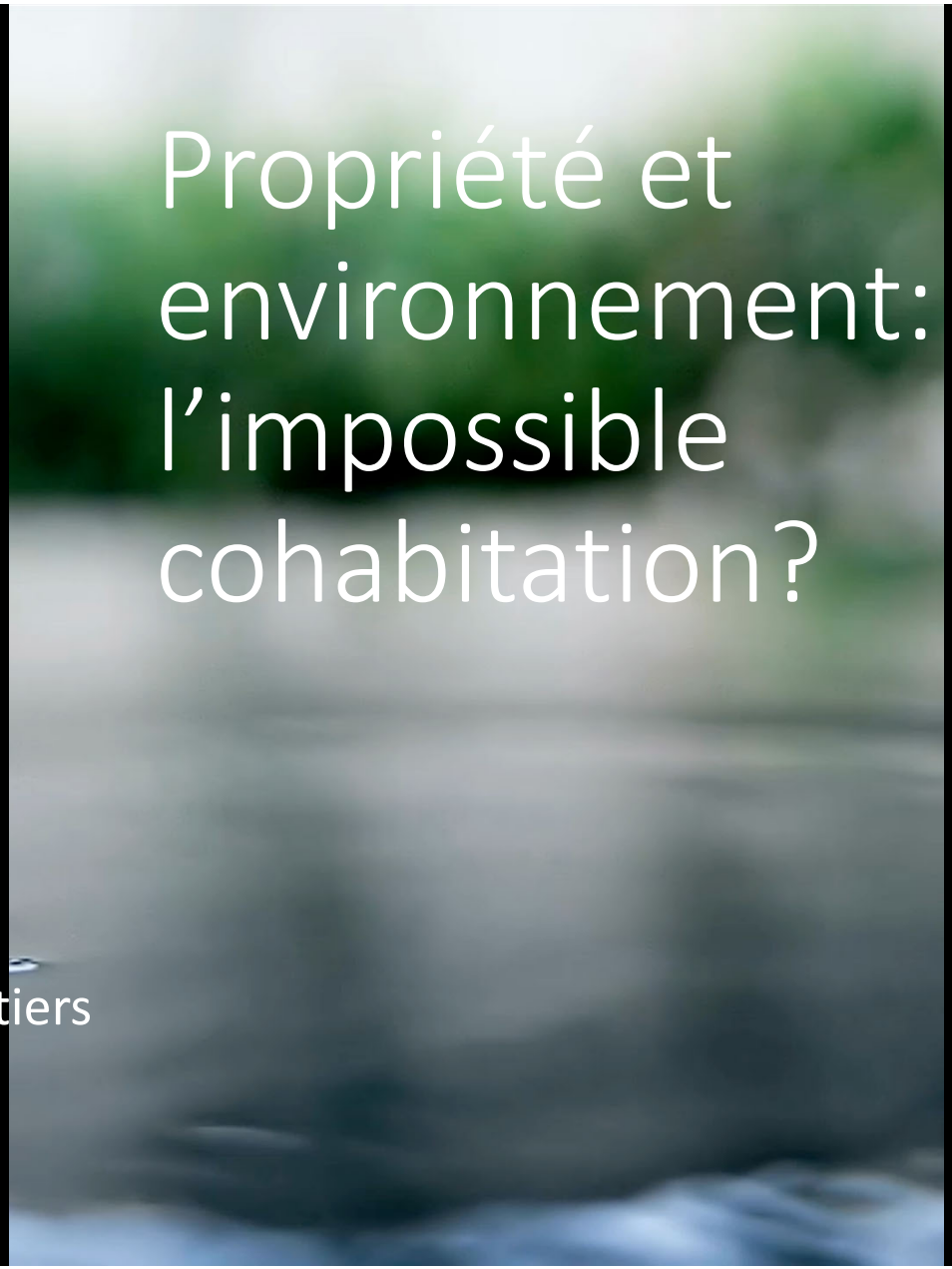


Propriété et environnement: l'impossible cohabitation?

