



Plan d'action pour  
la Méditerranée  
Convention de  
Barcelone



**Rapport technique : La maîtrise foncière au service  
de la préservation de la biodiversité : revue de cas  
méditerranéens, et focus sur l'obligation réelle  
environnementale française**

Cette étude a été réalisée entre septembre 2022 et septembre 2023 par Arthur Vaugeois, étudiant en M2 Environnement, Territoire et Paysage à l'Université de Tours, dans le cadre d'un Contrat d'Alternance réalisé au Plan Bleu/CAR (PNUE/PAM).

## AUTEURS

Auteur : Arthur Vaugeois, Plan Bleu

Directeur de la publication : François Guerquin, Plan Bleu

Etude encadrée par Michaël Karner, Plan Bleu

## REMERCIEMENTS

Le Bureau du Plan Bleu, l'équipe du Plan Bleu, Lisa Ernoul (Tour du Valat), Daria Povh Škugor (PAP/RAC).

## NOTICE LEGALE

Les termes et documents utilisés dans cette publication n'expriment en aucun cas les opinions du Plan Bleu, du PNUE/PAM ou des organisations partenaires, en ce qui concerne la situation juridique de quelque pays, territoire, ville ou région que ce soit, ses autorités, et la délimitation de ses frontières. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du PNUE/PAM, du Plan Bleu ou des organisations partenaires. Le Plan Bleu reconnaît que la langue peut être un moyen de participer à véhiculer des idées de façon non-discriminante, et notamment de promouvoir l'égalité de genre. Dans le présent rapport, le masculin générique désigne tous les individus, quels que soient le sexe ou l'identité de genre de la personne. Toutefois, cet usage ne vise pas à reproduire des préjugés de genre. Reconnaître que le masculin est utilisé par défaut mais qu'il n'est pas nécessairement représentatif permet de faire un premier pas vers une écriture plus inclusive.

# Table des matières

---

Auteurs .....	2
Remerciements .....	2
Notice légale .....	2
Table des matières .....	3
Table des illustrations.....	5
Encadrés.....	5
Figures.....	5
Liste des acronymes .....	6
I. La nécessité d'un outil répondant aux freins posés à la maîtrise foncière dans la protection de l'environnement.....	7
II. Présentation générale de l'obligation réelle environnementale .....	10
A. Origines de la réflexion autour de l'ORE et démarches similaires .....	10
B. Similitudes avec la servitude, outil juridique répandu en France et à l'international .....	12
III. L'obligation réelle environnementale en droit français .....	15
A. L'ORE dans le Code de l'Environnement .....	15
1. Les conditions de fond et de forme : .....	15
2. Les parties au contrat d'obligation réelle environnementale .....	16
IV. L'attractivité de l'obligation réelle environnementale - des leçons à tirer du droit anglo-saxon et de ses <i>conservation easements</i> .....	18
A. Exemples d'incitation fiscale dans les États anglo-saxons .....	18
B. Qu'en est-il alors de la France ? .....	19
V. Réflexions sur l'obligation réelle environnementale.....	21
A. Réflexions générales .....	21
B. Réflexions juridiques.....	21
VI. L'utilisation des ORE en France.....	23
A. L'ORE du Parc naturel régional de l'Avesnois .....	25
B. L'ORE de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO).....	25
C. L'ORE de la Moutte .....	26
D. L'ORE du Conservatoire du Littoral en Camargue.....	27
VII. L'obligation réelle environnementale, un outil mobilisable dans le contexte de la Convention de Barcelone .....	28
A. L'obligation réelle environnementale dans le contexte de la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) - développer le Cadre régional commun (CRC) pour la GIZC .....	28
B. L'ORE dans le cadre des instruments de conservation du droit international : penser une transposition à travers le modèle des Autres Mesures de Conservation efficaces par Zone (AMCEZ) .....	29
C. Les contrats D'ORE : des outils juridiques multi-échelles et multi-usages envisageable pour la mise en place d'outils tels que les Contrats environnementaux.....	30
D. L'ORE comme vecteur de mobilisation des acteurs locaux.....	31
Conclusion .....	33
Recommandations.....	34
A. Pour une meilleure et plus forte utilisation de l'ORE en France .....	34

B. Pour la mise en place de dispositifs similaires dans les pays de la région Méditerranéenne, voire au-delà 35

Bibliographie ..... 36

# Table des illustrations

---

## ENCADRES

Encadré 1. Des pratiques similaires à l'obligation réelle environnementale en Amérique du Nord et du Sud :..	10
Encadré 2. Sur le continent européen, des outils similaires à l'obligation réelle environnementale .....	11
Encadré 3. Article L. 132-3 du Code de l'environnement .....	15
Encadré 4. Pourquoi les zones humides sont-elles importantes ?.....	23
Encadré 5. IUCN .....	30
Encadré 6. Entretien avec Lisa Ernoul, Tour du Valat .....	31
Encadré 7. Dans le cadre de la réalisation de l'élaboration des Plans Côtiers au Maroc et au Monténégro .....	32

## FIGURES

Figure 1. Contribution des différents plans d'aménagement à la GIZC en France .....	8
Figure 2. Servitudes croates et leurs textes de référence.....	13
Figure 3. Servitudes espagnoles et leurs textes de référence .....	13
Figure 4. Servitudes slovènes et leurs textes de référence.....	14
Figure 5. Étang de Saint-Paul. ....	16
Figure 6. Servitudes par date d'acquisition aux États-Unis.....	18
Figure 7. Photographie du la parcelle ORE du PNR de l'Avesnois .....	24
Figure 8. Le Grand-Albert avant et après travaux .....	25
Figure 9. Secteur de la Moutte, Baie de Saint-Tropez.....	26
Figure 10. Secteur de la Moutte, Baie de Saint-Tropez.....	26
Figure 11. L'ORE du Conservatoire du Littoral en Camargue .....	27
Figure 12. Diagramme récapitulatif sur les ORE .....	33

## Liste des acronymes

---

AMCEZ :	Autres Mesures de Conservation efficaces par Zone
CRC :	Cadre régional commun
DIR :	Direction interdépartementale des routes
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
FCEN :	Fédération des conservatoires d'espaces naturels
GIZC :	Gestion intégrée des Zones côtières
LPO :	Ligue pour la protection des oiseaux
ORE :	Obligation réelle environnementale
PLU :	Plan local d'urbanisme
RTE :	Réseau du transport d'électricité
SNB :	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNCF :	Société nationale des chemins de fer
UICN :	Union internationale pour la conservation de la nature

# I. La nécessité d'un outil répondant aux freins posés à la maîtrise foncière dans la protection de l'environnement

Cette étude a été menée au sein du Plan Bleu dans un contexte de développement de l'utilisation des outils juridiques dans le but de mieux atteindre les objectifs de la Convention de Barcelone, adoptée en 1976. Signée par 22 Parties Contractantes, elle a pour objectif de "prévenir, réduire, combattre et dans toute la mesure du possible éliminer la pollution dans la zone de la mer Méditerranée"<sup>1</sup> et de "protéger et améliorer le milieu marin dans cette zone en vue de contribuer à son développement durable"<sup>2</sup>. Le Plan Bleu, en tant que Centre d'activités régionales du PNUÉ/Plan d'action Méditerranée, représente l'une des composantes permettant d'informer et assister les États pour la bonne mise en œuvre de la Convention.

Ces outils juridiques, et notamment ceux attachés à la notion de maîtrise foncière, sont particulièrement importants à une époque où la bonne gouvernance des territoires est plus que jamais nécessaire face au défi climatique et à la dégradation de l'environnement. Plus particulièrement, cette publication s'ancre dans le sillage déjà amorcé de la Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes 2021-2030, qui "vise à mettre un terme à la dégradation des écosystèmes et à les restaurer afin d'atteindre les objectifs mondiaux"<sup>3</sup> et "positionne la restauration comme une solution majeure basée sur la nature pour atteindre un large éventail d'objectifs de développement mondiaux et de priorités nationales [...]"<sup>4</sup>.

En France comme ailleurs, la question environnementale est désormais omniprésente et nous amène à nous interroger sur tous les pans de notre vie quotidienne ; tout le monde, partout, voit son quotidien bousculé par les questions climatiques et les interrogations que la situation actuelle engendre. Pour répondre à ces enjeux, il s'agit de maîtriser efficacement les territoires pour permettre une gestion écologique de ces derniers et l'atteinte des objectifs environnementaux que les États se sont fixés, comme ceux pensés dans l'Accord de Paris par exemple.

L'action publique environnementale française s'attelle à cette tâche depuis quelques décennies, surtout depuis le dispositif "rivière propre" des années 1970, qui a permis l'émergence des contrats de branche, de rivière, et d'agglomération ; puis avec l'application de directives européennes, facteurs importants de la diversité des outils environnementaux français, comme la directive européenne n° 91/271/CEE relative aux eaux résiduaires urbaines, la directive "habitat" (directive européenne n° 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages), ou encore la directive "oiseaux" (directive européenne n° 2009/147/CE concernant la conservation des oiseaux sauvages). En 2007, le Grenelle de l'environnement vient mettre la France en conformité avec le droit de l'Union européenne en matière d'environnement et s'inscrit dans une démarche de "progressisme institutionnel" (Lacroix, V. & Zaccai, E., 2010).

Pour autant, les réponses amenées par les États et dans une mesure qui lui est propre, la France, se heurtent à des problématiques diverses ; la question de la gestion environnementale des territoires se heurte notamment à celle de la maîtrise foncière, et la gestion des zones côtières, dans laquelle l'outil de gestion intégrée des zones côtières (GIZC)<sup>5</sup> joue un rôle, n'y échappe pas. En matière d'aménagement du territoire, il existe de nombreux documents juridiques

<sup>1</sup> Programme des Nations Unies pour l'Environnement (2022). La Convention de Barcelone et ses protocoles. Disponible sur : <https://www.unep.org/unepmap/fr/who-we-are/barcelona-convention-and-protocols>. (Consulté le 22 novembre 2022).

<sup>2</sup> Id.

<sup>3</sup> Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes (2022). À propos de la Décennie des Nations Unies.

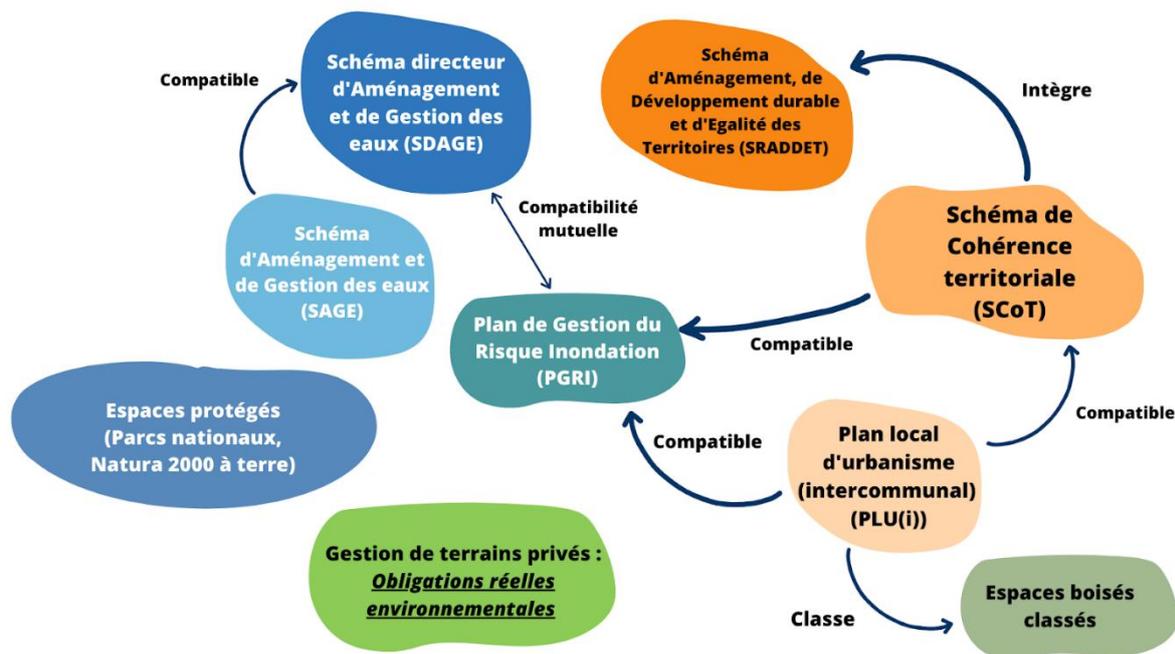
Disponible sur : <https://www.decadeonrestoration.org/fr/propos-de-la-decennie-des-nations-unies>. (Consulté le 22 novembre 2022).

<sup>4</sup> UNESCO (2022). Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes. Disponible sur : [https://www.unesco.org/fr/ecosystems-restoration-decade?TSPD\\_101\\_R0=080713870fab2000485f7937021514b38e7e2cfdc881ea4d163407fd7f88de795fa252abf7607858082a6bc00f14300040fc949b13d676a5359f99c079e511c301f437d7eadf8303b318a4f09172ae8d0f09a74d85a1428ecf4acbc995ae78e8](https://www.unesco.org/fr/ecosystems-restoration-decade?TSPD_101_R0=080713870fab2000485f7937021514b38e7e2cfdc881ea4d163407fd7f88de795fa252abf7607858082a6bc00f14300040fc949b13d676a5359f99c079e511c301f437d7eadf8303b318a4f09172ae8d0f09a74d85a1428ecf4acbc995ae78e8). (Consulté le 23 novembre 2022).

<sup>5</sup> La Gestion intégrée des Zones côtières est définie par le Protocole de la Convention de Barcelone relatif à la Gestion intégrée des Zones côtières (GIZC) de la Méditerranée comme étant "un processus dynamique de gestion et d'utilisation durables des zones côtières, prenant en compte simultanément la fragilité des écosystèmes et des paysages côtiers, la diversité des activités et des usages, leurs interactions, la vocation maritime de certains d'entre eux, ainsi que leurs impacts à la fois sur la partie marine et la partie terrestre". Le Protocole est disponible en ligne sur : <https://www.unep.org/unepmap/fr/who-we-are/contracting-parties/iczm-protocol>.

contraignants qui permettent aux acteurs publics (l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunales entre autres) de maîtriser les terres et l'usage qui en est fait. Le zonage permet de déterminer les zones à préserver de l'urbanisation, notamment au sein de plans locaux d'urbanisme ; les Schémas de cohérence territoriale précisent des orientations d'aménagement durable et peuvent aujourd'hui faire office de plan climat air énergie territoriaux, etc.

