du sol, en l'occurrence à un ou des particulier(s). L'on pourrait bien entendu objecter que l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 juin 1963 *Sieur Mousset*⁴ admettait la qualification de dépendance du domaine public pour des canalisations traversant, dans l'intérêt d'un chemin de fer, des parcelles privées. Cependant, ce sont là des canalisations qui n'avaient la qualité de dépendance du domaine public que

¹ Civ, 14 novembre 1888, D.89.1.469 ; Req, 8 novembre 1911, D.1912.1.484.

² P. Allinne, *Domanialité publique et ouvrages complexes*, AJDA, 1977, p 523 ; Y. Gaudemet, *La superposition des propriétés privées et du domaine public*, D.1978.chron.XLXI, p 293 ; M-J. Aglaé, *Division en volumes et propriété privée sur le domaine public*, Rev. Droit immob. juillet-sept 1993, p 313.

³ Cf annexe 11.

⁴ Leb, p 412 ; AJDA, 1963, p 688, concl. Kahn.

parce qu'elles étaient l'accessoire indispensable d'une autre dépendance du domaine public. Les pistes et aménagements de DFCI ne se rattachant à aucune autre dépendance du domaine public, cette jurisprudence ne peut être invoquée.

En réalité, le seul moyen d'écarter l'application de l'article 552 serait de démontrer que la personne publique maître d'ouvrage est propriétaire des pistes et aménagements de DFCI, notamment en faisant valoir une convention signée par le propriétaire foncier. Mais à défaut de convention comment faire, puisque les règles posées par le code civil sont parfaitement claires ? Tout juste essaiera-t-on d'alléguer que les ouvrages de protection contre l'incendie ont été faits par le maître d'ouvrage et à ses frais, que le propriétaire foncier nous opposera l'article 555 alinéa 1 du code civil, lequel indique : « *Lorsque les plantations, constructions et ouvrages ont été faits par un tiers et avec les matériaux appartenant à ce dernier, le propriétaire du fonds a le droit, [...], soit d'en conserver la propriété, soit d'obliger le tiers à les enlever* ».

Section 3 : Pour les pistes et aménagements de DFCI implantés sur des terrains appartenant à des personnes privées, à la suite de travaux réalisés par les propriétaires eux-mêmes.

D'application extrêmement limitée, c'est la situation imaginée par les articles L 321-8* et R 321-29* du code forestier, et décrite par l'annexe I de la circulaire du 31 octobre 1972¹. Nous avons vu en effet que lorsque des travaux de DFCI sont déclarés d'utilité publique conformément aux articles L 321-6* et suivants du code forestier, la personne publique maître d'ouvrage devait obligatoirement adresser, à chacun des propriétaires fonciers concernés, un projet de convention les informant de la possibilité d'exécuter eux-mêmes les travaux et d'en assurer eux-mêmes l'entretien. Pour ceux qui accepteraient les termes du projet de convention, la circulaire retient qu'ils deviendront les propriétaires des ouvrages construits sur leurs propriétés respectives. Il peut dès lors sembler douteux que les travaux effectués et les ouvrages bâtis selon cette formule puissent être qualifiés de « publics ». Et pourtant...

Paragraphe 1 : Le caractère public des travaux.

Si les travaux de DFCI sont bien exécutés dans un but d'intérêt général ou en vue de la réalisation d'une mission de service public, ils ne sont pas exécutés par une personne publique, mais par des particuliers, propriétaires forestiers. Par conséquent, d'après la jurisprudence traditionnelle, le caractère « public » des travaux sera reconnu si l'on considère qu'ils ont été accomplis « pour le compte d'une personne publique ».

Les ouvrages n'ayant aucune vocation à entrer dans le patrimoine d'une personne publique, on recherchera si la personne publique bénéficiaire de la DUP est intervenue pour assurer la direction et le contrôle des travaux, voire le financement pour partie. Or, le projet de convention tel qu'il est détaillé dans l'annexe I de la circulaire indique entre autres que « *les ouvrages sont exécutés conformément aux plans, devis et conditions et selon un calendrier établi* » par la personne publique bénéficiaire de la DUP ; que « *le maître d'ouvrage doit [...] autoriser la surveillance* » des travaux par cette collectivité ; qu' « *à l'issue*

¹ Cf annexe 9.

des travaux, [...], un procès verbal de conformité est établi » ; que l'entretien des ouvrages, à la charge des propriétaires, fait l'objet d'un contrôle de la part de la personne publique ; enfin, qu'il peut être prévu dans la convention que la personne publique apporte « une aide technique et financière au propriétaire pour la réalisation des travaux d'équipement », lequel « financement est versé au propriétaire au vu du procès-verbal de réception » des travaux, et « une aide financière pour les travaux d'entretien ».

En connaissance de ces énonciations, il y a tout lieu de considérer que les travaux de DFCI déclarés d'utilité publique et accomplis par des particuliers sur leurs terrains sont bel et bien des travaux publics.

Paragraphe 2 : Le caractère vraisemblablement public des ouvrages.

Il semblerait qu'ils s'agissent effectivement d'ouvrages publics dans la mesure où, bien que construits sur des parcelles privées, ils répondent à une destination d'intérêt général sur laquelle il n'est nul besoin de revenir. Néanmoins, étant donné la rareté de l'hypothèse dans laquelle des pistes de DFCI sont établies sur des fonds privés par les propriétaires de ces fonds, aucune décision de justice n'est, à ce jour, venue confirmer ou infirmer cette opinion qui n'engage que nous.

Paragraphe 3 : L'appropriation des ouvrages par les particuliers.

S'il est une chose dont l'on peut être certain, c'est que ces ouvrages ne sont pas des dépendances du domaine public, puisque, en application de la circulaire, des particuliers en sont les propriétaires.

Chapitre 4 : Les privilèges et règles protectrices afférents aux travaux et ouvrages publics de DFCL.

Les travaux et ouvrages publics, parce qu'ils répondent à des préoccupations d'intérêt général ou de service public, bénéficient de règles et privilèges tout à fait particuliers et exorbitants par rapport au droit commun. Les pistes et aménagements de DFCL étant, quelle que soit la procédure adoptée pour les réaliser, des ouvrages publics issus de travaux publics, les travaux d'entretien qu'ils induisent étant aussi des travaux publics, ces règles et privilèges majeurs devraient également leur profiter. Il convient dès lors d'en dresser l'inventaire et d'explicitier.

Section 1 : Les privilèges exceptionnels au profit de l'exécutant des travaux.

S'agissant spécifiquement des travaux publics, le législateur et, à un degré moindre, la jurisprudence accordent au maître d'ouvrage et à l'exécutant d'un travail public un certain nombre d'avantages très importants, lesquels portent sur la possibilité de bénéficier de l'institution de certaines servitudes légales et de récupérer les plus-values procurées aux fonds privés par l'accomplissement des travaux. Le code pénal prévoit également dans son article 433-1 un délit spécifique pour entrave à une opération de travaux publics.

Paragraphe 1 : L'institution de servitudes d'utilité publique sur des propriétés privées.

Les servitudes prévues par le législateur pour faciliter, voire permettre, l'exécution de travaux publics, sont, par définition, imposées aux propriétaires fonciers. Elles nécessitent toutes une demande du maître d'ouvrage des travaux, parfois de l'entrepreneur, et un arrêté préfectoral d'institution. Nous ne traiterons que des servitudes susceptibles de se rapporter aux travaux de construction et d'entretien des pistes de DFCL.

La servitude d'accès aux propriétés privées pour études.

Cette servitude a été créée par une loi très ancienne en date du 29 décembre 1892. Elle est seulement régie par l'article 1^{er} de cette loi, les articles suivants s'appliquant à la servitude d'occupation temporaire qui sera évoquée dans le prochain item. Elle a pour bénéficiaires les agents de la collectivité publique maître d'ouvrage, si ce sont eux qui procèdent aux travaux d'études ; à défaut, les agents des personnes auxquelles cette collectivité a délégué ses droits, ce qui est le cas d'un entrepreneur ou d'un bureau d'études.

La servitude est accordée par arrêté préfectoral, sans enquête publique préalable, et autorise les exécutants à pénétrer à l'intérieur de propriétés privées « *pour y exécuter les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires, exécutés pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes* ». Cela concerne

essentiellement des opérations de lever de plans, de nivellement, de sondage et d'abattage d'arbres.

Si l'accès à l'intérieur de propriétés clôturées peut être accordé par l'arrêté préfectoral de servitude, cet arrêté ne saurait autoriser la pénétration des exécutants à l'intérieur des maisons d'habitation. Il agirait d'une atteinte trop grande au principe de l'inviolabilité de la propriété privée.

Il convient d'ajouter qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne limite la durée des travaux d'études. De même, aucune indemnisation des propriétaires n'est prévue, sauf le cas où un dommage leur aurait été causé pendant l'exercice du droit d'accès.

La servitude d'occupation temporaire de propriétés privées.

Egalement créée par la loi du 29 décembre 1892, cette servitude, en plus de permettre l'accès à des terrains privés, en autorise l'occupation temporaire par les agents de la personne publique maître d'ouvrage ou par les agents des personnes auxquelles celle-ci a délégué ses droits (des entreprises privées notamment). Cette fois, ce sont les articles 2 et suivants de la loi qui définissent le régime gouvernant la servitude.

D'après l'article 3 de la loi, la servitude d'occupation temporaire d'un terrain privé est instituée par arrêté du préfet et ne peut se justifier que pour certaines opérations, c'est-à-dire « *soit pour en extraire ou ramasser des matériaux, soit pour y fouiller ou y faire des dépôts de terre, soit pour tout autre objet relatif à l'exécution de projets de travaux publics civils ou militaires* ». De cette proposition, il y a surtout à retenir que l'occupation temporaire de terrains appartenant à des particuliers peut être accordée pour l'exécution de travaux publics, autrement dit pour la construction ou l'entretien d'une piste ou d'aménagements de DFCI.

La servitude n'étant pas appelée à durer, son terme est fixé dès le départ. Selon l'article 3 de la loi, l'arrêté préfectoral doit indiquer « *d'une façon précise les travaux à raison desquels l'occupation est ordonnée, les surfaces sur lesquelles elle doit porter, la nature et la durée de l'occupation et la voie d'accès* ». S'il revient au préfet de décider, dans l'arrêté instituant la servitude, du terme de celle-ci, sa décision est encadrée par le législateur, puisque l'article 9 de la loi prévoit que la durée maximale de la servitude ne peut excéder cinq ans.

Il est également envisageable que la servitude puisse donner lieu à la réalisation d'ouvrages caractéristiques de l'occupation, tels des baraquements, mais ceux-ci ne pourront survivre à la servitude. Le Conseil d'Etat l'a confirmé en déclarant que la loi de 1892 « *n'a pas entendu conférer à l'administration le droit d'exécuter, sur un terrain dont elle n'a pas acquis la propriété, des travaux devant subsister à titre permanent* »¹.

Par ailleurs, comme dans le cadre de la servitude de l'article L 321-5-1* du code forestier, la servitude d'occupation temporaire ne peut, d'après l'article 3 de la loi, grever « *des propriétés attenantes à des habitations et closes par des murs ou par des clôtures équivalentes, suivant les usages du pays* », sauf bien entendu la circonstance où les constructions auraient été érigées postérieurement à l'établissement de la servitude.

Enfin, les propriétaires des fonds asservis, les fermiers, les locataires, les titulaires de droits d'usufruit ou d'usage sur ces fonds, etc, ont droit à une indemnisation pour les

¹ CE, 2 novembre 1927, *Charbonneaux*, Leb., p 990 ; D, 1928. III.1, note Hauriou.

contraintes qu'ils sont amenés à supporter du fait de la servitude. Cette indemnisation est fonction des destructions de plantations ou de récoltes, et de la privation de jouissance des terrains qu'elle engendrerait. Or, comment est fixé le montant de l'indemnisation ? Sur cette question, un accord amiable peut tout d'abord être trouvé entre, d'une part, chacune des personnes lésées et, d'autre part, l'exécutant des travaux. A défaut d'accord amiable, un procès verbal concernant l'état des lieux sera dressé et le juge administratif saisi. Toutefois, l'article 14 de la loi retient que, si l'exécution des travaux a procuré une plus-value au terrain, le montant de cette plus-value sera retranché du montant de l'indemnité.

En application de l'article 17 de la loi, l'action en indemnité intentée par l'une des personnes lésées par la servitude est prescrite « *par un délai de deux ans à compter du moment où cesse l'occupation* » : le demandeur sera alors forclus.

La servitude relative à l'exécution des travaux géodésiques et cadastraux et à la conservation des signaux, bornes et repères.

Elle résulte de l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1943, requiert un arrêté préfectoral et permet d'accomplir sur des parcelles privées des « *travaux de triangulation, d'arpentage ou de nivellement, entrepris pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes* », ainsi que « *l'installation de bornes, repères et balises, l'établissement d'infrastructures et de signaux élevés* ».

Paragraphe 2 : La récupération des plus-values.

Il arrive parfois que des travaux publics effectués sur des propriétés privées apportent une plus-value, non seulement à ces propriétés, mais aussi aux propriétés avoisinantes. Dès lors, les particuliers qui bénéficient de cet accroissement de la valeur de leurs biens immobiliers n'y ont aucunement contribué. Cela peut apparaître choquant dans la mesure où des contribuables sont privilégiés par rapport à d'autres.

Face à cette situation, le législateur, des textes réglementaires et la jurisprudence organisent la possibilité, pour la collectivité publique maître d'ouvrage des travaux, de récupérer les plus-values procurées aux fonds privés. Deux systèmes sont applicables.

La récupération directe des plus-values.

L'article L 16-4 du code de l'expropriation précise que « *lorsque par suite, de l'exécution de travaux publics, des propriétés privées auront acquis une augmentation de valeur distincte de celle visée à l'article L. 13-12¹, la plus-value pourra être récupérée sur les intéressés dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat* ». Ce décret émanant du Conseil d'Etat n'étant jamais intervenu, les règles en vigueur résulteraient d'un décret-loi ancien, celui du 30 octobre 1935. C'est en tout cas l'opinion de J. DUFAU².

¹ Cf La récupération par compensation (item suivant).

² J. DUFAU, *op.cit.*, p 428-430. Néanmoins, certains auteurs ont, sur la question, un avis totalement opposé à celui de DUFAU. Ainsi, la note qui suit l'article L 16-4, dans le Code de l'expropriation 2004 aux Editions du Juris-Classeur, relève que « *le règlement prévu n'ayant jamais été pris, cette plus-value ne paraît pas pouvoir être récupérée, à la différence de celle résultant des dispositions de l'article L 13-12* ». L'auteur de la note se réfère en cela à R. CHAPUS, *Droit administratif général*, t.II, 14^e éd. p 625, et à J. SYLVESTRE, *La*

Selon le décret-loi de 1935 donc, la personne publique qui serait maître d'ouvrage de travaux de DFCI pourrait récupérer la plus-value conférée à une propriété privée, à condition, d'une part, que cette plus-value soit supérieure à 15 % par rapport à la valeur initiale de la propriété, d'autre part, d'y avoir été autorisée par un décret en Conseil d'Etat. Par la suite, si le particulier refuse de verser l'indemnité de plus-value au maître d'ouvrage, le litige sera tranché par le juge de l'expropriation.

La récupération par compensation.

La récupération de la plus-value par compensation peut s'opérer suivant les deux modalités que voici.

Tout d'abord, à l'occasion d'une expropriation. Le droit en vigueur veut que la collectivité qui a obtenu une ordonnance d'expropriation pour la réalisation de travaux déclarés d'utilité publique, indemnise la personne expropriée. La collectivité pourra alors faire valoir, devant le juge, que la réalisation future des travaux procurera, à la partie non expropriée du terrain, une plus-value. Si cela est avéré, l'indemnité d'expropriation fixée par l'ordonnance en sera d'autant diminuée, sans pouvoir être toutefois totalement supprimée. C'est en tout cas ce qu'énonce l'article L 13-12 du code de l'expropriation : « *Si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate au reste de la propriété, le juge statue sur cette augmentation par une disposition distincte. Le montant de la plus-value se compense en tout ou partie avec l'indemnité d'expropriation.* »

En second lieu, à l'occasion d'un dommage résultant des travaux. Selon une jurisprudence constante, si les travaux qui sont la cause d'un dommage ont également procuré à sa victime une plus-value, que cela est démontré devant le juge par la collectivité maître d'ouvrage déclarée responsable, l'indemnité allouée à la victime pourra être réduite. Pour que la plus-value soit déductible de l'indemnité, il faut établir qu'elle est directement et spécialement liée aux travaux (caractère direct et spécial de la plus-value), c'est-à-dire à ces travaux-là à l'exclusion de toute autre circonstance.

Paragraphe 3 : Le délit d'entrave à une opération de travaux publics.

Le législateur a effectivement mis en place un délit spécifique d'entrave à l'exécution de travaux publics. Il résulte de l'article 433-11 du code pénal qui dispose : « *Le fait de s'opposer, par voies de fait¹ ou violences, à l'exécution de travaux publics ou d'utilité publique est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende.* »

Comme toutes les infractions pénales, pour que le délit de l'article 433-11 soit caractérisé, il faut qu'il présente un élément intentionnel, c'est-à-dire que la personne qui a fait entrave aux travaux en ait eu réellement l'intention. Les actes d'opposition commis par négligence ou imprudence ne sont donc pas pris en considération. Il n'est pas non plus nécessaire que les agissements, pour être pénalement condamnables, aient abouti à l'arrêt des travaux, il suffit simplement qu'ils aient eu pour but de les entraver.

De plus, le juge ne tient pas compte du fait que les travaux publics subissant l'entrave aient été accomplis sans aucune autorisation ou de façon non conforme à l'autorisation qui

récupération directe des plus-values foncière. L'introuvable article l 16-4 du code de l'expropriation, RRJ 2001-1, p 337.

¹ Cf pp 136-137 : définition de la voie de fait.

aurait été donnée¹. Toute personne qui entendrait faire arrêter des travaux publics illégaux, se doit par conséquent d'emprunter les voies de droit en vigueur plutôt que de recourir à des actes matériels d'entrave².

Section 2 : L'intangibilité des ouvrages publics, un principe peut-être encore capable d'empêcher la fermeture des pistes de DFCl.

