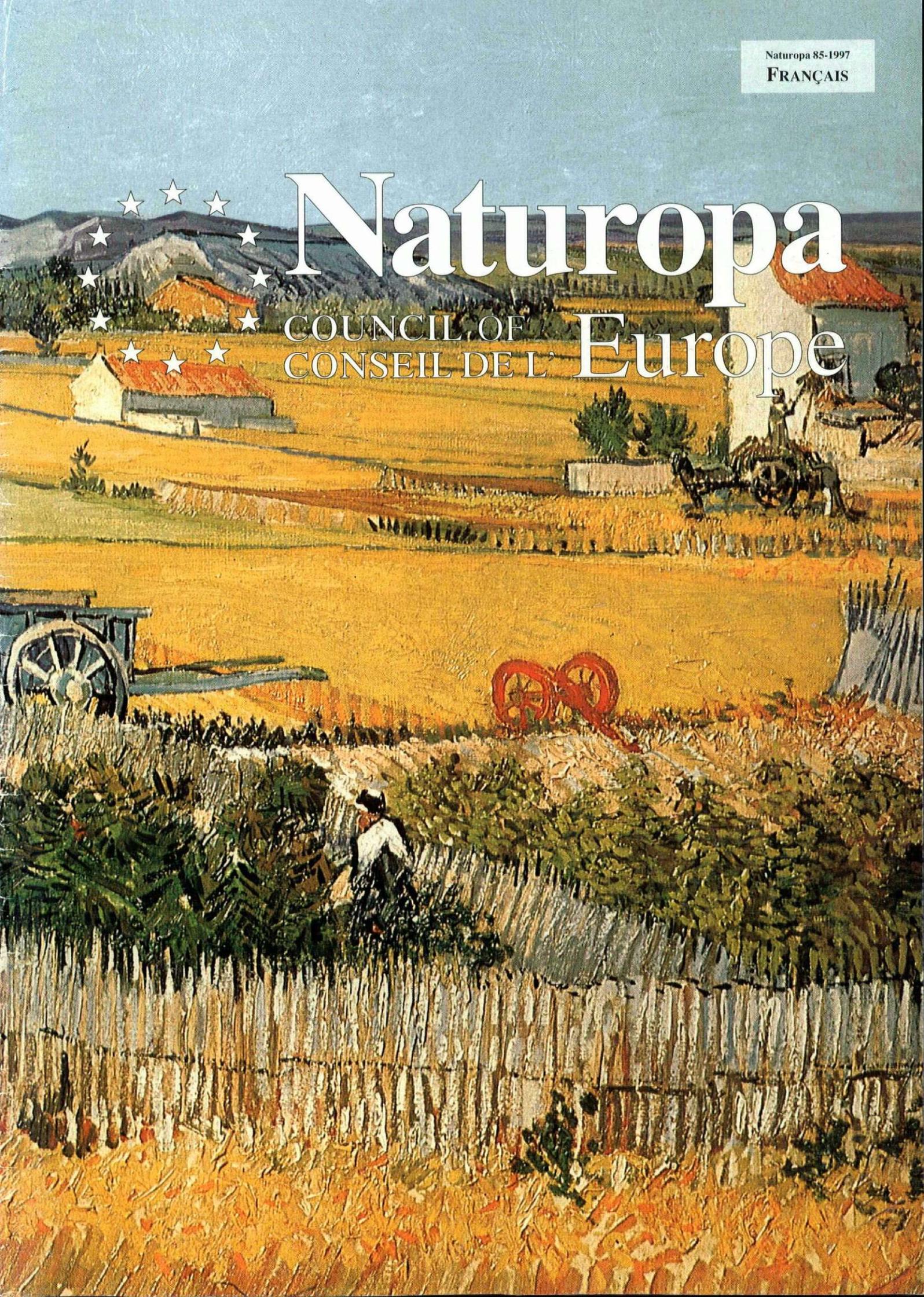
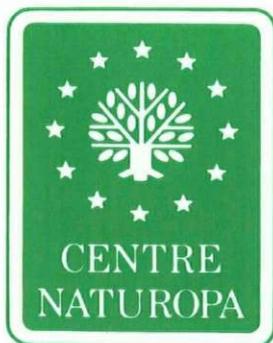


Naturopa 85-1997
FRANÇAIS



Naturopa

COUNCIL OF
CONSEIL DE L' Europe



Naturopa

N° 85-1997

Naturopa est le magazine environnement du Conseil de l'Europe. Il est publié trois fois par an en quatre langues: anglais, français, allemand et italien.
Conseil de l'Europe, Centre Naturopa,
F-67075 Strasbourg Cedex.
Tél.: 33-(0)3 88 41 22 78
Fax: 33-(0)3 88 41 27 15

Editeur responsable:
Jean-Pierre Ribaut

Conception et rédaction:
Marie-Françoise Glatz
e-mail: marie-francoise.glatz@delacoe.fr

Conseillers spéciaux de ce numéro:
Aimé De Leeuw
Vincent Renard

Imprimeur:
Artegrafica Silva s.r.l., Parme - Italie

Les textes peuvent être reproduits librement, à condition que toutes les références soient mentionnées. Le Centre Naturopa serait heureux de recevoir un exemplaire témoin, le cas échéant. Tous droits de reproduction des photographies sont expressément réservés.

Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil de l'Europe.

Thème du prochain numéro:
La protection des paysages

Depuis 1993 Naturopa est imprimé sur papier sans chlore ni bois.

Sur simple demande, le Centre Naturopa vous enverra gracieusement une bibliographie sélective sur la conservation de la nature et les problèmes fonciers.

Couverture: La moisson, Vincent Van Gogh -
Fondation Van Gogh, Amsterdam/Edimédia
Pages 16-17, de g. à dr.:
J. Grayson/Bruce Coleman Ltd,
P.A. Hinchliffel/Bruce Coleman Ltd,
C. Grundsten, C. Jardell/Phone,
P.P.L./Sipa Image;
fond tramé: G. Baumgart

Éditorial *F. Albanese* _____ 3

Les approches du foncier

Question foncière		
Règles de protection et prix des terrains	<i>V. Renard</i>	4
La propriété de la terre et du sol		
Un droit absolu?	<i>S. Biber-Klemm</i>	5
Systèmes politiques et aménagement foncier	<i>W. E. Burhenne</i>	7

Le foncier et l'aménagement du territoire

Décentralisation et protection de l'environnement	<i>J. L. Serrano Moreno</i>	8
Utilisation rationnelle du sol, monde rural		
Les travaux du Conseil de l'Europe	<i>T. Bassi</i>	9
Les milieux naturels dans les POS	<i>J. Fromageau</i>	10
De la réglementation au contrat	<i>M. Falque</i>	11

Les politiques foncières

Politiques foncières et PAC	<i>J. Cavailhès</i>	12
Réforme de l'agriculture et environnement		
L'exemple de l'Espagne	<i>P. Trappe</i>	13
Protection de la nature et utilisation des terres		
L'exemple du Royaume-Uni	<i>W. Jones</i>	14
L'exploitation des sols en Ukraine		
Craintes et espoirs	<i>T. V. Hardashuk et Y. I. Movchan</i>	15
Le transfert des droits de propriété		
L'exemple des États-Unis	<i>H. M. Jacobs</i>	18

Le conflit nature-foncier

L'aménagement foncier et l'environnement	<i>A. De Leeuw</i>	19
Les servitudes environnementales	<i>K.-H. Ladeur</i>	20
La disparition des landes en Pologne		
Comment faciliter leur régénération?	<i>A. Hopfer et H. Piaścik</i>	21
Les diversités d'imposition		
La fiscalité du patrimoine naturel dans les pays de l'OCDE	<i>G. Sainteny</i>	22

Le foncier et la protection de la nature

Protection nationale		
L'exemple des zones protégées en Turquie	<i>R. Keleş</i>	23
Systèmes de droit privé		
Pour l'acquisition et la gestion foncières	<i>C. Shine</i>	25

Des perspectives nouvelles

Politique active des terrains à bâtir		
Exemple de protection de la nature en Autriche	<i>G. Weber</i>	26
Une nouvelle Convention		
Évaluer les impacts dans un contexte transfrontière	<i>W. Schrage</i>	28

Vers une politique foncière... ... au service de la nature

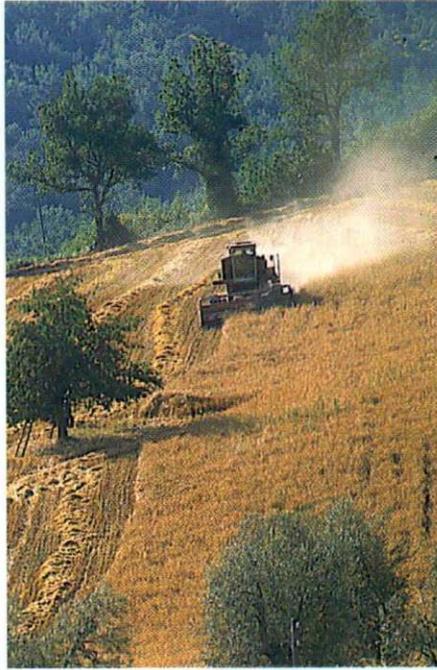
J. Morand-Deville _____ 29

Au Conseil de l'Europe

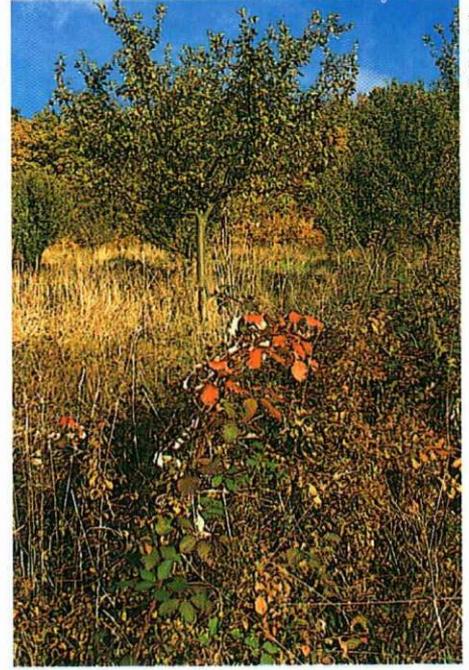
_____ 30



J.-L. Klein & M.-L. Hubert



G. Cozzi/Bruce Coleman Ltd



T. Réminiac

Éditorial

Conservation de la nature et problèmes fonciers

Les espaces naturels victimes d'un droit trop préoccupé par des considérations économiques

La terre, en tant que facteur de production, a fait l'objet de théories passionnées de la part des économistes classiques, de Ricardo à Marx. Depuis cette époque, la notion de terre des classiques ou des physiocrates a changé; elle est utilisée aujourd'hui dans le sens restreint de sol qui est un élément essentiel et limité pour tous les êtres vivants.

La Recommandation R (89) 15 du Comité des Ministres sur l'utilisation rationnelle du sol - fondement et limite de notre développement - énumère six fonctions du sol: filtre, tampon et fonction de transformation des substances nuisibles; réservoir génétique; source de matières premières et d'eau; base de production (biomasse, denrées alimentaires); soubassement spatial des structures socio-économiques; support du patrimoine culturel et historique.

Le sol, en raison de sa limitation en quantité, est l'objet d'appropriations de la part de l'homme et a donc une valeur économique. Les nombreuses utilisations du sol peuvent cependant être incompatibles entre elles et générer des conflits. Dès lors, le rôle du droit est important dans la détermination de la destination des sols et dans le règlement des conflits potentiels ou actuels.

Or, dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, le droit foncier et le droit fiscal ne prennent pas suffisamment en compte les préoccupations d'environnement, dans la mesure où ils incitent directement à la destruction ou à la transformation des milieux naturels.

Dans certains pays, le droit foncier encourage l'exploitation économique des terres et il est extrêmement difficile de réserver des parcelles à des usages naturels non agricoles. Le droit fiscal impose proportionnellement de façon plus forte l'immobilier non bâti que l'immobilier bâti. La taxe foncière pour le propriétaire d'un marais est plus



Dans ces conditions, il me semble important de procéder à une évaluation de la situation en Europe pour voir si et comment le droit foncier et fiscal peuvent être modifiés afin d'encourager la protection et la reconstitution des milieux naturels. À une époque où l'on parle de plus en plus de maillage écologique du territoire, la mise en place de droits foncier et fiscal favorisant une utilisation écologique des sols me semble une nécessité absolue.

Le présent numéro de *Naturopa* consacré au thème «Conservation de la nature et problèmes fonciers» entend contribuer à l'étude de cette problématique. ■

Ferdinando Albanese
Directeur de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux
Conseil de l'Europe

élevée, ce qui l'incite à le drainer et le mettre en culture ou à le reboiser, et ceci malgré toutes les campagnes internationales sur l'importance des zones humides. Le régime fiscal des friches et des «terres incultes» est généralement identique.

Il faut donc constater que dans de nombreux pays le régime juridique et fiscal des terres a pour résultat d'encourager l'exploitation économique d'un espace rural plutôt que la conservation ou la création d'un milieu naturel. Un tel régime du patrimoine naturel est de toute évidence discriminatoire par rapport au patrimoine historique et architectural qui, lui, fait l'objet de dispositions de protection assez étendues.



B. Neeleman



F. Tondre

Question foncière Règles de protection et prix des terrains

Vincent Renard

La question foncière joue à l'évidence un rôle important dans la conservation de la nature. L'«utilisation» de l'espace, que ce soit pour le développement urbain ordinaire, l'installation d'industries peu ou pas compatibles avec la proximité des zones habitées (centrales nucléaires, établissements «Seveso») ou les grands équipements linéaires (lignes électriques à très haute tension, voies ferrées, autoroutes) empiète sur l'espace naturel, introduit des effets de coupure, modifie les paysages et les équilibres naturels.

Tout l'appareil de la planification physique et de la réglementation de l'urbanisme a eu entre autres pour objet d'explicitier les modes d'utilisation de l'espace et, ce faisant, les arbitrages entre la conservation de l'espace naturel et ses autres utilisations.

La multiplication des outils juridiques de protection de l'espace s'est accompagnée d'une incertitude croissante sur la portée juridique et les modalités d'application de ces règles.

D'autre part, l'impact de cette réglementation sur le prix des terrains pose depuis longtemps un problème d'indemnisation des servitudes qui n'a pas à ce jour été résolu de façon satisfaisante. Enfin, depuis que la «bulle» foncière et immobilière de la fin des années 80 s'est dégonflée, le débat se présente dans des termes sensiblement différents: le risque de développement de friches - agricoles, industrielles, tertiaires - prend davantage d'importance que la pression du développement.

Les protections se sont multipliées

Si les protections applicables à l'espace se limitaient avant-guerre à quelques noyaux durs - forêts, espaces très remarquables,

domaine public maritime, par exemple - leur champ et surtout les modalités de la réglementation applicable se sont multipliés après la seconde guerre mondiale, et tout particulièrement depuis les années 60, avec les évolutions concomitantes d'une très forte pression de l'urbanisation et d'une sensibilité croissante aux problèmes d'environnement.

Ceci s'est traduit par la multiplication des outils de protection réglementaire, tels que les parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés (sous diverses formes), les arrêtés de biotope et aussi, de façon plus systématique, les plans d'urbanisme.

Sur ce point, deux conceptions ont été développées, avec une importance relative et un succès variable suivant les pays. La conception réglementaire d'abord, présente dans tous les pays européens (et en développement rapide en Europe centrale et orientale), s'en remet à la définition de règles restrictives qui s'imposent à la propriété privée: limitation du type d'usage, de la densité, de la hauteur, du coefficient d'emprise, etc., ces contraintes pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire.

Avec une efficacité variable

De telles règles se sont multipliées, avec des objectifs distincts (tourisme et récréation, protection des espèces, paysage...) et elles ont été mises en œuvre par des entités diverses telles que ministères, collectivités locales ou organismes *ad hoc*.

On doit souligner ici le risque inhérent à la multiplication même de ces réglementations qui peut s'accompagner d'une certaine confusion sur les objectifs et la vocation de la règle, et l'insécurité juridique qui lui est liée.

La question des modalités d'application de la règle, du contrôle et des sanctions joue aussi un rôle clé. Ce point est particulièrement évident pour l'application des plans d'urba-

nisme, qui existent dans tous les pays, mais dont la rigueur est d'une grande variabilité dans la mise en œuvre, avec des différences marquées du nord au sud de l'Europe.

L'autre conception est celle de l'intervention directe, acquisition des espaces naturels que l'on souhaite conserver par une collectivité publique ou un organisme *ad hoc* (par exemple le Conservatoire du Littoral dans le cas français). Cette conception obéit souvent à un objectif d'ouverture au public (dans le cas des forêts, par exemple) et sa légitimité ne saurait alors être mise en doute. Mais elle peut aussi en partie reposer sur un constat d'impuissance à appliquer les règles que l'on édicte (ou même à les édicter). L'acquisition publique paraît alors le seul moyen de protéger efficacement et durablement un espace. Pour légitime qu'elle soit, une telle intervention diminue la crédibilité de la réglementation.

Outre son coût financier, l'acquisition publique, lorsqu'elle intervient sur des espaces qui sont par ailleurs protégés réglementairement, peut aussi s'avérer dangereuse en introduisant l'idée que tout propriétaire auquel on oppose une interdiction de construire ou de transformer son terrain possède une sorte de droit à ce que la collectivité lui achète son terrain. Cette question renvoie au problème de l'effet de la protection sur le prix du terrain.

Faut-il indemniser les servitudes de protection?

Le classement d'un terrain en zone naturelle inconstructible en limite considérablement le prix de marché. Faut-il alors indemniser le propriétaire pour cette «perte de valeur»? Cette question essentielle a reçu des réponses différentes suivant les pays, mais ces réponses ont en commun les points suivants:

- les pays qui appliquent une politique explicite d'indemnisation des servitudes de protection (par exemple le Danemark) l'appliquent de façon très restrictive, seulement lorsqu'il y a un dommage anormal et spécial;

- il paraît inadéquat de parler de «perte de valeur» *stricto sensu*, tant qu'une autorisation de construire ou d'aménager n'a pas été

donnée. Ou alors ce serait revenir à la version pure et dure du Code civil où le droit de propriété présente un caractère absolutiste, qui n'est plus d'actualité en milieu urbanisé;

- comment déterminer la référence pour calculer la «moins-value» supposée? Aucun critère satisfaisant ne permet de répondre à cette dernière interrogation.

La vraie question est plutôt, *a contrario*, de savoir qui doit payer le coût du développement urbain qui confère des plus-values importantes aux terrains urbanisables, et comment faire contribuer précisément les propriétaires à ces plus-values pour lesquelles ils ne sont en rien responsables.

Le cas hollandais présente une application qui nous paraît correcte du principe selon lequel les plus-values d'urbanisation reviennent à la collectivité, qui a un monopole dans la production des terrains à bâtir et assure ainsi la socialisation des plus-values en achetant les terrains à un prix qui n'intègre pas les plus-values. On est loin alors du spectre de la «spoliation».

La péréquation des droits de construire

D'aucuns, dans une optique plus libérale, ont prôné le développement de techniques de péréquation des valeurs foncières, notamment

par transfert de droits de construire (négociables) entre zones effectivement constructibles («réceptrices» de droits) et zones inconstructibles («émettrices» de droits). De tels mécanismes existent par exemple en France ou en Espagne.

On ne peut avoir qu'un avis réservé sur leur application. D'abord, celle-ci est quantitativement marginale, bien que ces mécanismes existent depuis longtemps. En second lieu, ils n'ont fonctionné effectivement que dans des situations très particulières, le plus souvent sous la férule d'une personne ou d'un organisme à forte autorité, en contradiction avec leur image d'instrument «de marché».

Enfin, cette méthode est discutable sur le plan de l'équité puisqu'elle répartit la manne des plus-values d'urbanisation - qui résulte en bonne part de l'évolution générale de la commune mais aussi des travaux effectués par la collectivité - à l'intérieur du seul groupe des propriétaires fonciers, qui ne recouvre pas nécessairement l'ensemble des contribuables de la commune.

Intéressant dans un contexte parfaitement maîtrisé, cet outil ne peut donc avoir qu'un rôle d'appoint.

De nouveaux horizons

L'appareil réglementaire de protection de l'espace a été conçu dans une optique d'encadrement de la croissance, de *urban contain-*

ment, justifié par la forte croissance de la population et de l'urbanisation corrélative.

Or, plusieurs facteurs structurels sont actuellement en cours d'inversion: la population est presque stabilisée et pourrait décliner au début du siècle prochain, et l'exode rural est terminé dans la plupart des pays d'Europe (il pourrait encore jouer un rôle important en Europe centrale, par exemple en Pologne).

C'est dire que l'encadrement de la croissance et la limitation des emprises pourraient céder progressivement la place aux préoccupations liées au développement des friches: agricoles d'abord, industrielles ensuite, mais aussi d'un type nouveau: urbaines, tertiaires, touristiques, etc.

Les outils de gestion du territoire ont été pensés dans une optique de croissance urbaine; le temps est probablement venu de donner la priorité au recyclage et à la réversibilité (quand elle est possible) des transformations de l'espace. Ce changement structurel du système foncier pourrait jouer un rôle important à l'avenir pour une politique de conservation de la nature. ■

V. Renard
Économiste, Directeur de recherche au CNRS
Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique
1 rue Descartes
F-75005 Paris

La propriété de la terre et du sol Un droit absolu?

Susette Biber-Klemm

Le Code civil français définit ainsi la propriété, et de ce fait la propriété foncière:

La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Cette conception de la propriété, qui met l'accent sur l'absence quasi totale de limites à la jouissance du bien, se retrouve dans les règles de droit privé de nombreux pays européens. Elle est également conforme à l'idée que se font de leurs droits beaucoup de propriétaires fonciers.

Il faut toutefois noter, à cet égard, que le contenu du droit de propriété, c'est-à-dire les prérogatives qu'il confère aux propriétaires, est déterminé par l'ordre juridique en vigueur - ainsi que le précise la deuxième partie de la définition du Code civil. La notion de propriété n'est donc pas fixée une fois pour toutes, mais elle est susceptible d'évoluer.