Figure 1. Contribution des différents plans d'aménagement à la GIZC en France



Source : Auteur

Du point de vue des actions spécifiquement axées sur des terrains précis, plusieurs choix s'offrent aux acteurs de la préservation de la biodiversité et de la maîtrise foncière : au-delà de l'achat du terrain qui se révèle souvent difficile, il est possible de relever au moins quatre outils :

- Le droit de préemption, qui procure à son bénéficiaire une priorité à l'achat du terrain quand son propriétaire s'en sépare. Par exemple, les départements ont un droit de préemption sur les espaces naturels sensibles.
- L'expropriation, qui doit être liée à la déclaration d'utilité publique, lourde à obtenir.
- Les outils contractuels :
  - Le bail emphytéotique, d'une durée maximale de 99 ans, qui confère au co-contractant non-propriétaire des droits dans l'ensemble identiques à ceux du propriétaire sur le terrain.
  - Le bail rural accompagné de clauses environnementales, grâce auquel un propriétaire va donner l'usage de son terrain à des agriculteurs qui s'engagent à respecter une démarche écologique dans leur exploitation.

Pour autant, même si les objectifs sont nombreux, et même si les acteurs font preuve de bonne volonté, la maîtrise du foncier et de l'usage fait du sol sera toujours freinée et limitée par le droit de propriété.

Dans leur livre *Regulating coastal zones : international perspectives on land-management instruments*, Rachelle Alterman et Cygal Pellach établissent en ce sens une analyse comparative de la gestion des zones côtières de différents États (Alterman, R., & Pellach, C., 2021). Parmi les résultats de leur recherche, on retrouve le problème de la propriété privée présentée comme un obstacle à l'extension du domaine public en zone côtière, ce qui pourrait, par conséquent, produire des déséquilibres sur la gestion des côtes. Parmi les exemples cités dans l'ouvrage, les solutions restent assez limitées ; on retrouve en grande partie l'expropriation, comme en **Italie**, ce qui reste une procédure longue, contestable

en appel, comme vu précédemment, ou l'interdiction de contrats de concession sur les côtes dépendant du domaine public, notamment dans le cas des stations balnéaires<sup>6</sup>.

Dans une autre mesure, l'utilisation privée des zones côtières à des fins récréatives, comme dans le cas d'hôtels ou de stations balnéaires (Alterman, R., & Pellach, C., 2021), ou dans le cadre personnel, peut sortir du champ d'action des Etats et résulter en une gestion non durable. En ce sens, à **Malte**, une décision de la cour d'appel<sup>7</sup> avait sous-entendu qu'un propriétaire foncier pouvait s'affranchir de toute règle de bonne gestion de son terrain côtier, sauf si, comme dans le cas d'espèce de la décision, l'acte de transfert qui prouvait la propriété du bien posait des conditions de gestion (dans le cas maltais, l'acte de propriété/transfert est absolument nécessaire car le législateur émet une présomption simple, renversable par cet acte, selon laquelle les zones côtières appartiennent au domaine public). A **Malte** encore, une technique utilisée pour maîtriser la propriété privée (outre l'expropriation à laquelle l'Etat maltais a aussi recours<sup>8</sup>) est de renoncer à l'extension du domaine public mais d'assurer le bon maintien des parcelles privées par des prescriptions générales, mais contraignantes juridiquement. En ce sens, le *Public Domain Act*<sup>9</sup> de 2016 dispose que "la principale obligation, qui pèse sur un propriétaire d'un bien du domaine public, qu'il appartienne au Gouvernement ou à une organisation volontaire ou à un individu avec un intérêt privé, est de conserver sa substance tant en sa matière qu'en sa forme." Des indicateurs d'efficacité seront nécessaires pour évaluer l'application et l'impact de cette loi. En **Espagne**, des manifestations et des conflits ont résulté de l'adoption de la Loi Côtière de 1988, qui eut pour effet de transférer automatiquement dans le domaine public des parcelles auparavant privées, dans un effort de redéfinition des traits de côte. En dépit d'un amendement à la loi du Parlement espagnol en 2013, les doutes juridiques persistent sur la question.

Le constat d'un frein de la propriété privée n'est donc ni nouveau, ni propre à la France, et si les techniques pour faire face à l'obstacle qu'elle peut représenter dans la gestion durable du foncier sont variées, il n'empêche qu'il s'agit souvent de procédures lourdes, ou de décisions très contestées.

En France pour répondre à cette problématique, il a fallu créer un instrument qui permettrait aux acteurs ayant comme compétence et objectif la protection de l'environnement de maîtriser le foncier sans nécessairement avoir à acquérir la propriété d'un bien, ce qui pouvait représenter alors une solution durable. Une collectivité peut en effet avoir un domaine privé qu'elle décide de gérer de façon durable, tout comme une association agréée de protection de l'environnement peut posséder un terrain et le gérer de la même façon. La réponse concrète du législateur français à ce besoin d'alternative a été l'obligation réelle environnementale (ORE).

---

<sup>6</sup> *Disciplina della tutela e dell'uso della costa* (2010), ART0012. Disponible sur: [https://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/135/PU6\\_04\\_010.html#](https://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/135/PU6_04_010.html#). (Consulté le 2 février 2023).

<sup>7</sup> Cour d'appel de Malte, Emmanuele Luigi Galizia v. Emmanuele Scicluna, 30 avril 1886.

<sup>8</sup> Voir Alterman, R. & Pellach, C. (2021) et Raymond Vella et v. Kumissarju ta' I-Artijiet, 2004.

<sup>9</sup> République de Malte (2016). *Public Domain Act*. Disponible sur <https://www.parlament.mt/media/37330/act-xxv-civil-code-amendment-no-3-act.pdf> (Consulté le 3 février 2023).

## II. Présentation générale de l'obligation réelle environnementale

### A. ORIGINES DE LA REFLEXION AUTOUR DE L'ORE ET DEMARCHES SIMILAIRES

L'obligation réelle environnementale est un outil relativement nouveau en droit français : il émane de la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Avec cette loi, le législateur s'est donné pour mission de répondre à certains objectifs environnementaux forts de protection de la biodiversité, de préservation d'espèces et espaces sensibles et de transformation sociétale à cet égard. Pour remplir ces objectifs, des principes et outils ont été affirmés et mis en place grâce à la loi, comme par exemple le principe de non-régression qui faisait bien l'objet de réflexions au sein de la doctrine bien avant la promulgation de la loi, avec un appel en 2011 des juristes et des associations à l'ajouter aux principes de la Déclaration de Rio (1992).

Il ne s'agit pas pour autant d'un instrument tout à fait innovant. En effet, l'obligation environnementale résulte d'une longue discussion débutée en 1997 au sein de la doctrine, qui connaissait au-delà des frontières de la France des outils qui permettent aux États de mieux maîtriser leur foncier également. Ainsi, les *conservation easements*<sup>10</sup> (servitudes de conservation) des États-Unis sont utilisées depuis longtemps ; leurs modalités de fonctionnement ont été harmonisées entre les États des États-Unis en 2001. À l'instar de l'ORE française, la servitude de conservation américaine est un accord entre un propriétaire immobilier et un organisme gouvernemental ou une association agréée de protection de l'environnement (son équivalent américain) dans un but de conservation de la biodiversité. L'*easement* est aussi attaché à une propriété et est donc transférée entre propriétaires successifs.

De façon générale, les *conservation easements* ont joué un rôle capital dans la protection de l'environnement aux États-Unis, au Canada et en Australie.

Parce qu'ils engendrent une dévaluation du bien immobilier, le *Uniform Conservation Easement Act* a permis de mettre en place des programmes ouvrant la porte à des compensations fiscales intéressantes pour les propriétaires qui signeraient une servitude de conservation, ce qui a eu pour effet de faire exploser le nombre de ces accords après son entrée en vigueur.

#### Encadré 1. Des pratiques similaires à l'obligation réelle environnementale en Amérique du Nord et du Sud<sup>11</sup> :

##### États-Unis :

Le conservation easement (servitude de conservation environnementale) : un accord entre un propriétaire et une entité gouvernementale/une structure de conservation de la biodiversité. A travers cette convention, le propriétaire choisit quels usages il souhaite conserver sur son terrain et ceux qu'il accepte de restreindre ou faire disparaître. La partie co-contractante a accès de façon régulière au terrain pour vérifier son bon état et le respect des engagements du propriétaire. Ce dispositif est régi par l'*Uniform Conservation Easement Act*.

##### Chili :

Le droit de conservation réel : un accord entre un propriétaire et une personne physique ou morale. Le propriétaire bénéficie du droit d'usage sur son bien et le titulaire du "droit réel" (la personne physique ou

<sup>10</sup> National Conference Of Commissioners On Uniform State Laws Uniform Conservation Easement Act (version amendée en 2007) : Uniform Conservation Easement Act (Last Revised or Amended in 2007). Disponible sur :

<https://uniformlaws.org/HigherLogic/System/DownloadDocumentFile.ashx?DocumentFileKey=3c195455-5f21-0b82-f2b7-693545f86c94&forceDialog=0>. (Consulté le 10 janvier 2023).

<sup>11</sup> *Conservation Easement Act - Uniform Law Commission*. (s. d.). Home - Uniform Law Commission. Disponible sur :

<https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?CommunityKey=4297dc67-1a90-4e43-b704-7b277c4a11bd#:~:text=The%20Uniform%20Conservation%20Easement%20Act,conservation%20easements%20are%20legally%20enforceable> (Consulté le 10 janvier 2023).

*Custodia del Territorio | La Plataforma*. (s. d.). Custodia del Territorio. Disponible sur : <https://www.custodia-territorio.es/la-plataforma> (Consulté le 15 janvier 2023).

morale) obtient le droit de conserver ledit bien. Dans ce cas précis, l'acte de préservation ne se situe pas du côté du propriétaire (Denizot, A., 2016).

## Encadré 2. Sur le continent européen, des outils similaires à l'obligation réelle environnementale<sup>12</sup>

### Espagne :

La *Custodia del Territorio* (accord d'intendance) désigne des stratégies et instruments impliquant propriétaires et structures publiques ou privées visant à conserver et mieux gérer les ressources naturelles, culturelles et paysagères sur un bien foncier donné. Issus de la loi 42/2007 sur le patrimoine naturel et la biodiversité, les accords d'intendance sont des procédures volontaires entre un propriétaire et une entité dépositaire pour une meilleure gestion et conservation d'un territoire. Cet accord peut être verbal ou écrit. Les accords écrits peuvent être rédigés sous la forme officiels (avec des formules juridiques) ou de façon informelle en se fondant sur la confiance mutuelle entre les parties.

La première initiative formulant le concept d'intendance du territoire en Espagne est la Déclaration de Montesquieu de 2000, signée par des structures et institutions publiques de Catalogne et des îles Baléares.

La loi 42/2007 encourage les accords d'intendance, en tant que mécanisme de conservation complémentaire, à travers certaines dispositions incitant les structures publiques à promouvoir cet outil, notamment à travers des mesures d'incitation fiscale.

La différence majeure avec l'obligation réelle environnementale est que l'accord d'intendance espagnol ne désigne pas nécessairement un instrument produisant des droits réels (appliqués au terrain). La loi espagnole donne une très grande liberté aux propriétaires pour la formation de l'accord d'intendance. Ainsi, pour établir un droit réel, il est nécessaire d'exprimer la volonté dans un contrat d'intendance.

En 2021, on dénombrait un total de 3 100 accords d'intendance de territoire (Barreira, A. et al., 2010; Collado Urietra H., (2014); Prada Campaña, O., 2019).

### Royaume-Uni :

Issus de l'Environment Act 2021, les conservation covenants sont des conventions privées, signées sur la base du volontariat du propriétaire avec un "organisme responsable", qui peut être une collectivité locale (au sens administratif du terme), une association caritative de conservation ou une organisation à but lucratif. Ces conventions sont de droit réel, ce qui signifie qu'elles s'appliquent, comme les ORE, à la chose et non pas à la personne, à l'inverse du droit personnel. Ainsi, comme les ORE, les effets de ces conventions se transmettent entre les propriétaires successifs du bien. La motivation principale pour mettre en place un conservation covenant est l'altruisme, la volonté de protéger l'environnement et d'assurer que les futurs propriétaires feront de même. Ainsi, la législation anglaise ne prévoit pas pour le moment d'incitation fiscale comme le font les législations états-unienne et française.

En ce sens, le Project Neptune est une initiative du National Trust dont l'objectif est de sécuriser de larges sections du trait de côte du Royaume-Uni, à travers l'acquisition mais aussi les conservation covenants. Cette pratique ressemble aux missions du Conservatoire du littoral en France qui a un but premier d'acquisition de foncier mais qui passe aussi des contrats d'ORE. Le National Trust protège actuellement près de 1 255 kilomètres de trait de côte à travers le Royaume-Uni. (Broadbent, R., 2023)

<sup>12</sup> National Trust (s.d.) 50 years of fundraising for the coast. Disponible sur : <https://www.nationaltrust.org.uk/our-cause/nature-climate/nature-conservation/five-decades-of-the-neptune-coastline-campaign> (Consulté le 15 février 2023) ; The Law Commission. (2014). Conservation covenants. Disponible sur: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/322592/41070\\_HC\\_322\\_PRINT\\_READY.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322592/41070_HC_322_PRINT_READY.pdf) (Consulté le 15 février 2023)

## B. SIMILITUDES AVEC LA SERVITUDE, OUTIL JURIDIQUE REPANDU EN FRANCE ET A L'INTERNATIONAL

### En France :

Ainsi, si l'ORE tend à faire penser aux servitudes françaises, c'est parce que la réflexion autour de sa création s'est directement inspirée des outils vus en amont, et notamment le *conservation easement* anglo-saxon. Pourtant, la servitude n'a pas été retenue pour formuler un outil similaire.

Les servitudes en droit français se divisent en deux catégories : la servitude conventionnelle, et la servitude légale, qu'elle soit d'utilité privée et d'utilité publique. La servitude est définie à l'article 637 du Code civil comme "une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire" (l'héritage représentant une propriété immobilière privée en droit ancien). La servitude légale d'utilité privée existe entre une propriété A et B dont la situation exige que le propriétaire A (fonds dominant) ait un droit sur la propriété B (fonds servant) pour une raison que le législateur a donnée. Par exemple, l'article 682 du Code Civil, qui a un caractère d'ordre public, reconnaît au propriétaire d'un fonds enclavé le droit d'obtenir de ses voisins un passage suffisant pour assurer la desserte complète de son fonds.

Les servitudes légales d'utilité publique sont quant à elles prévues par divers codes, dont notamment le Code de l'environnement ou encore le Code de l'urbanisme. Elles constituent des charges qui existent de plein droit sur tous les immeubles concernés, et posent des limitations administratives au droit de propriété et d'usage du sol, instituées par l'autorité publique dans un but d'intérêt général. Si elles n'ont finalement pas été modifiées en ce sens, les servitudes légales auraient été envisageables pour répondre à des objectifs environnementaux, dans la mesure où le législateur est le seul à pouvoir apprécier l'intérêt ou non de créer une nouvelle servitude, et que cette création ne constitue pas une privation de liberté au sens de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme.