Nous avons vu, en Introduction et dans la Première Partie, que les pistes de DFCl construites sur la base d'autorisations consenties par les propriétaires des fonds traversés pouvaient parfaitement être fermées du jour au lendemain, lorsque l'un de ces propriétaires était décédé ou avait vendu son terrain, et sur la simple volonté des nouveaux propriétaires. Les nouveaux propriétaires n'étant en effet pas tenus par les autorisations jadis accordées, la collectivité maître d'ouvrage de la piste de DFCl ne disposait d'aucun recours capable d'empêcher la fermeture éventuellement décidée.

Or, il a été depuis démontré que les pistes et aménagements de DFCl sont des ouvrages publics. Par conséquent, si les autorisations autrefois concédées restent inopposables aux nouveaux propriétaires, et sans que cette certitude ne puisse être ébranlée, il y a tout lieu désormais d'atténuer très fortement notre propos concernant l'impossibilité pour le maître d'ouvrage d'empêcher la fermeture éventuelle de la piste.

En effet, aux ouvrages publics de DFCl devrait s'appliquer logiquement la règle de l'intangibilité des ouvrages publics, laquelle se résume à travers le vieil adage « *ouvrage public mal planté ne se détruit pas* ». Principe jurisprudentiel admis depuis très longtemps par le Conseil d'Etat (son origine remonterait à l'arrêt du 7 juillet 1853 *Robin de La Grimaudière*³), puis par la Cour de Cassation et le Tribunal des Conflits, l'intangibilité des ouvrages publics fait interdiction aux juges, saisis à l'occasion d'un litige, de se prononcer pour la destruction, l'enlèvement ou l'arrêt du fonctionnement d'un ouvrage public.

Ainsi, au cas où un ouvrage public aurait été érigé irrégulièrement sur le terrain d'un particulier, ce dernier ne pourra jamais en obtenir en justice ni la démolition, ni la fermeture. Comme l'écrit dans un article consacré au sujet J-M Auby, c'est le fait que l'ouvrage public couvre une destination d'intérêt général qui justifie son intangibilité : « *l'intangibilité marque la primauté de la destination d'intérêt général sur toute considération de régularité juridique*⁴ ». C'est là un premier argument en faveur du principe d'intangibilité, il en existe un second. Admettons qu'un ouvrage public, construit irrégulièrement sur le fonds d'un particulier, puisse être démoli après une action en justice intentée par ce dernier. La personne publique aux frais de laquelle s'opèrerait cette démolition pourrait ensuite obtenir une DUP permettant l'expropriation du terrain et la reconstruction de l'ouvrage. En définitive, si l'on admettait cette solution, beaucoup de deniers publics seraient gaspillés pour rien.

Un arrêt rendu par la Cour de Cassation en 1967⁵ est hautement intéressant. Pour desservir un monument historique, le maire de la ville de Manosque avait fait construire une route sur la parcelle d'un particulier, sans l'accord de ce dernier, et sans avoir obtenu ni

¹ Cass. Crim, 17 octobre 1967, D, 1968. J, p 34 ; Gaz. Pal, 1968, I, p 63.

² *Ibid.*

³ S, 1854. II.213.

⁴ J-M Auby, *L'ouvrage public*, article aux CJEG, 1962, doct., p 7.

⁵ Cass.civ, 17 février 1965, *Commune de Manosque*, RDP, 1965.984, note M. Waline.

d'autorisation administrative, ni de DUP. Saisie d'un arrêt d'appel qui ordonne, en plus du versement de dommages et intérêts, la destruction de la route et la remise en état du terrain, la cour suprême rend l'attendu suivant : « *Il n'appartient en aucun cas à l'autorité judiciaire de prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, [...], à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public. Le caractère de voie de fait justement attribué [...] à l'occupation d'un terrain par une commune, en vue de la construction d'une route, sans autorisation administrative ni déclaration d'utilité publique, ne modifie pas la nature des travaux entrepris, lesquels, ayant pour objet l'utilité générale et étant exécutés par une personne morale administrative ou pour son compte, étaient des travaux publics rendant les tribunaux judiciaires incompétents pour ordonner leur destruction* ». Par contre, le juge de cassation approuve la juridiction d'appel quand celle-ci alloue une indemnité au propriétaire foncier.

Par suite, si, en matière de DFCI, aucune décision de la sorte n'est encore intervenue, il y a toute raison de penser que c'est cette solution qui devrait normalement recevoir application, du moins pour ce qui concerne les juridictions de l'ordre judiciaire. Cela aurait pour conséquence que des pistes mêmes construites irrégulièrement sur les parcelles de particuliers, c'est-à-dire sans l'autorisation de ces derniers, ne pourraient ni être détruites, ni être fermées puisque le fonctionnement des ouvrages publics ne peut être entravé. Si la construction de la piste avait bénéficié d'une autorisation qui n'a aujourd'hui plus cours, raison de plus pour considérer qu'il est juridiquement impossible au propriétaire foncier d'en faire barrer le passage. Les propriétaires forestiers n'auraient donc jamais le droit d'obstruer une piste de DCFI, ni de détruire des équipements de DFCI. Voilà qui ressemblerait à un véritable coup de tonnerre !

Or, depuis quelques années, le principe de l'intangibilité des ouvrages publics a été mis à mal par la jurisprudence.

Tout a commencé en 1994 avec un arrêt de la Cour de Cassation¹ qui marque la fin de la « théorie de l'expropriation indirecte ». En vertu de cette théorie, lorsque le propriétaire foncier demandait au juge le versement d'une indemnité pour dépossession, le jugement statuant sur l'indemnité prononçait également le transfert de la propriété du terrain, du patrimoine du particulier au patrimoine de la personne publique maître d'ouvrage donc. On parlait alors d'« expropriation indirecte », en ce sens que les formalités ordinairement exigées pour l'expropriation n'avaient pas été accomplies, mais, qu'au final, il y avait bien transfert de propriété au profit d'une personne publique. Dorénavant, avec la solution de l'arrêt de 1994, « *le transfert de propriété, non demandé par le propriétaire, ne peut intervenir qu'à la suite d'une procédure régulière d'expropriation* », mais le propriétaire peut toujours obtenir une indemnité pour le préjudice qu'il a subi du fait de la prise de possession irrégulière.

Plus récemment, en 2002, le Tribunal des Conflits a rendu la décision suivante « *Des conclusions dirigées contre le refus de supprimer ou de déplacer un ouvrage public, et le cas échéant à ce que soit ordonné ce déplacement ou cette suppression, relèvent par nature de la compétence du juge administratif. [...]. Ainsi, l'autorité judiciaire ne saurait, [...], prescrire aucune mesure de nature à porter atteinte, sous quelque forme que ce soit, à l'intégrité ou au fonctionnement d'un ouvrage public, et il n'en va autrement que dans l'hypothèse où la réalisation de l'ouvrage procède d'un acte qui est manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'autorité administrative et qu'aucune procédure de*

¹ Cass. Ass. Plén., 6 janvier 1994, n°89-17049, Bull. ass. Plén., n°1, D.1994, ju., p 153, JCP G 1994, II, n°22207 concl. Jéol, RD imm. 1994, p 409, obs. Bergel.

*régularisation appropriée n'a été engagée*¹». La même solution a été reprise à la lettre par la Cour de Cassation dans un arrêt de 2003².

Par conséquent, avec cette décision, le caractère absolu du principe de l'intangibilité des ouvrages publics semble tomber définitivement. D'une part, quand il est dit qu'une demande tendant au déplacement ou à la suppression d'un ouvrage public doit normalement être portée devant le juge administratif, seul compétent en la matière, c'est qu'implicitement le Tribunal des Conflits admet la possibilité pour un juge de se prononcer pour le déplacement ou la suppression de cet ouvrage. D'autre part et surtout, que le juge judiciaire puisse décider de la suppression ou de l'arrêt du fonctionnement d'un ouvrage public à certaines conditions, c'est très logiquement reconnaître que le juge administratif peut, quant à lui, écarter le principe d'intangibilité des ouvrages publics en dehors de ces conditions.

Cette solution, transposée aux pistes et aménagements de DFCI, aurait pour effet de rendre inefficace le principe d'intangibilité invoqué, par le maître d'ouvrage, pour faire obstacle à la fermeture, par le propriétaire du fonds, d'une piste ou d'un équipement de DFCI.

En réalité, le principe de l'intangibilité des ouvrages publics tient toujours même s'il a été fortement entamé : il n'est plus absolu.

En premier lieu, et conformément à la jurisprudence du Tribunal des Conflits et de la Cour de Cassation, le juge judiciaire peut prononcer la destruction ou le déplacement d'un ouvrage public s'il apparaît que la réalisation de cet ouvrage s'est effectuée par le jeu d'une irrégularité flagrante, insusceptible de se rattacher à l'un quelconque des pouvoirs de la personne publique maître d'ouvrage, et si aucune procédure de régularisation n'a été lancée.

En second lieu, la jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière est quelque peu différente. Un arrêt de 2003³ admet en effet que la démolition d'un ouvrage public puisse être ordonnée par le juge administratif, mais à la condition « *de rechercher, d'abord, si, [...], une régularisation appropriée est possible* » et « *dans la négative, [...] de prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics ou privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage, d'autre part, les conséquences de la démolition pour l'intérêt général, et d'apprécier, en rapprochant ces éléments, si la démolition n'entraîne pas une atteinte excessive à l'intérêt général* ».

Par suite, il faudrait qu'un arrêt du Conseil d'Etat intervienne afin que l'on sache si une piste de DFCI est susceptible de protéger un intérêt général si important qu'il soit impossible d'en faire prononcer en justice la destruction ou la fermeture. A l'heure actuelle, s'il n'y a pas réponse à cette question primordiale, il est raisonnable de penser par l'affirmative pour la plupart des pistes.

¹ TC, 6 mai 2002, n°02-03287, *Binet c/ EDF*, AJDA 2002, p 1229, note Sablière, JCP G 2002, II, n°10170 concl. Duplat.

² Cass. 3° civ, 30 avril 2003, n° 01-14148, Bull. civ. III, n°92, AJDA 2003, p 613, obs. Abram, JCP G 2003, IV, n°2099, RD imm. 2003, p 571, note Bruschi.

³ CE, 29 janvier 2003, n°245239, *Syndicat dép. de l'électricité et du gaz des Alpes Maritimes c/ Commune de Claus*, JCP G 2003, II, n°10118, note Noël, JCP G 2003, I, n°1, obs. Périnet-Marquet, AJDA 2003, p 784, note Sablière.

TITRE DEUXIEME

**LA NATURE JURIDIQUE DES DOMMAGES RESULTANT
DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI**

Il faut savoir que les accidents impliquant des travaux ou des ouvrages de DFCI sont très rares, d'une part en raison du caractère privé des pistes quelque peu dissuasif, d'autre part en raison des faibles risques encourus. Cela explique pourquoi aucune décision de justice n'est encore jamais venue dire que les travaux et ouvrages de DFCI étaient des travaux et ouvrages publics. Cela, il a fallu le démontrer par des recoupements logiques. Cependant, rien n'est acquis puisque ce statut, n'étant pas inscrit dans la loi ou le règlement, n'étant pas le fruit de décisions de justice antérieures, pourrait très bien, en dépit du bon sens, être rejeté par des juges si, un jour, l'occasion se présentait.

Par suite, il n'est absolument pas étonnant, et c'est nécessairement lié, de constater que la jurisprudence reste également muette quant à la nature des dommages résultant des pistes et aménagements de DFCI. Il convient donc une nouvelle fois de procéder par recoupements, et en premier lieu par rapport à ce qui semble raisonnablement indubitable, c'est-à-dire par rapport à la nature « publique » des travaux et ouvrages de DFCI. En ce domaine, les décisions de justice sont autrement abondantes.

Ainsi, généralement, le simple fait qu'un dommage soit provoqué par un travail ou un ouvrage publics suffit à le qualifier de « dommage de travaux publics ». La jurisprudence a une conception extensive de la notion, sans que cela ne signifie que tous les dommages rattachables à une opération de travail ou à un ouvrage publics soient inévitablement des dommages de travaux publics.

Or, ce n'est pas la qualification de « travail public » ou « d'ouvrage public » qui entraîne l'application des règles de responsabilité spécifiques, exorbitantes par rapport au droit commun et particulièrement favorables à la victime, mais bien celle de « dommages de travaux publics ». Le régime de responsabilité exorbitant dépend en partie (car il y a des exceptions) de la nature juridique du dommage, qui elle-même dépend en partie de la nature juridique des travaux et ouvrages ayant provoqué le dommage.

Cependant, la mise en œuvre de la responsabilité pour dommage de travaux publics repose aussi sur la réunion des caractéristiques inhérentes au dommage traditionnellement requises.

Chapitre 1 : L'acception jurisprudentielle du dommage de travaux publics.

En principe, les dommages résultant de travaux et ouvrages publics sont des « dommages de travaux publics ». La jurisprudence a tendance à admettre aisément cette qualification, que ce soit pour des atteintes portées à des personnes ou à leur patrimoine. Elle lui reconnaît néanmoins certaines limites.

Section 1 : Le principe général : la large reconnaissance du dommage de travaux publics.

Dès lors que le dommage est lié à un travail ou à un ouvrage publics, la jurisprudence reconnaît en général qu'il s'agit d'un dommage de travaux publics. La qualification de dommage de travaux publics est donc largement admise. Par regroupement des décisions jurisprudentielles, il est possible de dresser un inventaire des situations caractéristiques d'un dommage de travaux publics. La plupart de ces situations pourraient très bien se rencontrer dans le cadre des pistes et aménagements de DFCI.

Ainsi, sont considérés comme des dommages de travaux publics :

- les dommages résultant de l'exécution d'un travail public ou de la construction d'un ouvrage public. Par analogie, tous les dommages qui seraient survenus à l'occasion de travaux de DFCI, de travaux de construction d'une piste ou de travaux simples d'entretien d'ouvrages de DFCI seraient des dommages de travaux publics.
- les dommages résultant de la seule existence d'un ouvrage public. C'est l'hypothèse dans laquelle l'ouvrage a été conçu de telle façon qu'il entraîne des risques, soit en lui-même, soit à la faveur de circonstances d'origine naturelle. Il n'est donc pas nécessaire que le dommage soit causé directement par l'existence de l'ouvrage public, il suffit que cet ouvrage ait permis la survenance du dommage en présence d'événements d'origine naturelle. Pour permettre de mieux comprendre les choses, évoquons par exemple cette affaire dans laquelle un automobiliste avait été blessé par la chute de blocs de neige du toit d'un bureau de poste. Le juge avait reconnu le caractère de dommage de travaux publics à cet accident. Il existerait en matière de DFCI toutes sortes de situations imaginables, mais dont nous n'avons pas exemples dans la jurisprudence.
- les dommages résultant des vices de construction des ouvrages publics ou de leur défaut d'entretien. Dans l'hypothèse où une piste de DFCI serait mal entretenue, les accidents qui découleraient de ce mauvais entretien seraient sans doute des dommages de travaux publics.
- les dommages résultant de l'inexécution d'un travail public et se rattachant à un ouvrage public. La jurisprudence considère en effet que l'inexécution pure et simple d'un travail public ne peut avoir entraîné un dommage de travaux publics que si elle se rapporte à un ouvrage public. Par exemple, l'absence de débroussaillage en bordure d'une piste de DFCI, travaux extérieurs donc à la piste mais destinés à la protéger, se rapportent à cette piste et devraient pouvoir donner naissance à un dommage de travaux publics.

- les dommages résultant du fonctionnement défectueux des ouvrages publics. C'est notamment le cas lorsque ces ouvrages entraînent des pollutions. Pour les aménagements de DFCI, cette éventualité ne mérite pas d'être retenue puisqu'ils ne possèdent aucune mécanique interne de fonctionnement. Par exemple, on ne saurait parler du fonctionnement des citernes.
- les dommages consécutifs à des faits ou à des fautes des agents chargés de l'exécution d'un travail public ou du fonctionnement d'un ouvrage public. Il s'agira notamment des dommages provoqués par l'imprudence ou la négligence des agents forestiers travaillant dans une optique DFCI.

Section 2 : Les exceptions : les dommages liés à un travail ou un ouvrage publics qui ne sont pas des dommages de travaux publics.

Il existe effectivement un certain nombre de dommages qui, bien qu'ayant trait à des travaux ou à des ouvrages publics, ne relèvent pas pour autant du régime des dommages de travaux publics.

Paragraphe 1 : Les dommages résultant d'une voie de fait.

La voie de fait se définit comme une irrégularité flagrante commise par une personne publique et qui porte atteinte soit à une liberté publique, soit à la propriété privée mobilière, soit à la propriété privée immobilière.

En matière de travaux et d'ouvrages publics, qui plus est pour des travaux et des ouvrages de DFCI, la voie de fait résultera toujours d'une atteinte à la propriété privée immobilière. Cependant, encore faut-il qu'il y ait eu véritablement lésion de ce droit fondamental. Par exemple, la jurisprudence a décidé que le fait pour une personne publique de faire procéder, sans titre, à l'élagage de certains arbres à l'intérieur d'une propriété privée n'était pas constitutif d'une atteinte portée à la propriété privée immobilière. Par contre, s'il s'était agi de l'abatage de ces arbres, il en serait aller tout à fait différemment¹.

La voie de fait ne se manifeste en réalité que de trois façons.

Tout d'abord, la personne publique peut avoir agi en dehors de ses compétences, c'est-à-dire de telle sorte qu'il soit manifestement impossible de rattacher l'acte litigieux à l'exercice de l'un quelconque de ses pouvoirs. Cette hypothèse ne concerne pas les travaux et ouvrages de DFCI.

La personne publique peut aussi avoir agi sans droit ni titre. Elle aurait été compétente pour prendre la décision litigieuse à la condition d'y avoir été préalablement autorisée, et l'autorisation n'aurait pas en l'occurrence été obtenue. Il en irait notamment ainsi des travaux de DFCI exécutés sur une propriété privée, sans l'autorisation du propriétaire, ni arrêté préfectoral de DUP, ni arrêté préfectoral instituant une servitude de passage DFCI.

¹ TC, 23 janvier 1978, *Boisson*, CJEF, 1980, J, p 26, note Sablière.

Enfin, la personne publique peut, d'elle-même, décider de faire procéder à l'exécution forcée d'une décision administrative, ce qui est interdit sauf dans certains cas et sous certaines conditions. Là aussi, cette hypothèse n'intéresse pas la DFCI.

