Servitudes et contrats : instruments de protection des espaces naturels et agricoles

Benoît Grimonprez

▶ **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Servitudes et contrats : instruments de protection des espaces naturels et agricoles. Droit & Patrimoine, 2012. hal-02443756

HAL Id: hal-02443756
https://hal.science/hal-02443756

Submitted on 17 Jan 2020

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.

Servitudes et contrats : instruments de protection des espaces naturels et agricoles

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

A l'heure où disparaissent les terres agricoles et se dégradent les habitats naturels, le choix des instruments de protection du territoire s'avère déterminant. Parallèlement aux outils de planification de l'espace, les servitudes et les contrats deviennent d'importants vecteurs de la politique agro-environnementale. Tantôt imposées, tantôt voulues, les contraintes qui s'abattent sur le foncier restent, de par leur nombre et leur incohérence, mal maîtrisées.

1. Double défi. La ville gagne, peu à peu, du terrain sur la campagne. Chaque année, des milliers d'hectares d'espaces agricoles et naturels sont ravagés par l'urbanisation et les infrastructures de communication[1]. Longtemps négligé, le phénomène de consommation des terres est devenu une préoccupation majeure, surtout à l'époque où la croissance démographique mondiale impose d'augmenter la production alimentaire[2]. L'inquiétude s'ajoute à celle de voir la destruction, lente mais ininterrompue, des habitats naturels. Les agressions extérieures ne sont toutefois pas les seules menaces qui planent sur l'espace rural ; celui-ci est, de l'intérieur, gangrené par des pratiques qui altèrent durablement ses qualités. Ainsi l'agriculture, dans sa quête de productivité, n'a cessé d'affecter les paysages, la biodiversité et les ressources naturelles. Depuis peu, les terres sont aussi prisées pour de nouveaux usages, comme la production d'énergies renouvelables ou de biocarburants, qui viennent directement concurrencer les activités agricoles traditionnelles[3]. Un double défi attend donc la France : faire que la terre continue d'être nourricière et que son exploitation ne nuise pas à l'environnement.

Le sol devient un patrimoine rare et convoité réclamant une gestion économe et durable. Conscient de la situation, le législateur a fait feu de tout bois contre la dilapidation des espaces agricoles et naturels : des règles de police ont été édictées, des documents d'urbanisme et d'orientation établis, des commissions installées, des zones délimitées... Encore récemment, les lois « Grenelle 2 » n° 2010-788 du 12 juillet 2010 et de modernisation de l'agriculture n° 2010-874 du 27 juillet 2010 ont forgé de nouveaux outils censés enrayer l'artificialisation des terres[4]. Les stratégies sont connues : planification de l'espace rural et régulation du marché foncier, avec un soupçon de fiscalité immobilière[5]. Les normes - plus ou moins contraignantes – s'accumulent donc sur la tête des décideurs locaux et des propriétaires fonciers, sans que leur efficacité soit réellement éprouvée.

---

1 Commission des affaires économiques sur le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, Rapp. n° 2636.

2 « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », Rapport de la FAO, 2009 : http://www.fao.org/docrep/012/i0876f/i0876f00.htm

3 B. Grimonprez, « Les fermes solaires ou éoliennes en milieu rural », Environnement et développement durable, février 2011, Dossier, n° 4, et notre étude « Énergies renouvelables en agriculture », Dict. Permanent Entreprise Agricole, n° 7 et s.

4 B. Grimonprez, « Protection des terres agricoles : des mesures sans effet ? », Dictionnaire Permanent Entreprise Agricole, Bull. Janv. 2012, p. 1.

5 J.-F. Rouhaud, La protection des espaces ruraux par les documents d'urbanisme : quelle efficacité pour l'exercice des activités agricoles ?, Rev. dr. rural 2012, Dossier, n° 3.

2. Du neuf avec du vieux. Dans ce flot de réglementation, les servitudes et les contrats nous paraissent des instruments trop largement mésestimés. Comme si ces figures du Code civil, estampillées « libérales », n'avaient rien à voir avec l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. L'impression est évidemment fausse : appréhender les *biens* qui composent la nature et régler leurs rapports avec les *personnes* sont des réflexions incontournables[6]. Ainsi les servitudes définissent-elles, en creux, le statut de la propriété foncière. En amputant les utilités d'un fonds au profit d'un autre fonds, les charges réelles replacent l'exercice du droit de propriété dans son environnement immédiat. Les contrats eux, bien qu'ayant trait à des choses, mettent en scène des personnes qui volontairement s'engagent l'une envers l'autre à faire ou ne pas faire quelque chose[7].

Ces instruments immémoriaux ont connu des évolutions qui transfigurent leur rôle dans la gestion des espaces menacés. D'un côté, les servitudes ne sont plus cantonnées aux traditionnels rapports de voisinage : celles d'utilité publique, par exemple, sont devenues le bras armé du droit de l'urbanisme et de la politique publique foncière. D'un autre côté, les contrats n'ont plus une finalité exclusivement économique. Leur contenu intègre désormais des objectifs écologiques, au point de faire de la contractualisation une méthode, à part entière, de régulation de l'environnement[8].

