



HAL
open science

La terre : un bien hors du commun. De l'utopie à la révolution foncière

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. La terre : un bien hors du commun. De l'utopie à la révolution foncière. La réforme du droit foncier rural : demander l'impossible, LexisNexis, 2018, 978-2-7110-3048-4. hal-02916784

HAL Id: hal-02916784

<https://hal.science/hal-02916784>

Submitted on 17 Aug 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.

La terre : un bien hors du commun

De l'utopie à la révolution foncière

Benoît GRIMONPREZ

Professeur des universités

Président de l'Association française de droit rural Centre-Ouest

« Humidité, humus, humanité, humilité ».

« Il faut faire les révolutions qui ne peuvent être évitées. »

Edgard PISANI, *Un vieil homme et la terre*, Seuil, 2004.

Hommage à la terre¹

La terre manque toujours cruellement d'un droit à sa démesure. Indispensable à la plupart des activités humaines, cette ressource naturelle est saisie par un ensemble disparate de règles au prix, trop souvent, d'une négation de ses qualités. « À vouloir "forcer" la terre, écrivait Pisani, nous prenons, en effet, le risque de la voir se dérober »². De là, un mal bien terrestre de notre société, qui affecte aussi bien la chose elle-même que ses habitants. Les symptômes portent les noms d'accaparement, d'artificialisation, de surexploitation, de dégradation. Ils sont suffisamment graves pour justifier la création d'un authentique système foncier, projet politique encore jamais tenté en France. Sa philosophie serait également insolite : partir de la terre et de ses utilités pour bâtir un édifice législatif durable.

¹ L'homme politique américain Gaylord Nelson imagina, le 22 avril 1970, la création du *Earth Day* ou Jour de la Terre.

² E. Pisani, *Un vieil homme et la terre*, Seuil, 2004, p. 9.

Leçons de sémantique

Notre langue donne de la terre trois significations possibles. Elle est d'abord matière, c'est-à-dire la substance organique – l'humus – qui compose un terrain. La terre désigne ensuite le sol, la partie de l'écorce terrestre pouvant être délimitée en surfaces : c'est la parcelle cadastrale. Enfin, la terre renvoie à la planète de l'univers sur laquelle se sont développées la vie puis l'humanité.

En descendant dans l'arène juridique, on s'aperçoit toutefois qu'une conception unidimensionnelle de la terre prédomine. Celle-ci est essentiellement identifiée au fonds immobilier (*fundus*). Certes, le droit de l'environnement monte pour faire exister la planète ; mais pas encore au point de reconnaître le sol comme un milieu vivant³. La pensée juridique, il faut le dire, éprouve des difficultés à traiter de l'infiniment grand comme de l'infiniment petit. Tel est pourtant le défi que lui lancent désormais les sciences naturelles : cesser de tenir la terre comme abstraite et plate⁴, pour l'appréhender comme un objet éminemment complexe. La tâche nous incombe donc d'écrire une nouvelle page du droit qui raconte la manière dont l'homme occupe et tire sa subsistance de l'espace⁵.

L'angle vivant du foncier rural

Pour aborder ce sujet immense, j'ai choisi l'entrée de plain-pied du foncier rural. Nulle part ailleurs que dans nos campagnes la terre n'apparaît dans toute son étendue spatiale et toute sa nature écosystémique. Le milieu urbain, plus artificialisé

³ R. Courteau, *Stocker plus de carbone dans les sols*, OPECST, Les notes scientifiques de l'Office, mars 2018.

⁴ Le volume, lorsqu'il est créé, est conçu comme un bien en apesanteur détaché du sol.

⁵ Sur la propriété comme faculté d'habiter : S. Vanuxem, *La propriété de la terre*, Wildproject, 2018.

et concentrationnaire, perçoit l'espace autrement, de manière plus verticale, afin précisément de s'extraire de la pénurie de foncier.

Comment rendre possible ce qui doit, de toute façon, advenir ? Les bouleversements sociaux, économiques et écologiques impliquent de changer en profondeur les règles du jeu foncier. Si le constat semble partagé, l'orientation à privilégier divise encore profondément. De tous bords une réforme est réclamée, mais pour exprimer quelles valeurs et quelles conceptions du rapport à la terre ? Derrière le destin du bien, c'est celui de l'homme, et plus largement des sociétés rurales, qui se jouent.

