

Annexe 10

**Schémas des deux procédures permettant
la création d'une servitude légale de DFCI**

Schéma 1 : Création d'une servitude sans enquête publique

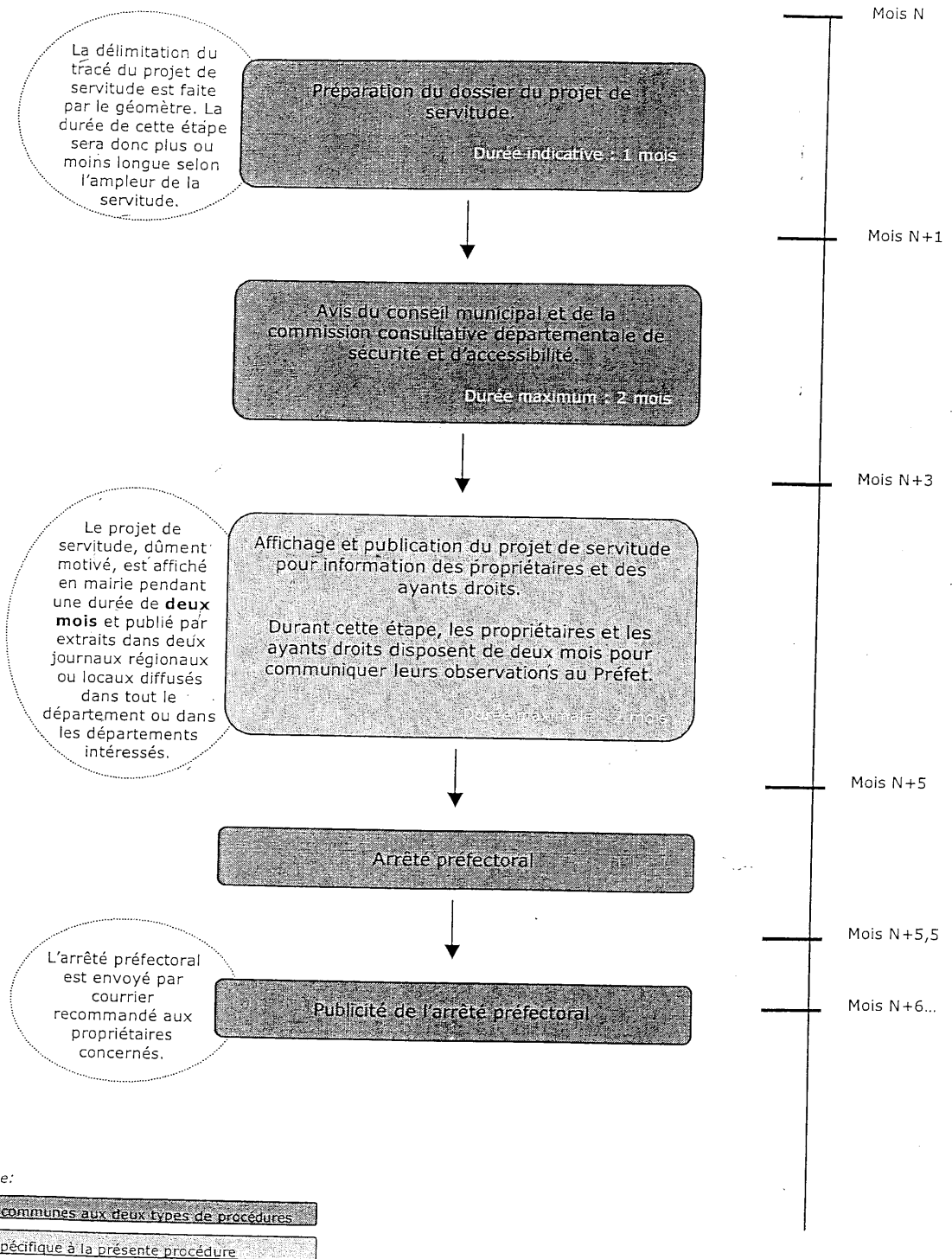
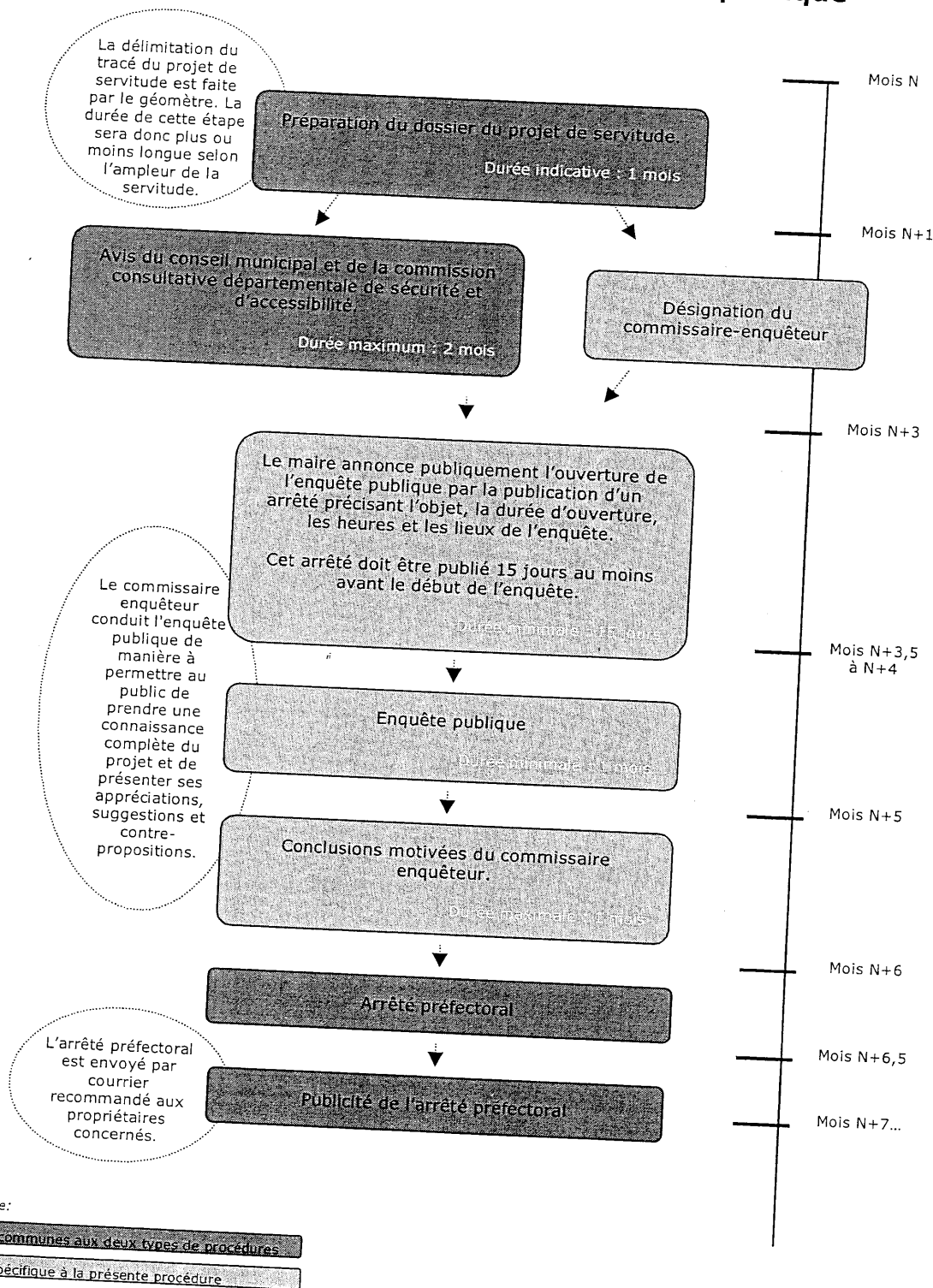


