

Études & documents

*Sécuriser des engagements
environnementaux*

*Séminaire d'échange sur les outils
fonciers complémentaires à l'acquisition*

n° 82

Avril

2013

ÉCONOMIE ET ÉVALUATION



Collection « Études et documents » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Titre du document : Sécuriser des engagements environnementaux : séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition

Directeur de la publication : Xavier **Bonnet**

Coordination éditoriale : Elen **Lemaître-Curri**

Intervenants : Hervé **Brulé** (Direction de l'eau et de la biodiversité, DEB), Philippe **Cacciabue** (Terres de liens), Yves **Colcombet** (Conservatoire du littoral et des rivages lacustres), Pascal **Danneels** (Fédération des Conservatoires d'espaces naturels), Dominique **Dron** (CGDD), Odile **Gauthier** (DEB), Jean-Pierre **Gilles** (Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement), Benoît **Grimonprez** (Université de Franche-Comté), Anne Guerrero (Réseau ferré de France), Michel **Heimann** (Fédération nationale des sociétés d'aménagement de l'espace rural), Christine **Lagarenne** (CGDD), Elen **Lemaître-Curri** (CGDD), Gilles **J. Martin** (Société française de droit de l'environnement), David **Pecquet** (Conseil général de l'Essonne), Jean-Jacques **Sarlat** (Conseil supérieur du notariat), Michel **Thomas** (Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricole).

Date de publication : Avril 2013

NB : Le procès-verbal sur lequel s'appuient ces actes a été rédigé par la société Codexa (www.codexa.fr), puis vérifié et complété par les membres de l'instance sous la responsabilité du secrétaire de séance. Il a ensuite été relu par la plupart des intervenants, sous la coordination du CGDD.

Ce document n'engage que ses auteurs et non les institutions auxquelles ils appartiennent.
L'objet de cette diffusion est de stimuler le débat et d'appeler des commentaires et des critiques.

SOMMAIRE

A. Contexte et objectifs du séminaire d'échange	5
1. Contexte	5
2. Ouverture, Christine Lagarenne et Hervé Brulé	5
B. Les outils existants : retours d'expériences.....	7
1. Préservation des milieux naturels : mise en perspective des outils juridiques, Benoît Grimonprez	7
2. Les cahiers des charges adossés aux ventes SAFER : quels engagements environnementaux, quelle sécurisation de ces engagements ? Michel Heimann	11
3. Le bail rural à clauses environnementales : retours d'expériences et besoins identifiés, Philippe Cacciabue.....	15
4. Les ENS : exemples de recours à des outils conventionnels : intervenir sur les terrains de tiers et sécuriser les engagements de gestion, David Pecquet.....	17
5. Les servitudes conventionnelles environnementales : utilisations actuelles et possibles à droit constant, Jean-Jacques Sarlat	19
C. Quelles alternatives à l'acquisition foncière pour mettre en œuvre la compensation écologique ?	23
1. Les besoins d'un aménageur, Anne Guerrero	23
2. Pistes de travail proposées par la Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricole, Michel Thomas.....	24
D. Quels compléments à l'acquisition foncière pour préserver la qualité environnementale de zones à fort enjeu écologique ?	29
1. Pratiques et besoins : l'expérience du Conservatoire du littoral, Yves Colcombet.....	29
2. Pratiques et besoins : l'expérience de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, Pascal Danneels	31
3. Les propositions de la Société française de droit de l'environnement, Gilles Martin	34
4. Mise en perspective par l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement, Jean-Pierre Gilles.....	38
E. Synthèse, Elen Lemaître-Curri	41
F. Conclusions et suites prévues : Dominique Dron et Odile Gauthier.....	43
Annexe 1 : Présentations	45
Annexe 2 : Participants au séminaire du 26 juin 2012.....	57

Résumé

Il existe en droit français un grand nombre d'outils juridiques pour préserver la biodiversité et les espaces naturels et agricoles : outils réglementaires, notamment de planification urbaine, outils d'acquisition foncière dans des zones à fort enjeu et outils contractuels. Pourtant, l'artificialisation des sols s'accélère, avec 80 000 nouveaux hectares artificialisés chaque année, et les trois quarts des habitats écologiques d'intérêt communautaire de France métropolitaine sont dans un état défavorable, inadéquat ou mauvais.

Dans ce contexte, les experts et praticiens s'interrogent sur l'opportunité de développer de nouveaux outils fonciers et notamment des outils contractuels permettant de sécuriser dans la durée des engagements environnementaux. Ainsi, dans son rapport parlementaire de 2011 sur la biodiversité, Mme Gaillard, députée, a par exemple recommandé « d'introduire dans notre droit positif la notion soit de servitude conventionnelle, soit d'obligation matérielle de protection de l'environnement ». A l'occasion de la Stratégie nationale pour la biodiversité, adoptée en 2011, l'Etat s'est engagé à étudier la possibilité d'introduire ce type d'outils.

Quelle serait la place de ces nouveaux outils ? Comment s'articuleraient-ils avec les outils existants ? L'innovation est-elle nécessaire ou suffit-il d'améliorer les outils déjà disponibles pour répondre aux besoins identifiés ? Telles sont certaines des questions abordées lors du séminaire d'échange organisé le 26 juin 2012 par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

L'intervention de Benoit Grimonprez, de l'Université de Franche-Comté, a permis de faire le tour de la palette d'outils existants, de leurs forces et de leurs faiblesses. L'analyse de plusieurs législations étrangères permet d'identifier des sources d'innovation.

Un retour sur les pratiques et les besoins éclaire également la réflexion. La Fédération nationale des SAFER (Michel Heimann), l'Association Terres de Liens (Philippe Cacciabue), le service en charge des espaces naturels sensibles du Département de l'Essonne (David Pecquet) et le Conseil supérieur du notariat (Jean-Jacques Sarlat) ont témoigné de leur expérience d'outils contractuels existants.

Les mesures agro-environnementales sont souvent conclues sur une durée courte (3 à 5 ans), ce qui peut être un handicap pour sécuriser dans la durée des orientations environnementales. Les baux ruraux à clauses environnementales, introduits par la législation en 2006, répondent à un besoin mais sont encore, pour la plupart des acteurs qui les utilisent, dans une phase expérimentale. Ils impliquent une forte mobilisation des contractants et une dynamique d'accompagnement locale. Ils mériteraient une capitalisation des retours d'expérience et le développement de guides méthodologiques.

Les SAFER peuvent utiliser trois types d'outils au profit de l'environnement : le droit de préemption environnemental, les conventions de mise à disposition et les cahiers des charges adossés aux ventes Safer. Ces cahiers des charges peuvent inclure des clauses environnementales et sécuriser ainsi des modes de gestion favorables à l'environnement dans la durée (jusqu'à 30 ans aujourd'hui).

Les servitudes conventionnelles, qui relèvent du Code civil et sont par définition des outils contractuels, pourraient être davantage utilisées pour des motifs environnementaux, sous réserve de démontrer que la qualité écologique du fonds dominant dépend de celle du fonds servant sur lequel est établie la servitude. Les servitudes conventionnelles existantes sont toutefois mal adaptées à la sécurisation d'engagements de faire et donc à l'adoption de nouveaux modes actifs de gestion. Elles ne sont pas non plus adaptées lorsqu'il n'est pas possible de démontrer une relation fonctionnelle entre deux fonds.

Globalement, les outils conventionnels présentent plusieurs avantages. Ils sont conclus sur une base volontaire et donc acceptés par les parties concernées. Leur souplesse d'utilisation leur permet de s'adapter à des micro-situations. Ils donnent la possibilité d'une rémunération même si celle-ci n'est pas toujours nécessaire ni pertinente. Enfin, les outils conventionnels, notamment lorsqu'ils font l'objet de discussions multipartites sur le territoire, peuvent être un outil important de sensibilisation et favoriser les partenariats locaux.

Ces outils comportent cependant plusieurs faiblesses avérées ou potentielles. Les conventions font pour la plupart naître des droits personnels, qui s'éteignent en cas de transfert de propriété. Le suivi du respect des engagements est compliqué à mettre en place et nécessite des moyens d'autant plus importants que la durée d'engagement est longue. La question de la sanction du non-respect des engagements n'est souvent pas résolue (les obligations définies par conventions sont-elles des obligations de moyens ou de résultats ?), ce qui limite au moins en théorie l'efficacité des outils conventionnels.

Le Conservatoire du littoral (Yves Colcombet) et la Fédération des conservatoires d'espaces naturels (Pascal Danneels) ont discuté de leurs besoins respectifs pour sécuriser la gestion environnementale de zones à fort enjeu écologique. Les outils existants sont-ils suffisants ? Le développement d'outils contractuels est-il nécessaire ?

Les contrats ou conventions sont souvent complémentaires à l'acquisition sur une même parcelle (conventions de gestion, baux environnementaux...), ils peuvent aussi être utilisés comme une alternative à l'acquisition : servitudes conclues par le

Conservatoire du littoral, conventions passées par certains départements dans le cadre de la politique sur les Espaces naturels sensibles...

Pour les acteurs qui pratiquent à la fois l'acquisition et le conventionnement comme alternative à l'acquisition, celui-ci reste très minoritaire, mais peut jouer un rôle intéressant, notamment dans deux types de situations :

- les outils conventionnels peuvent favoriser une bonne gestion écologique en périphérie des zones d'acquisition prioritaires, notamment pour assurer la continuité écologique (zones tampons, corridors...);
- à titre transitoire, ces conventions favorisent l'adoption de bonnes pratiques de gestion, dans des zones que le propriétaire ne souhaite pas céder, mais sur lesquelles il est prêt à adopter ou conserver des modalités de gestion favorables à la biodiversité. Ces terrains pourront faire l'objet d'une préemption, lorsque la situation d'une mutation foncière se présentera.

Une situation particulière pourrait aussi appeler le développement du conventionnement : la mise en œuvre des mesures compensatoires. Dans les pays qui les utilisent, la compensation est l'un des motifs principaux pour établir des *Conservancy Easements*, engagements pérennes sur un fonds qui sont adossés au titre de propriété, transmis avec le fonds et peuvent être rémunérés ou faire l'objet de mesures fiscales incitatives¹.

L'intervention de Réseau Ferré de France (Anne Guerrero) a permis d'illustrer l'intérêt de diversifier les outils disponibles en France pour mettre en œuvre les mesures compensatoires. La FNSEA (Michel Thomas) a proposé d'explorer des instruments innovants : contrats de très long terme (30 ans), dont les engagements seraient transmis avec le droit de propriété et avec les baux.

Plusieurs experts présents convergent sur l'intérêt de développer des outils contractuels de plus long terme, même si les formes juridiques proposées diffèrent. Selon la Société française de droit de l'environnement (Gilles J. Martin) ces outils pourraient prendre la forme de servitudes conventionnelles de type nouveau, dont la conclusion ne serait pas attachée à l'existence d'un fonds dominant, mais qui seraient conclues au profit d'organisations publiques ou privées à vocation environnementale, ou d'obligations réelles attachées au fonds qui seraient conclues volontairement pour répondre à des objectifs environnementaux.

Ces options présentent certains points communs avec la proposition développée par la FNSEA, même si les concepts sous-jacents ne sont pas exactement les mêmes.

D'autres pistes ont été évoquées sans être approfondies : systèmes de propriété collective, servitudes au profit d'une catégorie de personnes, restrictions d'usage conventionnelles au profit de l'Etat...

Outre ces pistes de travail, il est ressorti du séminaire des convergences sur le diagnostic et les enjeux. L'enjeu en France n'est pas d'identifier des outils nouveaux qui pourraient radicalement se substituer à l'acquisition. Mais le développement de nouveaux outils conventionnels, de long terme, aurait un sens pour compléter la palette d'outils dont disposent les acteurs locaux pour faire face aux enjeux de leurs territoires. Le renforcement des partenariats entre acteurs de profils différents (notamment entre opérateurs fonciers et associations de protection de l'environnement), la coordination des stratégies foncières locales, l'appui aux diagnostics et à la définition de clauses contractuelles adaptées aux enjeux tant écologiques qu'agricoles, le développement d'outils méthodologiques au service des co-contractants, le renforcement des systèmes de suivi et la capitalisation des expériences apparaissent aussi comme des points clés pour valoriser et faire progresser les outils fonciers. Enfin, il est important de resituer ce débat sur les outils contractuels dans la perspective plus large de la planification et de l'aménagement du territoire pour une gestion économe des sols, ainsi que l'a présenté l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement (Jean-Pierre Gilles). Celui-ci a également évoqué des pistes de progrès : renforcement des Directives territoriales d'aménagement, renforcement de la concertation entre titulaires de droits de préemption, inscription du principe de protection des terres agricoles et naturelles et du principe de densification dans la loi, création d'un schéma de cohérence environnementale, réalisation de diagnostics d'empreinte écologique en amont de certains permis de construire...

Ainsi que l'ont souligné Dominique Dron, Commissaire générale au développement durable, et Odile Gauthier, Directrice de l'eau et de la biodiversité, en conclusion, ces réflexions méritent d'être poursuivies. Selon l'issue de la Conférence environnementale de septembre 2012, elles pourraient alimenter d'éventuelles modifications législatives.

1 Aux Etats-Unis et au Canada, par exemple, les propriétaires peuvent céder volontairement une partie de leurs droits à un organisme de conservation, dans le but de préserver les fonctions écologiques de leur fonds. Tout en restant propriétaire, la personne s'oblige, envers le bénéficiaire, à ne pas développer certaines activités, mais aussi à adopter certains modes plus actifs de gestion de l'espace.

A. Contexte et objectifs du séminaire d'échange

1. Contexte

Le 26 juin 2012 s'est tenu à la Défense un séminaire d'échanges sur les outils fonciers susceptibles de sécuriser dans la durée des engagements environnementaux. Ce séminaire a réuni une centaine de participants, représentant une large gamme d'acteurs concernés, praticiens et experts, autour des questions suivantes : Les outils fonciers dont nous disposons permettent-ils de sécuriser efficacement et durablement des engagements environnementaux ? Avons-nous besoin de les améliorer ? Devons-nous chercher à innover juridiquement ? Le droit français le permet-il ? Quelles seraient, pour cela, les pistes les plus prometteuses et les moyens à mettre en œuvre ?

Ce séminaire a été organisé par le Ministère du développement durable à partir des réflexions d'un groupe de travail, réunissant le Commissariat général au développement durable, la Direction de l'eau et de la biodiversité, le Conseil général de l'environnement et du développement durable, la Direction des infrastructures de transports et la Direction des affaires juridiques.

Son organisation a été pilotée par le Bureau des biens publics globaux du Commissariat général au développement durable et par la Direction de l'eau et de la biodiversité, qui ont animé les débats.

Les actes de ce séminaire ne constituent pas un compte-rendu littéral mais reprennent largement les interventions et les discussions. Certains échanges ont été synthétisés et les réponses à des demandes de précisions ont parfois été intégrées au texte des interventions.

Les propos rapportés sont ceux des intervenants, ils visent à alimenter et éclairer le débat et ne doivent pas être considérés comme la position officielle du Ministère du développement durable.

2. Ouverture, **Christine Lagarenne** et **Hervé Brulé**

*Le séminaire d'échanges a été ouvert conjointement par **Christine Lagarenne**, Sous-directrice de l'économie des ressources naturelles et des risques, représentant la Commissaire générale au développement durable, et **Hervé Brulé**, Directeur de projet, représentant la Directrice de l'eau et de la biodiversité.*

Les participants rassemblés connaissent l'urgence d'agir pour préserver la biodiversité et les écosystèmes. Les trois quarts des habitats d'intérêt communautaire de France métropolitaine sont dans un état défavorable, inadéquat ou mauvais. L'artificialisation s'accélère, avec près de 80 000 nouveaux hectares artificialisés chaque année. Pour agir, les politiques de l'environnement s'appuient déjà sur plusieurs types d'outils, dont les outils de protection réglementaire et les outils d'acquisition foncière sur des zones à fort enjeu. Ces outils peuvent relever de la planification ou de l'organisation de l'espace, via des acteurs comme les établissements publics ou les collectivités locales.

En complément de ces instruments, de nombreux pays travaillent sur des outils économiques et contractuels, dont certains existent déjà en France (comme les contrats des mesures agro-environnementales). D'autres instruments ont été proposés plusieurs fois mais n'ont pas encore été introduits en droit français. C'est le cas, par exemple, des « *conservation easements* » anglo-saxons, parfois traduits de manière imprécise par « servitudes conventionnelles écologiques », qui permettraient de sécuriser de manière volontaire des engagements de protection sur le long et le très long terme.

En avril 2011, Madame Geneviève Gaillard, députée, a recommandé dans son rapport sur la biodiversité « d'introduire dans notre droit positif la notion soit de servitude conventionnelle, soit d'obligation matérielle de protection de l'environnement ». Il s'agirait, selon des propos rapportés dans ce rapport, « d'une innovation juridique intéressante qui trouverait naturellement sa place entre les espaces naturels créés par la loi et le contrat, dont le caractère éphémère ne présente pas des garanties de pérennité indispensables à la préservation de la biodiversité ». En mai 2011, l'Etat s'est engagé, dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité, à étudier la possibilité d'introduire ce type d'outil en droit français.

Le séminaire d'échanges du 26 juin 2012 s'inscrit dans cet objectif d'identifier des outils permettant de sécuriser dans la longue durée des engagements environnementaux. A ce titre, il s'inscrit dans les recommandations formulées en 2011. En première partie, le séminaire revient sur les outils existants et les besoins résiduels, pour préciser ces besoins, en s'appuyant sur des retours de terrain, du point de vue des praticiens et des experts. Une seconde partie de la journée s'organise autour de dialogues autour de deux types de besoins que sont la mise en œuvre de la compensation écologique et la préservation de zones à fort enjeu environnemental. Au-delà des intervenants, l'ensemble des participants sont appelés à témoigner de leur expérience et de leurs réflexions.

L'ambition est de voir de quelle façon il est possible de travailler avec tous les acteurs concernés et de faire en sorte que des stratégies foncières locales soient mises en place en s'appuyant sur l'ensemble des outils disponibles ou à créer. Une réflexion méthodologique est actuellement menée sur la manière de construire des stratégies foncières locales. Il ne s'agit pas de plaquer un modèle unique sur l'ensemble du territoire. L'objectif est de bien recenser les besoins, les outils disponibles, leurs limites, ce qu'il faudrait inventer de façon à ce que tous les acteurs disposent de tous les outils nécessaires et puissent s'en servir sur le territoire.

Ce séminaire arrive au moment idéal pour alimenter une réflexion et identifier des propositions d'orientations qui pourront ensuite être mises au débat, et éventuellement aboutir à des propositions législatives, si celles-ci sont jugées nécessaires pour améliorer les outils ou en créer de nouveaux.

B. Les outils existants : retours d'expériences

Dans l'analyse des outils existants ou qui pourraient être développés, plusieurs types de questions se posent : quel type d'engagement permettent-ils de sécuriser ? Sur quelle durée ? Comment s'articulent-ils avec le droit de propriété, le bail rural et le droit de l'urbanisme ? Quels sont les régimes éventuels d'indemnisation ? Quelles sont les modalités de suivi et au besoin de sanction ?...

1. Préservation des milieux naturels : mise en perspective des outils juridiques, Benoît Grimonprez

Benoît Grimonprez est maître de conférences en droit privé à l'Université de Franche-Comté. Ses recherches portent à la fois sur le droit des biens, le droit rural et le droit de l'environnement. Il a publié sur de nombreux sujets, dont le droit des contrats, la protection des terres agricoles, le lien entre agriculture et développement des énergies renouvelables, et s'intéresse à l'ensemble des outils abordés au cours du séminaire.

La préservation du patrimoine écologique est une préoccupation datant de plus d'un siècle. Elle s'est inscrite dans la législation via de nombreux textes et dispositifs de protection des écosystèmes. Ces mesures se retrouvent dans plusieurs corps de règles : dans le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, le droit rural et le droit fiscal. La politique environnementale a été très largement imprégnée de réglementations. Des contraintes administratives ont été imposées aux propriétaires fonciers, limitant leur droit d'user, de jouir et de disposer. Largement déployée, cette méthode semble atteindre ses limites. C'est pourquoi, sans l'abandonner, le législateur a souhaité, ces dernières années, développer des instruments alternatifs : maîtrise foncière, gestion conventionnelle des espaces. La contractualisation, par sa souplesse, ouvre de nouvelles perspectives. Un voyage à travers d'autres systèmes permet d'en mesurer l'intérêt réel.

Pour savoir s'il faut forger de nouveaux outils fonciers, il est nécessaire d'apprécier les mérites et les défauts de chacune des techniques existantes : quelles sont leurs forces et leurs faiblesses ? La problématique du maintien de la biodiversité doit être envisagée globalement, sans rien laisser de côté.

Le droit de l'urbanisme

Pendant longtemps, la contrainte publique a été la seule manière de préserver et de gérer le patrimoine naturel. Face aux dérives de la propriété privée et de l'individualisme, seul l'Etat pouvait imposer le respect de l'intérêt général. Or, chaque site est différent et connaît ses propres besoins. C'est pourquoi la loi a quadrillé le territoire en zones pour ensuite planifier leur gestion. La technique consiste à délimiter les aires géographiques présentant un intérêt écologique particulier pour les soumettre à des contraintes spécifiques. Généralement, ces périmètres sont grevés de servitudes interdisant ou réglementant les travaux, installations et activités. Ces contraintes sont directement opposables aux administrés.

Le droit de l'urbanisme a beaucoup contribué à ce phénomène, avec un certain succès. Les documents de planification communaux et intercommunaux jouent un rôle majeur dans la lutte contre l'urbanisation des secteurs les plus fragiles. Par exemple, le régime des zones agricoles fait obstacle aux projets de constructions étrangers à l'agriculture et qui compromettent le potentiel biologique ou agronomique des terres. Malgré sa densification et sa « grenellisation », le droit de l'urbanisme ne peut toutefois pas faire de miracles. Les objectifs fixés ont un degré de force variable. Les documents ne sont pas figés pour toujours et leur élaboration dépend de la volonté des élus locaux.

Le droit de l'environnement

Le droit de l'environnement véhicule également son lot de réglementations. Au fil des lois, les dispositifs visant à sanctuariser les écosystèmes se sont multipliés. C'est le cas de zonages ou classements que les participants au séminaire ont probablement expérimentés sur le terrain : sites inscrits ou classés, réserves naturelles, parcs régionaux et nationaux, espaces naturels sensibles... Dans le Code rural, on peut aussi citer les zones agricoles protégées.

La plupart de ces dispositifs font naître des servitudes d'utilité publique qui amputent fortement le droit des propriétaires et des fermiers. Ces mesures présentent tout de même d'innombrables mérites. En interdisant l'urbanisation et les activités nuisibles, elles ont permis de sauver des sites remarquables, tant par leur beauté que par leur richesse écologique. Ces contraintes réglementaires sont, en principe, opposables à tous, sans dérogation possible. Elles sont donc particulièrement efficaces pour protéger l'environnement.

Ceci dit, ces mesures ne sont pas sans inconvénients pratiques. Le processus de classement des zones est relativement long. De plus, il n'est pas adapté à des territoires limités et à des micro-situations. Il ne permet donc pas de reconstituer des réseaux écologiques, comme le préconisent les trames vertes et bleues. Des réticences des propriétaires concernés sont également relevées sur le terrain. Ceux-ci ont parfois l'impression de subir des contraintes unilatérales, sans compensation. En effet,

l'indemnisation des servitudes environnementales publiques est loin d'être acquise : aucun principe ne règne en la matière. De plus, une servitude administrative est essentiellement prohibitive. Elle ne permet pas d'imposer à un propriétaire de gérer ou de restaurer un site. Enfin, l'absence de coordination des dispositifs et leur superposition sur un même espace rendent le droit foncier très complexe. Les praticiens, notamment en cas de mutation immobilière, ont le plus grand mal à recenser toutes ces servitudes. Par exemple, une même parcelle peut être classée en zone humide, faire l'objet d'un arrêté de protection de biotope, être inscrite dans le réseau Natura 2000, appartenir à une zone stratégique pour la gestion de l'eau... *A contrario*, certains espaces sont vierges de tous ces dispositifs et méritent néanmoins une protection.

Maîtrise foncière

Malgré l'ensemble de ces mesures, il reste encore beaucoup à faire pour la préservation des ressources naturelles. C'est pourquoi une autre voie a été tracée : la maîtrise foncière. La conquête de l'espace constitue un autre moyen de préserver les milieux naturels. L'idée, partagée par de nombreux économistes, est que la propriété constitue un vecteur de protection de l'environnement. La création de réserves foncières permet à leurs propriétaires d'entreprendre une véritable gouvernance écologique des biens. Cette technique a connu un franc succès législatif : il suffit, pour s'en convaincre, de voir le nombre de personnes morales qui ont été investies d'une mission d'acquisition foncière : le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le Conseil général, pour les espaces naturels sensibles, les Agences de l'eau pour les zones humides... Il ne faut pas non plus oublier les Conservatoires régionaux d'espaces naturels, les organisations syndicales de propriétaires, les associations de défense de la nature et les fondations intervenant en matière environnementale.

Outre la difficulté de répartir les rôles entre chacun, il semble que la maîtrise foncière connaisse ses propres limites :

- La difficulté d'accéder au foncier : cette difficulté est financière, car l'agent qui se rend acquéreur doit financer l'opération, ce qui suppose d'importantes ressources. Elle est également matérielle, car il est nécessaire qu'un propriétaire vende, sauf en cas d'expropriation, et il faut pouvoir court-circuiter le marché foncier. Des instruments tels que le droit de préemption ont été mis en place à cette fin. Toutefois, sur le plan juridique, ces moyens restent relativement imparfaits.
- La difficulté de gérer l'espace qui a été acquis : le propriétaire va, le plus souvent, en confier la mise en valeur à un tiers (un agriculteur par exemple). Ces conventions de gestion sont loin d'avoir toutes la même nature. Certaines sont clairement des baux ruraux donc des contrats de droit privé et peuvent contenir, lorsque le droit le permet, des clauses environnementales. D'autres sont des contrats administratifs. Tout dépend des espaces et des acteurs. En multipliant les actions juridiques, acquisitions et mises à disposition, on accroît les difficultés et les risques de contentieux. C'est pourquoi on s'oriente aujourd'hui fortement vers des outils conventionnels. Si ceux qui existent déjà permettent de préserver les milieux naturels, c'est encore de manière imparfaite.

Les outils conventionnels

- Les conventions disponibles en France

La gestion d'un espace naturel peut, tout d'abord, passer par le droit privé. La maîtrise d'usage d'une terre est le plus souvent obtenue par la conclusion d'un bail. Le propriétaire d'un site peut en donner la jouissance à un exploitant. Celui-ci prend personnellement la charge d'entretenir les lieux et de respecter leur intégrité. Lorsqu'une activité agricole est développée, ce qui est fréquent dans les espaces naturels, le bail devient rural et le statut du fermage s'applique, en principe. Ce statut contient des garde-fous destinés à éviter que le fermier ne dénature ces terres et ne conserve pas leur vocation agricole.

Depuis la Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, le bail rural peut aussi être assorti de clauses environnementales, qui représentent un véritable progrès pour faire cohabiter les activités agricoles avec la nature environnante. Ce dispositif reste encore trop rigide et limité. Ainsi, selon Benoît Grimonprez, certaines clauses facultatives devraient faire partie du noyau dur du bail. Par ailleurs, la limite de ce type d'engagement est qu'il ne fait naître que des obligations personnelles. Tout dépend donc de la volonté des parties. Le bien lui-même n'est pas grevé, de sorte que son mode d'exploitation peut changer avec le temps et les personnes.