Comme la propriété de la terre et du sol, ressources vitales et non illimitées, a de tout temps fait l'objet de controverses sociales, les conditions de son exercice ont été précisées par un grand nombre de réglementations.

Un rapide historique de la notion de propriété foncière est très utile pour en comprendre la signification actuelle. Arrêtons-nous brièvement sur les phases essentielles de son évolution.

Des racines historiques

Au Moyen Âge et sous l'Ancien Régime, la propriété foncière est soumise à des contraintes seigneuriales et communautaires. Le droit de jouir des terres - par exemple, de choisir librement la culture et le calendrier des travaux - est souvent limité du fait de leur exploitation collective par les associations de villageois. Les individus ne peuvent exploiter des lopins «privés» qu'au centre du village, dans un périmètre précisément défini; avec le temps, certains droits de propriété finissent également par être reconnus dans les champs et les pâturages où est pratiqué l'assolement triennal. Cette organisation permet tout juste

à la communauté d'assurer sa survie, mais elle est préjudiciable à l'innovation et à l'esprit d'entreprise.

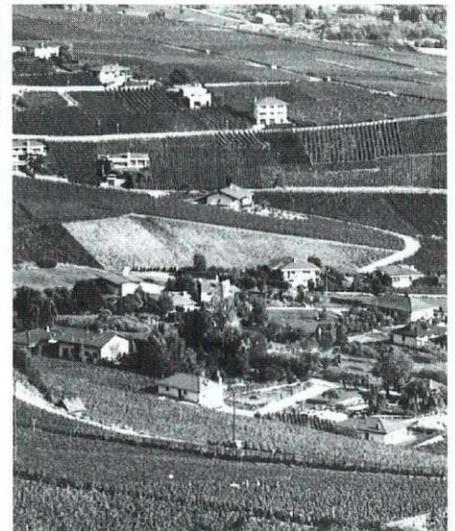
Développement de la propriété individuelle

Les nouveaux ordres juridiques libéraux instaurés dans le sillage des révolutions démocratiques des 18^e et 19^e siècles et de la Déclaration des Droits de l'Homme provoquent une véritable rupture avec les conceptions juridiques traditionnelles et les modes d'exploitation qui en dérivent. L'idée de liberté de la propriété devient centrale. Il s'agit de reconnaître à l'individu un droit direct sur le moyen de production que représente le sol afin d'asseoir son existence, sa liberté et son indépendance sur une base concrète.

C'est de cette idée que découlent les principes qui président à l'élaboration du droit foncier: liberté d'acquisition, liberté d'usage, de jouissance et de disposition, liberté de partage, y compris successoral, et liberté d'endettement.



Wang Mo/Pluricel



H. Leuzinger

L'intensification de l'exploitation et le morcellement des terres modifient durablement la structure des paysages

La conjonction du nouveau régime foncier, de la révolution industrielle et de la première révolution agricole engendre un nouveau rapport au sol: celui-ci est désormais considéré comme un outil de production et un objet de commerce. L'intensification de l'exploitation et le morcellement des terres modifient durablement la structure des paysages.

Nouvelles missions de l'État

À la fin du 19^e siècle, l'État entreprend de développer les infrastructures afin de faire face à la croissance démographique et à l'industrialisation. Pour réaliser ces grands travaux, il a besoin de terres. Le sol est désormais un bien qui peut être librement vendu et acheté; dans le nouveau cadre juridique, l'État a le droit d'acquérir des biens fonciers pour cause d'utilité publique, y compris par la contrainte, autrement dit le droit d'exproprier.

Les premières opérations d'amélioration foncière ont eu lieu à la suite de la parcellisation des terres communautaires. Dans un contexte marqué par la récurrence des famines, l'accroissement de la population et la fréquence des catastrophes naturelles (pénuries d'eau, notamment), il faut non seulement donner accès à la propriété individuelle, mais aussi protéger la population et surtout augmenter la production agricole. Le défrichement et l'assèchement de nouvelles terres sont les moyens le plus souvent employés à cette fin.

En outre, la nouvelle législation sur l'expropriation permet à l'État d'entreprendre de grands travaux d'amélioration foncière comme la régularisation de cours d'eau et l'assèchement de zones humides. Les moyens dont il dispose étant beaucoup plus impor-

tants que les moyens privés, les interventions dans le paysage rural se multiplient.

Restriction du droit de propriété

Dans les règles de droit actuelles, la notion de propriété s'est de nouveau modifiée. Pour une meilleure compréhension, il importe de distinguer les deux grands domaines où elle s'applique: le droit privé, qui régit essentiellement les rapports des particuliers entre eux, et le droit constitutionnel, qui définit les garanties relatives au droit de propriété et concerne les relations entre les propriétaires et l'État.

Dans la plupart des pays européens, la notion de propriété vue sous l'angle du droit privé est encore nettement marquée par le libéralisme de la fin du 19^e siècle qui lui a donné naissance, comme on le voit à la définition du Code civil citée en début d'article. Dans le contexte des rapports entre particuliers, la propriété est essentiellement interprétée comme un droit conférant la totalité des prérogatives que l'on peut avoir sur un bien, sans autre limite que le droit d'autrui à la propriété.

Cette notion diffère toutefois lorsqu'on l'envisage du point de vue des relations entre l'État et le propriétaire. La plupart des ordres juridiques modernes fixent des limites supplémentaires aux garanties constitutionnelles relatives au droit de propriété. Le fait le plus important, pour notre propos, est que l'État peut passer outre aux droits de propriété pour cause «d'utilité publique», c'est-à-dire lorsque l'exercice illimité de ces droits est préjudiciable à l'intérêt général.

Devant la menace que font peser sur les biens publics les possibilités techniques d'exploita-

tion des sols apparues dans la deuxième moitié du 20^e siècle, on tend de nouveau à considérer que l'espace, le sol et les autres ressources naturelles vitales font partie du domaine public et doivent être protégées et conservées dans l'intérêt de tous. L'État a donc à la fois le droit - en vertu des textes adoptés à cette fin - et le devoir - conformément aux responsabilités que lui confère la Constitution - de restreindre dans une certaine mesure la propriété privée afin de préserver les intérêts de la collectivité. ■

S. Biber-Klemm
Faculté de droit de l'Université de Bâle
Maiengasse 51
CH-4056 Bâle

Cet article se fonde sur des travaux de recherche ayant bénéficié d'un concours financier du programme sur l'environnement du Fond national suisse.

Systèmes politiques et aménagement foncier

Wolfgang E. Burhenne

«**L'**affectation de parties de la surface du globe à des usages déterminés sera planifiée en tenant dûment compte des limites physiques, de la productivité et de la diversité biologiques ainsi que de la beauté naturelle des sites concernés.»

Article 9 de la Charte mondiale de la nature, adopté et solennellement proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982.

Le type d'aménagement foncier dépend certes des paramètres naturels (nature du terrain, qualité de l'eau et de l'air, climat, flore et faune) et de contingences économiques, sociales et techniques, mais le contexte politique de chaque pays a également une grande influence. Ce dernier facteur n'est pas nécessairement stable; il est soumis aux évolutions que subissent les divers systèmes politiques.

Réglementation anthropocentrique

Le besoin de réglementation naît de la nécessité de régir les rapports entre les personnes. Dans ce contexte, les questions directes et indirectes d'aménagement foncier ont toujours eu une importance majeure. Les droits spécifiques de propriété et d'exploitation ont engendré une réglementation qui s'est développée à mesure que la densité de la population dans les divers groupes sociaux augmentait. Dans les régimes totalitaires du monde entier, les règles établies reflètent les intérêts des groupes dirigeants, tandis que dans les régimes démocratiques, elles visent à trouver des compromis entre les intérêts de tous.

À l'origine, il n'était guère nécessaire de tenir compte de la nature dans la réglementation de l'aménagement foncier. S'il y avait

pénurie de l'une ou l'autre ressource, quels que soient les facteurs qui la causaient, la réglementation qui en résultait restait purement anthropocentrique.

Planification à long terme

Toutes les dispositions qui tentent de promouvoir une utilisation durable dans l'intérêt même de la nature sont relativement récentes. Cette tendance s'est accompagnée d'un besoin de planifier davantage et à plus grande échelle. La planification a été organisée de manières très diverses selon les régimes politiques, ce qui a valu à ce mot une connotation négative dans les économies libérales. Un certain type de planification a été à juste titre discrédité, car, centré sur le pouvoir étatique, il écartait les citoyens des décisions.

Pendant longtemps, les secteurs administratif et économique ne pouvaient concevoir que les citoyens interviennent dans les processus de planification touchant leurs activités. Aujourd'hui, les régimes démocratiques garantissent au moins le principe d'une telle participation.

Indépendamment du système politique envisagé, la planification à long terme de l'aménagement foncier passe aujourd'hui pour un préalable nécessaire à la mise en œuvre concrète des principes de développement durable.

Consensus international

C'est sur cette conviction que repose l'article 10 de l'Action 21, que les participants à la Conférence des Nations Unies de Rio ont adopté en 1992, après de longs débats. Il est considéré comme règle non contraignante (*soft law*) et certains de ses aspects sont

d'ores et déjà du droit international coutumier. Cela semble simple en apparence, mais a requis un consensus de la part des États membres des Nations Unies. Les activités et modalités nécessaires à sa mise en œuvre sont précédées d'une introduction et d'une section sur le champ d'application, qui établissent clairement que tout aménagement ou exploitation du sol (envisagé comme ressource) doit nécessairement faire l'objet de mesures intégrées. Et bien que les aspects pratiques de l'aménagement ou de l'exploitation soient régis par les programmes sectoriels, le besoin de réorganisation ou de renforcement du processus politique est reconnu partout.

On parle régulièrement de protéger de manière particulière un pourcentage donné des terres d'un pays. De telles mesures ne peuvent être qu'insatisfaisantes si l'ensemble du territoire n'est pas couvert par une protection minimale, si donc toutes les activités humaines n'ont pas fait l'objet d'affectations par zone. D'autres mesures commencent à être prises, en vue de compléter les dispositions classiques de protection de la nature et des paysages par les principes internationaux de conservation de la diversité biologique qui, eux, sont d'application générale.

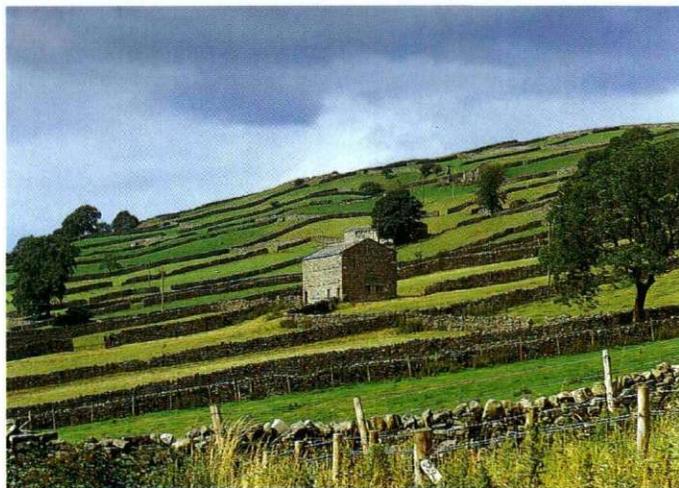
Notons encore sommairement, et pour conclure, qu'avant 1982, aux Nations Unies, lors des négociations de la Charte mondiale de la nature, les représentants de très nombreux États ont émis des réserves sur l'article cité en exergue; aujourd'hui, tous les régimes politiques du monde l'ont accepté. ■

W. E. Burhenne
Membre du Bureau de la Commission de l'IUCN sur le droit de l'environnement
Centre de droit de l'environnement de l'IUCN
Adenauerallee 214
D-53113 Bonn

Le type d'aménagement foncier dépend de nombreux paramètres: naturels, techniques, économiques et sociaux mais aussi politiques



Chenot/Sipa Image



A. Price/Bruce Coleman Ltd

Décentralisation et protection de l'environnement

José Luis Serrano Moreno

D'un point de vue territorial, la crise écologique de la planète peut être considérée comme un problème d'inadéquation entre les domaines juridico-politiques de la souveraineté, de la compétence et de la juridiction et l'espace dans lequel se déroulent les processus écologiques. Cette inadéquation est parfois due au fait que les écosystèmes dépassent les limites territoriales des systèmes politiques dotés de leurs propres pouvoirs ou de pouvoirs dérivés. Il en est ainsi de tous les cas de pollution transfrontière et également de la planète elle-même qui représente une unité écologique, mais où aucune administration n'est chargée de la protection de l'environnement à l'échelle mondiale. L'inverse est parfois vrai: le système politico-administratif est trop vaste et il n'existe pas d'office de l'environnement plus proche de chaque écosystème. Dans le premier cas, l'écologie appelle la mondialisation et dans le second, son contraire, à savoir la décentralisation. Du point de vue du droit de l'environnement, nous pouvons donc définir la décentralisation comme un instrument permettant de gérer le déséquilibre territorial entre la nature et l'administration.

Approches multiples

Le nouvel État espagnol, consacré par la Constitution de 1978, a choisi d'envisager le problème de l'environnement sous trois angles:

- premièrement, les citoyens ont le droit de jouir d'un environnement approprié et l'obligation de préserver les ressources naturelles. Ce droit est énoncé clairement à l'article 45 de la Constitution mais insuffisamment garanti par l'article 53.3, ce qui a créé des problèmes d'interprétation au cours des vingt dernières années;

- deuxièmement, l'État se réserve le droit exclusif d'adopter des lois fondamentales sur la protection de l'environnement;

- troisièmement, les dix-sept communautés autonomes qui composent l'Espagne ont le droit d'énoncer d'autres règles aux fins de la protection de l'environnement (article 149.1.23) et de la gestion de cette protection (article 148.1.9).

On voit donc qu'il s'agit d'un modèle décentralisé dans lequel la protection de l'environnement incombe essentiellement à l'administration la plus proche du citoyen et où l'État central conserve uniquement la possibilité d'harmoniser la législation par l'intermédiaire des lois fondamentales, que les communautés autonomes peuvent compléter. Ce système décentralisé, beaucoup plus

complexe qu'il n'y paraît, a permis de réaliser des progrès considérables au niveau de la préservation de la nature mais a aussi été à l'origine de nouveaux problèmes.

Multiplication des zones protégées

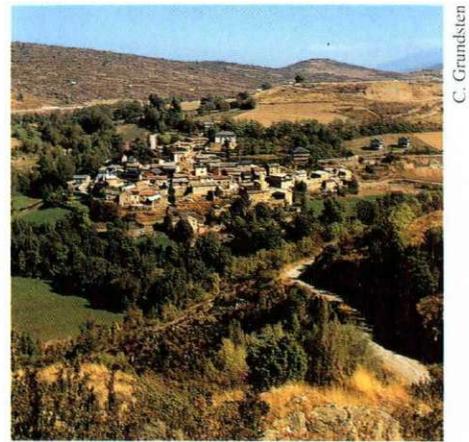
Parmi les progrès accomplis, il convient de signaler la création d'une véritable administration chargée de la protection de l'environnement dans la majorité des communautés autonomes, c'est-à-dire d'administrations qui ne s'intéressent qu'aux questions liées à l'environnement. Il va de soi que l'augmentation du nombre des sites naturels protégés a aussi constitué un pas en avant. L'Andalousie, par exemple - la plus grande communauté autonome d'Espagne - qui ne comptait qu'un seul parc naturel (Doñana, 50 720 ha) au début des années 1980, voit aujourd'hui plus de 20 % de son territoire protégé (1 498 291 hectares).

Effets négatifs

Nous ne signalerons que deux des problèmes existants:

- premièrement, la décentralisation, qui a multiplié les préoccupations écoterritoriales, ne s'est pas accompagnée d'un intérêt parallèle pour les autres instruments temporels et non spatiaux de la protection de la nature: prévention de la pollution, étude d'impact, responsabilité en cas de dommages, etc.;

- deuxièmement, la décentralisation a donné lieu à de graves différends entre les communautés autonomes et l'État central en matière de compétences. Jusqu'en 1995, la Cour constitutionnelle avait rendu quatre jugements importants en matière d'environnement. Ces quatre jugements faisaient suite à des conflits de compétences entre les communautés autonomes du pays Basque et de la Catalogne d'une part, et le Gouvernement central de Madrid d'autre part. À chaque fois, ce que nous pouvons appeler l'intérêt protectionniste défendu par les gouvernements régionaux, s'est opposé à l'intérêt que le Gouvernement central accorde au développement. En 1995, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt important dans lequel elle acceptait en partie l'allégation d'inconstitutionnalité de la loi relative à la préservation des sites naturels avancée par treize des dix-sept communautés autonomes, face à la thèse soutenue par le Gouvernement de Madrid. Dans aucun des cinq cas, elle n'a pu élucider avec précision le véritable problème juridico-environnemental, à savoir la teneur et la nature de l'environnement approprié évoqué à l'article 45 de la Constitution.



Hameau près d'Ampostà, Catalogne, Espagne

C. Grundsten

Nous en venons maintenant à l'effet le plus négatif de la décentralisation: en Espagne, l'environnement est aujourd'hui un problème administratif entre l'État et les communautés autonomes et non ce qu'il devrait être en réalité: un problème juridico-constitutionnel des citoyens. Cette évolution est manifestement due à une mauvaise interprétation de la Constitution qui, en empêchant que des recours soient exercés en cas de violation des droits de l'environnement, oriente les travaux de la Cour constitutionnelle vers des conflits entre administrations.

Droits des citoyens

Comme l'on pouvait s'y attendre, les différends en matière d'environnement continuent d'augmenter. Les juristes savent bien que lorsqu'un différend ne peut être réglé parce qu'une norme présente un vice technique, il finit par l'être en vertu d'une norme présentant une faille qui permet de saisir un tribunal. C'est précisément ce qui s'est passé en Espagne avec la décision prise par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire López-Ostra. Les juges espagnols avaient débouté la demande d'une plaignante qui voulait se protéger des effluves provenant d'une tannerie située à une douzaine de mètres de chez elle. Elle a formé un recours devant la Cour constitutionnelle qui a établi que le droit de jouir d'un environnement approprié, reconnu à l'article 45, n'est pas protégé par ce type de recours. Elle a ensuite saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme qui n'a pas hésité à condamner le Royaume d'Espagne, appliquant l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme qui traite du droit au respect de l'honneur et de la vie privée. Les juges espagnols de première instance ont déjà appliqué cette décision directement à des affaires analogues. Comme on le voit, l'interprétation erronée du droit constitutionnel de jouir d'un environnement approprié a fait que le différend a été réglé d'une manière inattendue par le recours au droit au respect de la vie privée.

Pour finir, nous souhaiterions souligner la nécessité impérieuse d'adapter le système juridico-environnemental non seulement à l'objectif souhaitable que représente la décentralisation, mais aussi à la garantie des droits environnementaux du citoyen. ■

J. L. Serrano Moreno
Professeur de droit de l'environnement
Université de Grenade
Place de l'Université
E-18071 Grenade

Utilisation rationnelle du sol, monde rural

Les travaux du Conseil de l'Europe

Tarcisio Bassi

Le sol

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 1972 la Charte européenne des sols et recommandé aux responsables de la gestion des sols d'avoir à l'esprit non seulement les besoins immédiats de la société moderne (urbanisation, industrie, agriculture, tourisme), mais aussi le rôle des sols en tant que support de paysages et de végétation présentant un intérêt scientifique, esthétique et culturel pour les populations.

La Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire (CEMAT) a, elle aussi, approuvé des principes généraux concernant l'utilisation rationnelle du sol. L'utilisation du sol doit être réglée par le principe d'économie, de manière à maintenir la diversité des fonctions du sol. Le sol est une ressource limitée non extensible et de récupération difficile et coûteuse; par conséquent, il mérite une protection adéquate coordonnée avec les exigences d'un développement économique et social qui devrait être écologiquement équilibré.

Les choix politiques concernant l'utilisation du sol doivent être mieux définis et coordonnés entre les différents secteurs et niveaux de décision et d'exécution; une meilleure collaboration intrasectorielle et intersectorielle est impérative lorsque de tels choix sont opérés.

Le monde rural

L'espace rural représente plus de 80 % du territoire européen; il est donc normal que la situation et l'évolution du monde rural européen aient fait l'objet par toutes les instances du Conseil de l'Europe d'un examen attentif dans le cadre des stratégies à mettre en œuvre au niveau européen pour parvenir à un aménagement global et équilibré de cet espace. Tout récemment encore, l'Assemblée parlementaire a adopté la Charte européenne de l'espace rural qui pourrait donner lieu à un texte conventionnel du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Les ministres européens responsables de l'Aménagement du territoire ont affirmé, en adoptant la Charte européenne de l'aménagement du territoire, que les régions rurales ayant une fonction agricole prioritaire ont un rôle important à jouer et qu'il est indispensable de créer des conditions de vie acceptables à la campagne, tant sur les plans économique, social, culturel et écologique qu'en matière d'infrastructures et d'équipements. Les régions rurales sous-développées

et périphériques doivent faire l'objet de mesures spécifiques, différentes de celles à adopter pour les zones rurales situées à proximité des grandes concentrations urbaines. Dans ces zones, le développement du milieu urbain, des structures socio-économiques et des transports doit toutefois tenir compte, dans tous les domaines, de leurs fonctions particulières et notamment des mesures de conservation et d'aménagement du paysage.

Une campagne européenne

Le Conseil de l'Europe a lancé durant les années 1987 et 1988 une Campagne européenne pour le monde rural dont le principal objectif était de favoriser le développement des zones rurales en garantissant la continuité et la préservation de la qualité de ces zones pour les générations futures.

