



**Conseil général de l'agriculture,
de l'alimentation et des espaces ruraux**

**Propositions pour la consolidation du statut juridique
des équipements forestiers de prévention et de défense contre les incendies**

établi par

Jacques GRELU

Ingénieur général du génie rural,

des eaux et des forêts

Décembre 2006

Rapport CGAAER Numéro 1224

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

**Direction générale
de la forêt
et des affaires rurales**

Le Directeur général

**Sous-direction de la forêt
et du bois**

78, rue de Varenne
75349 Paris 07 SP

Dossier suivi par :
Jean-Michel Gilbert

Tél. : 01 49 55 60.74
Fax : 01 49 55 41 97

Réf. :

Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général du Génie Rural,
des Eaux et des Forêts
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Mél : jean-michel.gilbert@agriculture.gouv.fr

Objet : Statut juridique des ouvrages de DFCL.

Paris, le 18 avril 2006

La création du conservatoire de la forêt méditerranéenne (CFM), à partir de 1987, a permis le lancement de programmes d'aménagements et d'équipements ambitieux de protection des massifs forestiers exposés au risque d'incendie.

A de rares exceptions près, les préfets et les maîtres d'ouvrage n'ont pas souhaité appuyer les infrastructures sur des procédures d'utilité publique, comme le code forestier leur en donnait la possibilité au titre des articles L.321-5-1 et L.321-6. Il leur a paru plus opportun, à l'époque, d'obtenir l'adhésion des propriétaires des fonds concernés par des méthodes amiables, pour éviter de crispier les relations autour de procédures autoritaires qui eussent mal auguré d'une politique nouvelle très ouverte à la sensibilisation des populations.

Des difficultés sont apparues au milieu des années 90 avec la nécessité d'une reprise partielle des infrastructures, détériorées par les vicissitudes climatiques ou un entretien insuffisant, et devant être adaptées à l'usage et à l'évolution du gabarit des engins de lutte. En 1997, la préfecture de la zone sud a édité un guide de normalisation des ouvrages de DFCL.

Une sélection des itinéraires et des ouvrages stratégiques, reconnus utiles par les services de prévention et de lutte, s'est opérée et est officialisée au cours de l'élaboration des plans de protection des forêts contre les incendies institués par l'article L. 321-6 du code forestier.

Si les travaux de remise aux normes sont éligibles pour l'essentiel aux aides aux investissements forestiers de l'Etat et du plan de développement rural national (PDRN), l'entretien courant doit trouver une solution financière locale. Cette situation a été longuement analysée par la Cour des comptes dans son rapport de 2000 relatif au contrôle du CFM.

Mais la Cour, comme la plupart des responsables politiques et des administrations locales, a noté que le lancement d'un programme ambitieux d'équipements entre 1987 et 1993, dont l'utilité stratégique globale est indéniable, ne dispense pas l'administration de trouver une solution à l'absence de statut juridique des ouvrages non assis sur des parcelles domaniales ou communales.

Les différents outils juridiques, techniques et financiers permettant la reconnaissance légale de ces ouvrages sont en place : procédures juridiques révisées par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, classification et normes, signalisation et cartographie, éligibilité des travaux au titre du PDRN ou à d'autres sources financières publiques.

Nous souhaitons qu'une mission du CGGREF fasse le point de la situation actuelle en zone méditerranéenne ainsi que l'inventaire des initiatives qui ont déjà pu être prises localement pour régler le problème en identifiant les facteurs limitants, voire de blocage, qu'elle propose une procédure simple de régularisation du statut juridique du parc existant de pistes et d'autres ouvrages de DFCI stratégiques, qu'elle donne une appréciation de son coût et propose un échéancier de mise en œuvre.

Vous associerez à cette démarche le préfet de la zone de défense sud (DPFM).

Une situation différente existe dans les régions atlantiques (régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes).

Dans ces régions, les équipements de prévention sont le plus souvent réalisés soit par des associations syndicales autorisées (ASA) regroupant les propriétaires concernés, soit par des collectivités locales, qui assurent généralement l'entretien régulier des ouvrages.

Une analyse de la situation dans ces régions sera faite et des solutions adaptées aux problèmes rencontrés seront proposées.

Le rapport de mission devra être remis au plus tard le 15 décembre 2006.

Signé :

L'Adjointe au Directeur Général
de la Forêt et des Affaires Rurales

Sylvie ALEXANDRE

Sommaire

Résumé	Page 5
Chapitre I - Retour d'expérience sur les travaux antérieurs	Page 6
1.1 – Appréciation de la Cour des Comptes	Page 6
1.2 – Etudes juridiques spécialisées	Page 6
1.3 - Travaux universitaires	Page 7
1.4 - Guide ardéchois	Page 9
1.5 – Projet de circulaire relative au Conservatoire de la Forêt méditerranéenne	Page 9
1.6 – Evaluation de la politique de prévention du Ministère de l'Agriculture dans le domaine des incendies de forêts dans les régions méridionales (CGGREF 2002)	Page 9
1.7 – Analyse effectuée par la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne (DPFM) en 2002	Page 10
1.8 – Rapports d'inspections générales consacrées aux risques naturels	Page 11
1.9 - <i>Conclusion du chapitre</i>	Page 12
Chapitre II – Statut juridique : les méthodes de pérennisation	Page 13
2.1 – La pleine propriété des emprises	Page 13
2.1.1 – Le cas du régime forestier	Page 13
2.1.2 – Chemins ruraux, d'exploitation et de remembrement	Page 14
2.2 – Associations Syndicales Autorisées (ASA)	Page 15
2.3 – Servitudes de passage	Page 16
2.4 – Travaux d'intérêt général	Page 20
2.5 - Situations particulières	Page 21
2.6 – <i>Conclusion du chapitre</i>	Page 23
Chapitre III – Etude par région	Page 23
3.1 – Provence, Alpes, Côte d'Azur	Page 24
3.2 – Corse	Page 25
3.3 – Languedoc-Roussillon et Ardèche	Page 26
3.4 – Midi-Pyrénées	Page 27
3.5 – Poitou-Charentes	Page 28
3.6 – Aquitaine	Page 29
Chapitre IV – Synthèse et recommandations de la mission	Page 32
4.1 - Programmation et priorités	Page 32
4.2 - Le volet financier	Page 33
4.3 - Zones de conflits juridiques	Page 33
4.4 - Recommandations de la Mission	Page 34
4.5 – Personnes et services rencontrés	Page 36

Résumé

Depuis plus d'un demi-siècle, 80.000 kilomètres de pistes ont été construites ou spécialisées au service de la Défense des Forêts contre les Incendies (DFCI). La notion de « défense » couvre à la fois l'équipement du territoire (pour en diminuer la vulnérabilité), la surveillance pendant les saisons à risques et l'attaque sur les feux naissants. Dessinés sur des critères stratégiques et soumis aux contraintes de la topographie, ces itinéraires ne reprennent que partiellement l'assiette des chemins publics locaux dont les tracés historiques obéissent à des logiques bien différentes. Les maîtres d'ouvrage de la DFCI ont été contraints de signer des conventions, ou d'obtenir des autorisations de passage amiables auprès des propriétaires des parcelles traversées. Le retrait d'une seule d'entre elles, toujours possible, met en péril la totalité de la construction juridique de chaque piste et il aggrave les difficultés d'intervention sur les éclosions d'incendies. Ce constat est aujourd'hui pris en compte lors des arbitrages financiers publics et tout porte à penser que les subventions d'investissements de l'Union européenne, de l'Etat et des collectivités territoriales se concentreront bientôt sur les itinéraires juridiquement sûrs.

Le présent rapport a pour objet de proposer plusieurs outils juridiques éprouvés aux maîtres d'ouvrage de ces équipements : Etat, collectivités territoriales et associations syndicales de propriétaires forestiers. Le premier chapitre du rapport dresse l'inventaire rapide (et certainement partiel) de la documentation disponible : travaux de chercheurs, publications techniques et rapports d'inspections générales. Le second chapitre analyse les différentes techniques de pérennisation juridique des emprises que nous regroupons de façon simplifiée en trois grands types de démarches juridiques :

- . La pleine propriété, ou la maîtrise « publique » des parcelles d'assiette (Achat pur et simple, protection assurée par l'existence du régime forestier, requalification de chemins ruraux) ;*
- . L'inscription de servitudes de passage (avec ou sans enquête publique) ou la valorisation du régime spécifique aux ASA ;*
- . La déclaration d'Intérêt Général ou d'urgence (DIG).*

La mission admet qu'un itinéraire juridiquement « ouvert » peut enchaîner ces différentes solutions à la suite les unes des autres, de tronçon en tronçon, pour aboutir à une construction totale qui se moule dans les spécificités locales particulières. Ce panachage juridique exige des maîtres d'ouvrage un suivi géographique, technique et administratif très attentif.

Le troisième chapitre contient un bilan synthétique de la situation du dossier dans les principales régions concernées par l'article L.321.6 du Code forestier. La mission y a relevé sans surprise un engagement fort des services sur le territoire méditerranéen, actuellement couvert par la Délégation à la Protection de la Forêt méditerranéenne (DPFM) et par la Préfecture de la Zone de Défense Sud, ainsi que dans le Grand Triangle Landais où les maîtres d'ouvrage travaillent depuis longtemps avec succès.

Les régions qui portent ces plans d'action ou celles qui entament la démarche demandent toutes que soient rendues clairement éligibles toutes les dépenses de mise en sécurité juridique des pistes DFCI aux aides financières classiques de la DFCI. Le coût des projets de pérennisation juridique reste d'ailleurs assez modéré au regard des conséquences techniques et financières qui résulteraient de la fermeture brutale d'un itinéraire.

La protection juridique des itinéraires de DFCI doit être renforcée de toute urgence sur tous ceux qui sont classés en première catégorie (accès rapide aux massifs) parce que leur fonction est primordiale dans la stratégie de prévention des incendies et de première intervention sur les feux de forêts naissants.

Chapitre I

RETOUR d'EXPERIENCE SUR LES TRAVAUX ANTERIEURS

La nécessité d'un statut particulier assigné aux pistes DFCI résulte de la spécialisation progressive de certains itinéraires forestiers au sein de massifs où la prévention des incendies de forêts domine largement sur les autres fonctions de gestion. Nous pensons d'ailleurs que la recherche d'un statut se pose dans les mêmes termes aux équipements annexes du territoire que sont les points d'eau, les assiettes des tours de guet et les aires aménagées de poser d'hélicoptères ou d'aéronefs légers (DZ). C'est la raison pour laquelle le présent rapport traite de la situation des « pistes DFCI et de leurs annexes » (1), dont l'ensemble constitue normalement un dispositif stratégique d'aménagement de massif. Les propositions présentées pour un statut juridique des équipements de DFCI concernent aussi bien les massifs forestiers de la moitié sud mentionnés à l'article L. 321-6 du Code forestier que les bois classés en application de l'article L. 321-1 dans certains départements de la moitié nord.

L'étude de la documentation disponible permet de citer et d'exploiter plusieurs sources d'information et de retour d'expérience, toutes susceptibles d'éclairer les conclusions du rapport ainsi que les choix à privilégier en matière juridique, politique, stratégique ou économique.

1.1 Appréciation de la Cour des Comptes

Dans le rapport consacré au Conservatoire de la forêt méditerranéenne qui a été communiqué le 7 Août 2000, la Cour note que « *la situation juridique des pistes situées en dehors des forêts publiques reste précaire. L'existence de la presque totalité de ces voies créées sur des propriétés privées, ne repose en effet que sur des accords écrits mais non inscrits au service des hypothèques, voire sur de simples accords verbaux. Ces équipements dépendent ainsi, pour leur emploi, du bon vouloir des propriétaires. Dans la mesure où ils sont utilisés fréquemment pour d'autres activités, sportives par exemple, de délicats problèmes se poseraient en cas d'accident et de recherche de responsabilité* ».

1.2 Etudes juridiques spécialisées

Professeur Jean-Paul Négrin, faculté de Droit de l'Université Aix-Marseille III
(Publiée dans le « *Trait d'Union de l'Expertise Agricole* », septembre 1998, numéro 3).

L'auteur encadre les limites juridiques et les conséquences de la servitude, illustrées par de nombreux cas concrets ou jugements déjà acquis. Le lecteur y relève par exemple la façon d'aborder le problème du débroussaillage latéral des pistes DFCI, avec la délicate pénétration en propriété privée, beaucoup plus pénalisante en superficie que l'assiette des équipements protégés par la servitude. Il évoque le statut des « voies spécialisées », qui ne sont pas ouvertes à la circulation publique et sur lesquelles les propriétaires riverains ne jouissent pas des droits reconnus aux riverains des voies publiques (Article L.111-2 du Code de l'Urbanisme). Cette disposition n'est pourtant pas de nature à bloquer l'instruction des dossiers parce que le droit d'accès des propriétaires à leur parcelle n'est pas assimilable à une « circulation générale ».

(1) – Dans le fil du rapport, le mot « pistes », employé souvent seul, recouvre implicitement tous les équipements annexés tels que les hydrants, les points de surveillance, les DZ etc.

J.-P. Négrin dresse également l'inventaire des organismes juridiquement aptes à recevoir ces types de servitudes : si la notion de « collectivités publiques et de leurs groupements » couvre sans difficulté les différents modèles de syndicats ou de communautés, le cas des « offices » ou celui des « associations syndicales » mérite un examen juridique approfondi. Un exemple d'annulation d'arrêté de classement en juridiction administrative est également exposé par suite de divergences entre les plans de masse figurant au projet et les plans mis en publicité (Affaire de *Pigna et Corbara* en Balagne).

