

>>> procédure d'expropriation

La Cour européenne des droits de l'Homme sanctionne l'État français



« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil » prévoit l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme. Or, le 24 avril dernier, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé que l'État français avait violé cette disposition. Ce jugement faisait suite au recours d'un particulier non satisfait du prix d'un bien, fixé dans le cadre d'une procédure, par le juge de l'expropriation.

La Cour européenne de Strasbourg motive sa décision par l'inégalité d'accès au fichier immobilier. En effet, ce fichier qui permet d'enregistrer toutes les transactions sur le département concerné est tenu par le service des Domaines et relève des services fiscaux. Or les conditions d'accès pour un particulier sont telles, qu'il ne peut y recourir.

Pour comprendre la portée de cette décision, il convient de rappeler, qu'en matière d'expropriation et dès lors que l'État, ses établissements publics, ou une collectivité locale sont concernés, l'avis des services fiscaux sur l'évaluation des biens à exproprier est obligatoire. En cas de désaccord entre expropriant et exproprié sur le prix du bien, il appartient au juge de l'expropriation (un par département, juridiction civile) de fixer sa valeur. Cette décision est prise après que

les parties aient communiqué, par écrit, leur propre estimation.

Cependant, devant la juridiction d'expropriation, le directeur des services fiscaux joue également un autre rôle puisque, dans le cas où l'autorité expropriante est l'État, il intervient en qualité de « commissaire du gouvernement ». Un commissaire du gouvernement qui, au titre de l'article R 13-7 du code de l'expropriation, a pour fonction d'éclairer la juridiction en donnant des prix de référence pour des biens similaires à ceux expropriés (ceci afin de garantir une dépense « raisonnable » des deniers de l'État). Pour étayer son argumentation, le directeur des services fiscaux dispose du « fichier immobilier » que nous avons évoqué plus haut.

Face à la Cour européenne, l'exproprié a fait valoir qu'il avait été fortement désavantagé à deux titres : d'une part, parce que le directeur des services fiscaux joue un double rôle d'évaluateur et de représentant de l'État ; d'autre part, parce qu'il n'avait pas eu accès au fichier immobilier, les services fiscaux lui ayant opposé la « confidentialité » du document.

Sur le premier point, la Cour européenne, rejoignant un arrêt du 21 octobre 1992 de la Cour de cassation française a estimé que la « double casquette » du directeur des services fiscaux, ne constituait pas « un net avantage » pour l'État. Elle a argué du fait que la décision finale sur l'évaluation du prix revenait au juge de l'expropriation. Par contre, la Cour européenne (suivant en cela les articles 14 et 15 du nouveau code de procédure civile) a estimé que toutes les pièces concernant les références des prix devaient être communiquées à l'exproprié : la procédure étant contradictoire et à armes égales.

La Cour a donc constaté « un désavantage net » pour l'exproprié qui, à l'inverse du directeur des services fiscaux (en tant que représentant de l'État et commissaire du gouvernement), ne bénéficiait pas d'un libre accès au fichier immobilier. Toutefois, la Cour n'a pas donné raison à l'intéressé sur sa requête en indemnité représentant la différence entre le montant qu'il sollicitait et le prix fixé par le juge. Elle a cependant condamné l'État français à rembourser au particulier ses frais d'avocat. Cet arrêt n'a pas, pour l'instant, donné lieu à une modification du code de l'expropriation. ■

CHANTAL GIL

>>> Chantal Gil
Avocate spécialiste en Droit public
Selarl Gil Cros
7, rue Levat - 34000 Montpellier
Tél. 04 6712 83 83
Fax 04 67 12 83 84
Mél: giljuris@wanadoo.fr
www.avocats-gil.com

POLICE DE LA NATURE Le Sige rend son rapport

En juillet 2003, le Service de l'inspection générale de l'environnement (Sige) a rendu son rapport de synthèse sur les polices départementales de l'environnement.