Le slogan adopté a été «Conservier en évoluant, développer en préservant». Lors des nombreux séminaires organisés au cours de cette campagne, les points principaux justifiant, d'une part, une meilleure coordination au niveau européen et, d'autre part, la recherche de solutions aux problèmes dépassant le cadre national, peuvent être résumés comme suit:

- de lourdes menaces pèsent sur le monde rural, son cadre de vie, ses activités; l'agriculture, la sylviculture et la pêche sont en déclin à plusieurs égards; l'évolution sociale a profondément ébranlé les structures familiales traditionnelles du monde rural, sans développer un nouveau cadre de vie acceptable pour les populations rurales;

- la crise économique que nous traversons depuis plusieurs années entraîne une réduction de la péréquation financière en faveur du monde rural, risquant ainsi de troubler l'équilibre délicat entre agglomérations et espace rural;

- le monde rural n'a su ou pu s'adapter que dans une faible mesure aux technologies modernes;

- les interventions exagérées de l'être humain, sur les plans physique et chimique, la dénaturation des campagnes par l'accumulation de panneaux publicitaires, la défiguration des villages contribuent à la destruction ou à la détérioration des paysages et de l'équilibre entre l'être humain et la nature en général;

- la construction de bâtiments de dimension ou de nature inadaptée, l'utilisation de matériaux de construction non traditionnels et l'abandon de bâtiments traditionnels conduisent à la destruction ou à la détérioration du patrimoine architectural rural.

Toute politique d'aménagement rural devrait avoir pour objectif fondamental d'établir entre populations rurales, emploi et utilisation des ressources naturelles un équilibre permettant d'assurer une économie et un développement durables des zones rurales, tout en sauvegardant l'espace naturel de vie et de détente.

La coordination et la coopération intercommunales et interrégionales dans les zones rurales, souvent à faible densité de popula-

L'espace rural représente plus de 80 % du territoire en Europe



B. Jaubert/Sipa Image

tion, sont indispensables plus qu'ailleurs pour assurer aux populations rurales un niveau d'équipements et de services publics satisfaisant.

Les régions de montagne, dont les problèmes sont en général très proches de ceux des régions rurales, mais à un niveau plus important, méritent une attention particulière dans le cadre d'une politique d'ensemble de l'aménagement du territoire européen.

Quelle alternative?

Une compensation financière pour les services rendus à la collectivité par les populations rurales (conservation du milieu naturel pour les loisirs des populations urbaines, prévention des risques d'incendie de forêts, protection des sols contre l'érosion de façon à assurer la pérennité de la vie végé-

tales et animale, préservation du patrimoine culturel et architectural rural, etc.) est sûrement justifiée et doit être considérée comme une alternative à l'exploitation à court terme et toujours plus intensive de l'agriculture et de la sylviculture par les populations rurales afin d'avoir un revenu satisfaisant. Cette mesure freinerait le dépeuplement des zones rurales et serait sûrement compensée par une réduction des coûts sociaux dus à une concentration toujours plus grande de la population dans les grandes métropoles.

La Conférence européenne des ministres responsables de l'Aménagement du territoire, dans le cadre de l'élaboration des grands principes directeurs d'aménagement durable et global de l'espace de la Grande Europe pour le prochain siècle, essaiera de proposer pour le monde rural des stratégies s'inscrivant dans une politique rurale renouée.

élargie aux quarante États membres du Conseil de l'Europe, ayant pour objectif un meilleur équilibre économique, culturel et social entre populations urbaines et populations rurales ainsi qu'une gestion plus rationnelle et durable de l'espace rural. ■

T. Bassi

Directeur Adjoint
Direction de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux
Conseil de l'Europe

Les milieux naturels dans les POS

Jérôme Fromageau

Issus des grandes réformes des politiques d'aménagement urbain de la décennie 1960-1970, les plans d'occupation des sols (POS) ou *land use plans* établissent un zonage sur un territoire déterminé, le plus souvent au niveau communal.

Dans un premier temps, les POS relevaient d'une procédure relativement automatique, ayant essentiellement pour but de distribuer les droits de construire sur le territoire communal et de codifier l'usage de ces droits. Créés sous l'influence de l'école fonctionnaliste, en France notamment, ils n'accordaient que peu d'attention à l'environnement.

La nécessité d'afficher clairement, zone par zone, la nature des constructions autorisées ou interdites a débouché sur un zonage assez strict résultant directement de la procédure d'élaboration et non du respect d'un principe. Pour l'essentiel, il s'agissait de limiter et de contrôler la construction des bâtiments et des infrastructures, tandis que les activités agricoles et forestières restaient entièrement libres.

Un enjeu majeur

Depuis lors, la protection de l'environnement, et tout particulièrement celle des espaces naturels, a été davantage prise en compte. Même s'il ne constitue pas dans la pratique de l'aménagement un domaine spécifique, l'environnement représente aujourd'hui un enjeu majeur en termes d'objectifs et de développement. Véritable charte locale de l'urbanisme, le POS est devenu l'un des supports privilégiés de la politique locale de l'environnement. Il permet de définir des aménagements adaptés au mode de développement de l'économie locale, où les activités socio-économiques s'intègrent dans un cadre environnemental.



Les zones de richesses naturelles bénéficient d'une protection particulière, comme ici dans le massif de la Vanoise, France

Compte tenu de cette évolution, et en dépit de sa complexité et de la multiplicité des organes qui peuvent être appelés à intervenir, le zonage est bien adapté à la conservation des espaces naturels et des éléments du paysage.

Une protection limitée

Toutefois, quel que soit le niveau d'intégration des données environnementales dans le POS, la protection des espaces naturels n'est pas garantie. Alors que cette protection est couramment mise en place dans les zones naturelles - par l'interdiction du changement d'affectation des terres et de tout mode d'occupation pouvant porter atteinte à l'objectif poursuivi - le POS ne peut pas prescrire des mesures de gestion ou de restauration des habitats et des paysages.

Les zones de richesses naturelles bénéficient d'une protection particulière, au-delà de la

préservation des activités agricoles et de la protection des espaces forestiers. Les mesures de classement (*conservation orders*) des sites et des milieux naturels les plus fragiles, bien au-delà des contraintes imposées par le règlement des POS. Tous ces espaces protégés - réserves naturelles, parcs nationaux, réserves de chasse, monuments nationaux, parcs naturels, sites d'intérêt scientifique particulier - présentent des caractéristiques identiques: interdiction ou limitation des activités humaines, voire interdiction de l'accès afin qu'ils restent non habités et, dans la mesure du possible, non perturbés. ■

J. Fromageau

Professeur de droit
Université de Paris Sud
54 boulevard Desgranges
F-92331 Sceaux Cedex

De la réglementation au contrat

Max Falque

Les multiples réglementations mises en place pour sauvegarder les ressources environnementales entament peu ou prou les droits de propriété. Si l'on admet que précisément le respect des droits de propriété est l'une des conditions de la sauvegarde à long terme des valeurs environnementales, les contradictions et les conflits sont indissociables de la difficile recherche d'un point d'équilibre.

S'il n'est pas question de faire l'économie des systèmes publics régulateurs, il convient de confirmer leur légitimité, de délimiter leurs compétences et de vérifier leurs performances réelles.

L'origine de la réglementation

En France, la dérive, voire la folie réglementaire environnementale, trouve son origine dans notre tradition étatique et plus précisément dans la loi du 15 juin 1943 promulguée par le Gouvernement de Vichy. Cette loi institue le principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme. Qu'un régime fascisant fasse litière de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen affirmant le caractère «inviolable et sacré» de la propriété ne saurait surprendre, mais cette disposition a été constamment reprise avec un champ d'application élargi et consacré par la loi du 31 décembre 1976 relative à la réforme de l'urbanisme.

En fait, en matière d'urbanisme, il s'agissait d'encadrer et de réguler le marché et les interdictions portaient essentiellement sur la limitation du périmètre d'urbanisation. Les procédures de zonage, aussi anciennes que les villes elles-mêmes, apparaissent non seulement comme légitimes mais aussi indirectement et paradoxalement comme protectrices des valeurs des propriétés privées, notamment par la séparation des fonctions et la limitation des nuisances. S'il y a une inégalité de traitement, celle-ci est justifiée économiquement, socialement et physiquement et de toute façon doit être corrigée à moyen ou long terme par la croissance urbaine.

Droit de propriété et servitudes environnementales

Les préoccupations environnementales ont conduit à étendre le zonage des documents d'urbanisme à l'ensemble de l'espace de chaque commune. Ainsi, la nature de la servitude a changé. En effet, il s'agit alors de ce que l'on pourrait appeler une «servitude environnementale» dont les caractéristiques sont les suivantes:

- modification importante et durable des valeurs foncières en introduisant une inégali-

té entre les citoyens devant les charges du service public;

- caractère par nature actif de la servitude dans la mesure où elle s'applique à des espaces devant être gérés (marais, forêts, biotopes);

- justification le plus souvent arbitraire dans la mesure où la rationalité est largement subjective (esthétique, paysage, milieu dit «naturel»);

- caractère spoliateur puisque ces servitudes permettent d'imposer sans indemnisation des nuisances aux riverains des grands équipements publics (autoroute, station d'épuration, TGV, aéroport, zones industrielles, etc.).

Ces «servitudes environnementales» constituent en réalité autant d'«expropriations réglementaires» qui mériteraient, tout comme l'expropriation physique, une indemnisation. Or, le refus d'indemniser les atteintes aux droits de propriété a des conséquences graves sur l'environnement:

- l'absence de gestion active: si le propriétaire peut être privé de l'essentiel ou d'une partie de ses droits, la puissance publique est dans l'impossibilité de l'obliger à gérer en fonction des contraintes environnementales¹. À la limite, et cela s'est vu, le propriétaire détériorera préventivement² la ressource environnementale qui risquerait de justifier l'imposition d'une servitude;

- le choix de la localisation ou du tracé de l'équipement risque d'être fait en fonction d'intérêts politiques et partisans (TGV Sud-Est par exemple).

De nombreux exemples démontrent que le non-respect des droits de propriété entraîne non seulement la destruction de l'environnement et la multiplication des nuisances mais aussi des coûts supplémentaires pour le contribuable.

Enfin, sur le plan moral, l'inégalité de traitement des citoyens devant les charges du service public et les risques permanents de corruption dans l'établissement des documents d'urbanisme ne sont pas moins graves. Loin de faciliter la tâche des protecteurs de la nature, la négation des droits de propriété obère sournoisement leur action. Par ailleurs, on ne voit pas comment la puissance publique et ses antennes semi-publiques ou associatives pourraient gérer l'espace à un coût acceptable sans la participation active de ses propriétaires légitimes³. La récente controverse sur la mise en œuvre de la directive communautaire Natura 2000 n'a pas d'autre fondement.

Un équilibre à trouver

Le vaste débat sur le *taking* (expropriation réglementaire) aux États-Unis a pour mérite de redéfinir les limites entre intérêt public et intérêt privé, et l'efficacité des politiques

environnementales dépendra du juste équilibre qui sera trouvé entre ces deux intérêts.

Les droits de propriété⁴, assortis des devoirs correspondants, doivent être clairement définis afin que les propriétaires continuent à jouer le rôle qui a toujours été le leur, à savoir protéger le patrimoine à long terme. Pour cela, une juste et préalable indemnisation doit dépasser la simple expropriation physique. L'expropriation réglementaire ouvre en effet à la puissance publique un champ illimité et gratuit qui, sous couvert d'intérêt public, sert essentiellement les lobbies, les intérêts privés et les hommes de l'État (politiciens et bureaucrates).

Si les droits de propriété peuvent donner lieu à des abus sociaux ou environnementaux, ils sont naturellement limités par les droits concurrents des autres propriétaires. Seule la puissance publique peut s'affranchir des règles de bonne conduite, à savoir l'interdiction de porter atteinte à la propriété d'autrui en vertu de l'adage *Sic utere ut in alienum non laedas* (tu peux utiliser ton bien dans la mesure où tu ne portes pas préjudice à autrui).

En conclusion, on peut affirmer que la maîtrise foncière environnementale devra s'appuyer sur une gamme d'outils contractuels situés entre l'appropriation publique souvent inutile et toujours coûteuse et la réglementation réputée «gratuite» mais rarement efficace à long terme.

De la capacité des pouvoirs publics à négocier avec les propriétaires fonciers dépendra l'efficacité de la sauvegarde des richesses environnementales à un coût socialement et fiscalement acceptable pour les citoyens. ■

M. Falque
Consultant international
La Tuillière
F-84330 Le Barroux

¹ Il existe cependant des «obligations de faire» à la charge des propriétaires telles que l'obligation de débroussaillage aux abords des maisons, mais une stricte interprétation de la responsabilité sans faute (article 1383 et suivants du Code civil) aurait peut-être suffi. Quant à l'extravagante et naïve obligation de cultiver, elle n'a jamais connu un début d'application conséquent.

² Les Américains utilisent une formule imagée pour décrire ce comportement: «3 S: Shoot, Shovel and Shut up» (tire, enterre et ferme-la)! En matière de terrassement en cas de découverte archéologique, la formulation française est «Casse, recouvre et ferme-la». Reconnaissons que les réglementations contraignantes aboutissent trop souvent à la destruction de la richesse environnementale ou culturelle qu'elles entendaient préserver!

³ On estime que la France compte quelque quatre millions de propriétaires ruraux, une véritable armée qui n'a jamais été mobilisée par les pouvoirs publics qui s'attachent à l'ignorer sinon à la combattre.

⁴ *Droits de Propriété et Environnement*, M. Falque et M. Massenet, Actes de la Conférence Internationale d'Aix-en-Provence 28-29 juin 1996, Dalloz 4^e trimestre 1997, 320 p.

Politiques foncières et PAC

Jean Cavailhès

Quel peut être l'impact de la politique agricole commune (PAC) et de la politique foncière européenne sur la conservation de la nature en Europe? En matière de politique foncière, la réponse est simple: il n'y a pas de politique foncière unifiée. Quant à la PAC, elle a des effets évidents sur le foncier, qui ont joué jusqu'ici dans le sens d'une intensification des usages agricoles des terres. L'agriculture joue pourtant un rôle irremplaçable dans la gestion des paysages, des espaces ruraux et des campagnes. Mais cette fonction est mal coordonnée avec l'activité productive. Le projet de réforme de la PAC proposé par la Commission prend mieux en compte les aspects environnementaux. Mais nombre de difficultés subsistent. Nous allons brièvement développer ces quelques idées.

Un bien «local»

Les terres agricoles ne sont pas intégrées dans un «marché unique» pour des raisons évidentes:

- premièrement, le bien foncier est immobile et les hommes qui le mettent en valeur migrent peu; les marchés où offre et demande de terre se rencontrent sont donc des marchés locaux ou microlocaux;
- deuxièmement, les terres sont soumises à des régimes juridiques différents en matière de fiscalité, de mode de faire-valoir, etc., et elles sont aussi un bien patrimonial: il faut tenir compte de la diversité des droits successoraux, des us et coutumes des familles;
- troisièmement, la concurrence pour l'usage des sols varie à l'extrême entre l'agriculture, la forêt, l'industrie, la ville, etc., ou le non-usage, selon la densité de population, l'urbanisation, le relief, ou les spécialisations productives régionales, car la diversité est aussi de règle en ces matières.

Le foncier est donc essentiellement un bien «local», pour lequel il faut se garder des généralisations hâtives.

Un marché éclaté

Cette situation éclatée du marché foncier apparaît à différents niveaux:

- d'abord, dans le prix des terres agricoles: à l'échelle des pays, quel rapport y a-t-il entre les Pays-Bas ou l'Allemagne où il dépasse 100 000 FF/hectare et la France, l'Espagne ou le Royaume-Uni où il n'est que de 20 000 FF/hectare en moyenne? Pour la France, on relève des prix qui vont de 1 500 FF/hectare dans certaines petites régions agricoles à... trois millions de francs dans d'autres (sans compter les transactions exceptionnelles sur des parcelles de vigne);

- ensuite, dans l'ouverture du marché: les achats concernent tous les ans près de 1,5 % des terres agricoles en France (4 à 500 000 hectares), mais une proportion infime en Allemagne;

- ou encore, dans l'attrait des citadins pour «les fermettes» et les biens fonciers agricoles achetés à des fins résidentielles ou récréatives. Les achats de ce type sont importants dans les régions de montagne, de bocage ou près du littoral, mais inexistantes dans les grandes plaines agricoles. En France, ils représentent, certaines années, près du tiers des surfaces échangées: dans certaines régions, les citadins évincent les agriculteurs du marché des biens fonciers agricoles.

La PAC «à ses débuts»

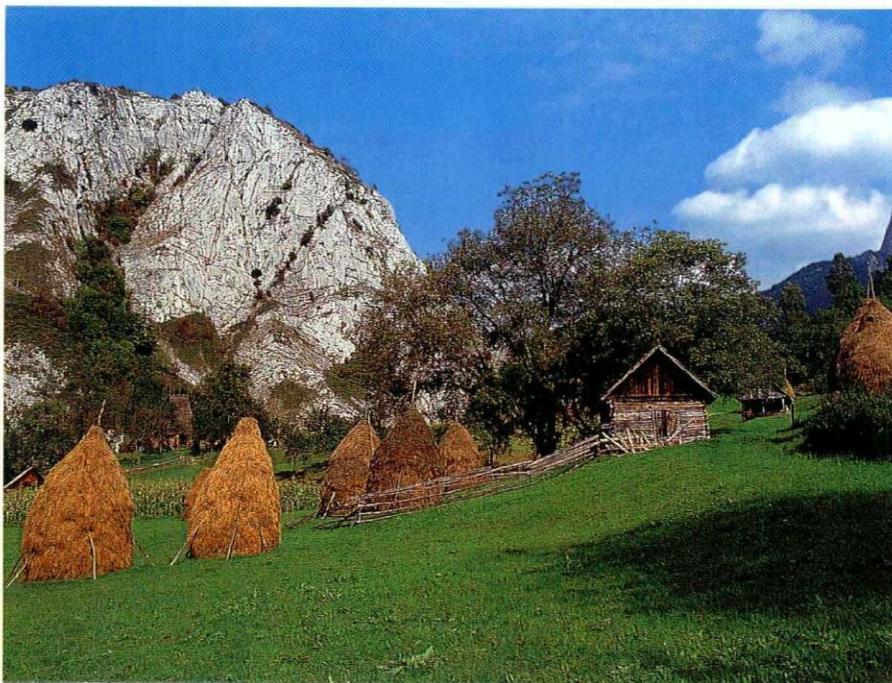
Pourtant, par-delà cette diversité, la politique agricole commune exerce des effets directs et indirects sur le marché foncier. Pendant des décennies, la CEE s'est souciée de produire plus, et moins cher, pour être autosuffisante et exporter. Le soutien des prix et la modernisation de l'agriculture étaient les maîtres mots de la PAC jusqu'aux années 80. Les résultats furent spectaculaires en termes de productivité, de compétitivité et de parts de marchés au niveau mondial. L'intensification de l'usage des terres a été un aspect de cette révolution agricole, et les économistes en ont décrit les effets induits: la terre était chère, rare, convoitée (en France, on parlait de «faim de terre»). Tout hectare cultivable était bon à mettre en valeur, même au détriment de la nature, des paysages, de la qualité de l'environnement.

La réforme de 1992

Lors de la réforme de la PAC de 1992, on a commencé à tenir compte du rôle de l'agriculture dans la qualité de l'environnement. Il fallait limiter les pollutions d'origine agricole (nitrates, etc.) et reconnaître les fonctions des agriculteurs dans la sauvegarde des paysages, la conservation de la biodiversité, la gestion d'espaces ouverts aux activités récréatives et résidentielles. Car, s'il est des zones naturelles sans agriculture, en particulier dans les massifs montagneux, des millions d'hectares sont cultivés tout en ayant un intérêt environnemental. Par exemple, en France, les parcs nationaux et parcs naturels régionaux couvrent près de cinq millions d'hectares qui, pour l'essentiel, sont habités et cultivés. La société s'intéresse de plus en plus à cette nature aménagée et «domestiquée», mais pas «artificialisée».

Dans la réforme de la PAC de 1992, certaines mesures d'accompagnement allaient dans le sens d'une prise en compte de la production de biens environnementaux par l'agriculture: les aides directes étaient plus importantes lorsque les systèmes d'élevage étaient extensifs, les aides agri-environnementales eurent un réel succès. Malheureusement, ces mesures ont été contrebalancées par d'autres qui maintenaient le mouvement d'intensification de l'agriculture. Par exemple, le gel des terres, qui concernait initialement 15 % des surfaces en grandes cultures, incitait à exploiter plus intensivement les terres non gelées. De même, les aides directes versées aux agriculteurs constituaient une rente qui se capitalisait dans le prix des terres, ce qui favorisait aussi l'intensification de leur usage. Ou encore, l'élevage herbager extensif, si important pour la vie des zones de montagnes, collines et piémonts, était moins

Dans la réforme de la PAC de 1992, les aides étaient plus importantes lorsque les systèmes d'élevage étaient extensifs



B. Neelman



Pierangeli/Sipa Image

La production de biens environnementaux

Des obstacles considérables subsistent néanmoins pour améliorer la production de biens environnementaux par l'agriculture. Ils proviennent de ce que les économistes appellent des «défaillances du marché»: un paysage est un bien qui ne s'échange pas directement sur un marché, la biodiversité est une richesse potentielle pour des générations futures, un promeneur profite gratuitement du paysage entretenu par un agriculteur. Les mécanismes du marché ne peuvent réguler l'offre et la demande dans ces situations. Il faut qu'un régulateur public pallie ces défaillances en subventionnant les producteurs pour les inciter à offrir ces biens en quantités suffisantes (et en les faisant payer pour les pollutions qu'ils émettent). Cela suppose de définir un régime de propriété des biens environnementaux, d'en mesurer la valeur économique, de rémunérer les producteurs et de faire payer les consommateurs ou les contribuables: on voit que ce ne sont pas là des questions simples!

J. Cavailhès

Département d'économie et sociologie rurales
Institut national de la recherche agronomique
26 boulevard du Docteur Petitjean
BP 1607
F-21036 Dijon

bien traité par cette réforme que l'élevage intensif dans les plaines, qui permettait de cumuler les primes aux bovins et aux grandes cultures (maïs fourrage) et de profiter de la baisse du prix des aliments concentrés.