Cabinet Cheuvreux, étude notariale de Paris spécialisée dans le droit patrimonial

Ce document très rigoureux a peu circulé sur le terrain. Il est entièrement consacré à la servitude légale de passage prévue à l'article L. 321-5-1 du Code forestier. Les rédacteurs y abordent le problème très particulier des ouvrages créés dans le cadre des périmètres de protection et de reconstitution forestière déclarés d'utilité publique (A la connaissance de la mission, cette situation ne concerne qu'un seul site dans le département du Var). Ils abordent également le cas des massifs classés par l'autorité administrative en dehors de la moitié sud du pays.

La mission estime toutefois que les conséquences des différentes largeurs d'assiette sur la nécessité de procéder, ou non, par enquête publique, sont mal appréciées par l'Etude. Dans la pratique courante, les services déconcentrés de l'Etat n'hésitent pas sur les niveaux de seuils d'emprises au-delà desquels s'impose l'enquête publique (Celle-ci est facultative au-dessous de six mètres de largeur de la bande de roulement et de dix mètres d'emprise totale ; si l'une de ces deux largeurs est dépassée, l'enquête devient obligatoire).

Le document termine par une analyse fouillée des mesures de publicité réglementaire et de publication à la conservation des hypothèques.

1.3 Travaux universitaires

** DEA présenté par Pierre Vaiss (septembre 2003)*

Institut d'Etudes politiques de Paris (Tuteur : ENGREF, assistance technique apportée par l'ex-CGGREF).

Ce mémoire compare l'organisation de la DFCI entre les départements du Gard et des Landes. Pour ce qui concerne le seul département des Landes, l'auteur souligne l'action des *associations communales* créées en 1865 et rendues obligatoires par arrêté préfectoral de 1941 dans les communes qui contiennent plus de trois cents hectares boisés. Après une courte présentation du fonctionnement des 154 ASA locales recensées par l'auteur, celui-ci observe que la prévention départementale des incendies de forêts s'appuie sur 12.000 kilomètres de pistes forestières régulièrement assainies. Ces pistes développent un réseau de sécurité continu et utilisable en tout temps, indissociable de l'utilisation pour l'exploitation forestière dont vit le massif.

Cette organisation démarque totalement le massif landais des quatre millions d'hectares de forêts et d'espaces naturels combustibles méditerranéens.

** Rapport de stage (Master II) présenté par Rémi Henri (2005)
Faculté de Droit et de Sciences politiques d'Aix – Marseille (Tuteur : Communauté du
Pays d'Aix en Provence).*

Ce copieux rapport propose un éclairage détaillé sur la pérennisation, l'entretien et la responsabilité des maîtres d'ouvrage chargés des pistes et des aménagements de DFCI. Il est articulé en deux parties :

- . Procédures de création et de pérennisation des pistes et des aménagements ;
- . Responsabilités liées à ces ouvrages.

L'auteur analyse d'abord les règles du financement des servitudes de passage DFCI, qui sont à la charge exclusive de la personne publique maître d'ouvrage, sur la base des dispositions contenues dans le Code civil (Articles 697 et 698). Une lecture fouillée des rubriques de l'article L.111 du Code de l'Urbanisme permet ensuite de comprendre l'encadrement juridique de la fermeture des pistes à la circulation générale, qui est théoriquement étendue aux riverains (L 111-2). Mais l'absence de dispositions applicables à ces mesures (sous forme, par exemple, d'un règlement d'administration publique qui n'a jamais été pris) renvoie de fait cette responsabilité au préfet qui arrête la servitude et qui doit y prévoir de façon concomitante les règles applicables en la matière.

L'auteur constate par ailleurs que l'intégration de chemins ruraux dans la continuité de certains itinéraires DFCI soulève une incompatibilité formelle entre l'alinéa L.161-1 du Code rural (« *les chemins ruraux sont des chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public...* ») avec la clause de fermeture à la circulation générale prévue dans le code forestier. La superposition théorique des deux juridictions sur le même tronçon d'itinéraire impliquerait, soit la disparition du statut de chemin rural, soit une dérogation.

La mission estime pour sa part que cette incompatibilité ne doit pas faire obstacle à la construction d'un itinéraire DFCI, notamment en contexte difficile (topographie, nombreuses parcelles privées etc.). **Dans cette situation, il est recommandé d'aménager cette incompatibilité juridique.** L'acte administratif pourra par exemple accompagner la décision d'intégration d'un chemin rural dans un itinéraire DFCI de certaines prescriptions :

- . Relatives à la circulation publique, maintenue en période normale, mais susceptible d'être interdite pendant les périodes à risques sévères (Article L.322-1 du CF), comme cela est d'ailleurs couramment pratiqué dans le département du Var ;
- . Relatives au financement de l'entretien de la chaussée ;
- . Relatives au débroussaillage latéral, que cette intégration au réseau des pistes DFCI rend désormais obligatoire.

En fin de mémoire, Rémi Henry développe longuement le cas des travaux d'investissement exécutés sous *déclaration d'intérêt général (DIG)*, situation parfois rencontrée dans le milieu forestier. **La mission estime que le recours à cette procédure doit rester exceptionnelle et qu'elle doit prévoir, la cas échéant, que la déclaration d'intérêt général couvre à la fois la création, puis l'entretien des ouvrages, à défaut de quoi la pérennité ne serait pas assurée** (Article L.5721-2 du Code général des collectivités territoriales).

Le rapport conclut avec un survol de la situation de plusieurs départements qui se sont engagés les premiers dans la recherche d'un statut des équipements de DFCI. L'auteur en profite pour souligner au passage les spécificités des départements corses, continentaux et landais où le problème est abordé sous des angles de vues très différents.

1.4 Guide ardéchois pour la création de pistes et de leurs annexes et note de la DDAF des Pyrénées Orientales sur le statut des pistes répertoriées dans l'atlas départemental.

La DDAF de l'Ardèche développe les deux scénarii habituellement utilisés pour l'inscription d'une servitude, avec l'estimation concomitante d'un calendrier indicatif (6 mois pour la procédure « allégée », sans enquête publique et 7/8 mois pour la procédure complète avec enquête). Nous avons comparé la valeur de ces estimations avec les délais réellement mesurés sur des chantiers réalisés dans le département des Alpes Maritimes. Sur 11 dossiers bouclés avec une servitude inférieure de 6 mètres, les délais de réalisation sont compris entre 8 mois et 4 ans et demi avec une durée moyenne de l'année. Sur les 9 dossiers prévoyant une servitude instruite avec enquête publique, 7 ont été instruits entre 7 mois et 3 ans et demi, deux restant à terminer.

Le guide ardéchois est assorti d'un tableau très complet détaillant les statuts juridiques de toutes les catégories de voies (nationales, départementales, communales, chemins ruraux, chemins d'exploitation, voirie privée, pistes DFCI). Ce tableau comporte pour chaque catégorie de voie des indications détaillées sur la nature de propriété, l'affectation, les règles de circulation, les modalités de déclassement, le régime juridique, les règles d'entretien et les textes légaux ou réglementaires à consulter.

Il faut souligner que cet ouvrage (comme les autres d'ailleurs) n'évoque pas la fin de procédure avec la transcription de la servitude aux hypothèques, un acte pourtant fondamental dont la pratique paraît finalement assez peu familière aux porteurs de projets.

Dans une note publiée en septembre 2004, la DDAF des Pyrénées Orientales propose une définition des différentes natures d'itinéraires empruntés par les pistes DFCI ainsi que leur cartographie dans les Avants Monts Pyrénéens, entre les Corbières méridionales et le massif des Aspres. Le rédacteur y développe le statut juridique des « chemins d'exploitation » qui sont fréquemment requalifiés en linéaires DFCI (Voir plus bas, §2.1.2).

1.5 Projet de circulaire relative au Conservatoire de la Forêt méditerranéenne

Le document devrait être validé dans quatre ministères (Agriculture, Ecologie, Intérieur et Equipement), ce qui donnerait une force particulière à la formulation de son chapitre 3.4 qui dispose que « les infrastructures DFCI susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat **doivent disposer d'un statut foncier et juridique solide permettant d'assurer leur pérennité** ». Plusieurs modalités sont proposées aux porteurs de projets :

- La pleine propriété des emprises ;
- La servitude de passage et d'aménagement (L 321-5-1 du Code forestier) ;
- La déclaration d'utilité publique (L 321-6 du Code forestier) ;
- La déclaration d'intérêt général ou d'urgence (L 151-36 à 40 et R 151-40 à 49 du Code rural).

Le Guide de normalisation des équipements DFCI édité en 2001 par la Préfecture de la Zone de Défense Sud prévoit d'ailleurs la consolidation du statut des pistes (au moins celles de 1^{ère} catégorie) au titre des normes de sécurité assignées à ces ouvrages.

1.6 L'évaluation de la politique de prévention des incendies de forêt dans les régions méridionales (Mission confiée par le MAP au CGGREF en 2003).

Nous faisons plus spécialement référence au rapport établi par l'ingénieur général Claude Laurain le 9 janvier 2004 sur « les ouvrages DFCI et la problématique de leur entretien ». L'auteur y propose d'asseoir la légitimité des pistes DFCI sur leur inscription aux

Plans départementaux (ou régionaux) de protection des forêts contre les incendies (PDPFI) et aux plans de massifs qui en sont dérivés. Toute autre référence d'origine (origine des crédits d'investissement ou tradition locale) sera écartée.

La mission souligne la pertinence de ce point de vue et elle recommande sa prise en compte systématique en préalable à toute ouverture de dossier relatif au statut juridique de ces itinéraires.

Claude Laurain indique que *« Jusqu'à présent, cette fragilité juridique n'avait pas provoqué de difficulté notable dans l'entretien et l'utilisation des ouvrages. Mais si cet équilibre précaire persiste encore dans plusieurs départements (Aude, Pyrénées Orientales...), dans d'autres (Alpes maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Vaucluse...) une nouvelle génération de propriétaires fonciers, soucieux d'éviter une fréquentation non contrôlée de leurs propriétés, dénonce aujourd'hui les accords précaires et condamne les accès en interrompant ainsi la continuité des pistes ».*

Il ajoute ensuite que *« plusieurs départements ont entrepris à titre expérimental l'établissement de servitudes de passage, notamment par la procédure simplifiée ne nécessitant pas de déclaration d'utilité publique. Mais cette démarche de régularisation, lourde pour les services de l'Etat, requiert en outre le volontariat d'un maître d'ouvrage candidat au bénéfice de la servitude, et qui s'engage donc aussi à entretenir les ouvrages. Il faut bien constater que beaucoup de collectivités, sans doute soucieuses de préserver leur autonomie de décision, restent encore prudentes ».*

1.7 Analyse effectuée à la Délégation pour la Protection de la Forêt méditerranéenne

(J. Grelu 2002)

Dans le sillage du Rapport de la Cour des Comptes, la Délégation a participé à une campagne de sensibilisation dans les 15 départements de la Zone de Défense sud pour appuyer quelques opérations expérimentales. Le département des Alpes Maritimes avait déjà obtenu des subventions du CFM pour mettre plusieurs itinéraires DFCI sous servitude (avec, ou sans enquête publique) et les premiers résultats ont été utilisés dans trois autres départements continentaux. Pour deux d'entre eux (Ardèche et l'Hérault), les services déconcentrés de l'Etat et les Conseils généraux souhaitaient effectivement sécuriser leurs investissements et engager des actions emblématiques. Le cas du troisième (Vaucluse) est un peu différent dans la mesure où le retrait d'une autorisation de passage anciennement donnée par un propriétaire privé mettait brusquement les services publics dans une situation cruciale, le point de passage incriminé, sur une crête montagneuse, ne permettant aucun contournement. Le dossier de servitude a pris alors très rapidement une dimension politique.

A l'occasion de cette analyse de 2002, nous avons noté que la Délégation ne prévoyait pas d'instruire des servitudes sur les tronçons d'itinéraires situés dans les forêts qui bénéficient du Régime Forestier. La Cour des Comptes cible uniquement les ouvrages situés en dehors des forêts publiques et le Guide de Normalisation de la Préfecture de la Zone Sud reprend cette recommandation.

Les forêts domaniales et celles des collectivités font l'objet d'aménagements forestiers approuvés par l'Etat et ces aménagements intègrent d'ailleurs toutes les fonctions forestières dans leurs prévisions de gestion. Les fonctions de protection, qu'elles soient induites ou subies, y sont abordées dans le détail. Il convient surtout de veiller à ce que les PDPFI et les aménagements forestiers approuvés soient parfaitement homogènes entre eux (continuité territoriale des itinéraires DFCI, profondeur et mode de leur débroussaillage latéral).

La superposition de deux types de statuts différents (Régime forestier et servitude DFCI) n'est donc pas recommandée, ne serait-ce que pour éviter l'inscription de dépenses pour instruire des dossiers superflus. Cela n'en dispense pas moins les maîtres d'ouvrages des

équipements DFCI et les propriétaires ou les gestionnaires des forêts publiques traversées de prévoir des conventions de partenariat (une par entité forestière). L'objet de ces conventions sera développé plus loin.

1.8 Les rapports d'inspection générales consacrés aux « risques naturels »

Dans les rubriques consacrées aux incendies de forêts, les missionnaires examinent très rarement le problème du statut juridique des équipements DFCI. Ce point est néanmoins abordé de façon très révélatrice dans le rapport consacré aux Landes.

