



HAL
open science

Infrastructures agroécologiques en droit

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Infrastructures agroécologiques en droit. Dictionnaire des biens communs, 2017, p. 674-678. hal-01576769

HAL Id: hal-01576769

<https://hal.science/hal-01576769v1>

Submitted on 23 Aug 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INFRASTRUCTURES AGRO-ÉCOLOGIQUES (ANALYSE JURIDIQUE)

par **Benoît Grimonprez**
Professeur des universités

Jardin à l'anglaise. Les infrastructures agro-écologiques (IAE) sont une notion récente désignant des éléments naturels, culturels et paysagers, tels les mares, les landes, les haies, les talus, les fossés, les arbres, les bosquets, les bandes enherbées le long des cours d'eau, les murets de pierre ou encore les terrasses. Pendant des siècles, ces milieux physiques sont passés inaperçus pour le droit. Attachés au foncier, ils n'en constituaient qu'un accessoire sommé de suivre le régime juridique du principal. Ces infrastructures étaient sous l'entière maîtrise du propriétaire immobilier pouvant, à sa guise, les créer ou les faire disparaître. Leur statut a cependant considérablement évolué, s'émancipant des règles civiles applicables à leur support. Compte tenu de leurs qualités propres, les infrastructures agro-écologiques font désormais l'objet de mesures de protection spécifiques, qui reconfigurent leurs conditions d'appropriation et d'usage.

Ressources foncières. Sous l'empire du Code civil, les infrastructures agro-écologiques sont tenues pour insignifiantes, car sans valeur marchande particulière. Tout ce qui se rattache à la terre* — plantations, eaux stagnantes, constructions — fait corps avec elle : le sol* l'emporte sur ce qui est à la surface (*superficies solo cedit*). La propriété foncière s'étend, par un mécanisme dit d'accession, à tous les éléments adventices (article 552 du Code civil). Quelques règles originales sont certes édictées pour les plantations (par exemple, la distance des arbres par rapport aux limites de propriété), mais c'est essentiellement pour pacifier les relations de voisinage* que troublerait la proximité des végétaux (ombre, humidité, racines et branchages galopants...).

Accessoires de mode. Le droit français des biens méconnaît la réalité naturelle de ces excroissances de l'immeuble (Del Rey, 2002). Un propriétaire foncier peut, théoriquement, utiliser toute l'eau* qui dort sur son fonds ; il peut couper les arbres ou les haies qui ornent son domaine, détruire des éléments paysagers qui gênent l'exploitation (agricole, industrielle) de sa terre. Dans les rapports de voisinage*, la propriété arrive à se hisser au-dessus des intérêts environnementaux. Aucune pitié n'existe pour les plantations enterrées en deçà des distances légales ou réglementaires par rapport à l'héritage contigu : en vertu de l'article 672 du Code civil, le voisin peut exiger que les végétaux plantés trop près de la limite divisoire soient arrachés ou réduits à une certaine hauteur, ce sans avoir à faire état du moindre préjudice (Cass. 3^e civ., 16 mai 2000, n^o 98-22.382). La même solution — tranchante — prévaut en cas d'empiètement des branches ou des racines sur le terrain d'autrui, nonobstant le caractère remarquable de l'arbre et les conséquences funestes de sa mutilation (Cass. 3^e civ., 30 juin 2010, n^o 09-16.257 : Bull. civ. 2010, III, n^o 137 ; Cass. 3^e civ., 31 mai 2012, n^o 11-17.313). Le Conseil constitutionnel a confirmé que de telles règles ne contrevenaient pas à la Charte de l'environnement de valeur constitutionnelle dans la mesure où, en l'absence de dispositif de protection écologique spécifique, « l'arrachage de végétaux qu'elles prévoient est insusceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement » (Cons. Const., déc. 7 mai 2014, n^o 2014-394 QPC).