Benoît Grimonprez
Professeur à l'Université de Poitiers
Institut de droit rural

Introduction

La propriété est-elle l'ennemie de la protection de l'environnement?

- M. Rémond-Gouilloud, « Du droit de détruire », PUF, 1989: critique de la propriété comme cause de la dégradation de la nature.
- Comment sortir de cette image infamante?

Le droit de l'environnement passe-t-il nécessairement par des mesures réglementaires sacrifiant les droits individuels?

- Comment penser un autre droit de l'environnement?

Introduction – La propriété privée : un droit naturel

- Origines du droit de propriété privée
  - Un droit révolutionnaire : inscription dans le Code civil de 1804
  - Racines romaines : le dominium (pouvoir du maître) et la proprietas (caractère de ce qui est exclusif).
    - Propriété se confond avec la chose elle-même
  - Complexité de l'ancien droit
    - Moyen-âge : le temps de la saisine coutumière (pouvoir de retirer les utilités de la chose)
    - Système féodal :
      - Maîtrises simultanées : seigneurs, tenanciers, droits collectifs
      - Théorie du double domaine : domaine éminent et domaine utile
    - Un droit politisé, enchevêtré dans les rapports sociaux

❖ Rupture du début du XIXème siècle: liberté individuelle, abolition des droits féodaux

Introduction – La propriété privée : un droit naturel

La propriété moderne :

- une chose et un droit

- un droit portant sur la matérialité d'une chose

Contenu du droit de propriété

- Article 544 du Code civil : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

Introduction – La propriété privée : un droit naturel

Caractères de la propriété

- Un droit exclusif
- Un droit absolu
- Un droit perpétuel

Prérogatives du propriétaire

- Usus : droit d'user
- Fructus : droit de percevoir les fruits
- Abusus: droit de disposer physiquement et juridiquement

Introduction : La propriété privée : un droit naturel

- **Valeur du droit de propriété**
- <u>Un droit fondamental</u>
  - Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 :
    - art. 2 : propriété est un droit naturel et imprescriptible ;
    - art. 17 : « un droit inviolable et sacré ».
      - Rédaction initiale : « les propriétés étant un droit inviolable et sacré » !
  - Convention européenne des droits de l'homme, art. 1er du protocole n° 1 : droit de chacun au respect de ses biens
- <u>Un droit à valeur constitutionnel</u>
    - Conseil Constitutionnel en 1982 : caractère éminent du droit de propriété, relié à la liberté d'entreprendre
    - Protection relative :
      - Distinction entre les privations (protection forte) et la limitation des conditions d'exercice du droit

Introduction : La déferlante écologique

- **L'environnement comme excroissance de la propriété**
  - Le jeu des servitudes foncières : relations entre fonds immobiliers
  - Le jeu des troubles de voisinage : fumées, odeurs, nuisances, vues…

- **Lois environnementales fondatrices**
  - la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites
  - Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution
  - la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature

Introduction : La déferlante écologique

- **L'ère écologique : valeur des dispositions environnementales**
  - Charte de l'environnement (2004) :
    - **Article 1er.** Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.
    - **Article 6.** Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.
  - En 2005, intégration de la charte de l'environnement au bloc de constitutionnalité
- Décision du CC du 31 janvier 2020: la protection de l'environnement constitue un objectif de valeur constitutionnelle

Introduction : comment harmoniser respect de la propriété et respect de l'environnement?

Une problématique juridique

- Comment concilier les « droits de » et les « droits à »?
- Comment concilier des droits de valeur égale?
- Critères de hiérarchisation :
  - La justification de l'atteinte : l'objectif d'intérêt général
  - La proportionnalité de l'atteinte

Une problématique politique

- La politique écologique est-elle forcément liberticide?
- Comment articuler libertés individuelles et sauvegarde du patrimoine commun?
- Comment associer les personnes à la nécessaire transition écologique?