Le rapport d'inspection générale effectué en 2005 par les Ingénieurs généraux Jean-Paul Mallard (IGGREF) Roland Caffort (IGPC) et Gérard Couzy (IGPC), dans le domaine des risques naturels analyse le dossier de la façon suivante :

« Dans le massif landais, où s'est développée la monoculture du pin maritime, le risque de feu a toujours été le fléau le plus redouté. De ce fait, depuis longtemps les forestiers ont conçu et organisé une politique de prévention systématique pour la défense des forêts contre l'incendie. D'abord empirique, puis aidée par l'Etat, une stratégie de défense a été établie par les sylviculteurs dans le cadre d'associations syndicales communales de DFCI.

Les feux dramatiques de la période 1939-1950 ont fait naître rapidement une prise de conscience générale qui s'est traduite par la mise en place d'une organisation très efficace et qui est considérée depuis un demi siècle comme un modèle du genre.

Plus d'un siècle et demi d'efforts des propriétaires forestiers, des pouvoirs publics et des collectivités locales ont ainsi conduit au système actuel.

Les associations syndicales de DFCI sont devenues obligatoires dans toutes les communes à partir de 1945. Ce sont maintenant des associations syndicales autorisées (ASA), établissements publics à caractère administratif, gérés, animés et financés par les propriétaires forestiers, suivant la loi du 21 juin 1865 modifiée par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004. La cotisation des propriétaires est actuellement de 2,3 €/ha/an. Le massif est structuré par ces ASA qui sont regroupées en unions départementales. L'Union Landaise, pour le département des Landes, compte 137 ASA fonctionnelles.

Un décret du 25 mars 1947 avait créé des corps départementaux de sapeurs pompiers forestiers, chargés spécialement de la lutte contre les incendies de forêt, en complémentarité avec les ASA. Ces corps ont été intégrés dans les SDIS en 1996.

Bien que la disparition du corps des sapeurs pompiers forestiers ait quelque peu réduit les liens entre les ASA communales et les pompiers et suscité des regrets dans certaines communes, il nous est apparu que la collaboration entre les ASA et le SDIS est excellente.

Nous constatons une étroite complémentarité entre la prévention, l'alerte et la lutte, qui permet l'efficacité de l'intervention des pompiers et assure aujourd'hui une maîtrise généralement satisfaisante du risque dans le massif landais, même s'il existe des fragilités comme nous le verrons plus loin ».

Après la seconde guerre mondiale et à la suite d'une série de grands incendies (le plus connu date de 1949), les forestiers ont développé un réseau de pistes qui atteint aujourd'hui 42.000 Km. Dans ces anciennes « landes » très humides en sortie d'hiver, le réseau a été doublé par un chevelu de fossés destinés à drainer les pistes pour les rendre opérationnelles en toute saison. Ce dispositif régional a été initié par des initiatives privées. Libres d'accès, ces pistes sont donc accessibles au public en même temps qu'à tous les acteurs

de la filière du bois de sorte qu'elles contribuent directement à la protection et à la mise en valeur économique et touristique de la forêt.

Le rapport d'inspection précité restitue bien l'inquiétude des Aquitains, qui craignent à la fois l'affaiblissement du système de prévention et la remise en cause du monopole détenu par les ASA. Le passage à des types de statuts des pistes plus coercitifs (comme l'inscription d'une servitude) provoquerait des réactions d'incompréhension et de rejet, politiquement et économiquement contreproductives. Comment expliquer à tous les acteurs et usagers que l'on doit spécialiser l'emploi de toute ou partie du réseau de pistes aux seules fins de la DFCI, en marginalisant par ce choix toutes les autres fonctions de ces itinéraires. « *Qui financerait les inscriptions en servitude, les éventuelles expropriations, les frais de mutation et les indemnités aux propriétaires ?* » écrit un représentant régional de l'administration. « *Quel maître d'ouvrage acceptera de gérer le statut spécialisé de ces nouveaux ouvrages et comment les travaux d'entretiens seraient-ils financés ?* » poursuit-il.

Le rapport d'inspection des Landes souligne donc l'intérêt de l'organisation traditionnelle, à laquelle il serait audacieux de renoncer pour lui préférer un autre modèle, étranger aux usages acquis, qui risque en outre d'orienter le financement de la DFCI locale vers des fonds publics, comme dans le Sud-est. Les Aquitains estiment d'ailleurs que les enveloppes financières sont difficiles à mobiliser, même pour satisfaire l'économie et la productivité de la forêt. Dans ce contexte, il est probable que les collectivités territoriales refuseraient d'accompagner toute remise en question de l'organisation actuelle.

1.-.9 – CONCLUSION

Le panorama des travaux disponibles révèle la diversité et la richesse des sources. Il ressort des différents régimes juridiques observés que le statut des pistes DFCI et de leurs équipements ne peut pas se limiter à un modèle juridique unique, transposable partout. Les situations particulières observées résultent de l'histoire locale, des fonctions remplies par les forêts et des types de propriétés traversées.

Cette diversité a besoin d'être compensée par une identification et une légitimité indiscutables des équipements classés DFCI.

La reconnaissance publique n'est possible qu'au travers des plans départementaux (ou régionaux) de protection des forêts contre les incendies. Les plans de massifs et les avenants qui en sont dérivés doivent clairement cibler les pistes et équipements DFCI classés pour faciliter leur normalisation et leur représentation graphique.

Dans les choix opérés entre les différentes formules de statuts de pérennisation disponibles, la mission recommande que le traitement opérationnel prime sur les complications ou sur les incompatibilités juridiques auxquelles il faudra trouver une réponse administrative acceptable. Il n'est même pas indispensable de soumettre la totalité des parcelles concernées par un itinéraire DFCI à un statut juridique uniforme si les contraintes exigent une diversification.

Le retour d'expérience effectué dans ce premier chapitre offre plusieurs méthodes de pérennisation qui permettraient de recouper les usages, les pratiques ou le droit antérieur établi sur les parcelles traversées ou sur les itinéraires DFCI à protéger.

La mission propose la présentation suivante :

Au titre des équipements spécialisés :

- . L'inscription d'une servitude sans enquête publique (moins de six mètres) ;
- . L'inscription d'une servitude avec enquête (plus de six mètres) ;
- . L'exécution de travaux sous DIG (chantiers exceptionnels).

Au titre des équipements déjà soumis à d'autres types de « servitudes » :

- . Le passage sur les chemins ruraux, d'exploitation et de remembrement à maintenir ;
- . La traversée des forêts soumises au régime forestier

Au titre des équipements polyvalents :

- . Le réseau des « voies d'intérêt opérationnel » des ASA du Sud-Ouest.

Chapitre II

LES DIFFERENTES METHODES DE PERENNISATION DISPONIBLES

2.1 La pleine propriété des emprises

L'inscription d'une servitude de passage permet au propriétaire de demander au bénéficiaire de la servitude d'acquiescer toute ou partie de la parcelle grevée si la surface de la servitude est supérieure à la moitié de sa parcelle, puisque la servitude rendra l'utilisation normale des terrains impossible. Dans la réalité, les surfaces d'emprises correspondent à de faibles pourcentages de surfaces des parcelles grevées et le cas ne se présente que rarement.

2.1.1 Cas du Régime Forestier

Nous pensons par contre que la traversée de forêts publiques bénéficiant du régime forestier constitue un aspect de « pleine propriété » particulièrement intéressant à étudier. Dans l'histoire récente, il semble bien que le choix des itinéraires DFCI ait volontairement valorisé les forêts publiques, non pour en privilégier la défense, mais parce que les équipements assis y bénéficient du régime forestier, qui leur assure la stabilité juridique. Dans les grands massifs domaniaux et communaux, il arrive fréquemment que les pistes DFCI reprennent carrément des routes forestières aménagées, avec l'accord explicite du propriétaire public et de l'O.N.F. Pour autant, il n'a jamais été question de « tordre » le chevelu des pistes DFCI pour rester indéfiniment en forêt publique parce que l'intérêt stratégique des ouvrages aurait été déséquilibré.

Dans les massifs partiellement soumis au régime forestier, les pistes DFCI traversent alternativement des parcelles publiques ou privées. Nous estimons que l'inscription d'une servitude sur les parcelles de forêts publiques n'est pas nécessaire. La création de ce nouveau type d'usage y mérite toutefois une identification officielle.

Cette identification devra figurer de façon explicite dans les aménagements forestiers au titre de la fonction de « protection » remplie par chaque forêt concernée. Cette reconnaissance devra comporter la désignation précise des ouvrages classés au titre de la DFCI, conforme au plan départemental de protection ou au plan de massif qui en est dérivé.

Nous pensons que cet alignement de l'aménagement sur le plan départemental doit être accompagné de conventions administratives qui préciseront les engagements réciproques du propriétaire forestier public (et de son gestionnaire ONF) et du maître d'ouvrage chargé de la DFCI, les deux fonctions étant presque toujours séparées. Ce type de convention est précieux pour prévenir les conflits issus de compétences et d'utilisations croisées.

A cet effet, chaque convention devra clarifier quatre axes de gestion spécialisée situés à la croisée des compétences d'acteurs différents.

A – Territoires concernés

Désignation précise des pistes et des équipements à vocation multiple (longueur, largeur, assiette parcellaire) et profondeur du débroussaillage nécessaire ;

B – Gestion forestière et DFCI

Partage de l'entretien des ouvrages en fonction des services rendus : DFCI, exploitations et travaux forestiers, autres fonctions forestières remplies dans les domaines de la protection des milieux et du volet social ;

C- Réalisation des travaux d'équipement DFCI

Identification du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre des travaux, plan de financement des travaux d'investissement, de remise aux normes et d'entretien courant ; cas particulier des autofinancements ;

D – Débroussaillage de sécurité

Arbitrage entre la gestion sylvicole prévue aux aménagements et les prescriptions du Plan Départemental de Protection des Forêts contre les Incendies (PDPFI), prise en compte des compétences de l'ONF dans le domaine des exploitations et des coupes de bois.

2.1.2 Cas des chemins ruraux, d'exploitation et de remembrement

Les chemins ruraux illustrent une autre forme de la logique de pleine propriété des emprises qui est recherchée par les collectivités publiques maîtres d'ouvrage.

Selon l'article L 161-1 du Code rural, ces chemins appartiennent aux communes et ils y sont affectés à l'usage du public. Non classés dans la voirie communale, ils font partie du domaine privé des communes. A ce titre, ils sont aliénables et ils subissent le jeu de la prescription en cas d'inutilisation trentenaire attestée. Curieusement, les communes ne sont pas obligées de les entretenir.

Il résulte de cette situation que ce type de voie ne peut à la fois posséder le statut de chemin rural et celui de voie spécialisée non ouverte à la circulation publique, qui sont en contradiction. Leur intégration dans la continuité des itinéraires DFCI reste néanmoins très souhaitable quand elle dispense les maîtres d'ouvrage d'entamer des procédures de servitude sur des parcelles privées voisines.

Cette intégration peut être réalisée de deux façons différentes :

- Déclassement après enquête publique et intégration pure et simple à la voirie DFCI des chemins peu utilisés ;
- Maintien de la circulation locale mais application exceptionnelle de la procédure de débroussaillage par Déclaration d'Intérêt Général (DIG) au titre du L.151.36 du CF ou tout simplement des dispositions qui permettent le débroussaillage des voies ouvertes à la circulation publique au titre du L 322-7 du CF.

Les chemins d'exploitation sont présumés appartenir aux propriétaires riverains. Leur utilisation peut être interdite au public si les propriétaires concernés le décident et subviennent à l'entretien de l'ouvrage dans la proportion de leur intérêt (Code rural, L.162-1). Dans le cas contraire, les itinéraires ouverts au public sont soumis au Code de la route et le Maire est habilité à prendre toutes les dispositions nécessaires à la liberté, à la sécurité et à la commodité de la circulation, comme pour un chemin rural (L.161-3). En absence de références cadastrales, la DDAF des Pyrénées Orientales, qui a étudiée la question, note que le droit de propriété des riverains peut entrer en conflit avec les droits d'usage locaux si la

circulation n'y a pas été interdite par les intéressés et qu'il s'établisse de fait une affectation à l'usage du public.

Ces itinéraires peuvent être requalifiés en pistes DFCI de statut protégé à trois conditions : reconnaissance du droit de passage par les propriétaires riverains, prise en compte des ouvrages dans le Plan de massif et existence d'une maîtrise d'ouvrage DFCI publique.

Dans plusieurs communes méridionales, les chemins créés à l'occasion du remembrement ont été intégrés sans difficulté à la voirie DFCI de massif. Cette intégration a été d'autant plus facile que la conception du remembrement a pris en compte la nécessité de cloisonner des massifs combustibles trop étendus (exemple de la commune de Langlade dans le département du Gard).

Le statut juridique des chemins d'exploitation et de remembrement est nettement celui d'une indivision entre propriétaires privés qui bénéficient d'un droit d'usage exclusif. L'intégration de ces deux catégories de chemins dans un dispositif DFCI nécessite de ce fait une reconnaissance d'utilité publique à formaliser correctement

En conclusion, la mission déconseille l'inscription de servitudes de passage dans les terrains soumis au régime forestier, elle recommande toutefois que les aménagements forestiers et le PDPFI soient harmonisés entre eux ; **elle préconise aussi la signature de conventions administratives entre les collectivités publiques qui exercent la maîtrise d'ouvrage DFCI, les propriétaires forestiers publics et l'ONF pour prévenir tout conflit d'usage.**

Avant toute décision d'aménagement, il est recommandé d'examiner les conditions d'intégration des chemins ruraux, d'exploitation ou de remembrement aux itinéraires DFCI vis à vis de conflits d'usages possibles et de n'y consacrer des crédits spécialisés DFCI qu'au cas par cas.