Paragraphe 2 : Les dommages résultant d'une emprise irrégulière.

La théorie de l'emprise irrégulière requiert, de la personne publique, qu'elle prive illicitement le propriétaire d'un bien immobilier de tout ou partie de son droit de propriété. Cette dépossession peut parfaitement n'être que temporaire.

L'emprise irrégulière a donc un champ d'application beaucoup plus restreint que celui de la voie de fait. Elle implique une dépossession et ne concerne que la propriété privée immobilière ou un droit réel immobilier. De plus, contrairement à la voie de fait, l'emprise irrégulière se rattache à l'application d'un texte. En vertu de celui-ci, la personne publique avait effectivement le droit de faire exécuter les travaux, mais, ce faisant, elle n'a pas respecté les règles et les procédures qui étaient prévues. Les travaux en question ont donc été réalisés dans des conditions totalement différentes de celles imposées par les textes.

Par exemple, seront sans doute constitutifs d'une emprise irrégulière les travaux de DFCI réalisés sur une largeur supérieure à celle qui était prévue dans l'arrêté préfectoral de servitude ou de DUP.

Paragraphe 3 : Les dommages nés de l'expropriation en elle-même.

Lorsque des parcelles sont expropriées, des travaux publics effectués ou des ouvrages publics construits dessus, il faut bien distinguer les dommages qui résultent de ces travaux ou ouvrages, et les dommages engendrés par l'opération d'expropriation en elle-même, c'est-à-dire engendrés par la dépossession du terrain. Les seconds ne sont pas des dommages de travaux publics.

Par exemple, lorsque, pour la construction d'un ouvrage public, une collectivité territoriale acquiert par expropriation une bande de terre, cette bande de terre peut venir couper en deux une parcelle auparavant d'un seul tenant. Si tel est le cas, le propriétaire exproprié peut subir des inconvénients d'exploitation en raison d'un allongement du parcours pour aller d'une parcelle à l'autre. Ces inconvénients, qui ne sont pas pris en compte dans l'indemnité d'expropriation, ne découlent pas de l'ouvrage proprement dit, mais de l'acquisition par la personne publique de la bande de terrain intermédiaire, de l'opération d'expropriation donc.

En revanche, la dévalorisation foncière des parties non expropriées qui serait liée à l'existence et au fonctionnement de l'ouvrage public doit être regardée telle un dommage de travaux publics. C'est une application de la théorie des troubles du voisinage.

Paragraphe 4 : Les dommages découlant d'une faute contractuelle vis-à-vis de la victime.

Dans tous les cas, lorsque le dommage résulte d'une faute contractuelle commise à l'égard de la victime, le juge appliquera les règles de la responsabilité contractuelle au détriment des règles de la responsabilité pour dommages de travaux publics. Pour cela, il est nécessaire que soient réunies deux conditions cumulatives. D'une

part, qu'une convention ait été conclue, antérieurement au dommage, entre la future victime et un cocontractant. D'autre part, que la survenance du dommage, bien que relative à des travaux ou à un ouvrage publics, soit due à une faute contractuelle, autrement dit à une mauvaise exécution dudit contrat par le cocontractant.

La jurisprudence a dégagé, en la matière, plusieurs cas d'espèce.

Ainsi, un fournisseur qui, ayant passé un contrat avec un entrepreneur de travaux publics, serait victime d'un dommage lors de l'exécution de ce contrat, ne peut engager la responsabilité de cet entrepreneur que sur le fondement de la responsabilité contractuelle¹. Le dommage a bien un rapport avec l'exécution de travaux publics, mais ce n'est pourtant pas un dommage de travaux publics.

C'est également la responsabilité contractuelle de la personne publique maître d'ouvrage qui est engagée lorsque le préjudice, commis à l'occasion de la réalisation de travaux publics, résulte d'une faute contractuelle vis-à-vis des agents qui en sont les victimes².

Il en est de même des dommages causés à des fonds privés par des travaux publics effectués en vertu d'une convention conclue avec les propriétaires fonciers. Le fait pour la collectivité publique de n'avoir pas imposé à ses agents le respect de mesures de sécurité peut d'ailleurs être interprété comme un manquement aux obligations nées du contrat³. En matière de travaux de DFCI, il n'y a que deux situations dans lesquelles les propriétaires forestiers sont en contrat avec la collectivité maître d'ouvrage : le cas des autorisations traditionnelles de laisser construire la piste et de laisser les services de secours l'emprunter et le cas des conventions conclues postérieurement à une DUP et conformément à l'annexe I de la circulaire du 31 octobre 1972⁴.

Dans la première situation, l'objet de la convention ne porte pas sur la façon dont les travaux seront exécutés : elle donne simplement le droit de les exécuter. Dès lors, la responsabilité de l'auteur du dommage dont serait victime le propriétaire devrait sans doute être recherchée sur le terrain de la responsabilité extracontractuelle pour dommages de travaux publics.

Par contre, dans la seconde situation, il revient au propriétaire forestier d'exécuter les travaux, ou plutôt de les faire exécuter par une entreprise, à ses frais. Si le propriétaire est victime d'un dommage lors de la réalisation des travaux par ladite entreprise, il devrait normalement ne pouvoir l'assigner que sur le terrain de la responsabilité contractuelle.

Bien évidemment, et c'est là un principe général, les règles de la responsabilité contractuelle ne trouveront pas à s'appliquer lorsque le dommage est tout à fait étranger au lien contractuel qui unit la victime à l'auteur du dommage⁵.

¹ TC, 5 mars 1962, *Marcadet*, Leb., p 1617 ; CJEG, 1964., J, p 163.

² CE, 27 mai 1957, *Mathais*, Leb., p 353.

³ CE, 20 avril 1956, *Ministre de l'Agriculture c/ Grimouard* : Leb, p 168 ; D, 1956.J, p 426, concl. Long, note P.L.J ; AJDA, 1956. II, p 187, concl. Long ; RDP, 1956, p 1058, note Waline ; Rev. Adm., p 1496, note Liet-Veaux.

⁴ Cf annexe 8.

⁵ TC, 14 nov 1960, *Caisse régionale de Sécurité sociale Rhône-Alpes*, Leb. p 869 ; CJEG, 1961. J. p 121, note Dufau.

Paragraphe 5 : Les dommages causés par des véhicules participant à l'exécution de travaux publics.

Depuis la loi du 31 décembre 1957, les dommages causés par les véhicules participant à la réalisation de travaux publics ne sont plus des dommages de travaux publics.

La conception extensive des notions de « véhicule » et de « véhicule participant » réduit encore davantage le champ d'application des dommages de travaux publics. La jurisprudence qualifie de véhicule « *tout engin susceptible de se mouvoir par le moyen d'un dispositif propre*¹ » et considère que participent à l'exécution de travaux publics, non seulement les véhicules travaillant sur le lieu du chantier, en mouvement ou arrêtés, mais aussi ceux qui convergent pour rejoindre ce chantier. En outre, il n'y a pas à prendre en considération le fait que ces véhicules appartiennent ou non à la personne publique maître d'ouvrage.

Il apparaît dès lors bien difficile que des dommages provoqués par des véhicules à l'occasion de la réalisation de travaux publics soient tenus pour des dommages de travaux publics. Il faut tout de même lever une ambiguïté. Lorsque un véhicule est effectivement à l'origine d'un accident, mais que la cause génératrice de cet accident vient essentiellement de l'état défectueux d'un ouvrage public ou de la mauvaise organisation des travaux publics, le dommage sera alors bel et bien un dommage de travaux publics. Il appartiendra à la juridiction saisie de déterminer la part du dommage qui incombe au véhicule et la part du dommage qui relève des travaux et ouvrages publics.

¹ Lasserre, concl. sur CE, 25 juin 1986, *Curtol*, : Les Petites Affiches, 19 décembre 1986, p 22 ; AJDA, 1986.II, p 653, note Moreau.

Chapitre 2 : Les conditions de la réparation du dommage de travaux publics.

Conformément à ce qui vaut pour tous les autres types de dommages, le préjudice caractéristique d'un dommage de travaux publics n'ouvre droit à réparation que s'il apparaît cumulativement :

- actuel et certain.

Comment admettre qu'un dommage dont l'existence est incertaine et la survenance simplement éventuelle puisse ouvrir droit à indemnisation ? La jurisprudence est catégorique sur ce point : la victime ne peut obtenir réparation du préjudice qu'elle a subi que si la réalité de ce dernier est clairement avérée.

- direct.

Pour être réparé, le dommage doit découler directement de l'exécution d'un travail public, de l'existence ou du fonctionnement d'un ouvrage public. Cette condition a trait au lien causal qui rattache le travail, ou l'ouvrage, au dommage.

La solution la plus simple consiste en ce que ce lien causal soit direct et immédiat. Le dommage résulte alors exclusivement du travail ou de l'ouvrage publics et rien n'interfère entre ces derniers et la survenance du préjudice.

Le dommage est qualifié d'indirect quand un fait intermédiaire, le plus souvent le fait d'un tiers, ou un phénomène d'origine physique, en a favorisé la survenance. Bien entendu, il ne doit pas alors y avoir eu de faute commise dans l'exécution des travaux ou dans la réalisation de l'ouvrage, auquel cas le dommage serait indemnisable.

En revanche, la jurisprudence a décidé que, pour un dommage qui ne se produirait pas immédiatement, ou qui se produirait à une distance assez éloignée de son fait générateur, le caractère direct de ce dommage ne serait pas pour autant exclu.

En dernier lieu, dans le cas où le dommage aurait une pluralité de causes, il faudra rechercher si l'exécution des travaux publics, la présence ou le fonctionnement de l'ouvrage public a été la cause déterminante du dommage. Si tel est le cas, le dommage sera considéré dans son intégralité comme étant un dommage de travaux publics. A défaut, la responsabilité pour dommage de travaux publics sera partielle : elle ne s'appliquera que pour la part correspondante du dommage.

- être évaluable en argent.

Le dommage de travaux publics, pour être indemnisé, doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation pécuniaire. Cela est évident et concerne aussi bien les préjudices patrimoniaux (dommages aux biens mobiliers et immobiliers, dommages corporels) et non patrimoniaux (atteinte à la réputation, préjudice esthétique, douleur morale,...). L'essentiel des dommages résultant d'une activité de DFCL toucheront à la propriété de la victime ou à son intégrité physique.

- porter atteinte à une situation juridiquement protégée.

Normalement, seuls les dommages qui attentent à des droits sont indemnisables. Les situations de pur fait ne le sont pas. Toutefois, certains dommages de travaux publics ont pu être indemnisés sans pour autant qu'une situation légitime ait été lésée. Le juge en a décidé

ainsi dans une affaire où les usagers d'une voie publique devaient faire face à un allongement de parcours suite à des travaux publics. Ils n'avaient pourtant aucun droit au maintien de l'itinéraire le plus commode ou le plus court¹.

- être spécial et anormal.

La condition de spécialité du dommage est remplie lorsque ce dernier ne touche qu'une seule victime ou un nombre limité de victimes. Par contre, lorsque le préjudice frappe toute une catégorie de personnes, il n'est pas réparé. Par exemple, lorsque la construction d'un ouvrage public et ses conséquences diminuent la valeur touristique d'une commune, les commerçants de cette commune ne sont pas fondés à demander, en justice, une indemnisation.

Le juge doit également vérifier que le préjudice allégué excède les inconvénients normaux résultant des travaux et des ouvrages publics.

¹ Concl. Braibant sur CE, 26 mai 1965, *Ministre des Travaux publics c/ Tebaldini*, Leb., p 308.

TITRE TROISIEME

**LES DIFFERENTS REGIMES DE RESPONSABILITE
POUR DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS**

En l'absence de jurisprudence, ou plutôt en l'absence de jurisprudence contraire, les règles applicables à la responsabilité du fait des pistes et aménagements de DFCI sont censées être celles mises en œuvre pour les dommages de travaux publics. C'est ce qu'il faut garder toujours présent à l'esprit au long des développements de cette Seconde Partie.

En matière de dommages de travaux publics justement, le régime de responsabilité sera différent selon que la victime est un tiers, un usager ou un participant par rapport au travail ou à l'ouvrage à l'origine du dommage. C'est au juge qu'il appartient de déterminer dans quelle situation se trouvait placée la victime au moment où le préjudice lui a été causé.

S'il considère que la victime avait la qualité de tiers par rapport au travail ou à l'ouvrage publics, celle-ci bénéficiera d'un régime de responsabilité sans faute.

S'il considère que la victime était un usager, ce sera, la plupart du temps, un régime de responsabilité pour faute présumée qui régira l'instance et règlera le litige. Ce régime repose sur la théorie du défaut d'entretien normal.

Enfin, s'il tient la victime pour un participant, les règles qui s'appliqueront seront celles d'une responsabilité pour faute.

Ces trois systèmes de responsabilité sont issus de la jurisprudence du Conseil d'Etat, et précisément des arrêts *Grau* du 7 novembre 1952¹ et *Ville d'Arras*² du 17 octobre 1982, confortés depuis par l'immense majorité de la doctrine. En raison de la spécificité du dommage de travaux publics, de la liaison du travail ou de l'ouvrage publics avec un intérêt général ou une mission de service public, ces systèmes de responsabilité apparaissent tous les trois, à des degrés très divers, véritablement dérogatoires par rapport au droit commun de la responsabilité. Tant au niveau de la mise en œuvre, qu'au niveau des causes d'exonération.

¹ Cf. Leb, p 503.

² Cf. Leb, p 453.

Chapitre 1 : Les tiers, les usagers, les participants : qui sont-ils ?

Les sections suivantes, dont l'objectif est de définir les notions de « tiers », d' « usager » et de « participant », ne pourront, faute de jurisprudence en matière de DFCI, traiter la question qu'en des termes généraux. Toutefois, par un raisonnement analogique, des parallèles seront établis avec la DFCI dès que cela apparaîtra pertinent.

Section 1 : Le tiers.

Par définition, le tiers est totalement extérieur aux travaux publics ou à l'ouvrage public qui sont la cause du dommage. Il ne participait en rien à l'exécution des travaux ou au fonctionnement de l'ouvrage, il n'utilisait pas non plus cet ouvrage.

Par exemple, lorsque des travaux publics sont en cours ou lorsqu'un ouvrage public est situé à proximité d'un fonds privé, le propriétaire de ce fonds riverain, qui a été victime d'un accident provoqué par les travaux ou l'ouvrage, a la qualité de tiers par rapport à ceux-ci. Par suite, au cas où un dommage de travaux publics résulterait soit des travaux effectués sur une piste de DFCI, soit de l'état défectueux de la piste elle-même, il semblerait que les victimes propriétaires des fonds traversés par la piste seront considérées comme des tiers. Il importe évidemment pour cela qu'au moment du dommage, elles soient restées complètement étrangères aux travaux ou à l'utilisation de la piste.

La victime aura vraisemblablement aussi la qualité de tiers lorsque, celle-ci circulant sur la piste de DFCI, l'accident est causé par des travaux portant sur des ouvrages non incorporés (non accessoires) à la piste, ou causé par ces ouvrages eux-mêmes. Par exemple, le préjudice qui serait issu de la chute d'une ligne à haute tension située au-dessus de la piste. C'est en tout cas ce qu'a décidé la jurisprudence en matière de voie publique¹,

Section 2 : L'usager.

La victime d'un dommage de travaux publics est regardée comme un usager si, lors de la survenance du dommage, elle utilisait effectivement l'ouvrage public ou bénéficiait des travaux publics qui en ont été la cause.

A titre d'exemple, sont considérés comme des usagers les piétons, les cyclistes, les automobilistes, victimes d'accidents imputables aux défauts des voies publiques sur lesquelles ils circulaient. Les personnes autorisées à passer sur les pistes de DFCI auront également sans doute la qualité d'usager si jamais un dommage lié à l'état défectueux de la chaussée survenait. Par contre, puisque ces pistes sont fermées à la circulation publique, qu'en est-il des personnes qui les empruntent, les promeneurs par exemple, sans y être autorisées. Sont-elles appréhendées comme des usagers ?

¹ CE, 12 octobre 1962, *Dame Sidore-Trotta*, n°49291, Leb., p 537.

La jurisprudence est parfaitement claire sur ce point. Que l'utilisation des ouvrages publics ait été effectuée de manière accessoire, anormale ou irrégulière, la qualité d'usager subsiste. Cependant, la jurisprudence retiendra généralement à la charge de l' « usager irrégulier » et de l' « usager anormal » une faute de nature à exonérer totalement ou partiellement la personne publique dont dépendait l'ouvrage.

L'utilisation d'un ouvrage public est dite accessoire lorsqu'elle ne correspond pas à la destination première de l'ouvrage. Par exemple, les touristes qui visitent les édifices de culte, ouvrages publics, même s'ils en font une utilisation accessoire, restent des usagers.

Sont aussi considérés comme des usagers ceux qui utilisent les ouvrages publics de façon anormale, c'est-à-dire d'une manière absolument inappropriée. Il en va ainsi des enfants qui escaladent des ouvrages publics et sont blessés en chutant.

Enfin, la qualité d'usager est attribuée à ceux qui utilisent les ouvrages publics selon leur destination, mais dans des conditions irrégulières. Dans l'arrêt du 30 octobre 1964, *Ministre des Travaux publics c/ Piquet*¹, le CE a modifié sa jurisprudence et a considéré l'usager « irrégulier » comme un usager véritable, non plus comme un tiers par rapport à l'ouvrage ou au travail publics. Auparavant en effet, regardée telle un tiers, la victime en situation irrégulière bénéficiait d'un régime de réparation plus favorable que celui accordé à l'usager « régulier ». C'est la raison du revirement jurisprudentiel. Cette solution, transposée dans le cadre des pistes et aménagements de DFCI, reviendrait à envisager les personnes circulant sur la voie sans y être autorisées, et victimes d'un dommage de travaux publics comme des usagers, mais également comme coupables d'un agissement fautif.

En outre, il est à relever que la notion d'usager possède un caractère extensif : elle ne s'applique pas seulement à l'ouvrage public qui est utilisé. Par exemple, la jurisprudence a décidé que l'usager d'une voie publique était tenu pour tel, non seulement quand le dommage résultait de la voie elle-même, mais également quand il était issu des ouvrages accessoires à cette voie ou de travaux portant sur ces ouvrages accessoires. Notons en cela que la jurisprudence considère les équipements de signalisation comme faisant partie des ouvrages accessoires incorporés aux voies publiques². La même solution semblerait devoir s'appliquer aux panneaux de signalisation placés à l'entrée des pistes de DFCI

Section 3 : Le participant.