Schéma 2 : Création d'une servitude avec enquête publique



Annexe 11

Guy Scoffoni - 1979 -
*Les ouvrages destinés à la protection de
la forêt dans les régions méditerranéennes*

par Guy SCOFFONI

Assistant au Centre universitaire régional
d'études municipales d'Aix-Marseille

Les ouvrages destinés à la protection de la forêt dans les régions méditerranéennes

La protection de la forêt, richesse nationale, a toujours compté parmi les préoccupations des pouvoirs publics. Cette protection n'a revêtu pendant longtemps que la seule forme de la réglementation de police destinée à prévenir et à réprimer les infractions (1). Mais, devant l'insuffisance de ces seules mesures préventives ou répressives, la nécessité est apparue de véritables infrastructures de protection forestière.

En raison de conditions climatiques et économiques défavorables, les forêts méditerranéennes ont été le cadre de la première politique d'ensemble de défense contre l'incendie (2). La loi du 6 juillet 1870 prévoyait ainsi à côté de mesures de police la réalisation, dans les régions boisées des Maures et de l'Esterel, de diverses opérations d'aménagement. C'est dans une même perspective mais avec un champ d'action et une intensité accrues que se situe la loi du 12 juillet 1966.

Désormais, la protection des massifs forestiers méditerranéens est assurée non seulement conformément aux dispositions générales du Code forestier mais aussi au moyen de mesures spéciales d'aménagement et d'équipement.

Le régime normal applicable à l'ensemble du territoire national prévoit la possibilité d'un classement des bois particulièrement exposés aux incendies et la constitution dans les zones classées de commissions spéciales de lutte contre les incendies et d'associations syndicales de propriétaires chargées de l'exécution des travaux de défense (3).

Il convient d'ajouter qu'une aide technique et financière peut être accordée par l'Etat pour la réalisation des

ouvrages de protection. Au-delà des subventions pour travaux du Fonds forestier national notamment, la politique actuelle tend à favoriser dans une certaine mesure l'acquisition de forêts par les collectivités territoriales. L'octroi de subventions du ministère de l'Agriculture et diverses facilités d'emprunt ont été prévus à cet effet (4). Cette politique correspond à la doctrine selon laquelle seul le statut de forêt domaniale constitue une garantie réellement efficace de conservation et de mise en valeur conforme à l'intérêt général.

Le régime spécial applicable aux régions méditerranéennes marque au contraire une certaine tentative pour concilier la propriété privée et les exigences de l'intérêt général. Son analyse nous permettra de préciser, dans un premier temps, les conditions de réalisation des ouvrages de protection. Elle constituera le préalable indispensable à l'étude de la situation juridique de ces ouvrages qui s'inscrivent parfois en marge des catégories traditionnelles.

Les conditions de réalisation des ouvrages de protection

La réalisation des ouvrages de protection de la forêt méditerranéenne est régie par la loi du 12 juillet 1966, complétée par le décret d'application du 9 juillet 1968 et la circulaire du ministère de l'Agriculture et du Développement rural du 31 octobre 1972 (5). Avant d'analyser le détail des dispositions prévues, il importe de préciser la genèse de cette réglementation.

La loi du 12 juillet 1966 fut votée à la suite des graves incendies de l'été précédent dans le Midi de la France. Des mesures nouvelles de protection apparaissaient nécessaires car le régime général, efficace dans les Landes, par exemple, se révélait manifestement insuffisant dans les régions méridionales. La différence d'efficacité tient surtout, au-delà de conditions naturelles défavorables, à l'absence de rentabilité des massifs forestiers méditerranéens. Si, dans les Landes de Gascogne, des associations syndicales de propriétaires s'employaient activement à la protection des massifs, dans les départements du Midi l'initiative privée, à défaut d'intérêt économique direct et de moyens suffisants, n'était pas en mesure de réaliser ces aménagements (6).

Pour défendre cette forêt dont l'intérêt général croit au fur et à mesure que diminue le revenu de son propriétaire, l'Etat va être amené à substituer son initiative et souvent son financement à ceux des propriétaires locaux isolés. Cette conception qui inspire le gouvernement dans son projet de loi se trouve déjà à l'origine d'une ancienne et efficace procédure de restauration des terrains en montagne.

(1) On notera particulièrement, au niveau local, les pouvoirs traditionnels de police des maires (art. L. 131-2, 6°, et L. 131-7 du Code des Communes) ainsi que les pouvoirs des préfets sensiblement accrues par les lois du 21 juin 1898 et du 12 juillet 1966.

(2) La présente étude n'abordera à titre principal que le problème de la protection des forêts contre les incendies.

(3) Sur le détail de ce régime organisé notamment par les articles 181 à 183 et 186-1 du Code forestier, on pourra consulter : F. Meyer, *Législation et politique forestières*, Berger-Levrault 1968, p. 139 et ss.; J. Lamarque, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, L.G.D.J. 1973, p. 463 et ss.; F. Meyer, *Le législateur et le pouvoir réglementaire face au problème des incendies de forêts*, A.J.P.I. 1975, pp. 592-602.

(4) cf. notamment *Journal des maires* novembre 1978, pp. 607-608.

(5) cf. loi n° 66-505 du 12 juillet 1966 (J.O. 13 juillet 1966, p. 6023); décret n° 68-621 du 9 juillet 1968 (J.O. 12 juillet 1968, p. 6622); circulaire n° 3042 du 31 octobre 1972 du ministre de l'Agriculture et du Développement rural.