Pour éviter cet écueil, les personnes ont la possibilité de conclure des servitudes conventionnelles de droit privé. Ce faisant, elles décident de grever un fonds au profit d'un autre fonds. Il peut par exemple être prévu, sur le fonds servant, de ne pas construire, de ne pas modifier les lieux, de ne pas drainer. Le droit réel suit l'immeuble en quelque main qu'il passe. Pourtant, sur le terrain, on ne constate pas un engouement massif pour ce genre de servitudes, alors qu'elles sont nombreuses en milieu urbain. Certains freins à l'essor de ce type de servitudes peuvent être identifiés :

- Le service foncier doit être créé au profit d'un fonds dominant voisin. Or, ce fonds dominant n'existe pas toujours ou l'institution souhaitant négocier la servitude n'en est pas propriétaire. Il est alors nécessaire de passer par une acquisition foncière avant de faire naître la charge.
- Cet instrument ne permet pas de créer d'obligations positives, c'est-à-dire des obligations de faire, ou de manière uniquement accessoire. En droit français, les servitudes de faire sont toujours interdites par le Code civil.

- Aucun dispositif fiscal n'encourage les propriétaires, même les mieux intentionnés, à sacrifier certains de leurs privilèges.

Les contrats administratifs, quant à eux, ont plutôt le vent en poupe. Il en existe plusieurs sortes qui contribuent à préserver la biodiversité. Il s'agit notamment des baux conclus par des personnes publiques sur des espaces du domaine public, comme par exemple les terrains gérés par le Conservatoire du littoral, qui appartiennent au domaine public. Ce genre de location est précaire et offre des prérogatives exorbitantes du droit commun² à la puissance publique.

Des mesures agro-environnementales (MAE) ont été prises dans le cadre du Programme européen puis hexagonal de développement rural. Il s'agit de contrats passés entre les exploitants et l'Etat, destinés à faire évoluer les pratiques agricoles vers un plus grand respect du milieu. En contrepartie d'aides financières, l'exploitant s'engage pour cinq ans à mener sur son fonds des actions en faveur des ressources naturelles et de la biodiversité. C'est le cas de la prime herbagère agro-environnementale, qui sert à l'entretien des prairies et au maintien des systèmes d'élevage extensif. Les contrats de gestion des réseaux Natura 2000 prennent également cette forme.

La souplesse d'utilisation de ce type d'engagement volontaire fait qu'il s'adapte aux territoires, aux acteurs, aux types d'activités. Les MAE sont définies nationalement ou peuvent être territorialisées : elles sont alors ciblées sur des zones à enjeux prioritaires. Comme elle est acceptée par l'exploitant, la contrainte peut prendre une dimension plus positive. Elle permet alors de dépasser la simple réglementation. Les contractants accomplissent d'autant plus volontiers des efforts qu'ils reçoivent en contrepartie une rémunération de l'Etat. Ces conventions comportent, malgré tout, certains points faibles qui relativisent leur efficacité. Ces dispositifs sont assez coûteux pour les fonds publics si on rapporte les coûts aux effets obtenus sur les milieux naturels. Pour être attractive, la démarche doit être suffisamment rémunératrice pour l'exploitant. Il apparaît que les MAE plébiscitées sont celles qui concernent des pratiques agricoles peu éloignées de celles de l'exploitant. C'est tout le paradoxe de la subvention : elle produit des effets d'aubaine. Par ailleurs, ces contrats ne sont obligatoires que pour ceux qui y souscrivent : ils ne lient pas les tiers. Ainsi, l'acquéreur du fonds, voire le locataire, peuvent très bien ne pas être tenus de les respecter. Le risque est aussi que la zone concernée par un enjeu donné ne soit pas entièrement couverte par des engagements, ce qui ruinerait les efforts accomplis par certains. De plus, comme il s'agit d'obligations personnelles, elles ne sont pas souscrites sur le long terme : la vision ne dépasse guère cinq ans. Le dispositif peut changer, l'engagement peut ne pas être souscrit à nouveau... Enfin, et de manière plus transversale, on peut s'interroger sur l'origine des financements utilisés. Les pollueurs sont-ils les payeurs ?

- Les conventions disponibles à l'étranger

Les systèmes étrangers connaissent naturellement des outils similaires aux nôtres : arrêtés de protection, classements, documents d'urbanisme locaux, contrats. Certains Etats ont toutefois développé des conventions originales, appelées « servitudes de conservation » (*conservation easements*). Aux Etats-Unis et au Canada, les propriétaires peuvent céder volontairement une partie de leurs droits à un organisme de conservation, dans le but de préserver les fonctions écologiques de leur fonds. Tout en restant propriétaire, la personne s'oblige, envers le bénéficiaire, à ne pas développer certaines activités, mais aussi à adopter certains modes plus actifs de gestion de l'espace. Ce type de servitudes sert entre autres à créer des banques de compensation : des réservoirs de sites dont la gestion est favorable à la biodiversité et qui serviront à compenser les dommages environnementaux de sites voisins. L'engagement est alors censé être perpétuel. Certaines servitudes peuvent toutefois être conclues pour une durée déterminée. Il n'est en effet pas dans l'essence de la servitude (droit réel) d'être perpétuelle³.

Dans tous les cas, l'engagement est opposable à tous les acquéreurs successifs. Il doit pour cela être enregistré et inscrit sur un registre foncier.

Presque tous les contrats de servitudes existant à l'étranger sont bâtis selon l'architecture suivante :

- Définition des objectifs de la convention.
- Obligations et droits du propriétaire : liste des activités interdites ou restreintes sur la propriété, puis liste des droits que conserve le propriétaire (droit de jouir des agréments du lieu ou d'aliéner le bien, sachant que les acquéreurs seront liés par la servitude et que le propriétaire cédant doit les en informer...).
- Les droits et actions du bénéficiaire de la servitude (le droit d'inspecter les lieux, d'entrer sur le terrain...) et les sanctions applicables en cas de violation des engagements.
- La répartition de certaines charges : impôts, formalités à accomplir, modalités d'extinction de la servitude...

² Prérogatives qui ne sont reconnues qu'à la puissance publique.

³ En droit français, les droits réels peuvent aussi s'appliquer pour un temps défini. L'usufruit par exemple est viager : il s'arrête à la mort de l'usufruitier.

- Au Canada et aux États-Unis, les dons écologiques de servitudes à des organismes agréés entrent dans les programmes fiscaux et permettent au propriétaire d'obtenir une substantielle réduction d'impôt. Certaines conditions sont requises :
 - que la terre soit reconnue écosensible par une décision publique (ministérielle) ;
 - que le bénéficiaire de la servitude fasse partie des organismes éligibles au programme des dons écologiques.

La Suisse utilise des conventions analogues dans sa panoplie d'outils de protection de la nature. La servitude écologique y prend davantage la forme d'une **charge foncière**. Comme en France, la servitude, en droit suisse, suppose l'existence de deux fonds (article 7.30 du Code civil suisse). Au contraire, la charge foncière est une obligation que doit le propriétaire, sur son immeuble, à une tierce personne. Cette obligation peut être négative ou positive et doit être en lien avec les qualités du fonds grevé (article 782 du Code civil suisse). Les charges foncières n'impliquent pas l'existence d'un fonds dominant.

L'ensemble de ces servitudes ont en commun certains traits de caractère :

- Un **engagement volontaire adapté à des micro-situations**, qui permet de créer un maillage de services écologiques.
- Une charge qui grève un fonds à perpétuité. Le propriétaire reste maître des lieux mais ses droits sont amputés. La restriction est **opposable** tant au locataire qu'aux acquéreurs successifs.
- Une obligation réelle profitant à une **personne morale**. Aucun fonds dominant n'est exigé.
- Comme la servitude est grave, elle ne peut bénéficier qu'à **certaines organismes** dont le rôle en matière de protection de la nature doit être attesté.
- Une **compensation économique** de la charge. Le propriétaire peut négocier la cession de ses droits. Il obtient alors, selon les cas, soit une rémunération directe, soit une réduction d'impôt. La mise en place d'une fiscalité spécifique semble déterminante pour la diffusion de ce type d'engagements.

Trois idées importantes sont à retenir dans ce débat sur la protection des milieux naturels :

- Des **engagements pérennes** : l'instrument à adopter doit assurer la gestion durable sur un temps relativement long, voire très long. L'idéal est que les obligations affectent la propriété elle-même, au-delà des changements de personnes et de réglementations.
- Des **outils de gestion** : les interdictions forment la base générale mais il est souvent nécessaire d'aller plus loin. La restauration et l'entretien nécessitent des actions positives : planifier, replanter certains éléments naturels, inciter à la conversion à l'agriculture biologique...
- La **compensation des contraintes** : les outils ne doivent pas trop déséquilibrer le marché foncier, sans quoi on se focaliserait sur l'aspect économique au détriment de l'intérêt environnemental. Les instruments doivent s'accompagner d'une valorisation des efforts fournis en faveur des éléments naturels.

Selon Benoît Grimonprez, l'alchimie sera pleinement réalisée quand le réservoir de biodiversité sera pleinement transformé en véritable source de richesse.

Les questions de la salle ont porté sur trois points :

- Quelle est la place des dispositifs de propriété collective ?
- Quelle est la proportion, dans la valeur d'un terrain, d'un démembrement de propriété pour la partie consacrée à la préservation de l'environnement ?
- De quelles garanties les acteurs disposent-ils vis-à-vis de la pérennité des avantages fiscaux ?

Les **systèmes de propriété collective** se rencontrent moins en matière de gestion du territoire qu'en matière de gestion des ressources naturelles, comme l'eau par exemple. Il est moins évident de mettre en commun du foncier que des biens meubles. Dans certains systèmes, la propriété collective peut passer par la création d'une personne morale, d'une société avec un syndic gérant les terres apportées par chacun des adhérents. Ce dispositif est très peu utilisé en France, mais cette figure juridique mérite d'être explorée. Les acteurs gérant du foncier pourront dire si cette solution est praticable.

Concernant la **proportion de la valeur d'un terrain** qui peut correspondre à des engagements environnementaux, il n'existe aucune règle : tout dépend du type d'engagements, de restrictions et d'espaces concernés, ainsi que des opportunités alternatives éventuelles. Selon les cas, soit le propriétaire cède gratuitement la servitude à l'organisme (ce qui lui permet éventuellement d'obtenir une réduction fiscale), soit il la négocie. L'impact sur la valeur dépend aussi beaucoup de la durée de l'engagement. S'il est perpétuel, la valeur du bien est davantage impactée. Si l'engagement porte sur dix ou quinze ans, l'impact est moindre. La perte de valeur fiscale peut, au moins partiellement, compenser la baisse de valeur économique du terrain sur le marché. On n'a pas a priori constaté aujourd'hui d'augmentation de la valeur du bien lié à un statut de protection écologique, mais il n'est pas exclu que tel soit le cas à l'avenir.

La **pérennité des avantages fiscaux** n'est pas garantie. Toutefois, les avantages escomptés sont souvent ponctuels et acquis au moment de la conclusion de la servitude ou du contrat (cf. don à un organisme de protection de l'environnement). Dans le cas contraire, et lorsqu'un contrat est conclu en considération de dispositifs fiscaux, il est tributaire des changements de ces dispositifs, sauf si ce point fait l'objet d'une condition essentielle et résolutoire à l'engagement du contrat.

2. Les cahiers des charges adossés aux ventes SAFER : quels engagements environnementaux, quelle sécurisation de ces engagements ? **Michel Heimann**

Michel Heimann est Directeur de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Rhône-Alpes et Directeur général de la Fédération nationale des SAFER.

Les principales missions des Safer et leur évolution

Les SAFER ont été créées par la loi du 5 août 1960, qui leur a conféré une mission sur le territoire agricole. Le but était alors de restructurer des exploitations pour les rendre opérationnelles d'un point de vue agricole. A partir des années 1970, elles ont contribué à l'aménagement du territoire en facilitant la réalisation des grandes infrastructures autoroutières et ferroviaires.

A partir de 1990, le législateur a confié aux SAFER deux autres missions complémentaires : apporter un appui aux collectivités pour le développement local en milieu rural et apporter une contribution à la protection de l'environnement. En 1999, elles sont dotées d'un droit de préemption à caractère environnemental.

Les SAFER sont ainsi devenues des opérateurs fonciers de l'espace rural, où elles ont compétence sur tous les territoires (y compris urbains), sous réserve que la vocation ou l'usage des terres soit agricole.

Les SAFER disposent d'une compétence générale s'appuyant sur la protection et la valorisation de l'agriculture, sur des territoires qui ne sont plus cloisonnés comme en 1960. A l'époque, le territoire agricole était réservé aux activités agricoles et le territoire urbain à un développement urbain. La dilution de l'urbanisation, depuis 1990, a montré que l'agriculture était aux portes des villes et que les villes étaient dans les campagnes. Cette évolution a amené les SAFER à diversifier les actions de leurs différentes missions, en valorisant tous les types d'agriculture.

Lorsqu'elles appuient l'activité agricole, les SAFER s'adressent à des propriétaires exploitants, à des bailleurs et à des fermiers. Les critères d'attribution des terres acquises à l'amiable ou préemptées par les SAFER relèvent de deux principes : le projet doit avoir un caractère professionnel et intégrer une dimension économique.

La mission de développement local et d'appui aux collectivités territoriales des SAFER a aujourd'hui plus de 20 ans. Par cette mission, les SAFER essaient d'aider les collectivités à arbitrer les usages ou les projets entre leur développement économique, les espaces de loisirs, les espaces agricoles et les espaces environnementaux, ainsi que les infrastructures et leurs conséquences en matière de compensation des atteintes à l'environnement.

La troisième mission des SAFER est la mission environnementale. Les SAFER interviennent sur le foncier pour valoriser un espace fragilisé ou garantir une compatibilité entre l'agriculture et l'environnement.

Le territoire (métropole et DOM) contient 26 SAFER. Depuis 1960, le statut des SAFER n'a pas changé : il s'agit de sociétés anonymes sans but lucratif sous tutelle de l'Etat (ministère de l'agriculture et ministère des finances). Ces sociétés sont une curiosité juridique : les sociétés anonymes sans but lucratif constituent un cas particulier, et il convient d'ajouter à cela la présence de l'Etat et des collectivités territoriales dans leur pilotage, puisqu'un tiers des sièges du conseil d'administration des SAFER leur sont réservés. Les Régions et les Départements détiennent, en moyenne, le tiers du capital social des SAFER, ce qui les rapproche parfois des sociétés d'économie mixte. Depuis 50 ans, les SAFER sont une sorte de lieu de contre-pouvoir qui, malgré une image pas toujours positive (dès qu'un droit de préemption est utilisé, la SAFER intervient violemment dans la vente), contribue à l'aménagement du territoire et notamment de l'espace rural, puisque les SAFER interviennent sur 80 000 hectares par an. Ce sont les SAFER qui ont tiré les sonnettes d'alarme de la consommation excessive du foncier, car elles disposent d'un observatoire national du foncier. Sur les espaces agricoles et naturels, les notaires notifient les projets de ventes aux SAFER, ce qui représente plus de 200 000 ventes par an. Ce dispositif offre aux SAFER un puissant référencement d'informations. Ces bases de données devraient s'améliorer grâce à des partenariats avec d'autres acteurs.

Les outils environnementaux des Safer

En matière environnementale, les SAFER disposent de trois outils :

- Un outil réglementaire : **le droit de préemption environnementale**. Celui-ci s'ajoute au droit de préemption à caractère agricole. Il permet d'intervenir dans un projet de vente notifié à la SAFER, et d'évincer un acquéreur pour donner priorité à un projet plus favorable à l'environnement. Ce projet est souvent porté par une collectivité, mais peut aussi bénéficier à un particulier, sous réserve que sa valeur environnementale soit avérée.

- Les **conventions de mises à disposition** : cet outil permet à un propriétaire de mettre sa propriété à disposition d'une SAFER. Si la propriété a un intérêt environnemental, le propriétaire peut, avant de s'engager par exemple dans un bail à clauses environnementales, confier sa propriété à la SAFER, qui va la mettre à disposition d'une exploitation agricole pour une durée maximum de 6 à 12 ans. Cette durée est volontairement courte afin de ne pas concurrencer d'autres outils de mise en valeur. Ce dispositif est fait pour gérer une période transitoire et éviter une rupture due à un accident de la vie, une succession... Le propriétaire dispose d'un délai de réflexion avant d'opter vers une solution plus pérenne.
- Le **cahier des charges de la SAFER** : ce cahier des charges est un peu particulier mais présente des similitudes avec la servitude de conservation évoquée par le professeur Grimonprez. Il s'agit d'un outil réglementaire encadré par l'article L141.1 du Code rural, qui est l'article fondateur des SAFER, et les suivants. Le législateur a souhaité que les SAFER, y compris dans leur mission agricole, puissent instaurer un cahier des charges s'imposant à l'acquéreur. Le cahier des charges est un élément de la vente. Il est publié aux hypothèques et est donc opposable aux tiers. Tout officier ministériel appelé à vendre le bien aura accès, dans le fichier hypothécaire, à la contrainte du cahier des charges au sujet duquel il devra informer le futur acquéreur. Ce cahier des charges accompagne toutes les ventes réalisées par les Safer, soit environ 80 000 ha par an. Il se structure en trois parties :
 - o La définition des objectifs : quand il s'agit d'agriculture, il est nécessaire de valoriser le terrain pour une production agricole. Un terrain acheté à la SAFER ne doit donc pas être laissé en friche. Quand il s'agit d'une question environnementale, l'objectif poursuivi dans un territoire fragilisé est rappelé. Les modalités de gestions sont encadrées en se référant le plus souvent soit à un règlement, soit à une charte, soit à un contrat pré-existant sur le territoire. La SAFER reprend l'objectif de cette protection.
 - o Les engagements pris par l'acquéreur pour respecter ces objectifs : s'agissant des questions environnementales, ces engagements sont souvent de niveau général (respect d'une charte déjà écrite...), mais peuvent aussi entrer dans les détails. Dans ces cas-là, les SAFER ont recours à un partenariat avec des associations ou des institutions à caractère environnemental : ce sont elles qui disposent de la compétence pour définir les fragilités du territoire et les modalités de gestion agricole compatibles avec ces fragilités. Il peut s'agir de contraintes et d'engagements très précis : modes de production adaptés, fréquences de récolte, périodes de fauche... qui s'imposeront à l'acquéreur.
 - o La sanction : il n'y a pas d'obligation sans sanction. Une sanction a été prévue par la loi et s'impose à l'acquéreur. Il s'agit de la résolution de la vente. Ce dispositif juridique est puissant : si les engagements pris ne sont pas respectés, la SAFER a la capacité de reprendre le bien. Les projets ne durent pas toujours aussi longtemps que l'acquéreur le souhaiterait, pour des raisons financières, familiales ou de changement de vie, ce qui provoque parfois un désintérêt ou une incapacité de l'acquéreur à tenir ses engagements. Il peut alors se tourner vers la SAFER afin de trouver une solution amiable. Soit la SAFER reprend le bien, soit elle permet à l'acquéreur de trouver un autre mode d'exploitation. Selon ce cahier des charges, toute vente n'est possible qu'avec l'accord de la SAFER. Les SAFER sont à l'écoute des changements de destination des acquéreurs ou des modifications de leurs projets. Mais en cas d'incapacité à trouver un accord amiable, la SAFER utilise la résolution judiciaire en demandant l'arbitrage du juge. Ces cas sont assez exceptionnels (une dizaine par an). Cette résolution judiciaire se fait à partir d'une expertise judiciaire destinée à connaître la valeur du bien, qui a souvent été dégradé par le non-respect des engagements. La reprise de la SAFER va tenir compte de cette dégradation. Elle ne rembourse le propriétaire que de la valeur d'expertise, déduction faite de sa dépréciation. Une autre sanction est prévue par la loi, car l'acquéreur ayant pris les engagements prévus dans le cahier des charges a bénéficié d'une exonération des droits d'enregistrement et de mutation. S'il ne respecte pas ces engagements et si la SAFER reprend le bien, cela entraîne une déchéance de l'exonération fiscale : l'acquéreur doit rembourser les droits de mutation. La SAFER devient, à ce moment, l'auxiliaire de l'administration fiscale. Si elle retrouve un acquéreur reprenant les mêmes engagements, les droits de mutation ne sont pas dus. Il y a donc très peu de redressements fiscaux justifiés par le désengagement de ce cahier des charges. L'objectif des SAFER est de retrouver un acquéreur résolu à reprendre les mêmes engagements, qu'ils soient agricoles ou environnementaux. La durée de l'engagement fiscal lié aux ventes de la Safer est de 10 ans. En revanche, la durée du cahier des charges, notamment en matière environnementale, peut être portée par la SAFER à 30 ans. Le souhait de la SAFER serait d'aller jusqu'à 50 ans. L'efficacité de la protection de l'environnement s'établit en effet dans la durée. La sanction de la résolution de la vente se maintiendra sur cette durée de 30 ou 50 ans. La sanction fiscale ne s'appliquera plus, mais la sanction juridique (reprise du bien) s'appliquera.

Les SAFER travaillent avant tout dans une démarche de contractualisation et n'imaginent la protection de l'environnement que dans un partenariat, notamment avec les autres institutions. L'un des volets de la stratégie du groupe est de rechercher en permanence la complémentarité entre l'agriculture et l'environnement, ce qui n'est pas forcément facile, mais devient de plus

en plus possible. L'opposition entre agriculture et environnement a sans doute fait son temps. Aujourd'hui, il est nécessaire de parvenir à les rendre compatibles. Les territoires sont contraints, la consommation de foncier ne cesse d'augmenter, mais des espaces sauvegardés et des espaces de production agricole sont néanmoins nécessaires, y compris autour des villes. Il est important qu'un opérateur foncier tel que la SAFER, ayant pour seule logique d'appliquer des politiques publiques, contribue à rendre complémentaires des activités respectueuses de l'environnement en répondant aux besoins exprimés par la société et les pouvoirs publics.

Les questions des participants ont notamment porté sur :

- le contenu des clauses environnementales incluses dans le cahier des charges ;
- les modalités de suivi des engagements pris par les acquéreurs ;
- les principaux partenariats ;
- la gouvernance des SAFER.

Le contenu des **clauses de ce cahier des charges** peut aller du plus général au plus spécifique. Le législateur n'a pas prévu son contenu. Les captages de source, par exemple, disposent d'une réglementation imposant un mode de production. Le cahier des charges de la SAFER a pour spécificité qu'il n'est pas nécessaire de rajouter une particularité à une réglementation. L'avantage de ce cahier des charges est le contrôle, car dans le cas du captage de sources, si le mode de production agricole ne respecte pas les engagements qui ont été pris par l'agriculteur, la résolution de la vente est la sanction la plus extrême. Il ne s'agit pas de pénalité ou de contravention, mais du registre purement civil du droit à la propriété et de droit contractuel.

Ce cahier des charges peut prévoir toute clause, tant qu'elle répond à un objectif. Dans le cadre de cet objectif, il est possible d'aller jusqu'à des contraintes de mode cultural, des contraintes de périodicité du mode de culture pouvant être liées à la cohabitation entre une faune, une flore et un mode de production agricole adapté.

La SAFER a parfois eu l'image du gendarme du foncier, à travers le droit de préemption. Il s'agit davantage, aujourd'hui, de conciliation, d'arbitrage et de médiation que de répression. Le droit de préemption représente 5 % de l'activité des SAFER. La médiation n'est pas synonyme de laxisme. Rappeler, dans un cahier des charges, les obligations que prend un acquéreur vis-à-vis d'un territoire, ne rajoute pas de la police à de la police. Cette démarche met simplement en évidence que l'acquisition foncière se fait dans un cadre réglementaire déjà défini. En revanche, tous les cadres en matière environnementale ne définissent pas tous les modes de production, les conditions de production ou la manière dont la production va devoir être menée. Il s'agit plutôt de mesures restrictives à caractère général. En fonction du choix et du projet de l'acquéreur, il est souvent nécessaire de compléter les dispositifs et de prévoir la manière dont sera géré le territoire, notamment les zones humides. Selon le projet que va présenter un acquéreur, il est important de l'orienter vers la comptabilité entre la protection de l'environnement et le choix économique de son projet, afin d'éviter un devoir de police qui pourrait être de la responsabilité de l'administration.

Partenariats. Ces mesures se mettent en place en partenariat, puisque la SAFER ne dispose pas toujours des compétences nécessaires pour cibler une protection environnementale précise. Aujourd'hui, s'intéresser à un territoire rural et à ses composantes consiste bien évidemment à se tourner vers tous ses acteurs. Opérateur créé par la loi, avec pour mission d'appliquer une politique publique, la SAFER se tourne naturellement vers les opérateurs disposant des mêmes missions : établissements publics, collectivités, mais aussi opérateurs privés (notamment associatifs) tels que les conservatoires des espaces naturels, qui sont des partenaires privilégiés de la SAFER puisqu'ils disposent d'un objet social similaire et couvrent l'ensemble du territoire. L'élaboration du cahier des charges se fait souvent en partenariat avec le Conservatoire des espaces naturels, le Conservatoire du Littoral ou d'autres associations environnementales. Le contenu est parfois écrit par le partenaire et non par la SAFER. Il est arrivé, pour rendre ce cahier des charges plus légitime sur le plan moral, que la SAFER fasse intervenir le Conservatoire des espaces naturels, des collectivités ou le Parc naturel dans un acte, alors que ceux-ci ne participent pas à la mutation foncière. Dans la mesure où ils ont participé à la rédaction du cahier des charges, il est parfois utile qu'ils soient présents le jour de la signature de l'acte et qu'ils soient présents dans l'acte pour que l'acquéreur prenne bien conscience des engagements qu'il prend, et du fait qu'il ne s'agit pas simplement d'une relation contractuelle entre un vendeur et un acheteur, mais de l'accompagnement d'une politique publique à laquelle il doit participer. Des partenariats existent également avec Terre de Liens et d'autres associations à caractère privé. Ces partenariats peuvent être plus ponctuels, en fonction de la nature des associations, qui sont agréées par décision départementale. Par ailleurs, toutes ces dispositions se prennent en relation avec le notariat. Le partenariat mérite certainement une évolution encore plus forte. Les SAFER continuent à rechercher des partenariats, et à renforcer les partenariats existants. Toutefois elles se heurtent souvent au morcellement des associations. Les SAFER disposant de compétences régionales doivent trouver des partenaires régionaux, alors que souvent la cible des associations environnementales se trouve sur un micro-territoire. Par ailleurs, ces partenariats doivent uniquement contribuer à la maîtrise du foncier : les SAFER ne sont pas une plate-forme politique et ne doivent pas créer de débat entre l'agriculture et l'environnement.

Suivi des engagements. Ce dispositif juridique est relativement bien cadré : il a aujourd'hui plus de 50 ans d'existence. Les contentieux qui ont conduit à le remettre en cause ont été épurés par la Cour de cassation, mais tout n'est pas parfait : les

SAFER rencontrent des difficultés pour suivre des engagements qui concernent 80 000 hectares par an. Il n'est pas difficile de demander à un agriculteur de produire, mais en matière environnementale, le suivi de ces opérations sur des territoires très fragilisés, additionné au nombre de dossiers et au nombre d'années, est difficile. La SAFER milite pour un cahier des charges de longue durée, mais il est déjà difficile d'organiser un suivi sur 10 ans. Il serait encore plus difficile de le faire sur 30 ans. Il est nécessaire de réfléchir à la manière d'organiser le suivi de ces opérations. Ces suivis sont aujourd'hui réalisés de manière artisanale. Il n'est pas certain que leur efficacité soit optimale. Ils sont effectués en partenariat, car les institutions environnementales sont présentes sur le terrain et sont à même de tirer les sonnettes d'alarme, mais ils mériteraient d'être mieux structurés.

Carole Zakine de l'association SAF – Agriculteurs de France, s'interroge sur le rôle de police joué par les SAFER. Il semblerait que la SAFER ajoute ses contrôles à des dispositifs juridiques existants, disposant eux-mêmes de mesures de police. Il semble pourtant que la police ne puisse pas être contractualisée. Carole Zakine demande quel rôle compte jouer la SAFER en matière de police.