De leur côté, les servitudes conventionnelles sont issues d'un accord entre un propriétaire A et un propriétaire B voisins. Par exemple, si la propriété a n'est pas enclavée mais simplement difficile d'accès, la servitude de passage devra faire l'objet d'un accord. Elles avaient fait l'objet d'un argumentaire en leur faveur lors des débats relatifs aux lois Grenelle (Loi Grenelle 1 du 3 août 2009 et Loi Grenelle II du 12 juillet 2010) par le comité opérationnel "trame verte et bleue", qui souhaitait faire modifier l'article 637 du Code civil afin d'élargir la nature de la servitude et lui conférer un objectif potentiel de protection de l'environnement (Noguellou, R. 2015). Cela n'a pas non plus été retenu, bien que la technique juridique de créer des servitudes de conservation était déjà utilisée par les notaires qui créaient artificiellement un fonds dominant et un fonds servant sur la zone à conserver (Martin, G., 2021).

Le refus de mobiliser les servitudes pour conférer au droit français un instrument conventionnel de protection de l'environnement peut s'expliquer pour plusieurs raisons : tout d'abord, les servitudes du droit français exigent l'existence de deux propriétés distinctes, et donc de deux propriétaires. Cette caractéristique empêche la possibilité de bénéficier des avantages du *conservation easement* anglo-saxon, qui permet le développement d'obligations en faveur de l'environnement en présence, et à l'initiative, d'un propriétaire unique. L'ORE vient résoudre ce problème. D'autres raisons de ce refus sont plus politiques : l'association de la servitude à des obligations passives (laisser faire, ne pas gêner, etc) qui représentait certes un obstacle à la formation d'un instrument efficace, mais pas un obstacle incontournable, le caractère assez intouchable de la servitude en droit français, qui a freiné certaines parties au débat, etc. (Noguellou, R. 2015). Pour ces raisons, la création d'un nouvel instrument, distinct des servitudes, a été privilégiée.

### En Méditerranée :

Il s'agit de noter également la présence de servitudes dans les pays méditerranéens, notamment en Croatie, en Espagne ou encore en Slovénie, qui peuvent faire office de servitudes "de conservation", sans que cela ne soit leur but premier. Leur mobilisation à des fins similaires à celles de l'ORE pourrait faire l'objet de réflexions, bien qu'elles présentent des faiblesses similaires à celles de la servitude française.

En Croatie, la servitude (*služnosti*) se divise en 2 catégories : la servitude réelle, et la servitude personnelle. Elle peut être utilisée à des fins de protection de l'environnement, mais uniquement si son contenu tel qu'enregistré reste général, et ainsi sans poser d'obligation ou d'interdiction précise. Les précisions nécessaires pourront être apportées au sein du titre de propriété, notamment s'il y a besoin d'obligations ou d'interdictions. En Croatie aussi, la servitude pose un problème juridique dans la mesure où elle sous-entend l'existence d'un fonds dominant et d'un fonds servant. L'usage de servitudes personnelles est admissible dans le cadre de servitudes de conservation uniquement si l'on respecte les conditions strictes de formation de servitudes personnelles de la loi croate : les servitudes personnelles

ne peuvent être que des servitudes d’usufruit, de droit d’usage et d’habitation entre le fonds servant et le fonds dominant. En considérant que les objectifs de conservation peuvent être atteints avec des servitudes d’usufruit et de droit d’usage, alors on peut considérer qu’une servitude personnelle puisse faire office de servitude de conservation ; mais cela ne sera possible qu’entre les deux fonds, pas avec un tiers. Il s’agit aussi de noter que la servitude réelle peut être utilisée à des fins de protection/préservation de la biodiversité du fait qu’elle est très libre : la loi croate autorise les servitudes réelles de tout type, tant qu’elles ne vont pas à l’encontre de normes préexistantes. Néanmoins, elles sont quand même conditionnées à l’existence de deux propriétés.

Figure 2. Servitudes croates et leurs textes de référence

<b>Servitudes croates</b>	
<b>Texte de référence</b>	<i>Act on Ownership and Other Real Rights (1997)</i>
<b>Servitudes réelles</b>	Article 186
<b>Servitudes personnelles</b>	Article 199

En Espagne, les servitudes personnelles (*servidumbres personales*) restent rarissimes, pour une question de culture juridique, malgré la possibilité légale d’en créer (article 531 du Code civil espagnol). On retrouve également cette faculté dans les lois des communautés indépendantes, à savoir l’Aragon, la Navarre et la Catalogne. La loi catalane permet d’ailleurs explicitement de créer des droits domaniaux pour dédier une propriété à la préservation de la nature.<sup>13</sup>

De façon similaire au droit croate et au droit français, le code civil espagnol permet de créer des servitudes personnelles (fonds servant et fonds dominant) à n’importe quel but, avec cette nécessité de deux fonds distincts. Encore une fois, ces servitudes doivent être très générales pour pouvoir être enregistrées juridiquement, avec toutefois la possibilité de préciser l’objet et ajouter des obligations et interdictions au sein du titre de propriété. En revanche, alors que cela semble difficilement envisageable en Croatie, il y a en Espagne la possibilité de créer des servitudes entre un propriétaire et une partie tiers (donc pas le voisin) à des fins de conservation en vertu de la législation issue du code civil espagnol, de la loi catalane, de la loi aragonaise et de la loi navarraise.

Figure 3. Servitudes espagnoles et leurs textes de référence

<b>Servitudes espagnoles</b>	
<i>Texte de référence au niveau étatique</i>	
<b>Servitudes personnelles</b>	Article 531 du Code civil espagnol
<i>Textes juridiques des communautés autonomes</i>	
<b>Aragon</b>	
<b>Servitudes personnelles</b>	Décret législatif n° 1/2011 du 22 mars 2022 du gouvernement de l’Aragon approuvant le Texte Consolidé des Lois Civiles de l’Aragon sous l’appellation de Code des chartes traditionnelles de l’Aragon)
<b>Catalogne</b>	
<b>Servitudes personnelles</b>	Loi n° 5/2006 du 10 mai 2006, Livre Cinq du Code civil de Catalogne relatif au droit de propriété

<sup>13</sup> Article 563.1 du Code civil catalan sur les droits d’utilisation partiels. Disponible sur : <https://www.iberley.es/temas/derechos-aprovechamiento-parcial-cataluna-60408> (Consulté le 25 avril 2023).

Navarre	
Servitudes personnelles	Loi n° 1/1973 du 1 mars 1973 approuvant la compilation de la Loi civile de Navarre

En Slovénie, les servitudes existent aussi en droit mais souffrent d'un manque d'utilisation à des fins de conservation. En effet, si rien n'empêche de les utiliser de telle façon à ce que la biodiversité sur le terrain concernée en tire un bénéfice, il n'y a jamais eu ce cas de figure.

Néanmoins il existe des mécanismes mis en place en Slovénie prenant la forme cette fois d'accords de conservation, comparables aux servitudes conventionnelles (Račinska, I. & Vahtrus, S., 2018).

Le premier est issu de l'Article 47 de la loi slovène sur la conservation de la nature (*Zakon o ohranjanju narave*), et prend la forme d'un contrat qu'un propriétaire privé peut passer avec le Ministère de l'environnement et de la planification spatiale pour protéger des biens sur lesquels se situeraient des "valeurs naturelles". La loi<sup>14</sup> emploie les termes "exceptionnels" et "phénomène rare, précieux ou célèbre", ce qui peut faire penser aux éléments de biodiversité remarquables, terminologie régulièrement retrouvée en France. Si cet outil est intéressant, il faut aussi noter l'importance de protéger la biodiversité "ordinaire", que la loi slovène ne vise pas expressément ici.

En outre, le Parc naturel de Goričko a commencé à mettre en place des accords volontaires avec des fermiers locaux pour protéger les espèces menacées sur leurs terrains. Il s'agit d'une initiative très intéressante de la part de cet organisme public slovène que de lier la protection de l'environnement avec le monde agricole, deux domaines intrinsèquement liés et qui devront encore plus le devenir à l'avenir.

Figure 4. Servitudes slovènes et leurs textes de référence

Servitudes slovènes	
Servitudes réelles	Articles 213 à 226 de l'Acte sur les droits de propriété
Servitudes personnelles	Articles 227 à 248 de l'Acte sur les droits de propriété

On remarque ainsi que les servitudes dites de conservation ne sont pas explicitement émises par les législations croates, espagnoles et slovènes. Elles sont envisageables via une utilisation du droit, pour remplir un objectif de conservation de la biodiversité.

Des réflexions émergent de ce constat :

- Une servitude telle qu'envisagée en Croatie ou en Espagne peut-elle contenir une obligation de restauration, qui serait précisée au sein du titre de propriété ?
- Une telle servitude pourrait-elle faire l'objet d'une forme d'incitation à la mettre en place ?
- Comment mettre en place un projet solide et être épaulé par des structures compétentes si le législateur ne permet pas de servitudes de conservation avec un tiers, comme dans le cas croate ?

Ainsi, s'il existe des possibilités de placer des obligations ou des interdictions relatives à la conservation au travers des servitudes existantes dans divers droits méditerranéens, les potentialités semblent assez limitées en les comparant à celles d'un outil conventionnel spécifique tel que l'obligation réelle environnementale. Comme la doctrine semblait le suggérer lors des débats sur l'utilisation, ou non, des servitudes françaises à des fins environnementales, ces limitations peuvent peut-être être dépassées par des contournements juridiques, ou par des modifications légères de la part des législateurs.

<sup>14</sup> Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije (s.d.) *Zakon o ohranjanju narave* (ZON), Disponible sur: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1600#> (Consulté le 5 avril 2023).

# III. L'obligation réelle environnementale en droit français

## A. L'ORE DANS LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT

### Encadré 3. Article L. 132-3 du Code de l'environnement

*“Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.*

*Ces obligations peuvent être utilisées à des fins de compensation.*

*La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat. La durée prévue au contrat ne peut excéder quatre-vingt-dix-neuf ans.*

*Établi en la forme authentique, le contrat faisant naître l'obligation réelle n'est pas passible de droits d'enregistrement et ne donne pas lieu à la perception de la taxe de publicité foncière prévus, respectivement, aux articles 662 et 663 du code général des impôts. Il ne donne pas lieu non plus au paiement de la contribution prévue à l'article 879 du même code.*

*Le propriétaire qui a consenti un bail rural sur son fonds ne peut, à peine de nullité absolue, mettre en œuvre une obligation réelle environnementale qu'avec l'accord préalable du preneur et sous réserve des droits des tiers. L'absence de réponse à une demande d'accord dans le délai de deux mois vaut acceptation. Tout refus doit être motivé. La mise en œuvre d'une obligation réelle environnementale ne peut en aucune manière remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques.”*

L'obligation réelle en droit se caractérise par une obligation qui est liée à une chose ; elle ne pèse pas sur un débiteur<sup>15</sup> personnellement (De Fontette, F., 1994), mais sur le propriétaire de cette chose en tant que tel (Cornu, G., 2004). Parce que l'obligation réelle est appliquée à la chose dont on a la propriété, quand un propriétaire se libère de cette propriété, il se libère aussi de l'obligation qui lui est associée.

L'obligation réelle *environnementale* se caractérise par une convention, un contrat appliqué à une chose dont le but écologique se poursuit, même en cas de changement de propriétaire, par la réalisation des obligations du contrat. Cet outil est régi par le Code de l'environnement. Si le législateur a laissé une grande liberté dans la définition des obligations entre les parties, un socle minimal d'exigences est tout de même posé à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement. L'obligation réelle environnementale doit ainsi nécessairement répondre à des conditions de fond et à des conditions de forme, est contractée entre deux parties distinctes, et présente des avantages fiscaux dans lesquels réside assurément sa potentialité.

### 1. Les conditions de fond et de forme :

#### Sur le fond :

L'article L. 132-3 du Code de l'environnement précise les conditions de fond que doit respecter l'ORE, et quatre points doivent être relevés.

- Dans un premier temps, il est important de noter l'objet du contrat d'ORE tel que donné par le Code de l'environnement, à savoir **“le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques”**.

<sup>15</sup> Débiteur : Celui qui doit exécuter une prestation au profit d'une autre personne (créancier), en vertu d'une obligation de donner, de faire ou de ne pas faire.

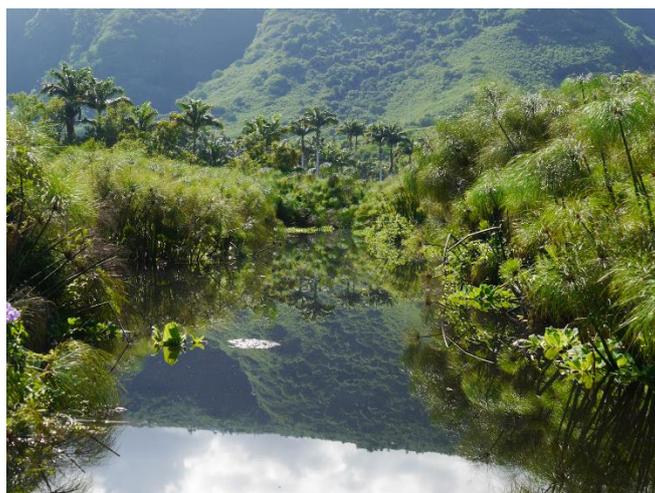
- Dans un second temps, il est nécessaire pour la validité du contrat d'ORE qu'il y ait des **engagements réciproques** entre les parties au contrat, dont la nature des obligations doit être précisée.
- Ensuite, en ce qui concerne la durée du contrat d'ORE, le Code de l'environnement précise que les obligations réelles environnementales peuvent durer **jusqu'à 99 ans**, ce qui correspond à la durée maximale des baux emphytéotiques en droit français.
- Enfin, le contrat d'ORE doit nécessairement prévoir des possibilités de révision et de résiliation (pour non-respect des obligations, découvertes d'espèces endémiques à protéger, etc.)

Concernant les obligations, des observations peuvent être émises. Tout d'abord, il s'agira de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec la finalité des ORE, à savoir le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration des éléments de biodiversité ou des fonctions écologiques. Il faudra ensuite s'assurer que les obligations émanant du contrat d'ORE ne sont pas incompatibles avec d'autres droits préalablement établis au profit des tiers sur le bien concerné. Il s'agira d'ailleurs de bien s'assurer que les obligations données sont conciliables avec les règles autres que celles spécifiques aux ORE (telles que celles relatives aux documents d'urbanisme ou encore les éventuelles servitudes), et les nuances apportées par la loi biodiversité. Enfin, il est intéressant de noter la nuance apportée par le législateur à la fin de l'article L. 132-3 du Code de l'environnement, qui dispose que *"la mise en œuvre d'une obligation réelle environnementale ne peut en aucune manière remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques"* ; ainsi si les propriétaires peuvent interdire la chasse sur leur parcelle via certains outils, ils ne pourront pas le faire à l'aide d'une obligation réelle environnementale (cette spécificité est issue de débats sur la création de l'ORE).