Haies d'obstacles. La politique agricole vouait le même culte excessif à la propriété immobilière. Les hommes des champs ont pu, pendant des décennies, araser les talus et les fossés, supprimer les obstacles à la liberté presque totale d'exploiter. Pour les juges d'une époque pas si lointaine, l'abattage d'arbres par un locataire rural participait même de l'amélioration des conditions d'exploitation du fonds (Cass. soc. 29 nov. 1957 : Bull. civ. 1957, n^o 1138). L'ancien remembrement, depuis rebaptisé « aménagement foncier agricole et forestier » (article L. 123-1 du Code rural et de la pêche maritime), n'avait lui aussi de considération que pour la constitution d'exploitations d'un seul tenant ou à grandes parcelles bien groupées, quitte à faire disparaître les

habitats naturels et défigurer les paysages (observons, cependant, que la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 dite « biodiversité » a ajouté à l'aménagement foncier rural une corde sensiblement environnementale : article L. 123-1 précité).

Indépendance superficielle. Les infrastructures agro-écologiques ont tout de même acquis une certaine indépendance par rapport au foncier, sous les oripeaux du droit de superficie. Il faut comprendre par-là une propriété, dissociée de celle du sol, portant sur les bâtiments et les plantations fixés dessus. Déjà organisée dans le vieux bail à domaine congéable, cette propriété superficielle a été généralisée au bénéfice du locataire quant aux éléments qu'il édifie pendant le cours du bail (Cass. 1^{re} civ., 1^{er} déc. 1964 : Bull. civ. I, n° 535). Le bailleur n'accédant à la propriété des infrastructures que de manière différée (à l'expiration de la jouissance), ces dernières voient, un temps, leur sort disjoint de celui du fonds de terre. La raison d'être de cette division en volumes n'a cependant rien d'écologique ; bien au contraire, elle est uniquement motivée par les conditions de mise en valeur de l'immeuble donné à bail : le preneur doit pouvoir librement restructurer le fonds loué — si besoin en arrachant ou détruisant les améliorations qu'il a apportées —, sans interférence du propriétaire du sol. Preuve une nouvelle fois que, dans la tradition civiliste, la valeur des infrastructures agro-écologiques compte pour quantité négligeable.

Ressources naturelles. D'une ressource foncière sous la coupe réglée du seul droit de propriété, les infrastructures agro-écologiques sont dorénavant perçues comme une ressource naturelle de premier ordre. C'est pourquoi, à rebours du mauvais traitement juridique classique, un statut des infrastructures agro-écologiques est en cours d'écriture, avec en toile de fonds le paysage enchanteur des biens communs.

Agro-écologie. Un faisceau de dispositions — sans cesse plus éclairantes — s'intéresse aux infrastructures agro-écologiques en tant que telles, indépendamment des immeubles leur servant d'assise. La différence de régime en découlant atteste d'une véritable différence de nature. Le statut du fermage envisage désormais les infrastructures agro-écologiques comme un objet juridique propre. Depuis une loi n° 95-101 du 2 février 1995, le preneur à bail ne peut faire disparaître les talus, haies, rigoles et arbres qui séparent ses parcelles qu'avec l'accord du bailleur (article L. 411-28 du Code rural et de la pêche maritime). Plus récemment, la législation relative au fermage a permis de stipuler dans le bail rural des clauses environnementales en vue de maintenir sur le fonds loué un « *taux minimal d'infrastructures écologiques* » (article L. 411-27 du Code rural et de la pêche maritime).

Le régime des aides agricoles tend parallèlement à subordonner l'octroi des subventions européennes à des pratiques respectueuses des infrastructures agro-écologiques. Parmi les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) que doit observer tout agriculteur prétendant à des soutiens financiers, il y a la conservation de bandes tampons le long des cours d'eau (impliquant entretien du couvert végétal et interdiction de tout traitement chimique), ainsi que le maintien des particularités topographiques (mares, bosquets, haies) (articles D. 615-46 et D. 615-50-1 du Code rural et de la pêche maritime). La réforme de la politique agricole commune du 17 décembre 2013 a également créé une nouvelle aide, sous l'appellation de « *paiement vert* » : celui-ci suppose, notamment, de préserver les prairies permanentes (parcelles enherbées depuis au moins 5 ans), mais aussi de conserver une proportion minimum sur l'exploitation de « *surfaces d'intérêt écologique* » — correspondant à des arbres isolés ou alignés, des terrasses, des talus, des fossés... Autant de prescriptions qui, de fait, limitent drastiquement les pouvoirs des exploitants agricoles sur les infrastructures écologiques qui vêtissent leur fonds.