Voilà des perspectives communes qui peuvent s'appuyer sur des approches distinctes mais complémentaires. Les servitudes sont davantage marquées par la coercition : la plupart filles de la loi, elles restreignent, limitent l'exercice de la propriété. Leur portée est essentiellement négative : « ne pas faire »[9]. Grevant l'immeuble en quelques mains qu'il passe, les servitudes s'opposent absolument à tous et s'inscrivent dans un temps durable. Les contrats sont, à l'inverse, un îlot de liberté dans un océan de contraintes : n'y souscrivent que ceux qui en ont la volonté. La logique contractuelle repose sur le « donnant-donnant » : si le débiteur s'engage plus loin dans l'action, en prenant notamment à sa charge des obligations positives (restaurer, entretenir, modifier), c'est en échange d'une contrepartie (souvent financière). L'effet relatif des conventions confère toutefois à ce type d'obligation une dimension nécessairement plus ponctuelle.

Il nous semble utile de mieux cerner le rôle joué par ces instruments dans la sauvegarde du territoire rural. Mais notre réflexion doit s'accompagner d'un regard critique sur la manière dont le législateur use et abuse de ces moyens ; car la tendance est bien, à chaque dispositif nouveau, d'imaginer un nouvel outil, servitude ou contrat spécial, venant s'ajouter à ceux qui pullulent déjà. Autant de normes, pour reprendre Carbonnier, qui « s'étouffent mutuellement par leur surabondance ». L'inflation juridique est un mal moderne qui n'épargne pas le foncier : lois après lois, il devient un champ de règles absconses, infiniment techniques, et donc au final superflues. L'idée que nous défendons est que les mécanismes, loin de manquer, sont au contraire surabondants, et qu'à une démarche quantitative doit succéder une démarche qualitative. Une meilleure connaissance des fonctions respectives de chacun des instruments peut y aider. Les servitudes et les contrats jouent en effet, quant à la protection de l'espace rural, des partitions différentes : l'une conservatrice, l'autre restauratrice. Les servitudes, relativement statiques, sont des moyens de préserver l'intégrité de l'espace rural (I) ; tandis que les contrats permettent une reconquête écologique des espaces (II).

I. Les servitudes : moyens de conservation de l'espace rural

6 J.-M. Gilardeau, Les contrats naturels, JCP N 1994, 2972, p. 289.

7 Même si une servitude peut avoir une base conventionnelle (voir infra, n° 6).

8 A. Van Lang, Droit de l'environnement, PUF, 3ème éd., 2011, n° 50.

9 Parfois des obligations de faire existent - comme celle d'entretenir les cours d'eau – dans la mesure où elles restent accessoires à la charge elle-même.

3. Lutte contre la dénaturation de l'espace. Outils de maîtrise foncière par excellence, les servitudes permettent de sanctuariser l'espace rural. Elles interdisent aux occupants des terres d'accomplir certains actes incompatibles avec la destination des lieux. Elles posent donc des contraintes fortes, non seulement sur l'urbanisation future, mais aussi sur le bâti existant. Si leur utilité est notoire, les charges foncières se sont toutefois exagérément multipliées. Un effort de simplification et de rationalisation est impératif, surtout en ce qui concerne les servitudes dictées par la loi (A). La puissance publique ne pouvant tout régenter, l'alternative est que les propriétaires organisent eux-même leurs rapports fonciers (B).

A. Servitudes imposées

4. Utilité commune. Les servitudes légales du Code civil (art. 640 et s.) représentent des formes embryonnaires de gestion « environnementale » de la propriété. Leur fonction est de faire coexister durablement des fonds voisins. L'institution concourt donc, d'une certaine façon, à la pérennisation des espaces ruraux. Prenons les servitudes d'eaux[10] : en permettant à la ressource de circuler d'un héritage à un autre, elles rendent possible l'irrigation sans laquelle l'agriculture bien souvent ne pourrait prospérer. L'enjeu toutefois de la protection des sols excède le simple cadre du voisinage ; d'où les limites intrinsèques des servitudes légales d'utilité privée[11]. Le sujet intéressant la collectivité toute entière, il n'est pas étonnant que c'est dans les servitudes d'utilité publique que le législateur ait puisé son inspiration. L'appellation « servitudes » masque en réalité des restrictions administratives au droit de propriété, lesquelles ne sont pas instaurées dans l'intérêt d'un fonds, mais dans l'intérêt général. Leur accroissement va de pair avec la segmentation en zones du territoire rural : certains périmètres, une fois délimités ou classés, sont grevés de servitudes venant interdire ou réglementer les travaux, installations, activités[12]. Autant de contraintes, d'ordre public, qui sont directement opposables aux administrés[13].

Les servitudes d'urbanisme font, dans ce registre, figure de classiques. Elles découlent pour l'essentiel des documents de planification, avec pour certaines un rôle majeur dans la lutte contre l'urbanisation de certains secteurs des communes[14]. Ainsi le régime des zones classées agricoles (zones A des PLU ou NC des POS) pose-t-il un frein aux projets de construction étrangers à l'agriculture ; seuls les ouvrages utiles et compatibles avec les activités agricoles y sont accueillis afin de ne pas compromettre la valeur agronomique, biologique et économique des terres[15].