(6) Sur l'ensemble de ces points v. J.O. déb. A.N. 11 mai 1966, rapport Delachenal, p. 1171; interventions Bayle, p. 1172, et Pisani, p. 1181 et J.O. déb. Sénat 3 juin 1966: rapport Brun, p. 710.

(7) v. notamment J.O. déb. A.N. 11 mai 1966: intervention Cazenave, p. 1176.

(8) En vertu de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1966, il convient d'ajouter aux massifs forestiers situés dans les régions Provence, Côte-d'Azur, Corse et Languedoc, ceux des départements limitrophes et plus précisément du Gard, de la Lozère et de l'Ardeche.

(9) cf. réponse au nom du gouvernement de M. Pisani, ministre de l'Equipement: J.O. déb. A.N. 11 mai 1966, p. 1181.

Ainsi justifiée, l'intervention de l'Etat fut cependant jugée dangereuse par des parlementaires qui craignaient la mise en place d'un système de mainmise déguisée conduisant notamment à des transferts de propriété exorbitants du droit commun (7). Le gouvernement dut ainsi accepter un amendement qui limitait expressément l'application de la loi à la zone méditerranéenne (8). Il fit néanmoins valoir qu'il n'était pas admissible que la politique forestière aboutisse uniquement à assurer la socialisation des risques, l'Etat prenant à son compte toutes les dépenses sans que les propriétaires bénéficiaires aient à contribuer à la réalisation des équipements (9).

La connaissance de ces différents éléments est essentielle à la compréhension du régime mis en place. Nous verrons notamment que les procédures prévues pour la réalisation des ouvrages recherchent un certain équilibre entre les rôles respectifs de l'intérêt général et des intérêts particuliers.

Avant d'examiner ces différentes procédures, il importe de définir le cadre dans lequel s'inscriront les travaux.

Déclaration d'utilité publique et détermination du périmètre de protection

La déclaration d'utilité publique des travaux de protection intervient dans les formes prévues par la réglementation sur l'expropriation. Quelques spécificités méritent toutefois d'être notées.

La procédure prévoit tout d'abord des consultations préalables à l'ouverture de l'enquête d'utilité publique (10). Le dossier doit être ainsi communiqué par le préfet au président du conseil général, aux maires des communes intéressées, à la commission départementale de la protection civile et au centre régional de la propriété forestière. Ces différents destinataires doivent faire connaître dans un délai de trois mois leurs observations sur le dossier communiqué. C'est à cette occasion que les collectivités territoriales peuvent faire part de leur volonté de réaliser les travaux ou de participer à leur réalisation. En outre, lorsque le projet de périmètre comprend des terrains soumis au régime forestier, l'Office national des forêts est consulté pour avis.

Il faut ajouter que la constitution du dossier (11) ne donne pas lieu à une étude d'impact prévue par la loi du 10 juillet 1976 dans le cadre de la réalisation d'ouvrages ayant des incidences sur le milieu naturel. Le décret d'application du 12 octobre 1977 dispense en effet de cette procédure les aménagements, ouvrages et travaux de lutte contre l'incendie (12). On sait pourtant que la réalisation de tels ouvrages n'est jamais exempte de toute controverse comme le révèlent notamment certains conflits entre directions départementales de l'agriculture et associations de défense de l'environnement (13).

Sous ces quelques réserves, la procédure traditionnelle prévue en matière d'expropriation s'applique. Dix-huit mois au plus après la clôture de l'enquête publique, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

Elle produit un double effet : d'une part, elle prononce l'utilité publique des travaux à réaliser et délimite le périmètre des terrains à l'intérieur desquels ces travaux seront réalisés. Le décret précise, d'autre part, le délai dans lequel devront intervenir les éventuelles expropriations (14). L'intervention de l'expropriation se présente seulement comme le résultat d'une absence d'entente entre les intéressés et l'Etat lors de la détermination des modalités de réalisation des travaux.

Les modalités d'exécution des travaux

La loi du 12 juillet 1966 et ses textes d'application organisent deux procédures possibles pour la réalisation des travaux sur des propriétés forestières privées (15). Le recours préférentiel à la participation des propriétaires, notamment par la technique de la convention, caractérise à des degrés différents les deux hypothèses qu'il convient d'analyser successivement.

Les propriétaires acceptent d'exécuter les travaux sur leurs terrains

Avant toute exécution de travaux par l'Etat ou les collectivités territoriales, ils doivent être prévenus de la possibilité de réaliser les travaux aux conditions fixées par une convention entre eux et l'Etat. Ils reçoivent ainsi un projet négociable de convention sur lequel ils doivent se prononcer lors de l'enquête parcellaire.

La signature de la convention peut être en outre subordonnée à la constitution d'associations syndicales ou d'ententes, telles que les groupements forestiers. Il en va notamment ainsi chaque fois que la réalisation de l'ouvrage ne peut être menée à bien par un propriétaire isolé. Lorsque la convention est signée entre l'Etat représenté par le directeur départemental de l'agriculture et le ou les propriétaire(s), des obligations naissent de part et d'autre (16).

— Les obligations des propriétaires

L'exécution des travaux par les propriétaires ou l'association syndicale autorisée doit être conforme aux plans prévus et se faire selon le calendrier établi. L'acceptation du contrôle de l'administration est la règle à tout moment des travaux. D'après la convention type, le maître d'ouvrage est propriétaire des ouvrages mais il s'engage à

(10) cf. art. 2 de la loi du 12 juillet 1966 et art. 3 du décret du 9 juillet 1968, précités.

(11) Le dossier comprend essentiellement une notice explicative détaillée et un plan de situation (cf. art. 2 du décret du 9 juillet 1968, précité).

(12) Sur les dispenses d'études d'impact cf. décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977, art. 3-B, et annexe 1, 14° dudit art. (J.O. 13 octobre 1977, p. 4948).

(13) On rappellera par exemple les vives réactions au projet de construction d'une « route du feu » carrossable dans la montagne Sainte-Victoire (cf. le Monde 5 février 1977).

(14) S'agissant plus particulièrement du massif forestier des Maures, le décret du 3 février 1971 (J.O., p. 1396), déclarant l'utilité publique des travaux, fixe à cinq ans le délai d'intervention d'éventuelles expropriations.

(15) Le cas de travaux effectués sur des terrains appartenant à des personnes publiques n'est pas véritablement abordé par la loi du 12 juillet 1966. Ces travaux sont entrepris soit par l'Etat, soit par les autres collectivités publiques territoriales dans des conditions déterminées entre elles et l'Etat. Il convient cependant de rappeler qu'une grande partie de la forêt méditerranéenne est la propriété de personnes privées.