D'après J. DUFAU, « la qualification de « participant » est attribuée à tous ceux qui sont victimes de dommages ou accidents en apportant leur concours à l'exécution d'un travail public, à l'entretien ou au fonctionnement d'un ouvrage public³ ». Ce sont les règles de la responsabilité pour dommage de travaux publics qui s'appliquent, sauf dans l'hypothèse où le dommage résulte d'une faute contractuelle commise à l'égard du participant, auquel cas le régime de la responsabilité contractuelle se substitue au régime de la responsabilité pour dommage de travaux publics. Cette restriction est essentielle.

Pour admettre la notion de participant, le juge vérifie que les circonstances de l'affaire correspondent bel et bien à l'une des deux situations suivantes, c'est-à-dire :

¹ AJDA, 1964.I, p 693 et II, p 727.

² Cf concl. Guillaume sur CE, 4 décembre 1970, *Ministre de la Défense nationale c/ Starr*, Revue générale de droit international public, 1971, p 1121 : les usagers des routes sont également « des usagers des signaux permettant de repérer les obstacles à la circulation ».

³ J. DUFAU, *op.cit.*, p 544.

- soit une collaboration effective de la victime à l'exécution du travail public, à l'entretien ou au fonctionnement de l'ouvrage public, causes éventuelles du dommage.

C'est l'hypothèse la plus évidente. La victime, qui prenait part à l'exécution des travaux, à l'entretien ou au fonctionnement de l'ouvrage public, participait à cette opération. Ont été tour à tour considérés comme des participants, les agents de la personne publique maître d'ouvrage, l'entrepreneur chargé de l'exécution des travaux¹, ses préposés et ses sous-traitants, l'artisan effectuant un travail public pour le compte d'une collectivité publique, le transporteur chargé de livrer de l'enrobé destiné au revêtement d'une autoroute (bien que le traitement et l'application de ce matériau ne lui aient pas été confiés)², le propriétaire qui a accepté que son fonds soit grevé d'une servitude de passage de canalisation³.

En matière de DFCI, il paraît difficile de considérer tel un participant, le propriétaire du fonds qui serait frappé de la servitude de l'article L 321-5-1* du code forestier ou de la servitude relative à la DIG, cela pour la bonne et simple raison, qu'en tant que servitudes d'utilité publique, elles s'imposent à lui, qu'il y soit favorable ou qu'il y soit défavorable. Par contre, le propriétaire forestier qui accepterait l'institution sur son fonds d'une servitude conventionnelle de passage DFCI pourrait, en vertu de la jurisprudence qui vient d'être évoquée, être regardé comme un participant. La question reste entière pour les propriétaires qui ont donné leur autorisation pour la réalisation des travaux et la traversée de leur parcelle par les services de DFCI, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une servitude.

En outre, c'est fort logiquement que la qualité de participant a été écartée lorsque la victime participait à l'exécution d'un travail public parfaitement étranger à l'ouvrage public ou aux travaux qui ont provoqué le dommage. De même, la victime dont la présence sur le chantier se justifie, mais dont la fonction semble très éloignée des travaux publics ou du fonctionnement de l'ouvrage n'a pas la qualité de participant. Par exemple, sur un chantier, l'employé de la cantine des ouvriers n'a pas la qualité de participant, mais celle de tiers par rapport au dommage éventuel résultant des travaux ou de l'ouvrage.

Plus étonnant encore, la jurisprudence refuse de reconnaître les collaborateurs occasionnels et bénévoles à l'exécution d'un travail public ou au fonctionnement d'un ouvrage public comme des participants. Par exemple, tel est le cas de l'habitant d'une commune qui accepterait de dresser bénévolement un poteau destiné à l'éclairage d'une voie publique. Pour les juges, les collaborateurs occasionnels et bénévoles d'une personne publique sont considérés comme des tiers. Ils sont donc régis par un régime de responsabilité plus favorable que s'ils étaient tenus pour des participants, ce qui semble récompenser l'aide apportée gracieusement à l'intérêt général.

- soit un avantage, un bénéfice retiré par la victime de l'opération qui a suscité le dommage.

Lorsqu'il est prévu d'effectuer des travaux publics sur une propriété privée, le propriétaire foncier qui autorise l'opération en exigeant une contrepartie en retour, ou qui en bénéficierait de quelque manière que ce soit, est considéré comme un participant par rapport aux travaux. Dans le cas contraire, il est perçu comme un tiers⁴.

Ssemblerait être dans cette situation le propriétaire foncier qui donne son accord à la construction d'une piste de DFCI sur sa parcelle, parce que cette piste, une fois construite, facilitera l'accessibilité interne de son terrain.

¹ CE, 16 février 1966, *Loor*, Leb., p 117.

² CE, 24 avril 1981, *Sté des autoroutes du nord et de l'est de la France*, DS, 1982.IR, p 112 ; RDP, 1982, p 205.

³ CE, 6 mai 1964, *Cie française des conduites d'eau*, Leb., p 279.

⁴ CE, 8 octobre 1965, *Ministre de la Construction c/ Boudier*, Leb., p 50 ; AJDA, 1966, II, p 257.

Chapitre 2 : Le régime de responsabilité susceptible d'être mis en œuvre par les tiers victimes.

Selon une jurisprudence constante, les tiers qui sont victimes de dommages de travaux publics n'ont nul besoin de prouver une faute pour obtenir réparation. Ceci vaut aussi bien pour les dommages qui résultent de travaux publics : « *même sans faute, l'administration est responsable des dommages causés aux tiers par l'exécution ou l'inexécution de travaux publics*¹ » ; que pour les dommages dérivant de l'existence ou du fonctionnement d'un ouvrage public : « *le maître d'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers en raison tant de leur existence que de leur fonctionnement*² ». Pour obtenir à coup sûr réparation, les tiers victimes n'ont qu'à démontrer la réalité du préjudice subi et la réalité du lien de causalité entre, d'une part, le préjudice et, d'autre part, le travail ou l'ouvrage publics. C'est donc un régime de responsabilité particulièrement avantageux pour la victime.

Le régime de responsabilité repose sur la théorie des troubles anormaux du voisinage. Par « troubles du voisinage », la jurisprudence entend, « *d'une part, les troubles de jouissance, c'est-à-dire les inconvénients et gênes causés par les travaux et ouvrages publics aux conditions d'habitation des administrés et à leurs activités professionnelles et, d'autre part, la dépréciation de la valeur vénale des immeubles résultant de ces travaux et ouvrages*³ ».

Cependant, ce n'est pas parce qu'il y a trouble de voisinage que les personnes qui en sont les victimes ont pour autant droit à être indemnisées. Certains inconvénients inhérents aux travaux et ouvrages publics apparaissent en effet comme inéluctables. Pour donner lieu à réparation, le trouble de voisinage devra donc présenter une certaine anormalité. Cette anormalité s'apprécie au regard de la nature même du dommage, car certains dommages sont considérés intrinsèquement comme inacceptables, ou au regard de son degré de gravité.

Section 1 : Les dommages automatiquement jugés anormaux.

Parfois, il n'est nul besoin pour le juge de se pencher sur la question de l'anormalité du dommage, puisque la nature même de certains dommages suppose qu'ils sont anormaux. C'est le cas des atteintes à l'intégrité physique de la victime (blessures), des atteintes à sa propriété mobilière ou immobilière (destructions, détériorations), également des atteintes à un droit quelconque (par exemple : les troubles à l'exercice du droit d'accès direct dont jouissent les riverains des voies publiques). Pour l'ensemble de ces situations, le juge s'en tient seulement à vérifier que la victime est bel et bien un tiers et qu'il existe effectivement un lien de causalité entre, d'une part, le dommage et, d'autre part, le travail ou l'ouvrage publics. A aucun moment, il n'évalue l'anormalité du dommage : elle est évidente.

¹ CE, 4 octobre 1957, *Beaufils*, Leb., p 510, concl. Jouvin.

² CE, 28 mai 1971, *Département du Var c/ Entreprise Bec Frères*, Leb., p 419.

³ Jean DUFAU, *op.cit.*, p 552.

En revanche, pour ce qui est des atteintes à des situations précaires, génératrices de simples avantages, le juge procède à une appréciation *in concreto* des circonstances de l'affaire et n'accorde pas systématiquement réparation à celui qui en est la victime¹.

Section 2 : Les dommages jugés anormaux après appréciation, *in concreto*, de leur degré de gravité.

L'exécution de travaux publics, la présence ou le fonctionnement de certains ouvrages publics entraîne inévitablement des désagréments pour les riverains. Parce que ces désagréments sont inhérents à des opérations qui répondent à une mission de service public ou à un intérêt général, le juge refuse de les indemniser, admettant par là qu'ils n'excèdent en rien une certaine limite.

Par contre, quelquefois, les dommages qui se produisent témoignent d'un tel degré de gravité qu'ils dépassent la limite de ce qui saurait être toléré. Selon les formules employées par la jurisprudence du Conseil d'Etat, ces dommages vont au-delà des « *inconvenients qui devaient résulter normalement du voisinage de l'ouvrage public*² », ou se manifestent par « *une gêne excédant les inconvenients normaux du voisinage*³ ». Par exemple, ont pu être considérés comme des dommages « *anormaux et donc indemnissables les inconvenients résultant pour les voisins du bruit produit par un chantier de travaux publics*⁴ ».

A la différence des troubles tenus automatiquement pour anormaux, le juge se livre ici, pour chaque cas d'espèce, à une appréciation *in concreto* du degré de gravité du dommage. Et d'ailleurs, quand bien même les circonstances de faits feraient apparaître que le dommage excède les inconvenients normaux du voisinage, l'indemnisation de la victime n'irait pas forcément de soi. Deux situations font en effet obstacle à ce que le dommage anormal causé à la victime soit réparé, du moins intégralement réparé.

Il s'agit tout d'abord de l'hypothèse dans laquelle les travaux ou l'ouvrage publics à l'origine du préjudice ont conféré à la victime un certain nombre d'avantages, de sorte que le juge estimerait le trouble anormal du voisinage compensé par ces avantages. Par exemple, l'on peut rétorquer aux riverains qui se plaignent de la chute de feuilles sur une place publique que ces feuilles leur procurent de l'ombrage en d'autres saisons.

En second lieu et surtout, le juge applique la théorie de l'antériorité, dite aussi théorie de la pré-occupation. Lorsqu'une personne, en connaissance de cause, a décidé de s'établir à proximité du lieu d'exécution d'un travail public ou d'un ouvrage public générateurs de nuisances importantes, elle n'est pas fondée à en demander la réparation. Cette solution vaut aussi bien pour le nouveau propriétaire d'un immeuble que pour le nouveau locataire. Elle n'est pas opposable à l'héritier du propriétaire défunt, parce qu'il n'a pas véritablement pu choisir l'emplacement du bien. Dans le même ordre d'idées, si le trouble anormal du voisinage était, à la date d'établissement, bien que non encore effectif, prévisible, il n'y aura pas non plus de dommages et intérêts prononcés par le juge. En revanche, si un particulier s'installe dans un environnement déjà dégradé, et qu'ensuite la gravité des nuisances

¹ CE, 21 décembre 1932, *Ministre des Travaux publics*, Leb., p 1116 ; CE, 11 mai 1962, *Ministre des Travaux publics c/ Duboul de Malafosse*, Leb., p 321 ; AJDA, II, p 588, concl. Combarrous.

² CE, 24 février 1971, *Yanitch*, Leb., p 159.

³ CE, 3 juillet 1970, *Commune de Dourgne*, Leb., p 463.

⁴ CE, 5 décembre 1973, *Vidal et Jenkins*, Leb., p 696 : bruits intenses provoqués par la construction étalée sur plus de deux ans d'un parking souterrain.

empire de manière imprévisible, il sera alors tout à fait recevable à obtenir indemnisation du surplus de préjudices subi.

Section 3 : Exonération et atténuation de la responsabilité.

En matière de dommages de travaux publics supportés par des tiers, seules la force majeure et la faute de la victime sont capables d'exonérer partiellement ou en totalité le défendeur¹. Ni le fait d'un tiers autre que la victime, ni le cas fortuit ne peuvent y contribuer.

Paragraphe 1 : Les faits exonérateurs.

La force majeure.

L'événement de force majeure se définit comme un fait complètement extérieur au travail ou à l'ouvrage publics, imprévisible et irrésistible.

La condition d'extériorité suppose que le dommage ne se serait jamais produit sans un événement de force majeure. L'exécution du travail, le fonctionnement ou la présence de l'ouvrage public a simplement joué un rôle passif, intermédiaire entre cet événement et la survenance du dommage : il a permis le dommage sans le provoquer, il a contribué au dommage sans en être la cause première. En effet, comment qualifier un dommage de « dommage de travaux publics » s'il n'est point lié étroitement à un travail ou un ouvrage publics ?

Quant à la condition d'imprévisibilité, son admission est tributaire de la fréquence de l'événement. Par exemple, le mistral ne peut être considéré comme un fait de force majeure dans les régions où il souffle régulièrement.

Enfin, la jurisprudence n'admet que très rarement la condition d'irrésistibilité. Un événement est qualifié d'irrésistible lorsqu'il n'aurait pu être évité quels que soient les moyens financiers qui auraient pu être mis en œuvre pour y parvenir. Le maître d'ouvrage qui démontre ne pas avoir disposé de moyens suffisants pour prévenir le dommage doit tout de même indemniser la victime².

Toutefois, si l'exécution du travail ou la présence de l'ouvrage public, non seulement a permis la réalisation du dommage, mais l'a encore aggravé, l'exonération de responsabilité ne pourra pas jouer pour la part de cette aggravation³.

¹ CE, 10 mai 1989, n°38611, *Commune de Saint-Armand-Montrond* : « Le maître d'ouvrage est responsable, même en l'absence de faute, des dommages que les ouvrages publics dont il a la garde peuvent causer aux tiers [...] ; qu'il ne peut dégager sa responsabilité à l'égard des victimes que s'il établit que ces dommages résultent de la faute de la victime ou d'un cas de force majeure ».

² CE, 19 novembre 1975, *Commune de Ramonville-Saint-Agne*, Leb., p 578.

³ CE, 27 novembre 1929, *Ville de Nevers*, Leb., p 1037.

La faute de la victime.

Si la victime a commis une faute qui explique à elle seule la survenance du dommage, l'exonération de responsabilité est totale. Par exemple, l'électrocution d'une personne ayant pénétré dans un poste de coupure de courant à haute tension malgré l'interdiction qui en était faite. Peut-être est-il donc possible de considérer que la personne qui emprunte une piste de DFCl accidentée, en connaissance de cause, et qui est ensuite victime sur cette piste d'un dommage prévisible, a commis une faute.

En revanche, si le dommage participe à la fois d'une faute de la victime et d'une faute du maître d'ouvrage, la responsabilité de ce dernier sera partielle.

Paragraphe 2 : Les faits non exonérateurs.

Le fait d'un tiers autre que la victime.

En principe, la personne poursuivie par la victime ne peut s'exonérer ni totalement, ni partiellement de sa responsabilité en démontrant qu'un tiers a commis une faute à l'origine du dommage de travaux publics. Elle a seulement le droit, après avoir été déclarée responsable, de se retourner contre le tiers, auteur ou coauteur du dommage, en formant un appel en garantie ou en exerçant une action récursoire.

Toutefois, dans la mesure où ce tiers ne pourrait, en vertu de la loi, être directement poursuivi par la victime, le fait du tiers, à condition d'avoir contribué au dommage, devient exonérateur. Il en va notamment ainsi des dommages de travaux publics qui sont en même temps des accidents du travail résultant d'une faute de l'employeur de la victime¹. Les mêmes règles trouvent d'ailleurs à s'appliquer lorsque la victime est un agent public et que le dommage est survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. C'est la raison pour laquelle, selon J. DUFAU, « *lorsqu'un dommage de travaux publics constitue en même temps un accident de service, le maître de l'ouvrage peut invoquer la faute de la collectivité employeur* »².

En matière de DFCl, on a du mal à voir comment la victime, tiers par rapport aux travaux ou à l'ouvrage publics à l'origine du dommage, pourrait reprocher une faute à son employeur. Enfin, pourquoi pas...

Le cas fortuit.

Le cas fortuit se différencie de la force majeure. C'est un événement demeuré inconnu, mais lié à l'exécution du travail public (un vice du matériel par exemple) ou à la constitution même de l'ouvrage public. L'événement de force majeure devait au contraire être extérieur au travail ou à l'ouvrage.

¹ D'après les articles L 451-1 et L 454-1 du code de la sécurité sociale, aucune action de la victime ou de ses ayants droits ne peut être exercée à l'encontre de son employeur ou des préposés de l'employeur, puisque la charge de la réparation et des indemnités incombe aux caisses de sécurité sociale. Hormis le cas d'une faute inexcusable ou intentionnelle, le maître d'ouvrage peut donc s'exonérer en prouvant qu'une faute de l'employeur de la victime est à l'origine du dommage.

² Voir, à propos de l'Etat : CE, 21 octobre 1970, *GDF*, Leb., p 614, et, à propos des communes : CE, 9 février 1979, *Lagrange*, RDP, 1980, p 1176.

Chapitre 3 : Le régime de responsabilité susceptible d'être mis en œuvre par les usagers victimes.

Dans la plupart des cas, l'usager victime d'un dommage de travaux publics intentera une action en responsabilité contre le maître d'ouvrage sur la base d'un défaut d'entretien normal. En effet, en vertu d'une jurisprudence constante, et sauf clause contraire, c'est le maître d'ouvrage qui est tenu d'assurer l'entretien du travail ou de l'ouvrage une fois celui-ci réalisé. Sont assimilés à un défaut d'entretien normal le vice de conception des ouvrages publics et l'aménagement défectueux de ces ouvrages.

Le régime de responsabilité pour défaut d'entretien normal est très particulier. C'est un régime de responsabilité pour faute présumée. Il appartient à la victime d'établir seulement le lien de causalité entre le travail ou l'ouvrage publics et le dommage. Ce n'est pas à elle de prouver le défaut d'entretien normal qui serait à l'origine du dommage, mais bel et bien à la personne chargée de cet entretien de démontrer qu'elle a été diligente et n'a pas commis d'agissements fautifs. Le juge appréciera alors *in concreto* les éléments qui lui sont fournis pour déterminer si la personne chargée de l'entretien est ou non responsable du dommage.