Plan

1. La propriété enterrée

2. La propriété ressuscitée

1. La propriété enterrée

Les atteintes écologiques matérielles

Les atteintes écologiques intellectuelles

1. 1. Les atteintes écologiques matérielles

- Atteintes à la valeur d'usage des immeubles: restrictions au droit d'user et de jouir des biens
- Atteintes à la valeur d'échange des immeubles

Atteintes à la valeur d'usage des immeubles

- **Les zonages environnementaux**
  - Règlementation spatiale des immeubles: définition d'une prédestination des biens
  - Prolifération des aires protégées (logique du land sparing)
    - Zones Natura 2000
    - Zones humides
    - Parcs nationaux
    - Parcs naturels régionaux
    - Réserves naturelles
    - Périmètres de captage/ aires d'alimentation des captages
    - Zones prioritaires pour la biodiversité
    - Trames vertes et bleues

Atteintes à la valeur d'usage des immeubles

- Les zonages environnementaux
  - Manifestations juridiques
    - Question du recensement des zonages
    - Question de la superposition des zonages
    - Question des effets des zonages: intensité très variable
      - Actions volontaires/Servitudes environnementales d'utilité publique/ prescriptions en matière d'urbanisme

❖Grande confusion en pratique

Atteintes à la valeur d'usage des immeubles

- **Les polices environnementales (liées à des activités économiques)**
  - La police de l'eau et des milieux aquatiques
  - Police du contrôle des structures (agriculture)
  - Les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)
  - Police des produits risqués pour l'environnement ou la santé (ex. pesticides)

  - Portée : multiplication des formalités administratives
    - Déclaration/autorisation publique
    - Prescriptions d'usage

Atteintes à la valeur d'usage des immeubles

- **Les charges conventionnelles portant sur la propriété**
  - **Pratique des cahiers des charges dans les ventes et donations d'immeubles**
    - **Ex. SAFER, Département dans les espaces agricoles et naturels périurbains**

Atteintes à la **valeur d'échange** des immeubles

Atteintes indirectes

- Répercussions des restrictions d'usage : classements, polices
- Conséquences des transformations de l'environnement de l'immeuble : ex. implantations d'ENR
  - Question de la planification des installations?

Atteintes directes : choisir son cocontractant/choisir le prix de la vente

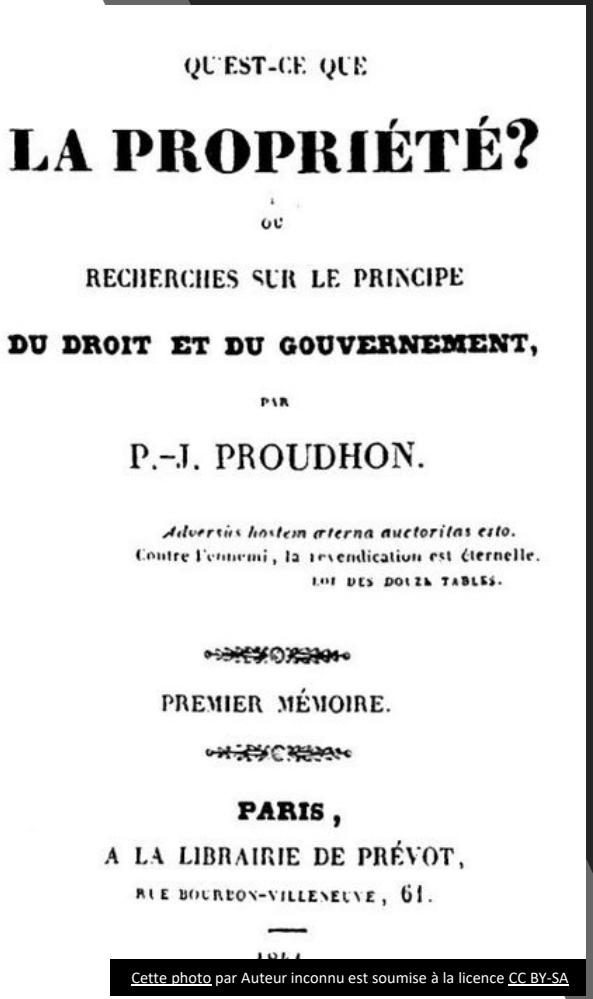
- **Les droits de préemption** (environnementaux)
  - Droit de préemption du département dans les ENS
  - Droit de préemption de la SAFER (possible objectif environnemental)
  - Droit de préemption des communes dans les aires d'alimentation de captage d'eau