Le Sige, « jeune » service d'inspection et d'expertise du ministère en charge de l'Écologie, existe depuis trois ans et compte une quarantaine d'inspecteurs généraux. Son rôle est d'inspecter les services de l'État et les établissements publics qui sont chargés d'appliquer les polices de l'environnement.

Le Sige a donc cherché à savoir comment les services déconcentrés appliquent (ou non) les priorités définies par le gouvernement en matière de politique et de police de la nature. Où les services mettent-ils leur énergie, quels sont leurs problèmes et difficultés ?

En trois ans, les inspecteurs du Sige se sont rendus dans quatorze départements pour inspecter les actions de police liées à l'eau, aux installations classées agricoles, à la pêche, la chasse, la nature et les sites. « En moyenne, il nous faut rencontrer une vingtaine de services », explique Marie-Odile Guth, coordinatrice de la mission. « Après nous être rendus chez le préfet, nous auditionnons les services régionaux. Ceux-là coordonnent les politiques et les polices nationales, aussi, nous nous intéressons à leur action. Nous voyons ensuite les services départementaux qui appliquent les politiques nationales. Nous rencontrons systématiquement les procureurs ».

Le rapport propose des recommandations pour que les services recadrent leur action. Les inspections se poursuivent au rythme de cinq départements par an. ■

>>> Service de l'inspection générale de l'environnement - Sige -
Ministère de l'Écologie et du Développement durable • 20, avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP
Mél: marie-odile.guth@environnement.gouv.fr



Sur les chemins comment gérer les conflits d'usage ?

Les chemins réunissent les conditions favorables à la naissance de conflits : une diversité d'usagers et une définition ambiguë de leur libre accès. Armée d'une méthodologie, le gestionnaire pourra analyser le conflit pour que les solutions soient acceptables par tous.

À pied, à cheval, à vélo, nombre de randonneurs circulent sur les chemins. Mais est-ce bien du goût des agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, résidents?... Immanquablement, de gênes en mécontentements, le risque est grand de voir survenir des conflits d'usage. Certes, ce type de conflits touche tous les milieux naturels ; cependant, il se focalise très souvent sur les chemins car ceux-ci constituent un vecteur d'accès à la nature ainsi qu'aux sites de loisirs. Une des difficultés réside dans le fait que les chemins sont souvent perçus comme libre d'accès alors que seuls les voies publiques et chemins ruraux¹ sont ouverts à tous. Mais, ces distinctions foncières ne se lisent ni sur les cartes, ni sur le terrain, chaque usager a le sentiment d'être dans son droit. Dès lors, comment faire pour que tous ces usages cohabitent sans porter atteinte à la qualité des espaces et sans pénaliser les propriétaires, gestionnaires et usagers locaux ?

Intervenir sans aggraver la situation

Les situations conflictuelles sur les chemins sont souvent complexes. Elles mêlent

des intérêts variés, éveillent des passions, révèlent des règlements de comptes locaux, concernent des lieux où le foncier est ambigu et sujet de litige... Souvent, la solution foncière ou juridique à laquelle on se réfère en premier recours, manque d'efficacité pour aborder cette complexité. En revanche, le fait d'adopter une méthodologie permet de guider l'intervention du gestionnaire. Les conflits révèlent que les seuils de tolérance entre usagers ont été dépassés. C'est pourquoi, si la résolution durable du problème doit satisfaire les plans juridique, technique ou économique, elle doit également intégrer les attentes de l'ensemble des parties. L'enjeu principal de la démarche tient donc au fait que les communautés d'usagers s'approprient ou non la solution retenue.

Aborder le conflit sous toutes ses dimensions

Pour résoudre les conflits, il est deux principes fondamentaux. Le premier veut qu'on appréhende la situation territoriale afin d'aborder le problème dans sa complexité. Le gestionnaire analysera et nuancera les

avis des acteurs ; son diagnostic balayera également les divers aspects du problème.

- Sur le plan technique : existe-t-il des incompatibilités physiques entre les usages ? Le chemin est-il trop étroit pour que se croisent un VTT et un piéton ? Le passage de 4x4 détériore-t-il le revêtement du chemin ? Les clôtures pour le bétail sont-elles laissées ouvertes ?