En ce qui concerne sa forme, le contrat d'ORE doit avoir la forme authentique : il doit s'agir d'un acte passé devant un notaire ou un officier public, enregistré au service de la publicité foncière, en vertu de l'article 710-1 du Code Civil et de l'article 4 du décret du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Il faut noter au passage la possibilité laissée aux collectivités territoriales et leurs groupements, aux établissements publics et à l'Etat de passer en forme administrative les actes de droits réels immobiliers (sur les biens leur appartenant) en vertu de l'article L. 1212-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (procédure moins coûteuse et moins contraignante de façon générale).

## 2. Les parties au contrat d'obligation réelle environnementale

Figure 5. Étang de Saint-Paul.



Photographie : Copyright Giovanni PAYET - GIP RNNESP

L'obligation réelle environnementale de l'Étang de Saint-Paul (Ile de la Réunion) : le 5 janvier 2023, un contrat d'ORE a été signé pour 10 ans entre une propriétaire privée et la Régie de la Réserve Naturelle Nationale de l'Étang de Saint-Paul, **sur sollicitation de la propriétaire**, sur des zones humides, marécageuses et inondables. Les obligations restent encore à être définies.

Les objectifs de cette ORE ont une double dimension : environnementale et sociale. D'un côté, les parties favorisent le développement de plantes indigènes endémiques tout en excluant l'intervention humaine autre que scientifique sur une partie de la parcelle concernée, et d'un autre, la production alimentaire des arbres (mangues) est reversée à des écoles et associations caritatives.

#### **Le propriétaire du bien :**

Comme tout contrat, l'ORE est conclue entre deux ou plusieurs parties. En principe, le contrat ORE est conclu entre un propriétaire de bien immobilier et un co-contractant public ou privé agissant pour la protection de l'environnement.

Le propriétaire peut être une personne physique ou morale. Il peut être public ou privé. Par exemple, il peut s'agir de syndicats mixtes, de parcs (naturels régionaux, nationaux), d'associations ou encore de collectivités territoriales agissant sur leur domaine privé.

Le propriétaire peut soumettre tout ou partie de son terrain à une ORE. Il peut être à l'origine de l'ORE et solliciter de lui-même un acteur rentrant dans le cadre fourni par le Code de l'environnement. L'ORE peut aussi être imaginée appliquée à des immeubles urbains : il n'y a pas de limitation aux espaces naturels.

Si la propriété est divisée entre un nu-propriétaire et un usufruitier, les deux doivent consentir à l'acte d'obligation réelle environnementale, l'un "ne pouvant, sans nuire à l'intérêt de l'autre, souscrire des charges aussi lourdes".

En présence d'un bail rural, soit "la mise à disposition, à titre onéreux, d'un bien à usage agricole, en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole" (article L. 411-1 du Code rural et de la pêche maritime), le preneur du bail doit donner son accord préalable pour la mise en œuvre d'une ORE.

#### **Le co-contractant :**

Quant au co-contractant, le Code de l'environnement indique clairement qu'il s'agit d'une collectivité publique, d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.

Il est aussi possible d'imaginer des tiers comme parties au contrat, si par exemple les co-contractants décidaient de leur confier la gestion du terrain, la mise en œuvre des mesures prévues dans le contrat, etc.

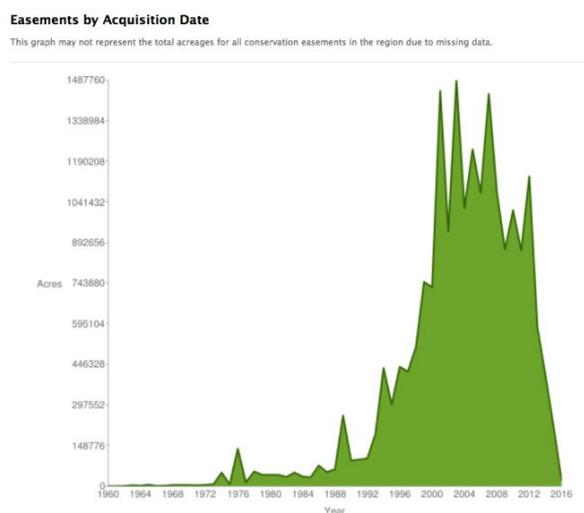
La question se pose notamment assez spécifiquement pour le cas des maîtres d'ouvrage tenus à des mesures de compensation ; sur ce point, le Code de l'environnement se montre silencieux. On peut néanmoins imaginer qu'il s'agirait d'un dispositif utile, sinon stratégique : en vertu de l'article L. 163-1 du Code de l'environnement, les obligations de compensation doivent être "effectives pendant toute la durée des atteintes". L'ORE compensatoire devrait donc être maintenue durant au minimum cette durée.

Le co-contractant peut aussi être à l'initiative de l'ORE en ce qu'il peut démarcher les propriétaires de terrain présentant un intérêt à être soumis à obligation réelle environnementale, bien que la décision ultime reste dans les mains du propriétaire.

## IV. L'attractivité de l'obligation réelle environnementale - des leçons à tirer du droit anglo-saxon et de ses *conservation easements*

Aux États-Unis, afin d'inciter les différents acteurs à adopter l'obligation réelle environnementale, le législateur a opté pour la solution de l'incitation fiscale. Dans le *Uniform Conservation Easement Act Study Committee Background Report*, Nancy McLaughlin explique que **l'incitation fiscale a été l'une des clefs du succès des *conservation easements* aux États-Unis** (McLaughlin, N., 2018). En effet, après l'entrée en vigueur du *Uniform Conservation Easement Act* en 1981, les États ont multiplié les programmes d'incitation fiscale, ce qui a permis l'augmentation exponentielle des *conservation easements* mis en place par les propriétaires ; le graphique ci-dessous<sup>16</sup> illustre cette augmentation avant et après le *Uniform Conservation Easement Act*.

Figure 6. Servitudes par date d'acquisition aux États-Unis<sup>17</sup>



Source : McLaughlin, N. 2019

### A. EXEMPLES D'INCITATION FISCALE DANS LES ÉTATS ANGLO-SAXONS

Aux États-Unis, on dénombre plusieurs types d'incitations fiscales dont surtout la faculté de déduire de leur impôt sur le revenu tout ou partie de la valeur du *conservation easement*, et l'exonération dans une certaine mesure des droits de succession.<sup>18</sup>

14 États fédérés disposent de mécanismes complémentaires : le crédit d'impôt et l'exonération de taxe sur le foncier non-bâti. Les particuliers peuvent en bénéficier, mais également les entreprises qui peuvent, elles aussi, mettre en place des servitudes de conservation. Certains autorisent aussi le transfert de crédits d'impôt : si la valeur du crédit est

<sup>16</sup> *All States and All Easements* (n.d.). *National Conservation Easement Database*. Disponible sur : <https://www.conservationeasement.us> (Consulté le 28 novembre 2022).

<sup>17</sup> Texte traduit par l'auteur : servitudes par date d'acquisition – ce graphique peut ne pas représenter la surface totale de toutes les servitudes de conservation dans la région pour cause de données manquantes. 1 acre = 0,404686 hectares.

<sup>18</sup> Fondation pour la recherche sur la biodiversité. Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ? (2021). Disponible sur : <https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2021/03/FRB-ORE-2021.pdf> (Consulté le 25 novembre 2022).

supérieure au montant de l'impôt, le bénéficiaire du crédit pourra en vendre une partie à un "autre contribuable du même Etat davantage imposé".<sup>19</sup>

D'autres États anglo-saxons, soumis au système juridique de la *common law*, se sont illustrés par une incitation fiscale efficace dans la mise en œuvre des *conservation easements*. Il s'agira dans le cadre de ce rapport d'en faire une présentation non-exhaustive. Par exemple, l'Australie permet la déduction du revenu imposable de la valeur du don de *conservation easement* s'il est supérieur à \$5000 AUD. D'autres sont assez précis, comme au Canada : si un particulier fait don d'une servitude de conservation à une ONG ou à un Etat, il pourra bénéficier d'un crédit d'impôt de 15 % de la valeur du don si celle-ci se situe entre 0 et \$200 CAD, et de 29 % si elle est de \$200 CAD ou plus.

## B. QU'EN EST-IL ALORS DE LA FRANCE ?

Le constat sur l'incitation fiscale en France par rapport aux ORE aujourd'hui est assez mitigé.

À l'origine, le Code de l'environnement prévoyait uniquement que le contrat ORE soit exonéré des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

L'article 1394 D du Code général des impôts, qui vient codifier l'article 72 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages<sup>20</sup>, permet aux communes d'exonérer de l'impôt foncier les propriétaires ayant conclu une ORE sur un terrain non bâti. De plus, depuis la loi de finances de 2021, deux dispositifs fiscaux viennent compléter ceux apportés par la loi biodiversité : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont aussi autorisés à le faire dans la mesure de leur compétence et pour la part qui leur revient, et le législateur prévoit également désormais l'exonération de la taxe de sécurité immobilière pour les mêmes propriétaires.

Ces mécanismes sont-ils pour autant suffisants ? Dans son Rapport au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, le Gouvernement attire l'attention sur le fait que la "possibilité pour les communes d'exonérer les propriétaires signataires d'ORE de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est très peu utilisée pour le moment". La raison à cela s'explique probablement par la perte de recettes fiscales non compensée par l'Etat qu'elles subiraient si elles mettaient en place un tel mécanisme.

En termes de chiffres, il est difficile de savoir combien de contrats d'ORE ont été mis en place, car l'Etat n'est pas impliqué dans ce type de convention et leur inscription au service de la publicité foncière rentre dans le cadre des publications réelles diverses pour lesquelles ne sont pas réalisés des comptes d'enregistrement précis en raison du faible volume des territoires concernés. Ainsi, en 2019, le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires n'a été en mesure de comptabiliser que 16 contrats d'ORE après une enquête auprès "de ses services déconcentrés (DREAL, DIR) et établissements publics (agences de l'eau, SNCF Réseau, établissements publics d'aménagement)" publiée en janvier 2021. L'enquête a aussi été réalisée auprès des "principaux partenaires susceptibles d'avoir signé ou de connaître l'existence d'ORE [...] (FCEN, sociétés d'autoroute, RTE)".<sup>21</sup> L'enquête relève les informations suivantes sur les ORE comptabilisées : leur date de signature, le lieu de mise en place, leur superficie, le type de propriétaire à leur origine, leur durée, le co-contractant, le milieu concerné (zone humide, pelouses calcicoles, etc.) et les principaux engagements réciproques des parties. A travers les engagements relevés, on peut noter qu'une majorité des ORE comptabilisées par le rapport visent des objectifs de conservation ou de compensation (l'ORE est notamment utilisée par les maîtres d'ouvrage dans le cadre de la séquence ERC - Eviter, Réduire, Compenser). Seule une minorité d'entre elles (3) est mise en place à des fins de restauration écologique.

Il s'agit également de noter que les Conservatoires d'espaces naturels effectuent également un recensement des ORE, consultable sur le site de la Fédération. En ce sens, 46 ORE y sont répertoriées.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Id.

<sup>20</sup> République française (2022), Loi du 8 août 2016 n° 2016-1087, article 72. Disponible sur : [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article\\_jo/JORFARTI000033016419](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000033016419). (Consulté le 28 novembre 2022).

<sup>21</sup> République française (2021) Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité. Disponible sur : [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/279397.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/279397.pdf). (Consulté le 28 novembre 2022).

<sup>22</sup> Fédération des conservatoires d'espaces naturels. (s. d.). Foncier. Disponible sur : <https://reseau-cen.org/aires-espaces-protoges/foncier/> (Consulté le 27 novembre 2022).

Enfin, la position française vis-à-vis de l'incitation fiscale reste contradictoire à ses potentialités et aux études menées sur le lien entre cette incitation et le succès des dispositifs similaires à l'ORE ; le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires a évoqué la possibilité de mettre en place une forme de fiscalité incitative en la matière, mais dont le but ne devait pas être celui de soutenir les ORE, dans un souci de "prévenir les éventuels détournements du dispositif et éviter « les effets d'aubaine » ". En ce sens, tous les amendements au projet de Loi de finances de 2020 visant à exonérer de droits de mutation les biens immobiliers gérés au moyen d'une ORE avaient été rejetés (Billet, P. et Dufal, R., 2021).<sup>23</sup> Néanmoins, un rapport de hauts fonctionnaires de novembre 2022 portant sur le financement de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, publié le 10 janvier 2023 et réalisé par l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable propose la mise en place d'un dispositif expérimental consistant à exonérer totalement les propriétaires de la taxe foncière dans le cadre d'ORE accompagnées d'un « cahier des charges ambitieux appelant la mise en place d'actions favorables à la biodiversité ».<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Voir aussi : Sénat de la République française (2020), Rép. min. quest. écrite n° 12318, « Publication du rapport prévu par l'article 73 de la loi pour la reconquête de la biodiversité », JO Sénat, Q, 27 février 2020, p. 1057. Disponible sur : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190912318.html>. Consulté le 22 novembre 2022).

<sup>24</sup> République française (2023). Rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable sur le Financement de la Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB) pour 2030. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/287780.pdf>. Consulté le 10 février 2023.

# V. Réflexions sur l'obligation réelle environnementale

---

## A. REFLEXIONS GENERALES

Plusieurs réflexions persistent au sein des communautés des professionnels du droit et de l'environnement :

1. Sur la durée des contrats d'obligation réelle environnementale tout d'abord ; comme vu ci-dessus, le contrat ORE ne peut pas excéder les 99 ans. Dans quelle mesure cette date est-elle pertinente vis-à-vis de la réalité de certaines mesures de restauration et de conservation ? S'il est renouvelable, le contrat ORE subit le risque de se voir prendre fin au terme de sa durée contractuelle si le propriétaire à ce moment l'entend ainsi. On peut s'interroger sur la volonté novatrice du législateur qui, même s'il a accordé à l'ORE la durée potentielle d'un bail emphytéotique, n'a pas semblé chercher à pousser l'outil ORE plus loin et n'a pas tenu compte de ces réalités.
2. De plus, si ce n'est pas le cas en matière contractuelle, le droit français connaît des obligations perpétuelles, notamment dans le cadre des servitudes au sens de l'article 637 du Code civil ; et si l'obligation réelle environnementale est par essence un contrat, sa nature hybride la rattache aussi aux obligations réelles liées aux biens immobiliers (et pas aux personnes, même si sa création naît d'un droit personnel de vouloir passer un contrat). De ce fait, imaginer une potentielle durée perpétuelle pour l'obligation réelle environnementale semble envisageable.