Nature classée. En sus de la réglementation agricole, s'accumulent les dispositifs de classement du patrimoine naturel, voire culturel, prenant pour cibles les infrastructures agro-écologiques.

Ainsi des arrêtés de protection de biotopes peuvent être pris par le préfet dans le but de préserver un milieu particulier (mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses) indispensable à l'existence de la faune et de la flore locale (article R. 411-15 du Code de l'environnement). La décision administrative emporte des restrictions à certaines pratiques comme l'écobuage, le brûlage des chaumes, la destruction de talus ou de haies, ou encore l'épandage de produits anti-parasitaires.

A un autre échelon, les documents d'urbanisme « *peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer [...]. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies ou des plantations d'alignements* » (article L. 113-1 du Code de l'urbanisme). Le régime juridique des espaces boisés classés interdit notamment de procéder à tout acte qui compromettrait l'intégrité des boisements. Une mesure analogue a été édictée à propos des « *trames vertes et bleues* », vastes infrastructures écologiques regroupant les zones vitales pour la biodiversité et les corridors qui les relient, grâce auxquels les espèces circulent pour se nourrir ou se reproduire. Depuis la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, les plans locaux d'urbanisme peuvent classer les « *trames vertes et bleues* », avec pour conséquence de définir, dans ces espaces, des règles spécifiques d'occupation des sols (part de surfaces non-imperméabilisées ; mesures de protection...) et des orientations d'aménagement adaptées (article L. 113-30 du Code de l'urbanisme).

La même loi « biodiversité » a adopté une disposition remarquable sanctuarisant les allées ou alignements d'arbres bordant les routes et chemins (article L. 350-3 du Code de l'environnement). Le législateur affirme, par ce biais, la valeur intrinsèque des compositions arborées, en tant qu'élément de la biodiversité mais aussi du patrimoine culturel*. S'ensuit une interdiction — sauf dérogations spéciales de l'autorité administrative — d'abattre les rangs de végétaux, ou encore de compromettre leur conservation ou de modifier leur aspect.

Plan large. Les infrastructures agro-écologiques, vues d'un peu plus loin, dessinent aussi les paysages de nos campagnes, expressément intégrés au patrimoine commun de la nation* (article L. 110-1 du Code de l'environnement). Plusieurs dispositifs techniques s'enchevêtrent pour les prémunir contre l'enlaidissement : du régime des sites inscrits ou classés (articles L. 341-1 et suivants du Code de l'environnement), aux directives de protection et de mise en valeur des paysages (article L. 350-1 du Code de l'environnement), en passant par les « *sites patrimoniaux remarquables* » pouvant recouvrir des espaces ruraux et les paysages formant avec les villes et villages un ensemble cohérent (article L. 631-1 du Code du patrimoine). De beaucoup plus haut cette fois — presque vue du ciel —, l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO distingue certains paysages aux qualités exceptionnelles : pour ne prendre que la France, les Climats du vignoble de Bourgogne ou encore les Causses et les Cévennes en tant que paysage culturel de l'agro-pastoralisme méditerranéen.

Biens spéciaux. Les textes de tous bords convergent pour élever les infrastructures agro-écologiques au rang de biens spéciaux (Del Rey, 2002). Spéciaux, ces biens le sont au sens où leur appropriation fait l'objet d'un régime dérogatoire inhérent à leurs fonctions écosystémique et culturelle. Spéciaux, ils le sont encore en contemplation de la catégorie, plus large, des biens environnementaux* — incluant l'eau, le sol*, la biodiversité*, les espèces,... — au sein de laquelle ils se singularisent.