Il en résulte que l'usager victime est pénalisé par rapport au tiers victime, lequel bénéficie d'un régime de responsabilité sans faute. La doctrine explique cette différence de traitement très logiquement par le fait que l'usager, en utilisant l'ouvrage public ou en bénéficiant du travail public, en tire un avantage, ce qui n'est pas le cas du tiers victime.

Parfois pourtant, hypothèse assez rare, ce n'est pas un défaut d'entretien normal qui a causé le préjudice dont a été victime l'usager. Le droit commun en matière de responsabilité redevient alors applicable, et c'est à la victime d'établir que la personne qu'elle poursuit en justice a commis une faute.

Section 1 : La théorie du défaut d'entretien normal.

R. ODENT a su parfaitement définir l'entretien normal, au travers de sa double signification, en relevant qu'« *un travail ou un ouvrage publics sont réputés être en état d'entretien normal si ou bien ils sont dans un état tel qu'ils ne constituent pas un danger pour ceux qui les utilisent conformément à leur destination normale, ou bien le danger auquel leur état expose ceux qui les utilisent fait l'objet d'une signalisation appropriée mettant en garde les usagers*¹ ». Il en résulte que le défaut d'entretien normal se caractérise, soit par des déficiences du travail ou de l'ouvrage publics, synonymes de dangers pour ceux qui les utilisent, soit par l'absence de signalisation de ces dangers.

De plus, pour pouvoir être intégralement indemnisé sur la base du défaut d'entretien normal, et c'est là un point extrêmement important à souligner, il faut que l'usager ait fait du travail ou de l'ouvrage publics une utilisation conforme à sa destination, c'est-à-dire une utilisation qui ne soit ni anormale ni irrégulière. La personne qui emprunte une piste de DFCI en méconnaissance du caractère strictement privé de cette voie commet une faute de nature à atténuer, voire à exonérer entièrement la personne chargée de l'entretien. D'où l'intérêt, à

¹ R. ODENT, *Contentieux administratif*, 3-4, p 1475, Les Cours de droit, 1981, Paris.

l'entrée de la piste, d'un panneau mentionnant que celle-ci est interdite à la circulation générale.

Travaux de sécurisation, signalisation des dangers, comment trancher ? La plupart du temps, le maître d'ouvrage dispose d'une totale liberté de choix. Soit il fait réparer les imperfections du travail ou de l'ouvrage susceptibles de provoquer des accidents, soit il informe les usagers des risques qu'ils encourent par le biais d'une signalisation. En cas d'obstacles sur une route, le juge va donc rechercher si des dispositions avaient été prises ou bien pour dégager la route, ou bien pour signaler la présence de ces obstacles aux usagers¹. Il importe que la signalisation, lorsque c'est ce moyen de prévention qui a été retenu, soit appropriée. Les panneaux informatifs doivent être conçus de telle sorte que l'utilisateur puisse immédiatement comprendre à quels types de dangers il s'expose. La pose de panneaux non réglementaires n'empêche pas la signalisation d'apparaître comme suffisante².

Il est pourtant des situations dans lesquelles la personne responsable de l'entretien du travail ou de l'ouvrage publics n'a pas à opter entre la réparation des défauts et la signalisation des dangers.

C'est le cas notamment lorsque la simple signalisation des risques ne serait manifestement pas suffisante pour en prémunir les usagers. Il convient alors de remédier, sur le terrain, à l'état défectueux du travail ou de l'ouvrage. Par exemple, lorsque des chutes de pierres ont lieu fréquemment sur une route et sont connues des services d'entretien, la jurisprudence estime que la sécurité des usagers passe inévitablement par des travaux empêchant les pierres de tomber sur la voie³. Dans toutes les autres hypothèses, une signalisation avertissant de possibles chutes de pierres est considérée comme suffisante⁴.

En revanche, la signalisation des dangers semble être parfois le seul moyen de garantir la sécurité des usagers (par exemple, lors de travaux de réfections, pour informer les usagers de la présence de matériaux déposés sur la voie).

Par ailleurs, il faut bien comprendre que ce n'est pas le défaut d'entretien qui, à lui seul, permet d'engager la responsabilité de celui qui en avait la charge, mais le caractère anormal de ce défaut d'entretien. La jurisprudence se refuse en effet à exiger, du maître d'ouvrage, que les travaux et ouvrages soient tenus dans un état parfait d'entretien, ni que ceux-ci présentent les gages d'une sécurité absolue. Les défauts minimes telles que les dénivellations, les excavations ou les « nids de poule » sur les voies publiques ne sont pas caractéristiques d'un défaut d'entretien normal. Il en est de même des défauts réputés connus de tous⁵, ou bien visibles dès le premier coup d'œil⁶.

En outre, quand il était impossible à la personne chargée de l'entretien d'intervenir assez rapidement afin d'éviter le dommage, le défaut d'entretien normal n'est pas davantage reconnu. C'est notamment le cas lorsque le dommage se produit très peu de temps après l'apparition du danger, que le maître d'ouvrage ne pouvait connaître ce danger ou ne disposait pas du temps matériellement nécessaire pour intervenir.

Il peut également arriver que des accidents soient considérés comme imprévisibles, malgré une inspection récente des travaux ou des ouvrages effectuée par les services d'entretien. Par exemple, en l'absence d'un vice de construction ou d'un mauvais entretien, la collectivité maître d'ouvrage ne saurait être tenue pour responsable des dommages provoqués par une

¹ CE, 9 juillet 1958, *Faux* ; CE, 14 octobre 1955, *Ministre des Travaux publics c/ Lille*, req n°28109.

² CE, 1^{er} déc.1967, *Département des Deux-Sèvres*, req. n°66188 ; CE, 18 mai 1973, *Baude*, req. n°81996.

³ CE, 3 nov 1972, *Ministre des Equipements c/ Houillères du bassin du Centre et du Midi*, Leb., p 710.

⁴ CE, 1 avril 1981, *Ministre des Transports c/ Baresi*, RDP, 1982, p 210.

⁵ CE, 26 février 1944, *Guillier*, Leb, p 124.

⁶ CE, 7 juin 1985, *Beaulieu*, RDP, 1986, p 911.

excavation qui se serait subitement ouverte dans le sol de la voie¹. La même jurisprudence régit les dommages causés par des chutes d'arbres plantés le long des voies publiques lorsque rien dans l'aspect extérieur de ces arbres (comme une inclinaison marquée) ne permettait d'envisager leur chute.

Enfin, c'est une évidence que de le souligner, si les travaux ou ouvrages sont bien entretenus, la responsabilité pour défaut d'entretien normal ne saurait être engagée.

Section 2 : Les exceptions à la théorie du défaut d'entretien normal.

Tous les dommages de travaux publics causés aux usagers ne sont pas forcément synonymes d'un défaut d'entretien normal et d'un régime de responsabilité pour faute présumée. Il y a en effet certaines exceptions dans lesquelles c'est soit un régime de responsabilité sans faute, soit un régime de responsabilité pour faute qui s'applique.

Le régime de responsabilité sans faute vise essentiellement les travaux et ouvrages exceptionnellement dangereux. Ce n'est absolument pas le cas pour les opérations de DFCI et il n'y a donc par lieu d'en dire davantage.

En revanche, bien qu'il s'agisse là d'une hypothèse très limitée, la responsabilité pour faute d'une association syndicale peut être mise en cause par ses adhérents lorsque ceux-ci sont victimes de travaux publics accomplis pour le compte de cette association syndicale².

Section 3 : Exonération et atténuation de la responsabilité.

Lorsqu'un dommage de travaux publics a eu lieu, la personne poursuivie pour défaut d'entretien normal peut s'exonérer en prouvant soit la force majeure, soit la faute de la victime. Si le dommage résulte, du moins en partie, d'un cas fortuit ou du fait d'un tiers, il n'y a pas exonération de responsabilité, sauf l'hypothèse où ce tiers ne pourrait être mis en cause par la victime (par exemple, s'il s'agit de son employeur).

Il faut cependant reconnaître que le régime de responsabilité pour dommage de travaux publics causé aux usagers est beaucoup plus favorable à la personne attaquée en justice que si la victime était un tiers. Effectivement, comme, dans la quasi-totalité des affaires, la responsabilité est recherchée sur le fondement du défaut d'entretien normal, la personne poursuivie par un usager victime peut aussi s'exonérer en établissant :

- soit que le dommage n'était pas lié à un défaut d'entretien normal, mais imputable à la seule présence ou à la seule existence du travail ou de l'ouvrage.
- soit qu'il n'y avait pas pour elle obligation d'entretenir le travail ou l'ouvrage dont le défaut d'entretien a provoqué le préjudice.

¹ CE, 7 juin 1939, *Tempaz-Lebas*, Leb, p 380.

² J. DUFAU, *op. cit*, p 599.

Chapitre 4 : Le régime de responsabilité susceptible d'être mis en œuvre par les participants victimes.

En matière de réparation des dommages de travaux publics, le régime le moins favorable à la victime est celui qui se rapporte aux participants victimes. Cela n'est pas surprenant et d'ailleurs parfaitement logique dans la mesure où le participant à une opération de travail public, ou au fonctionnement d'un ouvrage public, est un professionnel censé maîtriser les risques de son métier et qui perçoit une rémunération. Il est donc normal que les usagers victimes, et encore davantage, les tiers soient privilégiés par rapport à lui.

Le régime de responsabilité apparaît donc beaucoup plus exigeant vis-à-vis de la victime, d'une part, parce qu'il appartient à celle-ci de prouver la faute de l'auteur du dommage ; d'autre part, parce que les possibilités d'exonération sont plus nombreuses.

L'obligation, pour la victime, de prouver la faute de l'auteur du dommage.

Pour être indemnisé, le participant accidenté doit prouver une faute de l'auteur du dommage, alors que l'usager bénéficie d'un régime de responsabilité pour faute présumée, et le tiers d'un régime de responsabilité sans faute. Ce sont les règles du droit commun de la responsabilité que l'on retrouve pour le participant victime, en ce sens que la charge de la preuve lui incombe.

Il existe toutefois une exception quand le participant victime du dommage est un ouvrier ou un préposé, auquel cas c'est la législation sur les accidents du travail qui gouverne le régime de la responsabilité. Les règles qui s'appliqueront seront celles de la responsabilité sans faute : la réparation sera automatique même si la caisse de sécurité sociale démontre l'absence de faute de la part de l'employeur de la victime. Il s'agit d'une réparation forfaitaire qui n'attribue à la victime que les indemnités prévues par la loi. Or, si le montant de ces indemnités ne suffit pas à couvrir l'intégralité de la réparation du dommage, l'ouvrier ou le préposé pourra demander un complément d'indemnité en prouvant la faute d'un tiers.

Exonération et atténuation de la responsabilité.

En plus de la force majeure et de la faute de la victime, la jurisprudence admet comme cause d'exonération le cas fortuit. Quant au fait ou à la faute d'un tiers, il n'est exonératoire qu'à la condition que le tiers responsable ne puisse faire l'objet d'aucune action en garantie¹.

¹ CE, 4 octobre 1967, *SEITA*, AJDA, 1968 II, p 50, concl. Dutheillet de Lamothe.

TITRE QUATRIEME

LA DETERMINATION DES PERSONNES RESPONSABLES DU DOMMAGE

La notion de « responsabilité » se définit comme l'obligation d'indemniser la victime d'un dommage. Ce n'est donc pas parce qu'une personne, physique ou morale, est déclarée responsable d'un dommage de travaux publics qu'elle en était forcément l'auteur ou l'un des coauteurs. Elle peut n'y avoir aucunement participé et être pourtant tenue de le réparer intégralement. C'est la même chose lorsque la victime choisit d'exercer une action solidaire à l'encontre de plusieurs personnes. Certaines parmi ces personnes peuvent n'avoir en rien concouru à la réalisation du dommage et être malgré tout obligées d'indemniser la victime. Elles peuvent aussi ne pas être les seuls artisans du dommage, en ce sens qu'il existerait des coauteurs autres, lesquels n'auraient pas été actionnés par la victime.

Celle-ci est donc autorisée à poursuivre et à obtenir réparation de personnes qui n'ont pas contribué au dommage à hauteur du montant de l'indemnité qu'il leur incombera néanmoins de verser. C'est ce que l'on appelle les « débiteurs primaires » de la réparation du dommage de travaux publics.

Or, ces débiteurs primaires ont la possibilité, une fois déclarés responsables, de se retourner contre les personnes qui, ayant provoqué en tout ou en partie le dommage, n'auraient pas été poursuivies par la victime. Ils pourront par cette voie de droit obtenir une décharge totale ou partielle de leur responsabilité, ce qui aboutira, en fin de compte, à une répartition de l'indemnisation entre les véritables auteurs du dommage. Par référence aux « débiteurs primaires », ces derniers sont qualifiés de « débiteurs finals ».

Chapitre 1 : Les personnes que la victime peut poursuivre : qui sont les débiteurs primaires ?

Les débiteurs primaires sont les personnes publiques ou privées qui peuvent être assignées en justice par la victime pour réparation du dommage de travaux publics. Le régime de responsabilité auquel ils sont soumis dérive de la qualité juridique de la victime, selon que celle-ci est, par rapport aux travaux ou à l'ouvrage, un tiers, un usager ou un participant.

Conséquemment, les débiteurs primaires, qu'ils soient ou non les auteurs réels et exclusifs du dommage, sont tenus d'indemniser intégralement la victime, sauf à s'exonérer en démontrant la force majeure, la faute de la victime, parfois le cas fortuit, parfois qu'ils n'ont pas commis de faute (dans le cadre du régime de responsabilité pour faute présumée). Ils ne peuvent en revanche, à l'égard de la victime, se libérer de la charge indemnitaire en faisant valoir des faits ou des fautes imputables à d'autres personnes, soi-disant coauteurs du dommage ou auteurs exclusifs. Les conventions de non-responsabilité ne sont pas non plus invocables par les débiteurs primaires, pour la bonne et simple raison que la victime n'était pas partie au contrat.

Par principe, le maître d'ouvrage, parce qu'il est le bénéficiaire des travaux ou de l'ouvrage ayant entraîné le dommage, sera toujours débiteur primaire. Conjointement ou non avec le maître d'ouvrage, d'autres personnes peuvent être poursuivies.

En réalité, c'est à la victime de décider qui des débiteurs primaires potentiels elle attaquera devant le juge. L'éventail de ces débiteurs primaires potentiels dépendra de la nature du dommage.

Section 1 : Pour les dommages résultant de l'exécution d'un travail public ou de la construction d'un ouvrage public.

Pour les travaux exécutés en régie.

Lorsque le dommage résulte de travaux exécutés par les propres services de la personne publique maître d'ouvrage, celle-ci sera déclarée responsable vis-à-vis de la victime et devra l'indemniser. On ne voit d'ailleurs pas qui d'autre la victime pourrait poursuivre. Une analyse de la jurisprudence permet de constater que les juges n'attachent aucune importance au fait que les travaux soient accomplis sur un ouvrage qui appartiendrait à une autre collectivité publique.

En matière de DFCI, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 1^{er} juillet 1988¹ permet d'illustrer notre propos. En l'espèce, le département de la Gironde avait fait exécuter, par ses services, des travaux de construction d'une piste de DFCI. Ces travaux avaient occasionné divers dommages à une propriété riveraine, notamment le déracinement de certains pins en bordure de la piste. Le département de la Gironde est assigné en justice pour réparation des

¹ CE, 1 juillet 1988, n°36525, inédit au Recueil Lebon.

dommages, ainsi qu'une association syndicale de défense des forêts contre l'incendie. Le tribunal administratif de Bordeaux avait déclaré le département et l'association syndicale solidairement responsables des dommages, jugement qui est ensuite annulé en Conseil d'Etat au motif que si « ces dommages ont engagé la responsabilité du département » à l'égard de la victime, « l'association syndicale de défense des forêts contre l'incendie [...], qui n'a été ni maître de l'ouvrage ni maître d'œuvre, n'a pris aucune part à l'exécution des travaux qui sont à l'origine du préjudice [...] ; qu'ainsi sa responsabilité n'est pas engagée. »

Pour les travaux confiés à une entreprise.

C'est l'hypothèse dans laquelle la victime peut actionner le plus grand nombre de personnes. En effet, elle peut attaquer directement, en indemnisation du dommage généré par les travaux, soit la collectivité publique maître d'ouvrage, soit ceux que l'on appelle les « constructeurs », c'est-à-dire l'entrepreneur auquel a été confiée l'exécution des travaux et les personnes qui lui sont assimilées par la jurisprudence, en particulier le sous-traitant de l'entrepreneur, le préposé de l'entrepreneur, l'architecte ou le bureau d'études techniques.

Bien évidemment, la victime peut demander la condamnation solidaire de plusieurs de ces personnes.

Section 2 : Pour les dommages résultant de l'existence, de l'utilisation ou du fonctionnement d'un ouvrage public.

Conformément au principe général, il sera toujours possible à la victime d'assigner en justice la personne publique maître d'ouvrage. Cependant, la responsabilité des constructeurs pourra également être recherchée sur la base d'un vice de la construction ou de l'aménagement défectueux de l'ouvrage public. Il s'agit notamment des entrepreneurs et des architectes.

Auparavant, la jurisprudence admettait certes les poursuites intentées par la victime contre les constructeurs, mais à la condition que ces poursuites aient lieu antérieurement à l'opération de réception des travaux¹. Depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 1958², ensuite constamment confirmé en jurisprudence, les juges reconnaissent que pareille action de la victime peut être dirigée contre les constructeurs même postérieurement à la réception des travaux. Cela est d'ailleurs somme toute logique puisque, la réception des travaux venant clore un marché de travaux, il serait complètement anormal que cette formalité soit opposable à un tiers, à un usager ou à un participant victimes qui, par définition, n'étaient pas parties au contrat.

Cependant, et jusqu'à un arrêt du Conseil d'Etat de 1987³, on ne savait pas trop sur quel fondement la victime pouvait poursuivre les constructeurs. Dans cet arrêt, la victime avait

¹ La réception des travaux est définie par l'article 2 de la loi du 4 janvier 1978, devenu l'article 1792-6 du code civil, en ces termes : « la réception est l'acte par lequel le maître d'ouvrage déclare accepter l'ouvrage avec ou sans réserves. Elle intervient à la demande de la partie la plus diligente, soit à l'amiable, soit à défaut, judiciairement ».

