

# Une taxe pour lutter contre les incendies de forêt \*

par Léonore M. OCCHIMINUTI \*\*

**La prévention des incendies coûte cher. Les propriétaires ont rarement les moyens de payer le débroussaillage, qui se chiffre entre 6 000 et 30 000 F l'hectare.**

**L'indemnisation des servitudes posant des problèmes, la solution pourrait être de créer une taxe spécifique.**

La forêt couvre plus du quart de la superficie du pays (14,9 millions d'hectares). La fréquence des incendies de forêt impose une protection accrue de ces espaces, au moins dans le Midi. D'année en année les surfaces brûlées augmentent : 9 100 hectares en 1991, 17 113 en 1993, 24 460 en 1994<sup>1</sup>, même si les départs de feux ont tendance à diminuer.

La protection contre le risque d'incendie est assurée par l'emploi de techniques forestières appropriées (brûlage dirigé ou débroussaillage), mais aussi par la législation.

\* Cet article est extrait du numéro 80, automne 1998 de la revue « Etudes foncières » publiée par l'Association des études foncières - Grande Arche 92044 La Défense cedex 41. Nous remercions la rédaction et l'auteur d'avoir bien voulu nous permettre de publier cet article. (NDLR)

\*\* Docteur en droit, LLM Natural Resources Law.

Article tiré de la thèse de doctorat de Léonore M. Occhiminuti, La protection du patrimoine forestier contre le risque d'incendie : approche de droit comparé France/Etats-Unis, sous la direction de Y. Jégouzo, Paris I, 1997.

## 600 millions de francs par an

Le droit français dispose d'un instrument efficace : les servitudes. La notion est définie par l'article 637 du Code civil : « charge établie sur un immeuble pour l'usage et l'utilité d'un autre immeuble appartenant à un autre propriétaire ».

En matière forestière, les servitudes, restrictives de la propriété privée, imposent au propriétaire de réaliser des aménagements.

La prévention des incendies est coûteuse. Pour ne prendre qu'un exemple, le coût d'un débroussaillage a été évalué, à l'hectare, entre 6 000 et 30 000 F pour le premier débroussaillage, puis entre 2 000 et 15 000 F tous les trois ans pour

1 - Depuis les catastrophes de 1989 et 1990 (plus de 56 000 ha / an dans les 15 départements méditerranéens) on est en effet heureusement passé d'une moyenne annuelle de l'ordre de 30 000 ha / an (de 1979 à 1990) à une moyenne de l'ordre de 11 000 ha / an (de 1991 à 1997) (NDLR)

l'entretien<sup>2</sup>. Ainsi, le maintien en l'état débroussaillé de 20 % de la zone rouge (la plus exposée au risque d'incendie), soit un million d'hectares, coûte environ 600 millions de francs par an<sup>3</sup>.

Les propriétaires peuvent rarement couvrir de telles dépenses. Avant de voir dans quels cas l'imposition de ces mesures exorbitantes pourrait être indemnisée, il convient d'examiner le principe de non-indemnisation des servitudes.

2. Voir « Débroussailler pour mieux protéger », supplément La Recherche n° 234, juil.-août 1991. Propos recueillis lors de la présentation du rapport relatif à l'indemnisation des servitudes de protection des forêts contre le risque d'incendie par Léonore M. Occhiminuti, sous la direction de Yves Jégouzo. Séminaire avril 1993, interventions de Jean-Marie Fernier pour le Ministère de l'agriculture et de Jean Casoratti pour l'Office national des forêts.

3. Ministère de l'agriculture et de la forêt, Les incendies de forêts en Méditerranée en 1991, op. cit.

# Le principe : pas d'indemnisation

Selon l'article 639 du Code civil, le propriétaire du fonds servant ne peut exiger aucune indemnité<sup>4</sup>. Cette règle connaît cependant des exceptions ; ainsi, elle ne s'applique pas à la servitude légale de passage<sup>5</sup>.

