



HAL
open science

Principaux aspects et dispositions forestières de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. 2e partie : chapitre 3

Michel Lagarde

► To cite this version:

Michel Lagarde. Principaux aspects et dispositions forestières de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. 2e partie : chapitre 3. *Revue forestière française*, 1989, 41 (1), pp.77-83. 10.4267/2042/25950 . hal-03535503

HAL Id: hal-03535503

<https://hal.science/hal-03535503>

Submitted on 19 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

législation et jurisprudence

PRINCIPAUX ASPECTS ET DISPOSITIONS FORESTIÈRES DE LA LOI N° 85-30 du 9 JANVIER 1985 RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT ET À LA PROTECTION DE LA MONTAGNE 2^e partie : chapitre 3*

M. LAGARDE

CHAPITRE 3 : LES AUTRES DISPOSITIONS

La « loi montagne » modifie encore l'état du droit positif dans de nombreux domaines. Il est exclu de rendre compte ici de tous ces aspects, d'autant plus que beaucoup de ces points n'ont aucun rapport, même indirect, avec l'activité forestière. On a fait donc un choix, nécessairement arbitraire, qui porte sur les activités sportives, la réglementation de l'urbanisme et de l'environnement ⁽¹⁾.

* La première partie de cet article est parue dans le n° 6/1988, pp. 480-494.

(1) On ne parlera donc pas ici de l'aménagement foncier (articles 19 à 22), de la mise en valeur des terres incultes (articles 23 à 28), de l'aménagement et de la gestion agricole et pastorale (article 29), du développement des produits agricoles de qualité (articles 32 à 35), de l'aménagement touristique (article 42), des remontées mécaniques (articles 43 à 54), du commerce, de l'artisanat, de la pluriactivité et du travail saisonnier en zone de montagne (articles 51 à 64), du FIAT (article 80), des ressources hydroélectriques (articles 90 à 92), des parcs nationaux et régionaux (articles 93 à 95), des secours aux personnes et aux biens (articles 96 à 97), et des dispositions relatives aux DOM (articles 98 à 102). On trouvera un commentaire de la plupart de ces dispositions dans les numéros de la *RFDA* cités en note 2 (1^{ère} partie de l'article parue dans le n° 6, 1988, p. 480).

LES ACTIVITÉS SPORTIVES : LA SERVITUDE DE PASSAGE

On traitera ici uniquement du ski, puisque l'exercice de cette activité concerne les forêts. On écartera toutefois la nouvelle réglementation de l'exploitation communale du ski ⁽²⁾ et, par ailleurs, le régime des déposes en altitude ⁽³⁾.

La pratique du ski fait l'objet d'un cantonnement à travers le POS. C'est en effet le plan d'occupation du sol qui, au titre de l'article 52 de la loi, détermine les zones qui sont affectées à la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques. C'est dans ces zones que les servitudes de passage pour le ski alpin et les remontées mécaniques doivent être localisées. Le régime de ces servitudes (prévu à l'article 53 de la loi) peut être précisé en deux points, tenant à leur statut et à l'indemnisation des propriétaires.

Le statut de la servitude

Quel est le titulaire, quels sont l'objet, la procédure et les conditions de localisation de la servitude ? Voilà les questions que l'on va aborder.

● *Le titulaire et l'objet de la servitude*

Le titulaire de la servitude est au titre de la loi « la commune ou le groupement de communes concerné ». Il est subrogé au propriétaire du fonds pour toutes les formalités relatives aux pistes et à l'aménagement.

L'objet de la servitude est de permettre le passage des personnes ou des biens nécessaires à l'exercice du ski ou d'autres activités. Pour le ski, la servitude doit faciliter le passage des pistes en général et notamment de montée, ainsi que les accès nécessaires à l'établissement ou à l'entretien de ces pistes. En outre, elle doit permettre l'établissement des remontées mécaniques, comportant le survol du terrain et l'implantation des supports de ligne (emprise inférieure à quatre mètres carrés), et les accès nécessaires à l'établissement ou l'entretien de ces remontées. Les autres activités visées sont l'alpinisme et l'escalade pour lesquelles sont également créées des servitudes afin de permettre l'accès aux voies concernées.