  ❖Revisions de prix
- Les **autorisations de transmission du patrimoine**
  - Autorisation de cession des titres de sociétés à objet agricole (loi Semptastous 23 déc. 2021)
    - Système de compensation et de preuve de l'effet bénéfique de l'opération pour le territoire

Atteintes écologiques matérielles

- **Problématiques générales**
  - Accumulation et enchevêtrement des dispositifs
  - Information difficile des propriétaires (par qui? jusqu'où?)
  - Indemnisation des « servitudes environnementales » à géométrie variable
  - La propriété : un droit "artichaut" : "même si on lui retire une série d'attributs, il reste lui-même ; sauf si l'on touche au coeur, auquel cas il disparaît ».

1. 2. Les atteintes écologiques intellectuelles



QU'EST-CE QUE

LA PROPRIÉTÉ?

OU

RECHERCHES SUR LE PRINCIPE

DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT,

PAR

P.-J. PROUDHON.

Adversùs hostem æterna auctoritas esto.
Contre l'ennemi, la revendication est éternelle.
LOI DES DOUZE TABLES.

PREMIER MÉMOIRE.

PARIS,

A LA LIBRAIRIE DE PRÉVOT,

RUE BOURBON-VILLENEUVE, 61.

Cette photo par Auteur inconnu est soumise à la licence CC BY-SA

- **Remise en cause de la conception classique de la propriété**
  - Caractère absolu : intégration des limites d'intérêt général dans les contours même du droit de propriété
    - Les immeubles auraient une destination spécifique au regard de leurs caractéristiques (zones humides, boisées, naturelles, agricoles…)
    - Usages des biens remodelés par leur destination
  - Caractère exclusif: propriétaire devrait composer avec les tiers (personnes privées ou publiques) en leur laissant certaines utilités de son bien
    - Promotion d'une propriété inclusive ou partagée
  - Maintien de la perpétuité du droit

1. 2. Les atteintes écologiques intellectuelles

- La concurrence des **notions de commun ou de biens communs**
  - Notion économique en vogue : travaux d'Elinor Ostrom
  - Favoriser une gestion collective des ressources rivales mais essentielles à la communauté

Critères de Musgrave / Critères de Samuelson	Exclusion	Non Exclusion
Rivalité	Bien Privé	Bien Commun
Non Rivalité	Bien Club ou Mixte	Bien Collectif

1. 2. Les atteintes écologiques intellectuelles

- La concurrence des **notions de commun ou de biens communs**
  - Triple implication: répartition équitable des biens/usage durable des biens
    - Le droit d'accès à la ressource (foncière) : mise en place d'une régulation du marché foncier pour installer de nouveaux acteurs
    - La gestion communautaire de la ressource : mise sous tutelle du propriétaire par une gouvernance collective
    - Des accessoires de l'immeuble inappropriables : les ressources naturelles, la biodiversité, les services écosystémiques