Les servitudes administratives (d'origine législative ou réglementaire) sont de deux sortes : les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol, et les servitudes d'urbanisme. Seules les servitudes d'urbanisme sont régies par le principe de non-indemnisation. En effet, si la jurisprudence du Conseil d'Etat a longtemps considéré que le propriétaire « victime » d'une servitude non aedificandi devait être indemnisé des préjudices anormaux et spéciaux en résultant, la législation a considérablement réduit ce droit à indemnisation. Face au « risque » que représentait cette règle pour les finances publiques et aux incidences de la mise en œuvre des politiques urbaines, un décret de 1935<sup>6</sup> (limité à la région parisienne) puis une loi de 1943<sup>7</sup> (applicable à l'ensemble du territoire) ont posé le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme<sup>8</sup>.

Le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant les charges publiques impose l'indemnisation des servitudes administratives, quand elles entraînent une « dépossession » du propriétaire de l'immeuble grevé. Lorsque l'établissement de la servitude cause un préjudice réel, direct, certain, anormal et spécial<sup>9</sup> au propriétaire, l'application de ce principe a pour effet d'engager la responsabilité de la puissance publique, qui doit alors réparer ce préjudice.

De manière générale, il n'existe pas de véritable régime d'indemnisation, puisqu'il faut se reporter à la loi créant

la servitude. Or, si certaines lois prévoient des indemnités, d'autres sont muettes ou les excluent expressément et totalement. En outre, de nombreuses lois renvoient à d'autres textes, en disposant qu'à défaut d'accord amiable, les indemnités sont fixées comme en matière d'expropriation.

Par ailleurs, l'ensemble de ces textes renvoie généralement à l'article L. 13-13 du Code de l'expropriation qui impose la prise en compte de « l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain ». Ce sont donc généralement les règles de l'indemnité d'expropriation qui s'appliquent en matière de servitude<sup>10</sup>. Peu de problèmes se posent toutefois dans ce domaine, puisque les textes qui prévoient l'indemnisation précisent eux-mêmes les conditions dans lesquelles celle-ci sera accordée (en fonction du dommage).

Mais que se passe-t-il dans le silence de la loi ? La jurisprudence, tant judiciaire qu'administrative, a longtemps considéré qu'aucune indemnisation n'était due dans ce cas. A l'époque, ce principe se justifiait par le fait que l'article 649 du Code civil distinguait entre les servitudes d'utilité publique et d'utilité privée, ne prévoyant une indemnité que pour les dernières. Dès lors que l'indemnisation des servitudes était souhaitable, la loi en prévoyait expressément la possibilité. Un avis du Conseil d'Etat de 1924 a toutefois remis en cause cette jurisprudence, en décidant qu'en l'absence de dispositions expresses, il convenait d'appliquer le principe général selon lequel « tout acte de la puissance publique ouvre droit à réparation lorsqu'il en résulte un dommage direct, matériel et certain »<sup>11</sup>.

législateur n'a pas entendu exclure toute indemnité », et « le préjudice présente un caractère direct, certain, grave et spécial »<sup>12</sup>.

Le juge peut ainsi décider d'indemniser le préjudice qui résulte de l'exercice d'une servitude, si la loi, établissant la servitude, n'exclut pas expressément cette possibilité. En second lieu, le juge doit aussi déterminer si le préjudice est indemnisable. Pour cela, il doit établir l'existence d'un lien de causalité direct entre le préjudice subi et l'établissement de la servitude. Il en est ainsi lorsque l'exercice de la servitude rend impossible l'exploitation du fonds forestier grevé. Il est toutefois nécessaire que le préjudice soit aussi certain et grave. La seule probabilité de sa réalisation n'est donc pas suffisante.

De même, pour être considéré comme « grave », le préjudice doit empêcher l'exécution par le propriétaire de l'usage normal de son droit de propriété. Il ne sera donc pas indemnisé s'il consiste en une simple baisse des bénéfices de l'exploitation forestière. En revanche, la servitude empêchant l'exploitation du fonds sera indemnisée.