Certains dispositifs d'affectation du sol poussent plus loin la sauvegarde du patrimoine rural. C'est le cas des zones agricoles protégées (ZAP), édictées par voie d'arrêté préfectoral

---

10 Servitude d'aqueduc qui permet de faire venir des eaux au moyen de canalisations souterraines passant sur les fonds intermédiaires ; servitude d'appui qui autorise l'irriguant à appuyer sur la propriété du riverain l'ouvrage nécessaire à sa prise d'eau ; servitudes d'écoulement des eaux, grâce auxquelles l'exploitant peut évacuer vers le fonds d'autrui les eaux en excès sur son fonds.

11 B. Grimonprez, « Le voisinage à l'aune de l'environnement », in *Variations sur le thème du voisinage,* sous la dir. de J.-P. Tricoire, PUAM, 2012.

12 C. urb., art. L. 126-1.

13 Leur opposabilité est conditionnée par leur report en annexe du PLU (C. urb., art. R. 123-14 ; CE 9 mars 1990, *Stockhausen, Trudelle* : RDI 1990. 353).

14 Même dans les communes (souvent rurales) non couvertes par des documents de planification, la règle de la constructibilité limitée joue un rôle précieux (C. urb., art. L. 111-1-2) : aucun ouvrage ne peut, en effet, être édifié en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

15 Rép. min. n° 79417 : JOAN Q 21 sept. 2010, p. 10292. A titre dérogatoire, le Code de l'urbanisme autorise dans les zones A les constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif à la double condition que les installations soient compatibles avec l'exercice d'une activité agricole et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (L. n° 2010-874, 27 juill. 2010, art. 51 ; C. urb., art. L. 123-1, al. 7).

(C. rur. et pêche mar., art. L. 112-2), et qui défendent, à long terme, les terres de qualité contre les projets extra-agricoles. Valant servitude d'utilité publique (C. urb., art. L. 126-1), elles sont pleinement opposables aux autorisations d'occupation du sol et doivent être annexées au PLU. D'autres servitudes d'utilité publique accompagnent les régimes de protection des paysages, tels ceux des sites inscrits ou classés. Ces derniers peuvent concerner des espaces agricoles ou naturels considérés comme faisant partie d'un paysage traditionnel. Les prérogatives des propriétaires privés s'en trouvent impactées. Certes, l'inscription seule n'est pas créatrice de servitudes ; elle contraint juste le propriétaire à déclarer à l'avance les travaux qu'il compte réaliser, à l'exception de ceux relevant de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions (C. env., art. L. 341-1). Alors que le classement emporte plus de charges dans la mesure où il interdit, sauf autorisation spéciale du préfet, toute modification des lieux (C. env., art. L. 341-10)[16].

Participe du même objectif l'instauration d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (C. patr., art. L. 642-1). Il s'agit des anciennes zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. Bien que plus répandu en milieu urbain, ce type de classement peut être un moyen pour les petites communes rurales de lutter contre le mitage des espaces péri-urbains. L'aire de mise en valeur peut parfaitement inclure des espaces agricoles et naturels environnants et les soumettre à une servitude d'utilité publique spéciale (C. patr., art. L. 642-1).

Plus protecteurs encore des terres, les réserves naturelles et les parcs nationaux sont également générateurs de servitudes. Dans les réserves naturelles, les activités de nature à compromettre la préservation du site peuvent être réglementées, voire interdites (C. env., art. L. 332-3). Quant aux parcs nationaux, ils font naître, à l'intérieur de leur périmètre, des contraintes opposables aux documents de gestion de l'espace et devant figurer en annexe du PLU. Ainsi, dans le cœur du parc, les travaux sont en principe interdits, et les constructions et installations soumises à autorisation spéciale de l'établissement public du parc (C. env., art. L. 331-4-1)[17]. Des charges foncières comparables se retrouvent sur les territoires couverts par un arrêté de protection de biotopes (C. env., art. R. 411-15) : prises par l'autorité préfectorale dans le but de préserver les équilibres naturels du milieu, ces mesures peuvent proscrire aux propriétaires les comportements portant atteinte à l'environnement (par ex. la suppression des haies et des talus).

Enfin les servitudes d'utilité publique font partie de l'arsenal destiné à la protection des zones humides[18]. C'est en particulier dans les « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » que des charges peuvent être créées, afin de restreindre certains usages incompatibles avec la préservation du site (C. env., art. L. 211-12, II). Une nouvelle fois, le préfet peut dicter aux propriétaires ou aux exploitants la bonne manière d'entretenir la zone, et ajouter à la liste des actes défendus le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairies (C. env., art. L. 211-12, V bis).