«Le paquet Santer»

La réforme de 1992 n'a donc pas introduit la rupture que certains espéraient, et que d'autres appréhendaient. Mais aujourd'hui, la situation évolue. En matière foncière tout d'abord, puisque le prix des terres poursuit sa baisse presque partout en Europe (au Royaume-Uni, il a été divisé par 2,5 depuis 1983), révélant une baisse de la pression foncière. D'un régime de «faim de terres», on est passé à un régime de «satiété

foncière» dans la plupart des pays: l'agriculture abandonne des terres au profit de la forêt et de la friche (ainsi que, au premier chef, de l'urbanisation). La société exige aussi avec plus de force que l'agriculture limite ses effets négatifs (c'est-à-dire les pollutions qu'elle engendre) et qu'elle accroisse les coproduits positifs de son activité que sont les paysages, la biodiversité, l'aménagement de l'espace. Le projet de réforme de la PAC par la Commission («le paquet Santer») en tient compte dans ses propositions. Pour reprendre les exemples cités ci-dessus, le taux de 0 % de gel des terres obligatoire, la baisse du prix des céréales qui ne serait que partiellement compensée par de nouvelles aides, la suppression de l'aide au maïs fourrage

Réforme de l'agriculture et environnement

L'exemple de l'Espagne

Paul Trappe

Depuis la seconde guerre mondiale, l'Espagne a entrepris, après avoir mis en œuvre un remarquable programme socio-économique d'amélioration de ses infrastructures (barrages, bassins de captage des eaux de pluie, réseaux d'irrigation et de drainage), de créer les conditions nécessaires au développement d'une agriculture irriguée dans les vallées et les plaines côtières en vue de l'installation de petits exploitants agricoles. Sur le plan institutionnel, cette réforme s'est caractérisée à la fois par une planification et une conduite rigoureuses au niveau de l'État (ministère de l'Agriculture, Institut national de colonisation, autres instituts et services ministériels spécialisés - hydrologie, travaux publics, électricité, etc. - et leurs agences locales) et par le passage prudent d'une administration centralisée à une gestion autonome par les coopératives et les entrepreneurs et exploitants privés.

Les grands axes de la réforme

Dès son lancement, la réforme s'est concentrée sur les zones facilement irrigables. Dans les régions de collines, où l'irrigation artificielle n'a pas été immédiatement envisagée, les colons ont reçu des lots de superficie plus importante que dans les plaines (environ treize hectares au lieu de six hectares) et des

essais de culture extensive en terrasses ont été réalisés pendant une phase expérimentale.

Les zones non irrigables, exploitables de manière seulement extensive au sein de grands domaines, n'ont fait l'objet d'aucune mesure de restructuration agraire. Ceci explique en grande partie pourquoi les latifundia traditionnels du *secano* (terres non irriguées) n'ont été touchés qu'avec un certain retard, voire pas du tout, par la réforme.

Un effort important de dessalement des sols par des procédés naturels a été entrepris. Deux réalisations ont à cet égard valeur de référence: les études pédologiques préliminaires effectuées dans le cadre du projet de Guadalhorce (Málaga) et, exemple célèbre, le dessalement naturel des marécages de l'embouchure du Guadalquivir, qui ont pu être mis en culture à l'issue d'un long processus de trente à cinquante ans.

De vastes parcelles ont été reboisées dans l'ensemble du pays, y compris dans les zones arides et rocailleuses, mais en priorité dans les bassins versants des lacs de retenue. Entre 1940 et 1982, 3,2 millions d'hectares ont été boisés et ce processus se poursuit, favorisé par l'augmentation de l'humidité de l'air due au grand nombre de lacs de barrage et d'ouvrages d'irrigation connexes. Toutefois, les incendies causent des ravages: 412 000 ha

de forêt ont ainsi été dévastés en 1985. Actuellement, les mesures préventives se multiplient, tandis que la lutte contre les incendies est de plus en plus souvent gérée par les communes.

La restructuration actuelle, qui concerne toutes les régions d'Espagne, fut amorcée avant 1931, sous le règne d'Alphonse XIII, mais s'intensifia surtout après la seconde guerre mondiale. Après l'accord sur l'aide américaine, en 1950, et l'adhésion de l'Espagne à l'ONU, en 1956, les crédits affluèrent de l'étranger, en particulier des États-Unis et de l'Allemagne, ce qui donna une vigoureuse impulsion à la réforme de l'agriculture et à la protection de l'environnement. Depuis son entrée dans l'Union européenne (à l'époque, la CEE) en 1986, l'Espagne reçoit régulièrement des aides au titre des fonds structurels, qui seront maintenues au moins jusqu'à la fin du siècle. Pour la période allant de 1994 à 1999, quelque 28 milliards d'ECU lui ont été octroyés, principalement destinés aux mesures d'ajustement structurel dans les régions les moins favorisées économiquement.

Une gestion autonome

La plupart des projets, après une phase initiale de «tutelle» des administrations publiques, sont gérés de façon autonome par



P. Trappe

Le canal impérial, destiné à l'irrigation des plaines de l'Ebre et au transport de marchandises

les collectivités ou les particuliers, l'idée étant avant tout de créer des formes adaptées de coopération entre les colons. Ce type d'associations était cependant assez exceptionnel dans la tradition espagnole.

L'appartenance à une coopérative fut déclarée obligatoire pour tous ceux qui bénéficiaient de la restructuration. Si cette condition préalable n'avait pas été remplie à cet échelon du système institutionnel, la réforme n'aurait eu pratiquement aucune chance de succès. L'affiliation obligatoire fut ressentie comme légitime, car elle favorisait l'intégration sociale et le potentiel économique des nouveaux agriculteurs. Pendant les vingt-cinq premières années suivant leur installation, ces derniers étaient placés sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Un tiers du produit de la parcelle concédée - environ six hectares de terres irriguées - devait être versé au ministère en paiement du terrain, dont le prix de vente avait été fixé à un niveau peu élevé. Une fois celui-ci remboursé en totalité, l'agriculteur était libéré de la tutelle administrative et n'avait en principe plus de charges à payer.

Les coopératives espagnoles sont conformes au modèle occidental: leur caractère contraignant se limite aux objectifs précis qui ont présidé à leur constitution, et ne s'étend pas aux autres aspects de la vie de leurs adhérents, contrairement à ce qui se passe dans systèmes collectivistes en général. Ces coopératives, dont les principaux domaines d'activité sont la commercialisation, le stockage, l'élevage, la transformation du lait, le conseil et l'entretien de parcs de machines agricoles, ont également contribué à l'intégration sociale des agriculteurs nouvellement installés.

La part de l'agro-industrie

Une autre composante, souvent décrite comme la clé de la réussite des politiques de développement - mais qui n'existe qu'à l'état embryonnaire dans beaucoup de projets mis en œuvre en Europe et dans le tiers monde - est l'agro-industrie. En Espagne, ce secteur, pris en compte dès le départ dans les programmes de développement, a été opérationnel dans les délais, pour l'essentiel. Tel a été le cas, par exemple, pour les petites entreprises de cimenterie (pièces pour la construction des canaux, des aqueducs, des canalisations et des puits), de travail du bois et de production de divers matériaux de construction. Nombre d'entreprises agro-industrielles se sont également consacrées dès le début des années 60 à la transformation des légumineuses. Ultérieurement, on a vu apparaître des minoteries, des scieries, venant s'ajouter aux entreprises présentes avant la restructuration (poterie, industrie chimique).

La lutte contre la sécheresse

Le captage et la répartition méthodique des eaux de pluie, ainsi que le drainage au moyen

de réseaux bien conçus et adaptés au milieu sont à la base de ce système fortement différencié. Celui-ci fonctionne moins bien lorsque les précipitations viennent à manquer sur plusieurs années consécutives. C'est la situation qu'a connue l'Andalousie de 1992 à 1996, années pendant lesquelles la production agricole fut pratiquement nulle, faute d'irrigation. Cependant, malgré ces cinq années de sécheresse, les lacs de retenue contenaient encore assez d'eau pour l'alimentation rationnée des ménages, le tourisme et l'industrie. A la fin de la période de sécheresse, les réserves d'eau représentaient encore quelque 10 % de la capacité des retenues.

Une expérience modèle

Sur le plan agricole et environnemental, les programmes espagnols d'ajustement structurel peuvent être considérés comme des modèles du genre. Ils ne visent pas seulement à préserver l'environnement, mais à le régénérer par des mesures de restauration. Il est évident que les périodes de sécheresse peuvent plonger certains pays dans une situation critique. Mais il est tout aussi clair que des mesures structurelles préventives peuvent et doivent être prises. Ces mesures sont complexes et coûteuses. Elles doivent porter non seulement sur l'infrastructure économique, mais aussi sur l'infrastructure sociale - institutions, réglementation, administration et planification, formation, et, point essentiel, contrôle social aux différents échelons institutionnels. Plusieurs pays s'inspirent à cet égard de l'expérience espagnole. ■

P. Trappe
Directeur de l'Institut de sociologie
Université de Bâle
Petersgraben 27
CH-4051 Bâle

Protection de la nature et utilisation des terres L'exemple du Royaume-Uni

Wyn Jones

Le principal mécanisme utilisé pour conserver, favoriser et sauvegarder la faune et la flore sauvages ainsi que les paysages naturels consiste à déclarer des sites d'intérêt scientifique spécial (SSSI), au Royaume-Uni, ou des zones d'intérêt scientifique spécial (ASSI), en Irlande du Nord. Le caractère spécial de ces sites est établi par les conseillers gouvernementaux en conservation de la nature et s'applique à des territoires présentant un intérêt géologique et géomorphologique mais aussi au point de vue de la faune et de la flore. Près de 6 500 sites ont été recensés, ce qui représente quatre millions d'hectares. La plupart de ces terres sont la propriété d'exploitants agricoles, le reste appartenant à certains ministères (comme celui de la Défense), au secteur privé, à des organes de conservation et à des conseillers

en protection de la nature. Certains SSSI/ASSI parmi les plus intéressants sont administrés de façon à renforcer l'intérêt qu'ils présentent en matière de protection de la nature et sont déclarés réserves naturelles nationales. Il existe quelque 350 réserves de ce type sur 270 000 hectares.

L'importance du volontariat

Les mécanismes qui permettent de conserver et de mettre en valeur ces zones d'affectation spéciale font largement appel au principe du volontariat. Les propriétaires et les occupants de ces terres sont tenus par la loi de demander l'avis des conseillers gouvernementaux lorsqu'ils veulent effectuer une opération qui risquerait de porter atteinte à l'intérêt spécial de ces zones. Sur la grande majorité des sites, les conseillers entretiennent de bonnes relations de travail avec les

propriétaires et les occupants, et veillent à ce que la gestion des sols soit appropriée afin de maintenir leur intérêt écologique. Dans certains cas, des mesures de protection supplémentaires sont prises mais des dommages peuvent toujours se produire.

Toute demande de permis de construire concernant un site ou une zone déclaré d'intérêt scientifique spécial est invariablement refusée si elle risque de porter atteinte à l'environnement.

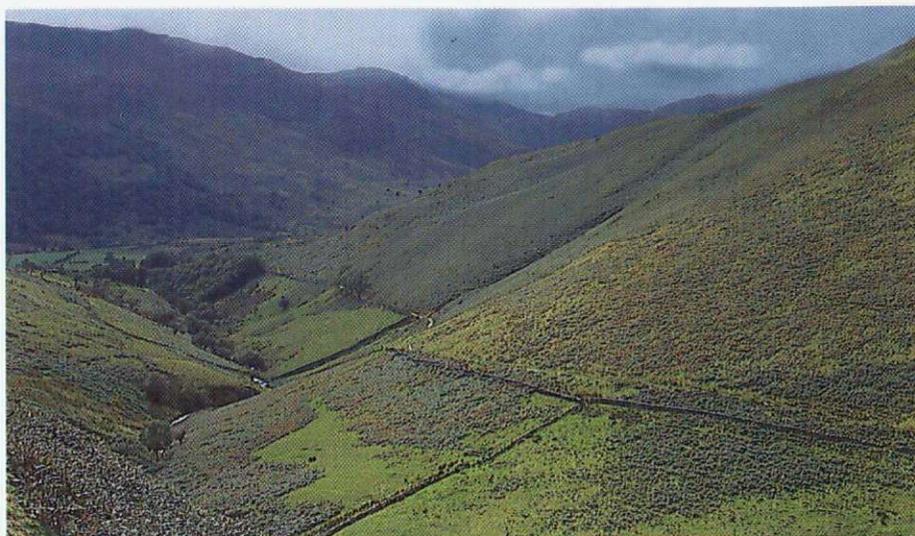
Le gouvernement a recours aux mécanismes des SSSI/ASSI pour s'acquitter des obligations internationales qui lui incombent en vertu des conventions de Ramsar et de Berne et des directives de la Communauté européenne relatives à la conservation des oiseaux sauvages et à celle des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages.

Autres exemples de protection

Aux mécanismes précités s'ajoutent des sites d'importance régionale et locale qui peuvent être désignés sous le vocable de:

- réserves naturelles locales, gérées par les pouvoirs locaux;
- réserves naturelles, créées et administrées par divers organes publics et privés, y compris des trusts mis en place au niveau des comtés et la Société royale pour la protection des oiseaux (RSPB).

Les parcs nationaux sont des zones d'une beauté exceptionnelle. Il en existe onze, qui couvrent 1 401 100 hectares. Ces parcs ne sont pas la propriété de l'État mais essentiellement celle des exploitants agricoles. L'administration des parcs est chargée de protéger et de favoriser leur beauté naturelle et elle s'est vue récemment confier des responsabilités juridiques pour ce qui est de la faune et de la flore sauvages et du patrimoine culturel. Dans l'exercice de ces fonctions, elle doit améliorer la sensibilisation du public et renforcer la promotion des parcs tout en veillant au bien-être socio-économique de ceux qui y vivent et y travaillent.



ASSI, Cumbria, Royaume-Uni

Le gouvernement et ses conseillers ont aussi introduit des systèmes visant à favoriser une gestion des sols propre à protéger la nature. Des systèmes comme l'*Environmental Sensitive Areas*, le *Countryside Stewardship* et *Tir Cymen* (Pays de Galles) font partie des mesures agri-environnementales prises par le Royaume-Uni, notamment dans les zones d'affectation spéciale.

Les conseillers gouvernementaux vont publier cette année une brochure sur la

protection de la nature dans laquelle le système de protection des sites adopté au Royaume-Uni sera expliqué à un public européen et international plus large. ■

W. Jones
Directeur du Service de la protection
English Nature
Northminster House
GB-Peterborough PE1 1UA

L'exploitation des sols en Ukraine

Craintes et espoirs

Tetiana V. Hardashuk et
Yaroslav I. Movchan

L'Ukraine est située en Europe centrale, et son territoire couvre 603 500 km², dont 579 400 km² de terres qui présentent une grande diversité de fonctions, de qualités et de statuts juridiques. Les terres agricoles, par exemple, occupent 418 400 km² (69,3 %), les prairies et les pâturages, 76 300 km² (12,6 %), les forêts et les bois quelque 103 700 km² (17,2 %), et les eaux de surface 24 100 km² (4,0 %). Au total, les terres arables occupent environ 331 900 km² (55,0 %).

De l'antiquité à nos jours, le développement agricole a modelé l'aspect économique, social et culturel du pays. En Ukraine, la terre a toujours été l'une des valeurs suprêmes de la nation. Du fait de la surexploitation et du mauvais usage des terres qui ont caractérisé les siècles passés, ainsi que de la méconnaissance des processus naturels affichée par les régimes précédents, l'Ukraine compte désormais parmi les pays dont le milieu naturel a été radicalement transformé.

Le sol noir (tchernoziom) - dont 8 % environ des réserves mondiales se trouvent en Ukraine - constitue une ressource essentielle pour le développement agricole du pays. Malheureusement, les terres fertilisées pâtissent de l'érosion. Selon des données officielles, en 1996, environ 170 000 km² (40,9 %) des terres agricoles ont été érodées sous l'action de l'eau et du vent. Ces dix dernières années, l'Ukraine a perdu, en moyenne, 0,02 % de sa couche de terre ferti-

lisée. Dans certaines régions, ce chiffre dépasse 1,2 %. Les retombées radioactives (Cs-137) de la catastrophe de Tchernobyl ont irradié plus de 84 000 km² de terres agricoles, notamment dans la région septentrionale.

Le changement de 1991

Depuis l'effondrement de l'URSS, en 1991, l'Ukraine élabore ses propres politiques économiques et environnementales en cherchant à promouvoir un développement durable. Les réformes en cours ont essentiellement pour objet de changer et d'optimiser le système d'exploitation des sols dans le respect de l'environnement. Selon des données officielles, au 1^{er} janvier 1997, 54,9 % des terres appartenaient à l'État, 41,0 % aux exploitations agricoles non gouvernementales et 4,1 % à des propriétaires privés. Le passage à l'économie de marché engendre à la fois de nouvelles possibilités de réforme agraire et de nouveaux risques de mauvais usage des terres, si des mesures ne sont pas prises d'urgence.

En Ukraine, l'exploitation des sols est réglementée par le Code foncier ukrainien (1992), la loi ukrainienne sur la protection de l'environnement (1992), la loi ukrainienne sur le fonds des réserves naturelles (1992), le Code ukrainien de l'eau (1995) et d'autres instruments juridiques. Selon le Programme national pour la création de réserves naturelles en Ukraine (1994) et le concept récemment adopté de stratégie nationale de conservation de la biodiversité en Ukraine (1997), la conservation et la régénération des sols consti-

tuent une importante condition préalable à la protection de la nature et à la conservation de la biodiversité et des paysages. Le programme national de conservation des sols est en cours d'élaboration. Il définira le cadre juridique, économique, institutionnel et écologique de la protection et de la régénération des sols en Ukraine d'ici à l'an 2010.

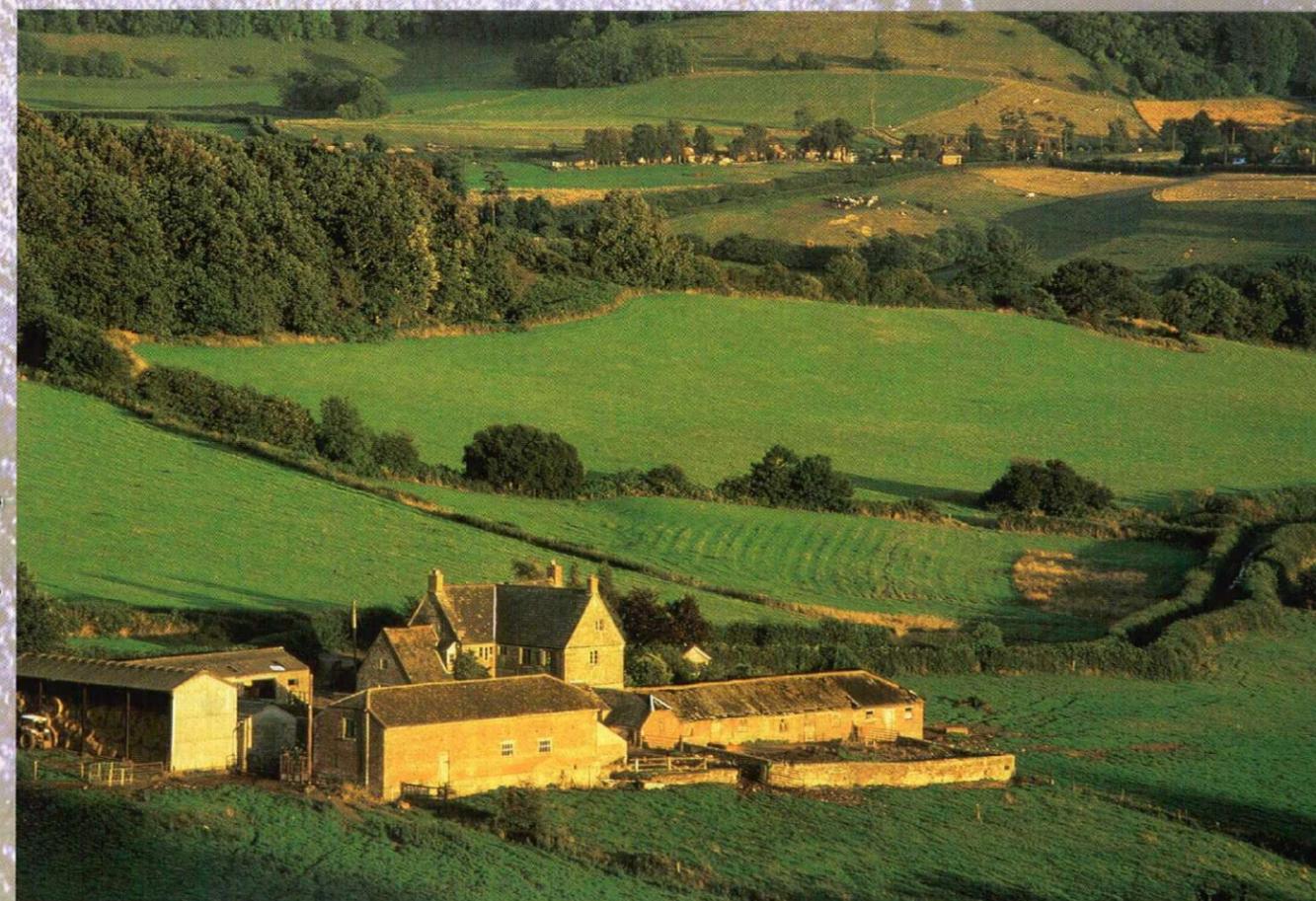
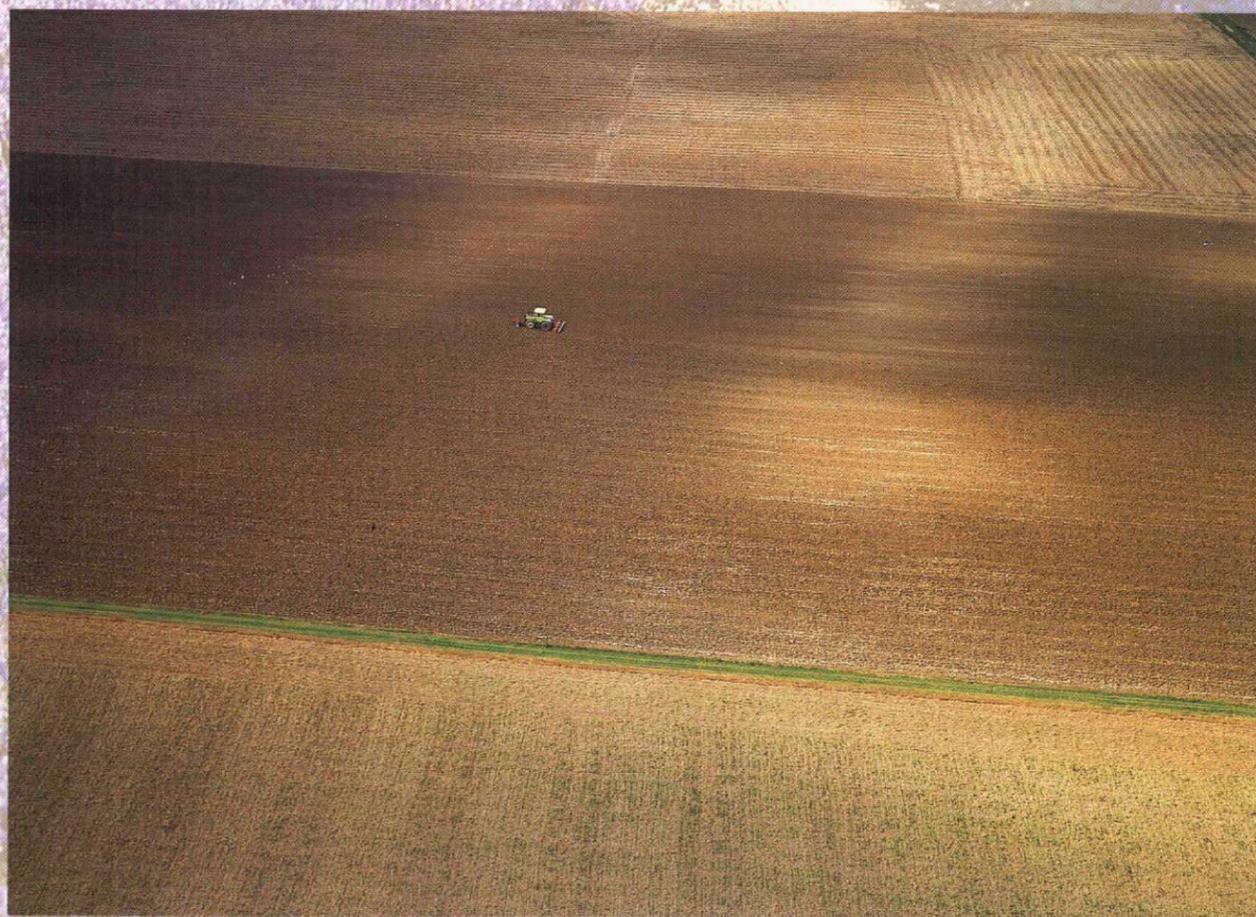
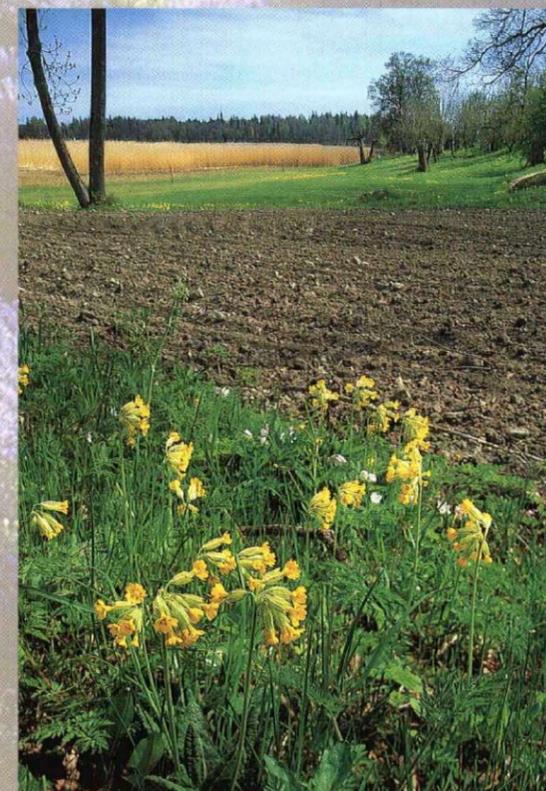
Une chance pour l'avenir