● *La procédure*

L'initiative de la procédure revient aux collectivités locales puisque la servitude ne peut être créée que sur proposition du conseil municipal de la commune ou de l'organe délibérant du groupement de communes concerné. Il y a lieu à enquête parcellaire, comme en matière d'expropriation. La création de la servitude est en revanche centralisée. En principe, il reviendra au commissaire de la République d'instituer la servitude par décision motivée. Si, par contre, une commune s'oppose au projet, celui-ci ne pourra aboutir que par décret en Conseil d'État.

(2) La loi du 9 janvier 1985 établit la maîtrise communale de l'exploitation du ski, à travers un contrôle juridique et financier. Le contrôle juridique est d'abord basé sur l'affirmation du monopole communal de l'organisation des remontées mécaniques (à l'exclusion de certaines remontées gérées par les départements). Ce monopole est complété par la qualification de transport public donnée aux remontées mécaniques (et à l'application à ce titre de la loi du 30 décembre 1982 sur l'orientation des transports intérieurs, dite « loi LOTI »), par la soumission à autorisation de l'ouverture des pistes de ski alpin ou des remontées mécaniques, et par la détermination législative des principaux éléments des contrats liant les communes aux exploitants afin de protéger les premières de la puissance des intérêts financiers des seconds. Le contrôle financier du ski nordique repose sur l'institution de redevances pour l'accès aux pistes, et sur l'organisation d'associations pour la promotion du ski de fond (comprenant des représentants des intérêts privés mais aussi des collectivités publiques) qui seraient chargées notamment de percevoir cette redevance. Quant au contrôle financier du ski alpin, il repose sur des modifications apportées au régime des taxes de remontées mécaniques désormais facultativement créées par les conseils municipaux et/ou par les conseils généraux et dont le produit peut être affecté assez largement à des actions en montagne (agriculture, accès routiers...). Pour ces taxes, voir la loi n° 86-972 du 19 août 1986, articles 46 et 48 (J.O., p. 10194) et le décret n° 87-45 du 29 janvier 1987 (J.O., p. 1145).

(3) La question des déposes en altitude oppose les tenants d'une certaine exploitation rentable de la montagne aux défenseurs d'une certaine éthique de l'environnement montagnard et du montagnard. Force est de constater que la loi montagne ne change pas le fond du droit actuel (voir l'article R. 132-1 du Code de l'aviation civile), suivant lequel une autorisation préfectorale spéciale est nécessaire pour créer une « hélistation » ou une « hélisurface ».

Dans les deux cas, la décision finale définit divers éléments de manière obligatoire ou facultative. Doivent être obligatoirement mentionnées les conditions d'espace (tracé, largeur, caractéristiques), de temps (périodes d'application : enneigement, travaux agricoles⁽⁴⁾) de la servitude et les conditions de réalisation des travaux afférents. À titre facultatif, la décision peut préciser les obligations du bénéficiaire et les équipements de protection nécessaires.

● *La localisation de l'emprise*

Le législateur établit un premier principe, immédiatement contredit par une exception de taille. En effet, la servitude ne peut pas grever tous les terrains. Elle le peut toutefois si son établissement est le seul moyen d'assurer la réalisation des pistes, équipements ou accès. Cette exception étant posée, il faut revenir au principe initial suivant lequel certains terrains échappent à la servitude. Il s'agit d'abord des dépendances du domaine public (et non donc des forêts publiques), puis de certains terrains bâtis répondant à plusieurs critères. D'abord, par définition, ces terrains doivent être attenants à un bâtiment ; sont exclus donc les terrains nus. Ensuite, cette condition doit être remplie avant la date de délimitation des zones et secteurs affectés au ski par le POS ; après cette délimitation, les terrains attenants à des constructions nouvelles peuvent être grevés de la servitude. Le bâtiment peut être d'abord une habitation ou un bâtiment professionnel sis sur un terrain non clos ; dans ce cas, la zone franche de servitude s'étend à 20 mètres des constructions. Il peut s'agir en outre d'une habitation sise sur terrain clos de murs, et la zone franche correspond alors à la totalité de l'espace clos.

L'indemnisation des propriétaires

Le préjudice « normal » ouvre droit à indemnisation ; le préjudice « grave » à un droit de délaissement.

● *L'indemnisation du préjudice « normal »*

Les conditions de l'indemnisation peuvent être ainsi résumées.