² CE, 14 février 1958, *Sté Thorrand* ; Leb., p 104 ; AJDA, 1958.I, p 13 et II, p 15, concl. Long.

³ CE, 13 novembre 1987, *Sté provençale d'équipement* ; Leb., p 384 ; RFDA, 1988, p 384, concl. Fornaciari.

obtenu indemnisation en attaquant le constructeur au motif que l'ouvrage avait été « *construit dans des conditions non conformes aux règles de l'art* », paramètre qui était, en l'espèce, apparu au juge suffisant pour provoquer le dommage. Le même arrêt retenait, qu'à l'égard des usagers victimes, la responsabilité du constructeur pouvait également être recherchée sur la base du défaut d'aménagement normal, lequel est assimilé au défaut d'entretien normal et donc soumis à un régime de responsabilité pour faute présumée.

Enfin, il peut arriver que le dommage de travaux publics provienne du mauvais entretien d'un ouvrage, mauvais entretien qui altérerait son fonctionnement ou rendrait plus risquée son utilisation. Il faudra alors rechercher sur qui pesait la charge de cet entretien. Normalement, « *selon les principes dégagés par notre jurisprudence (celle du Conseil d'Etat), la charge de la construction et celle de l'entretien incombent en général à la même autorité*¹ ». C'est donc en principe au maître d'ouvrage qu'il revient d'assurer l'entretien des bâtiments et équipements issus des travaux, auquel cas rien ne change pour la victime puisqu'elle pouvait déjà le poursuivre. Cependant, ce n'est pas nécessairement le cas. L'entretien des ouvrages peut être confié à une autre personne, ou parce qu'une convention particulière aurait été conclue en ce sens, ou parce qu'un texte spécial le prévoirait. La victime est alors autorisée à poursuivre, outre le maître d'ouvrage, aussi la personne chargée de l'entretien.

¹ Conclusions du commissaire du gouvernement Braibant in DA, 1962, 593.

Chapitre 2 : L'imputation définitive de la responsabilité : qui sont les débiteurs finals ?

Les débiteurs finals sont ceux qui vont supporter la charge définitive de l'indemnisation. Pour comprendre qui ils sont, disons tout d'abord que les débiteurs primaires, assignés par la victime et déclarés responsables, ont ensuite la possibilité de se retourner contre ceux qu'ils pensent devoir également participer à la réparation du dommage. Ces derniers ne seront pas nécessairement débiteurs finals dans la mesure où, d'une part, le débiteur primaire qui ne peut totalement s'exonérer est aussi un débiteur final ; et où, d'autre part, il faut encore, pour le débiteur primaire, prouver que ces personnes doivent supporter ou partager la charge indemnitaire avec lui.

Il y a deux moyens pour le débiteur primaire de mettre en cause d'autres personnes dans une affaire de dommage de travaux publics. Il peut tout d'abord former un appel en garantie au cours de la première instance, celle qui l'oppose à la victime. Le jugement prononcera alors la répartition définitive de la réparation. Il peut aussi exercer une action récursoire après sa condamnation en première instance. Cette fois, ce sera un autre jugement qui décidera de la répartition définitive de la réparation.

Quoi qu'il en soit, appel en garantie ou action récursoire, la personne poursuivie par la victime ne peut actionner d'autres personnes qu'en se fondant soit sur un texte spécial, soit sur des stipulations contractuelles relatives à la responsabilité, soit sur des fautes qui auraient pu être commises par ces autres personnes.

Section 1 : L'application d'un texte spécial.

L'imputation définitive de la responsabilité, en matière de dommage de travaux publics, peut très bien se régler par application d'un texte législatif ou réglementaire.

Or, le code forestier ne traite absolument pas du problème de la responsabilité, ni plus particulièrement de celui de la répartition définitive des charges indemnitaires. Pour les dommages relatifs aux pistes et aménagements de DFCI, il faudra donc s'en remettre aux règles générales en vigueur pour les dommages de travaux publics, sauf texte particulier applicable à tel marché ou à telle collectivité.

Section 2 : L'application d'une clause contractuelle de « garantie ».

Les clauses dites « de garantie » ou « de limitation de responsabilité » sont des clauses insérées dans des contrats, concernant notamment les marchés de travaux publics, et qui règlent, pour le cas où un dommage surviendrait, la répartition des charges indemnitaires entre les parties. Elles sont généralement passées entre la personne publique maître d'ouvrage des travaux et l'entrepreneur chargé de les exécuter. Naturellement, elles peuvent aussi lier le maître d'ouvrage et d'autres constructeurs.

Ces clauses de garantie ne jouent donc qu'entre les parties au contrat et c'est là une donnée capitale. Lorsqu'elle poursuit le maître d'ouvrage ou l'un des constructeurs, la victime ne peut se voir opposer l'une de ces clauses : on dit qu'elle est un tiers par rapport au contrat. En revanche, leur application est pleine et entière lorsque le débiteur primaire se retourne contre son cocontractant pour lui faire supporter tout ou partie du montant de l'indemnisation. Par conséquent, les clauses de garantie ne concernent que le moment de l'imputation définitive des responsabilités.

Quant à ce qu'il peut être stipulé dans une clause de garantie, c'est, en règle générale, la liberté contractuelle qui prévaut entre cocontractants. Les parties décident avec une grande latitude du contenu de la clause, c'est-à-dire de la hauteur de leurs responsabilités respectives en cas de dommage.

En ce sens, la personne publique maître d'ouvrage et l'entrepreneur peuvent notamment opter pour l'application de l'article 35 du « Cahier des Clauses Administratives Générales applicables aux marchés publics de travaux » (CCAG-Travaux)¹. Aux termes de cet article, l'entrepreneur endosse, à l'égard du maître d'ouvrage, l'entière responsabilité pécuniaire du dommage, lorsque celui-ci provient de « *la conduite des travaux ou des modalités de leur exécution* ». A titre d'exemple, poursuivie pour un dommage résultant de l'exécution de travaux de DFCI, la collectivité maître d'ouvrage pourrait se retourner contre l'entrepreneur avec qui elle a contracté et lui faire supporter l'intégralité de la charge indemnitaire.

L'article 35 reconnaît seulement qu'il puisse être fait exception à cette règle au cas où l'entrepreneur apporterait la preuve que la conduite ou les modalités d'exécution des travaux résultaient « *nécessairement de stipulations du marché ou de prescriptions d'ordre de service* » fixées par le maître d'ouvrage. La jurisprudence se montre néanmoins très stricte pour admettre cette possibilité d'exonération.

Rappelons cependant, et c'est là que l'on voit apparaître toute la nécessité de la clause contractuelle en faisant mention, que les articles du CCAG-Travaux ne trouvent à s'appliquer qu'« *aux marchés qui s'y réfèrent expressément* »². Par conséquent, l'article 35 ne régira la répartition des responsabilités entre le maître d'ouvrage et l'entrepreneur, que si le contrat de marché qu'ils ont conclu l'a prévu expressément³. A défaut d'une telle clause, il faudra, pour le juge, rechercher ce qui est prévu dans le contrat quant à la répartition des responsabilités. Si rien n'est indiqué, la question se règlera en fonction des fautes qui, éventuellement, auront été commises par chacune des parties.

Il faut souligner un autre point important. L'article 16 modifié de la loi n°72-1147 du 23 décembre 1972 dispose que « *sont nulles et de nul effet les décisions et délibérations par lesquelles les collectivités locales renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelques forme que ce soit* »⁴. Une clause contractuelle par laquelle la collectivité maître d'ouvrage renoncerait, à l'avance, à poursuivre l'un de ses cocontractants n'est certes pas une clause de garantie. Si de telles clauses n'étaient pas réputées non écrites, elles pourraient régler parfois la question de la répartition définitive de la responsabilité, mais par défaut, en ce sens que cette question ne se poserait pas. Je

¹ Le CCAG-Travaux est un document créé par le décret modifié n°76-87 du 21 janvier 1976. Il comporte un ensemble d'articles concernant les marchés de travaux publics. Ces articles ne recevront application que si les parties au contrat en décident ainsi.

² Article 1^{er} du CCAG-Travaux.

³ CE, 28 février 1986, *Entreprise Blondet*, n°40381 40879.

⁴ Depuis la loi n°82-213 du 2 mars 1982, l'article 16 ne figure plus tel quel dans la législation. Il a été légèrement modifié pour être adapté plus spécifiquement aux communes, aux départements et aux régions. Cf articles L 2131-10, L 3132-4 et L 4142-4 du code général des collectivités territoriales.

m'explique. Mettons que la personne publique maître d'ouvrage ait renoncé à actionner son entrepreneur et qu'il existerait parallèlement une clause de garantie qui prévoirait la responsabilité intégralement du maître d'ouvrage en cas de dommage. Si c'est le maître d'ouvrage qui a été poursuivi par la victime, déclaré responsable, celui-ci ne pourrait pas se retourner contre l'entrepreneur. La question de la répartition définitive des responsabilités serait alors résolue par défaut. Par contre, si c'était l'entrepreneur qui avait été déclaré responsable vis-à-vis de la victime, ce dernier pourra s'exonérer en faisant jouer la clause de garantie. Par conséquent, l'article 16 n'équivaut pas à une clause de garantie et n'empêche pas l'application des clauses de garantie.

En la matière, l'arrêt de référence est celui du 28 janvier 1998 « *Sté Borg-Warner* » émanant du Conseil d'Etat¹. Il résulte de ce arrêt que, d'une part, les dispositions de l'article 16 s'appliquent non seulement à la responsabilité contractuelle², mais aussi aux responsabilités extracontractuelles³ (délictuelle ou quasi-délictuelle) et post-contractuelles (décennale⁴, au titre de la « garantie de parfait achèvement »⁵) ; que, d'autre part, sont assimilées aux clauses de renonciation les clauses qui, par rapprochement avec les autres éléments pertinents de l'économie du contrat, ont un effet voisin.

Autre restriction, mais, cette fois, au niveau de l'applicabilité des clauses de garantie. En vertu de la jurisprudence, ces clauses ne jouent pas lorsque c'est un cas de force majeure qui a généré le dommage⁶. Les juges se refusent également à les prendre en considération quand le préjudice est imputable à la faute lourde du maître d'ouvrage⁷ ou à un acte, fautif ou non, accompli par ce dernier⁸. Enfin, ces clauses sont encore inapplicables et ne peuvent permettre de reporter tout ou partie de l'indemnisation sur l'entrepreneur quand le dommage résulte d'un « *vice de conception imputable à ses services (ceux du maître d'ouvrage) »*⁹.

¹ Rec. CE 20 ; Dr.adm.1998, n°218 ; RFD adm. 1998. 455 ; CJEG 1998. 269, note Moderne.

² Cf pp 163-165.

³ Cf p 169.

⁴ Cf pp 167-169.

⁵ Cf pp 165-167.

⁶ CE, 10 février 1961, *Ville de Béziers*, Leb., p 113.

⁷ CE, 12 octobre 1973, *SEITA*, Leb, p 565, concl. Gentot ; DS, 1974, note Moderne.

⁸ CE, 29 octobre 1985, *Ministre de l'Air c/ Salhion*, Leb., p 1005.

⁹ CE, 31 octobre 1986, req. n°45415, *Moniteur*, 9 janvier 1987, p 45.

Section 3 : La prise en considération de fautes extérieures à la personne poursuivie par la victime.

En l'absence de textes spéciaux ou de clauses contractuelles expresses, les juges du fond déterminent la répartition définitive des charges indemnitaires au regard des fautes commises par les personnes contre lesquelles le débiteur primaire se retourne. On distingue en cela les fautes contractuelles des fautes délictuelles et quasi-délictuelles.

Paragraphe 1 : Si faute contractuelle il y a.

L'existence d'une faute contractuelle est affirmée quand une personne, par négligence, imprudence ou malveillance, ne respecte pas, vis-à-vis de son cocontractant, ses obligations contractuelles.

La personne publique maître d'ouvrage, qui n'exécuterait pas les travaux publics projetés en régie, devra nécessairement contracter avec des « constructeurs ».

Au regard de ces contrats, il peut arriver que les constructeurs commettent des fautes dans l'accomplissement de leurs obligations. La personne publique maître d'ouvrage des travaux, assignée par la victime d'un dommage résultant d'une faute contractuelle imputable à l'un des constructeurs, devrait donc en toute logique pouvoir se retourner contre ce dernier afin de voir transférer sur sa tête la charge définitive de l'indemnisation.

Cependant, les règles en vigueur ne sont pas si simples. Elles sont même pour le moins complexes.

Tout d'abord, il faut savoir que les fautes contractuelles des constructeurs se manifestent par ce que l'on appelle des « désordres » c'est-à-dire par des défauts, des malfaçons, des insuffisances quelconques qui apparaîtraient dans le travail ou l'ouvrage publics. Par exemple, une fissure importante révélée dans un mur.

Dans un premier temps, les fautes contractuelles des constructeurs entraînent la production d'un dommage dont la victime n'est autre que la personne publique maître d'ouvrage. Cette dernière sera fondée à en demander en justice la réparation, c'est-à-dire la restauration ou l'indemnisation. Quant, justement, à la réparation de ce type de dommages, le Conseil d'Etat n'applique pas strictement, mais s'inspire des articles 1792 à 1792-6 et de l'article 2270 du code civil, en donnant à ces textes une interprétation qui lui est propre.

Dans un second temps, il peut très bien arriver que ces défauts, ces insuffisances, synonymes de faute(s) contractuelle(s), provoquent des dommages à des personnes complètement extérieures aux liens contractuels qui unissent ou unissaient chacun des constructeurs au maître d'ouvrage. Cette fois, le dommage se caractérisera, non plus simplement par des désordres, mais par une atteinte aux biens ou à l'intégrité physique de ces personnes. Dans cette situation, il ne pourra être opposé aux victimes, considérées comme des tiers par rapport aux contrats, aucune clauses contractuelles de limitation ou d'exonération de responsabilité. Ces victimes pourront assigner le maître d'ouvrage en responsabilité, lequel devrait ensuite logiquement vouloir se retourner contre les constructeurs fautifs, véritables auteurs du dommage. Or, dans un tel cas de figure, et c'est

absolument fondamental pour comprendre les raisonnements à venir, le Conseil d'Etat calque sa jurisprudence sur celle inspirée des articles du code civil précités.

Si ce sont les travaux effectués par le sous-traitant de l'entrepreneur qui sont la cause du dommage, la situation est assez particulière. Le sous-traitant n'étant pas en contrat avec la personne publique maître d'ouvrage, cette dernière ne pourra pas rechercher directement sa responsabilité contractuelle. Par contre, en vertu de l'article 113 du nouveau code des marchés publics, l'entrepreneur est contractuellement responsable, vis-à-vis du maître de l'ouvrage, des travaux exécutés par son sous-traitant. Le maître d'ouvrage pourra donc se retourner contre l'entrepreneur pour les agissements contractuellement fautifs de son sous-traitant, charge ensuite à l'entrepreneur de se retourner à son tour contre le sous-traitant.

Par conséquent, le maître d'ouvrage qui, postérieurement à un dommage de travaux publics dont une personne étrangère aux contrats a été la victime, actionne les constructeurs cocontractants fautifs pour transfert de la charge indemnitaire définitive sur leurs têtes, se voit appliquer les mêmes règles que s'il les poursuivait en réparation de fautes contractuelles ayant occasionnées les désordres. Il convient de distinguer plusieurs situations.

Si le dommage a eu lieu avant la réception des travaux.

C'est bien le moment du dommage qui doit être antérieur à la réception des travaux, pas seulement le moment de la faute contractuelle de l'un quelconque des constructeurs qui en est à l'origine. Cependant, puisque le dommage ne peut être antérieur à la faute qui l'a provoqué, cela implique effectivement que la faute contractuelle ait également eu lieu avant la réception des travaux, c'est-à-dire pendant la période d'exécution du contrat.

Le régime de la responsabilité contractuelle de droit commun reçoit dès lors application, ce qui signifie que les constructeurs seront tenus respectivement pour responsables, à l'égard du maître d'ouvrage, des conséquences dommageables de leurs fautes contractuelles éventuelles.

Si le dommage a été causé à une victime totalement étrangère au contrat et que cette victime a poursuivi le maître d'ouvrage en réparation, ce dernier pourra se retourner contre le constructeur contractuellement fautif et lui faire supporter entièrement la charge de l'indemnisation. Outre la force majeure et le cas fortuit, le constructeur ne pourra alors s'exonérer qu'en faisant valoir la faute d'un tiers et notamment la faute d'un autre constructeur, la faute de la victime, le fait du maître de l'ouvrage lors de la conception ou lors de l'exécution des travaux, ou une clause d'exonération de responsabilité.

Si le dommage a eu lieu après la réception des travaux.

Par principe, la réception sans réserve des travaux et ouvrages publics, par la personne publique maître d'ouvrage, met fin aux liens contractuels qui l'unissaient aux constructeurs. Passé cette date, la responsabilité contractuelle des constructeurs ne devrait donc plus pouvoir être recherchée pour ceux des travaux n'ayant pas fait l'objet de réserves. Il a été ainsi décidé, pour des travaux publics qui faisaient intervenir plusieurs entrepreneurs, que « *la réception définitive des travaux à l'origine des désordres ayant été prononcée sans*

réserve, leurs relations contractuelles (avec le maître de l'ouvrage) avaient pris fin et que leur responsabilité contractuelle ne pouvait plus par suite être recherchée¹ ».

Dans certains cas, la responsabilité contractuelle des constructeurs survit cependant à la réception sans réserve des travaux.

C'est précisément à cette date de réception que commencent aussi à courir certains délais de garantie institués par la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la base d'articles du code civil. C'est notamment le cas de « la garantie de parfait achèvement » et de la garantie décennale, qui sont des régimes de responsabilité quelque peu différents de celui de la responsabilité contractuelle.

- Les survivances de la responsabilité contractuelle des constructeurs.