1. 2. Les atteintes écologiques intellectuelles

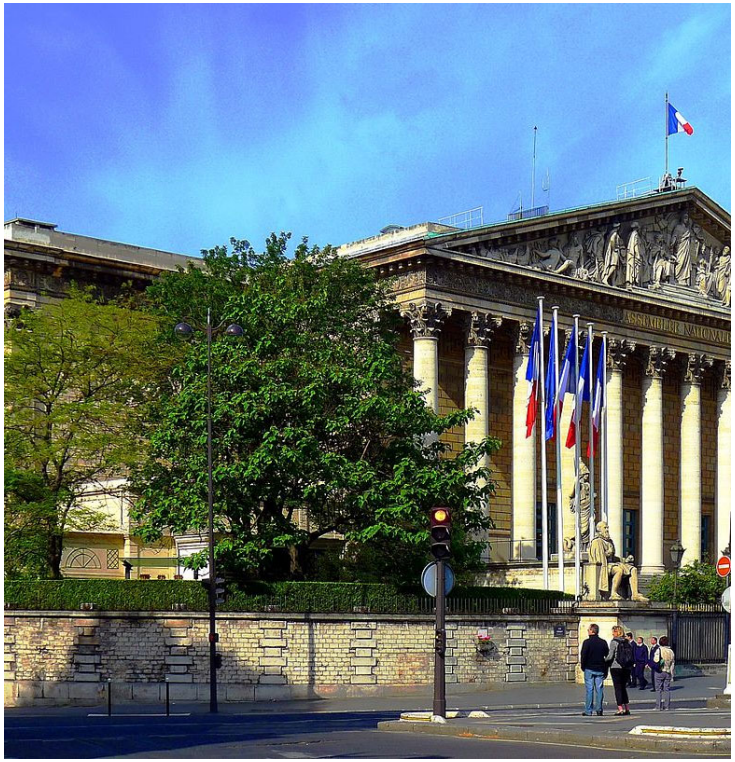
- La propriété moderne est morte! Vive la propriété d'ancien régime?
  - Le retour de la propriété partagée, politisée
  - Des maîtrises qui portent plus sur des usages que sur la chose elle-même: rappelle la saisine de l'ancien droit

Cette photo par Auteur inconnu est soumise à la licence CC BY-NC

2. La propriété ressuscitée

- La propriété peut-elle avoir une fonction environnementale? Est-elle en soi gardienne de la nature?

- Convaincre à deux niveaux :
  - Pour les pouvoirs publics : trouver un meilleur équilibre entre punition et investissement; rendre économiquement attractif l'action environnementale
  - Pour les propriétaires :
    - Transformer les contraintes en avantages
    - Choisir plutôt que subir
    - Anticiper les évolutions réglementaires futures



La propriété ressuscitée

LA PROPRIÉTÉ CHOISIE COMME INSTRUMENT ENVIRONNEMENTAL

LA RÉMUNÉRATION DES SERVICES FOURNIS PAR LA PROPRIÉTÉ

LA PROPRIÉTÉ PRESCRIPTIVE DE L'USAGE

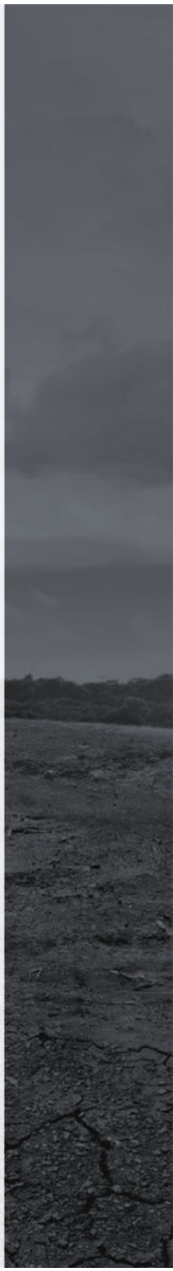
2. 1. La propriété instrumentalisée

- **La stratégie de la maîtrise foncière**
  - Posséder pour mieux protéger
    - Exemple de la propriété des personnes publiques (domaine privé/domaine public (ENS))
    - Exemple de l'action des conservatoires d'espaces naturels
    - Exemple des réserves de vie sauvage (Aspas)
    - Exemple des opérations de compensation écologique

2. 1. La propriété instrumentalisée

- **Le droit de superficie**: diviser (en volumes) la propriété pour mieux régner
  - Faire que le propriétaire du sol ne soit pas propriétaire des infrastructures écologiques (arbres, haies, ressources naturelles…)

- **La fiducie environnementale**
  - opération consistant à transférer temporairement la propriété d'un bien au profit d'un gérant (fiduciaire) pour l'administrer dans un but écologique