(16) cf. circulaire du 31 octobre 1972, précitée, et annexe I de la circulaire.

maintenir leur affectation et ne peut apporter de modification sans l'accord préalable de l'administration. Il doit enfin entretenir les ouvrages réalisés et en permettre la libre utilisation. En cas de mauvaise exécution de la convention, une résiliation peut intervenir après mise en demeure des propriétaires. L'Etat peut recouvrer alors l'aide financière accordée qui constitue éventuellement l'une de ses obligations.

— *Les obligations de l'Etat*

L'Etat apporte tout d'abord une aide technique pour la conception voire même la réalisation des ouvrages. Une aide financière peut également être prévue. Elle est fixée d'un commun accord entre les parties, la convention déterminant son montant exact. Ce financement est versé aux propriétaires au vu du procès-verbal valant certificat de conformité délivré à l'issue des travaux. Les propriétaires font donc l'avance de la totalité des sommes engagées. Une aide financière annuelle peut enfin être accordée, dans les mêmes conditions, pour l'exécution de travaux d'entretien.

Les obligations des propriétaires apparaissent en définitive assez strictes mais la convention répond à un but d'intérêt général à la défense duquel l'administration doit veiller. Il faut également rappeler que les propriétaires retirent divers avantages de ces travaux : l'assurance d'une meilleure sécurité, l'usage personnel de certains ouvrages, le bénéfice d'une plus-value due par exemple au « désenclavement » de leur propriété.

Cet intérêt direct des propriétaires se révèle aussi un élément non négligeable au regard de la seconde hypothèse.

L'Etat se charge de l'exécution des travaux à la suite du refus des propriétaires

La loi du 12 juillet 1966 prévoit en effet dans ce cas que l'Etat ou les collectivités locales exécutent eux-mêmes les travaux déclarés d'utilité publique. Toutefois, même dans cette hypothèse, l'administration recherche la participation des propriétaires sous la forme d'une convention particulière réglant les modalités d'exécution des travaux. A défaut d'accord, ou en cas de résiliation de la convention, il y a acquisition des terrains, au besoin par voie d'expropriation.

Il convient de distinguer les deux situations.

— *L'exécution des travaux intervient sans acquisition préalable des terrains*

L'acquisition des terrains est remplacée par une autorisation des propriétaires de laisser exécuter les travaux. La législation prévoit de plus la possibilité d'une entente entre les parties sur la participation des propriétaires à l'exécution ou à l'entretien des ouvrages. Les modalités de cette participation, qui peut prendre notamment la forme d'une cession gratuite de terrains, sont déterminées dans la convention (17). En contrepartie les propriétaires auront la possibilité d'utiliser les ouvrages (voies d'accès, pare-feu, points d'eau) si cela ne nuit pas à leur fonctionnement.

Le ministre met toutefois en garde les destinataires de la circulaire contre les inconvénients d'un système de travaux sur simple autorisation des propriétaires qui risque selon lui de créer à terme des situations délicates au plan juridique — comme nous le verrons plus loin — ou au plan financier — en ce qui concerne par exemple les travaux d'entretien. Afin d'y remédier, une convention particulière doit être conclue avant l'exécution des travaux. Sa rédaction fait l'objet d'un certain nombre de directives (18).

Le cadre prescrit se rapproche sensiblement de celui de la convention précédente. Des obligations naissent à la charge de l'Etat comme des particuliers. L'Etat doit

concevoir, exécuter les travaux et contrôler le fonctionnement des ouvrages. La convention peut en outre prévoir le versement d'une indemnité aux propriétaires. Mais la circulaire ministérielle précise que cette indemnité doit être accordée à titre exceptionnel. Le calcul de son montant tient compte en effet de la plus-value apportée aux terrains par l'édification des ouvrages. Or l'on considérera très souvent que cette plus-value dépasse largement le préjudice subi du fait de la servitude ainsi créée. Il faut ici souligner la prise en compte somme toute logique des intérêts des propriétaires dans les travaux (19). La valorisation des propriétés peut même amener, rappelons-le, une participation des particuliers à l'exécution ou à l'entretien des ouvrages.

Certaines obligations naissent également à leur endroit. Elles ont trait notamment à la libre utilisation et au maintien de l'affectation des ouvrages. La convention d'une durée de trente ans, avec possibilité de renouvellement, est enfin résiliable dans des conditions analogues à celles de la première hypothèse.

La différence essentielle entre les deux types de convention réside dans la solution apportée par la seconde au problème de la propriété des ouvrages. Celle-ci varie selon la nature de l'ouvrage considéré. L'Etat est déclaré propriétaire des citernes, points d'eau et postes de guet aménagés. Les particuliers gardent la propriété des voies d'accès et pare-feu débroussaillés. Cette répartition s'explique sans doute par la volonté de l'Etat de conserver l'entière maîtrise des ouvrages spécifiques de lutte contre l'incendie. Ces ouvrages sont en outre situés sur des portions réduites de terrains qui peuvent faire éventuellement l'objet de cessions gratuites.

Si ces dispositions ont le mérite de clarifier la situation, elles ne règlent pas de manière satisfaisante, comme nous le verrons plus loin, l'ensemble des problèmes.

— *Il y a acquisition préalable des terrains par voie d'expropriation*

A défaut d'accord amiable, l'Etat acquiert après expropriation les terrains nécessaires à la réalisation des travaux déclarés d'utilité publique. La législation introduit un mécanisme original permettant, après expropriation, la cession de gré à gré de certaines parcelles, notamment aux propriétaires expropriés ou à leurs descendants ou aux départements et communes de la situation des biens (20). Il semble que le législateur ait jugé souhaitable

(17) cf. art. 4 de la loi du 12 juillet 1966, précitée.

(18) cf. circulaire précitée du 31 octobre 1972 et annexe II de la circulaire.

(19) cf. intervention Habib-Deloncle au nom du gouvernement, J.O. déb. Sénat 3 juin 1966, p. 717.

(20) cf. art. 6 de la loi du 12 juillet 1966 et art. 7 du décret du 9 juillet 1968, précités. Il convient de noter que les cessionnaires doivent s'engager à utiliser les biens cédés conformément au cahier des charges annexé à l'acte de cession.

table de maintenir dans les massifs forestiers des bandes cultivées ou réservées à l'habitation, réalisant ainsi un cloisonnement des massifs. Le produit des cessions permet également de financer l'achat de terrains ou l'exécution de travaux dans les périmètres.

Les différentes alternatives de procédure ainsi offertes ne couvrent pas toutes les hypothèses de réalisation des ouvrages. Dans certaines régions en effet, en raison de l'urgence, les travaux furent entrepris avant toute déclaration d'utilité publique et sans qu'aucune convention particulière n'intervienne entre l'Etat et les particuliers. L'administration sollicita seulement, de la part de ces derniers, une autorisation écrite de laisser exécuter les travaux sur des terrains dont ils resteraient propriétaires (21). Cette solution qui a le mérite de l'efficacité vient toutefois ajouter à la relative complexité caractérisant la situation juridique des différents ouvrages.