- Sur le plan environnemental : le passage répété des usagers dérange-t-il la faune et la flore ? La circulation sur le chemin permet-elle d'éviter un éparpillement sur des zones fragiles limitrophes ?

- Sur le plan juridique : quels risques prend le propriétaire en terme de responsabilité ? Quels droits d'usages s'appliquent ?

- Sur le plan économique : l'entretien est-il coûteux ? La présence des randonneurs procure-t-elle des retombées locales ?

- Sur le plan psychosociologique : les habitants mitoyens du chemin sont-ils souvent dérangés par les promeneurs ou, au contraire, apprécient-ils ce passage ? Les usagers de passage ont-ils le sentiment d'être sur un territoire accueillant et apprécient-ils de partager l'espace avec les autres ? Il convient à la fois de se saisir des nuisances et des richesses apportées par la diversité des usages. La prise en compte des intérêts divers facilite le recul nécessaire pour dépasser les divergences initiales.

Le diagnostic doit également permettre de relativiser les enjeux territoriaux et relationnels en les restituant à différentes échelles de territoires. À l'échelle du lieu où il apparaît,

>>> En savoir plus
Charlotte Michel
Ingénieure conseil
Études et médiation
Michelterritaires@free.fr
1, rue du pont Guilheméry
31000 Toulouse



l'avis de
Charlotte Michel
>>> ingénieure conseil

DANS SON ARTICLE (CI-CONTRE), CHARLOTTE MICHEL ÉVOQUE L'IDÉE DE CONCERTATION, COMME UNE MÉTHODE EFFICACE DE GESTION DES CONFLITS. NOUS AVONS SOUHAITÉ EN SAVOIR PLUS.

► Vous parlez de concertation, tout le monde parle de concertation. Y a-t-il des conditions qui permettent à celle-ci d'être efficace ?

Il y a d'abord des écueils à éviter. Comme d'organiser une réunion officielle, qui sous forme de table ronde donnerait la place à des positions stéréotypées. Toujours les mêmes ! La concertation s'accorde mal de discours préétablis. Une des conditions essentielle est certainement de préparer... de réfléchir avant d'agir aux temps et aux formes données à la concertation.

► La négociation est donc une action très préparée ?

Le cœur de la concertation se déroule lors de phases intermédiaires : séances de travail à comité réduit, série d'entretiens individuels, suivi et validation d'études, comptes rendus, contacts informels. Les formes et les objectifs de ces concertations interstitielles sont à définir en fonction de la question posée et de la volonté des acteurs. On peut aussi avoir recours à des réunions formelles qui permettent de valider les résultats.

► Affirmeriez-vous qu'une démarche de concertation génère des liens durables entre acteurs et qu'elle facilite la gestion future ?

L'organe de concertation peut s'évanouir dès la fin du processus et garder un caractère informel ou se pérenniser sous la forme de commission multipartite avec des missions de veille, de consultation, de médiation. Ces commissions peuvent alors s'occuper de tout ce qui concerne le partage des espaces naturels : la gestion des chemins mais aussi l'accès aux canyons, aux falaises, aux grottes...

Mais il n'existe pas de solution prédéfinie. La forme donnée au processus de concertation s'adapte à la nature des problèmes posés, à la taille du territoire sur lequel il est pertinent d'intervenir, aux attentes des responsables locaux et aux moyens qu'ils sont prêts à y accorder. ■



le gestionnaire analysera le système d'interactions entre les usagers, il considérera chaque pratique en tenant compte à la fois du chemin et des espaces qui le bordent. Il cherchera à savoir quelles sont les marges techniques (équipement, déviation, signalétique) qui peuvent modifier ces interactions. À l'échelle de la commune, le diagnostic s'intéressera aux jeux des acteurs locaux, aux projets politiques, aux conséquences du conflit sur l'ensemble du réseau de chemins. À l'échelle de territoires plus vastes (PNR, PN, massif montagneux, département...), il faudra identifier s'il existe des conflits similaires, si le lieu concerné est particulièrement stratégique pour le développement des sports de pleine nature et du tourisme; il est aussi très utile de connaître quelles ressources (en médiation, en information...) ont été utilisées pour réguler des conflits similaires.