Une autre inquiétude peut être relevée et s'inscrit dans un mode de pensée déjà bien présent en France : le contrat d'obligation réelle environnementale s'ajoute au millefeuille administratif et peut sembler être une contrainte supplémentaire non obligatoire. Un exemple très concret est celui du cumul d'un bail rural avec un contrat ORE. Le législateur laisse d'ores et déjà la possibilité aux propriétaires des terrains sur lesquels existent des baux ruraux d'ajouter aux contrats passés avec les preneurs (exploitants) une clause environnementale : quid pour eux alors de l'intérêt de contractualiser une ORE ?

## B. REFLEXIONS JURIDIQUES

La nouveauté relative de l'outil ORE et la faible présence de jurisprudence suscitent elles aussi certaines questions d'un point de vue juridique.

Tout d'abord, sur les obligations réciproques entre les parties ; une configuration facilement imaginable d'un contrat ORE est celle de la convention entre, d'une part, une collectivité territoriale qui laisserait la gestion environnementale de son domaine privé à, d'autre part, une association agréée pour la protection de l'environnement. Dans quelle mesure la collectivité compenserait-elle l'association avec une obligation réciproque, nécessaire en vertu du Code de l'environnement ? Il est en effet difficile d'imaginer un contrat entre un propriétaire public et un cocontractant privé qui permettrait à ce dernier d'obtenir une compensation financière, dans la mesure où les contrats de commande publique ne peuvent relever que de la réalisation de travaux, la prestation de services ou la fourniture de produits ou de biens.

Une autre question que l'on peut se poser sur le plan juridique est la suivante : pourrait-on qualifier un contrat ORE d'administratif ? Il est difficile d'imaginer, à la lecture du Code, un contrat d'ORE régi par le droit administratif dans la mesure où il faudrait pouvoir trouver en son objet une mission de service public<sup>25</sup> et il s'agit d'une tâche parfois difficile à achever en matière de protection de l'environnement. En effet, le droit de l'environnement est plutôt un droit de police ; néanmoins, sont par exemple considérés comme des missions de service public le reboisement des forêts<sup>26</sup>, ou encore la gestion et ouverture au public d'espaces naturels sensibles.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Mission de service public : "Notion dégagée par la jurisprudence du Conseil d'Etat dans la première moitié du XXème siècle, mais d'appellation beaucoup plus récente, dont on trouve des manifestations aussi bien, par exemple, en matière de travaux publics, de fonction publique, que de contrats administratifs ou d'actes unilatéraux. Cette qualification est décernée de manière prétorienne par le juge à des activités présentant caractère d'intérêt général, assumées même par des organismes privés ou des particuliers." (Guinchard, S. & Debart, T., 2022).

<sup>26</sup> Sur le reboisement des forêts, voir Tribunal administratif de Marseille, 6 janvier 1971 ; Tribunal des conflits, 9 juin 1986, Commune de Kurtzheim, 02428.

<sup>27</sup> Sur la gestion et ouverture au public d'espaces naturels sensibles sont des missions de service public : loi n° 85-729 du 18 juillet 1985.

Au vu de tout ce qui a été dit, pourquoi privilégier le contrat d'obligation réelle environnementale à la mise en place d'autres mesures de conservation ?

Deux idées principales semblent importantes à retenir ; dans un premier temps, l'ORE n'est pas nécessairement un outil à considérer comme meilleur que d'autres d'ores et déjà utilisés sur le territoire, mais plutôt comme un outil complémentaire. L'ORE vient approfondir cet objectif de l'Etat de protéger les territoires d'un point de vue environnemental, non plus simplement en posant des cadres plus ou moins contraignants sur des zones définies, mais en venant négocier avec des propriétaires sur l'utilisation concrète de leur bien. En effet, il faut garder en tête que la plupart des outils environnementaux existant aujourd'hui ne peuvent pas, ou difficilement, aller à l'encontre du droit de propriété.

Dans un second temps, et toujours dans cette idée que l'ORE vient compléter des outils déjà utilisés, l'ORE peut être considérée comme un outil dont l'aspect novateur est de pouvoir venir protéger des zones délaissées par le droit. Les zones tampons des espaces naturels sensibles, pas forcément protégées ni préservées par une quelconque forme de protection légale et dont la gestion environnementale est pourtant primordiale, en sont un exemple (si on veut penser celle de l'espace naturel sensible en question de façon efficace et cohérente).

## VI. L'utilisation des ORE en France

D'un point de vue de l'utilisation des ORE aujourd'hui en France, plusieurs constats peuvent être établis.

Tout d'abord, concernant les types de milieux sur lesquels sont appliqués les contrats d'ORE, on peut noter une forte présence sur les zones humides. Ainsi, sur les 16 contrats d'ORE répertoriés au 31/12/2019 par le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et donnés sur le Rapport du gouvernement, on note que 8 d'entre eux sont sur des zones officiellement humides. Ainsi, le premier contrat d'ORE en France a été contracté pour une zone humide entre la commune de Yenne propriétaire et le Conservatoire d'espaces naturels (CEN) de Savoie en mai 2018, pour assurer la gestion écologique du marais de Lagneux et la préservation de sa biodiversité pendant une durée de 30 ans.

Également, parmi les 46 contrats d'ORE répertoriés par le réseau de Conservatoires d'espaces naturels, plus d'un tiers (16) ont pour objectif de préserver des zones humides.

Ainsi quid d'une telle utilisation sur les zones humides ? "L'obligation réelle environnementale (ORE) est particulièrement adaptée à la préservation des zones humides. L'ORE doit avoir un support foncier, à savoir une ou plusieurs parcelles, bâties ou non, composées de terre et/ou d'eau. Elle est le fruit de la convergence de deux volontés : celle d'un propriétaire de protéger un bien déterminé contre les atteintes dont il pourrait faire l'objet et celle d'une autre personne, propriétaire ou non, d'accompagner dans sa démarche le souscripteur de l'obligation." (Tuffnell, F. et Bignon, J., 2019).

### Encadré 4. Pourquoi les zones humides sont-elles importantes ?

- Les zones humides sont des parcelles remplies d'eau et de plantes hygrophiles, qui prennent la forme d'"étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre, ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres." (Convention de Ramsar, Article premier). Elles contribuent notamment à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD, Agenda 30), grâce à leurs nombreux services écosystémiques. Entre autres :
- ODD 2 (Faim Zéro) : Une large part de l'alimentation mondiale provient des zones humides.
- ODD 3 (Santé & bien-être) : elles jouent un rôle important dans les loisirs quotidiens.
- ODD 6 (Qualité de l'eau et assainissement) : Les zones humides alimentent en eau les nappes phréatiques. Elles contribuent à l'alimentation mondiale en eau potable. L'eau qui en ressort est également meilleure qu'à son entrée : les zones humides agissent en effet comme des filtres en retenant la pollution de l'eau.
- ODD 11 (Villes et communautés durables) : Les zones humides procurent une protection naturelle contre les crues en absorbant l'eau, mais contre les impacts des sécheresses, des ouragans, tempêtes, tsunamis, etc.
- ODD 13 (Action du climat) : En renfermant 30 % des stocks de carbone des sols mondiaux, les zones humides libèrent des quantités conséquentes de ce carbone quand elles sont drainées ou détruites.
- ODD 14 & 15 (Vie aquatique & vie terrestre) : 40 % de la totalité des espèces végétales et mondiales vivent en zone humide et/ou s'y reproduisent. C'est un milieu naturel approprié aux batraciens (grenouilles, salamandres, etc.) et aux insectes. De plus, 50 % des espèces d'oiseaux dépendent de ces milieux.

Sources :

Office français pour la biodiversité, (s.d.). Intérêts | Zones Humides - Intérêts, Disponible sur : <http://zones-humides.org/interets> (Consulté le 16 janvier 2023).

CNRS-INSU (2021). Menace sur les zones humides ! Disponible sur : <https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/menace-sur-les-zones-humides>. (Consulté le 16 janvier 2023).

Nations Unies (s.d.). Revitaliser et restaurer les zones humides dégradées, *Journée mondiale des zones humides*. Disponible sur : <https://www.un.org/fr/observances/world-wetlands-day>. (Consulté le 16 janvier 2023).

Convention de Ramsar sur les zones humides. (2018). Renforcer la conservation, l'utilisation rationnelle et la restauration des zones humides pour atteindre les Objectifs de développement durable. Disponible sur : [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wetlands\\_sdgs\\_f.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wetlands_sdgs_f.pdf) (Consulté le 15 janvier 2023).

Dans un second temps, il est intéressant de noter certaines spécificités quant aux types d'obligations que l'on retrouve dans les contrats d'ORE. On retrouve surtout des obligations liées à la gestion écologique/conservation du terrain : interdiction d'urbaniser la parcelle, interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires, interdiction de désherber ou retourner le terrain, etc. On remarque cependant une absence très marquée de mesures de restauration écologique.

Ensuite, il est possible de noter que certaines ORE sont passées avec des entreprises. En ce sens, le Conservatoire d'espaces naturels de Haute-Savoie a conclu un contrat d'ORE avec la société Clarins afin de préserver des habitats d'intérêt communautaire sur une durée de 99 ans. De la même façon, le Conservatoire d'espaces naturels d'Occitanie a conclu un contrat d'ORE avec la société Nestlé Waters sur la commune de Vergèze afin de préserver des forêts, garrigues boisées, ainsi que des espaces où se trouvent des agrosystèmes traditionnels, sur une durée de 10 ans. Certains contrats d'ORE sont aussi passés avec des exploitants agricoles, ou encore des fermes équestres.

Enfin, il s'agit de s'intéresser à la question de la temporalité des contrats mis en place. Sur les 16 contrats répertoriés dans le rapport du Gouvernement, seuls 7 d'entre eux ont été conclus pour une durée de plus de 50 ans. Sur les 46 ORE répertoriées par le réseau de Conservatoires d'espaces naturels, 25 ont été conclus pour une durée de plus de 50 ans. Il semble ainsi légitime de s'interroger sur l'intérêt de prendre des mesures de conservation/préservation à moyen/court terme. Par exemple, une stratégie de préservation et restauration sur le court terme va s'intéresser à la réintroduction d'espèces sur la zone conservée, alors qu'une stratégie à long terme vient étudier leur relations et connexions, qui parfois n'existent plus ou sont rendues compliquées en-dessous d'un certain nombre d'individus dans les populations d'espèces. L'étude de ces phénomènes sur le long terme est nécessaire pour l'équilibre d'un écosystème restauré. Dans une autre mesure, il est donc aussi nécessaire de s'interroger sur les potentialités écologiques d'un contrat d'une durée maximale de 99 ans. Des études démontrent par exemple que la restauration du potentiel d'adaptation des espèces, qui dépend largement de la diversité génétique des espèces (perdue en cas de dégradation de la biodiversité), peut prendre des siècles, voire des millénaires. Dans la plupart des cas, la restauration de toute la complexité d'un écosystème serait un phénomène centenaire (Moreno-Mateos, D. et al., 2020). Ainsi s'il ne s'agit pas de remettre en question les choix politiques qui ont mené à fixer la durée maximale d'un contrat de droit français à 99 ans, il est tout de même intéressant de noter un certain décalage entre les décisions adoptées et les besoins environnementaux, si le droit est amené à jouer un rôle dans la protection et la restauration de la biodiversité.

En illustration de ce chapitre, sont présentés ici quatre contrats d'ORE passés par le Parc naturel régional de l'Avesnois sur une zone humide, avec des obligations de restauration pour une durée de 6 ans (Dhuiège, G. & Tremblay, C., 2019), par la LPO en Isère sur un étang de 17 hectares à restaurer pour protéger les zones humides, le Conservatoire du Littoral sur un terrain de 53,2 hectares sur la presqu'île de Saint-Tropez, et à nouveau par le Conservatoire du Littoral pour un site de 186 hectares situé dans une zone Natura 2000 en Camargue.

Figure 7. Photographie de la parcelle ORE du PNR de l'Avesnois



Source : PNR Avesnois

## A. L'ORE DU PARC NATUREL REGIONAL DE L'AVESNOIS

Le contrat est pensé de telle façon que le propriétaire privé de la parcelle concernée se voit visé par des obligations concernant ses pratiques et son entretien sur le bien. En contrepartie, la partie co-contractante que représente le Parc naturel régional s'engage à produire un état des lieux initial (faunistique, floristique et phytocénologique), un plan de gestion de la parcelle ainsi qu'une évaluation des résultats. De plus, le Parc s'engage à mener des actions expérimentales dont l'objectif est la restauration écologique du terrain.

En ce sens, il s'agit également de rappeler que les obligations réelles environnementales à des fins de restauration restent rares : sur les 16 contrats d'ORE répertoriés par le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et inscrits sur le Rapport du gouvernement, seuls 3 d'entre eux mentionnent la notion de restauration. On remarque en effet beaucoup plus d'utilisations des ORE à des fins de conservation et de compensation. Néanmoins, les efforts de restauration semblent augmenter petit à petit.

## B. L'ORE DE LA LIGUE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX (LPO)

Figure 8. Le Grand-Albert avant et après travaux



Photographie de gauche : JB DECOTTE, LPO



Photographie de droite : Philippe GRATTEAU

Suite à un manque d'entretien, la digue du Grand-Albert a cédé, et l'étang du Grand-Albert s'est vidé en 2008. Les propriétaires de l'étang ont alors fini par se regrouper en une société civile immobilière, la "Réserve du Grand-Albert" et ont contacté la LPO. Le projet a pour but la restauration d'un cours d'eau et de l'étang du Grand-Albert. La restauration du site vient aussi permettre le développement d'espèces animales, comme les castors ou encore trois espèces rares de libellules<sup>28</sup>. Il faut noter que la faisabilité du projet a dépendu en grande partie de l'enveloppe "biodiversité" du plan de relance de septembre 2020, pensé à l'origine pour pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 (60 % du budget).<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ligue pour la protection des oiseaux (2023). Dossier de présentation sur la fin des travaux de remise en eau et de renaturation du Grand-Albert. Disponible sur : <https://auvergne-rhone-alpes.lpo.fr/wp-content/uploads/Dossier-de-presentations-Grand-Albert-2-fevrier-2023.pdf>. (Consulté le 03 mars 2023).

<sup>29</sup> La Relève et la Peste (2023). Isère : la LPO restaure un étang de 17 hectares pour sauver les zones humides. Disponible sur : <https://lareleveetlapeste.fr/isere-la-lpo-restaure-un-etang-de-17-hectares-pour-sauver-les-zones-humides/>. (Consulté le 03 mars 2023)/

## C. L'ORE DE LA MOUTTE

Figure 9. Secteur de la Moutte, Baie de Saint-Tropez



Photographie : Conservatoire du Littoral - Frédéric Larrey.