Biens communs ? Les infrastructures agro-écologiques s'inscrivent-elles dans la galaxie des biens communs ? Au sens large et symbolique du terme certainement, dans la mesure où elles satisfont des besoins collectifs et participent des richesses à transmettre aux générations futures*.

La notion de paysage renvoie clairement à cet espace social qui, d'un point de vue politique et éthique, appartient à l'ensemble des citoyens (Sgard, 2010, n° 13).

Techniquement, l'hésitation est plus grande. Force est de se référer, faute de conception juridique, à la grille de lecture des économistes croisant plusieurs critères : l'exclusion, la rivalité, l'attribution aux acteurs de « faisceaux de droits » et l'existence d'une structure de gouvernance spécifique (Coriat, 2015). A l'aune du critère d'exclusion, apparaît que les infrastructures naturelles, dans la mesure où elles sont souvent appropriées, ne sont pas accessibles à tous. Parce qu'elles ne sont pas des choses communes* (article 714 du Code civil), leur propriétaire ou détenteur peut légitimement exclure que d'autres en usent. La raison n'est pas que juridique ; elle tient aussi à la situation géographique de telles ressources qui suppose de répondre à la question de la maîtrise foncière. Au regard du critère de rivalité, les infrastructures agro-écologiques font l'objet d'une concurrence élevée, en ce que leur consommation ou destruction interdit aux autres de profiter de leur valeur (culturelle, patrimoniale) et de leurs services (écosystémiques).

L'ordre juridique repose, en l'occurrence, sur l'équilibre consistant à réserver à un nombre limité d'acteurs l'accès auxdits biens, et à lutter contre le phénomène de rivalité par l'imposition aux propriétaires de charges de conservation. A la différence des biens privés « purs », l'appropriation des infrastructures agro-écologiques n'est que relative, parce qu'affectée à une destination collective (Rochfeld, 2014, n° 29). L'affiliation à la catégorie des biens communs est alors pensable du fait que l'objet dont il s'agit est analysé comme une ressource propre, sur laquelle se greffent des droits d'usage garantissant ses utilités pour l'ensemble de la collectivité. Les formes de gouvernance* recensées s'apparentent aussi, partiellement, à celles pouvant caractériser les biens communs (Eychenne et Lazaro, 2014). Au moins lorsqu'elles résultent de la planification locale (documents d'urbanisme), les règles de gestion des biotopes ont pour source la communauté des usagers d'un territoire par la voix de leurs représentants. A une échelle plus réduite encore, mériteraient de se déployer des stratégies plus ambitieuses de contractualisation correspondant à la voie dessinée de « l'action collective auto-organisée » (Ostrom, 1990). Ces pratiques s'observent déjà aujourd'hui au travers des baux ruraux à clauses environnementales, et pourraient demain emprunter le véhicule flambant neuf des obligations réelles écologiques (article L. 132-3 du Code de l'environnement) ou des contrats de prestations de services environnementaux (Etrillard, 2016).

Repères bibliographiques

- CORIAT B. (DIR.), *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Les liens qui libèrent, 2015
- DEL REY M.-J., *Droit des biens et droit de l'environnement*, Thèse Paris I, 2002
- ETRILLARD C., « Paiements pour services environnementaux : nouveaux instruments de politique publique environnementale », *Développement durable et territoires*, Vol. 7, n° 1, avril 2016
- EYCHENNE C. et LAZARO L., « L'estive entre "biens communs" et « biens collectifs » », *Revue de géographie alpine*, 2014, n° 102-2
- OSTROM E., *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge Press University, 1990, rééd. De Boek, 2010
- ROCHFELD J., « Penser autrement la propriété : la propriété s'oppose-t-elle aux « communs » ? », *Revue internationale de droit économique* 2014, p. 365
- SGARD A., « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », *Paysage et développement durable*, Vol. 1, n° 2, sept. 2010