Enfin, le préjudice doit aussi être spécial. Les caractères de gravité et de spécialité sont d'ailleurs évalués en application des règles relatives à la responsabilité sans faute de la puissance publique<sup>13</sup>.

Le calcul de l'indemnisation suit les termes exprès de la loi. En outre, dans tous les cas, l'indemnité n'est octroyée que pour réparer les dommages résultant de la servitude et non pour compenser son instauration<sup>14</sup>.

La seule existence d'un préjudice n'est toutefois pas suffisante. Le droit à réparation pécuniaire doit en effet être ouvert et l'assujetti aura la charge

4. Cour de Cassation civ. III, 4 décembre 1983, JCP 1984 IV 65.

5. Henri et Léon Mazeaud, Jean Mazeaud et François Chabas, *Les leçons de droit civil - Les Biens*, Montchrétien 1994, 8e éd.

6. Décret du 25 juillet 1935.

7. Loi du 15 juin 1943, art. 80.

8. Art. L. 160-5 du Code de l'urbanisme.

9. CE 14 mars 1986, Commune de Gap-Romette, Rec. Lebon p. 74.

12. CE sect. 14 mars 1986, Commune de Gap-Romette c/Consorts Béraud, Rec. Lebon p. 73, Revue de droit administratif 1986 p. 244, DS 1986 IR p. 468 obs. Moderne et Bon, AJDA 1986 p. 317 concl. Jeanneney, JCP 1987 II n° 20759 note Davignon.

13. Davignon, note sous CE Sect. 14 mars 1986, Commune Gap-Romette c/consorts Béraud, JCPG 1987 II n° 20759.

14. Cour de Cassation civ. III, 7 juin 1983, CJEG 1983, note Subra de Bieusse.

## Exceptions

Aujourd'hui, une indemnité peut être accordée alors que la loi ne l'a pas prévu. Le Conseil d'Etat y a toutefois posé certaines conditions, dans l'arrêt Commune de Gap-Romette : « le

10. Cour de Cassation civ. II, 17 février 1981, CJEG 1989 p. 19.

11. CE avis, 18 décembre 1924.



**Débroussaillage.**

Photo SIVU Sainte Victoire

de la preuve du caractère matériel, direct et certain du préjudice.

L'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme distingue quatre catégories de servitudes d'urbanisme, dont deux concernent la protection de la forêt : celles relatives à la conservation du patrimoine naturel d'une part, et celles relatives à la sécurité publique d'autre part.

## Quatre catégories de servitudes d'urbanisme

La première catégorie se rattache à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme. Elle englobe le concept d'environnement tant écologique que culturel dans la notion de patrimoine et intègre la protection de la forêt. Cela permet donc de justifier le classement en espaces boisés, par les POS, des bois, forêts et parcs à conserver, protéger ou créer. Ce type de classement interdit tout changement d'affectation du sol, soumettant ainsi les défrichements à l'obtention d'une autorisation administrative<sup>15</sup>.

La seconde catégorie de servitudes est régie par les articles

15. Art. L. 311-1 et suivants du Code forestier.

L. 361-1 et L. 361-4 de l'ancien Code des communes qui réglementent ou interdisent les constructions dans les zones dites « à risque ». Ces superficies restent cependant limitées aux zones à risque d'éruption volcanique, d'inondation ou de séisme. Les incendies de forêts n'ont été intégrés à la réglementation sur les risques naturels que très récemment, par la loi du 2 février 1995<sup>16</sup>. Pourtant, certains textes antérieurs prévoyaient déjà l'imposition de restrictions liées à la sécurité ou à la santé publique. Enfin, depuis un décret du 14 novembre 1989<sup>17</sup>, des servitudes peuvent être instituées au bénéfice de la protection de l'environnement. Certaines de ces servitudes peuvent ainsi être établies pour la prévention des incendies.