Yves Colcombet du Conservatoire du littoral indique que la police est réservée au réglementaire. Lorsque la SAFER impose un cahier des charges à une exploitation, elle peut aller au-delà du réglementaire. Le réglementaire s'impose mais il est surveillé par une police d'Etat. Lorsqu'il s'agit d'un engagement volontaire ou lié au démembrement du droit de propriété, un contrôle de nature contractuelle doit être effectué, qui s'apparente à une police, avec une possibilité d'accéder, de constater et de vérifier que les engagements sont respectés ou qu'ils ne le sont pas. Pourtant, ce sujet est très sensible, y compris avec les propriétaires. Il n'est pas imaginable qu'un huissier soit régulièrement envoyé pour effectuer ces constatations. Il s'agit d'un sujet très important pour la viabilité des dispositifs.

Michel Heimann s'associe à cette intervention. Il est nécessaire de réfléchir à la manière dont un suivi est apporté. Il est préférable de parler de partenariats plutôt que de police. Un acquéreur peut faire le choix de ne pas mettre en opposition l'intérêt particulier et l'intérêt général. Dans l'environnement financier actuel, l'acquisition publique de tous les terrains sensibles n'est pas une option. La SAFER souhaite plutôt sensibiliser l'intérêt particulier pour le rendre compatible avec l'intérêt général. Les esprits ont évolué. Aujourd'hui, le cahier des charges, pouvant paraître, aux yeux de certaines personnes, comme un dispositif violent comme le droit de préemption, est accepté par de plus en plus d'acquéreurs. Certains particuliers résistent et considèrent qu'ils disposent d'un droit de propriété inviolable, mais acceptent de montrer qu'ils sont dans une logique de protection de l'environnement. Des vérifications sont réalisées par enquête. Il est demandé à l'acquéreur si son projet est identique à celui qu'il avait mis en route au moment où le terrain lui a été vendu, et quelles sont les conditions ayant fait qu'il est ou n'est pas aujourd'hui en capacité de répondre à ses engagements. Les personnes répondent à ces enquêtes, même s'il peut y avoir des menteurs. Le propriétaire particulier est un élément du respect de la chaîne de l'environnement.

La gouvernance des SAFER a, pendant longtemps, été une gouvernance dominante de la profession agricole. Cette gouvernance a été modifiée par le législateur qui a d'abord imposé que le quart des membres du conseil d'administration soient issus des collectivités, puis le tiers. Les acteurs environnementaux sont ensuite entrés dans certains conseils d'administration des SAFER et, plus souvent, dans les comités techniques. Ces comités techniques constituent l'instance consultative, qui est le vrai lieu d'expression et d'échange sur un dossier ou un projet, et qui est souvent appelé « le lieu de démocratie foncière », puisque tous les acteurs du territoire s'y retrouvent (administrations, professions agricoles, organismes agricoles, représentants de l'environnement, des collectivités, représentants d'intérêts socio-économiques de type forêt et chasse...). Un texte réglementaire datant du 14 mars 2012 prévoit que des représentants de l'environnement doivent être membres de droit des comités techniques, et pas seulement invités. La FNSAFER incite les SAFER à inviter des représentants institutionnels de l'environnement au conseil d'administration. La Fédération nationale des conservatoires d'espaces naturels est membre du conseil d'administration de la FNSAFER. Naturellement, les conservatoires vont, petit à petit, entrer dans les conseils d'administration des SAFER. Certaines SAFER prennent l'initiative d'inviter la DREAL aux conseils d'administration. Il ne s'agit pas d'un troisième commissaire du gouvernement (au-delà de ceux des finances et de l'agriculture), mais ce pourrait être le cas.

Valeur foncière. Quelle est la valeur d'un bien qui se retrouve grevé d'une servitude qui n'est pas affichée comme telle ? Un arrêté de protection de biotope entraîne une réglementation, plus qu'une servitude. Le foncier concerné vaut-il moins ou plus cher que du foncier agricole ? Dans les expertises qui sont menées (40 000 dossiers par an), une moins-value évidente apparaît en matière de valeur vénale du foncier non bâti se trouvant dans un territoire à contrainte environnementale. Mais, à ce jour, aucune évaluation précise de la dépréciation ou de la valorisation d'un terrain disposant d'un statut de protection à caractère environnemental n'a été réalisée. La valeur moyenne du foncier agricole en France, et donc des espaces naturels, est de 5 000 € par hectare. En Allemagne, elle est de 15 000 €, et de 40 000 € aux Pays-Bas ou en Belgique. La France est dans la fourchette basse des prix fonciers agricoles.

Pierrick Marion note que la SAFER est souvent utilisée pour réaliser des préemptions environnementales. Il souhaite savoir si la SAFER peut faire du droit environnemental lorsqu'une parcelle a un usage autre que l'usage agricole.

Michel Heimann précise qu'il est nécessaire de différencier, dans l'intervention de la SAFER, le moment où elle achète et celui où elle revend. La SAFER rencontre un problème au niveau de **l'assiette du droit de préemption**. Le droit de préemption actuel

de la SAFER, en matière de droit environnemental, porte sur une assise agricole. Ceci ne permet pas de préempter des terrains ayant une forte valeur environnementale mais pas de vocation agricole. S'agissant d'un droit de préemption, la SAFER ne peut revendre que dans le respect de l'objectif et du motif pour lesquels ce droit a été exercé. Le projet pour lequel l'acquéreur est évincé doit correspondre à l'objectif visé, ce qui est vrai en matière environnementale comme en matière agricole. Depuis 50 ans, les gardes fous, en matière judiciaire, se sont répétés et se sont exercés. Une SAFER qui ne respecte pas les objectifs et les motifs se fait sanctionner par la Cour de cassation et la préemption est annulée. Depuis 50 ans, la SAFER a acquis les moyens de faire respecter la loi et les dispositions énoncées par la Cour de cassation.

3. Le bail rural à clauses environnementales : retours d'expériences et besoins identifiés, **Philippe Cacciabue**

Philippe Cacciabue est ingénieur agronome et directeur de la foncière Terre de Liens, association qui accompagne les porteurs de projets pour l'accès au foncier en milieu rural et périurbain. La foncière Terre de Liens utilise le bail rural à clause environnementale et échange avec d'autres organisations qui font appel à cet outil.

Terres de Liens : opérateur foncier original

Terre de Liens est un opérateur foncier militant qui aura 10 ans en 2013. Il s'agit d'une initiative encore modeste, originale dans le paysage des acteurs fonciers, et qui associe deux outils : la maîtrise foncière directe (achats de fermes) et le contrat privé (bail rural environnemental conclu avec des exploitants sur les terrains acquis). Terre de Liens est un mouvement citoyen. Il ne regroupe pas uniquement des agriculteurs, mais aussi des acteurs de l'économie sociale, de la finance solidaire, de l'éducation populaire, de l'agriculture paysanne biologique ou durable, qui ont constitué, il y a presque 20 ans, un premier noyau de réflexion autour du constat qu'il devient difficile voire impossible de s'installer paysan sans être fils de paysan. Le deuxième constat est que 200 fermes disparaissent chaque semaine en France. L'accès au foncier est de plus en plus restreint, car les fermes s'agrandissent sous l'effet notamment de la politique agricole commune. Le troisième constat est que le prix du foncier a beau rester en France dans la fourchette basse en Europe, les prix ne cessent d'augmenter jusqu'à atteindre des niveaux déconnectés de la valeur agricole. La spéculation foncière est forte et nombre d'agriculteurs potentiels manquent des capitaux nécessaires pour s'installer.

Selon Terre de Liens, la sphère publique n'a pas complètement réussi à enrayer ces évolutions ; la sphère privée et le marché n'y sont pas non plus parvenus. Terre de Liens privilégie donc une troisième voie qui est celle de la société civile. L'association a mis en place des outils financiers permettant aux citoyens de se mobiliser, y compris financièrement, pour acheter des terres et installer de jeunes paysans écologiquement responsables et socialement solidaires, qui créent du lien et relocalisent leur agriculture sur le territoire. Face à l'émergence d'une forte pression sur le prix des terres agricoles, le choix a été fait d'acheter des terres, afin de les retirer définitivement du marché. Les fermes achetées sont mises à bail avec de jeunes paysans qui souhaitent exercer ce métier mais n'y parviennent pas faute de capital. Afin de sécuriser les exploitants, l'association conclut avec eux des baux de carrière.

Pour abonder son capital, l'association fait appel à l'épargne individuelle et à des fonds d'investissement. La foncière ne distribue pas de dividendes. Les gains des investisseurs correspondront au mieux à une éventuelle réévaluation des actions. Les investissements dans la foncière ont donc avant tout une motivation citoyenne et solidaire. Les seuls avantages financiers tiennent à la présence d'avantages fiscaux relatifs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune. Ces avantages ont toutefois été progressivement réduits depuis 4 ans, ce qui constitue un vrai frein à la prise de capital dans Terres de Liens, comme dans d'autres associations. Une Fondation Terre de Liens a aussi été créée pour collecter des dons d'argent et de fermes. Enfin, un réseau associatif est constitué d'une vingtaine d'associations régionales qui animent le travail en région, au plus près des territoires. Le but n'est pas d'acheter une très grande partie du territoire français, mais de montrer qu'un modèle foncier alternatif à la propriété individuelle, qui renforce le lien entre exploitation et territoire, est possible. Ces alternatives prennent la forme d'acquisitions collectives et citoyennes, qui fonctionnent car l'association dispose des outils pour gérer ces acquisitions.

Le bail rural à clauses environnementales

Le bail rural à clauses environnementales existe depuis 2006, même s'il n'a été ouvert que dans un second temps aux fonds de dotation, aux fondations et aux entreprises agréées Entreprise solidaire, suite à un amendement soutenu notamment par Terre de Liens. Pour pouvoir conclure un bail environnemental, le propriétaire doit soit être un type de bailleur précis et autorisé, soit posséder des terres situées sur des zones bien précises, de grande fragilité ou de grande valeur environnementale (la nature du bailleur et le type de terrain ne sont pas des conditions cumulatives). Si seul le propriétaire est demandeur de clauses environnementales, celles-ci ne peuvent être incluses qu'au moment de la conclusion ou du renouvellement du bail rural. Toutefois, rien ne s'oppose à ce que, d'un commun accord, le bailleur et le fermier décident à tout moment d'enrichir le bail de clauses environnementales, par un avenant.

L'association Terre de Liens conclut systématiquement des baux à clauses environnementales avec les exploitants qu'elle installe. Ceci lui permet de répondre aux engagements pris vis-à-vis de ses actionnaires, en s'assurant d'une exploitation écologiquement responsable des terrains acquis. Les engagements environnementaux portent sur toute la durée des baux conclus donc sur la carrière de l'exploitant. La foncière redevient maître du terrain en fin de carrière

Sur la base de son expérience, Terre de Liens considère que le bail rural à clauses environnementales est un outil précieux mais qui mérite d'être affiné et renforcé. Les retours de terrain appellent au développement de cet outil et à son amélioration. Certaines clauses qui encadrent ce bail doivent être reformulées. Il faut aussi continuer à développer les méthodes d'appui à la formulation de des clauses, en utilisant notamment des démarches territoriales.

Ainsi, la clause numéro 3, par exemple, est intitulée « les modalités de récolte ». L'idée qui est derrière ce titre est claire, mais il faut parvenir à formuler cette clause intelligemment, par rapport aux enjeux locaux et environnementaux, mais aussi par rapport au projet du paysan et à la volonté du propriétaire. L'adoption de clauses bien construites et adaptées au territoire est loin d'être évidente en pratique. Comment amener la discussion entre un propriétaire, un locataire paysan et un territoire ? Aujourd'hui, les acteurs locaux, y compris l'association Terre de Liens, sont peu équipés, en outils et méthodes, pour réaliser une vraie médiation territoriale autour d'une clause environnementale. Faute d'outils bien structurés, l'association expérimente des manières de choisir puis de formuler une clause, afin qu'elle soit la plus pertinente possible pour les acteurs contractants, au regard des enjeux locaux. Terre de Liens met en place des groupes locaux autour de chaque ferme. Ces groupes expérimentent la formulation de ces clauses avec des partenaires locaux (paysans, chasseurs...) et prennent conscience du temps nécessaire. Cet espace d'expérimentation est intéressant, mais ces avancées doivent être capitalisées et partagées.

Pour capitaliser l'expérimentation, il faut pouvoir l'évaluer. Comment évaluer les clauses adoptées ? Une obligation de moyens est fixée dans le bail, mais le résultat est-il ou non satisfaisant ? La solution serait peut-être d'éditer une clause environnementale à obligation de résultat. Mais comment évaluer l'atteinte de ce résultat ? Seule la clause numéro 15, « la pratique de l'agriculture biologique », peut s'appuyer sur un dispositif de certification. Si le propriétaire et le locataire ne sont pas d'accord sur le respect de la clause, aucune jurisprudence n'existe. Terre de Liens et trois partenaires⁴ seraient intéressés de travailler avec les ministères de l'agriculture et de l'écologie afin de réaliser un état des lieux des baux ruraux à clauses environnementales, de progresser sur la formulation des clauses et sur les outils et méthodes d'accompagnement local.

Enfin, la question se pose de savoir s'il faut inclure certaines clauses dans un socle commun à tous les baux ? Cette question est politique et sensible.

Le débat entre participants a notamment porté sur le niveau de précisions à apporter, au moment de la formulation des clauses. Des obligations de moyens trop précises risquent de limiter la capacité d'entreprendre des exploitants agricoles. Terre de Liens partage ce point de vue. Une clause ne doit pas être imposée mais discutée et négociée. Il faut parfois ralentir les ardeurs de fermiers qui voudraient aller trop loin et risqueraient d'adopter des clauses difficiles à respecter dans la durée. Il peut être nécessaire de construire des engagements progressifs dans le cadre d'un projet évolutif. Il faut également pouvoir être souple, car le projet d'un paysan ne correspond pas au projet précédent. Il est nécessaire d'avoir une intelligence du territoire et pas simplement une intelligence du propriétaire.

Plusieurs juristes présents s'interrogent sur le besoin d'encadrement et de régulation, et se demandent en quoi les parties contractantes ne sont pas suffisamment armées pour rédiger elles-mêmes des clauses adaptées au territoire et à la production, avec au besoin l'accompagnement d'un notaire.

D'autres acteurs qui pratiquent le bail rural à clauses environnementales ont également apporté leur témoignage.

Bernard Destrieux indique par exemple que le Conservatoire d'espaces naturels de Franche-Comté a signé plusieurs baux à caractère environnemental avec des agriculteurs, en passant notamment par les communes propriétaires des terrains. Le bail environnemental a amené un grand progrès en offrant une solution juridique à des besoins locaux. Il repose fortement sur le partenariat et la négociation avec le gestionnaire. Les clauses sont aujourd'hui souvent trop larges et imprécises, mais il ne faut pas aller dans l'excès inverse, en créant des clauses trop descriptives et trop définies. Chaque milieu naturel et chaque exploitation dispose de ses propres contraintes. Une certaine souplesse s'impose.

Pascal Danneels de la Fédération nationale des Conservatoires d'espaces naturels, indique que ce dispositif est intéressant pour mettre sur un champ partagé l'environnementaliste et l'agriculture. Ce type de bail est encore en expérimentation et doit sans doute évoluer, mais depuis deux ans est constatée une nette augmentation du nombre de signatures. La principale contrainte réside dans le besoin d'accompagnement local et le temps que cela implique. Il pourrait être intéressant d'introduire un socle commun. L'obligation de résultats témoignerait également de la confiance donnée à l'agriculteur, à qui on laisserait la

4 La Fédération nationale des parcs naturels régionaux (qui pratique également les baux ruraux), la Fondation de France et la Fondation de Nicolas Hulot.

possibilité de choisir ses moyens. Toutefois, cela nécessite encore des réflexions sur les modalités de mise en place et de contrôle. Comme dans tout domaine du droit, l'analyse des contentieux éventuels pourrait aussi aider à faire évoluer ce dispositif. De même, un bilan national de ces baux pourrait permettre de dégager des enseignements utiles.

Les échanges avec la salle convergent sur l'intérêt d'organiser la capitalisation de l'expérience des acteurs qui utilisent le bail rural à clauses environnementales et la remontée des savoirs de terrain.

4. Les ENS : exemples de recours à des outils conventionnels : intervenir sur les terrains de tiers et sécuriser les engagements de gestion, **David Pecquet**

David Pecquet est Chef de service du Conservatoire des Espaces Naturels Sensibles au Conseil général de l'Essonne.

Les Espaces Naturels Sensibles (ENS) relèvent d'une compétence attribuée aux conseils généraux par la **loi du 18 juillet 1985**. Cet outil sert à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des champs d'expansion des crues et des habitats naturels. Il a un double objectif : protéger et gérer les sites naturels, mais aussi les ouvrir au public. Ces deux aspects doivent être intégrés dans les projets menés par les départements. Au niveau national, quasiment tous les conseils généraux disposent d'une politique consacrée aux ENS et misent essentiellement sur l'acquisition foncière. Ils s'appuient pour cela sur l'instrument foncier que sont les **zones de préemption ENS** : au sein de ces périmètres, ils disposent d'un droit de priorité sur tout autre acquéreur potentiel en cas de mouvement foncier. A l'échelle nationale, ces zonages représentent plus d'un million d'hectares ; **200 000 hectares ont été acquis dans le cadre du dispositif ENS, sur plus de 4 000 sites.**

Au-delà de l'acquisition, les conseils généraux ont la possibilité de mettre en place des ENS par **conventions**. Pour passer ces contrats, les départements s'appuient sur 2 textes :

- **L'article L.130-5 du Code de l'urbanisme** donne à toutes les collectivités territoriales la possibilité de passer des conventions avec des propriétaires de bois, parcs et espaces naturels, et de prendre en charge une partie du financement induit par cet aménagement, cet entretien et cette ouverture au public. Il est également possible de verser une rémunération au propriétaire pour le service rendu.

- **L'article L.142-2 du Code de l'urbanisme** se rattache à l'outil ENS et donne la possibilité aux départements d'utiliser leur produit fiscal affecté (la **part départementale de la taxe d'aménagement**) pour l'aménagement et l'entretien des espaces naturels appartenant aux collectivités et à leurs établissements, ainsi qu'à des propriétaires privés, à condition qu'une convention soit passée.

Le Département de l'Essonne mise principalement sur l'acquisition foncière pour assurer la préservation de sa trame verte et bleue. Plus de 10 000 hectares de zones de préemption ENS ont ainsi été mis en place, dont plus de 1 300 ha ont été acquis par le Département. Celui-ci aide également les autres collectivités (communes, intercommunalités) à acquérir du foncier en leur déléguant son droit de préemption ENS ou en leur attribuant des financements.

Au-delà de l'acquisition, plus de 160 hectares d'espaces naturels sont contractualisés en Essonne. Ces conventions sont des outils assez souples, passés soit avec des acteurs publics (autres collectivités...), soit avec des propriétaires privés. Elles sont contractualisées à titre gracieux. Il s'agit de conventions précaires passées pour des durées de 3 à 5 ans, renouvelables une fois de manière tacite ou expresse. Lorsque ces conventions arrivent à terme, l'objectif est de pérenniser l'action dans le temps, ce qui suppose de renégocier régulièrement avec les propriétaires.

Le Département de l'Essonne essaie de conclure des conventions sur tous les types de milieux naturels représentatifs des paysages locaux, afin de pérenniser d'une gamme d'espaces naturels typiques. La taille des sites est très variable : ces conventions peuvent concerner des micro-sites (un verger, une station botanique remarquable...), mais le Département privilégie plutôt la contractualisation sur des sites de taille plus importante.

L'objectif principal de ces contrats est que le propriétaire s'engage à sauvegarder l'espace naturel, la faune et la flore, et surtout à ne pas modifier l'occupation naturelle du sol. Les clauses sont donc plus ou moins restrictives, en fonction du site et du propriétaire. Celui-ci prend également acte que son terrain s'inscrit dans le **Réseau écologique départemental de l'Essonne (REDE)**, afin qu'il ait conscience que la préservation de sa parcelle s'inscrit dans une démarche globale à l'échelle du territoire. Il lui est demandé d'en maintenir l'accès aux personnels départementaux et d'en permettre l'ouverture gratuite au public. Il peut aussi être demandé aux maires des communes de prendre un arrêté fixant la réglementation de l'espace et de mener une démarche d'information en direction de la population locale. Le Conseil général peut intervenir pour réaliser des travaux sur ces terrains, grâce à son personnel ou à des entreprises mandatées. Il réalise également une partie des suivis associés aux travaux, ainsi qu'une information au niveau départemental.

Ce travail est en général mené dans le cadre de **conventions multipartites** : au-delà du Département et du propriétaire, d'autres partenaires peuvent y être associés. En zone périurbaine, le CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement) peut en être partie prenante et apporter un regard intéressant sur l'articulation paysagère entre ville et nature. Les parcs naturels régionaux sont systématiquement associés lorsque le site est localisé sur leur territoire. Les

associations de protection de l'environnement ou des scientifiques locaux peuvent également participer aux conventions, notamment pour contribuer au suivi écologique ou à la réhabilitation du site (chantiers bénévoles). Le Département prend en charge les travaux liés à la mise en sécurité, la réhabilitation paysagère, la gestion écologique et les équipements légers (que la collectivité doit pouvoir récupérer le cas échéant, si la convention devait être résiliée). Le Département assure aussi l'animation, le suivi et la surveillance en mobilisant ses animateurs.

Le principe d'élaboration de ces conventions est de mettre les partenaires locaux concernés autour de la table. Cette mutualisation des moyens facilite la faisabilité et le financement des projets de protection de la nature, mais aussi leur acceptabilité et leur appropriation par les populations locales. Le Conseil général cherche en priorité à ce que le propriétaire prenne conscience des enjeux écologiques de sa propriété : à cet effet, des documents d'information sur le patrimoine naturel (cartes, inventaires...) sont joints aux conventions afin que les partenaires visualisent bien les enjeux patrimoniaux du site. Par ailleurs, le Département fait en sorte de transférer progressivement la compétence de gestion au propriétaire, notamment lorsqu'il s'agit de collectivités, de manière à ce que les personnels communaux puissent à terme assurer l'entretien du site.

Ce système est assez souple. Il peut s'adapter à chaque contexte local. La durée de ces conventions (3 à 5 ans) est souvent jugée raisonnable par les propriétaires qui ne sont pas dissuadés par un engagement à trop long terme. Cette durée permet au Conseil général de tester le partenariat, et de renforcer son réseau écologique sans avoir systématiquement recours à la maîtrise foncière. Ce type de démarche induit souvent des dynamiques locales intéressantes et permet de sensibiliser la population aux enjeux écologiques.

Ce système a tout de même quelques inconvénients, même s'ils sont rarement rencontrés dans la pratique. Il est théoriquement possible que des propriétaires ne respectent pas les clauses contractuelles, même si cette situation n'est encore jamais arrivée. Un risque de revente du terrain par le propriétaire pourrait également exister, mais les mouvements fonciers peuvent être sécurisés en instituant une zone de préemption ENS. Un travail est également mené avec les mairies afin de s'assurer de la cohérence entre la politique des ENS et les zonages d'urbanisme.

Un **schéma départemental des ENS** vient d'être voté en Essonne pour les 10 ans à venir. Il contient des propositions concernant notamment la maîtrise foncière. Il réaffirme le fait que l'acquisition foncière est le moyen le plus efficace, en région francilienne, pour préserver les espaces naturels. 34 périmètres départementaux d'intervention foncière ont ainsi été définis. En périphérie de certains de ces zonages, le Conseil général souhaite que des conventions de gestion soient mises en place : le but est de renforcer la maîtrise foncière afin d'assurer une protection cohérente et globale de l'espace (cœur de nature et zones tampons). Dans le cadre de ce schéma des ENS, le maillage des sites contractualisés devrait être conforté. Un travail prospectif a été réalisé afin de repérer les sites qu'il serait possible de conventionner et d'échelonner cette contractualisation dans le temps, car ces procédures sont assez lourdes (forte mobilisation en ressources humaines). L'objectif est donc de conforter un réseau de lieux naturels préservés, en alliant acquisition foncière et la gestion contractualisée.

Nouvellement instaurées, les « **conventions de biodiversité urbaine** » sont basées sur le même principe que les conventions de gestion précédemment présentées. Mais elles concerneront spécifiquement des sites naturels à enjeux, enclavés dans les zones bâties ou situés en contexte périurbain. Elles seront assorties d'un important volet pédagogique, afin de sensibiliser la population résidant autour de ces espaces, et s'accompagneront d'une approche intégrée de la trame verte en ville (gestion différenciée des espaces verts et des jardins privatifs...). Pour maintenir ces espaces malgré la forte pression démographique qui les entoure dans la moitié nord de l'Essonne, il est en effet indispensable que les habitants soient impliqués et conscients des enjeux.

Aujourd'hui, le Conseil général de l'Essonne réfléchit aux moyens de sécuriser le foncier, le droit de préemption, les actes notariés lors de l'achat de terrains au titre des ENS, et de renforcer certaines clauses lors de l'attribution de financements à d'autres collectivités locales. Ce sont des pistes à explorer dans le domaine de la maîtrise foncière par acquisition, mais aussi dans le cadre des outils contractuels.

Le schéma qui vient d'être voté prévoit d'**allonger la durée de conventionnement**, qui sera désormais de 5 à 10 ans, renouvelable une fois de manière tacite ou expresse. Les durées totales iront donc de 10 à 20 ans. Une réflexion est également prévue avec les communes afin de définir la façon dont la vocation environnementale du foncier peut être sécurisée lorsque des conventions sont passées avec des propriétaires privés. Cette démarche implique par exemple la mise en place de **zones de préemption ENS** sur les espaces concernés. Au travers de **formations techniques**, le Conseil général souhaite également mieux organiser le transfert de compétences en direction du propriétaire. De manière exceptionnelle, pour les sites de grande taille, présentant un patrimoine écologique remarquable et sur lesquels s'exercent des activités traditionnelles (cynégétiques, sylvicoles...), les propriétaires pourraient être rémunérés en compensation de la gestion et de l'ouverture au public de leurs terrains. D'autres départements indemnisent certains propriétaires conventionnés, par exemple pour assurer la pérennisation d'espaces prairiaux. Ce principe d'une **rémunération potentielle** est nouveau en Essonne puisque les conventions conclues jusqu'à présent n'étaient jamais indemnisées. Ces modalités ne concerneront toutefois que certains grands sites à forte valeur écologique. Les détails juridiques de ce montage restent cependant à définir (contrats de droit privé).

Une autre question clé se pose dans le cadre de la politique des ENS : lorsque des zones de préemption ont été instaurées, il peut parfois se passer plusieurs années avant de pouvoir acquérir les terrains. En l'absence de mouvements fonciers, comment

assurer alors la pérennité des sites durant cette période intermédiaire pendant laquelle des dégradations peuvent être constatées ? Il y aurait peut être à réfléchir pour renforcer la portée réglementaire des zones de préemption qui couvrent de grandes surfaces (un million d'hectares au niveau national, 10 000 hectares en Essonne).

Corinne Podlejski, du CETE Méditerranée souligne qu'une dynamique récente consiste à redéfinir les stratégies foncières des départements et notamment les zones de préemption. Elle s'interroge sur le statut des territoires déjà acquis par les départements dans le cadre de la politique des ENS. Ces espaces relèvent-ils du domaine public ou du domaine privé ? Leur statut permet-il de revendre des espaces acquis anciennement et qu'il ne serait pas pertinent pour le département de conserver au vu de ses nouvelles stratégies patrimoniales ?

David Pecquet indique que cette question se pose effectivement pour plusieurs départements. Aujourd'hui, la plupart des conseils généraux se dotent d'un schéma départemental permettant d'affiner leurs politiques foncières. Il est important que les Départements puissent avoir la capacité de faire le « tri » parmi les terrains qui ont été achetés au fil des années, et se reconcentrer sur de nouveaux objectifs foncières. Ainsi, le Département de l'Essonne a identifié des périmètres de revente de terrains : il s'agit de petites parcelles, trop dispersées pour pouvoir y engager une gestion conservatoire, qui pourraient être rétrocédées en priorité aux autres collectivités locales.