L'indemnisation n'est possible que si le préjudice est direct, matériel et certain. En outre, la demande afférente doit parvenir au responsable de l'indemnisation dans le délai d'un an suivant le fait générateur. Ce dernier est défini comme étant le jour où le dommage a été causé ou révélé. Du point de vue des personnes, le responsable de l'indemnisation est le bénéficiaire de la servitude (qui n'est pas forcément le titulaire de celle-ci, et donc pas obligatoirement la commune concernée mais l'exploitant) ; quant au bénéficiaire de l'indemnisation, il s'agit en principe de l'exploitant du fonds grevé et éventuellement du propriétaire.

La procédure d'évaluation de l'indemnité est en principe amiable, et à défaut relève du juge de l'expropriation. Le montant de l'indemnité est déterminé de manière positive et négative. On tient d'abord compte de la nature des biens, c'est-à-dire de leur caractère de terrains agricoles ou forestiers ou de terrains à bâtir (cette dernière qualification étant déterminée restrictive-ment⁽⁵⁾). On évaluera ainsi le préjudice causé à l'utilisation antérieure (ex : arrachage de la végétation). De manière négative, on ne tiendra pas compte de certaines améliorations spéculatives. Sont retenues comme telles les améliorations faites après les dates de publication du POS ou d'institution de la servitude ; le propriétaire pouvant toujours apporter la preuve du caractère non spéculatif de ces travaux. Pour limiter cette catégorie de litiges, dès que la servitude est établie, chaque partie peut demander à ce que soit dressé un état des lieux.

(4) La loi ne mentionne que les travaux agricoles et ne parle pas des travaux forestiers.

(5) La qualification de terrain à bâtir est envisagée à la date de publication, de révision ou de modification du POS ou à la date d'institution de la servitude si celle-ci dépasse le périmètre du POS.

● *Le droit de délaissement*

Le droit de délaissement réside dans la faculté pour le propriétaire de demander au bénéficiaire de la servitude l'acquisition de son terrain. Ce droit est personnel au propriétaire et n'appartient pas à l'exploitant du fonds.

Le préjudice doit être grave. Il faut que la servitude soit « *susceptible de compromettre gravement l'exploitation agricole ou sylvicole d'un terrain grevé* ». On déduit des termes cités qu'il peut être futur.

La procédure repose sur une mise en demeure adressée par le propriétaire au bénéficiaire demandant à celui-ci d'acquiescer le terrain concerné. Cet acte est possible dès la publication de l'arrêté ou du décret créant la servitude. Le bénéficiaire doit se prononcer dans le délai d'un an suivant la réception de la demande. En cas d'accord, le paiement doit intervenir dans les deux ans de la demande initiale. En absence d'accord, il y aura lieu à saisine du juge de l'expropriation. Mais si ce juge n'a pas été saisi dans les quinze mois de la réception de la demande, la servitude n'est plus opposable au propriétaire comme aux tiers, et le terrain concerné est donc délivré de cette charge publique.

LA RÉGLEMENTATION DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT

La loi montagne pose divers principes généraux d'aménagement de la zone de montagne, redéfinit la réglementation des unités touristiques nouvelles (UTN) et précise plusieurs règles relatives à la protection de dépendances spécifiques de l'environnement naturel.

Les principes généraux d'aménagement de la zone de montagne

La loi montagne introduit dans le Code de l'urbanisme (Livre I, titre IV) un chapitre V consacré aux « *dispositions particulières aux zones de montagne* » qui a le caractère de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1 C.u.. Ces dispositions sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de nombreux travaux et constructions⁽⁶⁾. Il est précisé toutefois que ces principes (contenus à la section 1) ne peuvent être opposés à diverses installations d'intérêt public dont la localisation correspond à une nécessité technique impérative⁽⁷⁾.

La loi instaure un principe général d'équilibre entre les divers modes d'occupation du sol. Elle affirme que « *les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées... Seules les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés* ». Elle confirme le principe de localisation de l'urbanisation nouvelle en continuité avec les bourgs et villages, avec une réserve importante tirée de la protection contre les risques naturels ou de la nécessité du développement des activités précitées. Les constructions nouvelles résultant du développement touristique doivent « *respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels* ».

(6) Il s'agit précisément de « *... travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, pour l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'établissement de clôtures et les installations classées pour la protection de l'environnement* ».