2. 2. Le propriétaire : protecteur-payé

Passer du pollueur-payeur au protecteur-payé

Développer les paiements pour services environnementaux (PSE)

- Reconnaître et rémunérer les actions environnementales additionnelles réalisées par les propriétaires
- Dépasser la logique d'indemnisation pour celle de paiement
- Diversité des formes de PSE
  - Le contrat
  - Les aides
  - La fiscalité

2. 2. Le propriétaire : protecteur-payé

- **La contractualisation de la protection de la nature**

✓Financements privés et publics

- Contrats créateurs d'obligations personnelles
    - Contrat Natura 2000 (logique indemnitaire)
    - Contrat de compensation des émissions de gaz à effet de serre (ex. contrats carbone)
    - Contrats de compensation écologique (entre un propriétaire et un opérateur de compensation ou l'aménageur)

2. 2. Le propriétaire : protecteur-payé

- **La contractualisation de la protection de la nature**
  - Contrats créateurs d'obligations réelles (attachées à l'immeuble)
    - Les servitudes conventionnelles environnementales (modèle des Conservation easements aux USA et Canada)
    - Les obligations réelles environnementales (ORE) (Loi Biodiversité de 2016)
      - Liberté de création
      - Rémunération souvent absente
      - Absence d'incitation fiscale

Attention : plus les obligations réglementaires augmentent, plus le champ de la contractualisation se réduit

2. 2. Le propriétaire : protecteur-payé

- **La fiscalité écologique**
  - Fléchage des réductions d'impôts vers les actions environnementales
  - Exemples des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties
    - Terrains situés dans les zones Natura 2000 (CGI, art. 1395 E)
    - Terrains situés dans les zones humides (CGI, art. 1395 B bis)
  - Possibilité d'imaginer d'autres dispositifs plus ambitieux
    - Exonération de droits de mutation et/ou d'IFI (ex. bail rural à long terme)
    - Crédits d'impôts (ex. non usage du glyphosate)

2. 3. La propriété : garante de l’usage durable du bien

Hypothèse du propriétaire-bailleur et de l’exploitation en faire-valoir indirect

Equilibre des relations bailleurs-preneurs: réformer le statut du fermage

Deux options possibles :