Tout d'abord, lorsque une défectuosité ou une insuffisance, apparue dans les travaux, avait donné lieu à réserve lors de la formalité de réception et avait ensuite été à l'origine d'un dommage, la personne publique maître d'ouvrage, déclarée responsable vis-à-vis de la victime, peut encore se retourner contre le constructeur fautif et mettre en cause sa responsabilité contractuelle. En effet, si l'intervention de l'un des constructeurs avait fait l'objet de réserves, les liens contractuels entre le maître d'ouvrage et ledit constructeur ne cessent qu'avec la levée de la réserve. Ceci ne vaut évidemment que pour les travaux réservés, pas pour les autres opérations qui auraient été confiées au même constructeur. Par contre, après la levée de la réserve, il ne sera plus possible au maître d'ouvrage de poursuivre l'auteur du dommage sur le fondement de la responsabilité contractuelle.

En revanche, si c'est de l'entrepreneur qu'il s'agit, même si des réserves avaient été émises par rapport aux travaux qu'il a effectués, sa responsabilité contractuelle ne pourra plus être recherchée après la réception de ces travaux. Il n'échappera pas pour autant à ses fautes. Tout simplement, ce n'est pas sur le fondement de sa responsabilité contractuelle qu'il sera actionné par le maître d'ouvrage, mais au titre de la « garantie de parfait achèvement ».

Il existe également le cas des agissements caractéristiques d'une fraude ou d'un dol, pour lesquels la responsabilité contractuelle des constructeurs se prescrit par trente ans. En effet, après réception des travaux, et vis-à-vis du maître d'ouvrage qui se retournerait contre eux, la responsabilité contractuelle des constructeurs pourrait être engagée lorsque ceux-ci ont commis des faits constitutifs d'une fraude ou d'un dol à l'origine d'un dommage. En la circonstance, aucune réserve n'avait pu être émise puisque la fraude ou le dol avaient justement pour finalité de masquer les vices du travail ou de l'ouvrage.

Enfin, la responsabilité contractuelle de l'architecte peut aussi être recherchée pour manquement à son obligation de conseil lors de l'opération de réception des travaux. Comme la personne publique bénéficiaire ne fait en général pas appel aux services d'un architecte pour des travaux et ouvrages de DFCI, il n'apparaît pas utile d'en parler davantage.

¹ CE, 29 avril 1987, *SIEPARG*, n°69390, Leb, p 162 ; DS, 1987, som. Comm. P 436, ons. Terneyre ; Marchés publics, juin 1987, p 11, note Subra de Bieusses.

- La responsabilité de l'entrepreneur au titre de la « garantie de parfait achèvement ».

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, un délai de garantie d'un an (ou de six mois si le marché concerne des travaux d'entretien ou de terrassement) s'impose à l'entrepreneur à compter du jour de la réception des travaux. Le Conseil d'Etat s'inspire en cela des articles 1792-6 du code civil et 44 du CCAG-Travaux.

Cette obligation de garantie, dite « garantie de parfait achèvement », ne vise que la personne de l'entrepreneur, pas les autres constructeurs.

Elle n'est pas d'ordre public, mais de nature simplement contractuelle. Il est donc possible pour le maître d'ouvrage et l'entrepreneur, non seulement de prévoir une durée de garantie différente, mais encore d'exclure complètement l'application de cette garantie de leur relation contractuelle. C'est logique puisque, en matière de travaux publics, la jurisprudence ne fait qu'emprunter à l'esprit de l'article 1792-6 du code civil et que le CCAG ne vaut qu'en l'absence de clause contraire.

Quant au contenu de cette obligation de garantie, l'entrepreneur est notamment tenu, pendant le délai d'un an ou de six mois, « *de remédier à tous les désordres signalés, par le maître de l'ouvrage ou le maître d'œuvre, de telle sorte que l'ouvrage soit conforme à l'état où il était lors de la réception ou après correction des imperfections constatées lors de celle-ci*¹ ». Les imperfections et malfaçons auxquelles il est fait référence sont obligatoirement apparentes. Elles peuvent indifféremment avoir fait l'objet de réserves lors de l'opération de réception ou avoir été signalées pendant le délai de garantie.

« *Lorsque la réception est assortie de réserves* », l'entrepreneur se doit d'effectuer les travaux nécessaires « *dans le délai fixé par la personne responsable du marché ou, en l'absence d'un tel délai, trois mois avant l'expiration du délai de garantie. Au cas où ces travaux ne seraient pas faits dans le délai prescrit, la personne responsable du marché peut les faire exécuter aux frais et risques de l'entrepreneur.*² »

Lorsque l'entrepreneur a été averti des imperfections et malfaçons pendant le délai de garantie et qu'il ne les a pas corrigées à l'expiration de ce délai, « *le délai de garantie peut être prolongé par décision de la personne responsable du marché jusqu'à l'exécution complète des travaux et prestations, que celle-ci soit assurée par l'entrepreneur ou qu'elle le soit d'office*³ » aux frais et aux risques de l'entrepreneur.

Or, le Conseil d'Etat a jugé que cette obligation de garantie ne couvrait pas seulement les malfaçons et imperfections dont est victime la personne publique maître d'ouvrage, mais également les dommages résultant de ces désordres et causés à des victimes extérieures au contrat qui unissait le maître d'ouvrage et l'entrepreneur fautif⁴.

¹ Article 44. 1. b du CCAG –Travaux.

² Article 41-6 du CCAG-Travaux.

³ Article 44-2 du CCAG-Travaux.

⁴ CE, 28 février 1986, *Entreprise Blondet*, n°40381 40879 : « *Considérant, [...], que la ville d'Aix-les-Bains a prononcé la réception des travaux confiés à l'entreprise Blondet, et que, durant le délai de la garantie de parfait achèvement, [...], elle n'a pas notifié à l'entreprise [...] de réserve concernant les dommages subis par les époux Collet, dont elle ne pouvait ignorer l'existence, ni d'ailleurs aucun autre désordre. [...] Dans ces conditions, l'expiration du délai de garantie a mis fin aux rapports contractuels qui liaient la ville [...] à l'entreprise Blondet. [...] Dès lors, la demande de la ville tendant à ce que les constructeurs soient condamnés à la garantir de l'indemnité due aux époux Collet à raison des dommages imputables aux travaux [...] ne pouvait être accueillie.* »

Il est en effet tout à fait possible, comme c'était le cas avant la réception des travaux, que les imperfections et malfaçons qui ont subsisté ou sont apparues pendant la période de garantie aient donné lieu à des dommages dont les victimes sont des tiers par rapport au marché de travaux.

Si le maître d'ouvrage avait signalé à l'entrepreneur fautif, lors de la réception ou pendant le délai de garantie, et avant la survenance du dommage, les défauts qui ont été ensuite à l'origine de ce dommage, il pourra poursuivre ce dernier et faire transférer sur sa tête la charge définitive de l'indemnisation de la victime.

Par contre, si ces défauts, apparentes et évidentes, sont signalées après expiration du délai de garantie, la personne publique maître d'ouvrage ne sera plus autorisée à poursuivre l'entrepreneur puisque l'expiration du délai de garantie met fin aux rapports contractuels qui reliaient le maître d'ouvrage à l'entrepreneur. L'article 44-1 du CCAG-Travaux ne dit pas autre chose : « *A l'expiration du délai de garantie, l'entrepreneur est déchargé de ses obligations contractuelles.* »

- La responsabilité décennale des constructeurs cocontractants du maître d'ouvrage.

La responsabilité décennale des constructeurs découle des articles 1792 et 2270 du code civil. Pour ce qui concerne les marchés de travaux publics, le Conseil d'Etat, une fois encore, emprunte à ces articles, mais ne les applique pas strictement puisqu'ils ne concernent que les rapports de droit privé.

En quoi précisément consiste le régime de la responsabilité décennale ?

Immédiatement après la réception des travaux, effectuée avec ou sans réserves, court un délai de garantie de dix ans pendant lequel le maître d'ouvrage peut actionner les constructeurs fautifs qui étaient en contrat avec lui en raison « *des dommages, même résultant d'un vice du sol, qui compromettent la solidité de l'ouvrage ou qui, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs ou l'un de ses éléments d'équipement, le rendent impropre à sa destination*¹ ». Seuls les constructeurs qui étaient en contrat avec le maître d'ouvrage sont ici visés. Il s'agira notamment :

- de l'entrepreneur pour tous les vices de construction susceptibles d'affecter la solidité de l'ouvrage ou de le rendre impropre à sa destination. Il est par ailleurs responsable des vices imputables au sous-traitant².
- de l'architecte pour les vices de conception, pour les vices du sol résultant d'une insuffisance des études géotechniques, pour une négligence dans l'exercice de ses obligations de conseil ou pour un défaut de surveillance des travaux si faute caractérisée et d'une particulière gravité il y a.
- de techniciens d'après le contenu de leur mission (ingénieurs-conseil, bureaux d'études, ingénieurs d'établissements publics tels l'ONF).

La personne publique maître d'ouvrage choisit de les poursuivre soit individuellement, soit solidairement.

¹ Article 1792 du code civil.

² CE, 21 juillet 1970, *Lachaud et Aubineaud*, Leb, p 509.

Quant aux dommages pris en considération, ce sont les défauts et malfaçons qui existeraient dans l'immeuble sur lequel portaient les travaux et qui causeraient un préjudice au maître d'ouvrage après l'exécution de ces travaux.

Ces défauts et malfaçons devront avoir une origine et une nature bien précise. L'article 1792 du code civil, suivi sur ce point par le Conseil d'Etat, ne retient en effet que deux catégories de vices graves permettant d'engager la responsabilité décennale des constructeurs :

- les vices susceptibles de compromettre la solidité de l'ouvrage, c'est-à-dire capables de provoquer sa ruine,
- et les vices de nature à rendre l'ouvrage impropre à sa destination.

Il est indispensable que ces vices, inhérents aux travaux ou à l'ouvrage, aient été cachés lors de la réception des travaux et que donc le maître d'ouvrage n'ait pu les déceler à ce moment. Dans le cas contraire, si les vices ont donné lieu à des réserves, c'est qu'ils étaient apparents au moment de la réception. La responsabilité de l'entrepreneur ne pourra alors être engagée par le maître d'ouvrage qu'au titre de la garantie de parfait achèvement, celle des autres constructeurs sur le fondement de la responsabilité contractuelle de droit commun.

Par conséquent, la responsabilité décennale des constructeurs ne peut être recherchée que pour des vices de construction qui se sont révélés postérieurement à l'opération de réception des travaux. Les vices apparents au moment de la réception ne sont pas couverts.

Or, lorsque les malfaçons et les imperfections non apparentes, susceptibles d'affecter la solidité de l'ouvrage ou de le rendre impropre à sa destination, ont eu pour conséquence de provoquer un accident dont la victime est un tiers par rapport aux contrats, l'appel en garantie ou l'action récursoire exercé par le maître de l'ouvrage à l'encontre du constructeur fautif obéit au régime de la responsabilité décennale. C'est en tout cas ce qui résulte d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

A propos de ce régime de responsabilité, la première chose importante à dire concerne le délai de dix ans. Ce délai est à la fois un délai d'épreuve et un délai d'action. Parce que c'est un délai d'épreuve, il ne couvre que les vices de construction apparus durant la période de dix ans. Parce que c'est un délai d'action, le maître d'ouvrage ne peut actionner les constructeurs qu'à l'intérieur de ce délai. Par suite, d'une part, les dommages causés aux tiers, survenus après expiration du délai de dix ans, ne peuvent être garantis ; d'autre part, même si le dommage s'est produit dans la période décennale, la responsabilité des constructeurs ne peut plus être mise en cause si ceux-ci sont actionnés après expiration du délai¹.

Il faut également souligner que le régime de la responsabilité décennale des constructeurs n'est pas d'ordre public, ce qui signifie que les parties peuvent en aménager librement les règles d'application. Personne publique maître d'ouvrage et constructeurs ont ainsi la faculté, par une clause contractuelle, d'allonger ou de réduire le délai de garantie, de modifier la date de départ du délai, de prévoir des dispositions limitatives de responsabilité ou de décider que la garantie ne couvrira restrictivement que certains types de travaux ou que certains types de vices.

¹ CE, 4 juillet 1986, *Commune de Montceau-les-Mines*, DS, 1987 . IR, p 285.

Enfin, et depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 février 1973 *Trannoy*¹, lorsque la personne publique maître d'ouvrage actionne l'un des constructeurs cocontractants sur le fondement de la garantie décennale, la responsabilité de ce dernier est présumée et « *lesdits constructeurs ne peuvent être exonérés qu'en cas de force majeure ou de faute du maître de l'ouvrage* ». Par faute du maître de l'ouvrage, on entend par exemple le défaut d'entretien ou la surveillance insuffisante des travaux. En revanche, l'arrêt *Trannoy* n'avait pas admis en tant que cause exonératoire la preuve rapportée par le constructeur que les travaux et ouvrages avaient respecté les normes techniques alors en vigueur.

La loi n°78-12 du 4 février 1978 est ensuite intervenue, et à travers le nouvel article 1792 du code civil, parle de « cause étrangère » : « *Une telle responsabilité n'a point lieu si le constructeur prouve que les dommages proviennent d'une cause étrangère* ». Il faut sans doute voir dans la cause étrangère le cas de force majeure, la faute du maître de l'ouvrage mais aussi le simple « *fait du maître de l'ouvrage* » depuis une jurisprudence plus récente du Conseil d'Etat².

En revanche, « *le constructeur dont la responsabilité est recherchée [...] n'est pas fondé à se prévaloir, vis-à-vis du maître de l'ouvrage, de l'imputabilité à un autre constructeur de tout ou partie des désordres litigieux et à demander en conséquence que sa responsabilité soit écartée ou limitée, que dans la mesure où ces désordres ou cette partie des désordres ne lui sont pas également imputables*³ ». Le fait du tiers n'est donc pas exonératoire de responsabilité pour le constructeur poursuivi par le maître d'ouvrage, sauf dans le cas où ce constructeur apporte la preuve que le dommage ne lui est absolument pas « imputable », c'est-à-dire que ni lui ni son sous-traitant éventuel n'y ont contribué.

Paragraphe 2 : Si faute délictuelle ou quasi-délictuelle il y a.

Les fautes délictuelles et les fautes quasi-délictuelles sont des fautes extracontractuelles. La faute délictuelle est un fait illicite volontaire et qui a été accompli avec l'intention de causer un dommage à autrui. Elle se rapporte à l'article 1382 du code civil.

La faute quasi-délictuelle est aussi un fait illicite volontaire, mais non intentionnel, en ce sens où la volonté qui y est impliquée ne s'est pas portée sur le résultat dommageable : il n'y a pas intention de nuire. Elle correspond à l'article 1383 du code civil, c'est-à-dire à une faute commise par imprudence ou par négligence.

Par conséquent, lorsque le maître d'ouvrage aura été poursuivi par la victime et lorsqu'il aura été déclaré responsable d'un dommage imputable à une faute extracontractuelle d'une tierce personne, il pourra appeler cette dernière en garantie ou exercer contre elle une action récursoire.

Il n'est donc pas nécessaire que la personne actionnée en garantie soit l'un des constructeurs en contrat avec le maître d'ouvrage. Il peut très bien s'agir d'un individu ou d'une personne morale inconnu du maître de l'ouvrage au moment de la survenance du préjudice causé à la victime, et dont la participation aux faits dommageables est mise en évidence.

Il peut également s'agir du sous-traitant de l'entrepreneur. Nous avons vu que la personne publique maître d'ouvrage ne pouvait rechercher directement sa responsabilité contractuelle. En revanche, si le sous-traitant a commis une faute délictuelle ou

¹ Leb, p 95, concl. Rougevin-Baville ; AJDA, 1973. II., II p 159, note F. Moderne ; CJEG, 1973.J, p 256, note Le Galcher-Baron ; Gaz.Pal, 1973.II, p 550, note Rougeaux.

² CE, 12 mars 1982, *Commune de Gex*, RDP, 1983, p 251.

³ CE, 20 février 1985, *Office public d'HLM de l'Eure*, RDP, 1985, p 1723.

quasi-délictuelle, il n'y a alors plus d'obstacle à ce que le maître d'ouvrage puisse le poursuivre directement.

DOCUMENTS ANNEXES

DOCUMENTS ANNEXES

	Pages
1. Carte des PIDAF sur le territoire de la CPA.....	223
2. Articles du code forestier.....	227
3. Articles du code rural.....	237
4. Dispositions permettant de réglementer la circulation sur tous types de voies.....	247
5. Les différentes types de voies et chemins	253
6. Deux montures du document que fait signer le service forestier intercommunal à des propriétaires privés et qui vaut autorisation de laisser exécuter des travaux PIDAF sur leurs fonds.....	257
7. Circulaire du 1 ^{er} août 1978 relative aux pistes de défense des forêts contre l'incendie.....	263
8. Circulaire n°3042 du 31 octobre 1972 relative aux accords entre l'Etat et les propriétaires de terrains dans les périmètres de protection et de reconstruction de la forêt méditerranéenne.....	269
9. Circulaire n°78.14 du 17 janvier 1978 relative aux emplacements réservés par les POS.....	283
10. Schémas des deux procédures permettant la création d'une servitude légale de DFCI.....	297
11. Guy Scoffoni, Les ouvrages destinés à la protection de la forêt dans les régions méditerranéennes, 1979.....	303

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

OUVRAGES GENERAUX

- L. AYNES, Ph. MALAURIE, *Cours de droit civil : Les biens, la publicité foncière*, 4^{ième} éd., 1998, Editions Cujas.
- Ph. CHATEAUREYNAUD, *Dictionnaire de l'urbanisme*, 2003, Le Moniteur, Paris.
- J. DUFAU, *Droit des travaux public*, 1998, Presses universitaires de France.
- R. Le MESTRE, *Droit des collectivités territoriales*, 2004, Ed. Gualino, Paris.
- J. LIAGRE, *La forêt et le droit : droit forestier et droit général, applicables à tous bois et forêts*, 1997, Editions La Baule, La Baule.
- F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 2004, Dalloz.
- M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 5^{ième} éd., 2004, Dalloz.
- G. PEISER, *Droit administratif des biens*, 18^{ième} éd., 2005, Dalloz.