(7) Article L. 145-8 C.u. : « *Les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels et aux services publics autres que les remontées mécaniques, ne sont pas soumis aux dispositions de la présente section si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative* ».

Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols doivent comporter les dispositions propres à préserver le « *patrimoine naturel et culturel montagnard* ». Cette préoccupation se traduit notamment par les précisions apportées au contenu du schéma directeur ou du schéma de secteur (voir paragraphe « les zones prises en compte dans les schémas directeurs ou de secteur » dans la 1^{re} partie parue dans le n° 6, 1988, p. 484), par l'établissement des prescriptions particulières à chaque massif ou par l'élaboration des recommandations particulières à certaines zones sensibles édictées par le comité de massif (cf. paragraphe « les zones définies dans les recommandations particulières », 1^{re} partie, n° 6, 1988, p. 484).

La réglementation des Unités touristiques nouvelles (UTN)

La loi montagne définit l'UTN, puis régit les règles de création de ces unités touristiques. Il est rappelé tout d'abord que l'ensemble des principes généraux d'aménagement des zones de montagne est applicable ici (à l'exception de l'obligation de construire en continuité des bourgs et villages existants), de même que le régime des contrats d'aménagement touristique et le régime des remontées mécaniques⁽⁸⁾. Il est précisé en outre que si la DAN relative à la protection et à l'aménagement de la montagne est abrogée au profit de la loi montagne, les dispositions de cette directive d'aménagement national relatives aux UTN restent applicables jusqu'à la désignation de la commission spécialisée UTN du comité de chaque massif.

● La définition de l'UTN

Au titre du nouvel article L. 145-9 C.u., est considérée comme unité touristique nouvelle toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet :

- soit de créer une installation (construction, aménagement...) dans un site vierge ;
- soit de créer une installation en discontinuité avec celles existantes si cela entraîne une « *modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards* » ;
- soit d'entraîner une augmentation de la capacité d'hébergement touristique de plus de 8 000 mètres carrés de surface de plancher hors œuvre ou de réaliser une extension ou un renforcement des remontées mécaniques (un décret en Conseil d'État déterminera pour ce dernier cas les seuils d'augmentation ou d'extension précités).

● La création des UTN

Une UTN ne peut être réalisée que dans une commune disposant d'un POS opposable aux tiers (article L. 145-9 C.u.). Si cette condition est remplie, les règles de création varient suivant qu'il n'existe aucun schéma directeur ou de secteur, qu'un tel schéma existe mais soit incomplet sur ce point, qu'il soit en cours d'élaboration, ou enfin qu'il soit approuvé et contienne déjà des dispositions relatives aux UTN.

S'il n'existe pas de schéma directeur ou de secteur approuvé, la création relève du préfet de massif, après que le projet d'UTN ait été mis à la disposition du public et soumis pour avis à la commission spécialisée des UTN de chaque comité de massif. L'autorisation préfectorale est caduque si les travaux autorisés n'ont pas été entrepris dans un délai de quatre ans.

S'il existe un schéma approuvé, mais que ce schéma ne comporte pas de disposition concernant la création d'une UTN, le commissaire de la République de département peut, à la demande de la commune ou du groupement de communes concerné, et après avis de la

(8) Voir l'article L. 145-10 C.u.

commission spécialisée des UTN, demander la modification du schéma conformément aux règles du Code de l'urbanisme (cf. article L. 122-1-4 C.u.).

Si un schéma est en cours d'élaboration, et qu'il contient des dispositions relatives à la création d'UTN, le préfet de massif doit soumettre ces dispositions à la commission spécialisée des UTN, qui doit formuler un avis dans un délai de trois mois. Le projet, et éventuellement l'avis, sont ensuite soumis à la procédure normale de l'article L. 122-1-2 C.u..

Quand un schéma directeur ou de secteur a été approuvé par l'établissement de coopération intercommunale, le délai ouvert notamment au préfet de massif pour notifier des modifications est de trois mois suivant la transmission⁽⁹⁾.

Les dispositions particulières

Deux dispositions particulières nous paraissent devoir être retenues ici : celle relative aux routes nouvelles, et celle relative aux plans d'eau. Ces deux dispositions ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111-1-1 C.u..