Les initiatives, conventions et traités internationaux constituent aussi des instruments précieux pour optimiser l'exploitation des sols en Ukraine. Les plus importants sont la Convention sur la diversité biologique et la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, car elles fournissent des cadres méthodologiques pour une conservation de la nature et une exploitation durable fondées sur la coopération intersectorielle.

Nous vivons à une époque où de nouvelles chances et possibilités s'offrent à nous. En les saisissant, nous restaurerons des sols de grande valeur et assurerons l'avenir de nos descendants. ■

T. V. Hardashuk
Green Ukraine
Centre national d'écologie
BP 89/7
252025 Kiev
Ukraine

Y. I. Movchan
Vice-ministre
Ministère de l'Environnement et de la Sécurité nucléaire
5 rue Khreshchatyk
252001 Kiev
Ukraine



Le transfert de droits de propriété

L'exemple des États-Unis

Harvey M. Jacobs

Depuis la naissance du mouvement écologiste moderne au début des années 70, la protection de la nature recueille une large adhésion auprès du peuple américain. Les sondages montrent que les citoyens des États-Unis, à une forte majorité, se considèrent comme des défenseurs de l'environnement et, à ce titre, approuvent les mesures publiques destinées à préserver la nature sous toutes ses formes.

Or, paradoxalement, alors que les Américains y sont théoriquement favorables, la protection de l'environnement se heurte dans la pratique à des valeurs sociales contradictoires. Aux États-Unis en effet, le respect de la propriété privée domine pour ainsi dire tout le reste. Bon nombre des premiers immigrants - et de ceux qui sont venus par la suite - étaient à la recherche de terres dont ils pourraient jouir en toute sécurité, sans rien devoir à un propriétaire ou à l'État. Le cinquième amendement à la Constitution des États-Unis protège expressément la propriété privée contre tout usage public abusif. Cette disposition a donné lieu à une controverse qui s'est prolongée tout au long du 20^e siècle: dans quelle mesure les règlements administratifs transgressent-ils le cinquième amendement? En d'autres termes, sont-ils un moyen légal et conforme à la Constitution de protéger les ressources naturelles?

Le droit de construire

Les spécialistes du droit ont établi que, techniquement, la réponse à cette question était presque toujours positive. Il est vrai qu'un petit nombre de réglementations promulguées par certaines administrations au niveau local, des États ou fédéral sont si astreignantes qu'elles violent les principes édictés par la Cour suprême des États-Unis dans son interprétation du cinquième amendement. Néanmoins, l'application des réglementations s'inscrit bien plus dans un contexte politique que dans un cadre strictement juridique. C'est pourquoi l'on a imaginé la notion de transfert de droits de propriété, ou plus exactement de transfert de droits de construire.

L'objectif est de permettre une maîtrise rigoureuse de la propriété privée par voie réglementaire, tout en garantissant au propriétaire une certaine compensation aux conditions du marché. Dans un secteur donné, les terres sont réparties en deux zones: une zone de transfert et une zone destinataire. Dans la zone de transfert, les propriétaires fonciers sont soumis à certaines servitudes en raison de l'intérêt que présentent leurs terres pour la protection de l'environnement. En échange, ils sont autorisés à transférer (par une opération de vente) la moins-value subie aux propriétaires de la zone destinataire. Ces derniers peuvent en effet acheter aux proprié-

taires de la zone de transfert des droits de construire à des densités supérieures sur leurs propres terrains.

Le règlement d'occupation des sols définit les servitudes imposées aux propriétaires de la zone de transfert ainsi que la capacité des propriétaires de la zone destinataire d'accroître la densité de construction sur leurs terrains. Le prix de vente des droits de construire, fixé uniquement par accord entre l'acheteur et le vendeur, reflète les conditions du marché. L'administration est chargée de mettre en place le marché des droits et d'assurer le suivi des transferts au moyen d'une base de données publique.

Lorsqu'il fonctionne comme prévu, ce système permet:

- de garantir les droits du public par une maîtrise rigoureuse des terres;
- de protéger les droits des propriétaires fonciers grâce à une compensation alignée sur le marché;
- de mettre en valeur les terres plus rationnellement dans les zones destinataires.

En raison des perspectives qu'il offrait, ce concept a été accueilli avec enthousiasme aux États-Unis. Il a donné lieu à quelques réalisations importantes, notamment dans l'État du New Jersey, où il a été utilisé pour protéger les écosystèmes des landes à pins. Pourtant, dans l'ensemble, le transfert de droits de construire a beaucoup fait parler de lui, mais n'a guère été appliqué. Pour quelle raison?

Une application limitée

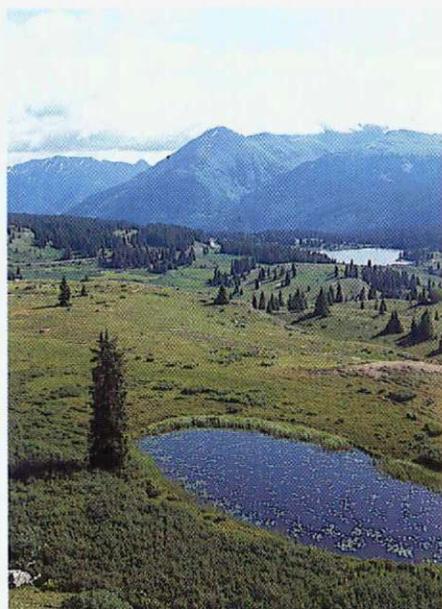
La réponse est de nature politique. Le transfert de droits de construire ne fonctionne que si l'offre et la demande sont en équilibre, et

par conséquent si les zones de transfert et les zones destinataires ont une taille appropriée. Or, trop souvent, les études de faisabilité aboutissent à des zones de transfert trop vastes et des zones destinataires trop petites, de sorte que l'offre est largement supérieure à la demande. En effet, les citoyens savent quelles zones ils souhaitent voir préserver, mais sont beaucoup plus réticents à accepter, dans les zones destinataires, les densités de construction plus élevées qui sont censées contrebalancer leurs objectifs en matière de protection. Dans les cas où les programmes de transfert de droits de construire ont donné de bons résultats, plusieurs facteurs étaient réunis: marché de la construction dynamique, zone de transfert bien définie et généralement de faible superficie, public largement conscient de l'importance de la ressource à protéger, propriétaires de la zone destinataire disposés à acquérir les droits de construire disponibles et responsables politiques prêts à prendre des risques.

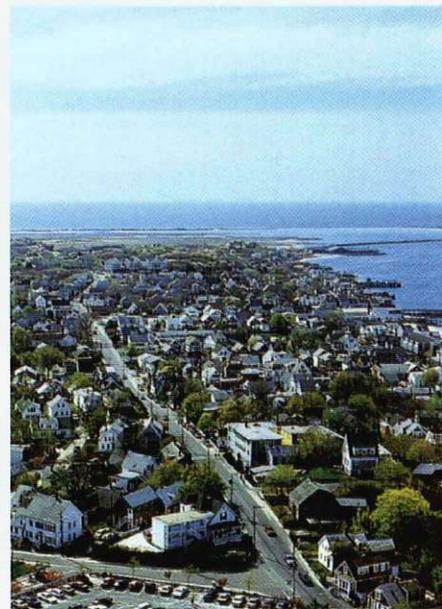
Tant que la protection de la nature demeurera une valeur sociale de premier plan aux États-Unis, le transfert de droits de construire conservera un intérêt en tant que moyen d'action. Toutefois, il est probable que son usage restera limité. Comme le problème politique soulevé par les réglementations restrictives continue de se poser, l'attention s'est aujourd'hui portée sur un concept voisin: l'achat de droits de construire.

H. M. Jacobs

Département d'urbanisme et d'aménagement du territoire
Université du Wisconsin-Madison
Old Music Hall
925 Bascom Mall
Madison, WI 53706
États-Unis



O. Estienne



H. Moine

L'aménagement foncier et l'environnement

Aimé De Leeuw

Problématique

La politique agricole des divers États est définie en fonction des principes économiques et sociaux qui commandent la politique générale de l'État en question. Par ailleurs, la part que l'agriculture détient dans l'économie nationale détermine le volume des investissements que les pouvoirs publics lui destinent. La priorité revient dans ce domaine à des mesures visant à parfaire les structures agricoles généralement assorties de travaux importants. Celles-ci entraînent des opérations diverses, telles que l'éradication de haies et la destruction de bocages, le remodelage de cours d'eau et de la voirie, les drainages, l'irrigation, etc., et laissent des cicatrices dans le paysage traditionnel des campagnes, pouvant en modifier sensiblement le tissu écologique et historique.

Quelles solutions?

Il s'est avéré urgent de prendre des mesures tant juridiques que techniques pour répondre aux critiques et éviter des situations sérieuses de conflit entre les défenseurs de la nature et les partisans de l'amélioration des structures agricoles.

Amorcée par la publication d'ouvrages à résonance internationale (par exemple *Silent spring* de Rachel Carson, 1964), amplifiée notamment par l'Année européenne de la nature, lancée en 1970 par le Conseil de l'Europe, le premier rapport du Club de Rome et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972), une prise de conscience, d'abord chaotique, s'est cristallisée et a pesé finalement sur les leviers qui agissent sur le législateur.

Les adaptations réalisées depuis lors ou projetées concernent tant des modifications de la conception de la législation déjà en vigueur que des modifications des structures et des formalités administratives.

Mais ces adaptations ne suffisent pas; certaines mesures s'avèrent nécessaires.

L'espace rural

Il s'agit de stimuler davantage l'aménagement et le développement de l'espace rural. L'espace libre ne cesse de diminuer. Il faudrait donc utiliser de façon adéquate le sol et distribuer l'espace rural de telle sorte que l'homme puisse s'y intégrer harmonieusement et sainement et que les différentes activités économiques puissent y être exercées rationnellement et s'y développer normalement.

Le moyen le plus adapté pour résoudre ces problèmes est à notre avis l'aménagement et le développement de l'espace rural. Celui-ci a

pour objet essentiel d'améliorer les conditions de vie en milieu rural, compte tenu des potentialités locales.

L'aménagement de l'espace rural dans sa forme la plus complète est déjà mis en œuvre. Son application devrait toutefois encore être généralisée, car elle oblige tous les utilisateurs de l'espace à se concerter et permet d'éviter un affrontement entre les groupes d'intérêts par la globalisation et l'intégration de leurs prétentions.

L'indemnisation et les contrats de gestion

Il s'agit de généraliser le système d'indemnisation de l'agriculteur et les contrats de gestion. Les nouvelles formules de gestion et d'indemnisation de l'agriculteur quittent les sentiers battus et sont ainsi les amorces d'une nouvelle politique qui soulève toutefois encore des réactions négatives.

Certes, le calcul des indemnités à accorder aux agriculteurs afin de favoriser le respect de la nature et le choix des bases des contrats de gestion ne sont pas aisés. Mais ce n'est pas la première fois qu'est évoquée la nécessité de poser en termes nouveaux la politique de protection du site naturel.

Concertation et participation des intéressés

Il faudrait organiser la concertation et la participation des intéressés. Un atout maître n'a pas été joué dans la partie difficile qui s'engage, c'est celui du dialogue et des actions de formation et d'information qui permettront de le construire.

L'aménagement foncier par le remembrement n'est pas un acte «neutre». En touchant à l'espace, il modifie la vie du groupe social qui l'habite. Cet impact humain comporte des conséquences psychologiques et sociologiques, parfois bénéfiques mais parfois pénibles à accepter. Il est dangereux de ne pas essayer d'en prévoir la nature et l'ampleur avant qu'il ne soit trop tard.

L'organisation de la participation des intéressés dans ces opérations d'aménagement du territoire, d'urbanisation, de remembrement ou autre forme d'aménagement foncier, est un problème d'actualité mais qui, il faut bien le reconnaître, n'a pas encore trouvé une solution satisfaisante.

Les études d'impact

Enfin, il faudrait favoriser les études d'impact. Dans la recherche d'une solution aux problèmes que pose la réalisation d'aménagements fonciers pour l'environnement, il y a lieu d'examiner également les possibilités qui nous sont offertes par les outils scientifiques, notamment les études d'impact.

L'impact sur l'environnement peut être défini comme la différence entre, d'une part, l'environnement futur modifié tel qu'il résulterait de la réalisation du projet d'aménagement et, d'autre part, l'environnement futur tel qu'il aurait évolué normalement sans le projet.

Si au début la méthode a rencontré de nombreuses réactions et beaucoup de scepticisme, elle est maintenant, après avoir été affinée, d'utilisation assez courante.

Rechercher le dialogue

Les suggestions qui précèdent appellent certaines réserves.

Tenir compte des impératifs de l'environnement signifie incontestablement une augmentation des entraves et des contraintes administratives ainsi qu'un alourdissement des frais lors de la préparation et de l'exécution de projets d'aménagement foncier. La réalisation d'un équilibre entre les intérêts de l'agriculture et ceux de l'environnement est à ce prix.

Les réserves ainsi formulées ne doivent évidemment pas nous détourner de la recherche de solutions. C'est, à notre avis, à tort que l'on parle du «conflit» aménagement foncier - environnement.

Chaque individu, de même que chaque groupe social, a des vues bien particulières sur la gestion idéale de son environnement. Dans ce domaine, les économistes et les écologistes sont fréquemment antagonistes. L'examen des positions des parties en présence mène cependant à la conviction qu'économie et écologie ne sont pas des domaines opposés; il s'avère en effet possible de dégager des idées qui seraient acceptables pour les uns et pour les autres et qui réduiraient les difficultés rencontrées lors des tentatives de planification et de gestion de l'environnement.

Nous sommes d'avis qu'il faut confronter les points de vue en connaissance de cause, c'est-à-dire sans passion, dans le respect réciproque des thèses et sur la base de la synthèse entre les exigences en faveur de l'environnement et la nécessité d'une restructuration de l'agriculture. En effet, des solutions satisfaisantes pour tous ne peuvent être élaborées que par un dialogue établi dans la clarté. ■

A. De Leeuw

Président du Conseil d'Administration de la Faculté Européenne des Sciences du Foncier
9 place Kléber
F-67000 Strasbourg



J. Grayson/Bruce Coleman Ltd

Les intérêts publics et privés doivent trouver un équilibre permettant la préservation de la nature

Les servitudes environnementales

Karl-Heinz Ladeur

Dans tous les pays de la Communauté européenne, le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire offre de multiples possibilités pour imposer aux propriétaires des restrictions d'utilisation à des fins de protection de l'environnement. Il convient à ce propos de distinguer:

- d'une part, les réglementations qui permettent des restrictions en relation avec les plans d'occupation des sols ou les plans sectoriels (par exemple la planification d'État des infrastructures), ou par des obligations lors de diverses mesures de construction;
- d'autre part, la désignation de zones naturelles protégées, qui reconnaissent explicitement la priorité à la protection de l'environnement sur les utilisations économiques et excluent donc des modifications préjudiciables.

Le droit européen, lui aussi, contient une série de lignes directrices qui obligent les États membres à désigner un réseau de sites protégés pour la protection des oiseaux ou, d'une manière générale, pour la protection de la flore, de la faune et des biotopes. Les restrictions qui en résultent sont justifiées constitutionnellement par la nécessité d'un équilibre entre les intérêts privés et les intérêts publics, en particulier la préservation de la capacité de reconstitution de la nature. À long terme, ces mesures servent également à préserver la propriété, mais à court terme, il peut toutefois en résulter de graves conflits qui conduisent alors également à une indemnisation.

Droit de l'urbanisme

Le droit de la construction prévoit, d'une manière générale, non seulement une obligation d'arbitrage entre divers intérêts concurrents, mais il exige également une classification différenciée des zones de construction et, le cas échéant, des mesures particulières visant à protéger l'environnement. Parmi ces préoccupations figure l'obligation de ne pas miter le paysage et de prévoir des espaces verts dans les centres-villes. Le droit de la construction va encore plus loin dans le cadre du nouveau Code de la construction alle-

mand. Il impose au propriétaire, non seulement des restrictions d'utilisation, mais également des obligations d'agir en faveur de l'aménagement de plantations, etc. Ceci constitue un important moyen d'aménagement pour une politique active de l'environnement.

Aménager des biotopes en milieu urbain

L'obligation d'indemnisation résulte à la fois de servitudes (imposées) et de mesures positives à prendre lorsqu'une exploitation jusque-là autorisée est rendue plus difficile ou impossible, ou qu'une autre disposition rend nécessaires des «dépenses particulières» (articles 40 et 41 du Code de la construction). Dans certaines conditions, le propriétaire peut également exiger la reprise du terrain par la commune, ce qui entraîne parfois un risque financier difficilement calculable pour celle-ci. C'est pourquoi une stratégie de coopération est finalement souhaitable dans les cas complexes. Fondamentalement, la protection de l'environnement est nécessaire et peut être effectuée par une planification et par la fixation de restrictions d'utilisation à l'intérieur du périmètre urbain.