OUVRAGES SPECIALISES

- P. BANDET, *Les responsabilités encourues en matière de dommages de travaux et d'ouvrages publics*, janvier 2002, Berger-Levrault, Paris.
- J-L. BERGEL, *Dictionnaire des servitudes*, 2003, Ed. Le Moniteur.
- Fédération Régionale des FOGEFOR, *La circulation en forêt*, 1995, L'Harmattan, Paris.
- G-C. HENRIOT, M. PRIEUR, P. ROUSSILLION, *Servitude de droit privé et de droit public : limitations du droit de propriété en faveur de l'environnement*, 1976, Editions de L'Actualité juridique, Paris.
- V. LAVALLEE-FOUDRAZ, *Les emplacements réservés dans les POS*, juin 1987, Berger-Levrault, Paris.

MEMOIRES ET THESES

- P. FONTRIER, *Le rôle de la prescription dans le droit des servitudes*, mémoire de DEA, 1999, Aix-Marseille III.
- C. DAHAN-HAYAT, *Les emplacements réservés dans les POS*, mémoire de DESS, 1999, Aix-Marseille III.

ARTICLES ET CHRONIQUES

- B. BOUBLI, *La fonction libératoire du déguerpissement*, JCP, 1973, I, Doctrine, n°2518.
- P-P. MUSCATELLI et R. ROMI, *L'organisation juridique de la prévention et de la lutte contre les incendies de forêts*, Revue de droit rural, n°145, juin / septembre 1986.
- H. PERINET-MARQUET, *Droit des biens*, JCP, G 2001, I, 305, n°1.
- G. SCOFFONI, *Les ouvrages destinés à la protection de la forêt dans les régions méditerranéennes*, AJDA 1979 n°5, 20 mai 1979, p37.
- J.M. STEPHAN, *Statut juridique et problèmes d'application*, in Revue trimestrielle du Club Cévenol, *Les DFCI*, 1997, Chambre de commerce et d'industrie, Alès.

NOTES DE TRAVAIL

- CABINET CHEVREUX ET ASSOCIES – BIOTOPE, *Guide méthodologique pour la création d'une piste ou d'un ouvrage de défense des forêts contre les incendies*, août 2002, DDAF de l'Ardèche et Service départemental d'incendie et de Secours de l'Ardèche.
- DDAF DES BOUCHES-DU-RHONE, *Schéma départemental de prévention des incendies de forêts des Bouches-du-Rhône*, 1992.
- SYNDICAT MIXTE DES MASSIFS CONCORS-STE VICTOIRE, *La pérennisation des pistes DFCI*, 2004.

SITES INTERNET

- <http://www.agglo-paysdaix.fr>
- <http://www.lamylinereflex.fr/>
- <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- <http://www.ofme.org/>

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

	Pages
SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION.....	9
Les travaux inscrits dans les PIDAF.....	11
Les pistes de DFCI et la très grave question de leur pérennité.....	16
Problématique.....	21
□ PREMIERE PARTIE : LES DIFFERENTES PROCEDURES DE CREATION ET DE PERENNISATION DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI.....	25
TITRE PREMIER : LES PROCEDURES VISANT A L'ACQUISITION DES TERRAINS PRIVES TRAVERSES PAR LA PISTE DE DFCI.....	29
Chapitre 1 : Les travaux « d'aménagement et d'équipement » déclarés d'utilité publique.....	33
<i>Section 1 : Le champ d'application.....</i>	33
<i>Section 2 : La déclaration d'utilité publique, formalité préalable obligatoire avant le commencement des travaux.....</i>	34
<i>Section 3 : Les deux types d'enquête exigés par la loi : l'enquête préalable et l'enquête parcellaire.....</i>	34
Paragraphe 1 : Les étapes de l'enquête préalable et la DUP.....	35
Paragraphe 2 : Les étapes de l'enquête parcellaire et l'arrêté de cessibilité.....	35
<i>Section 4 : Les conséquences immédiates de la DUP.....</i>	36
<i>Section 5 : Comment passer de la DUP aux travaux ?.....</i>	37
Paragraphe 1 : L'hypothèse dans laquelle la personne publique sollicite l'approbation du projet par le ministre.....	37
Paragraphe 2 : L'hypothèse dans laquelle les propriétaires s'engagent conventionnellement à exécuter, sur leurs terrains, les travaux déclarés d'utilité publique.....	38
Paragraphe 3 : L'hypothèse dans laquelle les propriétaires refusent tout accord conventionnel.....	38
<i>Section 6 : Le cas où la personne publique bénéficiaire de la DUP reste inactive.....</i>	40
▪ TABLEAU RECAPITULATIF.....	41

Chapitre 2 : La réservation de parcelles privées pour la construction d'une piste de DFCI et de ses aménagements.....	43
<i>Section 1 : La question de l'applicabilité des réservations foncières aux pistes et aménagements de DFCI.....</i>	44
Paragraphe 1 : Les fonds concernés.....	44
Paragraphe 2 : Les personnes bénéficiaires de la réservation.....	44
Paragraphe 3 : La destination des emplacements réservés.....	45
<i>Section 2 : Matérialisation indispensable de la réserve dans les documents d'urbanisme.....</i>	46
<i>Section 3 : Les effets de l'inscription d'un terrain en emplacement réservé.....</i>	48
Paragraphe 1 : L'inconstructibilité du terrain réservé.....	48
Paragraphe 2 : L'exercice du droit de délaissement par le propriétaire foncier.....	49
Paragraphe 3 : L'acquisition du fonds réservé à l'initiative du bénéficiaire.....	51
Paragraphe 4 : La suppression de la réservation par son bénéficiaire.....	51
▪ NOTE GENERALE SUR LA TECHNIQUE DES EMPLACEMENTS RESERVES.....	53
 TITRE DEUXIEME : LES PROCEDURES INSTITUANT DES SERVITUDES DE DFCI SUR LES FONDS PRIVES.....	57
 Chapitre 1 : La question de l'applicabilité du droit des servitudes aux pistes et aménagements de DFCI.....	61
<i>Section 1 : Pour les servitudes établies par le fait de l'homme.....</i>	61
Paragraphe 1 : Peut-on instituer une servitude conventionnelle pour créer une piste de DFCI et assurer le passage des engins de secours ?	63
Paragraphe 2 : Peut-on acquérir par prescription le droit de faire passer des engins de lutte contre l'incendie sur un fonds privé ?.....	64
<i>Section 2 : Pour les servitudes légales.....</i>	66
 Chapitre 2 : La servitude conventionnelle de passage DFCI.....	69
<i>Section 1 : Autorisation de passage – servitude conventionnelle de passage DFCI : les différences.....</i>	69
<i>Section 2 : Le financement de la servitude de passage DFCI : création et entretien.....</i>	70

<i>Section 3 : La preuve de la servitude de passage DFCI établie par titre constitutif.....</i>	72
Paragraphe 1 : Le titre constitutif de la servitude.....	72
Paragraphe 2 : La preuve de l'existence de la servitude.....	72
<i>Section 4 : L'incidence éventuelle de l'usucapion du fonds sur le droit des servitudes.....</i>	73
<i>Section 5 : L'extinction pour non-usage trentenaire des servitudes de passage DFCI établies par titre.....</i>	76
Paragraphe 1 : Les interrogations relatives au non-usage de la servitude conventionnelle de passage DFCI.....	77
Paragraphe 2 : Le délai de la prescription extinctive pour les servitudes de DFCI.....	78
▪ TABLEAU RECAPITULATIF.....	81
Chapitre 3 : La servitude légale de passage et d'aménagement DFCI.....	83
<i>Section 1 : La nature de la servitude.....</i>	83
<i>Section 2 : Les bénéficiaires.....</i>	85
<i>Section 3 : Les restrictions protégeant la propriété privée foncière.....</i>	85
<i>Section 4 : Où peut-on imposer une telle servitude ?.....</i>	87
Paragraphe 1 : Dans les bois classés.....	87
Paragraphe 2 : Dans les massifs forestiers des régions et départements énumérés à l'article L 321-6 du code forestier.....	87
<i>Section 5 : Les deux procédures permettant l'établissement de la servitude.....</i>	87
Paragraphe 1 : La distinction fondamentale entre les deux procédures : exigence ou non d'une enquête publique ?.....	88
Paragraphe 2 : Les étapes des deux procédures.....	88
<i>Section 6 : La servitude de l'article L 321-5-1 du code forestier peut-elle s'appliquer à un chemin rural ?.....</i>	89
▪ TABLEAU RECAPITULATIF.....	91

TITRE TROISIEME : LES TRAVAUX DE DFCI DECLARES D'INTERET GENERAL : UNE PROCEDURE HYBRIDE ET PARTICULIEREMENT AVANTAGEUSE.....	93
Chapitre 1 : Les avantages de la DIG par rapport aux autres procédures.....	97
<i>Section 1 : La possibilité de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation les personnes qui tirent un intérêt des travaux.....</i>	97
<i>Section 2 : Le principe de fusion des procédures d'enquête publique.....</i>	98
Paragraphe 1 : La procédure d'enquête publique spécifique à la DIG.....	99
Paragraphe 2 : Le cas de fusion des enquêtes publiques.....	100
Paragraphe 3 : L'arrêté préfectoral en cas de fusion.....	101
<i>Section 3 : Le maître d'ouvrage, bénéficiaire d'une servitude légale de passage pour l'exécution des travaux, puis l'entretien et l'exploitation des ouvrages.....</i>	101
Chapitre 2 : Réflexions par rapport à la servitude de passage et à l'exécution des travaux proprement dite.....	105
▪ TABLEAU RECAPITULATIF.....	107
TITRE QUATRIEME : LE CONTENU DES DOSSIERS TRANSMIS AUX SERVICES D'ETAT.....	109
Chapitre 1 : Pour la servitude légale de passage et d'aménagement.....	113
Chapitre 2 : Pour les « travaux d'aménagement et d'équipement » déclarés d'utilité publique.....	115
<i>Section 1 : Le contenu du dossier soumis à enquête publique.....</i>	115
<i>Section 2 : Le contenu du dossier soumis à enquête parcellaire.....</i>	118
Chapitre 3 : Pour les travaux de défense contre l'incendie déclarés d'intérêt général.....	119
<i>Section 1 : Le contenu minimal du dossier (R 151-41 du code rural) : la demande de DUP simple.....</i>	119
Paragraphe 1 : Les pièces du dossier en l'absence de participation financière des personnes qui tirent profit des travaux ou les ont rendus nécessaires.....	120

Paragraphe 2 : Dans l'hypothèse d'un partage du financement entre la personne publique maître d'ouvrage et les personnes susvisées.....	120
<i>Section 2 : Le contenu du dossier lorsque l'établissement d'une servitude de passage est également sollicité.....</i>	121
<i>Section 3 : Le contenu du dossier lorsque une DUP est également sollicitée.....</i>	122
TITRE CINQUIEME : ANALYSE CRITIQUE DES DIFFERENTES PROCEDURES PAR LES DDAF DES DEPARTEMENTS DE LA ZONE SUD.....	125
□ SECONDE PARTIE : LA RESPONSABILITE LIEE AUX PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI.....	139
TITRE PREMIER : LA NATURE JURIDIQUE DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI : DES OUVRAGES PUBLICS ISSUS DE TRAVAUX PUBLICS.....	143
Chapitre 1 : Comment définir une opération de travail public ?.....	147
<i>Section 1 : La caractéristique irréductible : un travail immobilier au sens large.....</i>	147
<i>Section 2: La première caractéristique alternative : un travail exécuté pour le compte d'une personne publique dans un but d'intérêt général.....</i>	148
Paragraphe 1 : La signification de l'expression « pour le compte d'une personne publique ».....	148
Paragraphe 2 : La destination d'intérêt général des travaux.....	149
<i>Section 3 : La seconde caractéristique alternative : un travail exécuté par une personne publique en vue de la réalisation d'une mission de service public.....</i>	150
Chapitre 2 : Comment définir un ouvrage public ?.....	151
<i>Section 1 : Le caractère immobilier de l'ouvrage.....</i>	151
<i>Section 2 : L'aménagement particulier de l'immeuble.....</i>	151
<i>Section 3 : L'affectation de l'ouvrage à une destination d'intérêt général.....</i>	152

Chapitre 3 : La question de l'applicabilité des notions de travail et d'ouvrages publics aux pistes et aménagements de DFCI.....	153
<i>Section 1 : Pour les pistes et aménagements de DFCI construits sur des terrains appartenant à la personne publique maître d'ouvrage.....</i>	153
Paragraphe 1 : Le caractère public des travaux.....	153
Paragraphe 2 : Le caractère public des ouvrages.....	154
Paragraphe 3 : La domanialité publique des ouvrages.....	154
<i>Section 2 : Pour les pistes et aménagements de DFCI construits par la personne publique maître d'ouvrage sur des terrains appartenant à des particuliers.....</i>	155
Paragraphe 1 : Le caractère public des travaux et des ouvrages.....	155
Paragraphe 2 : Interrogations quant à la personne propriétaire des ouvrages.....	155
<i>Section 3 : Pour les pistes et aménagements de DFCI implantés sur des terrains appartenant à des personnes privées, à la suite de travaux réalisés par les propriétaires eux-mêmes.....</i>	157
Paragraphe 1 : Le caractère public des travaux.....	157
Paragraphe 2 : Le caractère vraisemblablement public des ouvrages.....	158
Paragraphe 3 : L'appropriation des ouvrages par les particuliers.....	158
 Chapitre 4 : Les privilèges et règles protectrices afférents aux travaux et ouvrages publics de DFCI.....	159
<i>Section 1 : Les privilèges exceptionnels au profit de l'exécutant des travaux.....</i>	159
Paragraphe 1 : L'institution de servitudes d'utilité publique sur des propriétés privées.....	159
Paragraphe 2 : La récupération des plus-values.....	161
Paragraphe 3 : Le délit d'entrave à une opération de travaux publics.....	162
<i>Section 2 : L'intangibilité des ouvrages publics, un principe peut-être encore capable d'empêcher la fermeture des pistes de DFCI.....</i>	163
 TITRE DEUXIEME : LA NATURE JURIDIQUE DES DOMMAGES RESULTANT DES PISTES ET AMENAGEMENTS DE DFCI.....	167
 Chapitre 1 : L'acception jurisprudentielle du dommage de travaux publics.....	171
<i>Section 1 : Le principe général : la large reconnaissance du dommage de travaux publics.....</i>	171

<i>Section 2 : Les exceptions : les dommages liés à un travail ou un ouvrage publics qui ne sont pas des dommages de travaux publics.....</i>	172
Paragraphe 1 : Les dommages résultant d'une voie de fait.....	172
Paragraphe 2 : Les dommages résultant d'une emprise irrégulière.....	173
Paragraphe 3 : Les dommages nés de l'expropriation elle-même.....	173
Paragraphe 4 : Les dommages découlant d'une faute contractuelle vis-à-vis de la victime.....	173
Paragraphe 5 : Les dommages causés par des véhicules participant à l'exécution de travaux publics.....	175
Chapitre 2 : Les conditions de la réparation du dommage de travaux publics.....	177
TITRE TROISIEME : LES DIFFERENTS REGIMES DE RESPONSABILITE POUR DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS.....	181
Chapitre 1 : Les tiers, les usagers, les participants : qui sont-ils ?.....	185
<i>Section 1 : Le tiers.....</i>	185
<i>Section 2 : L'usager.....</i>	185
<i>Section 3 : Le participant.....</i>	186
Chapitre 2 : Le régime de responsabilité susceptible d'être mis en œuvre par les tiers victimes.....	189
<i>Section 1 : Les dommages automatiquement jugés anormaux.....</i>	189
<i>Section 2 : Les dommages jugés anormaux après appréciation in concreto de leur degré de gravité.....</i>	190
<i>Section 3 : Exonération et atténuation de la responsabilité.....</i>	191
Paragraphe 1 : Les faits exonérateurs.....	191
Paragraphe 2 : Les faits non exonérateurs.....	192
Chapitre 3 : Le régime de responsabilité susceptible d'être mis en œuvre par les usagers victimes.....	193
<i>Section 1 : La théorie du défaut d'entretien normal.....</i>	193
<i>Section 2 : Les exceptions à la théorie du défaut d'entretien normal.....</i>	195
<i>Section 3 : Exonération et atténuation de la responsabilité.....</i>	195
Chapitre 4 : Le régime de responsabilité susceptible d'être mis en œuvre par les participants victimes.....	197

TITRE QUATRIEME : LA DETERMINATION DES PERSONNES RESPONSABLES DU DOMMAGE.....	199
Chapitre 1 : Les personnes que la victime peut poursuivre : qui sont les débiteurs primaires ?.....	203
<i>Section 1 : Pour les dommages résultant de l'exécution d'un travail public ou de la construction d'un ouvrage public.....</i>	203
<i>Section 2 : Pour les dommages résultant de l'existence, de l'utilisation ou du fonctionnement d'un ouvrage public.....</i>	204
Chapitre 2 : L'imputation définitive de la responsabilité : qui sont les débiteurs finals ?.....	207
<i>Section 1 : L'application d'un texte spécial.....</i>	207
<i>Section 2 : L'application d'une clause contractuelle de « garantie ».....</i>	207
<i>Section 3 : La prise en considération de fautes extérieures à la personne poursuivie par la victime.....</i>	210
Paragraphe 1 : Si faute contractuelle il y a.....	210
Paragraphe 2 : Si faute délictuelle ou quasi-délictuelle il y a.....	216
DOCUMENTS ANNEXES.....	219
1. Carte des PIDAF sur le territoire de la CPA.....	223
2. Articles du code forestier.....	227
3. Articles du code rural.....	237
4. Dispositions permettant de réglementer la circulation sur tous types de voies.....	247
5. Les différentes types de voies et chemins.....	253
6. Deux montures du document que fait signer le service forestier intercommunal à des propriétaires privés et qui vaut autorisation de laisser exécuter des travaux PIDAF sur leurs fonds.....	257
7. Circulaire du 1 ^{er} août 1978 relative aux pistes de défense des forêts contre l'incendie.....	263
8. Circulaire n°3042 du 31 octobre 1972 relative aux accords entre l'Etat et les propriétaires de terrains dans les périmètres de protection et de reconstruction de la forêt méditerranéenne.....	269
9. Circulaire n°78.14 du 17 janvier 1978 relative aux emplacements réservés par les POS.....	283
10. Schémas des deux procédures permettant la création d'une servitude légale de DFCI.....	297
11. Guy Scoffoni, <i>Les ouvrages destinés à la protection de la forêt dans les régions méditerranéennes, 1979.....</i>	303

BIBLIOGRAGHIE.....313

TABLE DES MATIERES.....319