Se concerter et trouver des solutions négociées

Second principe d'intervention : privilégier la concertation et la négociation (même si

d'autres modes de décisions unilatérales peuvent s'avérer utiles quand la négociation se bloque).

La concertation commence lors de l'élaboration du diagnostic, en prenant l'avis des parties impliquées et en présentant les positions qu'elles ont prises pour défendre leurs intérêts. Elle continue lors de la validation du diagnostic et de l'identification de solutions. Elle vise alors à s'assurer que ces dernières sont acceptables pour tous. Idéalement, le choix des solutions doit résulter d'une négociation et être partagé par l'ensemble des responsables.

Dire que cette dernière phase doit être le résultat d'une négociation peut paraître d'une grande banalité, cependant cette phase échoue facilement. Les deux étapes précédentes sont alors primordiales pour éviter les écueils : elles permettent aux acteurs de se rapprocher, de comprendre leurs intérêts respectifs et de s'approprier la démarche. La méfiance et l'affrontement initiaux pourront alors s'effacer au profit du respect, voire du partenariat. ■

CHARLOTTE MICHEL
INGÉNIEURE CONSEIL

Sur les chemins, questions juridiques

Les chemins peuvent soit appartenir au domaine public d'une personne publique (État, collectivité locale ou établissement public), soit être la propriété privée d'une personne publique (domaine privé) ou privée (propriété privée); le régime de leur utilisation diffère très fortement selon le statut des terrains, ce qui a des conséquences sur la gestion des conflits d'usage.

Lorsqu'un chemin appartient au domaine public d'une personne publique et qu'il est utilisé par plusieurs catégories d'utilisateurs, son usage est par définition ouvert à tous. Autrement dit, cet usage ne peut être réservé à une catégorie particulière de pratiquants car cela créerait une discrimination illégale. En revanche, la survenance de conflits entre les divers usagers d'un chemin appartenant au domaine public autorise l'autorité publique, généralement le préfet, à réglementer le passage de manière à assurer une cohabitation pacifique des différentes catégories de pratiquants. Il lui appartient, par exemple, de réserver le passage à certaines heures ou à certaines périodes à certains usagers et à d'autres périodes aux autres usagers. Il procède alors par voie de publication d'un arrêté fixant les conditions du passage sur le chemin en question.

Le chemin dont l'assiette est la propriété privée des particuliers soulève des problèmes plus délicats. Ces chemins sont, par définition, destinés à un usage exclusivement privatif. Toutefois, si l'accès des tiers n'est pas clairement interdit par une barrière et des panneaux, le passage est présumé ouvert à tous. Il s'agit alors d'une simple tolérance et non d'un droit de passage que pourraient revendiquer les utilisateurs du chemin devant un juge ou au cours d'une tentative de conciliation avec le propriétaire. En cas de conflit d'usage sur ce type de chemin, deux solutions sont possibles. La première, qui ne peut qu'être une solution temporaire imposée par l'urgence, consiste, pour l'autorité publique, à réglementer l'accès et le passage sur le chemin. L'intervention de l'autorité publique doit alors être justifiée par des raisons de sécurité, de salubrité ou de tranquillité publiques et elle ne confère jamais aucun droit aux usagers sur le chemin. La seconde solution, qui est la seule envisageable sur les chemins privés, est, pour les usagers et leurs associations, de conclure une convention de passage sur le chemin avec le propriétaire privé (généralement avec une obligation d'entretien du chemin à la charge des utilisateurs). ■

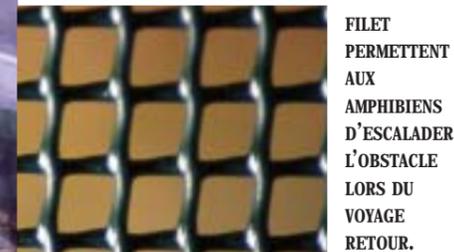
KATIA SONTAG, MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS

FRÉDÉRIQUE ROUX, AVOCATE

AUTEURS D'UN « GUIDE JURIDIQUE DU CANYONISME ET DES SPORTS DE NATURE » (EDISUD, 2002).