La situation juridique des ouvrages de protection

L'analyse, à des fins pratiques, de la situation juridique des ouvrages appelle une réponse à trois questions essentielles :

— Les travaux dont sont issus les ouvrages ont-ils le caractère de travaux publics ?

— Les différents ouvrages réalisés (pistes, points d'eau, retenues collinaires...) constituent-ils des ouvrages publics ?

— Ces ouvrages s'inscrivent-ils, le cas échéant, parmi les dépendances du domaine public d'une collectivité ?

Les réponses apportées règlent en principe les problèmes juridiques posés et en particulier celui de la responsabilité du fait de ces ouvrages.

Pour la clarté de l'analyse, plusieurs hypothèses doivent être distinguées selon la nature de la propriété des terrains, la qualité publique ou privée du maître d'œuvre et les conditions juridiques de réalisation des travaux (convention, autorisation, expropriation ou cession). Quatre situations, mettant en relief le problème de la dissociation des notions de travail et d'ouvrage publics et certaines

(21) C'est notamment le cas de la région des Maures où la majeure partie des aménagements intervint avant le décret du 3 février 1971 déclarant l'utilité publique des travaux. Il faut préciser que, dans cette zone, les deux tiers des forêts environ appartiennent à des particuliers.

(22) Il convient de rappeler que l'élément « intérêt général » est retenu comme un critère déterminant par la jurisprudence pour la qualification publique des travaux ; ainsi, des travaux effectués en vue de la seule exploitation du domaine privé forestier ne sont pas considérés comme des travaux publics : cf. par exemple Trib. Conf. 25 juin 1973, *Office national des forêts c/ Béraud et Entreprise Machari*, Leb. p. 847 ; A.J.D.A. 1974, p. 29, note Franck Moderne.

(23) La qualification de service public des activités de protection de la forêt est aujourd'hui nettement affirmée par le Conseil d'Etat : cf. C.E. 3 novembre 1950, *Consorts Giudicelli*, Leb. p. 534 ; C.E. 3 mars 1975, *Sieurs Courrière et autres*, Leb. p. 165 ; A.J.D.A. 1975, p. 233, chron. Franc et Boyon.

(24) cf. par exemple C.E. Sect. 20 juillet 1971, *Consorts Bolusset* (à propos de la forêt domaniale de Fontainebleau), Leb. p. 546 ; A.J.D.A. 1971, chron. Labetoulle et Cabanes, p. 527.

(25) C.E. 28 novembre 1975, *Office national des forêts c/ Abanonte*, Leb. p. 602 ; D. 1976, p. 355, note J.-M. Auby ; A.J.D.A. 1976, p. 149, note F. Julien-Laferrrière ; Rev. adm. n° 169, p. 36, note Franck Moderne ; R.D.P. 1976, p. 1051, note Marcel Waline.

(26) cf. C.E. 25 juillet 1924, *Maurice*, Leb. p. 1581 ou encore C.E. 16 mai 1941, *Giraudon*, S. 1942.III.5 ou Trib. Conf. 26 février 1948, *Garçon*, Leb. p. 509, etc.

(27) cf. C.E. 16 mars 1955, *Ville de Grasse*, Leb. p. 161 et André de Labadère, *Traité de droit administratif*, t. II, L.G.D.J., 6^e éd. 1975, p. 287.

particularités de la théorie de la domanialité, méritent ainsi d'être étudiées. Elles seront présentées dans un ordre de « privatisation » croissante.

Le cas des ouvrages implantés sur des terrains appartenant à une collectivité publique à la suite de travaux effectués par une personne publique

Le caractère public préexistant (cas des forêts domaniales) ou provoqué (cas d'expropriation ou de cession) de la propriété des terrains n'entraîne pas de variation particulière dans l'analyse.

Les travaux correspondant à la définition traditionnelle du travail public : travail exécuté sur un immeuble, dans l'intérêt général (22), par l'administration et pour son compte et sous son contrôle.

Il s'agit indéniablement d'ouvrages publics, ayant en effet un caractère immobilier et se trouvant affectés à une mission d'intérêt général, le service public de protection de la forêt (23). Ils bénéficient ainsi de toutes les protections de l'ouvrage public, et en particulier de la règle de l'intangibilité de l'ouvrage.

L'ouvrage faisant de surcroît partie du patrimoine d'une personne publique (Etat, département ou commune), il est permis de s'interroger sur le caractère public ou privé de la domanialité.

Les forêts sont traditionnellement rangées parmi les dépendances du domaine privé (24). Même la partie aménagée et ouverte au public de la forêt du Banneux ne fut pas regardée comme faisant partie du domaine public (25).

Toutefois les ouvrages publics, propriété de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, affectés au service public administratif de protection de la forêt et spécialement aménagés dans ce but, semblent s'intégrer au domaine public et bénéficier dès lors de ses règles spéciales de protection.

Les massifs forestiers domaniaux s'analyseraient donc comme des dépendances du domaine privé de la collectivité propriétaire, réserve faite des parties supportant des ouvrages spécialement aménagés, indispensables à l'exécution du service public de protection de la forêt.

Mais, quel que soit le sort de la domanialité, il faut rappeler que la notion de travail public, d'une part, est indépendante de la domanialité publique (26) et qu'il n'y a pas, d'autre part, incompatibilité absolue entre ouvrage public et domaine privé (27).

S'agissant de travaux et d'ouvrages publics, le juge administratif est dès lors compétent en cas de litige.

Dans l'hypothèse de dommages résultant de travaux de construction, d'entretien, de l'existence ou du fonctionnement même de l'ouvrage, la personne publique peut voir sa responsabilité engagée selon les règles propres de la matière faisant intervenir notamment la distinction traditionnelle entre tiers et usager.

Le cas des ouvrages implantés sur des terrains appartenant à des personnes privées à la suite de travaux effectués par une collectivité publique territoriale

Cette hypothèse, délicate sous certains aspects, est aussi celle qui caractérise la plus large part des opérations de protection de la forêt méditerranéenne.

L'extension de la notion de travail public réalisée par les jurisprudences *Effimieff* et *Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard* (28) règle la question préalable de la nature des travaux : effectués sur des propriétés privées, par l'Etat ou d'autres collectivités (29), dans le cadre du service public administratif de protection de la forêt, ils constituent sans équivoque des travaux publics. Les règles de compétence et de fond de la responsabilité du fait de travaux publics, notamment, s'appliquent donc.

La dissociation des notions de travail et d'ouvrage publics étant aujourd'hui largement consacrée (30), il convient de s'interroger sur la nature exacte de ces ouvrages.