Droit de la protection de la nature

Ce droit prévoit des restrictions plus étendues de la propriété à des fins de protection de la nature et des paysages, qui s'appliquent d'une manière générale pour les terrains situés en dehors des zones d'habitation circonscrites. Dans ce cas, la construction est en principe interdite, et les autres utilisations peuvent également être assujetties à des restrictions particulières, notamment pour l'exploitation des ressources naturelles et du sol (gravières, etc.). Dans tous les pays, des sites et des zones protégés - pouvant aller jusqu'à de grands parcs naturels - peuvent et doivent être désignés. Sur ces territoires, l'exploitation agricole, ou toute autre occupation du sol, peut - la plupart du temps par des arrêtés de protection particuliers - être limitée ou même totalement exclue, sans qu'il existe fondamentalement de droit à indemnisation. Il en va différemment si les restrictions d'utilisation imposées au propriétaire ne sont plus acceptables et que l'affaire revêt le

caractère d'une expropriation - la terminologie est ici variable. La distinction est difficile parce que les limitations qui empêchent le propriétaire de porter préjudice aux biens d'autrui, en le renvoyant dans les limites juridiques existantes, ne sont pas considérées comme donnant lieu à indemnisation. Cela entraîne un conflit permanent avec l'agriculture, dont l'usage d'engrais et de pesticides, dangereux pour l'environnement, est jusqu'ici reconnu «régulier» - parfois même expressément dans la loi. Il en résulte d'énormes problèmes. Dans certains Länder allemands, les agriculteurs sont indemnisés lorsqu'ils limitent l'emploi d'engrais et de pesticides, en vue de protéger les eaux souterraines. Du reste, précisément dans le domaine de l'agriculture, la limite du «raisonnable» est également difficile à déterminer, les critères de normalité étant définis par les agriculteurs eux-mêmes. En matière de protection de la nature, il ne s'agit plus depuis longtemps de protéger des régions particulières de l'exploitation économique, mais d'intégrer systématiquement la protection de la nature dans l'aménagement des régions agricoles. Il convient de penser à ce propos à la possibilité de prévoir, dans le droit de l'aménagement mais aussi dans le droit de la protection de la nature, des dispositions visant par exemple à préserver les bordures des chemins et des champs.

Protéger la flore en bordure de champ

Cet instrument relativement simple peut être utilisé pour la parcellisation des terres agricoles et la conservation de la flore et de la faune, mais contribue en même temps à atténuer l'érosion des sols. Ici aussi, la frontière de l'obligation d'indemnisation est difficile à déterminer. Les Länder fédéraux allemands éludent ce problème en concluant des accords avec les agriculteurs et en les dédommageant pour ces limitations, mais aussi pour la prise en charge de l'entretien de certaines parties du paysage.

K. - H. Ladeur
Universität Hamburg
Fachbereich Rechtswissenschaft II
Edmund-Siemers-Allee 1
D-20146 Hamburg

La disparition des landes en Pologne

Comment faciliter leur régénération?

Andrzej Hopfer et Henryk Piaścik

Les marais sont des habitats saturés d'eau caractérisés par une végétation particulière et une accumulation de matière organique qui prend principalement la forme de tourbe. Les plus répandus sont les tourbières qui se distinguent par un climat et une géomorphologie propres.

Dans le monde entier, on porte un intérêt accru aux landes en raison de leurs spécificités et de leur rôle dans le milieu naturel. L'Europe occidentale et septentrionale a accumulé de vastes connaissances sur les landes, dont le développement est dû à la prééminence des précipitations sur l'évapotranspiration. Dans les conditions climatiques actuelles de la Pologne, les landes sont issues de l'écoulement des eaux en provenance d'autres zones et représentent 95 % des zones marécageuses. La surface totale de ces terres dépasse 1,3 millions d'hectares, ce qui représente plus de 4 % de la superficie du pays.

Les landes se développent sur des eaux souterraines proches de la surface qui prennent la forme d'une nappe aquifère à faible débit - on les trouve aussi là où les eaux souterraines émergent à la surface par l'effet de la gravité - ou se développent également par le biais des eaux de surface, d'écoulement et du ruissellement. Elles sont un élément important et singulier du paysage. Dans le milieu naturel,

elles constituent des lieux de collecte des eaux, de rétention d'éléments d'origine biologique, abritent des espèces rares de végétaux et d'animaux et servent également de refuge. Elles influent sur la biodiversité de l'environnement et accumulent des matières organiques sous la forme de tourbe, leur élément de base.

Les risques et leurs conséquences

Les landes - habitat très instable - sont sensibles aux perturbations de l'équilibre écologique. La principale menace qui pèse sur elles est la perturbation de l'équilibre aquatique, qui détermine leur existence.

En Pologne, plus de 80 % des landes ont été drainées pour l'exploitation agricole. Avec la disparition de l'eau, elles passent du stade de l'accumulation à celui de la régression, et on observe alors une diminution systématique de la quantité de matière organique et, par conséquent, de leur surface. Chaque année, en Pologne, cinq à vingt tonnes de matière organique par hectare sont minéralisées, processus qui s'accompagne d'émissions d'azote pouvant influencer sur l'eutrophisation de l'eau. Le niveau baisse d'un centimètre par an en moyenne lorsque la zone est laissée en herbe, et d'environ trois centimètres par an lorsqu'elle est cultivée.

La diminution de la production de matière organique s'accompagne d'une baisse de la rétention et des ressources aquatiques dans ce milieu. L'absence d'eau entraîne la disparition des landes, favorisant les incendies, notamment sur celles dotées d'une végétation à racines peu profondes. On observe également des modifications de la faune et de la flore dues au drainage, les landes ne pouvant plus remplir leurs fonctions. Un des risques majeurs qui les menace est la pollution générée par les zones d'habitation (eaux usées, éléments d'origine biologique et déchets). Leur concentration excessive et l'eutrophisation du milieu peuvent appauvrir la biodiversité de ces écosystèmes et leurs qualités, voire entraîner leur disparition. Enfin, elles sont menacées par la pression exercée par le tourisme et les loisirs. Par manque d'organisation et de contrôle, ces activités sont destructrices, notamment pour la qualité de refuge de ces sites.

Une prévention nécessaire

Il s'agit aujourd'hui:

- de conserver les landes préservées jusqu'à ce jour sous leur forme naturelle et d'accorder le statut de zone protégée à celles dotées de grandes qualités naturelles;

- de restaurer dans leur état naturel certaines parmi celles qui ont été modifiées par le drainage et l'exploitation;
- d'exploiter celles qui ont été drainées de manière écologique.

En Pologne, environ 2 % des landes ont été préservées dans leur état naturel de tourbières. Ces habitats ne doivent pas être drainés et ceux dont la valeur est la plus appréciable devraient se voir octroyer le statut de biotopes protégés.

Toutes les activités dans ce domaine devraient se fonder sur un inventaire et une évaluation des landes non encore drainées. L'état naturel devrait être rétabli dans le cas de landes qui ont été drainées et exploitées à d'autres fins. On devrait procéder à la restauration dans leur état naturel de celles partiellement drainées, de celles pouvant être facilement régénérées, de celles drainées par l'érosion du lit fluvial, de celles qui ne sont pas exploitées et de celles dégradées par l'exploitation de la tourbe ou du calcaire des prairies.

Les principes de gestion de ces habitats doivent être appliqués en corrélation avec le développement écologique du milieu naturel et doivent viser à la prévention des risques et à l'exploitation des qualités de ces sites. Pour une exploitation écologique, mieux vaut utiliser les landes comme prairies et interrompre les cultures. Lorsqu'elles sont exploitées à des fins sylvicoles, la composition des peuplements ligneux devrait privilégier les épicéas par rapport aux bouleaux, et un niveau suffisamment élevé d'eau de fond devrait être maintenu. ■

A. Hopfer

H. Piaścik

Akademia Rolniczo-Techniczna w Olsztynie

Instytut Gospodarki Przestrzennej

ul. Prawocheńskiego 15

PL-10 724 Olsztyn-Kortowo

Paysage de lande en Pologne



A. Hopfer

Les diversités d'imposition

La fiscalité du patrimoine naturel dans les pays de l'OCDE

Guillaume Sainteny

De nombreux pays utilisent déjà des instruments fiscaux en faveur de l'environnement ou mettent en place de tels instruments en ce moment: la Suède, la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas, l'Italie, la Belgique, la Grèce. Pour sa part, l'Union européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques recommandent vivement l'utilisation d'instruments fiscaux dans la politique de l'environnement.

Si la fiscalité est importante en matière d'environnement, c'est que la plupart des atteintes aux milieux naturels se font par le biais d'un immeuble, lui-même soumis à imposition.

Une fiscalité critiquée

Si l'on prend cet exemple, on peut, du point de vue de l'environnement, formuler quatre critiques essentielles:

L'égalité du taux de prélèvement pour des biens dont le taux de rendement est très différent et, notamment, l'immobilier par rapport au mobilier. D'une incidence faible sur un patrimoine d'obligations ou d'actions dont le taux de rendement est élevé, encore supportable sur un patrimoine immobilier bâti, un impôt sur le capital à 1,5 % ou 2 % devient confiscatoire et incite directement à la vente ou à la transformation pour les patrimoines constitués de foncier non bâti (espaces naturels) dont le taux de rendement est presque toujours inférieur à 2 %.

L'égalité du taux de prélèvement pour des biens fonciers non bâtis très différents (espaces en voie de disparition ou non, espaces à production agricole intensive ou non, etc.) et pour des modes d'exploitation très différents (favorables ou non à la nature) aboutit, d'une part, à pénaliser les usages non intensifs, moins productifs et, d'autre part, à intensifier le rendement de biens fonciers non bâtis pour compenser, par de nouveaux revenus, la nouvelle imposition. En réalité, cette égalité n'en est même pas une puisque sont parfois favorisés, par des exonérations, des espaces moins intéressants sur le plan écologique, ou des travaux incitant à la transformation de ces espaces.

En dehors de ses justifications techniques - meilleure connaissance du patrimoine permettant de mieux asséoir les autres impôts - et sociales - inégalités de fortune supérieures aux inégalités de revenu, en France notamment - l'impôt sur le capital n'a qu'une seule justification proprement économique: inciter à la recherche d'une allocation optimale des facteurs de production. En effet, en augmentant le coût de détention des actifs,



Marne-la-Vallée, France

l'impôt sur le capital pénalise les valeurs refuges, les biens improductifs, favorise une plus grande mobilité du capital et incite les acteurs économiques à mieux sélectionner leurs actifs en choisissant une rentabilité à court terme plus forte. Mais la justification économique de l'imposition du capital - pénaliser le bien improductif et favoriser leur mobilité - qui était compréhensible et logique lorsqu'elle devait s'appliquer au capital productif, devient très discutable lorsqu'elle touche des espaces naturels qui sont, précisément, d'autant plus riches qu'ils sont exploités moins intensivement (zones humides) et d'autant plus protégés qu'ils sont immobiliers.

L'immobilier non bâti est très diversement imposé dans les différents pays de l'OCDE. Si l'on considère l'imposition via l'impôt sur le capital plus les droits de mutation à titre gratuit, les taux d'imposition sur l'immobilier, surtout sur le capital agricole, et davantage encore sur les forêts, sont nettement plus faibles en Allemagne qu'en France, du fait d'une sous-évaluation de ces deux dernières catégories de biens en Allemagne, qui avantage donc agriculteurs et propriétaires forestiers. La différence d'imposition est considérable, variant, par exemple, de plus de 1 à 10 pour les bois et forêts (500 000 000 FF), même en cas d'exonération trentenaire en France, et d'à peu près autant pour le capital agricole (20 000 000 FF).

Les droits de succession

En matière de droits de succession, sont exonérés, par exemple:

- en Allemagne: les mutations en faveur des collectivités publiques et organismes de bienfaisance;

- aux États-Unis: les donations à des organismes de bienfaisance;
- au Japon: les donations destinées à un organisme scientifique d'intérêt public;
- aux Pays-Bas: les acquisitions par des personnes morales de droit public dans un but d'intérêt général.

En Grande-Bretagne, en matière de droits de mutation à titre gratuit, un abattement important (30 à 50 %) est opéré pour les actifs agricoles, et les donations effectuées au profit des personnes physiques et des trusts sont exonérées. Au Luxembourg, pour l'imposition annuelle sur l'actif net, 60 % de la valeur des biens dont la conservation est d'intérêt public sont exonérés.

Les taxes foncières

En matière de taxes foncières, la situation est également très différente selon les pays.

En Grande-Bretagne, les terres agricoles et les parcs publics sont exonérés d'impôt foncier. Il en est de même en Irlande et dans certains États des États-Unis pour les terres agricoles. En Allemagne, les espaces verts et les biens appartenant aux personnes morales de droit public, ainsi que ceux d'intérêt public sont exonérés. Surtout, les valeurs retenues par l'administration sont très inférieures aux valeurs réelles, notamment pour le capital agricole et forestier. Le mode d'évaluation retenu conduit à ne comptabiliser les forêts que pour 1 % de leur valeur réelle et le patrimoine agricole pour 5 % (20 % pour les terrains et immeubles d'habitation). Ainsi, la pression fiscale du foncier par rapport à la valeur réelle des biens est en Allemagne de 0,015 % pour les propriétés forestières, contre 0,27 % en France, soit 18 fois plus, et de 0,075 % pour les propriétés agricoles, contre 1,2 % en France, soit 16 fois plus.

En Espagne, sont exonérés les bois et forêts peuplés d'espèces à croissance lente et, aux Pays-Bas, les terrains et sites naturels classés.

Le cumul de ces distorsions fait que la pression fiscale totale de l'imposition du capital foncier (taxe foncière, impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et droits de mutation à titre gratuit) semble plus importante en France sur le capital agricole qu'en Grande-Bretagne, en Allemagne ou aux États-Unis (voir tableaux 1 et 2).

Ses conséquences

Ce trop bref panorama ne cherche qu'à montrer, d'une part, l'impact de la fiscalité sur le patrimoine naturel qui, en raison de sa faible rentabilité, peut très vite revêtir un caractère confiscatoire avec les conséquences

Tableau 1
Pression fiscale annuelle moyenne en 1984 (Impôt foncier + impôt sur les grandes fortunes (ISF) + droits à titre gratuit) (en %)

Montant du patrimoine net avant impôts (en FF)	Terres agricoles en faire- valoir direct	Terres agricoles en faire- valoir indirect	Biens ruraux donnés en bail à long terme	Bois et forêts pendant la période d'exonération trentenaire	Bois et forêts	Terrains à bâtir	Logement
100 000	1,12	0,83	0,83	-	0,25	0,62	0,46
200 000	1,12	0,83	0,83	-	0,25	0,62	0,46
500 000	1,12	0,83	0,83	-	0,25	0,62	0,46
1 000 000	1,35	1,06	0,83	-	0,25	0,85	0,69
2 000 000	1,58	1,29	0,86	-	0,25	1,08	0,92
5 000 000	1,72	1,60	1,05	0,08	0,33	1,39	1,23
10 000 000	1,85	2,15	1,40	0,13	0,38	1,94	1,78
20 000 000	2,08	2,86	1,72	0,19	0,44	2,65	2,49
50 000 000	2,32	3,43	2,03	0,39	0,64	3,22	3,06
500 000 000	2,48	3,79	2,29	0,71	0,96	3,58	3,42

Tableau 2
Comparaison internationale de la pression fiscale (Impôt foncier + impôt sur les grandes fortunes + droits de mutation à titre gratuit) (en %)

Montant du patrimoine (en FF)	ÉTATS-UNIS		ROYAUME-UNI		ALLEMAGNE		
	Capital agricole	Capital foncier bâti	Capital agricole	Capital foncier bâti	Capital forestier	Capital agricole	Capital foncier bâti
100 000	0	1,09	0	0,6 à 1,6	0,015	0,075	0,19
200 000	0	1,09	0	0,6 à 1,6	0,015	0,075	0,19
500 000	0	1,09	0	0,6 à 1,6	0,015	0,075	0,19
1 000 000	0,003	1,09	0	0,86 à 1,86	0,015	0,075	0,19
2 000 000	0,03	1,12	0,38	1,86	0,015	0,075	0,19
5 000 000	0,52	1,61	0,87	1,85 à 2,85	0,015	0,075	0,26
10 000 000	0,93	2,02	1,16	2,85	0,015	0,079	0,30
20 000 000	1,24	2,33	1,30	2,09 à 3,09	0,015	0,090	0,33
50 000 000	1,57	2,66	1,39	3,09	0,016	0,104	0,36
100 000 000	1,86	2,95	1,44	2,38 à 3,64	0,022	0,121	0,43

qui en découlent (démembrement de l'espace naturel, intensification de l'exploitation, etc.) et, d'autre part, les différences d'imposition entre différents pays pour le patrimoine naturel. Sans aller jusqu'à préconiser l'application universelle d'une sorte de «clause de la fiscalité nationale la plus favorable» à la nature, on se doit d'attirer l'attention sur ces disparités et sur les conséquences d'une surimposition de l'espace naturel. Une étude plus approfondie de ces dispositions et de leurs conséquences pourrait, le cas échéant, conduire à des recommandations en la matière du Conseil de l'Europe et de la Commission de Bruxelles. ■

G. Sainteny
211 rue Saint-Honoré
F-75001 Paris

Protection nationale L'exemple des zones protégées en Turquie

Ruşen Keleş

Dans la Constitution

La Constitution de 1982 stipule, dans son article 56, que toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain et harmonieux. Elle souligne également que l'État et les citoyens ont le devoir d'améliorer cet environnement et d'en prévenir la pollution. En outre, plusieurs autres articles de la Constitution prévoient des dispositions juridiques visant à protéger les paysages naturels et les sites façonnés par l'homme, interdisant notamment l'exercice du droit de propriété lorsqu'il est contraire à l'intérêt général (article 35). Une autre disposition place les zones côtières sous l'autorité de l'État; en conséquence, c'est l'intérêt général qui prévaut dans l'appréciation des projets visant à exploiter le littoral, les rives des lacs et des cours d'eau, les zones maritimes et lacustres (article 43).

L'État doit également veiller à prévenir la disparition des terres agricoles cultivables (article 44). De même, l'octroi de terres aux

agriculteurs qui en manquent ne doit pas conduire à une baisse de la production, ni à une diminution des forêts ou des autres ressources du sol et du sous-sol. La Constitution stipule, en outre, que l'État doit assurer la conservation du patrimoine historique, culturel et naturel (article 63). Plus précisément, l'État est chargé d'édicter la législation nécessaire et de prendre les mesures appropriées pour protéger les forêts et favoriser leur extension. Aucune amnistie ou grâce n'est prévue par la loi en cas de préjudice causé aux forêts. La Constitution interdit également de réduire l'étendue des forêts (article 169), sauf lorsqu'il s'agit de zones dont on juge la conservation, en tant que forêts, techniquement et scientifiquement inutile, et dont la conversion en terres agricoles s'avère incontestablement avantageuse.

La loi de 1983

La loi de 1983 sur l'environnement (n° 2873) définit la notion de «protection environnementale», en désignant par cette expression les activités visant à préserver l'équilibre écologique, à prévenir la pollution

de l'air, de l'eau et du sol et à améliorer leur qualité. Selon les principes généraux de cette loi, il est du devoir de chacun de protéger l'environnement et de respecter les mesures adoptées à cette fin. Toutes les dispositions prises pour sauvegarder et améliorer l'environnement doivent tenir compte en priorité de la santé de l'ensemble des être vivants. La loi intègre désormais, semble-t-il, le principe de développement durable, en stipulant que tous les types de mesures et règlements destinés à conserver et à améliorer l'environnement doivent être conformes aux objectifs du développement économique et social: le secteur économique ainsi que d'autres institutions sont tenus, notamment en matière d'exploitation des terres et des ressources, de prendre des décisions qui maintiennent un équilibre entre les buts de la protection environnementale et le développement par les méthodes et les techniques les plus adaptées.

Tous les entrepreneurs sont tenus de procéder à une étude d'impact environnemental afin d'éviter que leurs projets ne portent préjudice à l'environnement.

Autres législations

Outre la loi sur l'environnement, le droit régissant les biens publics de l'État et la loi sur la santé publique, de nombreuses législations spéciales comportent des dispositions visant à protéger le patrimoine environnemental; citons notamment la loi sur la protection du patrimoine culturel et naturel (n° 2863), la loi sur la protection du Bosphore (n° 2960), la loi sur la protection des zones côtières (n° 3830), la loi sur l'urbanisme (n° 3194), la loi sur la promotion du tourisme (n° 2634), la loi sur les forêts (n° 6831), ainsi que la loi sur l'eau (n° 1380).

Afin de protéger le patrimoine historique et naturel des villes, les lois précitées habilent l'administration centrale ou les représentants régionaux de l'État à intervenir et, dans certains cas, à se substituer aux pouvoirs locaux en matière d'aménagement. Il en résulte de fréquentes tensions entre le pouvoir central et les villes de province.

La législation sur l'urbanisme interdit ouvertement de réduire la superficie consacrée aux espaces verts en modifiant les plans directeurs. De même, la législation sur la protection des terres agricoles n'est pas favorable à l'utilisation de terres arables très productives à des fins non agricoles, malgré la croissance de la population urbaine et la pression foncière. Bien qu'une réglementation spéciale interdise l'utilisation des terres productives de catégorie 1 à 4 à des fins d'urbanisation, dans de nombreuses régions du pays, notamment dans le sud, l'ouest et la région de Marmara, l'occupation de fait de ces terres - due aux pressions engendrées par une croissance urbaine rapide, à de vastes programmes de logements collectifs, voire à l'implantation d'établissements industriels publics et privés - rend l'application de ces dispositions juridiques presque impossible.

Le rôle du ministère de l'Environnement

L'élaboration de politiques visant à protéger et à améliorer la qualité de l'environnement est confiée au ministère de l'Environnement, créé en 1991. Outre sa structure centrale, le ministère a également des antennes locales dans les provinces. Des «zones de protection spéciales» ont été instaurées dans une douzaine de secteurs d'intérêt naturel ou historique qui sont particulièrement vulnérables à la pollution et à la dégradation. Des règles spécifiques de construction et d'aménagement sont mises en œuvre dans ces régions par l'Agence de protection spéciale, qui dépend du ministère de l'Environnement. Les compétences des communes situées dans ces zones en matière de planification et de construction sont transférées aux administrations centrales précitées.

Une telle procédure est certes incompatible avec les principes de l'autonomie locale inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Plusieurs ministères et administrations locales concernés ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des politiques environnementales. La coordination de ces activités est assurée par le ministère de l'Environnement.

La participation des citoyens

Il est incontestable qu'une bonne protection de l'environnement passe par la participation active des citoyens dans les processus de décision. De vastes possibilités de participation s'offrent aux associations, fondations, syndicats, coopératives et organisations professionnelles. Mais une véritable contribution dépend du degré de sensibilisation du public à la valeur du patrimoine environnemental à protéger.