LES SEAUX SONT POSÉS EN AMONT DE LA ROUTE DEVANT LA BARRIÈRE EN FILET. LES MAILLES DU



FILET PERMETTENT AUX AMPHIBIENS D'ESCALADER L'OBSTACLE LORS DU VOYAGE RETOUR.

Réceptacle, agir sans nuire

Aucun des réceptacles utilisés n'a parfaitement convenu. L'idéal est un seau solide d'au moins 30 cm de profondeur à bords verticaux et disposant d'un couvercle. Il faut veiller à la bonne évacuation de l'eau (fond percé et vide drainant) pour que les animaux ne soient pas pris par la glace ou ne se noient. Un bâton d'au moins 1 cm de diamètre et dépassant du seau doit être disposé dans chaque seau pour permettre aux micromammifères piégés de ressortir. En cas de journées chaudes, il est utile de déposer une ou deux grosses feuilles d'arbre au fond du seau afin que les amphibiens (principalement les tritons) puissent se protéger du dessèchement.



AMPHIBIENS DANS LES SEAUX



FILET DÉTAIL DE FIXATION



>>> réserve naturelle de l'étang du Grand-Lemps (Isère)

Amphibiens

des moyens pour leur sauvetage

La méthode de sauvetage des amphibiens, mise au point par la Réserve naturelle de l'étang de Grand-Lemps a permis de sauver des milliers d'animaux. Mais, plus encore, la connaissance fine des lieux de passage préférentiels par espèce et l'estimation des populations respectives sous-tendue par cette méthode, permet de concevoir des batracoducs, seule solution vraiment efficace sur le long terme.

Type de barrière : bâche ou filet ?

Le filet est adapté aux sites où l'opération sera renouvelée (sur cinq ans, son coût est comparable à celui de la bâche). Le filet est imperméable dans le sens de la migration aller, mais reste franchissable au retour... Il ne bloque donc pas les amphibiens sur la chaussée (les crapauds remontent dans les bois alors que les tritons n'ont souvent pas fini de descendre) ! La bâche sera utilisée pour une opération ponctuelle lorsqu'il n'est pas possible d'investir en matériel. Elle nécessite, par contre, de positionner des seaux de part et d'autre de la bâche et donc de disposer de main-d'œuvre. Quelle que soit la barrière, le pied doit être colmaté pour empêcher les passages par-dessous.

« Il suffit d'un véhicule par minute pour écraser neuf crapauds sur dix ! ». Entre Grenoble et Lyon, au creux des collines boisées du Bas-Dauphiné, dans un petit bassin versant inscrit à l'inventaire des sites Natura 2000, se trouve la Tourbière du Grand-Lemps. Cette zone humide d'une cinquantaine d'hectares, au patrimoine naturel exceptionnel, est entourée de routes qui rendent délicates les migrations animales. Au printemps, lors de la migration pré-nuptiale, les amphibiens se faisaient écraser par milliers. Depuis les bois où ils passent l'hiver, ils tentaient de rejoindre la zone humide où ils se reproduisent.

Crapaud commun, sonneur à ventre jaune, grenouille verte, grenouille rousse, gre-

nouille agile, salamandre tachetée, triton crêté, triton alpestre, triton ponctué et triton palmé... Avec dix espèces présentes sur le site, les amphibiens constituent un fort enjeu patrimonial à préserver. C'est en effet, le seul endroit connu en Rhône-Alpes à héberger les quatre tritons présents dans la région. Par ailleurs, la population de Triton ponctué y est isolée, elle représente la limite sud de l'aire de répartition française pour l'espèce. Mais, outre cet intérêt patrimonial, les amphibiens représentent un maillon clé dans les chaînes alimentaires, une biomasse indispensable au bon fonctionnement de l'écosystème zone humide.

suite page 26 ●●●