5. Absence d'unité de régime. Les zones réglementées ne cessent de fleurir partout sur le territoire, ce qui paradoxalement constitue une autre forme de menace pour l'agriculture. En théorie, celle-ci conserve toute sa place dans les espaces ruraux, même protégés, si tant est

16 A l'initiative de l'État ou des collectivités, peuvent aussi être adoptées des directives de protection et de mise en valeur des paysages (C. env., art. L. 350-1). Celles-ci fixent des orientations de protection applicables à des territoires remarquables d'un point de vue paysager. Les mesures sont directement opposables aux demandes d'occupation et d'utilisation des sols. Les directives déjà élaborées prescrivent, notamment, le maintien des activités agricoles traditionnelles, ainsi que la conservation des plantations et des haies.

17 La charte du parc détermine aussi des règles spécifiques pour le maintien de certaines activités et l'usage des ressources naturelles (matériaux, eau) (C. env., art. L. 331-4-1).

18 B. Grimonprez, « Agriculture et zones humides : un droit entre deux eaux », RD. Rur. mai 2011, Etude, 5.

qu'elle s'inscrit dans la mouvance écologique de respect de la faune et de la flore. En pratique toutefois, ce *modus vivendi* est loin de se réaliser, en partie à cause d'un dispositif juridique invraisemblable. L'empilement des servitudes d'utilité publique, souvent sur un même secteur géographique, donne un droit foncier d'une grande complexité – le fameux mille-feuilles -, et partant incapable d'atteindre les objectifs fixés. L'une des principales difficultés est l'absence de cohérence et d'harmonisation du régime des différentes contraintes administratives[19]. Il suffit de prendre la question, essentielle, de l'indemnisation des servitudes environnementales[20] pour mesurer les lacunes de la réglementation. Au contraire de l'expropriation, la simple « gêne » apportée à l'exercice de la propriété[21] ne fait pas l'objet d'une compensation financière systématique, celle-ci étant tantôt prévue, tantôt exclue par les textes propres à chaque servitude d'intérêt public[22]. Ce manque cruel d'unité du régime des servitudes publiques environnementales[23] est un défaut majeur fortement ressenti sur le terrain. Les excès du droit relatif à la gestion de l'espace déconcertent souvent les principaux intéressés que sont les exploitants agricoles. Il semble pourtant qu'on pourrait sortir de cette ornière en laissant aux acteurs institutionnels et privés le soin de forger leurs propres servitudes.

B. Servitudes voulues

6. Réel pouvoir de la volonté. La servitude peut être volontaire, établie « par titre » pour parler comme le Code civil (art. 690) : elle a pour matrice la convention entre des propriétaires fonciers qui décident de lier le sort de leurs immeubles. Force est jusqu'à présent de constater que les servitudes conventionnelles restent peu prisées pour la conservation du patrimoine agricole et naturel. Pourtant, rien ne dit que l'instrument qui a fonctionné en milieu urbain pour lutter contre l'urbanisation outrancière et faire respecter une certaine harmonie architecturale ne soit pas apte, en milieu rural, à défendre les sites remarquables (esthétiquement ou biologiquement) contre les agressions du monde moderne.

L'idée serait de faire chuter le nombre de servitudes d'utilité publique et d'inciter à la négociation de services réels, correspondant à la situation des lieux et des personnes. Le Code civil (art. 686) laisse, pour cela, le champ libre à l'imagination, dans les limites du respect de l'ordre public. Les praticiens ont à leur disposition des instruments relativement classiques, comme la servitude *non aedificandi* - empêchant de bâtir à proximité du fonds dominant - ; ou plus originaux, telle la servitude *non modificandi* obligeant le propriétaire d'un fonds à ne pas y apporter de modifications dans l'intérêt des fonds environnants. Le mécanisme s'avère suffisamment souple pour que les parties accommodent son contenu en fonction du territoire donné et déterminent ensemble le prix des limitations infligées au propriétaire du fonds servant.

7. « Servitude écologique ». Avec l'aval du législateur, il serait même possible de franchir un nouveau pas en inscrivant, dans nos textes, la « servitude écologique ». Il s'agirait d'un service

---

19 Dont certaines sont des servitudes d'utilité publique et d'autres ne font que s'y apparenter (ex. charte des parcs naturels régionaux, inventaire des ZNIEFF) !

20 P. Billet, « L'indemnisation des servitudes environnementales affectant la propriété foncière privée », in *Les Ressources foncières*, Bruylant, 2007, p. 39.

21 CC n° 85-198, DC 13 déc. 1985 : Rec. CC, p. 78, AJDA 1986, p. 171, note J. Boulouis : décision posant la distinction entre privation de la propriété et atteinte à la propriété.

22 C'est même le principe qui prévaut s'agissant des servitudes dites d'urbanisme : les propriétaires doivent les subir sans pouvoir prétendre à aucune indemnisation (C. urb., art. L. 160-5).