Concernant l'indemnisation, le texte le plus clair reste l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme : « N'ouvert droit à aucune indemnité les servitudes instituées par l'application du présent code en matière de voirie, d'hygiène et d'esthétique ou pour d'autres objets et concernant, notamment, l'utilisation du sol, la hauteur des constructions, la proportion des surfaces bâties et non bâties, dans chaque propriété, l'interdiction de construire, dans certaines zones et en bordure de certaines voies, la répartition des immeubles entre diverses zones ». Cependant seules les dispositions du Code de l'urbanisme sont visées par ce texte. Les autres servitudes, même si elles affectent l'utilisation des sols, devraient donc obéir à des règles plus spécifiques.

L'acquéreur public qui frappe délibérément le terrain qu'il convoite d'une servitude afin d'en faire baisser la valeur, fera l'objet d'une « condamnation » pour intention dolosive caractérisée. Cette règle, permettant un contrôle des activités de l'autorité publique, peut aussi être regardée comme une exception au principe de la non-indemnisation des servitudes. Mais il ne s'agit là que de réprimer un comportement dolosif et non d'indemniser (à proprement parler) le préjudice résultant de l'exercice normal de la servitude.

Dans son second alinéa, l'article L. 160-5 du Code de l'urbanisme dispose toutefois qu'une « indemnité est due s'il résulte de ces servitudes une atteinte à des droits acquis ou une modification de l'état des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain ».

## Qui doit payer ?

De nombreux auteurs ont toutefois démontré que le préjudice invoqué n'est souvent qu'éventuel. Ainsi, le propriétaire ne peut être indemnisé du « manque à gagner » provoqué par la non-réalisation d'une opération d'aménagement, s'il n'y a pas de remise en cause des droits acquis. Cette remise en cause est cependant rarement admise, puisqu'il est fréquent qu'aucun droit acquis n'ait été auparavant reconnu.

La condition de matérialité du préjudice exclut quant à elle l'indemnisation d'un préjudice moral ou l'existence d'un trouble. Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'a pas encore admis que l'application d'une servitude d'urbanisme puisse porter atteinte à l'état antérieur des lieux. Une remise en état du site ne peut donc être demandée parallèlement à l'indemnisation.

16. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 3 février p. 1840.

17. Décret n° 89-837 du 14 novembre 1989.

La création d'un « nouveau type de servitude », les servitudes environnementales, a eu pour effet de relancer le débat sur l'indemnisation. En effet la doctrine s'oppose de moins en moins à l'atteinte à la propriété privée, quand elle a pour objet la protection de l'environnement.

Mais alors, sur qui doit peser la charge de la servitude, du propriétaire ou de la collectivité ? La question reste posée. Certains auteurs estiment que l'on ne peut mettre à la charge du propriétaire privé une obligation protectrice de l'environnement dont le coût financier serait trop lourd à supporter. Pour d'autres au contraire, la protection générale de l'environnement inclut la protection d'une multitude d'environnements particuliers. Ces derniers soutiennent d'ailleurs que les servitudes environnementales n'ajoutent aucune charge financière anormale, puisqu'elles contribuent à la protection d'un patrimoine commun, dans l'intérêt de tous. D'autres encore soutiennent qu'il s'agit pour le propriétaire de sauvegarder ses intérêts personnels, en protégeant son terrain et sa personne contre les incendies, la servitude protectrice ne faisant que souligner ce besoin.

## Les partisans de l'indemnisation

Les défenseurs d'un droit à l'indemnisation prônent le rétablissement d'un équilibre rompu par l'imposition de mesures qui portent atteinte au droit de propriété. Ce faisant, ils font abstraction de l'objet même de la servitude (protection de l'environnement, prévention des incendies, etc.). Ils oublient que la protection de l'environnement leur est favorable, puisqu'elle s'inscrit dans un objectif d'intérêt commun, tout en satisfaisant des intérêts personnels.

