

## **LA PARTICIPATION DES PARTICULIERS A LA PROTECTION CONTRE LES RISQUES COLLECTIFS**

Centre de droit du tourisme et de la montagne  
Faculté de droit  
Université Pierre Mendès France  
Grenoble

sous la direction de François SERVOIN  
Ont participé à la recherche  
Laurence DAVIN  
Cyril DUCLOT  
Renaud GUIGNIER  
Frédéric SUBE

Le point de départ de la recherche est l'interrogation sur le rôle des particuliers dans la protection contre les risques collectifs. En effet, si les risques sont bien collectifs, chacun, individuellement, a un intérêt à ce que la prévention soit faite et est concerné par les mesures qui sont prises en son nom et pour son bien. La sécurité est ainsi l'affaire de tous.

Cette constatation prend un relief particulier dans le domaine foncier. La sécurité a alors pour objet de protéger un certain nombre de fonds et de préserver leur valeur économique marchande. Les mesures de sécurité prises par la collectivité constituent ainsi une sorte d'aide économique attribuée aux propriétaires pour sauvegarder leur bien. Il paraît donc naturel de dégager la collectivité d'une tâche qui ne lui incombe pas totalement pour la renvoyer sur ceux qui sont les premiers concernés et doivent s'organiser en conséquence.

La question de la participation des particuliers à la protection contre les risques collectifs comporte ainsi deux aspects distincts. Le premier est d'ordre politique. Il consiste à associer le plus possible les particuliers à des décisions qui les concernent au premier chef. Le second est économique. Il consiste à renvoyer sur les intéressés la charge de la protection de biens qui leur appartiennent et dont ils ont la garde au sens juridique classique, mais dont la ruine menacerait par ricochet la collectivité entière.

Sans évoquer ici la fonction sociale de la propriété privée, on notera les frontières souvent difficiles à fixer entre l'intérêt général, l'intérêt collectif et l'intérêt particulier<sup>1</sup>. La loi de 1865, créant les associations syndicales de propriétaires s'était donnée pour but de régler ce double aspect politique et économique de la protection contre les risques<sup>2</sup>.

Les catastrophes récentes de la décennie 90 ont au contraire mis l'accent sur l'obsolescence du modèle et son inaptitude à régler la double problématique dont on parlait plus haut.

Il fallait donc repartir au départ et tenter de voir, par la constatation sur le terrain, comment les particuliers et notamment les propriétaires fonciers étaient réellement associés à la protection contre les risques collectifs, notamment par quelles institutions, à quel moment et selon quelles modalités ils interviennent dans le processus de décision relatif aux risques, quelles sont les charges qui pèsent sur eux en matière de prévention et comment s'en acquittent-ils, comment s'effectue leur participation financière à cette protection.

Pour répondre à ces questions deux axes ont été retenus :

- Le premier axe de recherche s'est principalement intéressé à la protection contre les risques gravitaires tels que les débordements torrentiels et en général la protection contre les risques dus à l'eau. La recherche s'est faite à partir de la région grenobloise et les instances mises en place dans le département de l'Isère. Elle est également complétée par quelques observations relatives à la région PACA et plus particulièrement contre les débordements du Rhône.

- Le second axe s'est attaché à la participation des propriétaires forestiers à la protection contre les incendies de forêts. Sur ce plan, la région PACA (Bouches du Rhône, Alpes de haute Provence, Ardèche) ont servi de théâtre d'investigation.

L'examen de la situation a permis de mettre en évidence un cadre juridique de cette participation des particuliers à la protection contre les risques collectifs complexe mais également inadapté.

L'évolution de la situation en direction d'une négociation des risques collectifs qui associerait les propriétaires est handicapée par une ambiguïté profonde sur le rôle effectif qu'on attribue aux propriétaires dans cette situation.

## **I- LE CADRE JURIDIQUE**

Il est formé d'une sédimentation de textes d'origine diverse et datant d'époques également diverses qui forment un ensemble complexe et disparate, mais également dépassé et inadapté.

---

<sup>1</sup> Une étude préparatoire à la présente recherche avait été faite dans le cadre du CDTM par Stéphane Salenc, "l'intérêt collectif, entre l'intérêt général et l'intérêt particulier", mémoire de DEA de droit public fondamental, Faculté de Droit, Grenoble, octobre 1997.

<sup>2</sup> au moins pour les ASP créées dans le cadre de l'article 1 de la loi.

## **A - un système complexe**

On constate un grand nombre de textes prévus pour des situations différentes mais présentant des similitudes et des redondances.