23 A. Rebillard, « La notion de servitude environnementale, Essai d'identification des critères constitutifs », in *Les ressources foncières*, p. 160.

foncier établi conventionnellement dans un objectif purement environnemental. Le modèle est connu aux États-Unis et au Canada sous le nom de « *Conservation easements* » : dans ces pays, des services écologiques peuvent être négociés avec des propriétaires pour le compte de conservatoires privés (*Land trust*)[24]. Une telle acception ne correspond toutefois pas à la tradition française qui cantonne la servitude aux relations entre fonds immobiliers[25]. Partant, la condition *sine qua non* d'une authentique servitude écologique est qu'elle repose sur l'existence de deux fonds identifiables[26] présentant entre eux des liens réels. C'est justement l'idée qui préside à la reconnaissance des fameux corridors ou trames écologiques, révélateurs entre les territoires de liens de biodiversité. L'intérêt de la servitude écologique serait de permettre la création de rapports d'interdépendance entre des terrains dans une zone géographique déterminée. Elle serait également le moyen de légaliser les obligations positives (entretenir, restaurer) à la charge du propriétaire du fonds servant, ce que le Code civil de 1804 refuse toujours d'admettre officiellement.

La réflexion sur la servitude écologique, bien qu'encore balbutiante, témoigne de la place que la volonté peut occuper dans la préservation du patrimoine naturel et agricole. La voie strictement réglementaire n'a pas démontré son efficacité : par essence prohibitive (interdire de faire), elle n'est pas adaptée à une gestion plus dynamique de l'environnement[27]. C'est pourquoi la réglementation devrait être entièrement reprise et combinée à une autre approche qui privilégie « le service plutôt que la servitude, reposant sur le contrat plutôt que sur la contrainte »[28].

II. Les contrats : moyens de restauration de l'espace rural

8. « Renaturalisation » de l'espace. La contractualisation s'affirme comme un mode alternatif de protection de l'environnement. Sous l'impulsion de l'économie, la nature - « chose commune » - a pénétré dans le commerce juridique. Elle fait désormais l'objet de conventions qui, bien que concernant un territoire, lient des personnes. Deux sortes d'engagements participent à la protection et la mise en valeur des écosystème agricoles : d'une part, les contrats ruraux d'exploitation des terres, dont la dimension écologique s'est considérablement étoffée ; d'autre part, les contrats purement environnementaux, incitant les exploitants à prendre soin de la nature.

A. Les contrats « ruraux »

9. Rôle renouvelé du statut du fermage. Le bail rural est l'instrument quasi-incontournable d'exploitation des terres agricoles. Le statut du fermage s'efforce, depuis son instauration, de garantir à la fois, le potentiel productif des terres et le respect de leur destination agricole. Il s'est, depuis quelques années, enrichi d'un volet environnemental[29].

Le preneur à bail est tenu d'obligations visant à assurer la bonne exploitation du bien loué (C. civ., art. 1766 et 1767). C'est ainsi qu'il doit garnir le fonds en bestiaux et en

---

24 L'avantage, dans ces systèmes, est que le Land trust n'a pas besoin de faire l'acquisition de terrains et peut directement conclure une « servitude de conservation » avec les propriétaires. L'opération s'avère donc économiquement moins coûteuse.

25 Pour une analyse critique : B. Grimonprez, « La part personnelle des servitudes réelles », LPA 5 mars 2008, p. 6.

26 Peu importe le caractère contigu ou non des fonds. La relative proximité suffit à rendre possible la création d'une servitude. C'est désormais le critère de l'« influence réciproque » qui semble devoir importer.

27 M. Falque, « Introduction générale », in *Les ressources foncières*, p. 27.

28 P. Billet, art. préc., in *Les Ressources foncières*, p. 58.

29 L. Bodiguel, « Les clauses environnementales dans le statut du fermage », RD rur. déc. 2011, Etudes, 16.

ustensile, engranger dans les lieux prévus à cet usage, et surtout ne pas modifier la destination du fonds donnée par le bail. Une certaine liberté lui est toutefois laissée dans la conduite de l'exploitation : il peut retourner des parcelles en herbe, mettre en herbe des parcelles de terre, développer des moyens culturaux non prévus au bail (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-29), voire changer la physionomie des parcelles (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-28)[30], dès lors qu'il s'agit toujours d'améliorer les conditions de production. En outre, le statut du fermage réserve au seul fermier la mise en valeur du bien loué. Les sous-locations sont, à quelques exceptions près[31], prohibées (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-35). En assurant la présence effective du fermier sur les terres, la loi freine la convoitise des éventuels envahisseurs. C'est aussi la raison pour laquelle le preneur s'oblige à avertir le propriétaire des usurpations qui auraient pu être commises au détriment du fonds (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-26 : par ex. détournement d'eau, empiétements des voisins sur les champs...).

Il est en revanche plus étonnant que la loi admette toujours, assez libéralement, l'urbanisation comme cause d'interruption du bail rural. En effet, au terme de l'article L. 411-32 du Code rural, le propriétaire peut, *à tout moment*, rompre le bail sur des parcelles dont la destination peut être changée et qui sont situées en zone urbaine en application des documents d'urbanisme[32]. Il s'agit bien d'une prime au changement d'affectation des parcelles, le propriétaire auteur de la résiliation s'engageant, de surcroît, à opérer le changement dans les 3 ans. La règle fait nettement prévaloir l'intérêt de l'urbanisation sur celui de l'agriculture. Aussi est-elle en complet décalage avec l'objectif de protection des terres désormais prioritaire.