Par ailleurs, les départements sont parfois interpellés sur la valeur patrimoniale des terrains qu'ils ont pu acquérir au fil des années. Sur ce sujet, il convient de rappeler que l'outil ENS, tel qu'il est défini par le Code de l'urbanisme, ne concerne pas uniquement des espaces remarquables d'un point de vue écologique. Il peut s'agir aussi de sites présentant un intérêt en termes de paysage, d'expansion des crues ou d'ouverture au public.

Concernant le statut de la domanialité des terrains acquis, il serait sans doute nécessaire qu'une clarification juridique soit effectuée. A partir de quel moment passe-t-on du domaine privé au domaine public ? Au moment de l'achat ? Au moment de la réalisation des premiers travaux ? Au moment de l'ouverture au public ? Le cadre réglementaire flou laisse la place aux interprétations locales. En Essonne, le Conseil général considère que le site entre dans son domaine public dès que les premières dépenses de remise en état y ont été engagées. A noter que la domanialité publique de ces terrains implique la passation de contrats précaires avec les éventuels utilisateurs de l'espace (exploitants agricoles...).

Christian Béranger, MEDEF, demande de quelle façon s'est organisée la relation entre le Département et la Région concernant la trame verte et bleue ?

La particularité de la Région Île-de-France est de disposer d'une Agence des espaces verts (AEV) : celle-ci intervient principalement sur des espaces mixtes (agricoles et naturels) en zone périurbaine (« ceinture verte de la région parisienne »). Pour sa part, le Département intervient préférentiellement sur des sites à enjeux écologiques forts, en évitant d'intervenir sur les espaces agricoles (l'outil ENS n'étant pas très adapté à un usage en contexte agricole). Cette répartition est informelle mais effective.

Lorsque le Conseil général de l'Essonne a élaboré son nouveau schéma départemental des ENS, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) était en voie d'émergence. Des échanges ont eu lieu en amont afin de caler spatialement l'action foncière du Département et de l'AEV. Un travail à l'échelle parcellaire reste cependant à effectuer lorsque les périmètres d'intervention foncière sont mitoyens.

Les départements ont l'habitude d'effectuer ce travail de concertation, dans le cadre de la délégation de leur droit de préemption ENS aux intercommunalités, aux communes ou à l'AEV. Dans la pratique, les différents niveaux de collectivités se concertent pour disposer de périmètres foncières complémentaires, en lien également avec les SAFER.

5. Les servitudes conventionnelles environnementales : utilisations actuelles et possibles à droit constant, **Jean-Jacques Sarlat**

Me Jean-Jacques Sarlat est notaire à Auch, spécialiste de droit rural et de l'entreprise agricole. Il représente le Conseil supérieur du notariat et a publié sur les utilisations possibles à droit constant des servitudes conventionnelles pour l'environnement⁵.

Les notaires agissent pour l'application juridique des volontés de leurs clients, à la fois comme accompagnateurs, comme traducteurs de la loi et comme instituteurs du droit. Me Sarlat témoigne donc en tant que praticien qui a été amené à réaliser des recherches sur les servitudes à la demande d'un de ses clients, agriculteur. Cet agriculteur d'origine américaine, célibataire sans enfant, a acquis une propriété rurale classique avec un corps de ferme et des terres de diverses natures d'environ 70 hectares qu'il exploite depuis une vingtaine d'années. Sensible à la protection de l'environnement, il avance en âge et

5 La servitude conventionnelle environnementale, dans La Semaine Juridique Notariale et Immobilière - 18 Février 2011 - n° 07

souhaite s'assurer que les efforts qu'il a déployés pour préserver l'environnement ne seront pas réduits à néant dans un futur proche, à l'occasion d'une vente ou en cas de décès brutal. Il ne souhaite pas que les contraintes liées à la préservation de l'environnement rendent sa propriété non viable. Il ne souhaite pas qu'elle devienne un musée, mais veut qu'elle demeure une exploitation agricole rentable.

Cet agriculteur a recherché lui-même des solutions. Il s'est d'abord dirigé vers les réglementations administratives actuelles (classement...), mais il s'est avéré que sa propriété ne contenait aucune espèce végétale ou animale d'un intérêt particulier et qu'aucune spécificité ne justifiait un classement. Les outils administratifs étant inopérants, il s'est tourné vers les outils juridiques de droit privé. Par ses origines, il avait entendu parler des « *conservation easements* » en application aux États-Unis, au Canada et en Suisse. Il a demandé à Me Jean-Jacques Sarlat s'il existait un équivalent français sous forme de servitude et il a aussi pris contact avec le conservatoire régional des espaces naturels, intéressé par la démarche.

Les premières recherches ne fournissaient aucune indication concrète pour savoir comment monter une servitude, mais donnent une idée du contexte juridique général. L'article 686 du Code civil français, qui définit les servitudes conventionnelles, a été promulgué le 10 février 1804 et est inchangé depuis. Il définit qu'« *il est permis aux propriétaires d'établir sur leurs propriétés, ou en faveur de leurs propriétés, telles servitudes que bon leur semble, pourvu néanmoins que les services établis ne soient imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, mais seulement à un fonds et pour un fonds, et pourvu que ces services n'aient d'ailleurs rien de contraire à l'ordre public* ».

En négatif, les servitudes ne peuvent donc pas être établies entre personnes. Cette disposition de 1804 se justifie visiblement en réaction à l'Ancien Régime, en rappelant les temps anciens de la féodalité et du servage. Cette base représente l'une des difficultés actuelles de la constitution d'une servitude environnementale. En positif, les servitudes ne peuvent être constituées qu'entre fonds : un fonds dominant, profitant de la servitude, et un fonds servant supportant la servitude. La servitude ne doit, par ailleurs, pas être contraire à l'ordre public. Ceci ne présente pas de difficulté particulière dans le cas des servitudes environnementales, dont il est difficile d'imaginer comment elles pourraient être contraires à l'ordre public.

L'article 687 du Code civil débute ainsi : « *Les servitudes sont établies ou pour l'usage des bâtiments, ou pour celui des fonds de terre* ». Cet article met en exergue la nécessité de l'utilité du fonds servant au profit du fonds dominant, ce qui engendre une autre difficulté.

Les difficultés rencontrées sont donc de deux ordres :

- **La création de deux fonds distincts.** Lorsque deux parties souhaitent s'entendre sur des engagements environnementaux ou qu'un propriétaire souhaite sécuriser la vocation environnementale ou agricole de son site, il n'existe pas forcément au préalable de fonds dominant. Il est donc nécessaire de le créer, en créant une pension. Un mauvais exemple très artificiel, tiré d'une annexe du rapport de COMOP fait état d'une donation d'une petite parcelle avec réserve d'usufruit pour la constitution du fonds dominant. La création du fonds dominant, lorsqu'il n'est pas préexistant, apporte une certaine fragilité. Il s'agit d'une difficulté de fait, mais pas d'une difficulté de droit.
- **Le lien d'utilité entre les deux fonds.** A priori, la **nature de la servitude** ne pose pas de problème particulier. Les servitudes « *in non faciendo* » (engagement à ne pas faire certaines actions dommageables) sont classiques. La jurisprudence s'est déjà prononcée en faveur de ce type de servitudes de droit privé, régulièrement utilisées en matière d'urbanisme. Quant aux servitudes dites « *in faciendo* », c'est-à-dire positives, elles ne sont pas interdites mais elles ne peuvent être qu'un accessoire des servitudes négatives. Si ce texte légal n'a jamais été modifié en 208 ans, c'est qu'il fonctionne très bien au moins en matière d'urbanisme. La difficulté va donc résider en priorité dans la justification du rapport de servitude entre le fonds servant et le fonds dominant. Le fonds dominant peut tirer un avantage de la non constructibilité d'un bien ou du fait de ne pas détruire un biotope situé à 500 mètres de ce fonds dominant. La jurisprudence a déjà accepté que les fonds servants d'un fonds dominant puissent être séparés physiquement. L'avantage pour le fonds dominant peut résulter d'un simple agrément. Toutefois, il faudra justifier de l'utilité du bien. Cette utilité peut être directe ou indirecte. Dans ce deuxième cas, tout dépendra de l'affectation du fonds dominant par son propriétaire et de sa relation avec le fonds servant, susceptible de justifier la servitude.

Les premières conclusions indiquent que, si rien ne semble s'opposer en droit positif à la constitution de servitudes conventionnelles environnementales selon les règles du droit privé français, la création d'un fonds dominant et l'affectation de ce fonds limitent très sérieusement les constitutions spontanées de servitudes conventionnelles environnementales. C'est ce qui se passe dans le dossier évoqué en introduction. Depuis déjà deux ans, les discussions portent sur le choix du fonds dominant : parcelle située au milieu de la propriété ou à l'entrée de celle-ci. Devant ces difficultés, le propriétaire envisage soit d'autres techniques juridiques, soit d'abandonner ce projet.

Rien en droit ne semble donc rendre impossibles les servitudes conventionnelles. Seules les conditions nécessaires et imposées rendent difficiles leur constitution. Les avantages réels de ces servitudes sont pourtant incontestables et en font un outil de premier plan pour la préservation de l'environnement :

- ▲ caractère perpétuel,
- ▲ souplesse d'utilisation,
- ▲ coût très faible,
- ▲ formalisme limité,
- ▲ caractère public (publication au bureau des hypothèques),
- ▲ complémentarité avec le bail rural.

L'amélioration de la loi de 1804 apporterait un avantage décisif. **Une création législative d'une catégorie spécifique de servitudes conventionnelles environnementales au profit, par exemple, d'organismes publics** dont l'objet est en rapport avec l'environnement (fondations, associations...), dispensant d'obligation de fonds dominant, permettrait de lever les montages artificiels et de provoquer, par cette nouveauté, un intérêt spécifique pour la matière. Il s'agirait d'une sorte de révélation pour les juristes et les citoyens sensibles aux problèmes environnementaux. Dans le langage moderne, cela reviendrait à « faire du buzz ».

D'autres techniques de droit privé sont envisageables, si l'on ne parvient pas à créer de servitude conventionnelle environnementale :

- ▲ la donation avec charges,
- ▲ la vente avec conditions de ne pas faire,
- ▲ le testament avec charge.

Ces trois solutions sont des techniques de droit privé. Par rapport à la servitude conventionnelle environnementale, les inconvénients sont que la charge n'est créée qu'à l'occasion d'un événement (donation, vente, décès...) alors que la servitude s'impose immédiatement. Ces charges sont techniquement plus difficiles à mettre en œuvre et sont plus instables, car limitées dans le temps et soumises à un contrôle plus étroit du juge.

Il n'existe pas de centralisateur de constitution de servitudes conventionnelles. A l'état actuel, ces servitudes sont rares mais, a priori, elles existent au moins au stade embryonnaire, car il s'agit souvent d'une annexe sous-jacente à un acte de vente. D'une manière générale, les outils de droit privé souffrent d'un manque de promotion en matière environnementale. Un coup de projecteur par la loi serait nécessaire.

Le débat entre participants porte notamment sur la différence entre servitude conventionnelle et servitude d'utilité publique. Les servitudes d'utilité publique n'impliquent pas l'existence d'un fonds dominant. Elles peuvent comporter des obligations de faire et des obligations de gestion et peuvent être utilisées, par exemple, dans le cas d'un ouvrage d'intérêt général (canalisations de service public d'eau et d'assainissement...).

Une participante se demande si la question n'est pas de savoir si deux personnes privées peuvent participer, via des servitudes, à la préservation de l'environnement. Le dispositif mis en place aux Etats-Unis implique deux personnes privées qui accordent leur confiance à ce dispositif de droit privé. En France, il n'est pas possible de parler d'une confiance absolue en la propriété privée. La personne publique est toujours au centre des débats.

Me Jean-Pierre Gilles, notaire, signale qu'une voie médiane existe peut-être entre la servitude d'utilité publique et la servitude de droit privé. Des prémices de cette voie médiane proviennent déjà des survivances de l'ancien droit, notamment des droits coutumiers au profit d'un groupe ou d'une collectivité. Les tribunaux reconnaissent des **servitudes au profit d'une catégorie de personnes**, comme pour la transhumance. Les troupeaux transhumants avaient le droit de passer dans les propriétés privées et n'étaient pas identifiés. Ces droits coutumiers survivent dans plusieurs régions, au profit d'habitants d'une commune par exemple (droit de prendre du bois pour faire du feu...).

Bernard Labat, de l'association Humanité-Biodiversité, note que des hybrides existent entre la convention de droit privé et la convention d'utilité publique. C'est le cas par exemple de la restriction d'usage conventionnelle au profit de l'Etat⁶. Ce système

⁶ En matière de sols pollués, la restriction d'usage conventionnelle au profit de l'Etat est une limitation du droit de disposer de la propriété d'un terrain. Cette limitation attachée à une parcelle consiste en un ensemble de recommandations, de précautions, voire d'interdictions sur la manière d'utiliser, d'entretenir, de construire ou d'aménager, compte tenu de la présence de substances polluantes dans les sols. C'est une convention passée entre le propriétaire et le représentant de l'Etat, dans laquelle le propriétaire consent à une restriction du droit de disposer de sa propriété. Pour informer durablement les propriétaires successifs d'un terrain pollué, ces règles ont vocation à être transcrites dans les documents habituellement consultés au

concerne surtout des repreneurs de terrains ou des opérations de réhabilitation suite à la présence d'une industrie polluante. Il s'agit de s'assurer que le repreneur ne fasse pas n'importe quel usage du terrain.

Selon **Florent Romagoux**, de l'Office national des forêts, l'écrit de Me Sarlat sur la servitude est venu à point nommé alimenter une recherche sur la compensation des atteintes à la biodiversité. La question se posait de savoir si un ouvrage public lui-même pouvait servir de fonds dominant vis-à-vis des parcelles qui accueilleraient les mesures compensatoires ou s'il était possible de n'acquérir que certaines des parcelles intéressantes en établissant des servitudes sur les autres sites écologiques concernés. Ces lectures ont permis de conclure qu'il était nécessaire de trouver un lien écologique et scientifique assez fort entre ces parcelles pour pouvoir créer cette servitude. Cette solution n'a pas été retenue et n'a donc pu être expérimentée ; l'acquisition ayant été préférée sur le site concerné. Par ailleurs, l'ONF utilise la vente avec charge : la vente des maisons forestières fait par exemple l'objet d'une charge pour la protection des chauves souris. La rédaction des clauses est gérée directement avec les notaires.

D'autres questions et témoignages portent sur le **lien entre fonds dominant et fonds servant**. Un fonds bénéficiant de la présence de certaines espèces dépendant en partie de l'existence d'autres milieux vitaux peut-il être reconnu pour établir une servitude ? Il s'agirait, par exemple, d'une espèce d'oiseau vivant sur un fonds dominant et dépendant d'une mare située à un kilomètre de distance. Est-il possible d'établir un lien de servitude entre les deux fonds ?

Me Jean-Jacques Sarlat indique que lien de servitude ne le choque pas et lui paraît assez clair. La question est plus compliquée lorsque ce lien est purement intellectuel. Dès qu'un lien physique est établi entre les deux fonds, ou qu'une espèce migre d'une parcelle à une autre, le lien de servitude peut s'établir. Il ne faut pas avoir peur de créer ces servitudes, même si aucune jurisprudence n'existe pour l'instant. Souvent, le choix est simple : la servitude conventionnelle ou rien. Il est nécessaire d'oser afin de faire progresser le droit en la matière. Cela n'empêche pas la réflexion et la mesure des risques pris, mais lors de la création d'une servitude, le seul risque couru est l'annulation de celle-ci. Cela n'a pas réellement de côté négatif ou dommageable.

Florent Romagoux confirme que, selon lui, toutes les voies sont à explorer : de l'acquisition foncière de terrains pouvant servir de compensation de biodiversité jusqu'à l'établissement de baux ruraux, des contrats *sui generis* s'apparentant à des contrats d'entreprise pour la restauration de zones humides sur des terrains agricoles... Des négociations doivent être menées avec les maîtres d'ouvrage et les opérateurs.

moment de l'acquisition ou de l'aménagement des terrains : la conservation des Hypothèques et les documents d'urbanisme tels que le plan local d'urbanisme (PLU) notamment.

C. Quelles alternatives à l'acquisition foncière pour mettre en œuvre la compensation écologique ?

1. Les besoins d'un aménageur, Anne Guerrero

Anne Guerrero est chargée de mission environnement et développement durable au sein de l'entreprise Réseau Ferré de France. Elle participe aux travaux du comité de pilotage national sur la séquence « éviter, réduire et compenser » les atteintes aux milieux naturels pilotés par le Ministère du développement durable.

Réseau Ferré de France est propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national. Sa mission est d'entretenir, moderniser, développer le réseau ferroviaire et en permettre l'accès. La mission de développement du réseau ferroviaire conduit à mettre en œuvre des mesures compensatoires aux atteintes à la biodiversité. On distingue deux catégories de projets :

- Les petits projets, qui restent proches des emprises ferroviaires existantes et dont l'atteinte à la biodiversité est extrêmement limitée dans l'espace. Ces projets ne posent donc pas vraiment de difficultés de compensation.
- Les grands projets, essentiellement les lignes nouvelles, pour lesquels le sujet de la compensation devient extrêmement prégnant. L'atteinte à la biodiversité y est à la hauteur de l'emprise de ces lignes nouvelles, même si la stratégie d'évitement est une constante sur tous les projets et à toutes les phases des projets du débat public à la réalisation.

Plusieurs procédures de compensation existent : les compensations liées au défrichement et les compensations écologiques.

- Les compensations liées au défrichement sont très cadrées et ces sujets sont relativement bien maîtrisés.
- Les compensations écologiques incluent plusieurs procédures (Natura 2000, loi sur l'eau, espèces protégées...). Cela génère une addition de procédures et de compensations écologiques qui peuvent prendre de l'ampleur, sans réelle visibilité en amont. Se posent des problématiques de maîtrise foncière et de temporalité.

Le volume de compensation constitue également une préoccupation. Le projet Tours-Bordeaux (300 kilomètres de long) comprend par exemple 5 000 hectares de compensation. La pression foncière est importante. Maîtriser le foncier sur autant d'hectares est très compliqué. Il est donc nécessaire d'anticiper. Les processus de conception d'un grand projet ferroviaire sont longs (10 à 20 ans) ; et lorsque une déclaration d'utilité publique (DUP) est requise pour ces projets, cette déclaration porte sur une bande de 500 mètres de large, ce qui est très supérieur à l'emprise réelle qui n'est pas connue précisément au moment de la DUP. Des inventaires écologiques sont réalisés jusqu'à la veille du chantier. Il est donc possible de découvrir des espèces au dernier moment, pouvant conduire à des ratios de compensation très importants dans certaines régions. Ces temporalités de procédures comportent donc plusieurs difficultés qui mettent un frein à certaines démarches. La visibilité est limitée, d'autant plus que les ratios de compensation ne sont pas forcément homogènes d'une région à l'autre. Cette visibilité dépend de beaucoup de facteurs, dont des facteurs humains.

Réseau Ferré de France travaille de plus en plus avec les SAFER, qui sont des partenaires privilégiés, de façon à pouvoir anticiper cette maîtrise foncière et constituer un fonds de réserve foncière au fur et à mesure que des terrains sont acquis, en particulier des terrains disposant d'un intérêt environnemental. Cette maîtrise foncière précoce est nécessaire pour saisir les opportunités mais difficile, car il faut anticiper alors que le projet n'est qu'au stade des études, qu'aucun financement d'investissement n'est attribué et d'autre part que l'on ne connaît pas encore le type de milieu dont le maître d'ouvrage aura besoin au regard des impacts à compenser.

D'autres sujets de préoccupations sont à noter, tels que la **gestion de la pérennité**, pour laquelle il est nécessaire de trouver des solutions, ainsi que l'**acceptation sociale** par le monde agricole, qui souvent a l'impression de subir une double peine. Les agriculteurs subissent à la fois l'emprise de l'infrastructure sur leurs terres agricoles, et ce qui est lié à la compensation. Des outils doivent être trouvés pour tisser un partenariat avec les agriculteurs.

Plusieurs procédés sont utilisés pour effectuer ces compensations écologiques. Des **acquisitions à l'amiable** sont réalisées en majorité, car les compensations ne font pas partie du périmètre de DUP, qui permet d'utiliser le principe d'expropriation. Des réflexions sont en cours afin de déterminer s'il est possible en pratique d'**insérer de la compensation dans la bande de DUP** et selon quelles modalités. Le droit semble le permettre mais la pratique est rare voire inexistante et par conséquent aucune jurisprudence n'existe. Une compensation a été exceptionnellement incluse dans la DUP sur un projet récent (accès alpins au Lyon-Turin) car le site de compensation était situé juste à côté de l'emprise ferroviaire et que sa localisation ne prêtait pas à ambiguïté. Dans d'autres cas, il apparaît difficile de le faire, d'autant que le type et la nature de la compensation ne sont pas forcément connus au moment de la déclaration d'utilité publique.

Après ces acquisitions à l'amiable, un **conventionnement** est réalisé pour la gestion de l'espace concerné. Les acquisitions peuvent se faire pour le compte de Réseau Ferré de France ou plus souvent pour le compte d'un organisme tiers qui a des compétences dans le domaine de la gestion des espaces naturels. Dans ce deuxième cas, une convention de gestion est signée entre l'organisme bénéficiaire du foncier et RFF. Il s'agit de conservatoires d'espaces naturels, de fédérations de chasse ou de pêche, de conseils généraux, du Conservatoire du Littoral... Ces conventionnements permettent d'effectuer le transfert de propriété, de préciser les objectifs à atteindre, de prévoir les travaux de génie écologique si nécessaire et les modalités de gestion et de suivi du site. Lorsque RFF est directement gestionnaire du foncier, il contractualise avec les exploitants agricoles. Ces contrats portent généralement sur une durée de 5 ans. Mais il est de plus en plus souvent demandé par les autorités décisionnaires de faire porter la durée de gestion à 25 ans (voire à 50 ans dans le cas des concessions), alors que les contrats conclus avec des exploitants sont liés à l'exploitation et non à la propriété. Ainsi, en cas de changement d'exploitant, le contrat devient caduc.

L'un des principaux problèmes rencontrés est la recherche de **terrains adéquats**. Il est très difficile de trouver les terrains permettant de compenser réellement le préjudice ou la perte de biodiversité. Si la maîtrise foncière n'a pas été anticipée, le délai disponible pour mettre en œuvre les mesures compensatoires est extrêmement court. Ce sujet provoque donc de grandes inquiétudes. Le volume de compensation est de plus en plus important, les engagements sont plus précis pour le maître d'ouvrage et les modalités de suivi plus contraignantes. RFF ne parvient pas à mettre en œuvre ces compensations sur certains projets, car l'entreprise ne parvient à disposer de la maîtrise foncière.

Selon RFF, les outils actuels sont insuffisants, RFF est donc très preneur d'outils lui permettant d'assurer ses engagements et est à la recherche de partenariats et de discussions destinés à faire évoluer la réglementation en développant de nouveaux outils alternatifs ou complémentaires à l'acquisition.

Les perspectives pourraient être par exemple de creuser la possibilité d'intégrer au moins certaines compensations dans la DUP. Cette mesure devra être utilisée avec beaucoup de précautions mais elle pourra être utile dans certains cas. D'autres possibilités à étudier seraient de pouvoir utiliser des servitudes de droit privé mais aussi de faire appel à des outils de protection réglementaire de l'Etat sur un site de compensation, une fois qu'il est réalisé et efficient, pour en assurer la pérennité. Ces réflexions pourraient même aller jusqu'à la création d'un droit de RFF à préempter des terrains : ce droit de préemption pourrait être délégué à un organisme de type SAFER. D'autres idées concernent la création de ZACCE (ZAC pour les compensations environnementales). RFF est ouvert à des idées innovantes, même si elles sont difficiles à mettre en œuvre à l'heure actuelle. Des réflexions préliminaires ont également fait émerger l'idée de création de réserves de compensation sur les terrains de RFF, qui est un propriétaire foncier important.

Pour **Marianne Rubio**, de l'ONF, l'objectif est de pouvoir intervenir au plus tôt dans les aménagements fonciers afin de pouvoir sécuriser les sites présentant un intérêt pour la compensation de la biodiversité. Lorsque l'ONF intervient pour la compensation, les aménagements ont souvent déjà été réalisés. Il est nécessaire de parvenir à synchroniser les démarches et de créer des synergies entre les différentes compensations.

2. Pistes de travail proposées par la Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricole, **Michel Thomas**

Michel Thomas est Sous-directeur Structures et Territoires à la Fédération nationale des syndicats d'exploitation agricole (FNSEA).

L'intervention de Michel Thomas s'inscrit dans le cadre de la réflexion menée au sein du Comité de pilotage national sur la mise en œuvre de la séquence « Eviter, réduire et compenser » les atteintes à la biodiversité, auquel la FNSEA participe. La sécurisation des engagements environnementaux à long terme étant souvent synonyme d'acquisition, la FNSEA a souhaité proposer une autre formule reposant sur la voie contractuelle.

La démarche de la FNSEA s'inscrit dans un souci de préservation du foncier agricole, non pas en vertu de considérations égoïstes, mais dans le but de conserver un potentiel de production agricole apte à répondre aux besoins alimentaires et sociétaux. Nourrir les populations est la vocation première des agriculteurs qui exercent leur métier, dans le respect des éléments naturels qui sont le support de leur activité. La FNSEA s'est donc montrée satisfaite du fait que les lois Grenelle de 2009 et 2010 et la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 aient pu fournir certains outils pour aboutir à une gestion plus parcimonieuse de l'espace agricole. La réflexion initiée par la FNSEA s'inscrit dans une logique de compensation écologique compatible avec le maintien d'une activité agricole.

Michel Thomas insiste sur la nécessité première d'éviter certaines emprises foncières liées aux aménagements ou, à tout le moins, de les réduire au maximum et de se montrer plus parcimonieux en termes de gestion de l'espace agricole. Dans le cas où des emprises foncières s'avèrent malgré tout inévitables et induisent des compensations écologiques, il faut garder en ligne de mire le souci de la préservation du foncier agricole. La FNSEA souhaite un juste équilibre entre les surfaces qui génèrent une

compensation et celles qui la portent. Les agriculteurs ont le sentiment de subir une double peine, de par l'emprise de l'infrastructure elle-même et de par la compensation.

A court ou moyen terme, la FNSEA souhaite aussi travailler sur la compensation agricole. Au-delà de l'indemnisation qui peut être versée à un agriculteur ; en tant qu'agent économique impacté par un ouvrage ; les emprises et compensations écologiques peuvent en effet avoir une incidence sur l'économie agricole globale d'un territoire.

Enfin, la FNSEA souhaite favoriser un partenariat agriculture/environnement, afin de parvenir à des mesures de compensation écologique consensuelles, ou pour le moins ayant fait l'objet d'une large concertation. Ce partenariat passe par un travail commun entre agriculteurs et environnementalistes (administrations publiques et associations), afin de rédiger des cahiers des charges pour les mesures compensatoires.

L'alternative proposée par la FNSEA à l'acquisition est la contractualisation entre un opérateur et un agriculteur. Les règles juridiques laissent penser qu'il serait possible d'établir un **contrat de prestation de services environnementaux sur une durée de 25 ou 30 ans**, voire plus.

La France a pour particularité que la majeure partie de ses surfaces agricoles est mise en valeur dans le cadre d'un faire-valoir indirect, le fermage. Les interlocuteurs concernés ne seront donc pas uniquement les **exploitants**, mais également les **bailleurs** qui mettent à disposition les terrains. La contractualisation opérée entre l'opérateur et l'agriculteur dans le cadre d'une compensation écologique sera soit bipartite, dans le cas où l'exploitant est propriétaire des terres, soit tripartite, lorsque les terres mises en valeur par l'exploitant sont la propriété d'un propriétaire bailleur. Par ailleurs, la compensation écologique apportera à la fois des restrictions au droit d'usage de l'exploitant, du fait des conditions et obligations qu'il aura à remplir, et des restrictions au droit pour le propriétaire de disposer de son bien, pour toute la durée du contrat.