Quelque deux cents associations s'attachent activement à protéger la flore et la faune, d'autres richesses naturelles ainsi que les monuments historiques. Bien qu'un intérêt direct personnel et légitime dans l'affaire en cause soit requis pour demander l'annulation d'un acte ou d'une décision administrative devant les tribunaux, la loi sur les procédures administratives fait une exception importante pour les questions d'intérêt général comme les plans directeurs urbains, les monuments historiques et la protection de l'environnement. En d'autres termes, les citoyens soucieux de l'environnement ont le droit de s'adresser aux tribunaux pour demander l'annulation d'une décision administrative, que leurs droits aient été violés ou non. Ils peuvent aussi faire appel aux autorités administratives pour empêcher toute initiative publique ou privée préjudiciable à l'environnement. Les citoyens et le milieu associatif jouent un rôle grandissant, en faisant usage du droit à la protection de l'environnement national prévu par la loi sur l'environnement (article 30).

Conventions et traités

La Turquie assume des responsabilités internationales dans le domaine de la protection de l'environnement. Membre de nombreuses organisations internationales, elle a, à ce titre, ratifié une trentaine de conventions et traités internationaux visant à protéger l'environnement, et est tenue d'appliquer les règles de droit de ces instruments juridiques qui font obligation à la Turquie de protéger l'environnement non seulement pour les générations actuelles mais aussi à venir. Citons parmi ces accords internationaux aux règles contraignantes: la Convention de Grenade pour la sauvegarde du patrimoine architectural européen (1985), la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (1979), la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale (1971), la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination (1989), la Convention MAR-POL pour la prévention de la pollution par les navires et la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (1976). Ces conventions et d'autres accords internationaux ainsi que la déclaration de Bergen (1990), la Charte de Paris (1990), les Déclarations de Francfort (1989) et de Rio (1992) élargissent le champ de la responsabilité juridique et éthique internationale de chaque membre de la communauté internationale, dont la Turquie, vis-à-vis de la protection de l'environnement. ■

R. Keleş
Directeur du Centre de Recherche d'Environnement
Université d'Ankara
Siyasal Bilgiler Fakültesi
Cebeçi
TR-06590 Ankara

Systemes de droit privé Pour l'acquisition et la gestion foncières

Clare Shine

Dans de nombreux pays, la conservation des zones naturelles importantes est traditionnellement synonyme de propriété de l'État et de contrôle réglementaire. Or, si la gestion publique offre les meilleures garanties de protection à long terme, en particulier contre l'expropriation, elle est souvent coûteuse et rigide, et peut laisser de côté de nombreux sites d'une grande valeur écologique. Le présent document décrit quelques-uns des mécanismes mis en place dans certains pays pour stimuler le dynamisme des acteurs privés en leur facilitant l'acquisition et la gestion des sites à préserver.

L'acquisition de sites

Les pays où les stratégies d'acquisition privée sont les plus développées sont ceux où le mouvement associatif de défense de l'environnement a précédé la définition d'une législation de protection de la nature. On citera, sans être exhaustif, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada. Le soutien du public à la conservation a favorisé la création d'un cadre d'action (mesures législatives et fiscales, assistance financière) qui a aidé les ONG à opérer des investissements à long terme dans le foncier et à former du personnel, conférant aux organisations bénéficiaires un statut quasi institutionnel.

L'exemple néerlandais

Aux Pays-Bas, un soutien financier ciblé est accordé à la Vereniging Natuurmonumenten (Société pour la préservation de la nature), fondation de droit privé créée en 1905 pour assurer par voie d'acquisition la protection des zones naturelles d'intérêt esthétique. Ses achats de «sites clés» dans le cadre du Réseau écologique national sont financés conjointement par les administrations centrales et provinciales, qui assument également la moitié environ de ses dépenses administratives. Natuurmonumenten, forte actuellement de 750 000 membres, est propriétaire de 250 sites (70 000 hectares).

L'exemple britannique

Au Royaume-Uni, des dispositions adoptées en 1907 confèrent des pouvoirs exceptionnellement larges à une fondation privée, le National Trust for Places of Historic Interest and Natural Beauty (association d'utilité publique créée en 1895) pour l'aider dans sa mission statutaire, qui est d'assurer la «préservation permanente, dans l'intérêt de la nation», des éléments naturels, de la faune et de la flore de certaines zones. Le National Trust peut déclarer ses biens inaliénables (ses biens fonciers ne peuvent faire l'objet d'une

expropriation sans une procédure parlementaire spéciale), réglementer les activités les concernant et conclure avec les propriétaires qui y consentent des accords limitant de manière définitive les aménagements futurs sur leurs terres. Des exonérations fiscales sont accordées pour les donations de biens fonciers ou d'espèces au National Trust, qui est le principal propriétaire terrien d'Angleterre et du pays de Galles après l'État (240 000 hectares, dont 468 sites d'intérêt scientifique spécial et 55 réserves naturelles nationales; 2 285 000 membres). Les acquisitions du National Trust concernent tout spécialement le littoral, dont 850 kilomètres sont protégés, soit grâce au rachat de terres, soit par la conclusion d'accords limitant leur exploitation.

Leur gestion par des ONG

La plupart des ONG propriétaires de biens fonciers affectent leurs ressources, qui sont limitées, à des sites satisfaisant à des critères particuliers et se prêtant à une conservation à long terme. Un frein à l'achat de terres est évidemment le risque d'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est pourquoi des pays comme la Belgique, la France et le Portugal ont adopté des règles juridiques visant à protéger les réserves d'intérêt écologique agréées appartenant au secteur associatif contre toute mesure d'expropriation par des administrations publiques, sauf dans des circonstances très exceptionnelles.

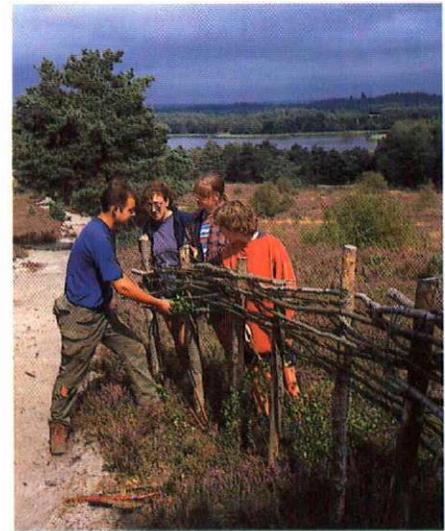
La pleine propriété

La pleine propriété d'un site permet d'exercer sur celui-ci un contrôle permanent, mais le coût de l'achat et les frais de gestion sont souvent prohibitifs. Les techniques mises au point pour subvenir à de telles dépenses sont les suivantes:

- revente de terres à des organismes publics dans le cadre d'un plan de conservation concerté (pratiqué par exemple dans certains États américains);
- location des terres en vertu de baux imposant des obligations en matière de conservation, lorsque la législation nationale le permet. Au Royaume-Uni, par exemple, où 60 % des terres appartenant au National Trust sont cultivées, des dispositions adoptées en 1995 autorisent les baux ruraux pouvant interdire expressément le drainage, la dégradation des zones humides ou la destruction des haies.

Autres solutions

Un autre moyen, de plus en plus répandu, d'assurer la conservation des sites consiste à acquérir des participations limitées dans des



Exemple de gestion de site au Royaume-Uni

propriétés foncières, pouvant prendre les formes suivantes:

- bail de longue durée (lorsque la législation autorise un droit de jouissance d'une durée suffisante pour permettre la réalisation des objectifs fixés en matière de conservation);
- servitude aux fins de la conservation (notamment au Canada et aux États-Unis, où les Nature Conservancy and Land Trusts protègent ainsi plus de quatre millions d'hectares). Dans les cas où la législation n'impose pas les dispositions traditionnelles relatives aux fonds dominant/fonds servant et à la contiguïté des terrains, un propriétaire terrien peut faire volontairement «don» d'une servitude (restrictions permanentes à l'utilisation du bien) à un organisme agréé ou une organisation privée de conservation, avec généralement pour contrepartie des avantages fiscaux importants. L'organisation contrôle l'exécution des obligations prévues et peut saisir la justice pour en faire assurer le respect.

L'exemple des contrats

Le contrat est un autre mécanisme qui permet à des acteurs privés d'assurer une gestion efficace et rentable du milieu. Les contrats peuvent avoir un caractère:

- public-privé (English Nature est autorisé par la loi à confier par contrat la gestion de réserves naturelles nationales à des «organismes agréés», dont des ONG et une entreprise privée; ou
- privé-privé (la Fondation nationale pour la protection des habitats français de la faune sauvage passe des contrats de gestion de ses sites avec les fédérations départementales des chasseurs, sous réserve d'un plan de gestion agréé).

Dans tous les pays cités, la multiplicité des sources de financement et des mesures fiscales incitatives favorisent la prestation de ce type de service public par des associations privées. ■

C. Shine

Avocat

Membre de la Commission du droit de l'environnement de l'UICN
37 rue Erlanger
F-75016 Paris

Politique active des terrains à bâtir

Exemple de protection de la nature en Autriche

Gerlind Weber

Au cours des dernières décennies, de nombreuses régions d'Autriche ont connu une activité de construction très importante qui est malheureusement allée de pair avec un processus de mitage. En conséquence, on a très souvent construit sur des sites écologiquement et économiquement inadéquats. Le développement de la construction en bordure des agglomérations, ou encore l'extension désordonnée et injustifiée de lotissements dans des paysages vierges se constatent dans tout le pays. Et cela, malgré l'existence, depuis plus de quarante ans, d'un plan d'aménagement du territoire qui a également pour objectif d'empêcher le développement anarchique des zones d'habitation.

Les carences du droit

Un regard «derrière les coulisses» du droit de l'aménagement du territoire permet d'expliquer pourquoi celui-ci n'a pu remplir de manière satisfaisante sa tâche principale, à savoir favoriser le développement d'habitats groupés et empêcher qu'il ne soit porté atteinte au paysage. Entre le milieu des années 50 et le début des années 70, bien que la législation en matière d'aménagement du territoire relève des Länder, huit parlements de Land ont décidé d'adopter - lors de l'élaboration des premières bases juridiques nécessaires - la même méthode qui s'est avérée inefficace. Ils ont considéré que

l'affectation d'un terrain à la construction ne représentait qu'une possibilité d'utilisation parmi d'autres offertes à son propriétaire. En outre, ils n'ont pas tenu compte du fait que la désignation des parcelles comme terrains à bâtir représente habituellement un enrichissement pour les propriétaires de ces terrains, tandis que leur affectation à l'agriculture en réduit la valeur. Les lois sur l'aménagement du territoire n'ont prévu aucune compensation pour les pertes résultant des décisions relatives à l'affectation des sols.

Dans la pratique, la rencontre de ces deux lacunes a eu les conséquences suivantes:

- dans l'espoir de réaliser d'importants profits, les propriétaires de terrains se sont efforcés, dès l'élaboration des premiers plans d'aménagement, de les faire désigner comme terrains à bâtir;
- étant donné la proximité de l'administration communale compétente pour l'affectation des sols avec ses électeurs, celle-ci a souvent succombé à la pression politique et a affecté un nombre de terrains bien supérieur à ce qui était nécessaire pour la période de planification de dix ans à la construction de logements, d'installations commerciales ou industrielles.

La hausse de la valeur des terrains déclarés constructibles dépassant toute autre forme d'investissement, tant du point de vue de la sécurité que de celui de la rentabilité, les propriétaires des terrains encore libres d'affectation ont dès lors hésité à s'en

séparer. Le marché des terrains à bâtir a donc beaucoup diminué, obligeant les pouvoirs publics à opérer toujours plus de déclarations de constructibilité et cela dans des endroits toujours plus défavorables du point de vue de l'aménagement. Ils espéraient ainsi satisfaire l'importante demande pour ce type de terrain, résultant de la prospérité. Enfin, ils ont fait un usage trop généreux de l'autorisation exceptionnelle de construire en dehors des agglomérations.

Rétrospectivement, on s'aperçoit que l'excédent de terrains à bâtir, utilisé de manière sporadique et extrêmement désordonnée, ainsi que les nombreux prolongements de l'habitat dans les zones naturelles réalisés au cours des dernières décennies ont conduit à un mitage légalisé de l'Autriche et à un gaspillage de l'espace rare, s'accompagnant de la perte de ressources naturelles. Protéger la nature en garantissant un développement ordonné de l'habitat: ce but ne pouvait être atteint par un aménagement du territoire dépourvu de moyens adéquats.

La dynamique de lotissement très importante dans certains Länder, l'impossibilité pour une proportion croissante de la population d'accéder à un logement adéquat en raison des prix excessifs des terrains à bâtir, ainsi que la difficulté de trouver des terrains appropriés pour l'installation ou l'extension d'entreprises ont poussé les pouvoirs publics à intervenir. Il fallait définir des solutions politiquement acceptables afin d'empêcher l'aggravation des conséquences écologiques, sociales, économiques et esthétiques néfastes d'un aménagement du territoire inactif sur le plan de la politique des sols.

L'Autriche a connu une importante activité de construction, allant de pair avec un processus de mitage



G. Weber

Un exemple de solution

Au début des années 90, sur les neuf parlements des Länder autrichiens, cinq ont décidé d'élaborer les bases législatives permettant aux communes de mener une politique active de terrains à bâtir. Les premiers effets de cette solution sont déjà visibles dans le Land de Salzbourg.

Ce que l'on appelle le «modèle de Salzbourg» part du principe que chaque commune doit mener une politique active des terrains à bâtir pour atteindre effectivement les objectifs de développement d'aménagement du territoire. Dans ce but, il est nécessaire de rompre avec la tradition juridique du «profit de situation» d'après laquelle l'affectation d'un terrain à la construction ne présente pour son propriétaire qu'une possibilité d'utilisation, non limitée dans le temps. La désignation d'un terrain comme terrain à bâtir doit être transformée en une obligation d'utiliser ce terrain dans un certain délai. On veut ainsi renforcer la prise en compte de

l'intérêt public pour un rapide changement d'orientation.

Concrètement, en dehors d'un petit nombre d'exceptions, chaque déclaration de constructibilité d'un terrain doit faire l'objet d'un contrat entre la commune, en tant qu'autorité responsable du plan, et le propriétaire du terrain en question. La construction sur la surface visée par la déclaration doit avoir lieu dans un certain délai qui ne peut dépasser dix ans.

Le propriétaire du terrain ne pouvant que rarement décider lui-même de la rapidité de la construction, le contrat prévoit aussi une obligation de vente dans un certain délai, de sorte qu'un tiers puisse satisfaire à l'obligation de construction.

Favoriser la construction...

Mais le législateur voulait également apporter une solution socialement acceptable au problème des prix excessifs des terrains à bâtir. Aussi, la loi sur l'aménagement du territoire de Salzbourg comprend désormais une disposition selon laquelle, pour atteindre les objectifs de développement fixés, jusqu'à 50 % de l'ensemble des surfaces déclarées constructibles doivent être mises à disposition par les propriétaires pour la construction des logements indispensables, si les terrains s'y prêtent. Concrètement, cette disposition quelque peu hermétique a été jusqu'ici interprétée de la manière suivante: en cas de besoin, jusqu'à la moitié des terrains ayant fait l'objet d'un contrat doivent être mobilisés à prix réduit (par exemple, la moitié du prix du marché) pour les candidats à la construction, en particulier pour la construction de logements locatifs. Les communes sont donc également obligées par la loi, par le biais du contrat, non seulement d'assurer l'utilisation dans les délais prévus des terrains à bâtir, mais aussi d'exercer une certaine influence sur les candidats à la construction et sur les prix des terrains.

Des interventions aussi rigoureuses ne peuvent être imposées politiquement que si des dérogations objectivement fondées sont prévues. Ainsi, les terrains constructibles, jusqu'à une superficie de 2 000 m², sont dispensés de contrat; il en est de même pour les terrains pour lesquels la preuve est faite que le propriétaire ou ses descendants immédiats en auront eux-mêmes besoin au cours des dix prochaines années. La charge de la preuve pèse essentiellement sur le propriétaire.

... en épargnant les espaces verts

Toutefois, les dispositions précitées n'étant qu'indicatives en cas de future réaffectation d'espaces verts en terrains à bâtir, le problème n'était que partiellement résolu. Il fallait encore proposer de nouvelles solutions pour répondre à la question, politiquement très sensible, de savoir comment les communes pouvaient se libérer efficacement des anciennes contraintes de la planification. Le problème prioritaire, dans ce contexte, a



Le droit de l'aménagement du territoire doit empêcher qu'il ne soit porté atteinte au paysage, et favoriser le développement d'habitats groupés

été la résorption rapide du surplus de terrains à bâtir.

Pour répondre à cette question épineuse, les communes du Land de Salzbourg ont été légalement obligées d'élaborer - immédiatement, mais au plus tard dans un délai de six ans et demi après l'entrée en vigueur de la loi relative à l'aménagement du territoire - leur plan d'occupation des sols (POS), sur la base d'un inventaire des surfaces qui devait indiquer les besoins des dix prochaines années en terrains à bâtir, et de déclarer espaces verts les terrains à bâtir restants. Pour que les pouvoirs publics ne soient pas obligés de verser des indemnités démesurées aux propriétaires ayant subi un dommage du fait de la requalification du terrain, la possibilité d'indemnisation a été généralement limitée aux terrains dont la désignation comme terrains à bâtir ne remontait pas à plus de dix ans.

Pour arrêter la poursuite anarchique de la construction jusqu'à l'entrée en vigueur d'un POS «aminci» en matière de terrains à bâtir, les pouvoirs publics ont décidé que les terrains déjà déclarés constructibles ne pourraient être effectivement exploités à cette fin que s'ils étaient juridiquement intégrés dans un plan de construction précisant les détails de l'implantation. Cette disposition eut pour effet de «geler» légalement toutes les réserves de terrains à bâtir non encore utilisées. Elles ne peuvent être utilisées à des fins de construction que par une approbation sélective de la commune dans des cas politiquement acceptables du point de vue de l'habitat, à des conditions fixées par contrat comme pour le plan d'occupation des sols.

Le bilan

Les premiers résultats de ce contrat dans le Land de Salzbourg sont disponibles pour la capitale du Land, Salzbourg. Sur les 319 ha de réserves de terrains constructibles, on

constate que la moitié environ a été déclarée non visée par l'obligation de contrat, parce qu'il s'agissait par exemple de surfaces relativement petites, ou parce que ces surfaces avaient déjà fait l'objet d'autorisations de bâtir en bonne et due forme.

Sur les réserves de terrains de construction classés comme devant faire l'objet d'un contrat, un accord a pu être réalisé avec les propriétaires concernés pour près de la moitié des terrains. Cet accord stipule que la mise à disposition à des fins de construction doit avoir lieu dans un délai de dix ans. En vertu de cet accord, le reste des terrains à bâtir sera, à la suite d'une modification du POS, réaffecté à l'agriculture immédiatement ou dans un certain délai.

Sur les surfaces mobilisées par contrat, quelque 3 300 logements pourront être construits dans les prochaines années. Ainsi, la pénurie de logements déplorée depuis longtemps dans la ville de Salzbourg apparaît aujourd'hui effectivement enrayerée. En outre, on a pu observer une reprise générale du marché de l'immobilier. Le prix des terrains a rapidement baissé, bien qu'un quart environ des terrains à bâtir soit visé par la réaffectation à l'agriculture. Dans ce cas, une politique ambitieuse et réussie des terrains de construction est allée de pair avec une utilisation économe des sols. ■

G. Weber
Universität für Bodenkultur Wien
Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung
Peter Jordanstraße 82
A-1190 Vienne

Une nouvelle Convention

Évaluer les impacts dans un contexte transfrontière

Wiek Schrage

La Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (ci-après dénommée Convention EIE) a été établie en vue de promouvoir un développement écologiquement rationnel et durable par l'apport d'informations sur les incidences réciproques des activités économiques et leurs effets sur l'environnement, en particulier dans un contexte transfrontière. Élaborée sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, la Convention EIE a été adoptée à Espoo (Finlande) le 25 février 1991, et signée par vingt-neuf pays ainsi que par la Communauté européenne. En juillet 1997, dix-sept pays (Albanie, Arménie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, République de Moldova, Espagne, Suède et Suisse), ainsi que la Communauté européenne, avaient déposé l'instrument approprié auprès du Secrétaire général des Nations Unies. La convention est entrée en vigueur le 10 septembre 1997.

Une approche intégrée

Cette convention précise les droits et devoirs des Parties en ce qui concerne les effets transfrontières de différentes activités et fixe des procédures visant à assurer la prise en considération des facteurs environnementaux dans le processus décisionnel. La Convention EIE stipule qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement doit être engagée, conformément aux dispositions qu'elle prévoit, pour toute activité projetée par un pays partie qui pourrait avoir un impact important sur la zone relevant de la juridiction d'une autre Partie. Les activités susceptibles d'avoir un impact écologique important sont énumérées à l'appendice I de la convention. Cette convention présente en outre des solutions de remplacement aux activités proposées, et

porte des faits et informations à l'attention des décideurs et du public.

La planification est aussi un moyen de coordonner des activités exerçant un impact sur l'environnement physique, économique et social dans différents secteurs, dans la perspective de la définition d'une politique du développement acceptable par tous et, à cet égard, la Convention EIE est un outil clé pour une approche intégrée. La coordination doit débiter dès le premier stade de toute activité produisant un impact sur le milieu et se poursuivre durant toutes les étapes de la planification et de la mise en œuvre (évaluation des besoins, conception générale, stratégie, faisabilité, plans de construction, financement, programme de travail, etc.) jusqu'à leur terme. Cette approche doit également s'appliquer dans un contexte transfrontière, conformément aux dispositions de la convention. On estime qu'il serait possible de mieux gérer le coût et la mise en œuvre d'un projet si les grandes décisions concernant son bien-fondé et son implantation étaient coordonnées au stade de la planification et si des études d'impact étaient effectuées pour en améliorer les aspects techniques. La dimension transfrontière doit être considérée comme une opportunité de trouver des solutions nouvelles, hors du cadre des structures de financement officielles. La situation particulière des zones frontalières requiert des solutions adaptées aux spécificités régionales. Cela s'impose pour l'organisation d'un système d'information et de communication transfrontière, pour la définition d'une stratégie commune de développement, et pour le choix de projets importants nécessitant des solutions concertées.