Pour justifier l'indemnisation des servitudes environnementales, d'autres auteurs s'appuient sur une comparaison des systèmes français et américain. Ces auteurs ont tendance à assimiler réglementation de police administrative et servitude, puisque le droit américain ne dispose pas de l'arme juridique que représentent les servitudes administratives. Or, s'il existe

bien des réglementations imposant des obligations sur des terrains privés, aux Etats-Unis, il ne s'agit que de simples mesures de police administratives contraignantes. En outre, on ne peut s'appuyer sur la possibilité d'indemnisation dans un autre pays pour justifier de la nécessité de celle-ci en France.

## Les opposants

Nombreux sont ceux qui considèrent que, sauf exception (généralement légale), la charge des servitudes environnementales appartient au propriétaire. Ils s'appuient sur deux idées.

La servitude environnementale n'agit pas au bénéfice de l'Etat mais à celui de l'intérêt général. La protection de l'environnement constitue le devoir de chaque personne pour le confort ou le besoin des générations futures. Ce « devoir » a été intégré dans les constitutions de nombreux pays, et il est rappelé lors de chaque conférence ou sommet pour l'environnement<sup>18</sup>. Assimilée à un devoir des citoyens envers leur nation, la protection de l'environnement ne peut donc être indemnisée.

Mais la servitude environnementale n'est pas seulement établie dans l'intérêt général, elle l'est aussi dans l'intérêt particulier du propriétaire qui la subit.

Les thèses d'indemnisation et de non-indemnisation présentent chacune des intérêts. Mais une position intermédiaire paraît plus réaliste. Le propriétaire privé est souvent le premier bénéficiaire des avantages résultant de l'instauration d'une servitude environnementale. Pourtant, certaines de ces servitudes sont beaucoup trop onéreuses pour que le propriétaire puisse exécuter entièrement, ou même seulement partiellement, les obligations qui en découlent.

Ainsi, l'obligation de débroussaillage impose au propriétaire la location ou l'achat de machines et d'équipements très coûteux. Or, s'il peut parfois bénéficier d'aides publiques<sup>19</sup> ou se grouper avec les autres propriétaires de sa région en association

18. Voir notamment, les principes issus de la Conférence de Rio de Janeiro, 1992.

19. Art. L. 322-5 du Code forestier.

syndicale<sup>20</sup>, le propriétaire est le plus souvent seul. La peur de l'endettement, suite à la réalisation des travaux d'office par l'Etat (aux frais du propriétaire), peut compromettre la réalisation de l'obligation.

C'est pourquoi, pour éviter la non-exécution de cette servitude, il est essentiel de créer un droit à indemnité. Mais, pour que cette indemnité joue un rôle efficace, son montant devra dépendre du coût du débroussaillage. Plus que l'indemnisation des dommages résultant de l'imposition des servitudes, il faut préconiser l'indemnisation du coût des opérations qu'elles génèrent. La charge que l'indemnisation impose à la collectivité reste un inconvénient majeur, même si elle revient moins cher que le recours à l'expropriation, qui, de toutes façons, ne permet pas de faire ensuite l'économie du débroussaillage.

Un fonds pourrait donc être créé pour permettre le financement de ces aides, alimenté par une taxe environnementale dans les secteurs touchés par le risque d'incendie. Cela aurait aussi pour effet de dissuader les gens d'habiter dans les espaces présentant des risques d'incendie. Pour éviter cette nouvelle taxe, certains résidents décideraient peut-être de déménager.

Plutôt que de mettre en place un fonds de financement commun à l'ensemble des risques naturels (type loi Barnier), cette solution apparaît mieux adaptée, le problème des incendies de forêt étant lié à l'urbanisation croissante. Ces taxes pourraient toucher les propriétaires de terrains à usage d'habitation situés dans les régions les plus touchées par les incendies, avec un taux qui varie en fonction du risque encouru.

## Calcul de l'indemnité

Pour la servitude de débroussaillage, trois types d'indemnisation sont envisageables.

En premier lieu, le préjudice financier constitué par le coût de réalisation de la servitude peut être compensé intégralement. Pour calculer cette

20. Art. L. 321-1 du Code forestier.

indemnité, une simple estimation du coût du débroussaillement suffit.