2.2 Les forêts mises en Associations syndicales autorisées

Cette situation est exclusive dans le massif landais et connue dans le grand Sud-ouest, jusqu'en Lozère.

Il n'a jamais été institué de procédure inspirée de l'article L 321-5-1 du CF pour construire, ou stabiliser le statut de pistes DFCI dans les Landes (DUP ou DIG). La spécificité locale tient au fait que la maîtrise d'ouvrage des travaux est systématiquement confiée aux associations syndicales autorisées des propriétaires forestiers en application des ordonnances du 28 avril 1945 et du 2 juillet 2004 :

L'ordonnance de 1945 concerne les départements de la Gironde, des Landes et du Lot-et-Garonne où 300.000ha de forêts furent détruits entre 1943 et 1949. Elle prescrit l'exécution de travaux d'intérêt général pour la mise en valeur des landes, sur une liste de communes dressée par l'Etat en concertation avec les élus locaux et les propriétaires des forêts. Ces travaux peuvent comporter la construction de routes, pistes forestières, pare-feux et points d'eau. Il est prévu que les ouvrages soient remis à des associations intercommunales obligatoires constituées sur décret en Conseil d'Etat. L'entretien des ouvrages est confié à des ASA de DFCI sur le modèle prévu par la loi du 26 mars 1924 et la levée de cotisations proportionnelles aux surfaces défendues est prévue à cet effet. Les ASA sont organisées d'après l'ordonnance de juillet 2004 qui leur accorde le statut d'établissements publics à caractère administratif. Le droit reconnu aux EPA est attaché aux immeubles compris dans leur périmètre de compétence et non à leurs propriétaires successifs. Les projets de statuts des ASA sont soumis de ce fait à des enquêtes publiques de sorte que le régime des servitudes

d'établissement, d'aménagement et de passage prévu aux L. 151-1 à 23 du Code Rural et L. 321-5-1 du Code Forestier leur est directement applicable suivant un mécanisme désormais bien rôdé. C'est la raison pour laquelle le préfet des Landes, par exemple, est fondé à réglementer la circulation sur les voies de DFCI par de simples arrêtés dont la mission a pris connaissance.

Il ressort de ces textes que les autorisations accordées par les propriétaires forestiers à des associations syndicales de DFCI entraîneraient l'application d'un mécanisme juridique qui rend pratiquement impossible la fermeture de ces itinéraires par leurs propriétaires. Cette stabilité résulte d'une parfaite adéquation entre le système landais et les spécificités de cette économie forestière exceptionnelle. Elle doit son succès à la solidarité et à l'adhésion individuelle de l'ensemble d'une population forestière qui possède et gère la forêt landaise.

Ce dispositif, actuellement encore équilibré, est-il en mesure de résister à l'érosion des bilans économiques forestiers, qui pèse sur la productivité et affaiblit inexorablement la capacité d'investir en forêt ?

A titre d'exemple, il est à craindre que la fonction forestière de production résiste mal à la spéculation foncière qui fragilise les zones boisées au contact des grandes agglomérations ou de la côte touristique. L'aléa « incendie de forêt » prend une dimension exceptionnelle dans ces interfaces où les outils forestiers classiques de prévention trouvent rapidement leurs limites d'efficacité.

A l'opposé, on peut s'interroger sur le destin des propriétés ravagées par la tempête de 1999, où les propriétaires n'ont pas eu les moyens (ou la force), de rétablir pleinement la fonction productive des bois. La surface de forêt landaise ravagée par cette tempête a été estimée à 150.000 hectares. Les récoltes et les travaux de reconstitution restent à y faire sur le tiers, si cela est fait un jour.

Comment préjuger pour l'avenir, de la vigueur des ASA et du statut des équipements DFCI attachés à ces milieux en déséquilibre ?

La mission recommande en conséquence qu'une réflexion soit conduite sur la réactivité des ASA dans les massifs boisés au contact des grandes concentrations de populations et dans tous les secteurs incomplètement restaurés après la tempête de 1999.

2.3 Les servitudes de passage

Plusieurs départements méditerranéens ont entamé un programme d'inscription de servitude sur les équipements DFCI inscrits à leurs plans départementaux de protection des forêts contre l'incendie. Les dossiers correspondants sont pris en compte et subventionnés par le Conservatoire de la forêt méditerranéenne depuis une dizaine d'années. Dans le département des Alpes Maritimes, qui a initié le mouvement, la DDAF a déjà constitué 9 dossiers de servitude avec enquête publique (pistes de plus de 6 mètres de large) et 13 dossiers « allégés », c'est-à-dire sans enquête publique, pour des pistes de moins de 6 mètres de largeur. D'autres départements ont suivi cet exemple : nous verrons plus loin, dans le chapitre consacré à la programmation de ces travaux, que l'identification d'un maître d'ouvrage à la fois habilité à recevoir une servitude et volontaire pour s'investir dans cette responsabilité peut être délicate et parfois bloquante.

Le retour d'expérience retiré de ces premiers dossiers et les nombreuses études ou thèses consacrées à cet objet (voir chapitre I) ont permis à la mission d'en effectuer une

synthèse juridique qui débouche sur un scénario de travail stabilisé dont nous allons détailler la chronologie et les points forts. L'opération débute nécessairement par la mobilisation d'un maître d'ouvrage – Conseil général, commune ou syndicat de communes – qui prend l'initiative (ou accepte) de demander par délibération, la création d'une servitude sur un itinéraire DFCI dont il assume généralement déjà la maintenance.

Rappelons que les servitudes administratives d'origine DFCI permettent à leurs bénéficiaires d'y réaliser les ouvrages nécessaires à leur usage et à leur conservation (suivant l'article 697 du Code civil). Les ouvrages sont exécutés et entretenus aux frais du bénéficiaire (Article 698). Beaucoup de départements ont identifié une collectivité territoriale qui accepte de recevoir la servitude (Conseil général, Syndicat Mixte, Syndicat intercommunal à vocation unique ou commune). Mais il existe aussi des vides lorsque le maître d'ouvrage des travaux ne souhaite pas s'engager dans la démarche juridique. Il n'est pas facile d'expliquer aux collectivités souvent inquiètes que la servitude protège juridiquement les maîtres d'ouvrage contre d'éventuels recours de tiers vis-à-vis de projets susceptibles d'être détournés de leur finalité.

Nous résumons ci-dessous les principales étapes de l'instruction d'une servitude, en insistant sur les formalités qui conditionnent la validité de la procédure.

Préparation du dossier

Sa composition n'appelle pas d'observation dans la procédure dite « allégée » (bande de roulement inférieure à 6 mètres de largeur **et** assiette asservie de largeur inférieure à 10 mètres). Le dossier comprend classiquement les données relatives à la situation, à l'intérêt et aux caractéristiques de l'ouvrage, les plans, le rapport d'impact et les renseignements cadastraux avec noms –vérifiés- des propriétaires. Il est indispensable d'y démontrer que la servitude contribue à « assurer la continuité des voies de défense contre les incendies ».

La procédure peut nécessiter une enquête publique (bande de roulement supérieure à 6 mètres de largeur **et/ou** largeur asservie supérieure à 10 mètres). Le dossier sera alors renforcé pour satisfaire à certaines exigences légales ou réglementaires :

- Respect du contenu minimal (R-11.3 du code de l'expropriation) ;
- Notice et plans (R-321.27 du Code forestier) ;
- Etude d'impact (L-122.1 du Code de l'environnement).

Demande officielle du bénéficiaire

Il peut arriver qu'une collectivité territoriale prenne l'initiative de la démarche et mobilise l'administration pour l'assister. Inversement, le projet peut être conçu dans un service déconcentré de l'Etat, qui recherchera alors un porteur. Dans les deux cas, la structure bénéficiaire de la servitude doit en solliciter l'inscription par délibération et autoriser son maire ou son président à signer toutes les pièces relatives à l'instruction.

Présentation du dossier

Le préfet adresse le dossier technique aux communes et à la Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA). Le dossier est rendu public, avec certificat d'affichage, pendant deux mois. Une publicité en est également faite dans deux journaux régionaux (ou locaux diffusés dans tout le département). Certaines DDAF mettent un agent forestier à la disposition des communes pendant la phase de consultation.

Bien que la servitude de débroussaillage des bordures des équipements DFCI soit automatiquement et légalement exigible, l'administration a intérêt à en avertir les riverains au moment de l'inscription de la servitude. Il faut ajouter que la majorité des dossiers instruits vise des équipements déjà établis sous le régime des anciennes autorisations de passage précaires, écrites ou verbales.

Les riverains n'ignorent généralement pas les contraintes du débroussaillage qu'ils subissent et acceptent déjà, mais cette information présente l'intérêt d'établir ou d'entretenir des relations de confiance avec eux. Elle est surtout indispensable lorsque la profondeur débroussaillée atteint des parcelles non grevées par la servitude de passage. Dans cette situation, il est fortement recommandé de faire figurer la servitude de débroussaillage dans le dossier d'instruction.

La CCDSA dispose également de deux mois pour faire connaître sa position.

Lorsque la procédure nécessite une enquête publique, le préfet désigne un commissaire enquêteur par arrêté. Cette phase de l'instruction est développée dans l'encadré suivant.

L'enquête publique

Elle obéit aux dispositions des articles R 11.1 à R 11.14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (avis du préfet publié dans deux journaux, quinze jours avant l'ouverture, affichage en mairies avant et pendant l'enquête, dont la durée recommandée est de un mois). Les conclusions du commissaire enquêteur sont remises au préfet et aux maires, puis rendues publiques. Le rapport doit faire état des observations et contre propositions déposées par le public, ainsi que des réponses apportées par le maître d'ouvrage. Parmi les observations recueillies, il arrive par exemple que certains riverains assortissent leur accord d'une demande de bornage, théoriquement facultative.

Ils peuvent également demander le versement d'une indemnisation compensatrice, dont l'appréciation reste assez subjective. Consultés sur le mode de calcul, certains services de Domaines affirment que le montant d'une telle indemnité doit rester inférieur à la valeur foncière du terrain asservi.

Avis et propositions finales de la DDAF

A l'issue des formalités de publicité, beaucoup d'affaires sont transmises au préfet sans observations particulières. Cela ne dispense pas les services déconcentrés d'assortir le

dossier de recommandations qui seront utiles à une bonne application de l'arrêté préfectoral créant la servitude :

- Dans l'identification des bénéficiaires de droits de passage sur ces voies, il est recommandé de clarifier le statut des « ayants droit » des propriétaires, qui constituent une source d'ennuis futurs si cette notion est restée trop floue ;
- Il faut mentionner l'existence éventuelle de la servitude de passage nécessaire à l'enlèvement des bois, prévue en zone de montagne par l'article L 321.5.1 du Code forestier (territoires délimités par décrets dans les Alpes, la Corse, le Massif Central et les Pyrénées) ;
- Il est intéressant de prévoir le transfert automatique de la servitude aux communes de situation en cas de disparition administrative du bénéficiaire (les communes pourront ensuite rétrocéder leurs droits à une autre entité habilitée ou les conserver).

Publication de l'arrêté préfectoral

La publicité est portée par trois vecteurs :

Publicité collective : Notification aux maires et affichage dans les mairies (Deux mois avec certification) ; transmission au Conseil général et aux services déconcentrés de l'Etat, par exemple, à la DDE qui pourra ainsi faire figurer la servitude dans les dossiers d'urbanisme et compléter les porter à connaissance ;

Publicité aux propriétaires : A la diligence des maires, par courrier recommandé à tous les propriétaires concernés, établissement d'un compte-rendu après réception des accusés de réception ;

Publicité administrative : Dans le recueil des actes administratifs de la Préfecture.

Il faut ajouter que l'arrêté, pour être appliqué, sera suivi d'un arrêté complémentaire réglant les problèmes de police (circulation et usages abusifs).

Inscription hypothécaire

Cette inscription résulte des articles 28 et 36 du décret du 4 janvier 1955 sur la publicité foncière et de l'article 73 du décret du 14 octobre 1955 relatif à l'information des usagers des décisions administratives qui tendent à limiter l'exercice du droit de propriété. En cas de mutation des terrains sur lesquels a été instituée une servitude, les nouveaux propriétaires seront informés de son existence.

Plusieurs services déconcentrés ont souligné la complexité des fichiers immobiliers à manipuler, ce qui alourdit beaucoup les actes de constitution de servitude. Cette faculté d'inscription n'a d'ailleurs pas été rendue obligatoire par la loi. La mission a observé que les services instructeurs procèdent rarement à une inscription, préférant conserver dans leurs archives la preuve que la publication de l'arrêté préfectoral a bien été faite selon les règles. Ils s'en dispensent pour réduire la durée de traitement des dossiers mais également pour des raisons économiques : bien que le coût d'inscription soit relativement minime, celui-ci est perçu pour chaque parcelle grevée, ce qui peut produire au final des dépenses non négligeables difficiles à subventionner (10 à 15% du budget de l'opération dans le département de l'Aude). Le mode de calcul des droits prévoit pourtant des exonérations

partielles au titre de l'article 1045-I du Code Général des Impôts que les services ne savent exploiter.

La procédure d'inscription au hypothèques n'en présente pas moins de l'intérêt dans le cas des bois et forêts proches des agglomérations ou des sites très touristiques, qui sont exposés à une forte spéculation foncière.