### **1°/ des statuts multiples**

A travers la multiplicité des statuts relatifs au risque, le rôle des particuliers est variable et changeant. Cette situation est largement due à l'évolution historique discontinue.

- La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales de propriétaires (ASP) offre un moule juridique toujours actuel, notamment pour les ASP créées sur la base de l'article 1 qui vise la sécurité. La formule de l'association déclarée permet une collaboration entre la collectivité publique et les propriétaires. La reconnaissance que la qualité d'établissement public à de tels regroupements par le Conseil d'Etat dans l'affaire Canal de Gignac dès 1909 renforce leur intérêt pratique.

- La loi RTM de 1882, par contre met en place un mécanisme fondé sur l'expropriation et la déclaration d'utilité publique de travaux. Historiquement il a abouti à constituer un patrimoine important dont l'entretien reste à la charge de l'ONF. Les propriétaires sont par définition exclus.

- La loi montagne de 1985 a introduit deux nouveautés. La première a consisté à rajouter le mot avalanches à l'article 1er-1° de la loi de 1865 sur les ASP et également à permettre aux propriétaires de participer aux travaux de RTM sur leurs fonds sans être systématiquement expropriés.

- L'article 114 du livre 1er du code rural, dans sa rédaction de 1992 réaffirme que le propriétaire riverain d'un cours d'eau est tenu à un curage régulier, à l'entretien de la rive, à l'élagage de la végétation arborée et à l'enlèvement des embâcles, afin d'assurer l'écoulement des eaux, la protection des rives et la préservation de la faune. Par rapport à la rédaction précédente, le nouvel article est plus précis. De la même manière, l'article 115 nouveau mentionne en plus de la simple obligation de curage, celle d'entretien des cours d'eau.

- la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau permet aux collectivités locales de mettre en place des schémas d'aménagement des eaux (SAGE) qui constituent des instruments de planification où sont représentés les propriétaires riverains

- En matière de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) on trouve également de nombreuses dispositions. Déjà la loi du 26 mars 1924 prévoyait diverses dispositions de prévention et de lutte contre l'incendie comme le classement des forêts particulièrement exposées, la création de commissions départementales spécialisées et l'organisation d'associations syndicales de DFCI chargées de la réalisation de tranchées débroussaillées à la limite des propriétés. La loi du 12 juillet 1966 qui prévoit des mesures spéciales d'aménagement et d'équipement marque une certaine tentative pour concilier la propriété privée et les exigences de l'intérêt général. la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile renforce le dispositif. La loi du 6 juillet 1992 portant diverses dispositions agricoles et cynégétiques donne par ailleurs une définition plus précise du débroussaillage. L'ensemble de ces dispositions sont marquées par le souci de trouver un équilibre entre les rôles respectifs de l'intérêt général et des intérêts particuliers dans la DFCI.

- l'élaboration d'une cartographie réglementaire des risques. A partir des années 80, la mise en place de la cartographie des risques amène la mise en place des PER. La loi du 3 janvier 91 crée en vue de la prévention des incendies de forêts, les plans de zones sensibles aux incendies de forêts (PZSIF), avant que tout ceci soit incorporé dans les PPR par la loi du 4 février 1995. Ces textes marquent cependant une étape importante dans la mesure où le zonage apparaît comme une prérogative d'Etat excluant notamment les propriétaires, même si le décret du 5 octobre 1995, dans son article 4, mentionne la prescription de travaux à la charge des propriétaires et la constitution d'ASP.

## **2°/ similitudes et redondances des textes**

Les textes disparates et d'inspirations variées reposent sur trois mécanismes juridiques différents dont les dispositions n'apparaissent pas toujours coordonnées.

- On trouve tout d'abord des dispositions d'inspiration civiliste rappelant de manière un peu incantatoire et dans une perspective de mise en jeu d'éventuelles responsabilités les obligations du propriétaire. Obligation de curage des rivières, de débroussaillage des fonds renvoient aux obligations du gardien de la chose en droit civil.

- Les règles d'urbanisme et d'aménagement, et les zonages qu'elles induisent, constituent un outil intéressant mais dont les propriétaires sont généralement exclus. Ces documents sont surtout conçus pour être opposables aux propriétaires, à travers la notion de servitude d'urbanisme notamment, et non pour constituer des partenariats.

- Les mécanismes fondés sur la DUP et l'expropriation. Dans ce cas, les propriétaires sont exclus dès le départ. La formule de l'ASP constituant une formule intermédiaire.