Dans l'hypothèse où l'exploitant est également propriétaire, le contrat bipartite comporterait :

- Un volet où l'exploitant s'engagerait à respecter un cahier des charges, durant une durée déterminée, en contrepartie d'une rémunération annuelle des services environnementaux rendus. Le principe de rémunération annuelle semble le plus adapté : en effet, au vu de la longue durée des contrats, il est probable que plusieurs exploitants se succèdent sur un même terrain.
- Un volet concernant l'immobilisation du foncier pour une gestion écologique, également sur une durée déterminée, et en contrepartie d'une indemnisation annuelle.

Dans le cas où l'exploitant et le bailleur sont deux entités distinctes, le contrat tripartite comportera deux volets :

- un premier volet traitera des relations entre l'opérateur et l'exploitant agricole fermier. Il portera sur l'engagement de ce dernier de mettre en œuvre le cahier des charges défini,
- et un deuxième volet entre l'opérateur et le bailleur, portant sur l'engagement du propriétaire de donner à son bien une affectation écologique,

Moyennant, dans les deux volets, une indemnisation annuelle, et pour une durée déterminée.

Ce contrat tripartite viendra se superposer au bail. La mise à disposition du foncier devra être au moins égale à celle du contrat de prestation de service.

Pour s'assurer de la pérennité et de la bonne exécution du contrat sur une durée relativement longue, en prenant en compte les éventuels changements d'exploitant, de bailleur, voire d'opérateur, la FNSEA suggère que le contrat prévoie également une **clause de cession-reprise**. L'exploitant s'engagerait alors à obliger l'éventuel repreneur de son exploitation à reprendre également le contrat ; de même, en cas de vente du terrain par le propriétaire, l'**acte de vente** prévoira une contrainte environnementale sur le bien en question ; enfin, si l'opérateur venait à être repris par une nouvelle entité, une **clause de suivi** assurera que les rémunérations prévues au contrat continuent d'être versées. Toute modification des co-contractants devra être notifiée à l'ensemble des parties, et le repreneur sera automatiquement subrogé dans les droits et les obligations du cédant, qu'il soit exploitant, propriétaire ou opérateur.

Afin de s'assurer que toutes les obligations sont respectées, le contrat devra comporter des clauses pénales immédiatement applicables en cas de non-respect des engagements. Par ailleurs, une clause résolutoire sera prévue pour le cas où l'opérateur viendrait à disparaître.

L'opérateur chargé de mettre en œuvre la compensation écologique pourrait discuter de ce cahier des charges avec des représentants de la profession. La FNSEA souhaiterait en effet adopter une **approche globale**, afin que tous les éléments soient bien analysés, qu'ils soient agronomiques, économiques, sociaux ou autres. Elle préférerait cette solution à celle de contrats négociés au cas par cas par les propriétaires et exploitants.

Pour **Hervé Brulé**, deux options peuvent être appliquées. La première est une liberté totale dans le contenu du contrat, qui serait nourri de partages d'expérience, de remontées de bonnes pratiques, etc., choix qui permettrait de donner la parole aux diverses composantes professionnelles. La deuxième option, qui a été retenue en ce qui concerne le bail rural à clauses

environnementales, est celle d'un encadrement minimum de la définition des clauses ou des thématiques pouvant faire l'objet de clauses.

Martin Bortzmeyer, du Commissariat général au développement durable, évoque la question d'un accompagnement réglementaire, l'établissement d'un contrat de gré à gré se faisant ici en situation de forte dissymétrie entre les parties. En effet, l'opérateur étant soumis à une obligation de résultat, l'agriculteur sera sans doute en position de force dans la négociation et l'opérateur n'aura alors que le choix d'accepter ou non ses conditions. Dans le passé, alors qu'existait le risque d'un contrat inégal pesant à l'inverse sur les agriculteurs, et justement pour limiter cette dissymétrie, la profession agricole a obtenu que le bail rural soit encadré de façon stricte. Aujourd'hui, une contractualisation de gré à gré telle qu'on l'évoque risquerait d'augmenter fortement le coût supporté par l'opérateur. C'est un phénomène qu'on peut sentir avec les MAE : pour obtenir que les MAE soient contractualisées pour des surfaces significatives, des coûts beaucoup plus élevés pourraient sans doute être obtenus par les agriculteurs si le marché des MAE s'établissait librement. Dans le cas de contrats pour compensation environnementale, quel type de garanties contre les dérives de prix possibles la FNSEA pourrait-elle envisager, en associant éventuellement à cet encadrement l'Etat ou différentes organisations ?

Michel Thomas précise que les difficultés concernant les MAE proviennent plus de la faiblesse des moyens financiers qui y sont consacrés eu égard aux cahiers des charges imposés que d'un manque de volonté de la part des agriculteurs d'y souscrire. Pour ce qui est d'une éventuelle flambée des coûts, l'objectif de la FNSEA est de parvenir à établir un cahier des charges qui analyse de manière objective les surcoûts ou le manque à gagner pour l'exploitant, de façon à déterminer une compensation en proportion, et de pouvoir comparer cette compensation avec le coût d'une acquisition. L'objectif est d'assurer un équilibre financier pour les exploitants sans occasionner de surcoût pour la collectivité. La FNSEA estime que le contrat de prestation conclu sur cette base représentera, au final pour l'usager, un coût moindre que les acquisitions.

Pierrick Marion, de la DREAL Poitou-Charentes, témoigne de son expérience sur les MAE. Si les contrats de base ne présentent aucune difficulté, l'atteinte des objectifs en termes de préservation de la biodiversité nécessite des contrats à prestations environnementales élevées, dont les agriculteurs estiment parfois qu'elles ne sont pas suffisamment rémunérées par rapport à la contrainte subie. Par rapport à une maîtrise foncière, ces contrats n'assurent pas nécessairement le rétablissement ou le maintien de la biodiversité, puisqu'ils n'intéressent pas suffisamment les agriculteurs. Plus qu'aux moyens de financement, le problème est notamment lié au plafonnement du contrat. Il cite l'exemple du marais de Brouage, où, voilà plusieurs années, les propriétaires avaient trouvé plus avantageux de vendre leurs terrains au Conservatoire du littoral et d'en devenir locataires, le Conservatoire ayant établi le niveau des baux à prix coûtant. Le système permettait donc au propriétaire de retirer une ressource financière de cette vente, qu'il pouvait réinvestir sur sa ferme, tout en maintenant une prestation environnementale, et l'investissement du Conservatoire du littoral s'est avéré beaucoup plus rentable que ne l'aurait été le versement de primes tous les cinq ans. A contrario dans le Marais Poitevin, des contrats ont été signés et tous les cinq ans les opérateurs rencontrent des difficultés à honorer leurs engagements.

Michel Thomas indique que l'analyse de la situation économique d'une exploitation donnée peut conduire l'exploitant agricole à céder son foncier à un établissement public pour devenir fermier de celui-ci. Il doute néanmoins que le Conservatoire du littoral ou les autres autorités publiques concernées auront les moyens d'acheter l'ensemble des terrains nécessaires à la compensation écologique. Il ne l'estime d'ailleurs pas souhaitable conformément à ce qu'il a développé précédemment.

La suite du débat entre experts et praticiens a largement porté sur les principales différences entre les contrats proposés par la FNSEA et l'introduction de droits réels de type « servitudes écologiques conventionnelles » à durée déterminée. Les échanges ont notamment porté sur les avantages respectifs de ces outils et sur l'articulation, dans les deux cas, avec le bail rural.

Il en ressort notamment les points suivants :

- ✦ les deux types d'outils visent les mêmes effets ;
- ✦ le contrat de prestation de service est socialement plus acceptable ;
- ✦ les deux outils peuvent intervenir sur des durées déterminées, relativement longues, et peuvent prévoir une indemnisation ;
- ✦ les deux outils prévoient une transmission des clauses en cas de vente, changement d'exploitant ou d'opérateur, même si la transmission est plus compliquée en cas de contrat de prestation ;
- ✦ lorsque le terrain ne fait pas l'objet d'un bail, convenir d'une servitude rémunérée pourrait être techniquement plus simple et juridiquement plus clair, mais la servitude ne pourrait pas s'imposer facilement à un locataire existant et devrait certainement être négociée avec lui ;
- ✦ le contrat de prestation de service ne serait pas forcément moins coûteux sur la durée que l'acquisition (situation à examiner au cas par cas) ;

▲ la capacité du contrat de prestation de résister à l'urbanisation n'a pas été discutée mais mériterait d'être examinée⁷.

Les différences entre contrat de prestation de service et servitude conventionnelle indemnisée tiennent largement dans le rôle conféré au fermier éventuel, qui ne serait pas explicitement partie au contrat dans le cas d'une servitude conventionnelle environnementale. Toutefois, dans la pratique, celle-ci devrait s'articuler avec le bail rural, qui protège les droits de l'exploitant vis-à-vis de toute modification des conditions d'exploitation ou du bail. Il semble ressortir des échanges que, lorsque le bail est conclu antérieurement à la servitude, celle-ci ne pourrait s'appliquer sans l'accord du fermier titulaire du bail. En cas de conclusion d'un droit réel nouveau par le propriétaire, l'exploitant pourrait en effet demander à ce que la garantie des conditions du bail rural soit appliquée. En revanche, lorsque la servitude est instituée préalablement au bail, le fermier serait obligé de la supporter. En cas de mise en place d'une servitude conventionnelle environnementale pour une durée déterminée sur un terrain loué, des négociations devraient donc, dans la pratique, être menées à la fois avec le propriétaire et avec le fermier. D'autres pistes sont toutefois évoquées, comme la possibilité pour le fermier de faire jouer la garantie d'éviction si le propriétaire grevait le bien d'un droit réel. Il ne serait toutefois pas nécessairement avantageux pour le fermier de quitter l'exploitation.

Au-delà de ces questions liées à l'articulation avec le bail rural, la FNSEA précise que c'est le terme même de servitudes qui est difficilement accepté en milieu agricole.

Plusieurs juristes participants relèvent que le type de contrats proposé par la FNSEA pourrait être établi à droit constant, sans modification législative. Selon Benoît Grimonprez, la complexité du modèle proposé peut venir du fait qu'il ne soit pas du domaine du droit réel, qui pourrait permettre d'obtenir un résultat identique de manière plus simple. Maître Jean-Jacques Sarlat émet par ailleurs l'opinion que les conventions exposées rentrent dans des cadres juridiques relativement flous. Selon lui, les servitudes mettent en œuvre des mécanismes bien plus précis.

Michel Thomas convient, sur un plan purement juridique, qu'en cas de changement d'exploitant ou de propriétaire, la servitude offre sans doute de meilleures garanties en termes de suivi des engagements dans la durée et nécessite des démarches moins lourdes, mais la question se pose de son acceptabilité sociale. La proposition de la FNSEA fait suite à cette réserve. Elle repose sur l'idée que la contractualisation traduit le partenariat entre tous les acteurs d'un territoire alors que la servitude traduit la contrainte d'un acteur sur l'autre.

7 Une servitude conventionnelle « *non aedificandi* » permet de s'opposer à l'acte de construire.

D. Quels compléments à l'acquisition foncière pour préserver la qualité environnementale de zones à fort enjeu écologique ?

1. Pratiques et besoins : l'expérience du Conservatoire du littoral, Yves Colcombet

Yves Colcombet a été administrateur des Affaires maritimes ; il est aujourd'hui conseiller-maître à la Cour des comptes. Depuis 2010, il est directeur du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Le Conservatoire du littoral est un établissement public de l'Etat, créé en 1975 dans le but d'acquérir des terrains situés sur le littoral pour lutter contre l'urbanisation. La première mission du Conservatoire est donc de geler définitivement certains espaces afin d'éviter qu'ils ne soient artificialisés ou urbanisés, avant même toute considération de valorisation écologique. Le budget du Conservatoire s'élève à environ 50 ou 60 millions d'euros et est consacré pour sa majeure partie à ces acquisitions. Ce budget est en grande partie issu du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) des navires de plaisance qui s'élève à 40 millions d'euros environ aujourd'hui. Cependant, depuis 2012, le reversement de cette taxe au Conservatoire a été plafonné à 37 M€. Les autres ressources proviennent essentiellement de subventions de partenaires de l'établissement, apportées pour la réalisation d'opérations précises (agences de l'eau, collectivités territoriales).

La Cour des comptes a demandé à plusieurs reprises au Conservatoire d'engager une réflexion pour trouver des substituts à l'acquisition, dont le coût serait trop élevé. Les réflexions échangées au cours de ce séminaire s'appuient d'ailleurs sur une partie des conclusions de plusieurs études menées par le Conservatoire avec l'appui de professeurs de droit des universités ou de cabinets de conseil. La problématique posée par la Cour des comptes était identique à celle évoquée dans l'intervention précédente, à savoir : quelles sont les solutions les moins coûteuses pour préserver la nature ? Une telle réflexion amène rapidement à une comparaison économique avec le contrat de prestations, dont le coût sera récurrent, en tenant compte du fait que l'Etat puisse être amené sur le long terme à voir ses crédits de fonctionnement se réduire et à ne plus poursuivre ses engagements. Le principe de contrat semble donc moins à même de garantir une certaine pérennité, sauf dans le cas de contrats entre particuliers, où la rémunération est très clairement dépendante du respect des obligations.

Le Conservatoire du littoral peut en théorie renoncer à acquérir des terrains en se contentant de recevoir des servitudes, par exemple pour éviter la construction (servitude *non aedificandi*). Dans ce cas la mise en place d'une servitude vient altérer la propriété réelle. La démarche peut être légitime et fonctionnelle si elle est indemnisée ; le coût n'est donc pas nul et il peut n'être pas du tout négligeable. Il convient donc d'évaluer la contrepartie financière correspondante. Cependant, une servitude *non aedificandi* demeure une solution moins efficace que des mesures de gestion dynamique d'un espace naturel.

Dans le cadre des acquisitions, il est parfois plus avantageux pour les agriculteurs d'exploiter les terres appartenant au Conservatoire que d'en demeurer propriétaires. Le Conservatoire du littoral a mis en place récemment, en collaboration avec les syndicats agricoles et en particulier la FNSEA, une convention-type d'exploitation avec un barème de redevance modulé en fonction des contraintes environnementales convenues⁸. Lorsque le Conservatoire du littoral achète des emprises vouées à l'agriculture, il peut donc y faire évoluer les pratiques d'exploitation mais ces emprises demeureront des terrains agricoles, non urbanisables en tout cas. Dans le cadre d'un système plus faible (i.e. sans acquisition par le Conservatoire), ce maintien d'une activité agricole, même plus respectueuse de l'environnement, demeure plus facilement réversible vers un autre usage, vers l'urbanisation éventuellement et ne suffira pas forcément à assurer le maintien de la biodiversité.

Des démantèlements de droits réels ont été évoqués, dans les cas relativement rares où le Conservatoire achète certains biens au sein d'une propriété alors qu'un exploitant occupe les lieux à titre viager. Il est également possible d'imposer à l'usufruitier certaines restrictions dans son droit de jouissance dans l'acte d'acquisition. De telles pratiques existent et ne nécessitent pas de modifications du droit.

Yves Colcombet souligne que l'**acquisition** de terrains demeure la vocation du Conservatoire, opérateur de l'Etat, au sein d'un ensemble assez complexe de dispositifs de protection de la nature, dont le rôle spécifique reste indispensable. Des outils complémentaires peuvent se révéler nécessaires dans le cas où, ayant acquis des points-clés sur un très grand espace, à l'échelle d'un bassin versant par exemple, d'une baie, etc., le Conservatoire considère avoir réussi à protéger durablement ce

⁸ Puisque, s'agissant de domaines publics, le bail rural ne s'applique pas sur les terrains du Conservatoire du littoral. Ils sont régis par un système de redevances et d'autorisations conventionnelles d'exploitation entre l'agriculteur et le Conservatoire.

paysage mais souhaite donner plus de rayonnement à ce dispositif et **associer le reste du territoire** à la protection constituée en son cœur. Dans ce cas, il pourrait être pertinent de passer des contrats ou de créer des servitudes. Par ailleurs, le Conservatoire est en cours de révision de ses stratégies foncières, avec une volonté d'orienter ses moyens sur des points clés du territoire, afin de constituer des unités préservées à moindre coût sans léser les autres occupants du territoire. Des outils alternatifs peuvent également apparaître utiles dans le cadre d'un **processus d'acquisition à relativement long terme**, lorsque les propositions d'acquisition avec maintien de l'usufruit ne suffisent pas à intéresser les propriétaires.

Yves Colcombet invite Jean-Philippe Lacoste, délégué Normandie du Conservatoire du littoral, chargé de la réflexion sur la stratégie foncière du Conservatoire, à illustrer par quelques exemples concrets la façon dont celui-ci tente de mettre en place des dispositifs innovants.

Jean-Philippe Lacoste indique que le Conservatoire du littoral a, en effet, mené certaines expérimentations sur des dispositifs alternatifs à l'acquisition, dont la mise en place depuis une quinzaine d'années de **servitudes conventionnelles**. A titre d'exemple, ces servitudes représentent près de 800 hectares sur le département de la Manche, relevant aussi bien de collectivités que de propriétés privées. Ce dispositif semble stable, bien qu'aucun contentieux ne soit jusqu'ici venu le mettre à l'épreuve. Jean-Philippe Lacoste souligne toutefois qu'après un changement de majorité au sein de l'un des conseils municipaux ayant accepté de souscrire cette convention au profit du Conservatoire du littoral, la nouvelle équipe, qui avait conduit sa campagne électorale sur le refus du dispositif, a renoncé après des études juridiques poussées à attaquer la servitude en justice, ce qui semble confirmer sa solidité.

Ce dispositif présente cependant des limites, notamment du fait qu'il ne permet pas au Conservatoire du littoral d'investir de manière conséquente sur les territoires. Certains secteurs dunaires, par exemple, nécessitent des **investissements de restauration relativement importants**, qui ne sont pas envisageables dans le cadre d'une servitude conventionnelle, même si le propriétaire n'y voit aucun inconvénient, puisque le Conservatoire ne peut pas investir en dehors de ses propriétés et que les crédits qui pourraient y être consacrés sont donc imputés sur le budget de fonctionnement du Conservatoire du littoral. D'autres dispositifs de financement s'avèrent donc nécessaires pour ce type d'investissements. Par ailleurs, dans le cadre de ce dispositif, le Conservatoire du littoral ne peut se substituer aux propriétaires en ce qui concerne les **conflits avec des tiers**. Dans le cas de dégradations commises par le public ayant accès à ces domaines, par exemple, le Conservatoire ne sera pas en mesure d'intervenir. Enfin, le Conservatoire sera également dans l'incapacité de fonder des **contrats avec des tiers**, notamment avec les exploitants agricoles. Le propriétaire ayant consenti une servitude n'acquiert pas de droits supplémentaires dans une éventuelle négociation avec un tiers, agricole ou non. Le dispositif demeure donc encore imparfait, et le Conservatoire s'interroge sur sa pérennité, sachant qu'aucune succession de propriétaire n'a encore eu lieu, et que l'incertitude demeure quant à son acceptation ou non par les héritiers, d'autant que le dispositif est actuellement mis en place à titre gratuit, les propriétaires considérant que l'investissement réalisé par le Conservatoire en termes de suivi de gestion, de surveillance générale et de prise en charge de travaux compense la perte de jouissance d'une partie de leurs droits.

Un autre dispositif est également à l'étude. Il s'agit d'un **contrat privé sans servitude**, qui va être expérimenté avec un ensemble de propriétaires de territoires de chasse, très réticents à l'idée que le Conservatoire du littoral se porte acquéreur de leurs terrains mais ouverts à une discussion constructive sur des modalités de gestion positive, y compris de leur activité cynégétique. Le premier contrat est sur le point d'être signé.

Yves Colcombet souligne l'aspect essentiel de l'action foncière pour ancrer un dispositif solide autour duquel pourront se greffer des protections ou des orientations d'activité à une échelle plus large. Il évoque par ailleurs l'intérêt d'étudier les possibilités de **réorganisation foncière avant acquisition**, notamment dans une optique de remembrement environnemental, qui permettrait d'accroître les capacités de production écologiques via un partage des espaces. Il estime qu'il n'est pas toujours nécessaire de créer de grandes infrastructures pour optimiser la gestion de l'espace mais qu'il peut suffire de redistribuer le foncier, afin de faciliter la gestion écologique tout en laissant la partie productive fonctionner correctement.

Un participant demande quel est, au final, le dispositif le plus coûteux, puisque telle était la base de la réflexion impulsée par la Cour des comptes.

Yves Colcombet répond que la mesure qui pourrait se révéler la plus coûteuse serait d'appliquer l'indemnisation sur de grands espaces. Le Conservatoire du littoral assure à l'heure actuelle la maîtrise de 143 000 hectares. Un changement de modèle impliquerait d'y ajouter chaque année une surface de 2 500 ou 3 000 ha, voire plus, de territoires orientés vers la protection de la nature. Par ailleurs, il serait essentiel de s'assurer que les résultats produits par le nouveau dispositif sont au moins équivalents à ceux des acquisitions, ce qui supposerait un suivi très précis. Enfin, le Conservatoire fait évoluer les biens qu'il acquiert. S'il récupère, par exemple, une friche industrielle, il va y abattre les bâtiments inutiles, restaurer les voies naturelles de circulation de l'eau, etc. Il fait également évoluer les pratiques agricoles menées sur les terrains. Or, ce genre de changements est difficile à mettre en place de façon définitive dans le cadre d'un contrat, qu'il faudrait alors renouveler régulièrement. Le fait d'être propriétaire permet une plus grande maîtrise de ces évolutions. La contractualisation présente donc des avantages dans certains cas, mais n'apporte pas de garantie en matière de lutte contre l'urbanisation ou de propriété foncière définitive, qui sont les priorités du Conservatoire. Bien qu'elle ne soit pas la solution à tout, et qu'elle ne soit pas toujours pertinente, l'acquisition demeure un outil indispensable. Dans le cas où le Conservatoire prendrait la maîtrise de la

destinée d'un terrain sans l'acheter, les coûts engagés seraient au final probablement très proches des coûts d'acquisition, le Conservatoire dictant précisément ses pratiques à l'exploitant agricole. Quelques expérimentations sont en cours afin de juger des rapports économiques de l'une ou l'autre des formules, dont le résultat n'est pas évident. La demande de la Cour des comptes ne porte d'ailleurs plus aujourd'hui sur l'adoption d'outils alternatifs à l'acquisition, mais simplement sur l'étude d'outils complémentaires, sans remettre en question le dispositif de fond. Pour limiter et améliorer l'urbanisation, la seule solution est de mettre en place des freins qui soient aussi puissants qu'elle, ce qui passe par du droit réel.

2. Pratiques et besoins : l'expérience de la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, **Pascal Danneels**

Pascal Danneels est Directeur des actions territoriales à la Fédération des Conservatoires d'espaces naturels.

La France compte 21 conservatoires régionaux et 8 conservatoires départementaux d'espaces naturels. Les conservatoires d'espaces naturels (CEN) sont des structures associatives de loi 1901, ou 1908 pour celui d'Alsace-Moselle. Les lois Grenelle prévoient pour ces conservatoires un agrément par l'Etat et la Région sur leurs missions propres de conservation et de gestion. Les conservatoires interviennent sur des sites présentant des enjeux de biodiversité, en portant une attention particulière aux corridors écologiques et à la nature ordinaire, et en mettant en avant une volonté d'implication sur les territoires, d'animation territoriale, de recherche de partenariats et de complémentarité avec les pouvoirs publics.

L'action foncière des conservatoires se fait par voie amiable et concertée. Elle peut passer par des droits réels : à travers la propriété ou le bail emphytéotique, auquel les conservatoires ont fréquemment recours. Dans les cas d'acquisition, les conservatoires peuvent assurer eux-mêmes le portage du foncier, ou chercher des montages dans lesquels la collectivité sera le destinataire final. Il est par exemple fréquent qu'une commune ou une collectivité se charge de l'acquisition d'un terrain, dont elle confie la gestion au conservatoire par le biais d'un bail emphytéotique de 99 ans, ce type de montage garantissant sur le long terme à la fois le foncier et sa gestion.

Les conservatoires ont également recours à des droits d'usage, via des contrats de location ou des conventions. L'enjeu est toujours de préserver un site naturel et de mettre en place une relation avec les usagers sur la base d'un plan de gestion, notamment avec les agriculteurs, puisque les conservatoires interviennent beaucoup sur des milieux ouverts, zones humides et pelouses, fréquemment utilisés par ces derniers. Les conservatoires ont ainsi établi des partenariats avec plus de 900 agriculteurs, à travers des contrats très divers, dont 56 baux ruraux à clauses environnementales, démarche encore à un stade expérimental.

Le réseau des conservatoires compte 2 374 sites, couvrant un total de 131 000 ha, dans la plupart des régions et départements. L'acquisition foncière concerne 7,3 % de la surface gérée et les baux emphytéotiques 10 %, le reste des sites étant géré sur une base conventionnelle. Les acquisitions totales ou partielles concernent tout de même 744 sites, soit 31 % de sites maîtrisés. En tenant compte des baux, 835 sites sont concernés, soit 39 % des sites d'intervention. Les conservatoires disposent donc d'une maîtrise forte au niveau foncier dans 39 % de leurs sites, ce qui, à défaut d'une maîtrise totale des territoires, leur offre une crédibilité et constitue un levier pour des actions ultérieures.

37 % des sites d'intervention des conservatoires bénéficient d'un statut de protection, qu'il s'agisse d'un classement en espaces naturels sensibles (ENS), en arrêté de protection de biotope (APB), en réserves naturelles ou autre. Plus de 50 % des sites se situent en zone Natura 2000. Donc, au-delà des 7,3 % de terrains maîtrisés en acquisition, les Conservatoires d'espaces naturels disposent de garanties d'une certaine pérennité sur plus de 50 % de leurs sites, même s'ils ne les maîtrisent pas intégralement. Un des postulats de départ des conservatoires privilégiait l'acquisition des terrains d'intervention, mais la réalité des territoires et des partenariats a fait évoluer cette optique et mené à une diversification des modes d'intervention.

Au final, l'acquisition reste pertinente pour les CEN, en particulier sur des sites à forts enjeux, permettant d'obtenir un véritable ancrage et une crédibilité auprès des acteurs impliqués. En dehors de l'acquisition, d'autres outils fonciers sont utilisés. Les Conservatoires d'espaces naturels souhaitent reconnaître la place des acteurs de terrain et les approches contractuelles permettent d'impliquer ceux-ci avec une certaine souplesse. Malgré leur durée limitée, à cinq ans par exemple, les partenariats sont la plupart du temps reconduits, et permettent donc également d'inscrire les actions dans la durée. Les contrats ou conventions passées avec des propriétaires ou exploitants sont la plupart du temps établis à titre gratuit.

Qu'il s'agisse d'acquisitions ou de conventions contractuelles, les conservatoires ont à la fois un rôle d'animation auprès des propriétaires et de coordination entre les divers acteurs et dispositifs impliqués.

La Fédération nationale des Conservatoires d'espaces naturels mène actuellement un travail de réflexion sur ces conventions, notamment sous l'angle juridique. Certains conservatoires développent des **conventions d'assistance technique** : dans certains cas, un conservatoire peut maîtriser un site, par exemple une tourbière et ses abords, sans pour autant vouloir établir de contrats très lourds sur les zones périphériques. Dans ce cas, il peut passer un accord avec les propriétaires des terrains concernés pour leur fournir une assistance et des conseils, qui leur permettront éventuellement de poursuivre par eux-mêmes les travaux et le suivi sur le site. Les conventions d'assistance technique se sont particulièrement développées sur les zones

humides, notamment sur le bassin Adour-Garonne, et s'étendent actuellement à d'autres milieux et à d'autres bassins. Cette forme d'implication des propriétaires peut également permettre une certaine durabilité. On peut noter également l'implication des Conservatoires de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées dans un **programme LIFE sur l'intendance du territoire**, qui permet de mener une réflexion sur les engagements volontaires des propriétaires avec les gestionnaires.