De toutes façons, il faut souligner que cette formalité, qui rebute généralement les services instructeurs, est pourtant la seule qui garantisse l'information des acheteurs successifs de parcelles grevées et la pérennité d'existence juridique des équipements.

Conclusion sur la procédure de servitude publique

La mission a pris connaissance de plusieurs publications, travaux juridiques, dossiers réels, guides méthodologiques et diaporamas pédagogiques locaux pour tracer un canevas de procédure sous une forme facile à transposer. La méthode de pérennisation des itinéraires DFCI par inscription d'une servitude de passage est connue dans le Sud-est de la France où elle paraît particulièrement bien adaptée à la problématique méditerranéenne. Il semble aussi que la procédure d'inscription de servitude commence à rencontrer des difficultés croissantes dans les franges forestières périurbaines, où la spéculation foncière paralyse tous les modes d'exploitation rurale du territoire.

La mission recommande en conséquence l'élaboration d'un guide technique, soit au plan national, soit par le biais de modèles rédigés au niveau des zones de défense ou des régions, après validation juridique avec les autres départements ministériels (la seconde formule paraît plus simple à mettre en œuvre). Des mesures incitatives sont à prévoir dans les départements où il est actuellement difficile, voire impossible de mobiliser un porteur de servitude. Les formalités d'inscription aux hypothèques doivent être simplifiées et les exonérations sont à clarifier pour rendre cette forme de publicité aussi attractive que possible.

Une autre piste relative à la publicité des nouvelles servitudes peut consister à en obtenir l'inscription dans les documents d'urbanisme (Les DDE qui ont pu être consultées sur la faisabilité de la procédure ne font pas état de difficultés pour y souscrire).

2.4 – Les travaux de DFCI déclarés d'intérêt général (DIG).

La DIG n'a guère été mise en œuvre sur le terrain dans les domaines de la DFCI. Son objet prélude surtout à l'exécution de travaux sur des fonds privés : il faut noter que jusqu'à présent, ces travaux ont plutôt été conduits sur la base de simples autorisations de passage, rarement refusées. Cette facilité apparente était entretenue par la convergence de plusieurs sources de financements publics, qui ont couvert et encouragé la construction généralisée de pistes DFCI, au moins jusqu'en 1995, époque des premiers gels budgétaires.

Le resserrement des crédits d'investissement DFCI depuis la fin du XX^e siècle révèle l'impossibilité de maintenir à des normes techniques suffisantes la totalité du réseau construit en moins de deux décennies. Les rédacteurs des PDPFI sont donc contraints de déclasser une partie du réseau pour concentrer leurs crédits de maintenance sur des noyaux stratégiques durcis par des entretiens réguliers et protégés par un statut juridiquement renforcé. Dans ce

contexte, il semble que les avantages présentés par une action en DIG ne répondent pas aux besoins actuels d'un réseau important dont les besoins vont moins à l'extension qu'à un « durcissement » et à une maintenance aux normes de sécurité.

Pour autant, cette tendance ne devrait pas marginaliser un outil qui peut apporter des réponses intéressantes à certains projets dans lesquels les pistes ne constituent qu'un volet partiel. La DIG offre en effet la possibilité de faire participer aux dépenses de premier établissement et d'exploitation les personnes qui tirent un intérêt des travaux (Article L 151-36 du Code rural). Elle facilite en outre la constitution de groupements d'intérêts dont les membres ne seraient pas tous habilités à gérer une servitude d'utilité publique.

Les premières initiatives rencontrées par la Mission portent sur la restauration de forêts incendiées par la DDAF des Bouches-du-Rhône.

Nous souhaitons également évoquer le cas des Grandes Coupures Stratégiques (GCS), qui combinent des contrôles de biomasse (sylviculture, pastoralisme et débroussaillage) avec l'installation de points d'eau multifonctionnels (DFCI et pastoralisme), l'installation de pistes à vocation mixte (DFCI et pastorale), la pose éventuelle de clôtures, etc. Ces équipements complexes participent directement à la prévention des grands incendies tout en préservant certaines formes d'agriculture de montagne. Il est pratiquement impossible de leur assigner un statut juridique spécifique. Les pistes de desserte y remplissent simultanément des fonctions de DFCI et d'exploitation agricoles, théoriquement incompatibles en termes de servitude finalisée. Le pilotage de ces ouvrages associe des professions très variées autour des acteurs traditionnels de DFCI (Sylviculteurs, sapeurs-pompiers, organisations agricoles, chercheurs). Un tel groupement n'est pas habilité à bénéficier d'une servitude publique, du fait de sa composition elle-même et par la nature des investissements gérés, qui ne répondent pas à l'exigence légale de continuité des itinéraires de pistes DFCI spécialisées.

Une autre ouverture paraît également intéressante dans l'ouverture et dans l'entretien des « bandes de sécurité » débroussaillées nécessaires aux chemins ruraux **dont le déclassement est impossible**, mais qui constituent localement la seule opportunité de passage.

Il serait intéressant de vérifier qu'une action en DIG est capable de couvrir les besoins de ces équipements particuliers. La mission recommande une expérimentation ponctuelle sur la base du volontariat des gestionnaires, qui permettrait d'évaluer l'aptitude des chantiers DIG à garantir une pérennité juridique aux aménagements de prévention agro/sylvo/pastoraux et à certains chemins ruraux non déclassés.

2.5 Quelques situations particulières

Plusieurs périmètres de protection et de reconstitution forestière ont été créés dans des zones d'aléa, et d'enjeux très forts. En région méditerranéenne existaient par exemple ceux de la Narbonnaise, des Cévennes à pin maritime (englobant les sites d'exploitation du charbon), les Calanques, Sophia-Antipolis, les Maures... Un seul site, dans les Maures, fut clairement déclaré d'utilité publique (3 février 1971). La servitude fut considérée comme un « cadre de travail » puisque aucune expropriation n'y a été prononcée. La vocation expérimentale de ces périmètres permettait l'implantation d'outils de prévention dont les experts souhaitaient mesurer l'efficacité : des pistes bien sûr, mais également des plantations de vignes en coupures stratégiques et de grands plans d'eau.

Les pistes DFCI du périmètre des Maures constituent un véritable casse-tête juridique. Comme dans les autres périmètres d'ailleurs, leur construction par la seule volonté de l'Etat a fortement exposé l'administration en matière politique, stratégique et financière. Les collectivités territoriales et les riverains, dans leur rôle de spectateurs, furent les usagers de ces équipements et ils s'érigèrent parfois en critiques exigeants lorsque ces voies « domaniales » étaient mal entretenues ou lorsque les bilans de campagnes d'incendies furent mauvais. Il a fallu plus de vingt ans pour créer les conditions politiques, juridiques et économiques permettant de répartir les responsabilités de façon équilibrée entre les différents partenaires de l'aménagement du territoire. Les équipements de DFCI des anciens périmètres furent ensuite banalisés et le statut juridique des ouvrages doit entrer dans le droit commun.

Toutefois, le classement en DUP du périmètre de Maures conférait à ce site une éminence qui a résisté à l'érosion de l'histoire. L'administration a poursuivi la maintenance des pistes sur la base de taux privilégiés (parfois à 100% sur l'ancien titre V du budget de l'Etat) de façon à honorer ses engagements anciens. Dans le même temps se mettaient en place des syndicats intercommunaux de DFCI dont les périmètres mordent largement sur l'ancien périmètre DUP, de sorte que règne maintenant une certaine confusion juridique et géographique. L'Etat n'ose pas se retirer définitivement d'une structure qui a vécu mais cette sortie apparaît pourtant inéluctable aux services déconcentrés qui ont maintenant hâte de « tourner cette page ». La meilleure façon d'y parvenir est d'instruire le statut de ces pistes de façon classique, l'Etat devant y honorer ses responsabilités dans le respect des plans d'action issus du Plan départemental de protection des forêts contre l'incendie qu'il a signé.

Le problème des retenues d'eau est nettement plus délicat. Ces ouvrages illustrent bien l'intérêt mythique de la présence de l'eau sur ces terres alternativement desséchées ou noyées sous les orages. Le stockage d'eau tactique s'effectue aujourd'hui sur des critères très précis ajustés aux besoins des engins porteurs (bombardiers, hélicoptères et camions feux de forêts). Le volume des retenues aménagées est calculé en fonction du retour d'expérience. Les fronts d'incendie sont très mobiles et les aménagements de citernes privilégient des implantations multiples en bordure de pistes DFCI plutôt que des réserves énormes, difficiles d'accès et très largement excédentaires aux besoins de quelques heures. Les bombardiers d'eau s'alimentent sur des plans d'eau beaucoup plus dégagés que les barrages locaux (Mer, grands fleuves et très grands barrages). Les hélicoptères sont capables de pomper dans des citernes spéciales. L'expérience a montré l'inutilité des barrages moyens.

L'entretien de ces ouvrages maintenant intégrés au paysage est devenu impossible, faute de moyens financiers et de personnel qualifié en DDAF. Certains sont très grands : la hauteur de la digue des Escarets a été réglée très exactement à 19 mètres pour échapper à la réglementation qui frappe les grands barrages. Mauvais calcul, qui permet certes de s'affranchir des servitudes de sécurité mais qui n'enlève rien aux conséquences d'une rupture éventuelle de l'ouvrage. Sur le plan juridique, la situation est encore plus complexe puisque la digue appartient seule à l'Etat, le plan d'eau ayant été « autorisé » par les propriétaires privés de l'amont. Il est évident que la régularisation de ces ouvrages « moyens » peut consister à les vider et à détruire les digues, ou à les proposer à des exploitants (eau potable, tourisme) qui ne se bousculent pas.

Nous évoquons rapidement le cas des tours de guet construites en matériaux classiques. Il semblerait étrange à la mission que les maîtres d'ouvrage aient pu se contenter d'autorisations écrites pour édifier des immeubles coûteux qui nécessitent des permis de construire. La maîtrise foncière de ces situations doit être absolue (forêts publiques, achat ou expropriation du terrain d'emprise dans les autres cas). Le statut juridique des pistes d'accès de service doit être sécurisé exactement de la même façon que pour les pistes DFCI.

2.6 Conclusion du chapitre II

La pérennisation de tout itinéraire DFCI sera réglée sur la totalité de l'ouvrage, annexes comprises, entre les deux extrémités de raccordement avec la voirie publique. L'éventail des solutions juridiques disponibles doit permettre le traitement de tous les problèmes qui ne présentent pas des difficultés exceptionnelles. Un itinéraire complexe pourra associer différents modes de pérennisation à la suite les uns des autres. Ce genre de montage ne présente pas d'inconvénient stratégique mais il complique d'autant plus le suivi administratif des ouvrages que la rareté des inscriptions de servitudes aux hypothèques ajoute un second point de faiblesse à la capacité de survie des dossiers. C'est la raison pour laquelle les ouvrages qui ont été juridiquement normalisés doivent être identifiés sur le SIG avec rigueur et précision (codage et numérotation au minimum). Outre les performances techniques classiquement affichées, les données attributaires qui apparaissent sur les SIG doivent faire état du statut juridique des ouvrages, éventuellement détaillés en tronçons.

La mission a constaté que la pérennisation attendue repose effectivement sur l'archivage des preuves de la publication des documents créant les servitudes ou les classements d'emprises. Cette conservation est prévue dans les services déconcentrés de l'Etat et dans les archives des maîtres d'ouvrage. Avec le temps et la rotation des emplois, il est à craindre que ces dossiers, rarement consultés, tombent dans l'oubli. Chaque mutation foncière peut alors remettre l'édifice juridique en question. Cette menace serait accrue en contexte de spéculation foncière nécessitant une prévention forte dans un milieu forestier exposé.

La mission recommande en conséquence que les pistes et les équipements DFCI juridiquement classés qui ne sont pas encore enregistrés aux Hypothèques soient inscrits et figurent très rapidement dans les documents d'urbanisme au titre des servitudes diverses (PLU).

Chapitre III

LA SITUATION CONTRASTÉE DES RÉGIONS

Nous avons conduit des enquêtes dans les départements concernés par l'article L 321.6 du Code Forestier (Déplacement en région ou demande d'informations écrites par département). La qualité des retours varie beaucoup d'un département à un autre, ce qui nous conduit à graduer le degré de motivation des services entre quatre seuils :

- . Les départements qui se sont appropriés la problématique du statut juridique des équipements DFCI : les responsables y travaillent et ils proposent des plans d'action (une douzaine de départements) ;
- . Les départements qui connaissent cette problématique mais rencontrent des difficultés pour mobiliser des maîtres d'ouvrage (6 départements) ;
- . Les départements qui n'ont pas terminé l'identification et le recensement des pistes DFCI (5 départements moyennement exposés au risque d'incendie) ;
- . Les départements qui ne répondent à aucune sollicitation écrite, même renouvelée (deux).

3.1 – La région Provence-Alpes-Côte d’Azur

Fortement exposés au risque d’incendie, les départements de la région PACA ont initié la procédure de pérennisation des itinéraires dans le sillage de celui des Alpes Maritimes où les premiers dossiers remontent à plus de dix ans. Ils sont en cela fortement soutenus par la présence sur leur territoire, d’organismes d’état-major déterminés comme la Délégation à la Protection de la Forêt méditerranéenne, le Commandement Opérationnel de Zone, l’Entente interdépartementale et l’Ecole de la Sécurité Civile de Valabre. La DRAF, les DDAF et la Direction territoriale ONF « Méditerranée » sont des relais actifs très soutenus par le Conseil régional PACA et par la plupart des conseils généraux.