Le Conservatoire du littoral a signé en 2019 une ORE avec un propriétaire privé de la Moutte (presqu'île de Saint-Tropez) pour restaurer et assurer une gestion conservatoire du terrain concerné, notamment suite à un incendie en 2017. "La mise en place temporaire de ganivelles le long du littoral favorisera la recolonisation naturelle du ligneux (brousse littorale reconstituée) près de la clôture afin, à terme, de l'enlever."<sup>30</sup>. Cette politique d'utilisation d'outils fonciers autres que l'acquisition, comme l'ORE, est mise en place par le Conservatoire du littoral qui s'en sert pour compléter sa mission première d'acquisition, comme l'a conseillé la Cour des comptes au travers de rapports sur le sujet, dont le premier date de 1995. En plus des ORE, le Conservatoire se sert d'outils tels que les servitudes non aedificandi (interdiction de construire davantage sur un terrain), le droit de préférence en cas de vente ou encore des conventions d'usage (chasse, agriculture, etc.) assorties de cahiers des charges très détaillés.

Il s'agit également de noter que l'ORE de Saint-Tropez est la seule qui existe sur le littoral méditerranéen français ; dans un contexte de crise environnementale mais aussi de crise de la gestion des zones côtières, la mise en place d'autres ORE dans ces milieux bénéficierait à leur préservation, potentiellement sur le long terme.

Figure 10. Secteur de la Moutte, Baie de Saint-Tropez.



Photographie : Conservatoire du Littoral - Frédéric Larrey.

<sup>30</sup> Conservatoire botanique national méditerranéen de Porquerolles (2020). Plan régional d'actions en faveur de la romulée d'Arnaud 2021-2030. Disponible sur : <https://invmed.fr/ DATA/RES/Initiatives/%5BCBNMed%202020%5D%20PRA%20Romulea%20Arnaudii%202021-2030.pdf>. (Consulté le 15 février 2023)

## D. L'ORE DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL EN CAMARGUE

Figure 11. L'ORE du Conservatoire du Littoral en Camargue.



Photo : Conservatoire du Littoral

En juin 2023, le Conservatoire du Littoral a signé une ORE sur une zone humide située en Camargue dans le Commune d'Arles, d'une superficie de 186 ha. D'une durée de 50 ans, elle comporte un droit de préférence en cas de revente. Elle comprend des bois, des prairies humides pâturées et un marais d'une grande qualité environnementale, situés dans une zone Natura 2000, contiguë à la Réserve naturelle nationale du Vigueirat. Les objectifs de l'ORE sont de :

- Préserver les habitats naturels et les espèces présentes dans cet espace naturel et maintenir leurs fonctionnalités, conformément aux Documents d'Objectif (DOCOB) des sites Natura 2000 « Marais de la vallée des Baux et Marais d'Arles » au titre de la directive « Habitats » et « Marais entre Crau et Grand Rhône » au titre de la directive « Oiseaux ».
- Préconiser des mesures de gestion agricole (pâturage extensif, absence d'intrants chimiques), hydraulique et cynégétique favorables de la faune et de la flore spécifiques du site, notamment les espèces protégées et d'intérêt communautaire.
- Limiter strictement l'artificialisation des sols.
- Élaborer et mettre en œuvre un plan de gestion qui sera élaboré puis validé d'un commun accord. Ce plan de gestion définit les orientations de gestion partagées et précise les objectifs selon lesquels un espace doit être restauré, aménagé et géré.
- Améliorer le suivi des activités cynégétiques par une pression de chasse raisonnée.

## VII. L'obligation réelle environnementale, un outil mobilisable dans le contexte de la Convention de Barcelone

L'obligation réelle environnementale représente ainsi un outil mobilisable pour répondre aux problèmes liés à l'acquisition du foncier pour des motifs de protection environnementale, de façon complémentaire aux autres outils d'ores et déjà existant, notamment pour protéger les zones tampons ou celles où le droit n'agirait pas. D'inspiration anglo-saxonne, l'ORE vient offrir la possibilité pour un propriétaire de placer sur son terrain une obligation qui durera le temps stipulé par le contrat. Malgré les réflexions et critiques pouvant être émises à son encontre, elle reste un instrument dont le fonctionnement général pourrait inspirer les Parties contractantes à la Convention de Barcelone, dans leur contexte législatif propre, afin de réaliser les objectifs de protection de la Méditerranée par la préservation et la restauration des milieux, et indirectement par les services écosystémiques qu'ils procurent, de lutte contre la pollution et d'atténuation et adaptation au changement climatique, en particulier comme vu précédemment, en ce qui concerne les zones humides méditerranéennes qui représentent un enjeu majeur pour la région et la planète.

### A. L'OBLIGATION REELLE ENVIRONNEMENTALE DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES (GIZC) - DEVELOPPER LE CADRE REGIONAL COMMUN (CRC) POUR LA GIZC

En adoptant en 2009 le Cadre régional commun pour la gestion intégrée des zones côtières (PNUE/PAM/PAP, 2019) et en 2012 le Plan d'action pour la mise en œuvre du Protocole GIZC en Méditerranée, les Parties contractantes à la Convention de Barcelone se sont engagées à respecter ledit Protocole ; il stipule en son Article 20 qu'afin de "promouvoir la gestion intégrée des zones côtières, de réduire les pressions économiques, de conserver des espaces libres et de permettre l'accès du public à la mer et le long du rivage, les Parties adoptent des instruments et mesures appropriés de politique foncière, y compris lors du processus de planification" et qu'à cet effet, et "afin d'assurer la gestion durable des biens publics et privés de zones côtières, les Parties peuvent, notamment, adopter des mécanismes d'acquisition, de cession, de notation ou de transfert de biens au profit du domaine public et instituer des servitudes sur les propriétés."<sup>31</sup>

Néanmoins ces mécanismes présentent des difficultés non négligeables en étant soumis à une mise en œuvre complexe. Par exemple, l'acquisition foncière à des fins de gestion environnementale pure n'est envisageable que dans une certaine mesure, et présente des obstacles juridiques et économiques forts<sup>32</sup>. En ce sens, l'ORE (ou d'autres outils similaires comme les servitudes de conservation anglo-saxonnes ou encore le droit réel de conservation chilien, en fonction des affinités culturelles et juridiques nationales) représente un instrument conventionnel souple pouvant être mis en place de façon plus rapide et simplifiée pour les acteurs de la préservation de la biodiversité : en se substituant aux mécanismes d'acquisition, de cession, de donation ou de transfert de biens au profit du domaine public, et à l'outil de servitude, l'ORE permet de remplir les critères et objectifs de la GIZC de façon effective.

Si reconnue comme telle, l'ORE serait aussi à être mise en relation avec l'Article 21 du Protocole qui stipule que "pour mettre en œuvre les stratégies nationales, plans et programmes côtiers, les Parties peuvent prendre les mesures appropriées pour adopter des instruments économiques, financiers et/ou fiscaux pertinents destinés à appuyer les initiatives locales, régionales ou nationales relatives à la gestion intégrée des zones côtières."

Tel qu'il existe actuellement, le CRC envisage surtout une action publique qui entraînerait le transfert de propriété ou de gestion d'un propriétaire privé vers une collectivité ou un service déconcentré de l'Etat, ou des accords entre des organismes de gestion et des propriétaires sur la base du *land stewardship* (littéralement gestion de terres). Le CRC en

<sup>31</sup> Convention de Barcelone (2008). Protocole relatif à La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) de la Méditerranée. Disponible sur : [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35671/08IG18\\_Final\\_Act\\_iczm\\_fre.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/35671/08IG18_Final_Act_iczm_fre.pdf). (Consulté le 14 février 2023).

<sup>32</sup> Le droit de préemption, c'est-à-dire le fait d'avoir la priorité à l'achat dans le cas d'une vente de terrain, est un outil d'acquisition foncière régulièrement employé mais il est très encadré et n'est ouvert que pour certains acteurs et certaines zones (par exemple les départements avec les espaces naturels sensibles) ; l'expropriation pour cause d'utilité publique est très chronophage, lourde et n'est en conséquence que peu utilisée.

l'état ne propose pas d'option sur le long terme, ni d'option qui s'appliquerait juridiquement à un terrain plutôt qu'à une personne. C'est en ce sens, et sur le modèle de l'ORE, que pourrait évoluer le CRC, en ajoutant à la liste des outils à mobiliser celui que sont les outils conventionnels de maîtrise foncière, et en ajoutant à ses recommandations, toujours dans le chapitre "Politique foncière", la mobilisation des acteurs privés à des fins de contractualisation.

## **B. L'ORE DANS LE CADRE DES INSTRUMENTS DE CONSERVATION DU DROIT INTERNATIONAL : PENSER UNE TRANSPOSITION A TRAVERS LE MODELE DES AUTRES MESURES DE CONSERVATION EFFICACES PAR ZONE (AMCEZ)**

L'ORE représente en outre un modèle de gestion différent, et les acteurs de la gouvernance internationale, d'un point de vue de la préservation de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique, peuvent bénéficier d'une plus grande diversité de gestion et de l'expérience de contrats passés entre des parties diverses sur une zone prédéfinie.

Une AMCEZ est une "zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement"<sup>33</sup>. Les travaux de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) permettent de déterminer, critères par critères, ce qui peut correspondre ou non à une AMCEZ (UICN, 2020). Elles doivent correspondre à des zones géographiquement délimitées autres que les aires protégées, doivent être réglementées (appréciation large), gérées d'une façon ou d'une autre, produire des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation de la biodiversité *in situ*.

Cette conservation peut être réalisée dans le cadre de la protection des services écosystémiques d'un milieu, ou dans le cadre de pratiques et valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques ou d'autres valeurs pertinentes localement. L'UICN donne comme exemples d'AMCEZ des aires conservées privées, gérées avec un objectif de conservation spécifique mais pas reconnues en tant qu'aires protégées selon la législation nationale, comme les aires de restauration écosystémique en Indonésie (Utomo, A. & Walsh, T., 2018), ou encore les "zones restaurées avec succès à partir d'écosystèmes dégradés ou menacés, pour fournir d'importants services écosystémiques, et qui contribuent également à la conservation efficace de la biodiversité, par exemple les zones humides côtières et en eau douce, restaurées à des fins de protection contre les inondations".

Plusieurs points positifs émanent de la réflexion sur la transposition de ce type d'outils juridiques vers des instruments de droit international utilisés pour la protection des aires marines tels que les AMCEZ et ont été relevés par l'UICN (Comité français de l'UICN, 2022) : tout en permettant de penser une démarche en réseau avec les aires protégées (Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la Diversité biologique en Méditerranée<sup>34</sup>), cela permettrait également une reconnaissance de ce modèle de gestion de zones dont la biodiversité serait à préserver, effectuer des diagnostics ou encore apporter de potentiels soutiens (tels que financiers, administratifs, juridiques). Plus généralement, cela participerait à un système de conservation globale et à une contribution à une vision nouvelle de la relation humanité/biosphère. L'UICN précise que la reconnaissance de modèles de gestion divers augmenterait les sentiments de fierté et de responsabilisation, ainsi que la sensibilisation à leur égard, ce qui jouerait en faveur d'un réseau de conservation d'autant plus résilient et connecté à celui des aires protégées. A long terme, cela participerait à la diversification des modèles de gestion et de gouvernance évoquée dans l'avant-propos de ce point.

Ces réflexions sont néanmoins à nuancer pour le droit français : lors d'un échange entre l'UICN et Vanessa Kurukgy, chargée de mission ORE à la Fédération des Conservatoires d'Espaces naturels, ont été démontrées les raisons pour lesquelles la qualification d'ORE en AMCEZ n'est pas forcément la meilleure chose à faire : *"La motivation principale des propriétaires ORE, c'est de protéger, mais pas forcément d'être reconnus (comme aire protégée ou autre), même s'il faudrait vérifier avec les personnes concernées. Il y a par ailleurs déjà plein de matière, toute une panoplie d'outils qui existent, et qu'on ne maîtrise pas forcément. L'articulation d'exclusion avec les aires protégées ferait entrer dans des explications sur comment certains peuvent être « ORE et AMCEZ », d'autres « ORE mais pas AMCEZ », « ORE et AP » ou « ORE mais pas AP », ce qui pourrait fragiliser le système et mettre en difficulté les discussions."* (V. Kurukgy, citée dans Comité français de l'UICN, 2022) (Dudley, N., 2008).

<sup>33</sup> Convention sur la diversité biologique (2018). 14<sup>e</sup> Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité biologique (CdP14), décision CBD/COP/DEC/14/8. Disponible sur : <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-fr.pdf>. (Consulté le 15 janvier 2023).

<sup>34</sup> Convention de Barcelone (1995). Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la Diversité biologique en Méditerranée. Disponible sur : [https://www.rac-spa.org/sites/default/files/protocole\\_aspdb/protocole\\_fr.pdf](https://www.rac-spa.org/sites/default/files/protocole_aspdb/protocole_fr.pdf). (Consulté le 18 janvier 2023).

Encadré 5. UICN<sup>35</sup>

L'UICN a également développé la notion d'aire protégée privativement (*Privately Protected Area - PPA*) ; les espaces couverts par une ORE pourraient correspondre à cette notion dans la mesure où ils respectent la définition d'aire protégée de l'UICN : "un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées." Dans son rapport sur les PPA, l'UICN considère que les outils tels que les contrats, conventions, accords et autres instruments légaux sont des moyens juridiques efficaces pour la mise en place d'une aire protégée privativement. Le rapport précise que le contrat doit contenir certaines clauses importantes, telle qu'une clause de gestion sur le long terme, soit au moins 99 ans (durée maximale possible pour une ORE) (Dudley, N. (ed.), 2008; Stolton, S., Redford, K. & Dudley, N., 2014).

### C. LES CONTRATS D'ORE : DES OUTILS JURIDIQUES MULTI-ECHELLES ET MULTI-USAGES ENVISAGEABLE POUR LA MISE EN PLACE D'OUTILS TELS QUE LES CONTRATS ENVIRONNEMENTAUX

L'ORE est un outil qu'il est également possible d'envisager en tant que support pour la traduction en droit national de conventions et contrats de droit externe. Une des activités des projets WETNET<sup>36</sup> et TUNE UP<sup>37</sup> du programme INTERREG MED a été de tester la formulation en droit français du *voluntary environmental contract*<sup>38</sup> (contrat environnemental volontaire), une forme de contrat réfléchi pour contribuer aux engagements liés à la mise en œuvre des aires marines protégées ou protéger des espaces qui ne le sont pas (par exemple certaines zones humides), et plus globalement renforcer la mise en œuvre du Protocole GIZC. Le *voluntary environmental contract* n'ayant pas de base juridique à proprement parler, les Etats et parties prenantes participant au programme INTERREG MED ont donc dû trouver un équivalent de contrat dans leur droit.