Depuis la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006, le bail rural s'est ouvert à la protection de l'environnement. En premier lieu, une immunité est offerte au preneur qui se convertit à des méthodes de production écologiques : le bailleur ne saurait invoquer ces pratiques à l'appui d'une demande de résiliation du bail (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-27, al. 2). Le productivisme a fait long feu : le fermier peut produire moins, si c'est pour produire mieux. En second lieu, des clauses imposant au preneur des méthodes culturales « propres » peuvent figurer dans le bail (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-27, al. 3). Il suffit aux parties de « piocher » parmi la liste de clauses fixée par décret (C. rur. et pêche mar., art. R. 411-9-11-1). Le preneur a droit, en récompense de ses efforts, à une diminution du fermage (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-11, al. 12). L'insertion de clauses environnementales se réalise toutefois dans certaines conditions, encore trop strictes. Les personnes publiques, associations agréées et fondations d'utilité publique, peuvent les prescrire partout où elles louent des terres. Alors que les bailleurs privés ne le peuvent que sur certains territoires présentant un intérêt environnemental particulier : zones humides, réserves naturelles, parcs naturels régionaux, trames vertes et bleues (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-27). Ce qu'on appelle le « bail environnemental » marque un tournant du statut du fermage, lequel cherche dorénavant à concilier – et réconcilier – production de denrées et protection des espaces. Le dispositif reste toutefois encore trop rigide (clauses limitées) et mériterait d'être étendu à plus de territoires (pour les bailleurs privés).

Preuve de l'intensité des obligations du fermier, les sanctions auxquelles il s'expose en cas de manquement sont particulièrement lourdes (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-31). Le « mauvais exploitant » peut, ni plus ni moins, perdre son titre d'occupation. Cela dit, la rupture du bail suppose que l'agissement reproché soit de nature à compromettre la bonne

---

30 La suppression des talus, haies, rigoles et arbres pour réunir des parcelles suppose de recueillir l'accord du bailleur (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-28).

31 Quelques dérogations sont admises, mais dans des conditions particulièrement strictes : locations à usage de vacances ou de loisirs n'excédant pas trois mois ; locations à usage d'habitation.

32 En l'absence de classement des terres en zone urbaine, la résiliation pour changement de destination reste encore possible avec l'accord du préfet du département (C. rur., art. L. 411-32 al. 2).

exploitation du fonds (C. rur. et pêche mar., art. L. 411-31), ce qui vise, par exemple, les cas d'inculture ou de défaut d'entretien des terres, de pollution des sols ou de l'eau. La résiliation plane aussi sur celui qui change l'affectation agricole du bien loué. On n'interdit pas au fermier de créer sur le fonds une autre entreprise, mais celle-ci ne doit pas devenir prépondérante ou exclusive[33] : la transformation de prairies en terrain de golf est typiquement un cas de résiliation.

10. Essor des politiques publiques foncières. La nature et le régime des conventions changent lorsque les terres sont tombées dans l'escarcelle d'une personne publique. Un phénomène qui s'amplifie avec le développement des politiques foncières menées en faveur des territoires menacés (espaces naturels sensibles, espaces agricoles et naturels péri-urbains, zones côtières, zones humides...). A l'appropriation publique des terres doit succéder leur mise en valeur, ce qui suppose, là aussi, de manier l'instrument contractuel. Les conventions conclues s'éloignent des baux traditionnels au sens où elles intègrent, à un degré supérieur, l'objectif de préservation des espaces[34]. Ce trait est plus ou moins marqué selon que les terres font partie du domaine privé ou du domaine public de la personne.

La jouissance agricole des biens du *domaine privé* emprunte, pour l'essentiel, la forme du bail rural. La convention reste de droit privé, tant du moins qu'elle ne comporte pas de clauses exorbitantes du droit commun[35]. Toutefois, la présence d'un bailleur personne publique suffit à amoindrir les droits de l'exploitant. Ce dernier ne peut plus prétendre au renouvellement du contrat dès lors que le bien est utilisé à une fin d'intérêt général (C. rur. et pêche mar., art. L. 415-11, al. 1er). De même, la résiliation peut être prononcée à tout moment lorsque les terres deviennent nécessaires à la réalisation d'un projet déclaré d'utilité publique (C. rur. et pêche mar., art. L. 415-11, al. 3). Enfin, le preneur doit, le cas échéant, se plier aux obligations environnementales que le bailleur public estime nécessaire à l'exploitation durable du site (C. rur., art. L. 411-27). Ce régime est celui de deux types de conventions de gestion : celles d'abord conclues par les collectivités ou les établissements publics dans les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains ; il s'agit de baux soumis au statut du fermage, mais qui comportent, en annexe, un cahier des charges (approuvé par décret) lui-même assorti d'un programme d'actions à mettre en œuvre (C. urb., art. L. 143-3) ; celles ensuite conclues par les agences de l'eau au sein des zones humides. Les exploitants situés dans les marais s'exposent à des contraintes particulières, comme informer l'agence avant tout retournement des parcelles en herbe, ou encore accepter, lors du renouvellement du bail, de nouvelles obligations visant à préserver le caractère humide de la zone (C. env., art. L. 213-8-2).