La région comporte 17.000Kms de pistes normalisées (15% en catégorie I, 40% en catégorie II, le solde en III^e catégorie). La maintenance de ces itinéraires aux normes arrêtées par le Préfet de la Zone de Défense Sud est assurée suivant des montages financiers assez homogènes (Etat + U.E., collectivités territoriales –CT-) et l’entretien courant est porté par les CT, relayées par les unités de Forestiers Sapeurs, quand il en existe.

En dehors des forêts qui bénéficient du régime forestier, une cinquantaine d’itinéraires sont déjà protégés (ou en passe de le devenir) par inscription de servitude sous maîtrise d’ouvrage des CT (Communes, syndicats intercommunaux à vocation DFCI ou Syndicat mixte vauclusien). Plusieurs conseils généraux des grands départements urbanisés ou industriels craignent que la centralisation – à leur niveau – des outils de prévention DFCI ébranle leur cohérence par suite de leur rattachement à différentes directions techniques des collectivités territoriales (Pistes DFCI intégrées à la Direction des routes, Grandes coupures de combustible à l’Environnement, SIG à l’aménagement du territoire, patrouilles forestières aux SDIS par exemple), ce qui nuirait à la lisibilité globale de la prévention. Cette remarque vaut dans les autres régions et elle explique l’engagement préférentiel des communes et de leurs syndicats dans les maîtrises d’ouvrage relatives aux équipements DFCI.

Le cas de la Montagne se pose de façon particulièrement claire en région PACA. Des pistes très coûteuses ont été construites en zone alpine où l’accès aux massifs forestiers sensibles est vital pour détecter et combattre les incendies qui remontent rapidement depuis les fonds des vallées (cas de la Durance). Accélérés par l’effet de pente, les feux peuvent induire de gros dégâts dans les reboisements RTM et détruire durablement le paysage. En dépit de leurs surfaces parfois modestes, certains d’entre eux ont longuement marqué leur passage :

- Saint André des Alpes (04), 1950ha en 1982 et 508ha en 1989 ;
- Pierrevert/Manosque (04), 617ha en 2002 ;
- Barcelonnette (04), 240ha en 2002 ;
- Réotier (05), 150ha en 1993 ;
- Argentière-la-Bessée (05), 245ha en 2003.

Toutes les pistes construites dans ces terrains difficiles sont inévitablement à vocation multiples (DFCI, exploitation forestière, pastoralisme, désenclavement). Les problèmes relatifs au statut juridique et aux usages doivent y être étudiés avec soin. Le simple retrait d’une autorisation de passage peut geler un itinéraire complet sans que le contournement de l’obstacle soit topographiquement possible. La sécurisation des emprises est réellement prioritaire ; les droits de circulation reconnus aux riverains et à leurs usagers doivent être patiemment inventoriés et arbitrés, de fréquentes mésententes locales ayant compliqué leur reconnaissance et leur exercice (Information communiquée par la DT de l’ONF).

Pour autant, les recours devant les tribunaux administratifs restent actuellement en nombre très limité (Lubéron, un cas recensé devant le TA de Marseille).

3.2 – La Corse

Après une décennie de recherches et d'expérimentation, la conception et les grandes lignes de l'équipement DFCI du territoire corse sont maintenant stabilisées.

En 2000, les pointages demandés par la Cour des Comptes avaient révélé la lenteur de la consommation des crédits d'investissement délégués sur le Conservatoire de la Forêt méditerranéenne (CFM). A l'époque, la mobilisation de maîtres d'ouvrage locaux semblait encore difficile pour réussir la prise en compte de chantiers relativement importants, qui nécessitent une reconnaissance politique et un engagement financier. L'idée de pistes spécialisées n'avancait guère, notamment dans le nord de l'Ile.

En Corse du Sud, les services se sont orientés assez tôt vers la création de grandes coupures de combustibles. D'abord baptisées « LICAGIF » (*Lignes de Combat préparées à l'Avance contre les Grands Incendies de Forêts*), elles sont destinées à limiter le développement des grands incendies. Ces ouvrages complexes valorisent utilement les acteurs de la prévention des incendies : Services de l'Etat (DDAF et ONF), de la collectivité territoriale (ODARC) et du département (Forestiers Sapeurs), éleveurs motivés. Dans ce contexte, la piste apparaît plutôt comme un outil intégré à la grande coupure et non comme un équipement juridiquement isolé. C'est la coupure entière qui doit être reconnue et non la piste de service qui la dessert. La maintenance des emprises de ces LICAGIF repose sur la volonté des acteurs de l'aménagement qu'il faut pouvoir mobiliser autour d'un plan d'action régional.

Depuis mars 2006, la Corse s'est dotée d'un plan régional de prévention des incendies qui remplace les deux plans départementaux antérieurs. : Ce « Plan de Protection des Forêts et des Espaces Naturels contre les Incendies » (PPFENI) décline neuf axes d'actions :

- Diminution du nombre de mises à feu ;
- Réduction des surfaces parcourues par les incendies ;
- Limitation des effets de l'incendie sur les espaces forestiers remarquables ;
- Protection des zones urbanisées ;
- Protection des personnes en milieu naturel ;
- Pérennisation des équipements et recensement**
- Contribution de l'agriculture et de l'aménagement de l'espace à la prévention des incendies
- Amélioration de la connaissance du phénomène incendie
- Aménagements après incendie.

Les normes des infrastructures DFCI y sont définies et leur planification est prévue dans les documents correspondants à l'échelle de la micro-région : PLPI (Plan Locaux de Prévention des Incendies), PRMF (Protection Rapprochée de Massifs Forestiers) pour les milieux naturels remarquables et PPRif (Plan de Prévention des Risques incendie de forêt) pour les zones urbanisées.

Les documents de planification sont validés par la Sous-commission départementale « feux de forêts » après consultation des élus locaux. Dans le département de la Haute Corse, l'évaluation stratégique en cours nécessite encore trois années pour couvrir la totalité du territoire. La maîtrise d'ouvrage (habituellement communale) rencontre des problèmes d'implantation d'ouvrages connexes (hydrants, signalétique et dispositifs de fermeture).

LE 6^{ème} axe du PPFENI est consacré au statut des équipements parce qu'actuellement, la presque totalité des infrastructures a été créée sur la base de simples accords amiables délivrés par les propriétaires des parcelles foncières traversées. Les ouvrages sont donc susceptibles d'être remis en question à tout moment par les propriétaires des terrains. **La mission souligne l'importance de l'accompagnement financier des mesures destinées à sécuriser le statut juridique des équipements de DFCI.**

En Corse du Sud, quatre arrêtés de servitude ont déjà été signés par le Préfet et quatre nouveaux dossiers se trouvent à l'instruction. En Haute Corse, ce sont 14 procédures identiques qui ont été menées à leur terme. Les servitudes correspondantes sont prises en charge par les communes (15 dossiers), par des syndicats intercommunaux (2 dossiers) et, fait nouveau, par des Associations Syndicales libres (*Dossier de Sorio, au profit de l'ASL « A Quercetta »*). L'administration souligne que l'intervention de ces associations syndicales pourrait faciliter la transcription des servitudes aux hypothèques dans les massifs fortement touchés par l'indivision, grâce au nouveau décret N° 2006-504 du 3 mai 2006 dont l'article 9 stipule que « *Si le terrain est indivis, la notification est valablement faite à celui ou ceux des co-indivisaires mentionnés sur la documentation cadastrale, sauf à ces derniers à faire savoir qu'ils mandatent tel autre d'entre eux pour les représenter* ».

Les anciennes LICAGIF, plus simplement renommées « Zones d'Appui à la Lutte » (ZAL), constituent des ensembles indissociables d'espaces débroussaillés, pistes ou routes publiques et réserves d'eau dont la pérennisation juridique peut être obtenue de plusieurs façons (Servitude après enquête publique, servitude simple pour les équipements doublés de conventions de pastoralisme en zone agricole ou travaux DIG).

Les services forestiers ont chiffré les frais de procédure à 1000 euros par dossier pour un programme de travail évalué à 40 hommes/jour par an, en DDAF, au cours des années à venir.

3.3 – La région Languedoc-Roussillon et l'Ardèche

Avec l'Ardèche, qui en faisait partie autrefois, le grand Languedoc est souvent comparé à un amphithéâtre dont les gradins regardent le grand delta rhodanien et la mer. Les départements occupent les étages, depuis la frange côtière jusqu'aux niveaux montagnard et subalpin. Il est géographiquement logique de séparer l'étude des gradins inférieurs (Garrigues et chênaies sèches) de celle des étages élevés (Plateau ardéchois, Cévennes, Sommail, Sidobre, Montagne Noire et contreforts pyrénéens).

Le risque d'incendie est très élevé en bas (climat thermo méditerranéen, forte urbanisation, activités touristiques), où les enjeux forestiers de protection dominent largement l'économie du bois. L'aléa diminue en altitude où le rôle des forêts s'affirme dans l'écologie de montagne et dans l'économie.

En zone thermo méditerranéenne, les itinéraires DFCI sont portés par des collectivités territoriales très urbanisées dont la vision forestière reste très encadrée. En montagne, la couverture boisée est presque continue. Les pistes forestières spécialisées en DFCI sont à la charge de communes très étendues et beaucoup moins peuplées. Leurs groupements ont rarement les moyens d'exercer, seuls, les maîtrises d'ouvrage nécessaires. C'est la raison pour laquelle les conseils généraux cherchent à s'impliquer aux côtés des communes comme en Ardèche, dans l'Hérault ou dans l'Aude. En dehors des forêts qui bénéficient du régime forestier, les collectivités se sont orientées vers l'inscription de servitudes de passage. Les

grandes forêts domaniales d'origine RTM ne sont pas toujours intégrées aux plans de prévention de massifs parce que la sylviculture et les fonctions de protection contre l'érosion sont regardées comme prioritaires. Il faut bien constater que les forêts des Etats ne sont pas toujours éligibles aux crédits européens et que les collectivités territoriales refusent souvent d'en subventionner la protection. Les grands massifs RTM d'altitude vivent souvent à part, exposés à un aléa certes faible, mais dont les conséquences sur les fonctions de protection écologiques et sur le volet économique sont catastrophiques en cas d'incendie d'altitude.

La mission estime qu'en montagne, les itinéraires DFCI doivent être clairement spécialisés comme en zone de collines et qu'un dispositif de maîtrise d'ouvrage adapté doit y assurer le service dans des conditions financières comparables au droit commun.

Le système n'est pas stabilisé dans l'Hérault où les relations entre l'Etat, le Conseil général et les communes ne sont pas équilibrées. L'exemple de ce département illustre bien l'isolement des forêts domaniales, qui sont exclues du dispositif des forestiers sapeurs.

Le système traditionnel des ASA est fortement remis en question en Lozère, où la faible réactivité des propriétaires privés avait déjà contraint les élus locaux à en occuper les présidences. Le Service départemental d'Incendie et de Secours lozérien veut s'imposer dans le contrôle de la politique de prévention forestière et de lutte contre les incendies, ce qui divise les élus et désoriente les services déconcentrés et l'ONF.

La répartition des rôles est équilibrée dans les autres départements. Dans l'Aude et dans le Gard, l'Etat et le Conseil général impriment une politique de voirie DFCI claire, bien relayées par les communes ou par leur syndicats. Un travail intéressant est observé dans les Pyrénées Orientales, où la priorité est donnée aux Avants Monts Pyrénéens, très exposés au risque d'incendie. La relance d'une agriculture de protection passe par la restauration de l'économie du liège, le pastoralisme et la reconversion des anciens chemins d'exploitation semi-publics en pistes DFCI normalisées. Comme nous l'avons noté ailleurs, les forêts domaniales de la zone pyrénéenne interne et l'ONF restent provisoirement à l'écart de ces grands chantiers d'équipement des Albères, des Aspres, des Fenouillèdes et des Corbières méridionales.

Au total, la région languedocienne élargie a conservé 11.000 kilomètres de pistes après plusieurs déclassements d'itinéraires non rentables lors de la conception des plans départementaux de protection contre les incendies. Après une avancée intéressante, l'Hérault marque une pause dans la réflexion locale sur le statut des pistes DFCI. Dans les départements du Gard et l'Aude, les services déconcentrés ont ouvert sept dossiers expérimentaux de servitudes de passage au bénéfice de six communes (Aude) et d'un SIVU (Gard).

3.4.-La région Midi-Pyrénées

La problématique des incendies de forêts y est très contrastée parce que les grands massifs boisés ne sont pas soumis au même niveau d'aléa selon leur situation géographique entre les Pyrénées et le Massif central. Le classement entre massifs exposés à des niveaux de risques « fort », « moyen » ou « faible » est un préalable à toute appréciation des besoins en équipements spécialisés DFCI.

Le département de l'Ariège semble le plus sensible de la région ; il a d'ailleurs connu quelques années difficiles depuis une décennie (44% des communes classées sensibles au feu avec une surface moyenne annuelle brûlée supérieure à mille hectares). Les premiers schémas cantonaux concernent les vallées chaudes du piémont pyrénéen (Les Cabanes, Ax-les-

Thermes et Tarascon sur Ariège). Des itinéraires DFCI y sont déjà hiérarchisés et le problème de leur opposabilité juridique ne tardera pas à émerger.

Dans les autres départements, les PDPFI identifient les massifs d'aléa moyen à fort dans une démarche qui a été encouragée par le SRFB de Midi-Pyrénées. Les massifs reconnus sensibles ne forment pas un dispositif continu ; on les rencontre sur certains versants de la Montagne Noire, du Sidobre et des Grands Causses depuis Millau jusqu'à la région de Gourdon dans le Lot. Toutefois, les départements ainsi concernés n'enregistrent que des surfaces annuellement brûlées beaucoup plus faibles que dans l'Ariège (Cent à deux cents ha).