En second lieu, le système d'aide publique existant peut être largement développé. Mais le gouvernement en a rejeté l'éventualité à plusieurs reprises, parce que cela reviendrait trop cher.

La troisième solution, la création d'un fonds de financement de la prévention du risque d'incendie, mérite d'être développée. Cela n'est toutefois réalisable que dans la mesure où ce fonds est alimenté à la fois par des ressources publiques et privées.

Pour la ressource publique, une simple modification des textes existants suffirait. Afin de faciliter la réalisation de certains travaux d'aménagement et d'entretien, le Code forestier prévoit déjà l'intervention de subventions ou aides publiques. L'article L. 321-5 dispose en effet que « l'Etat peut accorder une aide technique et financière aux personnes publiques et privées qui entreprennent des travaux pour protéger ou reconstituer des massifs particulièrement exposés aux incendies, notamment des pare-feu, des voies d'accès des points d'eau ».

## Aide de l'Etat

Les modalités de règlement de cette aide dite « technique et financière » de l'Etat ont été établies par voie réglementaire<sup>21</sup>. A cet égard, les articles 5, 8 et suivants du règlement d'administration publique du 3 mars 1947 prévoyait déjà que les terrains forestiers, sur lesquels sont réalisés des travaux de mise en valeur et de conservation, étaient soumis au régime forestier et ce, jusqu'au remboursement complet des sommes engagées par l'Etat pour la réalisation de ces travaux. Ces sommes doivent être récupérées sur le produit d'exploitation desdites opérations qui disposent d'ailleurs du caractère de travaux publics ; le contrat liant l'Etat et le propriétaire privé étant lui-même un contrat administratif<sup>22</sup>.

21. Art. R. 321-13 et R. 321-14 du Code forestier.

22. CE Section, 20 avril 1956 Epoux Bertin et ministre de l'Agriculture contre consorts Grimouard, Rec. Lebon p. 167-168.

Par ailleurs, aux termes de la loi du 22 juillet 1987, « Les dépenses auxquelles donnent lieu les travaux dont l'exécution d'office est ordonnée par le maire, peuvent être financées par le département, par des groupements de collectivités territoriales ou des syndicats mixtes. Dans ce cas, est émis un titre de perception à l'encontre des propriétaires intéressés, d'un montant correspondant au mémoire des travaux faits, arrêté et rendu exécutoire »<sup>23</sup>.

Ces deux procédés de subvention peuvent donc être réunis pour former l'ensemble de la participation publique apportée au fonds de financement du débroussaillement. Il suffira de modifier les termes de la loi pour que l'aide technique et financière de l'Etat et le financement destinés aux collectivités territoriales soient directement affectés à ce fonds. Comme le rappelle une circulaire de 1991, « la décision du préfet d'ordonner un débroussaillement permet la mobilisation de crédits d'Etat, réservés sur le chapitre 51.92 article 90 au fonds de débroussaillement »<sup>24</sup>.

Ce fonds de débroussaillement pourrait, lui aussi, servir à alimenter le nouveau fonds de financement. Cela éviterait d'avoir à recourir au « débroussaillement d'office » et les crédits d'Etat pourraient alors être mobilisés, chaque année, pour contribuer au financement du débroussaillement.

En outre, si le recours à la procédure d'exécution d'office n'a plus de raison d'être, peu importe alors que le débroussaillement soit réalisé par une personne publique ou privée. L'objectif principal est que le fonds permette de financer l'ensemble des opérations de débroussaillement, sans aucune distinction particulière.

## Une éco-taxe

Le financement privé reposera, pour sa part, sur une « éco-taxe » à coefficient variable, le taux de taxation

23. Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, la protection de la forêt contre l'incendie et la prévention des risques majeurs (art. L. 322-4 du Code forestier).