Les **servitudes conventionnelles** sont relativement peu utilisées. Toutefois, deux cas peuvent être mis en avant : celui cité par Me Sarlat, qui ne s'avère pas le plus simple au vu du site et des actions envisagées, et un autre sur une vallée montagnarde en Rhône-Alpes, sur un site de zone humide, dont le conservatoire possède 5 des 6 hectares, tandis qu'une servitude existe sur l'hectare restant. Le système semble fonctionner, mais il s'agit du seul exemple connu qui puisse être mis en avant.

Les conservatoires mènent également une réflexion sur les cas de parcelles complexes, dont il ressort un certain constat d'impuissance. Les **associations syndicales autorisées** sont une option envisageable, mais peu employée. Le morcellement des terrains peut également apparaître comme un facteur positif en termes de préservation, puisque aucun projet d'envergure ne peut y être mené.

Par ailleurs, les conservatoires se soucient de la prise en compte des sites dans les **documents d'urbanisme**, afin qu'ils puissent bénéficier de mesures de préservation.

Enfin, des réflexions sur les dispositifs fonciers ont également été menées dans le cadre d'une étude conduite en collaboration avec la Fédération des parcs sur la mise en œuvre des outils contractuels dans le cadre de la trame verte et bleue (TVB)⁹, dont il est ressorti que de nouveaux outils n'apparaissent pas forcément nécessaires dans l'immédiat. Les conservatoires d'espaces naturels de Rhône-Alpes ont également produit un cahier technique très illustrés sur la palette d'outils disponibles pour assurer la maîtrise foncière ou d'usage dans les espaces naturels¹⁰.

En conclusion, les principaux enjeux auxquels sont confrontés les conservatoires d'espaces naturels sont :

- le besoin de **garanties sur le long terme** en ce qui concerne les acquisitions, notamment pour les mesures compensatoires ;
- la possibilité d'engagements à long terme sur des sites ou enjeux prioritaires, avec dans certains cas une articulation à trouver avec des mesures réglementaires;
- l'**incitation à l'engagement volontaire** des propriétaires dans la démarche de préservation des sites ;
- les dispositifs à mettre en place lorsque des usages existent sur de nouveaux sites à préserver ;
- la **dimension financière**.

Pierre Beaudesson, du Centre national de la propriété forestière (CNPF), souligne l'importance que revêt l'implication des propriétaires, mise en avant par Pascal Danneels dans son intervention. Selon lui, l'implication d'un propriétaire peut provoquer un **effet d'émulation** chez les propriétaires de terrains voisins. Il tient par ailleurs à rappeler que des alternatives à l'acquisition existent pour éviter l'urbanisation. En matière de gestion forestière, par exemple, le Code forestier comporte des règles rigides en la matière, et le classement en espace boisé classé permet d'empêcher l'urbanisation d'un site sans avoir à en faire l'acquisition. Il indique par ailleurs que les forestiers ont dénombré 60 à 70 zonages existant actuellement en France, tous susceptibles d'affecter la propriété forestière, et émet l'avis qu'avant de songer à en créer un nouveau il serait bon de supprimer ceux qui sont devenus inutiles, cette accumulation s'avérant néfaste pour la gestion des milieux.

Hervé Brulé précise qu'il ne faut pas confondre zonage et outils, mais que la simplification est toujours un objectif louable.

Pierrick Marion, de la DREAL Poitou-Charentes, rappelle, qu'à la sortie de la seconde guerre mondiale, l'Etat s'est engagé dans une lutte contre l'érosion des côtes, la progression des dunes, etc., via une politique basée essentiellement sur la maîtrise foncière, qui a notamment mené à la création des Forêts domaniales du littoral. Face au risque de destruction de villages par le sable, l'Etat a souhaité se substituer aux propriétaires qui ne prenaient pas les mesures nécessaires pour sécuriser la côte. Le Marais Poitevin a notamment bénéficié de fonds publics extrêmement importants, dans le cadre des schémas d'aménagement des marais de l'ouest, entre autres. Un processus de réhabilitation de 10 000 hectares de ces marais a aujourd'hui été engagé, avec la maîtrise foncière comme unique option, mais en l'absence d'outils adéquats pour la mettre en œuvre, comme peut l'être le Conservatoire du littoral en ce qui concerne la bande littorale, la DREAL rencontre des problèmes de gestion, du fait qu'elle demeure tributaire des systèmes d'aides agricoles pour inciter les agriculteurs à convertir leurs activités. Or, si le passage de l'herbe au maïs a été aisé à opérer, notamment du fait des larges subventions qui avaient été accordées, le chemin inverse s'avère bien plus complexe. Si l'ONF dispose des moyens nécessaires pour protéger les côtes par des opérations de

⁹ Etude sur les outils de nature contractuelle au service de la Trame verte et bleue, janvier 2010

http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/upload/doc_telechargement/grandes/Etude%20TVB%20outils%20contractuel%20final.pdf

¹⁰ La maîtrise foncière dans les espaces naturels ; Conservatoire d'espaces naturels Rhône-Alpes, 2012

http://cerfra.org/content/media/document.php?id_document=261&id_format=1

reboisement, aucun outil n'est prévu pour la réhabilitation des zones humides. Le CREN de Poitou-Charentes dispose certes de moyens importants, car il est soutenu depuis sa création par le Conseil Régional, mais ne parvient pas à acquérir des surfaces de terrains suffisantes, seuls 750 hectares ayant été achetés en 10 ans. Pierrick Marion estime donc que l'existence d'un opérateur foncier serait nécessaire pour mener à bien des opérations de réhabilitation sur de vastes espaces.

3. Les propositions de la Société française de droit de l'environnement, **Gilles Martin**

Me Gilles J. Martin est avocat au Barreau de Nice et Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Nice Sophia-Antipolis et à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est Président Honoraire de la Société française pour le droit de l'environnement et Secrétaire général de l'Association européenne de droit de l'environnement. Il a présidé la Commission d'expertise pour l'élaboration du Code de l'environnement et rédigé la partie juridique du rapport du Centre d'analyse stratégique sur l'évaluation économique de la biodiversité et des services écosystémiques. Il travaille notamment sur le lien entre droit des marchés et droit de l'environnement.

Pour Gilles Martin, il faut multiplier les outils juridiques disponibles : la « juridiversité » est aussi importante que la biodiversité. Les difficultés rencontrées par le droit français dans le traitement des sujets environnementaux tiennent, selon lui, à deux difficultés.

La première est sa rigidité, la lourdeur et le manque de souplesse des outils qu'il propose, à savoir la réglementation de police unilatérale, l'acquisition et le zonage. Bien qu'ils puissent s'avérer utiles dans de nombreux cas, ces trois outils sont jugés insuffisants.

La deuxième est l'opposition entre droit privé et droit public, assortie d'une grande confusion sur les concepts et techniques utilisés. Cette confusion est parfaitement illustrée par l'exemple des servitudes. Certains acteurs se braquent à la simple évocation de ce concept, du fait qu'il leur évoque les servitudes d'utilité publique, imposées, généralement non indemnisées, et qui ne sont pour la plupart qu'une forme de réglementation de police.

Gilles Martin souhaite présenter l'idée d'une nouvelle **servitude conventionnelle**, aboutissant à donner à celui qui la détient un droit réel. Rien ne semble interdire dans le droit actuel l'utilisation des servitudes conventionnelles pour des motifs environnementaux, ainsi que l'a évoqué Me Sarlat, mais tout contribue à l'empêcher. La proposition d'introduire de nouveaux types de servitudes conventionnelles, plus opérationnelles, n'est pourtant pas récente.

En 1994, le Congrès des notaires de France s'intitule « De la contrainte au contrat ». La servitude conventionnelle y est brièvement évoquée.

En 1997, un premier rapport de la Société française du droit de l'environnement (SDFE) propose une servitude contractuelle environnementale, sans qu'une suite ne soit donnée.

En 2004, le Ministère de l'environnement demande à la SFDE de rédiger une étude sur le sujet, suite à laquelle la servitude contractuelle environnementale aurait pu être intégrée dans la loi d'orientation agricole. Gilles Martin cite à ce propos un article de la revue *Etudes foncières* daté de 2005 : « Dans le cadre d'un projet de loi d'orientation agricole, le Ministère de l'écologie et du développement durable propose la création d'une servitude contractuelle environnementale, qui peut être établie au profit d'une personne morale de droit public ou au profit d'une association agréée pour la protection de l'environnement. La désignation d'un fonds dominant n'est plus nécessaire, et dans le cas d'un bail rural, l'accord du preneur est obligatoire. » L'idée est de remplacer l'exigence du fonds dominant par l'existence d'une personne morale – collectivité locale, établissement public spécialisé ou association agréée pour la protection de l'environnement – qui pourrait être titulaire de la servitude. Cette disposition a cependant été abandonnée du fait des oppositions rencontrées.

En 2008, le Ministère de l'environnement demande à nouveau à la SFDE d'exposer ses idées concernant la servitude contractuelle environnementale à l'occasion des travaux du comité opérationnel sur la Trame verte et bleue, issu du Grenelle de l'environnement. Gilles Martin a produit un nouveau rapport sur le sujet, en prenant en compte les remarques faites précédemment. Cette nouvelle proposition a été annexée au rapport du comité opérationnel, mais n'a pas été intégrée aux dispositions de la loi Grenelle 2. Toutefois il a pu observer une certaine évolution des esprits au sujet de la servitude contractuelle environnementale.

Il s'agirait d'une servitude conventionnelle, qui créerait cependant un droit réel. Le terme « conventionnelle » signifie qu'elle repose sur la **volonté des acteurs** – à l'inverse des servitudes administratives – et que ses modalités sont définies par ces mêmes acteurs. Le droit créé est cependant considéré comme réel, car attaché non à la personne mais au bien, et suivant ce bien en cas de changement de propriétaire.

Ainsi que l'ont souligné Jean-Jacques Sarlat et Benoît Grimonprez, l'utilisation des servitudes conventionnelles existantes pour des motifs environnementaux rencontre deux obstacles dans le droit français actuel. Le premier est l'obligation d'avoir un fonds dominant, dont l'intérêt doit être avéré, et un fonds servant. Le second est que la servitude ne permet pas de mettre en œuvre des obligations positives, si ce n'est accessoires.

Selon Gilles Martin, ces deux verrous ne sont pas immuables. Il s'agit tout d'abord d'en connaître l'origine, remontant à la Révolution française, à savoir la crainte de la féodalité. L'imposition de charges sur un fonds au bénéfice d'une personne, assimilable aux droits dont bénéficiaient les seigneurs, et l'imposition à un fonds de charges positives, rappelant le servage, ont été proscrites en 1804. Gilles Martin estime que le risque de retour à la féodalité n'étant plus d'actualité, les craintes face à ce

dispositif ou à son amélioration doivent être dépassées. Les droits américain, canadien, ou encore suisse ont admis ce type de servitudes, ou contournent les règles qui les interdisent. Gilles Martin a donc émis l'idée de réviser les articles 637 et 686 du Code civil, idée reprise dans la proposition de loi évoquée plus tôt.

Les principales réserves exprimées sur cette proposition sont relatives au fait qu'elle conduirait à modifier le droit des biens, inchangé dans ses textes fondamentaux depuis 1804. Cependant, au cours des années, le droit de la famille, le droit des contrats et le droit de la responsabilité ont été réformés ou sont en train de l'être. Pourquoi ne serait-il pas également possible de réformer le droit des biens ? Cette réforme se heurte au mur qu'est le droit de la propriété, mais l'exemple du droit suisse montre qu'il est possible de faire ce pas. Une proposition de loi a d'ailleurs été préparée (mais non déposée) à l'Assemblée Nationale en 2011, par Jean-Paul Chanteguet, Geneviève Gaillard et les membres du groupe socialiste-radical, en vue d'introduire la servitude écologique dans le droit français.

Pour renforcer l'acceptabilité sociale de ce type de dispositif, il a été suggéré de trouver un autre terme que celui de servitude. Les Suisses ont adopté le terme de « **charge foncière** », qui, en droit français, correspondrait à « **obligation réelle** » ou « obligation *propter rem* », c'est à dire une obligation portant sur un bien. La proposition de la FNSEA, bien que préférant la qualification de « contrat de prestation de service », qui évoque moins la notion d'obligation, présente, selon Gilles Martin, de nombreuses similitudes avec le dispositif proposé, à la réserve près qu'elle ne crée pas un droit réel, mais une simple obligation personnelle.

La notion d'obligation est en principe créatrice d'une relation personnelle, c'est-à-dire qu'elle s'impose à une personne au bénéfice d'une autre personne. Toutefois, il existe dans le droit français des **obligations attachées** non à une personne mais à **un bien**, lorsque seul le propriétaire de celui-ci peut en assurer l'exécution en nature. L'exemple le plus connu est celui du bail : en cas de vente d'un appartement en cours de location, le nouveau propriétaire sera tenu de garantir les droits du locataire ; de même, si l'ancien propriétaire fait partie des copropriétaires initiaux ayant négocié le règlement de copropriété, le nouveau propriétaire devra respecter ce règlement. En matière d'assurance également, le contrat attaché à un appartement passe au nouveau propriétaire si celui-ci ne le résilie pas. Le droit français comporte donc des exemples, dans des domaines très divers, de droits qui ne sont pas attachés à la personne, mais à la chose, et une telle notion pourrait donc être introduite sans difficulté dans le **Code de l'environnement**, ce qui éviterait de modifier le Code civil. L'introduction d'un nouveau type d'obligation attachée au bien répondrait, dans la pratique, aux mêmes objectifs qu'une servitude conventionnelle environnementale.

L'obligation réelle à vocation environnementale pourrait par exemple être définie par le texte suivant : « *Il est permis aux propriétaires de contracter, en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires successifs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations sont acceptées au bénéfice d'une collectivité, d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé agréée pour la protection de l'environnement, en vue du maintien, de la conservation, de la gestion ou de la restauration d'un espace naturel ou d'éléments de la biodiversité. Toutefois, le propriétaire qui a consenti sur son fonds un bail* » – rural, par exemple – « *ne peut, à peine de nullité absolue, accepter de telles obligations réelles environnementales qu'avec l'accord préalable et écrit du preneur. L'inexécution de telles obligations réelles par le débiteur se résout, au choix du créancier, en une exécution forcée en nature ou en dommages et intérêts.* »

La question de la **durée** d'une telle servitude ou obligation réelle se pose. Une servitude réelle est en général perpétuelle. Cependant, il existe des servitudes conventionnelles à durée déterminée. La durée pourrait donc être laissée à la disposition des parties, ou fixée à un niveau minimal par la loi, cette deuxième option semblant plus adaptée à une servitude ayant pour objectif la protection ou la gestion d'un milieu naturel, pour laquelle une durée trop courte aurait peu de sens. Une option possible serait celle d'une durée minimale assez courte, dont l'allongement serait assorti de certains avantages fiscaux, dans l'optique d'inciter les propriétaires à avoir recours à cet outil, bien que l'établissement de nouvelles niches fiscales ne soit pas à l'ordre du jour. Si ces obligations réelles, ou servitudes, comportent des obligations de faire, il paraît normal qu'elles donnent également lieu à une rémunération. En dehors des difficultés éventuelles posées par cet aspect financier, il n'existe pas, selon Gilles Martin, d'obstacle majeur à la mise en œuvre d'une servitude conventionnelle environnementale ou obligation réelle, autre que des réticences idéologiques.

Selon lui, les véritables difficultés se situent dans l'**articulation** de ces servitudes **avec d'autres outils ou d'autres contrats**, notamment avec les documents d'urbanisme. Certains services de l'Etat ou collectivités locales s'inquiètent par exemple de savoir si l'application d'une servitude sur 30 ans à un terrain empêchera la collectivité publique de prendre des mesures venant contredire cette servitude. Gilles Martin admet que l'articulation des servitudes avec le droit de l'urbanisme demeure une vraie difficulté, à propos de laquelle deux conceptions s'opposent. La première est de considérer que la réglementation de l'urbanisme est supérieure aux conventions entre particuliers, puisqu'elle représente l'intérêt général, auquel cas il n'existe plus aucune sécurité concernant la servitude. La deuxième est de considérer, à l'inverse, que le droit de l'urbanisme doit s'accommoder des situations qu'il rencontre sur le terrain. Dans ce cas, il doit composer avec les servitudes comme il le fait avec d'autres contraintes existantes. Gilles Martin indique qu'il s'agit là d'un débat de nature presque politique, auquel il ne peut apporter de solution. Il estime personnellement qu'il faut donner aux propriétaires ou aux exploitants le sens de leurs responsabilités

L'autre difficulté réside dans l'articulation avec d'autres contrats ayant pour objet le même bien, tels qu'un bail rural, emphytéotique ou à construction. La seule solution juridiquement envisageable serait d'exiger l'intervention du preneur et de demander son acquiescement.

Se pose enfin la question du **contrôle** de l'exécution des obligations contenues dans la convention créant la servitude, ou l'obligation réelle. La servitude conventionnelle environnementale aurait le grand mérite d'obéir à la loi des parties, son exécution pouvant être forcée par un juge.

Gilles Martin conclut donc en affirmant que la flexibilité, la « juridiversité », la souplesse et l'imagination sont peut-être les outils qui s'avèreront les plus utiles.

Carole Zakine, de l'association SAF-Agriculteurs de France, évoque un colloque tenu la semaine précédente à Aix-en-Provence, qui a traité en grande partie de servitudes environnementales, et au cours duquel sont intervenues des associations américaines de *land trust*. Ces associations ont indiqué qu'aux Etats-Unis, pour éviter les difficultés liées à la perpétuité des conventions, des **clauses de révision** ont été mises en place, permettant ainsi d'adapter le contenu des servitudes à l'évolution des milieux, des pratiques, des connaissances, etc. En outre, le **contrôle** est assuré par des organismes tiers, notamment par le biais de la certification. Elle précise également que, selon elle, le terme de servitude environnementale devrait dans certains cas être remplacé par celui de servitude agro-environnementale. Le fait de donner à ces outils juridiques une double finalité agricole et environnementale leur permettrait sans doute d'être mieux acceptés, en introduisant une notion de conciliation des intérêts.

Benoît Grimonprez demande à Gilles Martin s'il estime nécessaire de déterminer dans le détail le régime juridique de l'obligation réelle qu'il propose de créer, ou s'il suffit de s'inspirer du régime des servitudes. Benoît Grimonprez souligne que le sujet relève à la fois de la servitude et de l'usufruit et demande si les juges devraient interpréter cette obligation par rapport aux dispositions existantes, ou s'il faudrait forger un nouveau régime.

Selon **Gilles Martin**, il existe déjà dans le droit français des exemples d'obligations réelles, et qu'il s'agit là du régime qui devrait s'appliquer. Toutefois quelques différences existent avec les servitudes : par exemple, dans le cas d'une obligation *propter rem*, la question des actions possessoires ne se pose pas, tandis que c'est le cas pour une servitude. Selon Gilles Martin, il ne serait toutefois pas nécessaire de créer un nouveau régime juridique, le régime existant pouvant servir de ligne directrice, et la jurisprudence venant finir de définir le cadre appliqué.

Elen Lemaître-Curri demande si l'obligation réelle et la servitude conventionnelle environnementale pourraient présenter les mêmes garanties que la servitude de non construction¹¹ vis-à-vis de l'urbanisation, et contribuer ainsi à la préservation du foncier agricole et naturel.

Gilles Martin confirme que, si les clauses de la servitude conventionnelle ou de l'obligation réelle prévoient la non-construction, ces outils résisteraient à l'urbanisation. Même si le terrain devient constructible, celui qui s'est engagé à ne pas édifier sur ce terrain est tenu de ne pas le faire. Le titulaire d'une servitude *non-aedificandi* peut ainsi demander la démolition du bien construit et peut même faire jouer l'action possessoire pour interrompre la construction. Concernant l'obligation réelle, Gilles Martin rappelle les termes de sa proposition : « *L'inexécution de telles obligations réelles par le débiteur se résout, au choix du créancier, en une exécution forcée en nature ou en dommages et intérêts.* » Gilles Martin souligne par ailleurs que s'agissant d'obligations négatives, passives, il s'avère plus simple de continuer à les respecter malgré une réglementation qui vient les contredire que dans le cas d'obligations positives. Yves Colcombet souligne l'importance de la sanction pour donner une solidité finale au dispositif.

Les débats entre participants ont aussi porté sur la **rémunération de la servitude ou obligation réelle**. La servitude doit-elle être rémunérée ? Cette rémunération doit-elle être ponctuelle ou récurrente ? Qui doit la financer ? Quel rôle doivent jouer des avantages fiscaux éventuels ? Comment calibrer l'indemnisation ou les avantages fiscaux, en tenant compte de la diversité des situations ?

Indemnisation de la servitude conventionnelle. Une servitude peut-elle être rémunérée, par exemple si elle est instituée dans le cadre d'une mesure compensatoire ?

Les servitudes conventionnelles existantes peuvent être indemnisées. Le même principe pourrait s'appliquer à la servitude conventionnelle environnementale. En général, une somme unique est versée, représentant la compensation du démembrement de la propriété (perte d'un attribut de la propriété). Un cas plus original serait de prévoir une rémunération perçue chaque année durant toute la durée de la servitude ou obligation. Si la servitude vient limiter le droit rattaché à la propriété, les intervenants penchent pour une indemnisation ponctuelle au moment de la transaction, si rémunération il y a ; même si rien n'empêche de la payer à terme, voire de façon viagère. Il est également envisageable qu'en certaines

11 Le droit actuel prévoit des servitudes de non-construction ou *non aedificandi*, qui ne s'imposent pas aux documents d'urbanisme, puisque les zones concernées peuvent devenir constructibles. Mais si un propriétaire réclame et obtient un permis de construire sur l'une de ces zones devenues constructibles, la personne qui y possédait une servitude de non-construction peut intenter une action en justice.

circonstances une servitude soit constituée sans prix, par exemple si elle est au bénéfice d'une association, d'une fondation, etc. Dans ce cas, la fiscalité peut venir donner un caractère incitatif. Lorsqu'un service continu est requis (obligation de faire), tel que l'entretien d'une allée, le maintien d'un niveau d'eau, etc., cela inciterait plutôt à aller vers une rémunération régulière ou du moins correspondant à la durée du travail requis. Le problème ne tient pas tant au principe de la rémunération en lui-même (il ne s'agit pas ici de servitudes d'utilité publique), mais à la nécessité de trouver les moyens de financement nécessaires.

Rôle des avantages fiscaux. Les avantages fiscaux peuvent jouer un rôle incitatif, notamment pour accompagner une politique de donation, toutefois Hervé Brulé précise que la question de la fiscalité ne se pose pas dans tous les cas, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des mesures compensatoires. Jean-Jacques Sarlat résume la situation ainsi : soit un prix est versé, auquel cas une compensation par la fiscalité ne s'avère pas nécessaire, soit, en l'absence de prix, la fiscalité peut servir de complément et rendre la servitude plus attractive. Il rappelle qu'en matière rurale, il existe des réductions de droits sur les baux à long terme de 18 ans, qui ne sont pas remises en cause, car il semble qu'elles ne soient pas considérées comme une niche fiscale. Des dispositions similaires pourraient être appliquées en ce qui concerne les servitudes.

Evaluation du montant des rémunérations ou avantages fiscaux. Si certains agriculteurs auront tendance à modifier volontairement leurs pratiques, considérant qu'il s'agit de la moindre des choses, d'autres considéreront qu'il leur en coûte. Dans ce contexte, comment calibrer la rémunération / indemnisation d'une servitude ou obligation réelle ? Quel niveau donner à un avantage fiscal, sachant qu'il est difficile de mettre en place une réduction fiscale à géométrie variable ?

Gilles Martin rappelle qu'il existe déjà un certain nombre d'avantages fiscaux. Les propriétaires de bois et forêt peuvent par exemple bénéficier d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties, dont la durée est modulée selon les essences forestières plantées. La question pourrait se poser de savoir si l'avantage fiscal correspond à la valeur ajoutée, mais de telles interrogations remettent en cause la notion même de fiscalité écologique, puisqu'il est extrêmement difficile d'évaluer ce genre de services non marchands. Le pilotage s'effectue donc à vue, un premier taux étant établi, et ajusté ensuite selon qu'il constitue ou non une incitation suffisante à accepter la servitude.

Jean-Pierre Gilles précise que des recherches sont actuellement menées par des économistes pour tenter de quantifier la valeur de la préservation de l'air, de l'eau, etc. Depuis une dizaine d'années, des travaux sont menés sur des projets de transferts de fiscalité. Il existe déjà des critères, mais leur objectivité et leur pertinence restent à analyser.

Gilles Martin mentionne à ce sujet le rapport du Centre d'analyse stratégique piloté par Bernard Chevassus-au-Louis sur l'évaluation économique de la biodiversité¹², ainsi que le rapport de Guillaume Sainteny sur les fiscalités hostiles à la biodiversité¹³. Il émet au passage l'avis que la suppression de certaines fiscalités nuisibles à l'environnement serait un bon préalable à l'instauration de fiscalités qui y soient favorables.

Bernard Labat évoque les *conservation easements* pratiqués aux Etats-Unis, qui peuvent fournir quelques pistes de réflexion intéressantes. L'*easement* conclu au profit d'une association ou fondation est assimilé à une donation, dont la valeur est estimée. Le calcul de cette valeur inclut la surface des terrains, l'intérêt de leur caractère écologique, ainsi que le niveau d'obligations induit par le cahier des charges, et, si cette valeur atteint un certain montant, l'*easement* donne lieu à un avantage fiscal sur l'impôt sur le revenu.

Le débat revient également sur l'**encadrement des clauses conventionnelles**. La FNSEA relève que la formulation « *que bon leur semble* » proposée dans le texte qui pourrait introduire une obligation réelle lui semble inappropriée. Selon plusieurs juristes présents, cette formulation est identique à celle qui est utilisée dans le Code civil, mais il serait possible de la remplacer par l'évocation d'obligations figurant dans un cahier des charges, même si cela alourdirait le processus et limiterait l'intérêt de l'instrument qui tient à sa flexibilité.

Enfin, plusieurs questions portent sur les **outils alternatifs** :

- Est-ce que l'ancien statut de **réserve naturelle volontaire** (aujourd'hui réserve naturelle régionale) ne répond pas aux critères recherchés dans ces outils alternatifs ? Ce statut, adopté à l'initiative du propriétaire, était suffisamment réglementaire pour garantir une protection des engagements, et pouvait faire l'objet d'un plan de gestion contractualisé, permettant de conserver la souplesse recherchée. Pourrait-il être revisité et modernisé ?
- Y aurait-il un intérêt à la création d'une nouvelle **servitude environnementale d'utilité publique** ?

Selon **Gilles Martin**, la création d'une réserve naturelle volontaire ou régionale s'avère relativement compliquée. Les outils évoqués lors de ce séminaire, qu'il s'agisse de l'obligation réelle, de la servitude ou des diverses conventions présentées,

12 Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes - Contribution à la décision publique, Centre d'analyse stratégique Documentation française, 2009 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000203/0000.pdf>

13 Les aides publiques dommageables à la biodiversité, Centre d'analyse stratégique, 2011.

permettent un arbitrage assez précis entre gestion ou conservation écologique et gestion agricole par exemple, en fonction de la richesse du milieu et des enjeux écologiques et économiques qui y sont liés. C'est cette souplesse qui est intéressante.