Dans cette région, la petite voirie publique et les pistes forestières sont largement mises à contribution pour les projets de réseaux DFCI. En Aveyron, l'inventaire propose un tri opérationnel grâce au logiciel « *Network Analyst* » qui permet le calcul des délais de première intervention en fonction des paramètres géographiques locaux. Dans le département du Tarn, les bris de neige et de glaces observés en janvier 2006 sur une enveloppe de 15.000ha entre Montagne Noire et Sidobre ont révélé l'importance opérationnelle des 200 kilomètres d'itinéraires forestiers « toutes fonctions » brutalement paralysés.

La mission recommande la poursuite de l'identification des équipements DFCI, légalement combinés avec l'exploitation forestière en zone de montagne. Elle souhaite le prolongement de cette démarche jusqu'aux solutions de classement dans un modèle de statut juridique.

3.5 – La région Poitou-Charentes

La mission a particulièrement retenu la situation de la côte atlantique, où le niveau de l'aléa est très élevé, compte tenu de la nature des peuplements forestiers et de leur intense fréquentation (tourisme vert, campings, circulation sauvage). Par ailleurs, la destruction des peuplements côtiers par le feu peut relancer l'érosion des dunes de protection du littoral et des îles, en fixation permanente par des travaux forestiers spécialisés depuis un siècle (73 kilomètres de dunes domaniales en Charente maritime).

Les dunes ainsi « fixées » comprennent, en partant du rivage, un premier alignement de dunes « blanches » peu larges (50m en moyenne), une dune grise très plate (100 à 250m) et une dune interne plus ou moins importante (zéro à trois kilomètres). La dune blanche subit une érosion maritime qui peut nécessiter des apports de sable judicieusement choisis et des remodelages de profils transversaux concertés entre les services forestiers et le service maritime de la DDE. Les tempêtes d'avril 1998 et de décembre 1999 en offrent l'illustration.

Le rapport d'inspection « risques naturels » établi en 2003 cite plusieurs incendies importants en 1976 (Côte à La Palmyre, 932 ha), 1980 (Chepniers, 1200ha) et 1990 (Bédénac, 500ha). Les deux derniers concernent des forêts du sud du département, dont les inspecteurs relèvent la sensibilité au feu, où l'aléa s'est aggravé avec les dégâts provoqués par les deux tempêtes « Lothar » et « Martin » de décembre 1999 (en région Poitou-Charentes, selon l'IFN, quarante mille hectares environ ont subi des dégâts supérieurs à 50%, essentiellement en forêt privée).

L'inspection générale relève la création de quelques itinéraires DFCI depuis 1993 dans les massifs les plus exposés de la Charente maritime, mais la rédaction des PDPFI de la région permet de déterminer les besoins et d'en rechercher la satisfaction entre supports fonciers de natures très différentes : chemins ruraux, ASA, ASL, Groupements forestiers, Syndicats intercommunaux. Les autorisations de passage recueillies sont informelles et limitées à des accords tacites ou, plus curieusement, à des cessions pour l'euro symbolique non confirmées par des actes.

Il est toujours difficile de mobiliser un maître d'ouvrage acceptant de recevoir une servitude, les collectivités territoriales ne souhaitant généralement pas s'engager, à l'exception des régions côtières où le travail de l'ONF en forêt domaniale est soutenu par les communes littorales (Cas de la presqu'île d'Arvert par exemple). Dans le cas général, il semble que la faiblesse des moyens financiers ne permette pour l'instant aucun traitement de statut juridique dans les massifs de micropropriétés, nombreuses en Poitou-Charentes.

3.6 – Aquitaine

Le survol du massif landais révèle un parcellaire rural aux contours rectilignes qui suggère des modes de sylviculture assez différents de ceux pratiqués dans les forêts traditionnelles. Dans les pins maritimes, l'importance de la propriété privée et la gestion individualisée des parcelles déterminent une répartition aléatoire des classes d'âges et de l'orientation des lignes de plantation bien visibles sur les photos aériennes, ce qui n'est pas sans rappeler les paysages de grandes cultures ouvertes. C'est aussi la raison pour laquelle le tracé des pistes DFCI s'est affranchi des limites parcellaires pour privilégier l'accès rapide au cœur des massifs et le contournement des redoutables noyaux marécageux. (La doctrine d'intervention sur les feux naissants est maintenant compliquée par l'abandon du guet sur vigie après des accidents dus à la foudre sur une tour de guet et un décès suspect sur une tour par électrocution dans les Landes). La réactivité des secours repose de ce fait encore plus largement sur l'efficacité du réseau des pistes DFCI.

La gestion de ces équipements est assurée depuis 1992 par l'Association régionale de DFCI (ARDFCI) qui coordonne 241 ASA dotées du statut d'établissements publics sur le territoire de 450 communes. Le relais est assuré au niveau départemental par l'Association DFCI de la Dordogne, la Fédération girondine et les Unions départementales des Landes et du Lot-et-Garonne. Ces structures regroupent 60.000 propriétaires forestiers (moitié en Gironde), qui acquittent une cotisation annuelle de 2,3 euros par hectare de forêt. L'ONF a rejoint tardivement ce dispositif et les relations se sont améliorées depuis.

Sur la base de moyens très modestes, l'ARDFCI réussit à maintenir 42.000 Kms de pistes (avec ponceaux et fossés d'assainissement), ainsi que 3.000 points d'eau et 900 forages. Ces équipements sont cartographiés dans un SIG accessible depuis 16 sites dans les DDAF, la DRAF, les SDIS, l'état-major de Zone et l'ONF. Les équipements DFCI sont reportés sur un fond de carte dont la mise à disposition a été négociée avec l'IGN. Le référentiel de base rassemble en particulier les réseaux publics, les différentes formes d'occupation du sol, les hydrants et l'hydrographie.

Depuis Janvier 2006, l'ARDFCI a constitué un Groupement d'Intérêts Publics (GIP) « aménagement du territoire et gestion des risques » qui gère le SIG et assure l'édition des atlas, leur mise à jour et l'impression de cartes. Ce GIP associe les ministères de l'Agriculture, de l'Intérieur et de l'Ecologie, l'ARDFCI, les SDIS, l'ONF et les 4 Unions départementales des ASA.

Dans ce panorama, le retrait relatif des collectivités territoriales résulte de l'intégration difficile des anciens corps de Forestiers Sapeurs landais au sein des nouveaux Services départementaux d'Incendie et de Secours. Dans l'organisation ancienne, les Unions départementales identifiaient clairement ces unités forestières de prévention des incendies dont elles encadraient les travaux et leur financement. La départementalisation et l'augmentation rapide des budgets des SDIS a conduit les Unions à investir directement en forêt le produit des cotisations et des subventions publiques, laissant les collectivités territoriales couvrir les dépenses croissantes de leurs SDIS. C'est dans une ambiance très tendue que les collectivités ont pris la décision de considérer leur participation à la prévention des incendies de forêts comme acquise au budget des nouveaux SDIS.

3.6.1 Equipements forestiers : Relations entre l'Etat, l'ARDFCI et les propriétaires forestiers

Ces relations sont régies par des arrêtés préfectoraux :

Gironde (AP du 11 juillet 2005), article 13-2 (extraits) :

Les ASA de DFCI contribuent à des travaux d'intérêts privés collectifs, participant d'une mission de service public susceptible de bénéficier du code de l'expropriation.....

Ces travaux intéressent principalement :

La création et l'entretien de pistes de défense des forêts contre les incendies qui ont le statut de voies spécialisées non ouvertes à la circulation publique.....

La création et l'entretien de fossés d'assainissement..... ;

La création de points d'eau.....

.....Ces équipements sont répertoriés et leurs secteurs d'implantation sont cartographiés au moyen d'un SIG. Ce référentiel cartographique est arrêté par les ASA ou la Fédération Girondine de DFCI et les SDIS.

Landes (AP du 7 juillet 2004).

Article 18 (extraits)

Les associations syndicales de défense contre les incendies et de remise en valeur de la forêt et leur Union sont notamment chargées d'exécuter ou de faire exécuter les travaux de prévention des incendies de forêt (pistes, fossés d'assainissement,points d'eau.....). Ces travaux peuvent être déclarés d'utilité publique dans les formes prévues par les lois et règlements en vigueur.

Elles peuvent tenir à jour l'inventaire et la cartographie des ouvrages, aménagements et travaux de prévention.....au moyen d'un SIG...

Article 20 (extrait)

Les propriétaires sont tenus de déclarer à l'Association Syndicale tous travaux affectant l'inventaire et la cartographie des ouvrages. Il est interdit aux propriétaires de modifier pour des raisons personnelles la continuité des ouvrages.....

Lot et Garonne (AP du 15 décembre 2004).

L'article 13 reprend le libellé des articles traitant du même objet dans les Landes et en Gironde.

Dordogne (AP du 15 juin 2001).

Cet arrêté n'évoque pas directement les problèmes d'équipement DFCI. L'organisation de la prévention n'est encore que partielle en Dordogne. Elle n'en concerne que la partie occidentale avec 3 ASA, 5 syndicats intercommunaux de DFCI, 2 syndicats de voirie forestière et divers SIVOM, syndicats mixtes ou communautés de communes ayant ajouté la DFCI à leurs compétences. Les massifs forestiers situés au nord de Périgueux et ceux du grand Nontronnais restent sensibles aux incendies et dépourvus d'équipements. L'organisation de la Dordogne est donc complexe et incomplète. Les structures de prévention déjà citées adhèrent néanmoins à une Association départementale de DFCI (et de ce fait, indirectement à l'ARDFCI). Les ASA sont les seules à lever la cotisation, ce qui limite les possibilités de travaux.

Un arrêté préfectoral plus ancien (mai 1980) règle la circulation sur les pistes DFCI. Celles qui existent reprennent l'assiette de chemins ruraux souvent trop étroits, ou elles traversent des propriétés privées par conventions amiables. La viabilisation des chemins

ruraux trop étroits est régularisée par voie conventionnelle avec les riverains qui subissent les élargissements.

Le dispositif aquitain est en place sur trois départements et demi. Il sera complété en Dordogne avec l'appui des collectivités territoriales, la zone ASA n'ayant pas vocation à s'étendre en dehors de son aire historique.

3.6.2 Forces et faiblesses du régime aquitain

Le bon niveau d'équipement qui est redevable au travail des ASA et de leurs Unions est susceptible de rencontrer des difficultés à la périphérie des agglomérations urbaines en forte extension et avec l'installation de nouveaux propriétaires néo-ruraux soucieux d'indépendance vis-à-vis des ASA. Le présent rapport ne peut ignorer ces menaces et il ne doit pas se limiter au constat d'un état des lieux encore flatteur. Il faut examiner avec lucidité les raisons profondes qui ont porté le succès actuel du dispositif pour en vérifier la solidité, et la pérennité. Lors d'entretiens conduits sur le terrain, la mission a identifié quatre points d'ancrage juridiques qui nous semblent avoir assuré, jusqu'à présent, la continuité du système :

1 – La réalisation et l'entretien d'un réseau d'équipements homogène sous couvert de 241 établissements publics habilités à la faire ; ces ouvrages ont été construits, normalisés et entretenus en conformité à leur objet et à leur usage ;

2 – Tous ces équipements sont présentés et connus sous la forme d'un référentiel cartographique cohérent piloté par un GIP ;

3 – Leur utilisation est continue dans les conditions du droit local et il s'est créé un usage depuis plus d'un demi-siècle ;

4 - Le système est reconnu et porté par trois arrêtés préfectoraux actuellement non remis en cause.

L'utilisation (exploitation forestière, DFCI, promenade) qui est faite de ces pistes et de leurs équipements annexes semble rapprocher leur nature de celle des chemins d'exploitation, voire de certains chemins ruraux. Les services publics régionaux s'interrogent d'ailleurs sur l'intérêt que présenterait une consultation du service juridique des affaires du MAP pour mesurer juridiquement le droit acquis.

Le passage à la DUP paraît actuellement irréalisable parce que les ASA n'ont pas les moyens de s'engager dans une telle aventure, contraire à la culture locale, alors même qu'aucune collectivité territoriale n'est favorable à la reprise des maîtrises d'ouvrage. Une telle expertise du droit acquis doit également évaluer le niveau de responsabilité supporté par les ASA vis-à-vis des usagers qui empruntent toutes ces pistes à des titres divers (DFCI, sylviculture, promenade).

La DRAF d'Aquitaine et l'ARDFCI souhaiteraient porter cette demande d'évaluation juridique devant les Commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité en corollaire de la cartographie de l'aléa « incendie de forêts ». Ces structures souhaitent poursuivre par des « portés à connaissance » officiels qui comporteraient l'inscription des équipements gérés par les ASA dans les documents d'urbanisme et finalement l'information des acheteurs lors de chaque transaction foncière. Il y a une certaine logique dans cette démarche mais il serait réellement intéressant de pouvoir qualifier sans faute la nature du droit qui s'est constitué autour de ces ouvrages, ce qui constitue d'ailleurs le cœur du problème.

Ce raisonnement conduit à la formulation d'une recommandation particulière qui est de « **qualifier et d'évaluer la solidité juridique de ce droit local par une expertise spécialisée, dans l'éventualité d'un conflit d'usage** ».