● *Les routes nouvelles*

Le nouvel article L. 145-6 C.u. pose le principe de l'interdiction de toutes les routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage en zone de montagne au-dessus de la limite forestière. Mais il peut être dérogé à cette règle en cas de désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers, ou en fonction de considérations de défense nationale ou de liaison internationale.

● *Les plans d'eau*

La « loi montagne » établit un nouvel article L. 145-5 du Code de l'urbanisme qui est applicable aux communes riveraines des plans d'eau situés totalement ou même partiellement en zone de montagne. Le champ d'application de cette disposition déborde donc du cadre des zones de montagne.

Les plans d'eau visés sont ceux qui ont une superficie inférieure à mille hectares ; peu importe qu'ils soient naturels ou artificiels. Pour ces plans d'eau, la loi édicte une interdiction visant « *toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements* ». Cette interdiction frappe les parties naturelles des rives sur une distance de 300 mètres mesurée à partir de celles-ci. Mais, ici aussi, la loi montagne prévoit des dispositions dérogatoires qui risquent de réduire à néant la portée de l'interdiction.

Une première exception concerne les bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier, les refuges et gîtes d'étape ouverts au public et les installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible. De même peuvent être autorisés les équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade ou des sports nautiques, ainsi que l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes.

Une seconde exception concerne les POS qui peuvent prévoir sur ces zones une « *extension mesurée des agglomérations ou l'ouverture d'un terrain de camping dans le respect du paysage et des caractéristiques propres à cet espace sensible* ».

Enfin, la délimitation de « *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » peut être exceptionnellement prévue par un schéma directeur ou un schéma de secteur, ou encore par un POS sur les territoires protégés. Mais dans ce cas, et en l'absence de prescriptions particulières de massif, la procédure d'élaboration des schémas de l'article L. 122-1-2 C.u. est applicable.

(9) Voir l'article L. 122-1-3 C.u.

CONCLUSIONS

Quel jugement peut-on porter, à travers cette étude, sur les dispositions forestières de la loi montagne et sur la loi elle-même ? Quant au premier point, il est aisé de répondre que les modifications apportées au droit forestier sont sectorielles, et d'importance limitée. Elles sont caractérisées par la sauvegarde des intérêts de l'exploitation forestière, comme par exemple dans le domaine de la réglementation du pâturage ou de la circulation, ou encore de l'aménagement des routes nouvelles d'altitude. Moins favorable sera notre avis sur l'institution des servitudes sportives de passage, qui, bien que répondant à un besoin social, risque d'avoir des répercussions négatives pour certains massifs. La gestion forestière se heurte ici aux intérêts de l'aménagement touristique, dont on sait suffisamment quelle est la force...

Sur le second point, il faut faire tout d'abord remarquer qu'il est fort difficile de porter un jugement d'ensemble sur la « loi montagne ». Cette loi ne s'y prête d'ailleurs pas, puisqu'elle est avant tout une mosaïque de diverses mesures touchant à des domaines extrêmement variés⁽¹⁰⁾. Toutefois, si l'on veut s'arrêter à ce niveau général, il faut reconnaître à la loi le mérite de définir un cadre juridique pour la montagne, surtout à travers un zonage et un droit spécial. C'est à cette échelle que l'on devrait se placer pour évaluer son apport, qui de ce point de vue est évidemment remarquable par rapport aux lacunes du droit antérieur. Et à cet égard, il nous apparaît que l'essentiel du droit de la montagne résultera de cette prescription particulière à la zone montagne, et surtout des prescriptions particulières propres à chaque massif. C'est à l'échelle locale que doit être élaboré l'essentiel de ces mesures nécessairement particularistes, un peu comme cela se fait dans certains États étrangers, comme la République fédérale d'Allemagne ou l'Autriche. Juger la loi du 9 janvier 1985 à ses seules dispositions spécifiques à tel ou tel secteur nous paraît ainsi mal adapté à la nature de la loi, qui est d'être une loi-cadre, appelant des mesures réglementaires ultérieures.

M. LAGARDE

Docteur d'État en droit

Maître de Conférences à l'Université de Pau

6, Lotissement Lou Bilatge

SAUVAGNON 64230 LESCAR

(10) Voir les études parues dans la *Revue française de Droit administratif* (n° 4-6/1985) et dans la revue *Droit et Ville* (n° 24/1987).