S'agissant des fonds intégrés au *domaine public*, ils peuvent uniquement faire l'objet de contrats de type administratif. C'est le cas, par exemple, des terrains appartenant ou confiés au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Leur gestion s'opère au moyen de conventions spéciales prévoyant l'usage à donner aux terres, ainsi que les modes d'exploitation respectueux des caractères du site (C. env., art. L. 322-9). L'agriculteur qui s'y installe voit ses droits et obligations définis dans une convention-cadre approuvée par le conseil d'administration du Conservatoire. Les espaces naturels sensibles (ENS) sont également affectés à l'usage du public et ne sauraient donc faire l'objet d'un bail rural (C. urb., art. L. 142-10). L'exploitation agricole, si elle n'est pas prioritaire sur ces terres, reste néanmoins possible par le truchement de conventions administratives. Quant aux terrains

33 Cass. 3e civ., 14 nov. 2007 : Bull. civ. 2007, III, n° 208, JCP N 2008, n° 30, 1257, obs. F. Roussel.

34 C. Giraudel, Création d'une convention de gestion environnementale des espaces naturels ?, http://www-sfde.u-strasbg.fr/downloads/colloques/liens/giraudel.pdf ; *Adde,* La protection conventionnelle des espaces naturels, sous la dir. de C. Giraudel, PULIM, 2000.

35 Auquel cas, elle prend un caractère administratif.

acquis par les établissements publics fonciers locaux dans le but de constituer des réserves foncières, ils peuvent faire l'objet de concessions uniquement temporaires, écartant toute espèce de stabilité aux occupants des lieux[36].

L'ensemble des contrats de mise à disposition fournit une base de protection des espaces ruraux, laquelle s'intensifie avec la mise en œuvre des politiques publiques foncières. Au minimum l'exploitant s'interdit de changer l'affectation des terres ; engagement qui peut aller, dans certains sites remarquables, jusqu'à adopter une gestion écologique des sols. C'est parce qu'il est nécessaire d'aller plus loin encore dans la restauration du patrimoine qu'ont été créés les contrats « naturels »[37].

B. Les contrats « naturels »

11. Traits de caractère. Découlant de la politique européenne agro-environnementale, une multitude de contrats a pour objet direct l'entretien du milieu naturel[38]. Ce sont des engagements qui viennent en plus des contrats d'occupation des terres et avec d'autres traits de caractère. Le premier est la rémunération promise aux exploitants obligés à des prestations de services environnementaux. La démarche écologique se nourrit donc d'une démarche lucrative ; d'où aussi la ruée de beaucoup d'exploitants vers l'or « vert ». L'autre particularité de ces contrats est leur nature administrative autant qu'inégalitaire ; car ils sont passés avec l'État, un partenaire avec qui on ne négocie pas, mais à la politique duquel on adhère. Il n'empêche que juridiquement, sont signées d'authentiques conventions[39], formées par le consentement des intéressés, et dotées d'une force obligatoire, mais relative.

12. Paysage contractuel varié. Les principaux contrats de prestations écologiques prennent dorénavant l'appellation de « mesures agro-environnementales » (MAE). Les MAE – voire MAET[40] – ont succédé au CTE (contrats territoriaux d'exploitation) et au CAD (contrats d'agriculture durable) ! Il s'agit toujours d'aides contractualisées, déployées en application du règlement européen relatif au développement rural[41], deuxième pilier de la politique agricole commune. Elles font partie, en France, du Programme de développement rural hexagonal (PDRH). Le schéma reste, à peu près, toujours le même : en échange d'aides financières, un exploitant agricole s'engage pour 5 ans à mener sur son fonds des actions en faveur de la qualité des sols, de la ressource et de la biodiversité. L'exemple peut être donné de la Prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) visant à l'entretien des prairies et au maintien des systèmes d'élevages extensifs. Les contrats de gestion des sites faisant partie du réseau « Natura 2000 » empruntent aussi la forme de mesures agro-environnementales (C. env., art. L. 414-3, I). On propose aux exploitants de terrains situés en zone spéciale de conservation (ZSC) ou en zone de protection spéciale (ZPS) de souscrire des conventions comportant un ensemble d'actions à mener en faveur de la conservation ou de la restauration des habitats et des espèces, conformément au document d'objectifs (Docob).

---

36 Le preneur ne jouit d'aucun droit au renouvellement et ne peut pas se maintenir sur les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive (C. urb., art. L. 221-2). Seule garantie lorsque les terres concédées sont à usage agricole : « il ne peut être mis fin à ces concessions que moyennant préavis d'un an au moins ».

37 J.-M. Gilardeau, « Les contrats naturels », JCP éd. N, 1994, p. 289.

38 M. Boutonnet, « L'efficacité environnementale du contrat », in *L'efficacité du droit de l'environnement*, Dalloz, 2010, p. 21.

39 F. Collart-Dutilleul, « Les contrats territoriaux d'exploitation », RD. rur. 1999, p. 24.

40 Pour « territorialisées » qui correspondent à des dispositifs applicables à un territoire précis avec des enjeux ciblés au sein de zones d'action prioritaire.