Concernant la servitude d'utilité publique, Gilles Martin rappelle son plaidoyer pour la « juridiversité » et la multiplication des instruments réglementaires. Il ne souhaite donc pas exclure du schéma la servitude d'utilité publique. Cependant celle-ci n'a pas le même caractère conventionnel que la servitude qu'il propose. La servitude d'utilité publique représente une forme de contrainte, dont l'emploi peut être envisagé si l'élément à protéger le mérite. Dans ce cas, la question se pose de la pertinence ou non d'une indemnisation, qui fait débat entre les participants.

4. Mise en perspective par l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement, Jean-Pierre Gilles

Me Jean-Pierre Gilles est notaire à Arles, membre de l'Institut notarial de l'espace rural et de l'environnement (INERE). Il était Président de la Commission sur la gestion économe du sol du Congrès des notaires de France en 2008, qui portait sur le Développement durable.

Lors du Congrès des notaires de France de 1994, intitulé « De la contrainte au contrat », plusieurs des outils discutés aujourd'hui ont été abordés, notamment les servitudes conventionnelles et les cahiers de charges SAFER. En 2008, un congrès plus ambitieux, sur « Le développement durable : un défi pour le droit », a tenté de définir des possibilités d'action en amont des contrats. Comment faire évoluer le droit pour prendre en compte le principe du développement durable que les politiques publiques doivent promouvoir depuis que la Charte de l'environnement a été adossée à la Constitution et est devenue un objectif à valeur constitutionnelle ? Est-ce que l'application des prescriptions de l'article L.110 du Code d'urbanisme : la gestion des sols, la préservation de la biodiversité..., constituent un objectif réalisable ? La conclusion de ce congrès a été que les outils destinés à sécuriser les terres, assurer la gestion des sols, la préservation des ressources, des espaces naturels étaient certes multiples, mais relativement inefficaces.

Ces outils entrent dans le cadre de plusieurs polices : de l'urbanisme, du droit de l'environnement, du droit rural et même de l'aménagement du territoire. Ce sont des outils de planification. Les collectivités disposent en général de documents d'urbanisme, tels que le SCOT, le POS, le PLU¹⁴, la carte communale, et celles qui n'en disposent pas sont soumises au règlement national d'urbanisme, dont le principe est l'inconstructibilité. Il existe également certains documents couvrant des territoires spécifiques, tels que la loi littoral, la loi montagne ou encore la loi sur les territoires ruraux du 23 février 2005. On peut aussi citer la directive territoriale d'aménagement (DTA), devenue DTADD, pour développement durable. Ces différents documents prétendent réussir l'impossible, à savoir conserver à la fois des terres destinées à la construction, des terres destinées à pourvoir à nos besoins alimentaires et des terres destinées à assurer la protection du milieu naturel. En matière agricole, Dominique Voynet, alors Ministre de l'environnement, avait créé en 1999 les ZAP, zones agricoles protégées. Dans la police de l'aménagement du territoire figurent les services collectifs ou encore les schémas régionaux. En matière d'environnement, il est question de sites classés, de paysages et de territoires protégés, de parcs naturels régionaux et nationaux, de la notion de pays, d'arrêtés de protection de biotope, de réserves naturelles ou encore du réseau Natura 2000. De nombreux outils peuvent donc être mis en œuvre en amont pour conserver des zones naturelles. En aval, il est ensuite possible d'avoir recours à des cahiers des charges, aux conventions du Conservatoire du littoral, aux servitudes environnementales, au bail rural à clauses environnementales, etc. Le panel d'outils disponibles est si large que l'on peut se demander s'il est encore utile d'en discuter.

Toutefois, d'après les statistiques publiées par l'INSEE, l'espace urbain aurait augmenté de 19 % sur le territoire entre 1999 et 2010. De 2006 et 2010, 80 000 ha ont été artificialisés chaque année, soit la surface d'un département tous les sept ans. Les meilleures terres agricoles sont les premières concernées. Malgré la loi littoral, certaines côtes ont continué à être urbanisées. En tant que notaire ruraliste, Jean-Pierre Gilles considère que le bail environnemental est insuffisant, puisque, en plus des contraintes qu'il impose au preneur, ce dernier aura encore un fermage à payer. La MAE, quant à elle, ne fonctionne que lorsque la compensation financière est suffisante. Les cahiers des charges ou conventions avec les conservatoires doivent être établis à long terme. Les cahiers des charges SAFER sont négociables sur de grandes propriétés, sur lesquelles l'impact financier sera important.

Malgré tous les outils existants, la situation demeure ambiguë et les actions entreprises peu efficaces. Selon Me Jean-Pierre Gilles, la première raison de cette inefficacité réside dans le fait d'avoir préféré à la notion de conformité celle de compatibilité, bien plus subjective. Par ailleurs, de nombreux documents ont été privés de toute portée normative. Les **directives territoriales d'aménagement** (DTA), notamment, présentaient un intérêt certain, en tant que normes par lesquelles l'Etat exprimait ses intentions quant à certains territoires, en s'affranchissant des limites administratives du département ou de la

14 SCOT : Schéma de cohérence territoriale, POS : Plan d'occupation des sols, aujourd'hui remplacé par le Plan local d'urbanisme (PLU).

commune, et des arrangements locaux qui en découlent. Jean-Pierre Gilles cite à ce propos l'exemple de la communauté d'agglomération de Montpellier qui avait institué les transports en commun gratuits, sur un rayon de 50 à 60 km, sauf sur la commune de Lunel, située à 15 km de Montpellier, dont le maire d'un parti différent n'avait pas intégré la communauté d'agglomération. Cette situation illustre les limites des découpages administratifs, dont la dénonciation se heurte au mouvement de décentralisation et au pouvoir des collectivités locales.

Sur certains territoires, l'Etat devrait prendre ses responsabilités et donner ses directives. A propos, par exemple, de la Vallée des Merveilles, dans le Mercantour, gérée par quatre petites communes, il lui semble que la gestion par un conseil municipal de 12 personnes n'est pas suffisante. Il cite encore l'exemple de la Camargue, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, et plus particulièrement de la commune de Saintes-Marie-de-la-Mer, où le POS a subi 14 modifications en 12 ans. Un problème existe donc au niveau de la portée normative du droit de l'urbanisme. Les DTA, au nombre de six, plus une septième qui était en préparation, constituaient un outil intéressant. Le Grenelle est venu supprimer la portée normative et l'opposabilité des DTA au plan d'urbanisme, en proposant de les remplacer par des projets d'intérêt général (PIG), qui pourraient être décrétés par le préfet lorsqu'il l'estime nécessaire pour assurer des objectifs de développement durable. Seulement, ces PIG issus de la loi de 1983 sur la décentralisation ne sont pas si simples à appliquer, et ils se doivent d'être d'utilité publique. Jean-Pierre Gilles estime qu'il est dommage que la DTA ait ainsi été vidée de sa portée, puisqu'elle constituait la seule norme supérieure que devaient respecter le SCOT, le PLU ou la carte communale.

Les collectivités locales ne disposant pas de documents d'urbanisme couvrent 70 % du territoire et sont régies par le principe de l'inconstructibilité. Comme tout principe, celui-ci a des exceptions, si nombreuses qu'il en devient presque lui-même l'exception, puisque le maire peut y contrevenir s'il le juge nécessaire pour sa commune, et qu'au vu des liens personnels existant entre les habitants des petites communes, il est souvent difficile de refuser un permis de construire. C'est ainsi que se développe le phénomène du mitage.

Parmi les solutions qui peuvent être proposées figure le **renforcement des DTA**, ou encore le fait que **toutes les collectivités locales soient couvertes par un document d'urbanisme**, pour ce qui est des outils de planification.

Les outils d'intervention sont également nombreux, tels que les espaces naturels sensibles, les espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), la SAFER, ou le droit de préférence des propriétaires sur des parcelles boisées. Il existe par ailleurs des outils de contrôle du foncier indirects, notamment les autorisations d'occuper le sol ou les autorisations en matière de police rurale. Il existe aussi des outils liés à la fiscalité, tels que la taxe d'aménagement dont la part départementale profite notamment aux espaces naturels sensibles ou la taxe sur les terrains agricoles devenus constructibles.

Toujours en ce qui concerne les outils d'intervention, Jean-Pierre Gilles souligne que le droit de préemption manque souvent sa cible. Il cite l'exemple des communes dont le plan d'occupation des sols¹⁵ fait apparaître des zones NB, zones naturelles sur lesquelles, exceptionnellement, des constructions sont autorisées. Ces zones NB sont devenues zones constructibles dans de nombreuses collectivités locales. Ne s'agissant pas d'une zone urbaine, la commune n'a pas de droit de préemption urbain et ne peut de ce fait mener aucune politique de développement d'infrastructures. En revanche, la SAFER dispose d'un droit de préemption, mais ne peut l'exercer, car il ne s'agit plus d'un bien à vocation agricole dès lors qu'une construction y a été implantée. Au final, ces zones sont donc elles aussi touchées par le mitage. La réponse à ces difficultés pourrait être la création d'un **guichet unique**, où tous les titulaires de droits de préemption puissent se réunir et se concerter pour exercer leurs droits sur les zones qui les intéressent.

Jean-Pierre Gilles estime que l'échec des zones agricoles protégées (ZAP) tient au fait que leur création nécessite l'accord de la commune. Or, selon lui, aucun maire n'acceptera de geler *ad vitam aeternam* une réserve potentielle de terrains constructibles. Concernant le périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PAEN), la commune dispose également d'un droit de veto. Les ZAP ont été créées en 1999, les PDI en 2005, mais les cas de préemption au titre des espaces agricoles et naturels périurbains sont pour ainsi dire inexistantes.

Au niveau des documents d'urbanisme, Jean-Pierre Gilles cite comme autres propositions la création d'un **schéma de cohérence environnementale**, l'inscription du **principe de protection des terres agricoles et naturelles** dans la loi de manière à la fois quantitative et qualitative, et en corollaire, un **principe de densification**. Le droit de l'urbanisme ne pourra évoluer vers une nécessaire densification que si les coefficients d'occupation du sol, les plafonds légaux de densité et autres disparaissent.

Parmi les propositions du congrès de 2008 figurait également un **diagnostic d'empreinte écologique**, qui pourrait constituer un élément de décision pour les maires avant d'accorder un permis de construire. Jean-Pierre Gilles évoque des mesures de lutte contre le mitage consistant à accorder des changements de destination dans des zones au patrimoine architectural à préserver, qui ont rencontré un grand succès. Or, si les personnes qui se sont installées dans des propriétés qu'elles ont restaurées possèdent deux véhicules qu'elles utilisent pour venir en ville, posent des problèmes de transport scolaire, de

15 Certaines communes n'ont pas encore adopté de plan local d'urbanisme et s'appuient sur d'anciens POS.

collecte d'ordures ménagères, etc., ce genre de mesure ne s'inscrit pas totalement dans une démarche de développement durable. Il cite encore l'exemple de la « maison Borloo » à 100 000 euros, dont il ressort aujourd'hui qu'elle a un coût de revient supérieur sur le long terme à une habitation plus onéreuse à la construction.

Jean-Pierre Gilles aborde ensuite la question de la servitude d'utilité publique, dont le problème se situe selon lui au niveau de son indemnisation. Une des solutions possibles serait l'instauration d'un **droit de délaissement dans les plans de protection des risques naturels** (PPRN). En cas de plan de protection des risques technologiques (PPRT), l'Etat a permis le rachat à prix fort de terrains à proximité d'établissements classés Seveso. En ce qui concerne les PPRN, dans le cas de terrains inondables, les indemnisations sont refusées, ce qui peut sembler normal, mais les propriétaires ne disposent pas non plus de droit de délaissement. Or, ces zones peuvent s'avérer intéressantes sur le plan environnemental pour les collectivités locales, qui, après les avoir sécurisées, pourront y réaliser une plus-value.

Le bail environnemental quant à lui, est un bon concept, mais qui doit être revisité dans le cadre d'une réforme globale du statut de fermage.

En ce qui concerne les conventions, Jean-Pierre Gilles considère également qu'une réflexion doit avoir lieu. Il souligne que la Camargue, bien qu'elle fasse partie du réseau Natura 2000, qu'elle bénéficie de la loi littoral, du droit de préemption des espaces naturels sensibles, du droit de préemption de la commune du droit de préemption de la SAFER, est dans un état peu reluisant.

Jean-Pierre Gilles indique enfin que, concernant les servitudes environnementales, les pistes évoquées sont extrêmement intéressantes, et nécessiteraient en effet de revoir en partie le droit français.

Il conclut en citant une déclaration d'un chef sioux lakota au président Roosevelt : « *Un jour, la Terre pleurera, elle versera des larmes de sang, et ce jour-là, tu devrais choisir : soit l'aider, soit la laisser mourir. Et si la Terre meurt, nous mourrons aussi.* »

E. Synthèse, Elen Lemaître-Curri

Elen Lemaître-Curri est Chef de bureau des biens publics globaux au Commissariat général au développement durable.

Le séminaire a essentiellement été consacré aux outils conventionnels, pour lesquels un certain nombre de clauses sont définies au cas par cas, dans le cadre d'une exploitation de l'espace compatible avec des engagements environnementaux. Comme la première et la dernière intervention l'ont bien mis en perspective, ces outils ont un rôle à jouer parmi beaucoup d'autres, et ne suffisent pas à eux seuls à concilier des objectifs d'urbanisation, d'usage agricole et environnemental et de développement des infrastructures. Ces outils ne remplaceront pas la politique d'aménagement du territoire, ni l'acquisition, et ne suffiront pas à régler les problèmes de cohérence et d'organisation au niveau du droit de l'urbanisme. Des questions pratiques liées aux règles d'urbanisme et aux modalités de planification ont par exemple été soulevées.

Trois des outils existants évoqués, à savoir les cahiers des charges adossés aux ventes SAFER, les conventions passées par les ENS comme alternative à l'acquisition et le bail rural à clauses environnementales, présentent plusieurs points communs :

- Ils permettent de s'adapter à des situations locales avec une certaine souplesse, en fonction des enjeux pour chacune des parties prenantes. Ils offrent la possibilité de définir des clauses au cas par cas, de façon plus ou moins encadrée.
- Les praticiens ont insisté sur l'importance des partenariats locaux et des démarches d'animation territoriale, réunissant les propriétaires et exploitants ainsi que d'autres acteurs du territoire, tels que les associations environnementales, parcs naturels régionaux et CAUE... pour aboutir ensemble aux clauses les plus appropriées.
- Les praticiens ont aussi souligné que ces outils conventionnels s'articulent souvent avec des outils d'acquisition. Ce lien peut être direct, comme dans le cas d'un bail à clauses environnementales établi après acquisition, ou indirect, comme pour les conventions évoquées par le Conseil général de l'Essonne qui peuvent être sécurisées à long terme en établissant un périmètre de préemption. Il a aussi été question du rôle clé d'accompagnement que peuvent jouer certains acteurs, parmi lesquels les notaires, dans la mise en place de ces dispositifs contractuels.

Plusieurs des besoins identifiés pour faire progresser ces outils ou renforcer leur efficacité sont les mêmes :

- amélioration du suivi, voire du contrôle de la mise en œuvre effective des clauses,
- capitalisation et retour d'expérience permettant éventuellement de faire évoluer les clauses, voire le dispositif juridique existant, sur la base des résultats obtenus.

Ces outils présentent toutefois des différences, notamment en ce qui concerne les régimes de sanctions. Les cahiers des charges adossés aux ventes SAFER, par exemple, laissent une possibilité de revenir sur la vente si leurs clauses ne sont pas respectées.

Par ailleurs, certains outils actuellement sous-utilisés ou en cours d'expérimentation ont été évoqués. Parmi ceux-ci, les servitudes conventionnelles environnementales à droit constant, qui, sous réserve de parvenir à établir un lien fonctionnel entre fonds servant et fonds dominant, pourraient être davantage utilisées qu'elles ne le sont à l'heure actuelle. Ont également été mentionnés : les mécanismes de propriété collective, les possibilités liées au démembrement du droit de propriété (acquisition sous réserve d'usufruit), les contrats d'assistance technique, les ventes ou donation avec charges, etc.

Les interventions de l'après-midi ont confirmé le besoin, au-delà des outils existants, de disposer d'outils conventionnels, à la fois flexibles, sécurisés sur une longue durée, opposables à la construction, transmis avec le droit de propriété, compatibles et coordonnés avec le bail rural, et qui permettent de concilier activité agricole et objectifs environnementaux. La question s'est posée de savoir si ces nouveaux outils doivent être établis à droit constant ou faire l'objet d'une évolution du droit.

Les deux pistes mises en avant sont d'un côté celle des obligations réelles ou servitudes conventionnelles environnementales, et de l'autre celle des contrats de long terme, transmis avec le droit de propriété, liant un opérateur, un exploitant et un propriétaire (dans le cas où il s'agit de deux personnes différentes). Ces deux types d'outils présentent des similitudes, notamment quand au résultat visé, même s'ils ne sont pas forcément adaptés au même contexte.

D'autres besoins ont été évoqués sans pouvoir être approfondis faute de temps, tels que la maîtrise de la gestion de l'espace avant acquisition lorsqu'un droit de préemption conduit à une acquisition très différée par rapport à l'identification de l'enjeu, ou encore la sécurisation sur le très long terme de la vocation environnementale de zones ayant accueilli des mesures compensatoires (sécurisation au-delà de la durée des mesures).

Hervé Brulé précise que deux priorités pourraient être fixées à court terme. Il s'agirait de travailler : sur l'amélioration des outils existants, tels que le bail environnemental ou la mobilisation de la SAFER, et sur le développement de nouveaux outils conventionnels de long terme, dans la lignée des propositions faites par la FNSEA et par Me Gilles Martin. Les sujets qui n'ont pu être approfondis pourraient également faire l'objet de futurs échanges.

F. Conclusions et suites prévues : Dominique Dron et Odile Gauthier

Dominique Dron, Commissaire générale au développement durable met en relief la nécessité de trouver des outils répondant à l'exigence de maintenance des services écosystémiques, tout en prenant en compte les présupposés culturels du droit de l'urbanisme. Le terme de « maintenance », qui évoque la maintenance des circuits dans une usine par exemple, reflète bien la réalité du rapport de forces existant entre les impacts de l'humanité et la résilience des écosystèmes.

Ainsi qu'il ressort à plusieurs reprises de la Déclaration des chefs d'Etats et de gouvernements issue du Sommet Rio + 20, le fonctionnement des écosystèmes est absolument nécessaire à nos sociétés et nos économies. C'est un fait qu'il convient de rappeler, car tous n'en sont pas encore convaincus. Les écosystèmes ont des limites, en termes de surface ou de volume disponible pour fournir les services dont les humains comme les autres espèces vivantes ont besoin ; des limites aussi en termes de résilience : bien que l'on puisse demander beaucoup à un écosystème, vient un moment où celui-ci ne peut plus supporter les impacts. C'est le cas par exemple des ressources halieutiques, qui subissent des prélèvements non seulement sur les espèces concernées, mais sur toute la chaîne alimentaire, ainsi que l'impact des pollutions. Il ne sera possible de négocier ni les lois de la physique, ni celles de la biologie. Nous devons changer de paradigme. Notre société est bâtie sur des corpus où l'humanité est rare et la nature abondante ; la réalité de notre monde en est l'exact inverse.

La nécessité de maintenir les services écosystémiques s'adresse aux acteurs qui les gèrent, qui les utilisent, comme à ceux qui utilisent les produits que ces acteurs en extraient. Cette nécessité ne s'applique pas uniquement à la France ou aux pays occidentaux, mais à l'ensemble des civilisations. Pour leur capacité à reconnaître l'existence de processus d'intérêt collectif que nous avons intérêt à entretenir, les cultures chinoise ou indienne peuvent probablement beaucoup nous apporter, sans compter qu'elles représentent la moitié de l'humanité.

Changer de corpus est peut-être une tâche plus difficile que celle d'essayer de trouver des outils techniques. Quoi qu'il en soit, ce sont bien les outils qui nous permettront d'adopter un code de conduite durable, puisqu'il est nécessaire de disposer de règles et pas seulement de représentations mentales. L'enjeu est de construire des outils afin de raccrocher un corpus hérité de la culture du XIXe siècle aux réalités du XXIe siècle, dans la perspective de parvenir à un mode de fonctionnement viable pour les acteurs et les territoires concernés. La question des outils fonciers se pose dans le cadre de la protection environnementale en tant que telle, mais également dans le cadre de compensations, impliquant une estimation d'équivalence qui s'avère compliquée, particulièrement lorsque la notion de processus d'intérêt collectif n'est pas partagée.

Le travail de construction de nouveaux outils, mené au cours de ce séminaire, est une affaire collective. La valorisation des outils existants implique de les connaître, afin de développer, à partir de cette base, des méthodologies qui fassent le lien entre le XIXe et le XXIe siècle. Dominique Dron indique qu'elle a apprécié l'idée selon laquelle avant de sécuriser les engagements environnementaux, il fallait veiller à sécuriser les terres. Il faut en effet faire en sorte que ces terres rendent les services que chacun est non pas en droit, mais en nécessité vitale d'attendre.

Dominique Dron propose de continuer à travailler sur ces besoins de méthode, et indique qu'une synthèse sera produite. Elle remercie l'ensemble des participants, en espérant qu'au terme de cette journée, ils soient convaincus d'œuvrer à la survie de notre belle humanité.

Odile Gauthier, Directrice de l'eau et de la biodiversité, fait le constat que si les personnes présentes à ce séminaire sont déjà relativement convaincues de l'intérêt de la biodiversité pour l'humanité, le problème reste de convaincre ceux qui ne le sont pas.

Dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité adoptée en mai 2011, l'engagement avait été pris de travailler sur les outils fonciers. Des débats sur la question avaient eu lieu, sans être véritablement approfondis, puisqu'il s'agissait alors de fixer de grands objectifs, tels que la restauration des services écosystémiques. Le travail collectif sur ces outils s'inscrivait donc dans une suite logique.

Parmi les points relevés dans la synthèse, Odile Gauthier souhaite mettre en avant la place à accorder aux acteurs territoriaux dans les choix en matière de préservation de la biodiversité. Sur ce sujet plus encore que sur les autres, le territoire doit primer.

Elle relève les critiques fréquemment émises quant à la multiplicité des outils et à la complication des dispositifs, et souligne l'importance de mettre en œuvre une politique lisible. Cependant, ce souci de lisibilité ne doit pas empêcher de disposer d'une palette d'outils adaptable à tous les territoires. L'objectif de ce séminaire et des travaux qui s'ensuivront est bien d'offrir aux territoires et à l'ensemble des acteurs un ensemble d'outils adaptables, modulables, peut-être complexes ou difficiles à comprendre, mais dont la place doit pouvoir être définie au sein d'une politique globale, à savoir la Stratégie nationale pour la biodiversité.

Odile Gauthier précise que suite à la diffusion de la synthèse de ce séminaire, un travail d'approfondissement des différentes pistes, via l'adaptation des outils existants ou la création de nouveaux outils, sera mené avec toutes les parties prenantes, en particulier les juristes, les agriculteurs, les notaires et les gestionnaires d'espaces naturels. Ces travaux seront ensuite valorisés au niveau européen, notamment dans le cadre du plan d'action européen sur la biodiversité, et de son volet « Infrastructures écologiques et cartographie des services écosystémiques ». Odile Gauthier précise qu'une rencontre avec la Directrice de la Nature de la Commission est également prévue. Par ailleurs, dans le cadre de la Conférence environnementale que souhaite lancer le Président de la République, le sujet de la biodiversité fait partie des priorités identifiées par le gouvernement. Il s'agira notamment d'approfondir la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité et il est possible que le thème de la sécurisation des engagements environnementaux et des outils soit abordé lors de cette Conférence. D'éventuelles modifications législatives pourraient émerger.

Annexe 1 : Présentations

ENS, maîtrise contractuelle

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL



Sécuriser les engagements environnementaux
Séminaire d'échange sur les outils fonciers complémentaires à l'acquisition

Les Espaces Naturels Sensibles
Exemples de recours à des outils contractuels

Essences Naturels Sensibles

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Les ENS, une compétence régalienne des Conseils généraux (loi du 18 juillet 1985 et suivantes)

« Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels..., le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des Espaces Naturels Sensibles. »

Art. L142-1 du Code de l'urbanisme



essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Un réseau d'ENS partout en France

- 99 Conseils généraux ont une politique ENS
- 1 000 000 d'hectares en zones de préemption
- 200 000 hectares acquis
- 4 000 sites

- 10 à 20 000 hectares conventionnés avec des propriétaires publics ou privés



CARTE NATIONALE DES ESPACES NATURELS SENSIBLES

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Les ENS, une compétence foncière et contractuelle

« Les collectivités territoriales... peuvent passer avec les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels des conventions tendant à l'ouverture au public de ces bois, parcs et espaces naturels... Dans ce cadre, ces collectivités peuvent prendre en charge tout ou partie du financement des dépenses d'aménagement, d'entretien... nécessités par l'ouverture au public de ces espaces. Les conventions peuvent également prévoir le versement au propriétaire d'une rémunération pour service rendu... »

Article L. 130-5 du Code de l'urbanisme

« Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 142-1, le département peut instituer, par délibération du conseil général, une part départementale de la taxe d'aménagement(*)... Le produit de la taxe peut... être utilisé :

... pour l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels, boisés ou non, appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics et ouverts au public, ou appartenant à des propriétaires privés à la condition qu'ils aient fait l'objet d'une convention passée en application de l'article L. 130-5. »

Article L142-2 du Code de l'urbanisme

* : ex TDENS

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Les grands chiffres de la politique ENS en Essonne

- 10 841 ha de zones de préemption ENS
- 1 352 ha de propriétés départementales = 30 domaines naturels départementaux (22 ouverts au public)
- 2 158 ha acquis par les autres collectivités
- 159 ha conventionnés

RESEAU ECOLOGIQUE DEPARTEMENTAL DE L'ESSONNE

essonne.fr

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Les principes des conventions de gestion

Partenaires : intercommunalités, communes, propriétaires privés...

Espaces concernés : zones humides, pelouses calcicoles, boisements, sites géologiques...

Taille des différents sites conventionnés : 0,3 à 40 ha

Statut juridique : contrats de droit privé

Durée : 3 à 5 ans (renouvelable 1 fois) puis renégociable

A titre gracieux

essonne.fr

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Objectif principal : « ...permettre la sauvegarde de l'espace, le respect du site naturel et des équilibres écologiques, ainsi que la préservation des espèces animales et végétales qu'il abrite... »

Activités interdites : « ...tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des biens, en tant qu'espaces naturels boisés ou non, est prohibé... »

essonne.fr

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Engagements du propriétaire : maintien du caractère naturel, intégration du site au REDE, maintien de l'accès pour les personnels départementaux, ouverture gratuite au public...

+ pour les communes : réglementation, information locale..

Engagements du Conseil général : intervention de personnels départementaux ou entreprises, bilans techniques, suivis légers, information...

Autres intervenants associés : PNR, CAUE, associations, naturalistes...

essonne.fr

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Opérations pris en charge : mise en sécurité, réhabilitation paysagère, gestion écologique, équipements légers, animation, suivi scientifique, surveillance...