En France, le choix fait par les acteurs du programme INTERREG MED WETNET, et en particulier la Tour du Valat en Camargue, a été de s'intéresser aux contrats de milieu, créés en 1981 et dont le fonctionnement actuel est principalement issu de la circulaire du 30 janvier 2004 relative aux contrats de rivière et de baies. Le contrat de rivière est un acte entre acteurs du bassin concerné, tels que le préfet, les agences de l'eau ou encore les collectivités territoriales, dont les objectifs concernent la gestion de la ressource en eau. Le contrat de rivière doit en principe mettre en parallèle en œuvre les objectifs des SDAGE et des SAGE, intrinsèquement liés à la mise en œuvre de la GIZC selon les territoires. Il s'agit néanmoins d'un contrat à la portée juridique faible ; en ce sens, le Tribunal administratif de Bordeaux a indiqué dans un arrêt n°0301268, "Association des propriétaires et riverains exploitants agricoles de la Dordogne et autres", en date 7 novembre 2006, que le contrat de rivière "n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit, ses objectifs ne pouvant être réalisés que dans le respect des réglementations applicables aux actions au travers desquelles ils se déclinent [...]". Le Tribunal administratif ajoute même que le contrat de rivière "ne produit par lui-même aucun effet juridique suffisant pour pouvoir justifier que la décision de le signer puisse faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir." Il est nécessaire également d'ajouter que le fonctionnement du contrat de rivière émane d'une circulaire, qui n'a pas d'effet juridique sur les tiers et ne véhicule que des instructions à destination des administrations. Pour autant, il s'agit d'un dispositif qui profite d'une grande souplesse et qui permet de ce fait une adaptation assez simple de concepts externes en droit français.

Toutefois, traduire et formuler dans certains droits locaux des exemples types de contrats peut poser des difficultés importantes, juridiquement et administrativement. Certains systèmes juridiques sont en effet plus adaptés que d'autres à la production de contrats respectant le modèle des *voluntary environmental contracts*.

<sup>35</sup> "Privately protected areas are defined as protected areas (i.e., a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values) under private governance." (Mitchell et al., 2018)

<sup>36</sup> Site web du projet INTERREG MED WETNET : <https://wetnet.interreg-med.eu/>. (Consulté le 15 février 2023).

<sup>37</sup> Site web du projet INTERREG MED TUNE UP : <https://tune-up.interreg-med.eu/>. (Consulté le 15 février 2023).

<sup>38</sup> Palazzo, A. L., Muccitelli, S., D'Ascanio, R., Pozzi, C., and Magaùda, S. (eds), (2021). Environmental Contracts in Marine Protected Areas: methodology and pilot cases from TUNE UP, le Note di U3, n. 3, ISSN 1973-9702, Disponible sur : [https://issuu.com/urbanisticatre/docs/nu3\\_03\\_tuneup\\_issuu](https://issuu.com/urbanisticatre/docs/nu3_03_tuneup_issuu). (Consulté le 23 février 2023).

De la même manière, l'ORE est également un outil à la mise en place souple, ouvert à une multitude d'acteurs qui agissent à des échelles différentes. En revanche, à l'inverse du contrat de rivière, les obligations sont non seulement appliquées au terrain concerné, et ce peu importe les changements éventuels de propriétaires, mais provoquent des effets juridiques notables : dans certaines conditions, rares, le non-respect de l'ORE pourrait entraîner la responsabilité délictuelle du propriétaire de la parcelle ; de façon générale, le non-respect de l'ORE peut entraîner la mise en demeure du propriétaire et éventuellement la rupture du contrat, qui signifierait la fin des engagements réciproques en sa faveur, ainsi que les avantages fiscaux associés au contrat (d'où l'importance d'une politique d'incitation fiscale efficace).

Ainsi, il semble pertinent de plaider en faveur d'un mix législatif et réglementaire qui viendrait renforcer la couverture du territoire à préserver, avec une multitude d'acteurs, d'échelles et d'outils mobilisés pour atteindre les objectifs qui auront été définis (ex : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) + Schéma de cohérence territoriale (SCoT) + Plan local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) + Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)/Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) + contrat de rivière + bail rural à clauses environnementales + ORE).

## D. L'ORE COMME VECTEUR DE MOBILISATION DES ACTEURS LOCAUX

Dans le cadre de l'évènement du 15-17 juin 2022 sur l'adaptation des côtes au changement climatique, le Conservatoire du littoral a corédigé avec plusieurs partenaires<sup>39</sup>, sous l'égide de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, un document d'orientation visant à donner des éléments de réflexion et des orientations aux décideurs politiques pour développer une meilleure stratégie d'adaptation des côtes (Conservatoire du littoral, 2022). Au sein de cette publication, les auteurs insistent sur l'importance de l'implication des communautés locales au sein du processus de conservation de la biodiversité et de lutte contre le changement climatique "afin de mener à des engagements partagés à long terme". En ce sens, lors de la mise en place des traductions locales des contrats environnementaux du projet INTERREG MED TUNE UP, la mise en relation des différents acteurs, publics comme privés/locaux, fut déterminante pour aboutir à des engagements réciproques. Une réelle approche multiscale fut adoptée avec la présence de structures publiques de grande envergure, mais aussi celle d'acteurs privés ayant un lien privilégié avec la nature (pêcheurs, chasseurs, etc.)<sup>40</sup>. De la même manière, quand les autorités nationales étaient réticentes à mettre en place les contrats environnementaux, ce sont les acteurs locaux qui ont pris le relais et ont permis leur mise en place (meilleure acceptation au niveau local que national).

### Encadré 6. Entretien avec Lisa Ernoul, Tour du Valat

*"Les approches participatives impliquant une variété d'acteurs sont encouragées pour assurer une gestion durable des ressources naturelles marines et côtières ainsi que pour intégrer l'environnement dans le développement socio-économique et pour protéger le patrimoine culturel et naturel. Une méthode de gouvernance qui a été testée dans certains pays européens de la région méditerranéenne est celle des Contrats Environnementaux (Environmental Contracts). Ces derniers sont des outils qui ont été développés afin de poser une base pour des engagements fondés sur le volontariat. Le processus commence en rassemblant à la fois des acteurs privés et publics afin de partager des connaissances et idées, pour mener à une vision partagée et à un plan d'action pour le site concerné. Les contrats environnementaux ont été adaptés à une multitude de zones humides (parmi elles des bassins de rivière, des lagons et des aires marines protégées) et mis en place avec succès ; cependant, il y a un besoin d'intégrer ces processus à l'échelle de la réglementation nationale."*

Source : Lisa ERNOUL, Chargée de recherche - Coordinatrice du Thème Gestion et restauration des écosystèmes naturels et agricoles à la Tour du Valat

L'ORE est un outil qui peut être employé pour favoriser cette approche multiscale dans les projets, en étant capable de réunir sur le long terme des propriétaires privés et des structures publiques ou privées ayant pour mission la protection de l'environnement autour d'intérêts communs.

<sup>39</sup> La plateforme Océan-Climat (POC), Eurosite – the European Land Conservation Network, la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), l'intergroupe parlementaire Sea, Rivers, Islands and Coastal Areas (SEARICA) et l'Association des Pays et Territoires d'Outre-Mer (OCTA)

<sup>40</sup> Entretien avec Lisa Ernoul, chargée de recherche et coordinatrice du thème Gestion et restauration des écosystèmes naturels et agricoles à la Tour du Valat. (<https://tourduvalat.org/>).

#### Encadré 7. Dans le cadre de la réalisation de l'élaboration des Plans Côtiers au Maroc et au Monténégro

L'utilisation d'outils contractuels de maîtrise foncière tels que l'ORE peut bénéficier aux autres États méditerranéens dotés d'une stratégie de GIZC à travers des projets pilote d'élaboration participative de plans côtiers. Le Maroc et le Monténégro sont deux États qui sont confrontés à la question de la résilience face au changement climatique, et pour lesquels une réflexion poussée croisant gestion côtière et adaptation climatique est en cours de mise en oeuvre par le CAR/PAP (mise en oeuvre du Protocole GIZC de la Convention de Barcelone) et le Plan Bleu/CAR (méthodologie participative Climagine).

Au **Monténégro**, des efforts récents ont notamment été faits pour améliorer la GIZC en établissant un Plan côtier dans la Baie de Kotor, notamment dans le but de répondre à sa vulnérabilité aux impacts du changement climatique (aux tempêtes, sécheresses, etc) tout en augmentant son adaptivité au changement climatique.

Au **Maroc**, un travail similaire a été enclenché, notamment dans le cas du Schéma régional du littoral de la Région de Tanger-Tétouan-Al Hoceïma, qui subit, comme dans le reste du pays, une augmentation des températures moyennes et une baisse des précipitations, devenant ainsi plus sensible aux phénomènes tels que les sécheresses ou les feux de forêt.

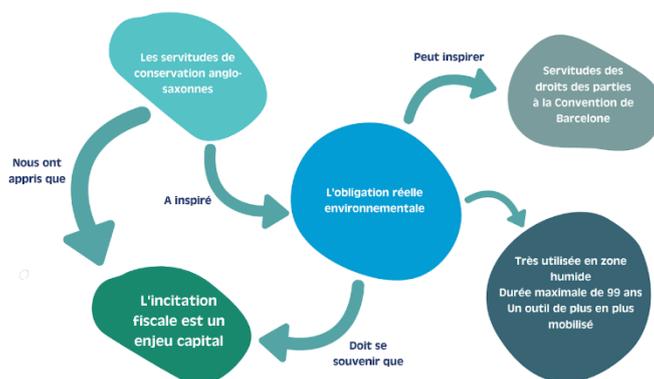
Les approches utilisées pour les plans de gestion côtière étant orientées vers des actions participatives et inclusives, mettre en place des outils privés conventionnels pouvant être contraignants sur le long terme et déployés par les acteurs locaux pourrait être une nouvelle voie d'entrée pour compléter ce que l'action publique monténégrine et marocaine effectuent.

## Conclusion

L'ORE, mise en place par le législateur avec la Loi de reconquête de la Biodiversité, de la Nature et des Paysages du 8 août 2016, représente un outil intéressant et innovant, de par sa grande souplesse et ses potentialités écologiques non-négligeables. Il s'agit d'un outil notamment mobilisable dans le cadre de la mise en place de stratégies et programmes d'action pour protéger un territoire du changement climatique, le restaurer, ou encore lui conférer une meilleure adaptabilité. L'expérience américaine, s'il faut n'en tirer qu'un seul enseignement, démontre l'importance capitale de l'incitation fiscale pour l'introduction de ce type de dispositifs. En effet, c'est grâce aux programmes d'incitation fiscale aux Etats-Unis, avec le *Uniform Conservation Easements Act*, que les *conservation easements* américains ont vraiment su trouver leur essor. Si le gouvernement français ne se montrait pas, jusqu'à il y a encore peu de temps, enclin à adopter une stratégie fiscale incitative à l'adoption d'ORE, pour éviter les "effets d'aubaine", force est de constater que les rapports sur la question argumentent tout de même en la faveur d'une telle stratégie, ce qui laisse espérer une évolution positive en la matière.

L'ORE étant un outil propre à la France et à son droit, donc non transposable directement dans d'autres Etats, nous avons tenté de mobiliser diverses expériences d'utilisation d'outils similaires à l'étranger, ainsi que l'utilisation d'outils contractuels en Méditerranée, pour démontrer la potentialité de ce type de dispositifs à l'échelle méditerranéenne. En effet, la propriété privée exerçant un poids lourd sur la prise de décisions territoriales, que ce soit en France ou ailleurs, inclure le propriétaire privé dans une stratégie de protection environnementale ou de restauration du foncier permet de penser une planification territoriale complète qui ne s'arrêterait pas qu'au domaine public. De plus, une intégration des acteurs privés locaux dans ce type de planification correspond à l'approche multiscalair, inclusive et participative adoptée par le MedProgramme du Fonds pour l'environnement mondial mis en œuvre par le PNUE / Plan d'Action pour la Méditerranée.

Figure 12. Diagramme récapitulatif sur les ORE



Source : Auteur.

## Recommandations

### A. POUR UNE MEILLEURE ET PLUS FORTE UTILISATION DE L'ORE EN FRANCE

- Mettre en place de façon régulière des études d'impact ainsi que des dispositifs de suivi et d'évaluation des engagements pris par les parties au contrat d'ORE.
  - Même si ce n'est pas une obligation, il serait souhaitable que toute ORE inclue des indicateurs de suivi des engagements et des résultats obtenus. Dans le cadre de la planification environnementale, le suivi est toujours nécessaire, et les ORE doivent aussi y être soumises.
- Mettre en place un recensement clair des contrats d'ORE qui viendrait compléter l'enregistrement opaque au service de la publicité foncière (les ORE sont actuellement enregistrées sous la catégorie des publications réelles diverses, qui ne fait pas apparaître de façon distincte les différents documents enregistrés à ce titre, en raison du faible volume de territoires concernés). Idéalement, il serait souhaitable que la publicité foncière crée une catégorie séparée pour les ORE ; à défaut, les services concernés par la finalité des ORE, par exemple les DREAL, pourraient faire ce suivi, mais la centralisation de ces données pourrait alors s'avérer difficile. L'Office Français de la Biodiversité pourrait aussi envisager de s'emparer de la tâche.
- Plaider en faveur d'un mix législatif/réglementaire qui viendrait renforcer la couverture de la zone à protéger, avec une multitude d'acteurs, d'échelles et d'outils mobilisés pour atteindre les objectifs qui auront été définis.
  - En ce sens, ce travail a permis la réflexion autour de mix tel que : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) + Schéma de cohérence territoriale (SCoT) + Plan local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) + Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)/Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) + contrat de rivière + bail rural à clauses environnementales + ORE).
  - Penser les ORE de telle sorte qu'elles permettent de compléter les zones déjà protégées, voire les connecter entre elles. La connexion des espaces permet en effet le déplacement et les migrations des espèces ; idée largement diffusée à travers les concepts de continuités écologiques, elle met en avant l'intérêt du lien entre milieux pour la préservation à long terme et surtout sa résilience au changement climatique.
- Plaider en faveur d'ORE sur le long terme : le droit français permet à ces obligations de durer 99 ans et profiter de cette possibilité favoriserait déjà la gestion durable du site concerné. Néanmoins, 99 ans restent encore peu suffisants pour restaurer certaines qualités des écosystèmes, comme la capacité d'adaptation des espèces.
- Développer les ORE urbaines (notamment à travers les corridors écologiques).
  - Végétaliser la ville produit des effets à court terme, tandis qu'intégrer des dispositifs tels que les trames vertes permet de produire des effets sur le long terme, notamment en termes d'adaptation au changement climatique (Bertrand, F. & Simonet, G., 2012). Penser des ORE qui permettrait la maîtrise à long terme (99 ans) de ces espaces serait favorable pour les populations urbaines amenées à augmenter.
- Développer les ORE en zones côtières, notamment sur le littoral méditerranéen.
- Développer une fiscalité incitative pour favoriser la mise en place de conventions telles que les ORE.
  - Si le gouvernement français ne souhaitait pas développer l'incitation fiscale, du moins jusqu'à récemment, l'expérience américaine montre l'intérêt de ce type de dispositifs pour développer les conventions privées telles que les ORE. L'exonération totale de la taxe foncière pour les propriétaires signant une ORE semble être une bonne piste pour le développement du dispositif.<sup>41</sup>
  - D'autres pistes sont à étudier à la lumière des expériences internationales :
    - L'exonération de l'impôt sur le revenu : on peut par exemple imaginer une exonération totale ou partielle si la création de l'ORE entraîne une perte de revenus.
    - Les crédits d'impôts.