Diverses hypothèses sont à considérer.

Lorsqu'une convention est intervenue entre l'Etat et les propriétaires selon les directives fixées par la circulaire du 31 octobre 1972 (31), deux types d'ouvrages apparaissent : certains restent la propriété des particuliers (voies d'accès [32], pare-feu débroussaillés), d'autres plus complexes deviennent la propriété des collectivités publiques ayant réalisé les travaux (citernes, points d'eau, hélicopters, postes de guet). Dans les deux cas, toutefois, les ouvrages se présentent comme des immeubles affectés au service public administratif de protection de la forêt et ayant à ce titre le caractère d'ouvrage public. La propriété privée des premiers ouvrages ne contredit pas en effet cette qualification : des ouvrages publics peuvent être exceptionnellement la propriété de personnes privées. C'est le cas des ouvrages appartenant à un concessionnaire de service public, des branchements particuliers de canalisations, d'un ruisseau bordé de murs de soutènement aménagés par une commune sans que celle-ci en soit propriétaire (33). On peut donc voir en l'espèce une nouvelle application de cette possibilité (34).

Dans l'hypothèse où les ouvrages ont été construits sans convention, et sur de simples autorisations des pro-

priétaires, leur caractère public semble s'imposer encore plus nettement. L'ensemble des ouvrages serait alors la propriété de l'Etat ou des collectivités publiques. Au demeurant, il paraîtrait anormal que des particuliers puissent revendiquer la propriété d'ouvrages à la réalisation desquels ils n'ont en aucune façon participé et qui se trouvent affectés à un service public essentiel de protection de la forêt. La seule autorisation écrite préalable ne peut raisonnablement à notre avis équivaloir à la convention, au niveau de ses effets, concernant notamment la répartition de la propriété.

Le fait qu'une partie ou la totalité de ces ouvrages soient la propriété d'une collectivité publique reporte le problème à un autre niveau : la superposition d'une propriété privée et d'un ouvrage public, propriété donc d'une collectivité et éventuellement considéré comme dépendance de son domaine public, est-elle possible ?

Si l'on interprète strictement la convention, le terrain, sur lequel reposent les ouvrages, demeure privé. Même dans l'hypothèse d'une réalisation des travaux sans convention, l'administration garantissait, en sollicitant l'accord préalable des particuliers, que ces derniers resteraient propriétaires des terrains.

Par ailleurs, les ouvrages publics de protection, propriété d'une collectivité, pourraient s'inscrire selon la démonstration menée précédemment (35) parmi les dépendances du domaine public.

On se trouve dès lors en présence d'une hypothèse de superposition de volumes relevant de deux régimes de propriété différents. Cette situation n'est pas, a priori, originale. Elle caractérise aujourd'hui un certain nombre d'ouvrages complexes liés à des opérations d'urbanisme vertical ou à des aménagements vers le haut ou en tréfonds. La coexistence de volumes superposés relevant de domanialités et de régimes juridiques distincts apparaît possible dans la mesure où l'article 552 du Code civil n'est pas reconnu applicable au domaine public (36). Mais l'admission d'une telle superposition intervient habituellement dans un cadre précis : la surface du sol (terrains, voies publiques...) constitue une dépendance du domaine public, les propriétés privées étant sur ou sous-jacentes.

Notre hypothèse présente d'évidence une situation inverse : des ouvrages publics, dépendances éventuelles du domaine public de l'Etat ou des collectivités, surplombent en effet un terrain, propriété de personnes privées.

Cette situation peu commune révèle au plan juridique une double contradiction.

(28) cf. Trib. Confl. 28 mars 1955, *Effimieff*, Leb. p. 617 ; C.E. 20 avril 1956, *Ministre de l'Agriculture c/ Consorts Grimouard*, Leb. p. 168.

(29) L'hypothèse de réalisation de travaux à l'initiative de certaines collectivités doit être considérée, ces collectivités se substituant ainsi, dans l'esprit de l'article 175 du Code rural, aux propriétaires. Les départements méditerranéens, par exemple, usent de cette possibilité pour entreprendre notamment l'établissement de tranchées pare-feu.

(30) v. notamment Trib. Confl. 28 mars 1955, *Effimieff*, précité.

(31) cf. ci-dessus, p. 39.

(32) S'agissant des voies d'accès, elles n'ont pas le caractère de voies publiques affectées à la circulation puisqu'il n'y a pas eu de classement. Les riverains ne bénéficient donc pas des aisances de voirie, droits d'accès et de stationnement. Des chaînes, à la demande notamment de l'administration, peuvent d'ailleurs en barrer l'entrée.

(33) C.E. 10 avril 1974, *Ville de Cannes c/ Société Ricordel*, Leb. p. 226.

(34) v. également à propos d'immeubles construits par des offices publics d'H.L.M. et au cas où certains des appartements seraient vendus, la possibilité d'une compatibilité entre un régime de copropriété et la notion d'ouvrage public ; cf. concl. Labeyrie sur C.E. Sect. 10 mars 1978, *Office public d'H.L.M. de la Ville de Nancy*, A.J.D.A. 1978, p. 403 et ss.

(35) cf. ci-dessus, p. 39.

(36) v. notamment P. Allinne, *Domanialité publique et ouvrages complexes*, A.J.D.A. 1977, p. 523, et la démonstration de M. Yves Gaudemet in *La superposition des propriétés privées et du domaine public*, D. 1978.chron. XLXI, p. 293.

Tout d'abord, l'article 552 du Code civil qui pourrait cette fois, dans une toute autre perspective, trouver application, dispose que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ». Une telle disposition semble donc contredire la répartition de la propriété précédemment envisagée (37) qui rend l'Etat propriétaire, notamment, de certains ouvrages spécifiques de protection.

Dans la mesure, ensuite, où ces ouvrages constituent des dépendances domaniales, la notion de domanialité publique peut-elle s'accommoder d'une divisibilité de régime entre l'ouvrage lui-même et le sol qui le supporte (38) ? Le Conseil d'Etat l'a admis notamment dans un arrêt *Sieur Mousset* du 28 juin 1963 (39). Il s'agissait, en l'espèce, de canalisations traversant, dans l'intérêt du chemin de fer, un fonds privé. Suivant en cela son commissaire du gouvernement, le Conseil d'Etat jugea que la canalisation constituait l'accessoire indispensable d'une dépendance du domaine public (40). En dépit de son implantation sur une propriété privée, cet ouvrage s'incorporait donc au domaine public du chemin de fer. Cette solution, logique dans les circonstances de l'espèce, ne pourrait constituer, à notre avis, une solution générale souhaitable. M. Kahn (41) relevait d'ailleurs que, si l'administration entendait incorporer un ouvrage dans le domaine public, elle ne manquait pas de moyens pour acquérir régulièrement les fonds concernés.