Principe : mutualisation des moyens

Mobilisation de la population locale et des associations

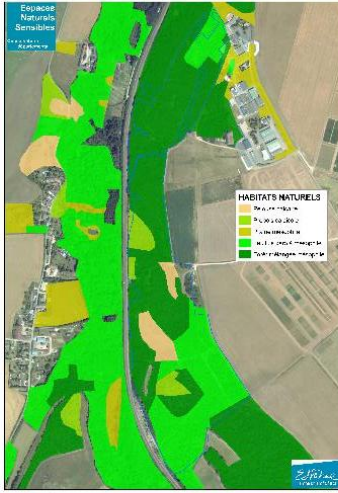
Objectifs recherchés :

- prise de conscience des enjeux écologiques du site
- transfert de compétences en gestion écologique

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Espaces Naturels Sensibles

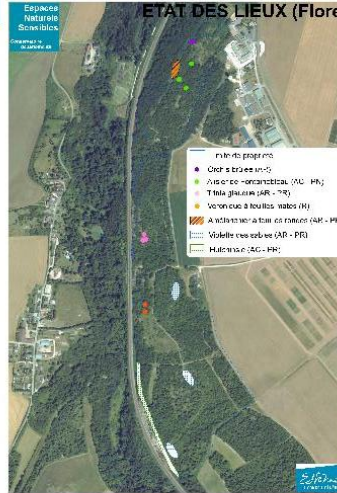


HABITATS NATURELS

- Prunelleraie
- Prunelleraie
- Prunelleraie
- Prunelleraie
- Prunelleraie

Espaces Naturels Sensibles

ETAT DES LIEUX (Flore)



Interventions programmées

- Opération de réhabilitation (AR - PR)
- Traitement phytosanitaire (AR - PR)
- Vegetation à feuilles caduques (AR - PR)
- Activités de gestion des rivières (AR - PR)
- Visites de sensibilisation (AR - PR)
- Maintenance (AR - PR)

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Avantages :

- Souplesse du dispositif, adaptation au contexte local
- Durée raisonnable pour le propriétaire
- Permet de tester le partenariat
- Permet de renforcer le REDE (approche TVB)
- Sensibiliser aux enjeux écologiques du site

Inconvénients :

- Risque de non-respect des clauses environnementales
- Risque de vente du terrain par le propriétaire
- Risque de spéculation
- Manque d'implication

essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

De nouvelles orientations :

le Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles de l'Essonne

(2012-2021)





essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Les grands objectifs du Schéma départemental des ENS

- 5 axes d'intervention :
 - Préserver la biodiversité
 - Restaurer la fonctionnalité des trames vertes et bleues
 - Pérenniser et valoriser les écopaysages
 - Valoriser la géodiversité comme élément d'identité territoriale
 - Lutter contre le changement climatique

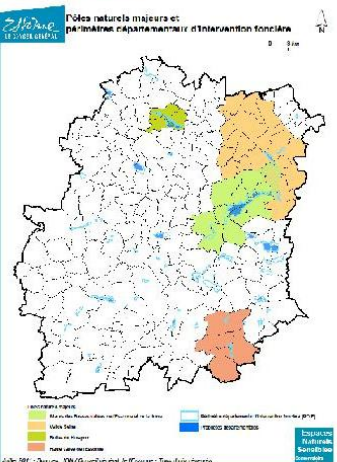



essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

Une politique foncière toujours volontariste

→ 34 périmètres départementaux d'intervention foncière (PDIF)

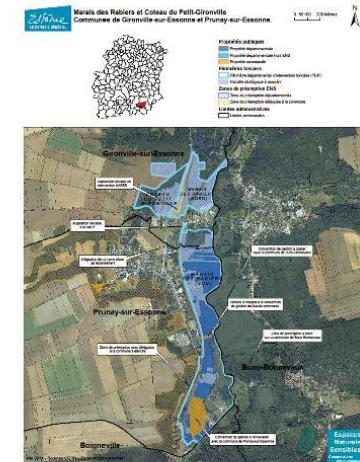


essonne.fr

Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

→ 34 périmètres combinant acquisition foncière et maîtrise contractuelle

Marais des Rabiers et Coteau du Petit-Cironville
Communes de Gironville-sur-Essonne et Prunay-sur-Essonne



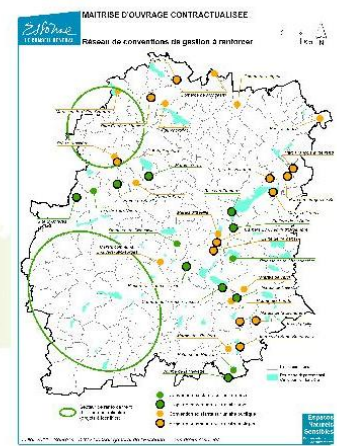
essonne.fr

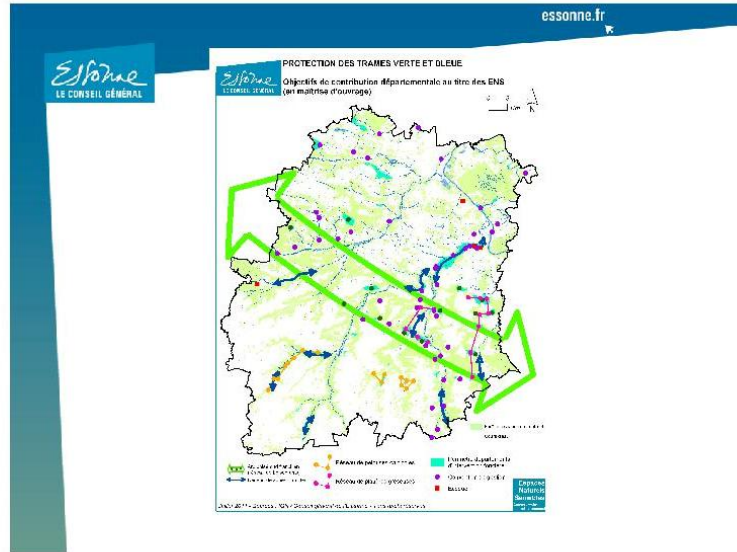
Essonne
LE CONSEIL GÉNÉRAL

→ Renforcer le maillage des sites conventionnés

Ambition : 250 hectares conventionnés

MAÎTRISE D'OUVRAGE CONTRACTUALISÉE
Réseau de conventions de gestion à renforcer





Une évolution des outils contractuels qui s'inscrit dans une réflexion globale de sécurisation du foncier

- Sécurisation du droit de préemption
- Sécurisation des actes notariés lors de l'achat de terrains
- Clauses renforcées lors de l'attribution d'aides financières à l'acquisition en faveur des collectivités
- Mobilisation des biens vacants et sans maîtres

essonne.fr

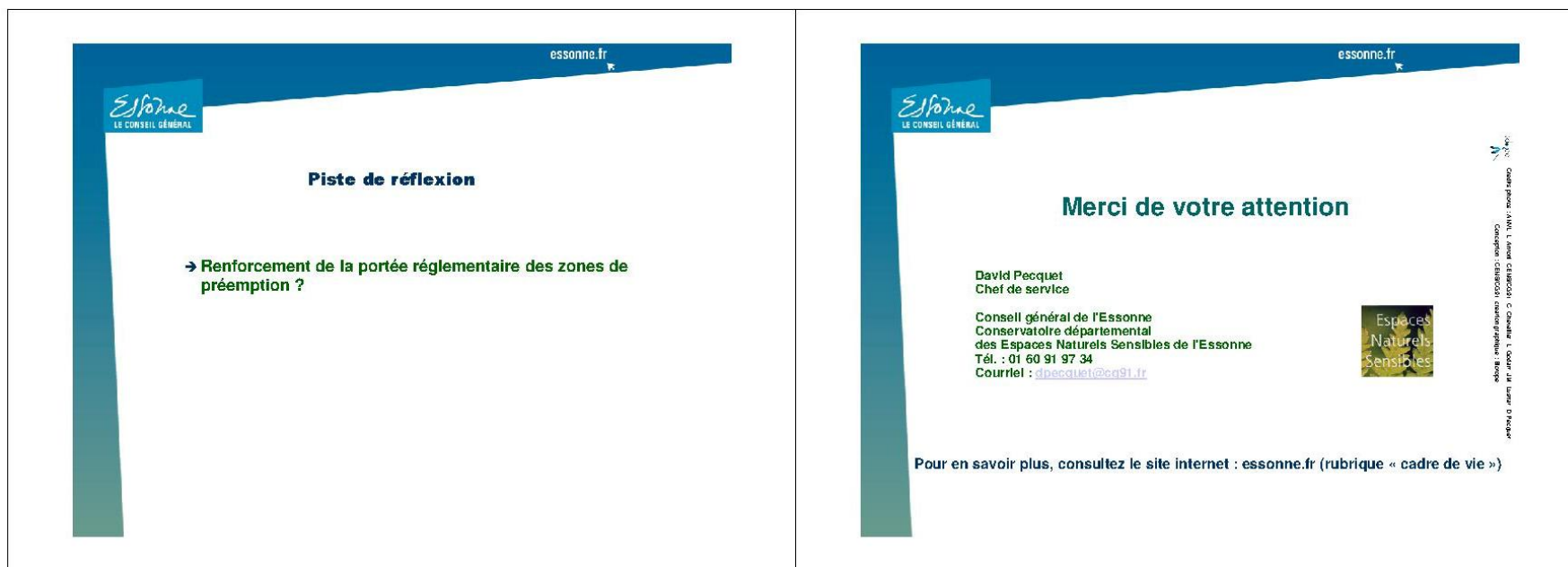
Essonne LE CONSEIL GÉNÉRAL


















Vers une évolution des outils contractuels




- Allonger les durées de conventionnement (5 à 10 ans renouvelables)
- Verrouiller les mouvements fonciers (zones de préemption)
- Mieux organiser le transfert de compétences en gestion écologique
- Rémunération des propriétaires (pour les sites d'exception)

essonne.fr

Essonne LE CONSEIL GÉNÉRAL



  <h2 style="text-align: center;">Les alternatives à l'acquisition foncière</h2> <p style="text-align: center; font-size: small;">Séminaire d'échanges du 26 juin 2012 Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie</p> 	  <h2 style="text-align: center;">Préserver le foncier agricole</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Préserver le foncier doit rester notre objectif en application : <ul style="list-style-type: none"> – Loi Grenelle 2 – Loi de modernisation agricole • Maintenir sur les espaces, objet de la compensation écologique, une activité agricole productive sous cahier des charges. 
  <h2 style="text-align: center;">Les préalables</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Éviter les emprises foncières • Pour le moins les réduire • Compenser en ayant le souci de la préservation du foncier agricole <ul style="list-style-type: none"> – Par la recherche d'un juste équilibre entre les surfaces qui génèrent de la compensation et celles qui la portent • La compensation agricole 	  <h2 style="text-align: center;">Le Partenariat</h2> <ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le partenariat agriculture environnement pour parvenir à des mesures concertées, voire consensuelles • Écrire ensemble les cahiers des charges • Privilégier les alternatives à l'acquisition foncière pour diminuer les coûts et donc les charges sur les usagers 
  <h2 style="text-align: center;">Sécuriser par la contractualisation</h2> <ul style="list-style-type: none"> • La contractualisation permet de sécuriser la mise en œuvre des mesures de compensation • Via un contrat de prestations de services environnementaux sur une longue durée : 20; 25,30 ans voir plus. • Entre un agriculteur et un opérateur 	  <h2 style="text-align: center;">Les modes de faire valoir</h2> <ul style="list-style-type: none"> • La contractualisation devra tenir compte des modes de mise en valeur des terres par l'agriculteur contractant : <ul style="list-style-type: none"> – Le faire valoir direct – Le fermage 

<p>Une contractualisation bi ou tripartite</p> <ul style="list-style-type: none"> • La contractualisation sera bipartite en cas d'engagement d'un exploitant, propriétaire du foncier objet de la compensation environnementale → opérateur/exploitant agricole • La contractualisation sera tripartite en cas d'engagement d'un exploitant, locataire du foncier → Opérateur/exploitant agricole/propriétaire bailleur 	<p>Un contrat à deux volets</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le contrat devra distinguer : <ul style="list-style-type: none"> – Un service environnemental qui tient compte des restrictions au droit d'usage – Une affectation environnementale qui tient compte des restrictions au droit de disposer du bien 
<p>Opérateur/Exploitant</p> <p>→ Un seul contrat avec deux parties</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'opérateur et l'exploitant agricole qui contient : <ul style="list-style-type: none"> – Un volet engagement de respecter un cahier des charges pendant une durée déterminée en contrepartie d'une rémunération annuelle des services environnementaux rendus versée par l'opérateur, – Un volet immobilisation écologique du foncier d'une durée déterminée en contrepartie d'une indemnisation annuelle versée par l'opérateur. 	<p>Opérateur/Exploitant/bailleur</p> <p>→ Un seul contrat avec trois parties :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'opérateur, l'exploitant agricole et le bailleur qui contient : <ul style="list-style-type: none"> – L'engagement de l'agriculteur de respecter un cahier des charges pendant une durée déterminée en contrepartie d'une rémunération annuelle des services environnementaux rendus versée par l'opérateur, 
<p>Opérateur/Exploitant/bailleur</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'engagement du propriétaire de donner à son bien une affectation écologique, pendant une durée déterminée, moyennant une indemnisation annuelle versée par l'opérateur, 	<p>Garanties</p> <ul style="list-style-type: none"> • La bonne exécution des contrats passe par : <ul style="list-style-type: none"> – Des engagements de part et d'autres des co-contractants <ul style="list-style-type: none"> ⇒ Pour l'exploitant : d'exécuter le cahier des charges ⇒ Pour le propriétaire : de conserver la double vocation agricole et écologique de son bien ⇒ Pour l'opérateur : de verser annuellement les rémunérations pour les manques à gagner 

<div data-bbox="240 383 772 443" style="background-color: #003366; color: white; padding: 5px;">  Garanties (suite)  </div> <ul style="list-style-type: none"> • Prévoir une clause de cession reprise des engagements par le repreneur : <ul style="list-style-type: none"> ⇒ en cas d'arrêt d'activité de l'exploitant avant l'expiration du contrat, ⇒ en cas de vente du bien par le propriétaire avant l'expiration du contrat, ⇒ en cas de reprise de l'opérateur par une nouvelle entité. <div data-bbox="240 730 772 775" style="text-align: center;">  </div>	<div data-bbox="879 383 1410 443" style="background-color: #003366; color: white; padding: 5px;">  Garanties (suite)  </div> <ul style="list-style-type: none"> • Après notification de la cession reprise, <ul style="list-style-type: none"> □ le repreneur sera automatiquement subrogé dans les droits et obligations du cédant □ la subrogation prendra effet à compter de sa notification aux parties <div data-bbox="879 730 1410 775" style="text-align: center;">  </div>
<div data-bbox="240 833 772 893" style="background-color: #003366; color: white; padding: 5px;">  Garanties (suite)  </div> <ul style="list-style-type: none"> • Clauses pénales en cas de non exécution du cahier des charges par l'exploitant ou du non maintien de la vocation agricole et écologique du bien foncier • Clause résolutoire en cas de non paiement des contreparties dues par l'opérateur à l'exploitant et au bailleur <div data-bbox="240 1180 772 1225" style="text-align: center;">  </div>	<div data-bbox="879 833 1410 893" style="background-color: #003366; color: white; padding: 5px;">   </div> <div data-bbox="1066 920 1206 1066" style="text-align: center;">  </div> <p style="text-align: center;">Merci de votre attention</p> <div data-bbox="879 1180 1410 1225" style="text-align: center;">  </div>

Intervention FCEN, CGDD



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Préservation foncière des zones à fort enjeu écologique : pratiques et besoins des Conservatoires d'espaces naturels

Pascal Danneels
 Directeur des actions territoriales
 Fédération des Conservatoires d'espaces naturels



Principaux repères sur les CEN

- 21 Conservatoires régionaux et 8 départementaux
 - Statut associatif loi 1901 (et 1908)
 - agrément spécifique des CEN depuis loi Grenelle (Art. L. 411.14 du Code de l'Environnement)
- Démarche de sites sur des enjeux biodiversité
- Prise en compte de la nature ordinaire et des corridors
- Intervention privilégiant la maîtrise foncière et d'usage
- Implication dans l'animation territoriale
- Partenariat et complémentarité avec les politiques publiques



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

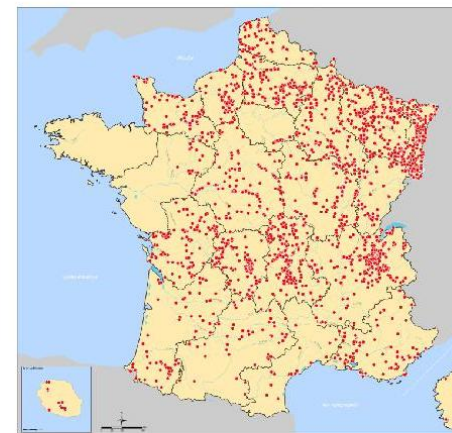
Points clés concernant l'action foncière

- démarche par voie amiable et concertée
- droit réel via la maîtrise foncière (propriété ou bail emphytéotique)
- portage du foncier selon les cas par une collectivité ou par le CEN lui-même
- droit d'usage avec d'autres contrats (location, convention...)
- combinaison des outils sur de nombreux sites
- mise en place d'une gestion en relation avec les usagers
- partenariat avec de nombreux agriculteurs (930) avec une diversité de contrats, et notamment des BRE (56)



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels
 En France métropolitaine et l'île de la Réunion au 31/01/2011



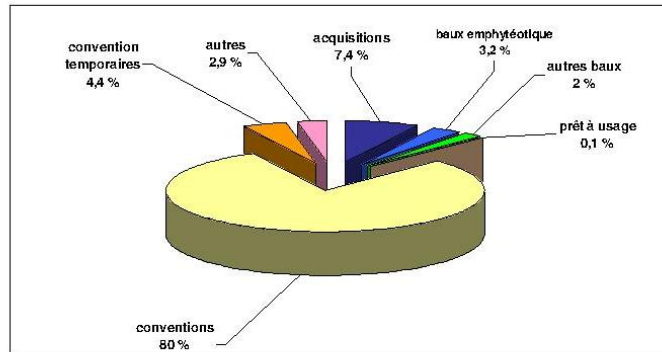
Situation 2012

- 2 374 sites
- 131 672 ha

● Sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels

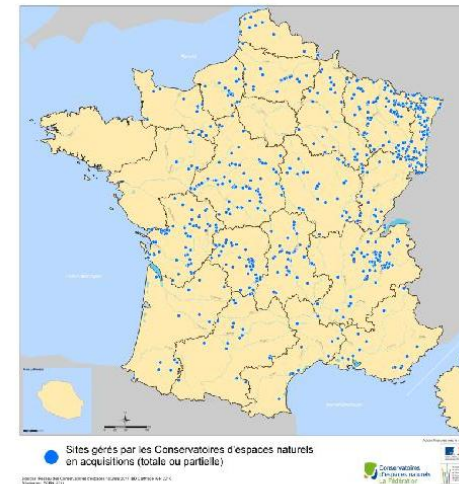


Répartition selon la nature de maîtrise



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Sites gérés par les Conservatoires d'espaces naturels en acquisition (totale ou partielle) En France métropolitaine et l'île de la Réunion au 31/01/2011



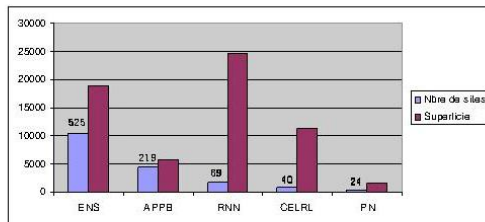
Acquisitions (totale ou partielle du site)

Acquisitions et baux emphytéotiques

Sites sans maîtrise foncière forte

Protection des sites

37 % des sites bénéficient d'un statut de protection pour une surface de 61 000 ha (46 %)



A noter en complément :

- plus de 50% des sites en zonage Natura

2000

- de nombreux contrats avec des



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Commentaires complémentaires

- l'acquisition est pertinente pour les CEN, en particulier
 - pour des sites à forts enjeux
 - pour l'ancrage local et crédibilité auprès des acteurs
- existence d'autres outils fonciers parfois sous utilisés
- pas de volonté de tout sécuriser et reconnaître la place des acteurs locaux
- intérêt de l'approche contractuelle : souplesse, partenariats souvent reconduits, implication des propriétaires,.....
- importance de l'animation foncière (tous les cas)
- coordination avec les acteurs et cohérence des dispositifs



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

CEN et approche contractuelle

2 exemples de démarches en cours

- conventions d'assistance techniques (sur les zones humides)
 - animation sur un territoire déterminé
 - proposition de conventions aux propriétaires
 - implication dans travaux et suivis
- programme Land Life (2012 / 2014)
 - plusieurs partenaires en Espagne (Catalogne), Italie et France (CEN Languedoc-Roussillon, Midi Pyrénées)
 - réflexion sur les engagements volontaires des propriétaires avec les gestionnaires
 - croisement des approches et réflexions prospectives



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Autres dispositifs et réflexions

- Mise en place de servitudes conventionnelles
- Cas des parcellaires complexes
- Prise en compte dans les documents d'urbanisme
- Etude sur la mise en œuvre des outils contractuels dans le cadre de la mise en œuvre de la TVB (avec Fédération des PNR et des CEN)



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Principaux besoins identifiés

- besoin de garanties sur le long terme des acquisitions (notamment sur mesures compensatoires, ...)
- engagements à long terme sur certains enjeux et sites prioritaires (complémentarité avec réglementation ?)
- incitations pour encourager l'engagement volontaire de propriétaires
- question des dispositifs à privilégier si usages en place
- dimension financière à prendre en compte



Séminaire d'échange CGDD engagements environnementaux 26 juin 2012

Merci de votre attention



Annexe 2 : Participants au séminaire du 26 juin 2012

ADAM Yves	Unicem
ALBIERO Fabio	Autoroutes
BEAUDESSON Pierre	Centre national de la propriété forestière
BEAUQUIN Camille	MEDDE/CGDD/SEEIDD
BERANGER Christian	MEDEF Cemex
BEUNEICHE Lydia	Parc national
BEYSSAC Charles	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BOCK Claire	Réseau ferré de France
BONNET Alexandra	MEDDE/CGDD/SEEIDD
BORTZMEYER Martin	MEDDE/CGDD/SEEIDD
BOURRIEAU Paul	WHF - Fondation faune sauvage
BRULE Hervé	MEDDE/DGALN/DEB
BUFFAZ Laure	Inexia-ingenierie
BUHOT Clotilde	Adef
CACCIABUE Philippe	Terre de liens
CAMPAS Adeena	MEDEF
CHAMOIX Capucine	FNSEA
COLCOMBET Yves	Conservatoire du littoral
DANNEELS Pascal	ENF-Conservatoires
DESTRIEUX Bernard	Conservatoire d'espaces naturels de Franche-Comté
DISSAUX Romain	MEDDE/SG/DAEI
DRON Dominique	MEDDE/CGDD
DUBOUCHER Peggy	MEDDE/CGDD/SEEIDD
DUMEAUX Lorène	Vinci
DURAND Lisa	MEDDD/CGDD/DRI
FACON Marie-Françoise	MEDDE/CGDD/SEEIDD
FERRER Laetitia	Cabinet Racine
GAUTIER Alexis	SG/DAJ
GAUTHIER Odile	MEDDE/DGALN/DEB
GILLES Jean-Pierre	INERE
GOULOUZELLE Eric	Agence espaces verts d'Ile de France
GOURDON Julien	Codexa
GRIMONPREZ Benoit	Université de Franche-Comté
GUERRERO Anne	Réseau ferré de France
HAMON Claire	Parcs naturels régionaux
HEIMANN Michel	Saferral
JAILLET Claude	ONF
JOLIVET Vincent	Conservatoire du littoral
JUMEL Roger	Ministère de l'agriculture
LABAT Bernard	Association Humanité – Biodiversité
LACOSTE Jean-Philippe	Conservatoire du littoral
LAGARENNE Christine	MEDDE/CGDD/SEEIDD
LANDAIS Philippe	DREAL Poitou-Charentes
LARIVE Jérôme	MEDDE/DGITM
LAZOU Kristelle	Cofiroute
LEMAITRE-CURRI Elen	MEDDE/CGDD/SEEIDD

MARION Pierrick	DREAL Poitou-Charentes
MARTIN Gilles	MVA Avocats
MAURICE Samuel	Escota
MAURY Claude	Atelier Territoires
MESENGE Anne-Laure	MEDDE/CGDD/SEEIDD
MILLET Laurent	MEDDE/DEB/EN1
MOROSINI Mathieu	ONF, stagiaire
OPPENAU Emmanuelle	Lyonnaise des Eaux
OREFICI Christine	MEDDE/DGALN/DEB
PAYEN Christelle	MEDDE/DGALN/DEB
OSMONT Sophie	Association SAF – Agriculteurs de France
PECQUET David	Conseil général de l'Essonne
PERENNES Marie	MEDDE/CGDD
PETITGUYOT Thomas	MEDDE/DGALN/DEB
PETRESCU Vlad	Voies navigables de France (VNF)
PEYTHIEUX Françoise	Conseil supérieur du notariat (CSN)
PODLEJSKI Corinne	CETE Méditerranée
PONROY Pascale	Havre Port
POUPARD Christophe	MEDDE/CGDD/SEEIDD
POUPLLOT Ludivine	Biotope
QUETIER Fabien	Biotope
QUINTARD Delphine	LISEA
RAEVEL Thierry	Lyonnaise des Eaux
ROBERT Carole	Apca Chambagri
ROMAGOUX Florent	ONF
ROUSSET Guillaume	ONFS Gouv
RUBIO Marianne	ONF
RUFRAY Xavier	Biotope
SALES Katherine	Dervenn
SARLAT Jean-Jacques	Notaires
SCARSI Florence	MEDDE/CGDD/SEEIDD
SUTTERLIN Olivier	MEDEF Erametgroup
THOMAS Michel	FNSEA
VELCHE Jean-Pierre	VNF
VIENNE Dominique	Lyonnaise des Eaux
VOGDEN Béatrice	CETE Méditerranée
WEIBEL Agnès	Cofiroute
WIZNIAK Jules	MEDDE/DGALN/DEB/PEM
XERIDAT Philippe	ONCFS/DAT/EP
ZAKINE Carole	Association SAF – Agriculteurs de France

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Tour Voltaire

92055 La Défense cedex

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouvez cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

Résumé

En droit français, il existe un grand nombre d'outils juridiques pour préserver la biodiversité et les espaces naturels et agricoles : outils réglementaires, notamment de planification urbaine, outils d'acquisition foncière dans des zones à fort enjeu et outils contractuels. Pourtant, l'artificialisation des sols s'accélère, avec 80 000 nouveaux hectares artificialisés chaque année, et les trois quarts des habitats écologiques d'intérêt communautaire de France métropolitaine sont dans un état défavorable, inadéquat ou mauvais. Dans ce contexte, experts et praticiens s'interrogent sur l'opportunité de développer de nouveaux outils fonciers, notamment des outils contractuels permettant de sécuriser sur une longue durée des engagements environnementaux.

*Quelle serait la place de ces nouveaux outils ? Comment s'articuleraient-ils avec les outils existants ? L'innovation est-elle nécessaire ou suffit-il d'améliorer les outils disponibles ? Telles sont certaines des questions discutées le 28 juin 2012 lors d'un séminaire organisé par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Plusieurs options innovantes ont été discutées, dont les servitudes conventionnelles environnementales conclues sans fonds dominant (analogues aux *conservancy easements* anglo-saxons), les contrats de prestations environnementales de très long terme transmis avec les droits fonciers (titres de propriétés et baux), les obligations réelles à vocation environnementale... Les débats ont aussi permis d'identifier des pistes d'amélioration dans la définition et la mise en œuvre d'outils existants.*

Abstract

In the French legal system, a number of instruments can be used to protect natural and agricultural lands. Such instruments include urban planning, targeted land acquisitions in sensitive areas, and contracts. However, land use changes are increasingly rapid. Each year, an average of 80 000 hectares of agricultural and natural lands are converted into urban areas, or used to build new infrastructure (e.g. roads), malls... Three quarters of the natural habitats which are considered to be of interest to the European Community are in an unfavorable state, inadequate, or bad.

In this context, experts and practitioners wonder if new land tenure instruments, in particular new types of contracts, could be usefully introduced in the French legal system. On the 28th June 2012, the French Ministry for Ecology, Sustainable Development and Energy organized a workshop on this subject. Conservancy easements, long term contracts on environmental practices, and environmental obligations included in the land title were some of the options discussed. Lessons learned also lead experts and practitioners to propose improvements to the definition and implementation of existing instruments.



Dépôt légal : Avril 2013
ISSN : 2102 - 4723