<sup>41</sup> République française (2022), Rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable sur le Financement de la Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB) pour 2030. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/287780.pdf>. (Consulté le 21 mars 2023).

- Au-delà de l'incitation fiscale, un soutien financier public peut s'avérer indispensable à la mise en œuvre des engagements des ORE, comme cela a été démontré avec l'ORE du Grand-Albert.
- Utiliser des données scientifiques solides pour la création d'ORE.

## **B. POUR LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS SIMILAIRES DANS LES PAYS DE LA REGION MEDITERRANEENNE, VOIRE AU-DELA**

- Adopter des systèmes de conventions/contrats de gestion foncière durable sur le modèle des ORE, des *conservation easements* américains, du droit de conservation réel chilien, etc.
- Identifier les modèles d'ORE utilisés couramment pour les pays qui souhaiteraient essayer le système de la convention privée environnementale.
  - Exemple : inventaire floristique/faunistique par la partie non-proprétaire, établissement d'engagements réciproques visant à préserver les espèces identifiées, éventuellement se concentrer sur les espèces endémiques (et établir des indicateurs de suivi).
- Développer une réflexion en droit local sur des types de conventions de maîtrise foncière qui permettraient aux propriétaires privés de protéger leurs biens de façon durable, sans nécessairement prendre pour modèle l'ORE ou le *conservation easement*. Une convention adaptée aux pratiques locales et au droit du pays concerné peut être plus pertinente qu'une réplique des dispositifs vus en amont.
- Favoriser par un arsenal réglementaire et législatif la mise en place de contrats privés de conservation/gestion environnementale/restauration similaires aux ORE.
  - Identifier les structures privées ou publiques aptes à co-signer ce type de contrat et à effectuer un suivi des obligations réciproques.
  - Mettre en place les outils favorisant ces contrats, tels que des mécanismes d'incitations fiscales efficaces.
  - En ce sens, mettre en place un système de recensement clair et exhaustif permettrait aussi de savoir quels territoires sont à viser pour une stratégie de maîtrise foncière par le biais contractuel, et pour identifier éventuellement les structures qui devraient prioritairement envisager de se rapprocher de propriétaires privés.

## Bibliographie

- ALTERMAN, R., & PELLACH, C. (2021). *Regulating coastal zones : international perspectives on land-management instruments*. (London, Taylor & Francis).
- BARREIRA, A. (coord.), et al. (2010). *Estudio jurídico sobre la custodia del territorio. Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad*, 279 pp.
- BERTRAND, F. et SIMONNET, G. (2012). Les trames vertes urbaines et l'adaptation au changement climatique : perspectives pour l'aménagement du territoire. *Vertigo* : La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement, 2012, *Adaptation aux changements climatiques et trames vertes : quels enjeux pour la ville ?*, Hors-série 12, 10.4000/vertigo.11869 . hal-01135173.
- BILLET, P. et DUFAL, R., (2021). *Chronique de fiscalité française de l'environnement. Tour d'horizon des principales évolutions législatives des cinq dernières années*. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2021-1-page-161.htm?contenu=article#re98no98> (Consulté le 25 novembre 2022).
- BROADBENT, R. (2023). *Understanding how conservation covenants work*. RICS Journals - Land Journal. Disponible sur : <https://www3.rics.org/uk/en/journals/land-journal/conservation-covenants-benefit-public-good.html> (Consulté le 22 janvier 2023).
- COLLADO URIETRA, H., (2014). *Contratos de custodia del territorio y seguridad jurídica*. Disponible sur : <http://www.frect.org/wp-content/uploads/2014/11/Taller-seguridad-jur%C3%ADdica-vdef.pdf> (Consulté le 15 janvier 2023).
- COMITÉ FRANÇAIS DE L'UICN (2022). "Aires conservées françaises". *Recommandations pour une future déclinaison du concept d'AMCEZ (Autre Mesure de Conservation Efficace par Zone) en France*. Montreuil, France. 154 pages. Disponible sur : [https://uicn.fr/wp-content/uploads/2022/10/rapport\\_amcez\\_vf.pdf](https://uicn.fr/wp-content/uploads/2022/10/rapport_amcez_vf.pdf). (Consulté le 10 février 2023).
- CONSERVATOIRE DU LITTORAL (2022). *Adaptation des côtes au changement climatique : Comment oeuvrer avec la nature ?*, Disponible sur : [https://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=17368&path=01%2F17368\\_098\\_CONS-LITTORAL-POLICY-PAPER-FR-Final-4.pdf](https://www.conservatoire-du-littoral.fr/include/viewFile.php?idtf=17368&path=01%2F17368_098_CONS-LITTORAL-POLICY-PAPER-FR-Final-4.pdf). (Consulté le 13 février 2023).
- CONVENTION DE RAMSAR SUR LES ZONES HUMIDES. (2018). *Perspectives mondiales des zones humides : état des zones humides à l'échelle mondiale et des services qu'elles fournissent à l'humanité*. Gland, Suisse : Secrétariat de la Convention de Ramsar. Disponible sur : [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo\\_f.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/gwo_f.pdf). (Consulté le 18 janvier 2023).
- CORNU G., (2004). "Vocabulaire juridique". (Paris, Presses universitaires de France ed.).
- Custodia del Territorio | La Plataforma. (s. d.). *Custodia del Territorio*. Disponible sur : <https://www.custodia-territorio.es/la-plataforma>. (Consulté le 01 mars 2023).
- DE FONDETTE, F. (1994). "Vocabulaire juridique". (Paris, Presses universitaires de France ed.).
- DENIZOT A., (2016). "Obligation réelle environnementale ou droit réel de conservation environnementale ? Brève comparaison franco-chilienne de deux lois estivales.", *RTD civ.*, 949.
- DHUIEGE, G. et TREMBLAY, C. (2019), "Les obligations réelles environnementales en pratique : les prairies de la basse vallée Alluviale de la Sambre". Disponible sur : [https://erc.drealnord.fr/wp-content/uploads/2019/12/RencontresERC\\_4\\_DHUIEGE.pdf](https://erc.drealnord.fr/wp-content/uploads/2019/12/RencontresERC_4_DHUIEGE.pdf). (Consulté le 05 mars 2023).
- FÉDÉRATION DES CONSERVATOIRES D'ESPACES NATURELS, *Obligations réelles environnementales (ORE)*. Disponible sur : <https://reseau-cen.org/fr/decouvrir-le-reseau/foncier/obligations-reelles-environnementales-ore>. (Consulté le 05 mars 2023).
- DUDLEY, N. (Editor) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN. x + 86pp. WITH Stolton, S., P. Shadie and N. Dudley (2013). *IUCN WCPA Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21*, Gland, Switzerland: IUCN. xxpp.
- FONDATION POUR LA RECHERCHE SUR LA BIODIVERSITÉ, "Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ?", Mars 2021. Disponible sur : <https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2021/03/FRB-ORE-2021.pdf>. (Consulté le 2 novembre 2022).
- GUINCHARD, S. et DEBARD T. (2022), "Lexique des termes juridiques 2022-2023". Dalloz.
- INSU, "Menace sur les zones humides !". Disponible sur : <https://www.insu.cnrs.fr/fr/cnrsinfo/menace-sur-les-zones-humides>. (Consulté le 17 novembre 2022).
- LACROIX Valérie, ZACCAI Edwin, « Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante », *Revue française d'administration publique*, 2010/2 (n° 134), p. 205-232. DOI : 10.3917/rfap.134.0205. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-2-page-205.html>. (Consulté le 2 décembre 2022).
- LANGLADE, A. (2023), "Isère : la LPO restaure un étang de 17 hectares pour sauver les zones humides", *La Relève et la Peste*. Disponible sur : <https://lareleveetlapeste.fr/isere-la-lpo-restaure-un-etang-de-17-hectares-pour-sauver-les-zones-humides/>. (Consulté le 2 mars 2023).
- MARTIN, G. (2021). *Les obligations réelles environnementales au service d'une protection des zones humides*. *Les Cahiers de Droit*, 62(4), 1091–1132. Disponible sur : <https://doi.org/10.7202/1084259ar>. (Consulté le 2 février 2023).
- MCLAUGHLIN, Nancy (2018). *Uniform Conservation Easement Act Study Committee Background Report.. Utah Law Faculty Scholarship*. 119. Disponible sur : <https://dc.law.utah.edu/scholarship/119>. (Consulté le 28 novembre 2022).
- MITCHELL, B. A., STOLTON, S., BEZAURY-CREEL, J., BINGHAM, H. C., CUMMING, T. L., DUDLEY, N., et al. (2018). *Guidelines for Privately Protected Areas. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 29*. Gland: IUCN. doi: 10.2305/IUCN.CH.2018.PAG.29.en
- MORENO-MATEOS, D. (2020). *The long-term restoration of ecosystem complexity. Nature, Ecology and Evolution*. Disponible sur : [http://www.lerf.eco.br/img/publicacoes/Moreno-Mateos%20et%20al%202020%20-%20The%20long-term%20restoration%20of%20ecosystem%20complexity%20\(2\).pdf](http://www.lerf.eco.br/img/publicacoes/Moreno-Mateos%20et%20al%202020%20-%20The%20long-term%20restoration%20of%20ecosystem%20complexity%20(2).pdf). (Consulté le 2 mars 2023).

- NOGUELLOU, R., (2015). Servitudes environnementales : le cas français. Cahiers du GRIDAUH. N° 28(1), 11–21. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2015-1-page-11.htm#:~:text=En%20ce%20sens%2C%20la%20servitude,obligations%20de%20ne%20pas%20faire>. (Consulté le 19 avril 2023).
- PALAZZO, A. L., MUCCITELLI, S., D'ASCANIO, R., POZZI, C., et MAGAUDA, S. (eds) (2021), Environmental Contracts in Marine Protected Areas: methodology and pilot cases from TUNE UP, le Note di U3, n. 3, ISSN 1973-9702. Disponible sur : [http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/wp-content/uploads/2021/07/NU303\\_TUNEUP\\_light.pdf](http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/wp-content/uploads/2021/07/NU303_TUNEUP_light.pdf). (Consulté le 17 décembre 2022).
- PNUE/PAM/SPA. (1995). "Protocole relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée". Disponible sur : [https://www.rac-spa.org/sites/default/files/protocole\\_aspdb/protocoll\\_fr.pdf](https://www.rac-spa.org/sites/default/files/protocole_aspdb/protocoll_fr.pdf)
- PNUE/PAM/PAP (2019). Cadre régional commun pour la gestion intégrée des zones côtières. 2019. Disponible sur : <http://iczmplatform.org/storage/documents/4JOQwEEpSA9ei8ncWJyp8eD04o2pUBr2n65JPJcb.pdf>. Consulté le 21 novembre 2022).
- PRADA Campaña, O. (2019), Fundación Biodiversidad, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico 2019. Informe del 6º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España. 223 pp. Disponible sur : [https://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/6o\\_inventario\\_ct\\_def.pdf](https://custodia-territorio.es/sites/default/files/recursos/6o_inventario_ct_def.pdf). (Consulté le 23 janvier 2023).
- RAČINSKA, I., VAHRUS, S. (2018). The Use of Conservation Easements in the European Union. Report to NABU Federal Association. European Private Land Conservation Network.  
Disponible sur : <https://elcn.eu/sites/default/files/2018-12/Racinska%20and%20Vahrus%202018%20The%20Use%20of%20Conservation%20Easements%20in%20the%20EU%20-%20final%20report.pdf>. (Consulté le 15 avril 2023).
- REBOUL-MAUPIN, N., & GRIMONPREZ, B. (2016). L'obligation réelle environnementale : chronique d'une naissance annoncée. Recueil Dalloz, Dalloz, 2016, p. 2074., Disponible sur : <https://hal.science/hal-01550578>. (Consulté le 10 décembre 2023).
- Sainteny, G., & Dupuis, L. (2021). Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ? Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité. Disponible sur : <https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2021/03/FRB-ORE-2021.pdf>. (Consulté le 10 décembre 2023).
- Sénat.fr (2020), Rép. min. quest. écrite n° 12318, « Publication du rapport prévu par l'article 73 de la loi pour la reconquête de la biodiversité », JO Sénat, Q, 27 février 2020, p. 1057. Disponible sur : <https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ190410072.html>. (Consulté le 14 mars 2023).
- STOLTON, S., REDFORD, K. and DUDLEY, N. (2014). The Futures of Privately Protected Areas. Gland, Switzerland: IUCN. Disponible sur : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-001.pdf>. (Consulté le 20 janvier 2023).
- The Law Commission. (2014). Conservation covenants. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/322592/41070\\_HC\\_322\\_PRINT\\_READY.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322592/41070_HC_322_PRINT_READY.pdf)
- TUFFNELL, F. et BIGNON, J. (2019). "Faire de nos zones humides des territoires pionniers de la transition écologique", Terres d'eau, terres d'avenir, Rapport remis au Premier Ministre et au Ministre d'État, Ministre de la Transition écologique et solidaire,
- UICN (2020). Groupe de travail sur les AMCE de la CMAP-UICN. . Reconnaissance et signalement des autres mesures de conservation efficaces par zone. Gland, Suisse : UICN. Disponible sur : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PATRS-003-Fr.pdf>. (Consulté le 15 janvier 2023).
- UNIFORM LAW COMMISSION, Uniform Conservation Easement Act. Disponible sur : <https://uniformlaws.org/HigherLogic/System/DownloadDocumentFile.ashx?DocumentFileKey=3c195455-5f21-0b82-f2b7-693545f86c94&forceDialog=0>. (Consulté le 18 janvier 2023).
- Utomo, A. & Walsh, T. (2018). Hutan Harapan Ecosystem Restoration Concession, Sumatra, Indonesia: A Potential OECM?. PARKS Vol 24. Disponible sur : [https://parksjournal.com/wp-content/uploads/2020/10/PARKS-24-SI-Utomo-and-Walsh-10.2305-IUCN.CH\\_2018.PARKS%E2%80%9024%E2%80%90SIABU.en\\_.pdf](https://parksjournal.com/wp-content/uploads/2020/10/PARKS-24-SI-Utomo-and-Walsh-10.2305-IUCN.CH_2018.PARKS%E2%80%9024%E2%80%90SIABU.en_.pdf). (Consulté le 10 février 2023).
- VIE-PUBLIQUE.FR (2021). Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité. Disponible sur : [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/279397.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/279397.pdf) (Consulté le 11 février 2023).
- VIE-PUBLIQUE.FR (2023). Rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable sur le Financement de la Stratégie nationale pour la Biodiversité (SNB) pour 2030, publié le 10 janvier 2023. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/287780.pdf>