## **B - Un système dépassé et inadapté**

L'association des propriétaires à la protection contre les risques collectifs se heurte à de nombreuses difficultés qui en limitent les effets :

- Le passage d'une société agraire rurale à une société urbaine fait que les propriétaires ne sont plus présents sur le terrain et ne participent pas à la protection de leur propre fond, encore moins à la protection collective. Le rappel des obligations élémentaires des propriétaires est dans ce cas souvent illusoire. L'information des populations devient fondamentale dans la mesure où elles ont perdu la connaissance et la compréhension des contraintes du milieu naturel rural. Mais dans le même temps ce rappel à l'ordre informatif apparaît comme une contrainte imposée de l'extérieur et non comme un réflexe spontané.

- L'indétermination des biens objet de la protection est à l'origine de confusions. Les politiques publiques de protection sont souvent fondées sur le risque vital d'où elles tirent leur légitimité. En réalité, derrière le risque vital se trouvent nombres d'autres risques au caractère beaucoup plus économique (biens, cultures, habitations, forêts). Ces risques interpellent

alternativement citoyens et propriétaires d'une manière qui n'est pas toujours différenciée.

- L'évolution du rôle de la forêt espace vert complique les enjeux respectifs de la protection et de la production.

- La perte de la valeur économique mobilisatrice des efforts de protection constitue un des freins les plus importants pour la participation des propriétaires aux actions envisagées. Or les espaces naturels dangereux sont le plus souvent, actuellement, des espaces de faible valeur marchande, producteurs de peu de revenus et au contraire générateurs de beaucoup de charges. Les propriétaires ne sont cependant pas prêts à se séparer de ces biens qui gardent une valeur à leurs yeux. Même lorsque la collectivité se substitue à leurs propres obligations, cette action est considérée comme une agression illégitime. Il faut constater que la logique administrative est effectivement, dans beaucoup de cas une logique de confiscation.

- Les coûts de protection et l'inadaptation des budgets constitue le dernier, mais non le moindre des freins à la participation des propriétaires à la protection contre les risques collectifs. Même mutualisés les coûts restent dissuasifs pour les propriétaires.

## **II - LES TENDANCES DE L'EVOLUTION**

L'évolution prévisible de la situation est confuse. La participation des propriétaires à la protection contre les risques collectifs n'étant considérée ni comme nécessaire ni même dans certains services de l'Etat comme souhaitable. Il en résulte une certaine confusion entre un dispositif contradictoire et une volonté apparente de négociation des risques.

### **A - Un dispositif contradictoire**

A côté d'une réaffirmation formelle du rôle des propriétaires on constate une marginalisation de leur participation effective.

#### **1°/ la réaffirmation formelle du rôle des propriétaires**

-> les propriétaires sont présents dans les mécanismes mis en place

- Dans les PPR, par exemple, l'article 4 du décret du 5 octobre 1995 mentionne que le plan peut prescrire aux particuliers la réalisation de travaux contribuant à la prévention des risques et leur confier la gestion de dispositifs de prévention des risques. Il prévoit également que le plan peut subordonner la réalisation de constructions et d'aménagements nouveaux à la constitution d'associations syndicales.

- Dans les commissions locales de l'eau, l'article 5 de la loi du 3 janvier 1992 prévoit que siègent pour moitié des représentants des élus, un quart étant réservé aux représentants des usagers, aux propriétaires riverains, aux organismes professionnels et aux associations concernées.

- l'article 115 du code rural

- la RTM-DFCI , loi de 1985, même si le nombre de propriétaire privés ayant souhaité bénéficier de ces dispositions reste faible.

- les PSG et la DFCI. En matière de gestion des cours d'eau comme de défense des forêts contre les incendies, il est apparu nécessaire de trouver les moyens d'intéresser les propriétaires à la gestion des cours d'eau comme des forêts. le mécanisme des plans simples de gestion permet ainsi aux propriétaires qui les ont établi ou qui y ont souscrit de bénéficier en priorité des aides de l'Etat ou de ses établissements publics.

-> l'explicitation des obligations. On reprend ici des éléments signalés plus haut et qui résultent des modifications récentes des législations. La jurisprudence réaffirme d'ailleurs régulièrement l'existence de ces obligations.

- l'obligation de curage de l'article 114 du code rural

- l'obligation de débroussaillage et l'article L-312-5-3 du code forestier

- la nouvelle logique de participation financière et l'article 176 du code rural dans sa rédaction de la loi du 7 mars 1963.

- la nouvelle logique d'aménagement foncier plus que de lutte dans la cas de la DFCI.

C'est souvent plus par une gestion forestière cohérente que par une prise en compte directe des risques que les propriétaires participent à la protection de leurs biens.