CHAPITRE IV SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

4.1 Programmation et priorités

En phase finale, nous souhaitons souligner que l'attribution d'un statut juridique aux équipements DFCI implique l'existence préalable d'une grille de normalisation qui confère aux pistes construites ou classées un niveau de service et une signalétique attachés à chaque catégorie d'équipements. **Cette démarche est particulièrement recommandée dans les régions du Sud-ouest qui n'ont pas encore terminé l'inventaire de leurs itinéraires.**

Toutes les régions admettent aujourd'hui l'existence de deux classes d'ouvrages réparties par l'usage entre « catégorie I » et « catégorie II ». Contrairement à une confusion couramment observée, une piste n'entre pas dans la catégorie supérieure parce qu'elle est large et d'un parcours facile. La catégorie supérieure commande l'accès principal au massif forestier : cette piste aura toutes les chances d'être utilisée pour traiter une éclosion d'incendie, quelle qu'en soit la position au cœur du massif. Les pistes de catégorie II sont des ramifications de la piste majeure ; elles assurent la circulation à l'intérieur de la forêt et elles ne sont utilisées que pour certains chantiers. Le classement entre catégories I et II obéit uniquement à une logique stratégique qui exige l'amélioration des caractéristiques techniques de la première catégorie. **Le statut juridique des ouvrages de catégorie I fait intégralement partie des normes techniques attachées à la voirie et la pérennisation des emprises correspondantes, prioritaire, est recommandée sous une maîtrise d'ouvrage politiquement forte.**

L'évolution du territoire français méridional entre désertification agricole et concentration urbaine tend à déstabiliser les réseaux historiques de pistes au contact des grandes agglomérations : leur conception traditionnelle est remise en cause en périphérie des banlieues vertes lorsque la maîtrise d'ouvrage locale s'est appuyée sur des associations syndicales de propriétaires forestiers ou sur des syndicats intercommunaux ruraux dont la spéculation foncière fissure la cohésion. Dans ces franges périurbaines, la mise en commun d'itinéraires forestiers au titre de la DFCI ne suffit plus et l'identification d'ouvrages de catégorie I, juridiquement très protégés, devient une nécessité.

Pour compenser les inconvénients de la concentration urbaine, l'Etat et les collectivités territoriales ont créé des parcs nationaux et régionaux, un Conservatoire du littoral, le réseau Natura 2000, et des réserves biologiques qui fonctionnent trop souvent en isolats exemplaires. L'aléa d'incendie ne contourne pas ces territoires exceptionnels qui ne doivent pas de ce fait être déconnectés des outils de prévention, même si l'identification d'équipements de DFCI y apparaît parfois presque sacrilège. Ces enjeux forestiers et naturels fondamentaux sont à défendre avec efficacité : ce n'est pas dans le rejet des ouvrages de défense qu'ils seront préservés, **mais dans une conception originale de leurs normes techniques et juridiques.**

4.2 - Le volet financier

Il existe des références de coûts de revient dans les Alpes Maritimes, dans l'Aude et en Corse. Les modèles financiers varient assez sensiblement parce que le prix de revient d'une inscription de servitude est proportionnel au nombre de parcelles traversées sur l'itinéraire. Par ailleurs, l'essentiel des dépenses porte sur les frais de personnel administratif chargé du dossier, dont le suivi consomme beaucoup de temps de spécialiste. Les affaires instruites en DDAF ne font apparaître que les dépenses directes (géomètre surtout). Si le dossier est confié à un établissement public, celui-ci est obligé de facturer le temps de ses fonctionnaires et le bilan s'en ressent considérablement. Compte tenu de ces variantes, il paraît souvent possible de régulariser de façon définitive un itinéraire pour une moyenne de dix à vingt mille euros. Cet investissement est sans commune mesure avec les conséquences directes ou indirectes du retrait d'une autorisation de passage en milieu montagnard, ou en périphérie d'une agglomération urbaine.

Il est recommandé de donner une priorité absolue au financement d'un statut durable, obligatoire pour l'ensemble des pistes de la catégorie I, cette régularisation y conditionnant l'octroi de crédits d'investissements ultérieurs.

Les dossiers de la catégorie II seraient traités en priorité.

Les dépenses nécessaires doivent être totalement éligibles au sous-programme de « protection des forêts » et aux crédits européens de même nature (Après concertation avec la mission, la démarche correspondante a été entreprise par la DGFAR suivant note du 22 septembre 2006).

4.3 - Zones de conflits juridiques

Ils n'ont pas été nombreux jusqu'à présent parce que les procédures sont à peine entamées. Des conflits juridiques sont à craindre dans l'avenir, entre les différentes catégories d'usagers d'itinéraires classés en DFCI :

Exploitation des bois et DFCI en zone de montagne (Article L 321.5.1 du CF).

La servitude dont bénéficient légalement les forêts de production de montagne doit être utilisable en tout temps mais il appartient aux propriétaires de veiller, lors des exploitations, à une rédaction appropriée des clauses de ventes et d'enlèvement des bois. A cet effet, les parties concernées (y compris DFCI), pourront exiger des états des lieux.

Tolérance de passage aux riverains et à leurs usagers sur les pistes DFCI sous servitude ; Mécontentement entre bénéficiaires d'un itinéraire DFCI : chasse, élevage, mitoyenneté, indemnisation, dégâts exceptionnels, sous-traitance etc.

La fermeture des pistes DFCI à la « circulation générale » vise essentiellement les véhicules qui effectuent des trajets sans rapport avec les propriétés riveraines ou avec les différentes formes d'usages locaux qui s'y attachent. L'inventaire et la reconnaissance des usages attachés au patrimoine foncier devraient limiter les recours administratifs entre ces usagers et le maître d'ouvrage de l'équipement DFCI. L'expérience montre que les conflits déjà connus naissent plutôt de la concurrence, ou de l'incompatibilité des différentes formes d'usages entre elles (classiquement, le pastoralisme, la chasse et les activités sportives), dont les porteurs ont intérêt à s'organiser en associations pour proposer des règlements ou une police interne.

Circulation générale et/ou usagère sur les chemins ruraux, d'exploitation ou de remembrement qualifiés en DFCI.

Dans le cadre de chaque commune de situation, la requalification des chemins ruraux, d'exploitation ou de remembrement en itinéraires DFCI nécessite les mêmes précautions juridiques entre le maître d'ouvrage DFCI et les porteurs juridiques des différents types de voirie.

Dans les zones où la forêt ne borde pas le domaine public, c'est la raison pour laquelle le raccordement de ces chemins aux pistes DFCI sera soigneusement étudié avant intégration aux PDPFI. Cette solution peut être intéressante en terrain montagneux difficile ou encore pour les itinéraires d'accès aux réseaux de pistes, entre le domaine public routier et le cœur des massifs forestiers. Dans ces situations, l'emploi des enveloppes financières d'origine DFCI doit être modulé à la baisse ou nul, pour tenir compte du caractère multifonctionnel de ces sections d'itinéraires.

Superposition des règles du régime forestier et des servitudes DFCI sur les pistes traversant les forêts publiques, en absence de convention claire.

Dans les forêts assujetties au régime forestier, une convention administrative est préconisée par la mission pour faciliter la transformation des pistes forestières du domaine privé des propriétaires publics en itinéraires DFCI pérennes. La rédaction et la signature de cette convention constituent deux moments forts qui permettent aux partenaires (propriétaires publics, ONF gestionnaire et maître d'ouvrage DFCI) d'équilibrer l'exercice ultérieur de leurs compétences forestières respectives. Cette convention vise plus particulièrement la désignation du maître d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des travaux DFCI, leur plan général de financement, l'exploitation sylvicole des bois d'emprise et les exploitations forestières publiques en dehors de la zone de montagne réglées par l'article L 321.5.1 du Code forestier.

Désengagement d'un propriétaire en zone ASA.

Il est recommandé de spécialiser un de ses services du ministère de l'agriculture sur l'évolution de ces questions et sur la construction d'une jurisprudence.

4.4 – RECOMMANDATIONS

A – La consolidation juridique des emprises d'ouvrages DFCI ne peut concerner que ceux dont l'existence est reconnue dans le Plan départemental (ou régional) de protection des forêts contre l'incendie et dans les plans de massifs qui en découlent.

Le choix des modes de consolidation peut **associer différentes solutions juridiques** au fil du même itinéraire si les critères d'environnement local ne sont pas homogènes : Par exemple, un itinéraire consolidé pourrait successivement emprunter un chemin rural requalifié, puis traverser des forêts publiques (convention à prévoir) pour déboucher sur des parcelles privées où seront inscrites des servitudes de passage. (1.6 et 1.9).

B – Le renforcement juridique du statut des ouvrages DFCI doit être précédé de leur évaluation stratégique selon des grilles de normalisation zonales ou régionales. Cette classification stratégique peut faciliter l'organisation des délégations de maîtrise d'ouvrage. A titre d'exemple, il peut arriver qu'un Conseil général s'intéresse aux pistes de catégorie I, laissant aux syndicats intercommunaux la maîtrise d'ouvrage des équipements de catégorie II. (3.4, 3.5 et 4.1).

C – La traversée de parcelles soumises au régime forestier sera sanctionnée par des conventions administratives passées entre l'Etat, l'ONF et les collectivités territoriales concernées (soit en qualité de propriétaires, soit dans l'exercice de leur maîtrise d'ouvrage DFCI). (2.1.1)

A niveau d'aléa comparable, **il n'est pas souhaitable d'isoler les forêts domaniales ou les forêts et espaces naturels classés pour motif d'écologie** : la mission souhaite que ces milieux bénéficient du même niveau de protection que les massifs DFCI dont ils dépendent géographiquement (4.1).

D – Lorsque les conditions locales l'exigent, la requalification des chemins ruraux fera l'objet d'un traitement financier particulier (2.1.2 et 4.3).

E – Dans les forêts organisées en ASA, la pérennisation des emprises d’ouvrage utilisées en DFCI devrait être périodiquement évaluée **en situation de fragilité**, par exemple dans les franges forestières périurbaines ou dans certains massifs endommagés par des catastrophes naturelles là où une réponse stratégique forte doit être apportée à l’augmentation locale de l’aléa (2.2).

De façon plus générale, il apparaît nécessaire de **qualifier et d’évaluer la solidité juridique de ce droit local par une expertise spécialisée dans l’éventualité d’un conflit d’usage toujours à craindre. Cette opération peut être réalisée au niveau du MAP (3.6).**

F – La procédure d’inscription de servitude doit être validée dans un document « guide » mis à la disposition des services. Ce « Guide » pourrait compiler des ouvrages et des rapports existants après leur validation interministérielle. Sa mise en œuvre est envisageable au plan zonal ou régional.

Il est rappelé que la pérennité d’existence absolue d’une servitude ne peut être assurée qu’après son inscription hypothécaire. Par ailleurs, **l’inscription et le report des servitudes dans les documents d’urbanisme sont fortement recommandés (2.3 et 2.6).**

G – Une DIG permet d’affecter de l’argent public à des travaux auxquels les riverains trouvent un intérêt et participent. Cette formule semble convenir à des chantiers d’ouvrages complexes et pluridisciplinaires dont les emprises foncières seront protégées dans le temps. Les abords des chemins ruraux qui participent à la continuité des itinéraires DFCI sans que leur déclassement ait été possible peuvent également être traités par DIG (2.1.2 et 2.4).

H – Les dépenses et les frais liés aux dossiers de consolidation juridique des emprises d’ouvrage DFCI doivent être éligibles aux programmes français et européens de protection des forêts contre les incendies.

Tout investissement nouveau devra obligatoirement comporter un projet de statut de ses emprises.

Pour les équipements existants, les priorités de protection juridique seront assises sur des critères essentiellement stratégiques arrêtés par le représentant de l’Etat (3.2 et 4.1).

I - La servitude dont bénéficient les forêts de montagne pour l’enlèvement des bois nécessite une actualisation des clauses des ventes et d’enlèvement desdits bois. Ces clauses pourront comporter l’obligation de dresser un état des lieux avant chaque opération (4.3).

J – Il est recommandé de spécialiser un service expérimenté dans le suivi des conflits juridiques générés par les dossiers de consolidations de statut. Compte tenu de son expérience, nous pensons que la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne serait bien placée pour exploiter les informations recueillies et pour en valoriser le retour d’expérience au profit de toutes les régions concernées (4.3).

4.5 Personnes et services rencontrés

Le présent rapport a été rédigé en concertation avec les services déconcentrés, notamment les DRAF, les DDAF ainsi que l'Office national des forêts. Il a été présenté, commenté et discuté devant les responsables de la Délégation à la Protection de la Forêt méditerranéenne de Marseille en présence du Sous-préfet délégué, des DRAF de la Zone Sud et du Commandement Opérationnel de Zone (COZ).

La mission s'est également déplacée à Bordeaux pour matérialiser ses contacts avec l'Association Régionale de DFCI landaise, qui avait associé les services régionaux intéressés.

En région Midi-Pyrénées, le SRFB a organisé une circulation du projet de rapport dans les services forestiers départementaux de sa région. Pour ce qui concerne la région Poitou-Charentes, plus faiblement concernée, la mission a pu établir des contacts ponctuels grâce au Sous-préfet de Saintes et à la DDAF locale qui ont recueilli les observations des quelques services ayant un début de pratique du dossier.

Il a été tenu compte de toutes les remarques et des observations dont nous avons eu connaissance, de sorte que la rédaction proposée devrait restituer une image assez fidèle de l'opinion des spécialistes, des praticiens et des propriétaires organisés.

**L'ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts,**

Jacques GRELU