Dans un arrêt *Ministre des Postes et Télécommunications*, du 1^{er} mars 1967, le Conseil d'Etat étendit cette solution au cas de câbles téléphoniques situés dans une habitation privée (42).

Ces deux décisions suggèrent une double réflexion : on peut difficilement, d'une part, appliquer, comme dans l'arrêt *Mousset*, au cas des ouvrages de protection forestière la règle de l'accessoire pour dégager une véritable présomption de domanialité. Ces ouvrages ne se rattachent en effet directement à aucune dépendance du domaine public existante. Une assimilation, d'autre part, de notre situation avec celle de l'arrêt *Ministre des Postes et Télécommunications* serait quelque peu abusive. Dans ce cas, en effet, les câbles téléphoniques, dépendances du domaine public, ne reviennent à grever le fonds privé que de servitudes « moyennes ». Au contraire, dans notre hypothèse, l'édification d'ouvrages intangibles sur des terrains privés fait peser sur ces derniers de telles servitudes qu'elle ôtent quasiment toute consistance au droit de propriété des particuliers.

Cette superposition de dépendances du domaine public et de propriétés privées constitue en définitive une situation malaisée et à notre sens provisoire. La notion de domanialité publique globale (43) devrait s'appliquer à l'unité physique et fonctionnelle que constituent l'ouvrage de protection et le terrain sur lequel il repose (44). Cela implique donc une acquisition du sol par cession ou « dépossession » (45). L'administration pourra y être également conduite par les propriétaires après invocation à leur avantage de l'article 552 du Code civil. Il convient de rappeler ici qu'en cas d'acquisition la détermination du

prix de la cession ou du montant de l'indemnité de dépossession pourra prendre en considération la plus-value apportée par les travaux à la propriété.

L'élément déterminant, en définitive, de ce régime est sans nul doute la qualification publique des ouvrages et le caractère d'intangibilité qu'ils présentent alors. Même dans une hypothèse d'emprise irrégulière ou de voie de fait, en cas par exemple de réalisation d'un ouvrage de protection sans expropriation et sans accord préalable des propriétaires, la démolition de l'ouvrage, notamment, ne pourrait être ordonnée (46).

Le cas des ouvrages implantés sur des terrains appartenant à des personnes privées à la suite de travaux effectués par une association syndicale autorisée de propriétaires

Les associations syndicales autorisées de propriétaires constituent, depuis la célèbre décision du Tribunal des Conflits, *Association syndicale du canal de Gignac* (47), des établissements publics. La jurisprudence ultérieure est venue préciser qu'il s'agit d'établissements publics administratifs (48).

— Les travaux syndicaux de protection de la forêt constituent dès lors des travaux publics, faisant toujours intervenir directement une personne publique, les autres critères demeurant.

— Les ouvrages issus des travaux ont, de même, le caractère d'ouvrages publics. Les critères appliqués précédemment se trouvent réunis. D'après le premier type de convention étudiée (49), les ouvrages réalisés deviennent la propriété du maître d'œuvre, à savoir l'Association syndicale. Le problème de la superposition de deux types de propriétés, qui réapparaît ici, semble devoir se résoudre

(37) cf. ci-dessus, notes 23, 24 et 25.

(38) Il faut noter ici que le Conseil d'Etat a repoussé l'idée d'une copropriété de personnes publiques et de personnes privées sur une dépendance du domaine public (v. à propos d'une canalisation d'eau potable, C.E. 19 mars 1965, *Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage*, Leb. p. 184 ; J.C.P. 1966.II.14583, note Dufau). La domanialité publique est exclusive de toute appropriation privée : cf. J. Dufau, *Le domaine public*, éditions du Moniteur, 1977, pp. 37-38.

(39) cf. C.E. 28 juin 1963, *Sieur Mousset*, Leb. p. 412 ; A.J.D.A. 1963, p. 688, concl. Kahn.

(40) A savoir le système d'écoulement des eaux de ruissellement retenues par les remblais du chemin de fer.

(41) cf. concl. précitées sur l'arrêt *Mousset*.

(42) C.E. 1^{er} mars 1967, *Ministre des Postes et Télécommunications* cf. *Delle Lescot*, Leb. p. 102.

(43) Sur la notion de domanialité globale, cf. notamment H. Charles, *Accessoire et domaine public en droit administratif français* in *Mélanges Stassinopoulos*, p. 191 et ss., et P. Allinne, *Domanialité et ouvrages complexes*, A.J.D.A. 1977, pp. 524 et ss.

(44) Dans le cas d'une gare, concl. Galnot sur C.E. 5 février 1965, *Société lyonnaise de transports*, R.I.D.P. 1965, p. 498.

(45) Il ne peut en effet s'agir d'une hypothèse d'expropriation indirecte (cf. André de Laubadère, précité, p. 256) car, si emprise il y a, elle semble régulière, intervenant dans le cadre fixé par la loi du 12 juillet 1966 et après accord des propriétaires sous la forme d'une convention ou d'une autorisation écrite.

(46) Le juge judiciaire peut seulement allouer alors une indemnité en application de la théorie de l'expropriation indirecte.

(47) Trib. Confl. 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, Leb. p. 731 ; S. 1900.III.49, note Hauriou.

(48) Sur le régime juridique de ces associations syndicales, v. notamment André de Laubadère, ouvrage précité, p. 380 et ss.

(49) cf. ci-dessus, note 16.

notamment par une cession du terrain à l'association. Mais un autre problème intéressant de domanialité se trouve ici posé. En effet, la question de savoir si un établissement public peut avoir un domaine public demeure controversée. Le Conseil d'Etat siégeant, à tout le moins, en formation contentieuse (50) ne s'est pas encore prononcé formellement malgré une démarche récente, à propos d'une maison de retraite (51), de son commissaire du gouvernement. On a fait également remarquer, à propos de la même affaire (52), que la reconnaissance de la domanialité publique de certains biens, propriété d'un établissement public, comportait des aspects critiquables. Ce ne serait sans doute pas le cas dans notre hypothèse. Les ouvrages concernés présentent clairement les critères actuels, notamment d'affectation au service public, de la domanialité publique. Cette situation particulière reflète en définitive les ambiguïtés du droit positif. Rappelons cependant que, s'agissant d'ouvrages publics, toute la jurisprudence relative aux dommages causés s'applique. Nous retrouvons là le cadre des hypothèses précédentes dont s'éloigne par contre assez nettement la dernière situation considérée.

Le cas des ouvrages implantés sur des terrains appartenant à des personnes privées à la suite de travaux réalisés par les propriétaires eux-mêmes

L'intervention isolée de propriétaires sur leurs terrains modifie le jeu des qualifications précédentes.