24. Circulaire EERF/SDEF/C91 n° 3009 du 9 juillet 1991, JCPN 1991 n° 1986.

évoluant en fonction de la gravité du risque encouru. Ainsi, on peut proposer que les zones définies par le décret du 15 mars 1993, relatif aux plans d'exposition aux risques naturels, soient reprises pour distinguer les zones de taxation (zones rouges : très exposées ; zones bleues : moyennement exposées)<sup>25</sup>. La division « zones blanches : non exposées » devrait toutefois être remplacée par une catégorie « zones blanches : peu exposées », afin de mettre en place de trois taux de taxation, pour une protection graduelle mieux étalée, donc plus efficace.

Cette éco-taxe, d'ailleurs partiellement envisagée par l'article 1 de la loi du 30 septembre 1946 (créant un fonds forestier national alimenté par le produit des taxes pour financer les travaux de reboisement, mise en valeur et conservation effectués par l'Etat) paraît bien convenir au problème des incendies. La collectivité publique ne pourra demander aux propriétaires fonciers de participer à la prévention des incendies, qu'à condition de leur rendre compte chaque année des résultats de sa politique de prévention<sup>26</sup>. Mieux informée, la population deviendrait plus vigilante.

La création d'une éco-taxe s'inscrit par ailleurs assez bien dans la logique de la protection environnementale, puisque le droit français prévoit déjà l'existence d'une « taxe départementale des espaces naturels sensibles » qui permet aux collectivités locales de financer la protection de ces zones<sup>27</sup>.

L'assiette de cette taxe reposera toutefois sur les constructions nouvelles tandis que la taxe au débroussaillement serait une taxe annuelle sur la propriété bâtie et son montant affecté à la réalisation de l'ensemble des opérations de débroussaillement.

L.M.O.

25. Décret n° 93-351 du 15 mars 1993.

26. Il importe que la présentation des objectifs de la politique de prévention s'établisse vers le mois de janvier, pour que le gouvernement ait le temps de tirer les conséquences de sa politique précédente et que, le bilan des résultats ait lieu, chaque année, au mois d'octobre.

27. Art. L. 142-2 à L. 142-5 du Code de l'urbanisme.

# L'indemnisation aux Etats-Unis

## A l'inverse du droit français, le droit américain reconnaît le principe de l'indemnisation des contraintes imposées aux propriétaires privés.

Le droit américain ne dispose pas des mêmes outils de protection des forêts contre le risque d'incendie que le droit français. Les autorités américaines ne peuvent intervenir sur la propriété privée que de manière très limitée. Les mesures juridiques ne doivent pas restreindre l'exercice du droit de propriété. Pourtant, des mesures de police administrative (issues de l'exercice par l'Etat de son *police power*) sont possibles. Elles sont toutefois soumises au respect des 5<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> amendements<sup>28</sup> de la Constitution fédérale (et de la Constitution de chacun des cinquante Etats) leur interdisant de restreindre l'exercice normal du droit de propriété sans paiement d'une indemnité.

Une indemnisation doit compenser tout préjudice subi par le propriétaire privé de l'exercice normal de son droit de propriété. Celui-ci doit cependant apporter la preuve de la privation de toute utilisation économique rentable de son terrain et ce, quel que soit le but poursuivi par la nouvelle réglementation. Ainsi, même si elle répond à un besoin d'utilité publique, la nouvelle réglementation devra donner lieu au versement d'une indemnité.

Cette règle souffre quelques exceptions. Ainsi, l'indemnisation est impossible lorsque la réglementation est édictée en vue de la protection de la santé ou de la sécurité publiques, et notamment en vue de prévenir une nuisance caractérisée<sup>29</sup>. La prévention des risques naturels et donc du risque d'incendie (intégrant la recherche de la sécurité des personnes et de leurs biens) semble ainsi être exclue du régime d'indemnisation. Pourtant, la législation américaine prévoit l'indemnisation des pertes subies par les exploitants forestiers du fait de l'imposition d'une réglementation limitant leurs bénéfices, par suite du classement de leur bien en zone à risque.