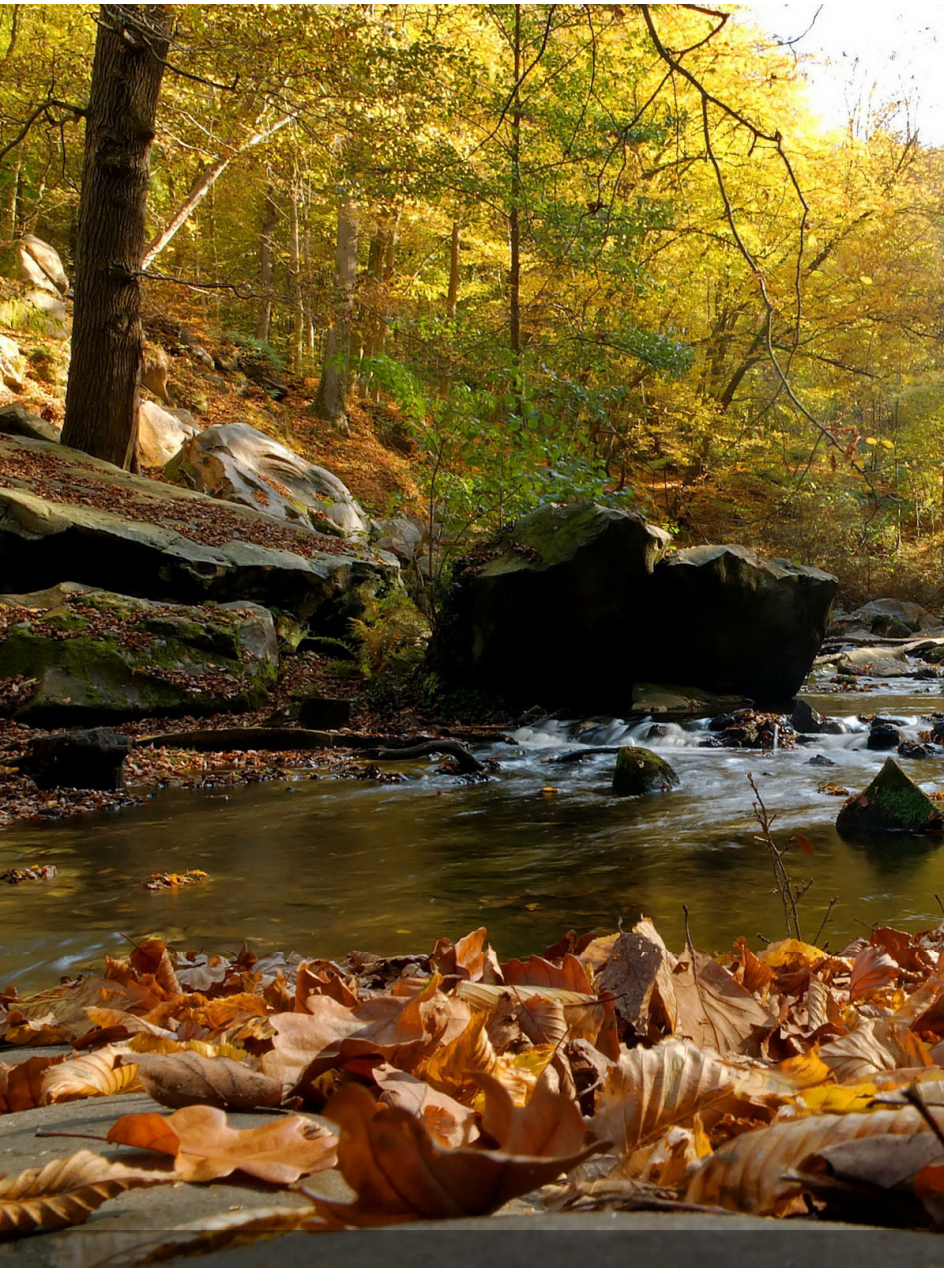
- création de nouveaux baux ruraux spéciaux
- Refondre le droit commun des baux ruraux

2. 3. La propriété : garante de l'usage durable du bien

- **Pistes d'évolution du statut du fermage : la recherche d'un nouvel équilibre**
  - Améliorer la rentabilité économique de la location
    - Revalorisation des fermages
    - Reconnaissance des pas-de-porte moyennant un dispositif d'encadrement et de contrôle
    - Alléger la charge fiscale en lien avec l'existence de clauses agro-écologiques au sein du bail
  - Faciliter la récupération des biens loués (résiliation, non-renouvellement, droit de reprise) pour la mise en place de projets apportant une plus-value écologique
  - Admettre la cessibilité du bail en dehors du cadre familial
  - Permettre la généralisation des clauses environnementales dans tous les baux
  - Rendre obligatoire un état des lieux environnemental du bien loué: ex. analyse de sols (fertilité, taux de matière organique…)

2. 3. La propriété : garante de l'usage durable du bien

- **En résumé**:
  - Renforcer l'attractivité économique du bail pour le propriétaire
  - Renforcer les pouvoirs du bailleur quant à la liberté culturale de l'exploitant et la préservation des qualités du fonds
  - Accroître la liberté économique du preneur
  - Associer plus systématiquement le bailleur aux projets écologiques du preneur (implantation d'IAE, d'ENR) avec partage de l'investissement, des soutiens financiers et des bénéfices économiques.



Conclusion

- « L’enfer est pavé de bonnes intentions »

- Bonnes intentions écologiques en croissance continue

- Trouver de nouvelles voies environnementales moins kafkaïennes qui associent liberté et responsabilité

- Faire de la propriété un levier et non la victime collatérale de la cause écologique