41 Règl. CE n° 1698/2005 du 20 sept. 2005 (JO L. 277, 21 oct. 2005, p. 1).

D'autres moyens conventionnels d'entretien des espaces n'ont pas manqué d'apparaître, avec plus ou moins de fortune[42]. Ainsi les contrats de protection de l'environnement dans les espaces ruraux (CPEDER) ont pour objet le développement d'opérations de protection de l'environnement sur la base des directives du plan de développement rural[43]. Les contrats du Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (dit PMPOA 2) sont un autre emblème du « droit négocié »[44]. Leur objectif : la reconquête et la préservation de la qualité des eaux, principalement dans les « zones vulnérables »[45]. Ces accords prévoient le versement d'aides publiques aux éleveurs qui s'engagent dans un projet agronomique de gestion de leurs effluents d'élevage et adoptent des pratiques culturales respectueuses des règlements environnementaux. On citera encore, comme signe d'appétence pour la négociation, les tout nouveaux contrats de sauvegarde des corridors écologiques créés par la loi ENE du 12 juillet 2010. A l'image des contrats de rivière, ces mesures contractuelles, prises au sein de chaque schéma régional, tendent à la préservation et la remise en état de la fonctionnalité des continuités écologiques (C. env., art. L. 371-3, d)).

La diversité des accords agro-environnementaux n'empêche pas une certaine homogénéité. L'immense majorité est bâtie sur le même modèle : durée de 5 ans, contrepartie financière, cahier des charges type et contrôle de l'autorité préfectorale. L'approche contractuelle, loin de se traduire par des mesures « à la carte », repose sur des dispositifs standards au contenu prédéfini. Les moyens utilisés partagent donc, sur le plan philosophique et technique, des point communs. Il y aurait sans doute un intérêt à démontrer la véritable unité de nature (administrative) et d'objet (écologique) de ces conventions pour en raffiner le régime.

13. Efficacité toute relative. La contractualisation se répand comme un nouveau mode d'action publique, au service de la protection des espaces. La force du contrat réside dans son caractère volontariste qui en fait une alternative crédible aux mesures unilatérales. Plus souple d'utilisation, il s'adapte aux territoires, aux acteurs, aux types d'activités. Le consentement du débiteur environnemental est un facteur d'adhésion et de respect de l'ordre public écologique, lequel n'est plus uniquement perçu comme une somme d'interdits. De plus, parce qu'elle est acceptée, la contrainte peut prendre une dimension positive, obligeant l'exploitant à « faire », donc à aller au-delà de la simple réglementation.

L'outil contractuel, s'il ne représente pas la dérive libérale parfois décrite, n'est pas non plus la panacée. Sa force obligatoire a pour revers la faiblesse de son rayonnement. Plusieurs lacunes entament son efficacité. A commencer par son coût : l'incitation, pour être attractive, doit offrir aux exploitants une substantielle contrepartie. Les dispositifs contractuels pèsent ainsi – et souvent lourdement – sur la collectivité[46], quand ce devrait être en principe aux pollueurs de payer. Le contrat est encore relatif dans ses effets. Sa souscription est laissée à la

---

42 I. Doussan, « La production négociée du droit des pollutions agricoles », in *Les transformations de la régulation juridique*, LGDJ, 1998, p. 137.

43 Seules deux opérations de protection de l'environnement ont pour l'instant vu le jour ; l'une pour la protection des troupeaux contre la prédation des loups (Arr. 28 juill. 2004), l'autre pour la prévention des attaques des troupeaux par les ours dans les Pyrénées (Arr. 10 avr. 2008).

44 Le dispositif est venu s'ajouter au code des bonnes conduites agricoles édictant un certain nombre de recommandations relatives, notamment, aux périodes et lieux d'épandage des fertilisants organiques ou minéraux (C. env., art. R. 211-78).

45 Zones qui sont celles qui alimentent des eaux atteintes ou menacées de pollution (C. env., art. R. 211-75 et R. 211-76).

46 Avec des résultats parfois très mitigés : Rapp. d'évaluation sur la gestion et le bilan du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, min. de l'Économie et des finances, de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, de l'Agriculture et de la pêche, juill. 1999, p. 9 et s.

liberté de chacun, ce qui laisse à l'écart les moins vertueux. L'efficacité de l'action environnementale en pâtit forcément dans la mesure où sa clé se trouve dans la synergie des comportements. Enfin les sanctions contractuelles restent aléatoires et dépendent des moyens de contrôle de l'administration.

Le contrat ne saurait donc se substituer à la réglementation, mais doit permettre, pour les plus volontaires, de la dépasser. Plusieurs niveaux de normes semblent indispensables, d'un régime primaire - impératif - à un régime conventionnel plus élaboré et exigeant. Les contraintes, tant nécessaires, doivent rester en nombre raisonnable pour être acceptées. C'est pourquoi doit être trouvé un savant dosage entre le subi et le voulu. La question de la sauvegarde et du développement des territoires ruraux ne peut pas recevoir de réponse unique ni simpliste. Il convient de mobiliser l'ensemble des matières concernées (urbanisme, fiscalité, droit rural, droit de l'environnement), ce qui exige aussi de penser, rationaliser et articuler tous les instruments juridiques.