Contrairement au droit français, le droit américain se fonde sur l'existence d'intérêts économiques pour reconnaître l'indemnisation de la réglementation visant la protection des zones à risque. A cet égard, le droit américain fait d'ailleurs appel au versement d'une juste compensation. Cette notion désigne « *l'équivalent total et parfait, en argent, de la valeur de la propriété acquise, qui est calculée en fonction de la perte subie par le propriétaire et non*

*pas du gain dont le gouvernement a bénéficié* »<sup>30</sup>. Dès lors qu'une valeur marchande aura pu être déterminée, son montant sera pris en compte dans le calcul de l'indemnité. Cette *market value* (valeur marchande) peut correspondre au prix d'achat qu'un acquéreur potentiel pourrait verser au propriétaire.

Parallèlement à ce principe général, l'*Open Maintenance Act* de 1965 dispose que les gouvernements locaux peuvent former des *open space maintenance districts* (zones d'entretien et de maintenance des espaces ouverts), au sein desquelles une taxe spéciale sur la propriété immobilière est perçue annuellement. Le produit de cette taxe est ensuite directement affecté au remboursement des frais engagés pour l'entretien des *district's open spaces*<sup>31</sup>. Cette loi, qui doit son adoption au *Scenic Easement Deed Act*<sup>32</sup> (loi sur la protection des paysages au moyen de servitudes civiles contractuelles), présente un intérêt particulier, puisqu'elle permet, par l'intermédiaire d'une sorte d'éco-taxe, de financer les travaux nécessaires à l'entretien des zones sur lesquelles la taxe est perçue<sup>33</sup>. Pourtant, si cette loi a l'avantage de confier l'entretien des espaces ouverts aux gouvernements locaux (aussi chargés de l'entretien préventif de ces zones contre les risques d'incendie, d'érosion et d'inondation), sa portée reste faible. Le *Scenic Easement Deed Act*, auquel elle se rattache, n'est en effet que très rarement appliquée<sup>34</sup>.

En matière de prévention des incendies de forêt, il est intéressant d'évoquer le cas de la région de Berkeley (en Californie) qui instaure une taxe municipale de cinquante dollars par an et par propriétaire, à travers la *Berkeley Fire Assessment District Commission* (collectivité locale entièrement financé par cette taxe). Mais il s'agit plutôt là d'un contre-exemple à la thèse qui voudrait que l'instauration d'une éco-taxe suffise à résoudre le risque des incendies en zone péri urbaines. En effet, comme le soulignent certains auteurs<sup>35</sup>, la règle du « chacun pour soi » est toujours en vigueur, et il n'existe toujours, dans cette région, aucune disposition permettant de détruire une installation ou une habitation contrevenant aux dispositions réglementaires.

28. 5<sup>e</sup> amendement : « *Nor property shall be taken for public use without payment of just compensation* » (Nul ne peut être privé de sa propriété sans le versement d'une juste indemnité) ; 14<sup>e</sup> amendement : « *No state shall deprive any person of life, liberty or property without due process of law, nor refuse to any of its citizens equal protection of laws* » (Aucun Etat ne pourra priver une personne de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans une procédure légale, ni refuser à qui-

conque relève de sa juridiction une égale protection des lois). Traduction in A. Levasseur Droit des Etats-Unis, Dalloz 1990.

29. René Hostiou « *La propriété privée face au droit de l'environnement* » ; Etudes foncières n° 65, dec. 1994, p.29.

30. Edward S. Corwin's, *The Constitution and what it means today*, Princeton University, 1978.

31. Voir, Thomas S. Barrett and Putnam Livermore for the Trust for

Public Land – The conservation easement in California, Island Press 1983.

32. Government Code §50582.

33. Voir chapitre II, section 1 in fine de la thèse de Léonore M. Occhimini, *La protection du patrimoine forestier contre le risque d'incendie : Approche de droit comparé France/États-Unis*, op. cit.

34. Voir *Sproul v. State*, 234 Ore. 579; 383 P.2d. 754.

35. Peter Stekel « *Living with fire* », American Forests, juillet-août 1995 p.30.