Le caractère public des travaux, tout d'abord, paraît douteux. Certes, il s'agit de travaux déclarés d'utilité publique et réalisés en principe dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat et sous son contrôle. Il

s'agit également de travaux effectués sur un immeuble, dans l'intérêt général, en exécution même d'une mission de service public administratif. Mais la jurisprudence exige toujours la présence d'un élément organique dans la définition du travail public, quel que soit par ailleurs le but d'intérêt général poursuivi. L'administration doit donc intervenir à un titre quelconque dans la réalisation de l'ouvrage (53). Le contrôle de l'Etat sur les travaux, son aide technique et financière pourraient-ils, le cas échéant, leur conférer un caractère public ?

Il s'agit en fait de déterminer si les travaux envisagés peuvent être regardés comme étant effectués « pour le compte d'une personne publique ». La jurisprudence considère en effet que des travaux réalisés dans l'intérêt général par une personne privée ou sur une propriété privée, pour le compte d'une collectivité publique, ont le caractère de travaux publics (54).

Cette notion de travaux « pour le compte d'une collectivité publique » n'a jamais été dégagée avec une parfaite netteté. La jurisprudence l'interprète cependant de manière très extensive en considérant notamment que des travaux sont effectués pour le compte d'une personne publique lorsque celle-ci intervient de façon spéciale, en ordonnant, contrôlant ou finançant l'opération (55).

Dès lors, le caractère public de ces travaux pourrait dépendre de l'importance du contrôle et du financement assurés éventuellement par l'Etat dans le cadre de la convention (56).

La qualification publique des ouvrages, malgré l'autonomie des notions de travail et d'ouvrage publics, paraît également remise en cause. Il s'avère en effet difficile de reconnaître la qualité d'ouvrage public à des ouvrages construits par des particuliers et ne tombant pas dans le patrimoine d'une collectivité publique (57). Ils prendraient cependant ce caractère en cas d'acquisition par une personne publique, à la suite, par exemple, d'une réalisation de la convention pour défaut d'entretien.

D'après cette dernière, les particuliers sont propriétaires des équipements réalisés. Il faut toutefois noter qu'ils s'engagent à conserver aux ouvrages leur affectation et ne peuvent y apporter de modifications sans l'accord préalable de l'administration (58). Ainsi une certaine « intangibilité » de l'ouvrage est imposée dans l'intérêt général. On voit peut-être se dessiner ici une nouvelle catégorie d'ouvrages, les « ouvrages privés d'intérêt général », dotés en tant que tels d'un régime de protection particulier. Cette hypothèse rappelle la double construction jurisprudentielle des notions d'« organismes privés d'intérêt public » (59) et de « personnes privées chargées d'une mission de service public ». Il s'agirait toutefois, dans le cas présent, de personnes privées se chargeant de la réalisation d'un ouvrage affecté au service public de protection de la forêt et posant essentiellement des problèmes spécifiques d'entretien et de responsabilité. Il semble, dans cette perspective, que la compétence appartienne aux tribunaux judiciaires et que les règles du droit commun trouvent application. Mais le juge administratif pourrait être tenté de faire prévaloir l'élément d'intérêt général et l'affectation au service public pour retenir sa compétence. L'état actuel de la jurisprudence n'autorise cependant pas d'affirmation en ce sens.

La matière n'est pas riche, on le voit, en solutions définitives. Elle présente néanmoins deux traits dominants : l'association des particuliers à la réalisation des ouvrages, et l'affectation de ces ouvrages au service public de protection de la forêt. A ce titre, l'aspect public l'emporte sur l'aspect privé.

L'application de la loi du 12 juillet 1966 apparaît en définitive conforme aux exigences de l'intérêt général. Ce n'est pas là le moindre mérite d'un régime qui privilégie la recherche d'un accord entre partenaires publics et privés dans l'intérêt du patrimoine forestier méditerranéen. ■

(50) cf. l'avis de la Section sociale du Conseil d'Etat du 28 avril 1977 (A.J.D.A. 1978, p. 586) qui reconnaît la domanialité publique des bâtiments et installations d'établissements publics hospitaliers, affectés au service public et spécialement aménagés à cette fin.

(51) cf. concl. Lahetouille sur C.E. 3 mars 1978, *Sieur Lecoq*, A.J.D.A. 1978, p. 581.

(52) cf. note F. de B. sous C.E. Ass. 3 mars 1978, *Sieur Lecoq*, A.J.D.A. 1978, p. 587.

(53) A propos de travaux effectués par une société d'H.L.M. ne possédant pas le statut d'établissement public, cf. C.E. 7 novembre 1958, *Entreprise Eugène Revert*, Leb. p. 541 ; R.D.P. 1959, p. 596, concl. Heumann ; A.J.D.A. 1959.II, p. 196, note Gazier ; J.C.P. 1959.II.11020, note Blacvoët.

(54) v. sur ce point la jurisprudence citée par A. de Laubadère, précité, p. 279 ; H. Bonneau et G. Liet-Veaux, *Marchés de travaux publics*, J.C.A. fasc. 520, n° 30 et Ch. Debbsch, *Institutions et droit administratifs*, t. II, P.U.F. 1978, p. 168.

(55) cf. notamment C.E. 18 décembre 1953, *Société coopérative de reconstruction Liberté*, Leb. p. 567 et C.E. 29 janvier 1971, *Association Jeunesse et reconstruction*, A.J.D.A. 1971, pp. 310 et 279. Ces deux affaires se rapprochent sensiblement de la situation étudiée. Des personnes privées (société coopérative de reconstruction, association de jeunes) réalisaient dans l'intérêt général, sur des propriétés privées, des travaux contrôlés et financés par l'Etat ou une collectivité publique. Elles en diffèrent toutefois sur deux points, limitant ainsi l'hypothèse du caractère public des travaux effectués par les propriétaires forestiers : il s'agit, d'une part, de personnes morales de droit privé, exécutant des travaux sur des terrains dont elles n'étaient pas propriétaires et agissant dans un but exclusif d'intérêt général. Les travaux étaient, d'autre part, accomplis dans un cadre juridique plus précis que le cadre conventionnel étudié. (Respectivement l'ordonnance du 8 septembre 1945 sur la reconstruction et le décret du 11 juillet 1982 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne.)

(56) cf. ci-dessus, p. 38.

(57) Sauf à juger suffisante l'affectation au service public d'un ouvrage considéré éventuellement par ailleurs comme réalisé « pour le compte d'une personne publique »... (cf. ci-dessus).

(58) cf. p. 38.

(59) cf. C.E. 20 décembre 1935, *Etablissements Vezia*, Leb. p. 1212 ; R.D.P. 1936, p. 119, concl. Latournerie.