Mais au delà de ces implications formelles les propriétaires sont le plus souvent marginalisés dans un mouvement quasi irréversible de reprise en mains de la sécurité générale par les collectivités publiques.

## **2°/ la marginalisation de fait du rôle des propriétaires**

Cette marginalisation se traduit dans de nombreux cas par le remplacement de structures de nature économique par des instances politiques et administratives.

- dans les instances de l'eau, la recherche de nouvelles structures est facilitée par l'article 31 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau qui permet aux collectivités locales de se substituer aux riverains. Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux devient l'instrument de planification adapté à la situation.

- la possibilité de dissoudre les ASP par le préfet. Le législateur semble avoir pris acte du fait que de nombreuses ASP ont mis la clé sous la porte. C'est pourquoi l'article 24 de la loi du 2 février 1995 permet au préfet de prononcer la dissolution d'associations syndicales interrompant ou renonçant à réaliser les travaux visés à l'article 1-1 de la loi de 1865. C'est le cas notamment lorsqu'une collectivité visée à l'article 31 de la loi sur l'eau de 1992 prend l'engagement d'exécuter ces travaux en substitution de l'association syndicale. Au delà de ces dispositions c'est bien à la fiscalisation de la sécurité qu'on assiste.

- L'absence de démocratie dans les associations syndicales autorisées est souvent soulignée. Ces organismes auxquels les propriétaires doivent obligatoirement adhérer voient leurs

pratiques ouvertement contestées. Ceux ci estiment souvent être exclus du processus de décision et ne pas être associés aux objectifs définis par l'association, leur information se limitant le plus souvent à la distribution de plaquettes d'information. Leur implication n'est que financière et les assemblées générales le plus souvent fictives. Les ASP sont en réalité souvent entre les mains de l'Etat et de ses services.

- le rôle important des collectivités territoriales et de leurs EPCI. En fait, malgré la place toujours ménagée aux propriétaires, le système actuellement mis en place tant en matière de protection contre l'eau que contre les incendies de forêts masque une reprise en mains de la sécurité par les collectivités territoriales. Celles-ci entendant représenter l'ensemble des habitants ou des agents économiques. Ce mouvement étant largement encouragé par les services de l'Etat qui préfèrent avoir en face d'eux un interlocuteur unique aux compétences géographiques bien délimitées. Dans de nombreux cas, les syndicats intercommunaux remplacent les associations de propriétaires. En matière de lutte contre les incendies de forêts, les plans intercommunaux de défense contre les incendies de forêts dont la mise en place est encouragée par les départements et les régions permet la mise en place de défenses sans distinction des propriétaires (PIDAF).

## **B - La recherche d'un passage d'un système unilatéral à un système négocié.**

La recherche d'une négociation des risques sur ce qu'on appelle les scènes locales constitue un thème récurrent de la protection contre les risques naturels. Ceci suppose la recherche de partenaires représentatifs avec qui négocier ainsi qu'une définition nouvelle des tâches de chacun. Il y a là, peut être, l'occasion d'une réintroduction des propriétaires dans le système.

### **1°/ la recherche de partenaires**

- la fédération des ASP de gestion au niveau départemental peut constituer un partenaire à un niveau satisfaisant pour autant que les modes de gestion soient revus.
- l'organisation solide des propriétaires forestiers apparait comme le moyen le plus efficace d'intéresser les propriétaires pour autant que la forêt soit productive.
- une clarification des fonctions des instances représentatives des propriétaires s'impose. Un syndicat d'arrosants ne se vit pas comme un organisme de défense contre les crues.

### **2°/ la recherche d'un partage des tâches**

C'est à travers un partage des tâches clair que la négociation des risques peut être menée. Sur ce point la multiplicité et la variété des organes dans lesquels les propriétaires sont représentés ne permet pas toujours de les associer réellement. Tout au plus sont ils représentés pour enériner les décisions des collectivités publiques. Une définition des enjeux et des rôles s'impose donc entre l'Etat les collectivités territoriales, les organismes spécialisés et les propriétaires en tant que tels.

En conclusion, l'étude a mis en évidence le hiatus qui existe entre les responsabilités nominales des propriétaires fonciers telles qu'elles résultent d'une approche civiliste de gestion du

patrimoine et leur rôle très faible dans la mise en oeuvre du processus de sécurité. Le désintéressement vient essentiellement de la complexité des institutions mises en place où ils ne trouvent pas réellement leur place ainsi que de la faible valeur vénale des biens à protéger mais qu'ils ne sont pas prêts à abandonner.