Une politique anticipative

Dans son article 2, paragraphe 7, la convention appelle les Parties à réaliser des évaluations d'impact sur l'environnement, conformément à ses dispositions, au stade du projet des activités proposées et demande qu'elles s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes. Dans plusieurs pays, des dispositions législatives prévoient depuis quelques années la conduite d'évaluations d'impact sur l'environnement au niveau des plans, notamment dans les domaines de l'énergie, de la gestion des déchets, de l'approvisionnement en eau et de l'occupation des sols. Les politiques, plans et programmes adoptés à tous les niveaux de l'administration publique peuvent avoir, directement ou indirectement, des effets importants sur l'environnement et, pour prendre la pleine mesure de ces effets, doivent être soumis à des évaluations d'impact. Cette politique est largement reconnue comme étant un moyen d'améliorer

sensiblement la gestion de l'environnement. Un certain nombre d'approches recommandées dans ce domaine sont présentées dans une publication de la Commission économique pour l'Europe, *L'application des principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes*.

Champ d'application

En principe, les Parties doivent appliquer les dispositions de la convention lorsque deux conditions sont remplies. Selon l'article 2, chaque Partie est tenue de prendre les mesures juridiques, administratives ou autres nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la convention - qui concerne la description de l'activité proposée et de son objet ainsi que la description de son impact et l'estimation de son importance - y compris l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public et la constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Son contenu est décrit dans l'appendice II de la convention.

Les activités figurant à l'appendice I de la convention sont assez bien définies. Toutefois, les termes «grand» et «intégré» sont également utilisés pour fixer des critères pour plusieurs d'entre elles. Il importe de décider si une activité se rapporte à la liste des activités proposées à l'appendice I avant de pouvoir prendre en compte l'importance de son impact transfrontière éventuel.

Selon l'«importance» de l'impact transfrontière préjudiciable, la décision d'appliquer la Convention EIE sera prise ou non. Pour conclure qu'un impact transfrontière est susceptible d'être important, un examen approfondi des caractéristiques de l'activité et de ses effets possibles doit être effectué. Diverses méthodes d'appréciation de l'importance d'un impact ont été mises au point au niveau national par les pays de la Commission économique pour l'Europe, et regroupées dans une publication intitulée *Politiques et systèmes d'évaluation de l'impact sur l'environnement*. ■

W. Schrage
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
Division de l'environnement et de l'habitat
CEE - NU
Palais des Nations
CH-1211 Genève 10



T. Réminiac



Collection particulière/Edimédia

Anonyme flamand du 16^e siècle

Vers une politique foncière... ... au service de la nature

Jacqueline Morand-Deville

Servir la cause environnementale tout en relevant le défi de concilier les finalités complémentaires de sauvegarde et de mise en valeur est devenu une priorité politique dans la plupart des pays européens.

On ne saurait cependant oublier la jeunesse de cette promotion et sa fragilité. Le combat pour la cause environnementale fut comme un raz de marée venu des profondeurs de la conscience collective et la politique en fut soudain submergée: le temps du «naturel», dans l'attente de celui du «surnaturel», venait titiller le temps de l'*homo faber*, qui le conduit à détruire et à aménager, pour sa plus grande gloire et parfois honte.

Trouver des compromis

Mettre la politique foncière au service de la protection de la nature conduit les responsables à rechercher des compromis efficaces, des équilibres souvent fragiles entre deux finalités essentielles: celle de l'aménagement du territoire, qu'il soit rural ou urbain, et celle de la sauvegarde de l'environnement. Toute politique foncière se trouve fatalement tiraillée entre ces deux exigences. La nouveauté est que la seconde occupe désormais un rang tout aussi respectable que la première. Il s'agit désormais moins de parvenir à une dialectique hégélienne que de réussir la fusion des diversités, la pacification des différences par leur enrichissement mutuel.

Les politiques foncières se sont dotées d'instruments divers dont la caractéristique commune est leur réaction à des menaces, le plus souvent dans des situations d'urgence: désastres nés des remembrements et d'une surexploitation insoucieuse des équilibres naturels, incohérence de certains choix d'équipement, frénésie brutale de l'aménagement urbain en période de croissance (la crise économique s'est chargée de modérer ces

ardeurs), ou indifférence à l'égard du patrio-

Le droit comme outil

Boîte à outils, le droit a joué dignement son rôle. Lois et décrets ont été édictés le plus souvent avec un large consensus - unanimité au Parlement français pour les lois montagne (1985) et littoral (1986). Les textes français ne sont pas encore pléthoriques, ce qui est le risque encouru par les textes européens. La protection de la nature doit beaucoup aux avertissements des juristes et à la fermeté du «juge-gendarme» contraint souvent de rendre à la raison un «État providence», engoncé dans des contraintes de rentabilité et de profit.

Les annulations par le juge administratif français de grands projets d'aménagement pour insuffisance d'étude d'impact, non-respect d'«espaces remarquables», «atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants» ont créé chez les élus un sentiment de méfiance à l'égard du droit, annonceur, il faut l'espérer, d'un sentiment de respect et de vigilance.

Le citoyen-acteur

Les forteresses réputées inexpugnables des savants ingénieurs, parés d'un savoir - peu contestable - et de monopoles - plus contestables - voient leurs fondations vaciller lorsqu'est remise en cause l'utilité publique d'une autoroute, d'un canal, d'une ligne de TGV. Le citoyen-contribuable, de mieux en mieux informé, se veut acteur et requiert une place dans le processus de décision. Il est d'autant plus efficace qu'il se regroupe au sein d'associations.

Cette mobilisation conduit les pouvoirs publics à une réflexion globale mise au service du «gouvernement des hommes»: l'«administration des choses» suivra.

Le droit accueille des notions aussi fondamentales que le développement durable et le principe de précaution. Le «paysage» fait une entrée en force et n'en déplaie aux esprits chagrins, cette *soft law*, inscrite dans les lois et les traités, est une source directe de droit, beaucoup plus efficace qu'un vœu pieux.

Bien des questions restent en suspens, en particulier celle du meilleur niveau administratif pour la décision et son exécution. La politique foncière et celle de l'environnement doivent-elles être décentralisées? Oui, sans doute, mais jusqu'à quel point? Une politique de proximité et de concurrence stimulante entre les collectivités locales se doit aussi de respecter une règle commune et des arbitrages au niveau national.

Et, après tout, les risques nés de la décentralisation ne sont-ils pas voisins de ceux nés d'une centralisation excessive, c'est-à-dire de l'accaparement du pouvoir par des «chapelles» renfermées sur elles-mêmes.

Repenser la maîtrise foncière

Maîtrise foncière: cette formule est surtout utilisée par les aménageurs. Il s'agit de se rendre maître des sols pour les aménager librement. Mais la maîtrise des sols doit avoir une autre ambition. Elle suppose des choix et des équilibres, fruits d'une patiente concertation et d'un large consensus. Le recours à des formules contractuelles, trop peu développées en France, soutiendra utilement cette recherche. ■

J. Morand-Deville
Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Présidente de l'Association française et de
l'Association internationale de droit de l'urbanisme
16 rue de Richelieu
F-75001 Paris

Au Conseil de l'Europe



Nouvelles publications

Le Centre Naturopa prépare cette année deux brochures dans sa nouvelle série de publications *Questions et réponses*, sur les sujets «Agriculture et biodiversité» et «Tourisme et environnement».

Lancée en 1996 avec la brochure *Biodiversité: questions et réponses*, cette série, de format A5, est publiée en français et en anglais et s'adresse principalement aux élus locaux et régionaux, aux responsables des ONG, aux instituts de recherche et de formation, aux journalistes ainsi qu'aux différents acteurs du secteur concerné.

Richement illustrée, cette série présente, dans un langage accessible, les différents points de conflit existant entre une activité économique donnée et la conservation de la diversité biologique et paysagère. Des réponses sont proposées, illustrées par de nombreux exemples. Des codes de bonne conduite et

des textes de référence sur le sujet, ainsi que les organismes et institutions compétentes en la matière, sont également mentionnés. Une attention spéciale sera portée aux activités menées dans le cadre de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère. L'objectif est de donner un aperçu global de la question traitée tout en orientant le lecteur vers la recherche d'informations complémentaires.

Le Centre Naturopa encourage également les gouvernements et organisations, qui en ont manifesté le souhait, à traduire dans leur langue le premier numéro de la série ou à effectuer un tirage supplémentaire à leurs frais.

Agriculture et biodiversité

En réponse au souhait exprimé par ses Agences nationales, le Centre Naturopa a consacré le deuxième numéro de la série *Questions et réponses* aux interactions entre les activités du secteur agricole et les objectifs de conservation de la biodiversité. Cette brochure a pour objectif de replacer le problème de la biodiversité agricole dans son contexte actuel, à l'échelon paneuropéen, d'attirer l'attention sur les menaces qui pèsent sur elle et enfin de dégager des solutions à mettre en œuvre par les différents acteurs pour améliorer la situation à l'avenir.

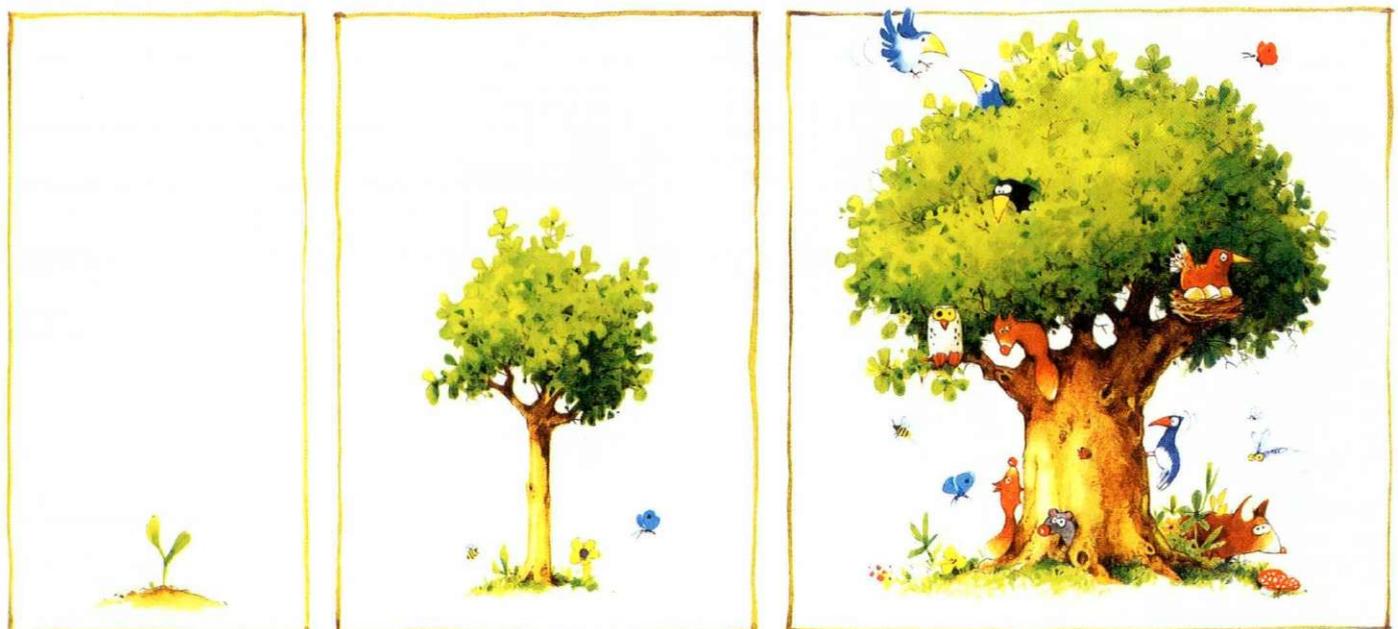
Tourisme et environnement

La brochure consacrée au tourisme, troisième numéro de la série, expose le concept de développement touristique durable et passe en revue

ses divers aspects. Complément au numéro de *Naturopa* consacré au même thème, elle traite notamment de la nécessité d'intégrer la protection de l'équilibre naturel et le respect du paysage dans la programmation des activités touristiques et dans les divers secteurs concernés par le tourisme, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, de construction d'infrastructures routières, de traitement de déchets, de gestion de l'eau, etc. Sur la base d'expériences et d'exemples concrets, elle s'efforce de proposer des solutions ou des ébauches de solutions aux différents problèmes soulevés dans cette publication.

Anniversaire du Centre

Comme nous vous l'avions annoncé dans le premier numéro de l'année (n° 83), le Centre Naturopa fête en 1997 ses trente ans d'existence. À cette occasion, et pour promouvoir la communication en faveur d'une meilleure conservation de la nature - une des priorités de la Stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère à travers son domaine d'action 3 - un séminaire ayant pour thème «La conservation de l'environnement et les médias» a été organisé à l'attention des responsables d'Agences nationales. Des spécialistes ont été invités à Strasbourg pour débattre de différentes questions: l'évolution des stratégies, la place réservée à la nature dans les médias, comment impliquer les médias dans nos campagnes de sensibilisation, la communication environnementale sur Internet, etc. Les actes de ce séminaire sont disponibles auprès du Centre Naturopa. ■



1967 C E N T R E N A T U R O P A 1997

Agences nationales du Centre Naturopa

ALBANIE

Environmental Protection and Preservation Committee
Ministry of Health and Environmental Protection
Rruga "Bajram Curri"
AL-TIRANA
Fax 355-42 652 29
e-mail: ccep@cep.tirana.al

ANDORRE

M. Casimir ARAJOL FARRAS
Ministeri de Relacions Exteriors
c/Prat de la Creu 92-94
AND-ANDORRA LA VELLA
Fax 376-86 95 59

AUTRICHE

Mr Michael KHÜN
Verbindungsstelle der Bundesländer beim
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung
Schenkenstrasse 4
A-1014 WIEN
Fax 43-1 535 60 79
e-mail: vstvw-oe-laender@tbxaa.telecom.at

BELGIQUE

Région Flamande: De Heer S. TYS
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
AMINAL-Dienst Natuurbehoud
Belliardstraat 14-16-18
B-1040 BRUSSEL

Région Wallonne: M. Jacques STEIN
Ministère de la Région Wallonne
DGRNE - Service de la Conservation de la Nature
Avenue Prince de Liège 15
B-5100 JAMBES (Namur)
Fax 32-81 32 12 60

Région Bruxelloise: Mme NAULAERS
Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement
Gulledelle 100
B-1200 BRUXELLES

BULGARIE

Division des Relations Internationales
Ministère de l'Environnement
67 rue W. Gladstone
BG-1000 SOFIA
Fax 359-2 52 16 34

CROATIE

Mr Miho MILJANIĆ
Department for Nature Conservation
Ministry of Civil Engineering and Environmental Protection
Ilica 44
HR-10000 ZAGREB
Fax 385-1 43 15 15

CHYPRE

Mr Antonis L. ANTONIOU
Environmental Service
Ministry of Agriculture, Natural Resources and Environment
CY-NICOSIA
Fax 357-2 36 39 45

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Dr Bohumil KUCERA
Agency for Nature and Landscape Conservation
4-6 Kališnická
CZ-130 00 PRAGUE 3
Fax 42-2 27 24 60

DANEMARK

Ms Lotte BARFOD
National Forest and Nature Agency
Ministry of the Environment
Haraldsgade 53
DK-2100 COPENHAGEN Ø
Fax 45-39 27 98 99

ESTONIE

Mr Kalju KUKK
Ministry of the Environment
24 Toompuiestee
EE-0100 TALLINN
Fax 372-62 62 801

FINLANDE

Ms Anna-Maria MAUNU
Ministry of the Environment
P O Box 399
SF-00121 HELSINKI
Fax 358-0 1991 9453

FRANCE

Mme Sylvie PAU
Direction de la Nature et des Paysages
Ministère de l'Environnement
20 avenue de Ségur
F-75302 PARIS 07 SP
Fax 33-1 42 19 19 92
e-mail: s.pau@environnement.gouv.fr

ALLEMAGNE

Mrs Helga INDEN-HEINRICH
Deutscher Naturschutzring eV
Am Michaelshof 8-10
Postfach 20 04 25
D-53134 BONN
Fax 49-228 35 90 96
e-mail: dnr@bonn.comlink.apc.org

GRÈCE

Mr Donald MATTHEWS
Hellenic Society for Nature Protection
24 Nikis Street
GR-105 57 ATHENS
Fax 30-1 32 25 285
e-mail: hspn@hol.ath.forhnet.gr

HONGRIE

Mrs Louise LAKOS
Department of European Integration and International Relations
Ministry for Environment and Regional Policy
P O Box 351
H-1394 BUDAPEST
Fax 36-1 201 28 46
e-mail: alojzia.horvath@ktm.x400gw.itb.hu

ISLANDE

Mr Sigurdur Á. THRAINSSON
Ministry for the Environment
Vonarstraeti 4
ISL-150 REYKJAVIK
Fax 354-5 62 45 66
e-mail: sigurdur.thrainsson@umh.stjr.is

IRLANDE

Mr Dave FADDEN
Heritage Promotions Unit, Department of Arts,
Culture and the Gaeltacht
51 St Stephen's Green
IRL-DUBLIN 2
Fax 353-1 66 10 747

ITALIE

Dr.ssa Elena MAMMONE
Ministère des Ressources agricoles et forestières
Bureau des Relations Internationales
18 via XX Settembre
I-00187 ROME
Fax 39-6 48 84 394

LETTONIE

Mr Uldis CEKULIS
Head, Public Relations and Education Division
Ministry of the Environment and Regional Development
25 Peldu Str
LV-1494 RIGA
Fax 371-7 82 04 42
e-mail: infoeduc@varam.gov.lv

LIECHTENSTEIN

Mrs Regula IMHOF
Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz
Im Bretsch 22
FL-9494 SCHAAN
Fax 41-75 237 40 31

LITUANIE

Dr Kestutis BALEVICIUS
Ministry of Environmental Protection
Juozapaviciaus 9
LT-2600 VILNIUS
Fax 370-2 72 80 20

LUXEMBOURG

M. Jean-Paul FELTGEN
Ministère de l'Environnement
18 Montée de la Pétrusse
L-2918 LUXEMBOURG
Fax 352-40 04 10

MALTE

Mr John GRECH
Environment Protection Department
M-FLORIANA
Fax 356-24 13 78

MOLDOVA

Mr Alecu RENITA
President, Ecological Movement of Moldova
Republican Periodical Publication "Nature"
13 S. Laso Str.
2004 CHISINAŪ
Fax 373-223 71 57

PAYS-BAS

Drs Peter W. BOS
Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries
Division for International Nature Management
P O Box 20401
NL-2500 EK's GRAVENHAGE
Fax 31-70 379 3751
e-mail: p.w.bos@n.agro.nl

NORVÈGE

Ms Sylvi OFSTAD
Ministry of Environment
Myntgaten 2
P O Box 8013 DEP
N-0030 OSLO
Fax 47-22 24 95 60

POLOGNE

Dr Marcin HERBST
National Foundation for Environmental Protection
ul Krzywickiego 9
PL-02 078 WARSAW
Fax 48-22 25 21 27

PORTUGAL

Prof. Eugénio SEQUEIRA
Liga para a Protecção da natureza
Estrada do Calhariz de Benfica 187
P-1500 LISBOA
Fax 351-1 778 32 08

ROUMANIE

Mme Lucia CEUCA
Direction Relations internationales, publiques et presse
Ministère des Eaux, Forêts et de la Protection de l'Environnement
Bd Libertatii 12, Secteur 5
RO-70542 BUCURESTI
Fax 40-1 410 63 94

FÉDÉRATION DE RUSSIE

Dr Nina DOBRYNINA
International Co-operation Department
State Committee of Environmental Protection
B. Grusinskaya str. 4/6
123812 MOSCOW
Fax 7-095 254 82 83

SAINT MARIN

M. Leonardo LONFERNINI
Directeur de l'Office agricole et forestier
Via Ovella 12
Valdragone
RSM-47031 SAN MARINO
Fax 378-88 51 15

SLOVAQUIE

Mrs Jana ZACHAROVÁ
Department of Nature and Landscape Protection
Ministry of the Environment
Nám. L. Štúra 1
SK-812 35 BRATISLAVA
Fax 42-7 516 20 31

SLOVÉNIE

Mr Janko ŽERJAV
Ministry of Environment and Physical Planning
Župančičeva 6
SI-1000 LJUBLJANA
Fax 386-61 22 45 48

ESPAGNE

Mme Carmen CASAL FORNOS
Ministerio de Medio Ambiente
Secretaría General Técnica
Centro de Documentación ambiental
Despacho BS 09
Plaza San Juan de la Cruz s/n
E-28071 MADRID

SUÈDE

Mr Ingvar BINGMAN
Head of Information Department
Swedish Environment Protection Agency
Blekholmstrassen 36
S-106 48 STOCKHOLM
Fax 46-8 20 29 45
e-mail: ibi@environ.se

SUISSE

M. Jürg KÄNZIG
Pro Natura
Wartenbergstrasse 22
CH-4020 BÄLE
Fax 41-61 317 91 66
e-mail: mailbox@pronatura.ch

"L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE"

Office of the National Agency "Naturopa"
Ministry of Urban Planning, Construction and Environment
Skopska Crvena Opstina bb, 3/62v
91 000 SKOPJE
Fax: 389-91 145 512

TURQUIE

Mr Hasan ASMAZ
Turkish Association for the Conservation of Nature
and Natural Resources
Menekşe sokak 29/4
TR-06440 KIZILAY-ANKARA
Fax 90-312 417 95 52

UKRAINE

Dr Tetiana HARDASHUK
Green Ukraine
National Ecological Centre
P O Box 89/7
252025 KYIV
Fax 38-044 269 9925

ROYAUME-UNI

Mrs Sharon GUNN
English Nature
Northminster House
GB-PETERBOROUGH PE1 1UA
Fax 44-1733 45 51 88

Pour recevoir *Naturopa* ou pour obtenir tout autre renseignement concernant le Centre Naturopa ou le Conseil de l'Europe, veuillez contacter l'Agence nationale de votre pays (voir liste ci-dessus).