Nature/culture de la terre

Le danger qui guette toute œuvre législative est de tomber trop rapidement dans les affres de telle ou telle mesure, sans que l'assise intellectuelle du projet soit fermement établie. Or, on n'invente les moyens qu'en contemplation des fins. Il ne saurait donc y avoir de réponses pertinentes sans que soient préalablement posées un certain nombre de questions fondamentales – quitte à ce qu'elles fâchent. La première, sur laquelle les discours glissent beaucoup trop vite, est celle de la nature juridique de la terre : à part quelques représentations superficielles, que savent et disent les juristes de cet objet ? Une seconde réflexion en découle : comment légiférer sur la terre en en prenant soin (*cultura*), c'est-à-dire sans trahir aucune de ses fonctions ?

I. – Voyage en terre inconnue

De l'ère de la privatisation...

Le droit pense connaître la terre au motif que c'est pour lui la chose la plus vieille et la plus banale du monde. Dans l'Hexagone, le Code civil de 1804 en fait l'élément roi de tout

son système des biens : le sol représente à lui seul l'immeuble par nature, qui est la base de toutes les activités humaines. La pensée des physiocrates a manifestement inspiré nos règles de droit privé dont il ressort que la terre constitue la véritable source de richesse : elle génère des fruits, non seulement par le travail de la classe productive, mais aussi par la rente qu'elle assure au propriétaire. La Révolution française, et on le comprend, a voulu sortir le foncier de la sphère politique, pour ne plus en faire le siège du pouvoir et de la position sociale des individus. D'où le choix délibéré des codificateurs de le faire basculer dans le domaine purement économique. Le syllogisme implacable du droit civil a fait le reste : étant donné que le bien se définit comme l'objet susceptible d'appropriation et d'échanges ; que l'immeuble a le statut de bien le plus important ; que la terre constitue l'archétype de l'immeuble ; alors la terre est l'objet marchand par excellence.

L'image de la terre dans notre pays a été déformée par toute une rhétorique autour du sens et du rôle de la propriété privée. Pour s'émanciper tout au long du XIX^e siècle de l'héritage féodal, le droit de propriété a dû passer, comme en Angleterre, par un mouvement d'enclosure⁶. Il a fallu tracer des limites, poser des bornes et des clôtures, à l'intérieur desquelles l'individu pouvait régner en maître. À travers cette géographie, cartographiée par le cadastre, le bornage parcellaire, la propriété a gagné en substance, en matérialité. Un droit foncier rudimentaire s'est donc élaboré sur les postulats suivants :

- vue comme l'enclos réservé au propriétaire, la terre a une dimension individuelle et exclusive ;
- la libre appropriation du foncier est érigée en principe du modèle libéral et bourgeois ;
- les utilités et les qualités du sol se confondent et sont toutes monopolisées par le propriétaire.

⁶ A.-M. Patault, *Introduction historique au droit des biens*, PUF, 1989, p. 89.

Beaucoup ont cru – et croient toujours – au caractère immuable de ces dogmes enrobés de droit naturel. L'on sait pourtant, avec le recul nécessaire à leur déconstruction, qu'ils sont le produit d'une époque et d'une idéologie⁷. Ce discours du « propre », pour un bien « sale », a pollué le débat intellectuel et politique, en opposant catégoriquement le domaine du privé au domaine du public. C'était s'agissant du sol une profonde erreur, que le législateur corrigeait sans bruit en multipliant les dérogations au principe (urbanisme, environnement).

... À l'ère de la patrimonialisation de la terre

Je serais tenté de dire que le péché originel est d'avoir réduit la terre à un bien, non pas commun, mais ordinaire, à l'instar de n'importe quel autre objet mobilier (table, voiture) ou immobilier (maison). Par là, les juristes ont nié que la terre est à l'origine même de la vie, avec l'eau et l'air qui, eux, ont fini par décrocher leurs propres statuts (C. env., Livre II, Titre I pour l'eau ; Livre II, Titre II pour l'air et l'atmosphère). Or, comme l'écrivait Pisani déjà en 1979 : « le maintien des biens de la nature parmi les biens marchands nous conduira à l'accélération des phénomènes menaçants dont nous sommes déjà les témoins »⁸.

De surcroît, la terre est à la racine du territoire ; ce territoire que le Code de l'urbanisme répute « patrimoine commun de la nation » (C. urb., art. L. 101-1)⁹, et dont font aussi partie « les espaces, ressources et milieux naturels terrestres » (C. env., art. L. 110-1). Emprunt est ici fait à la sagesse des sociétés traditionnelles – archaïques pensions-nous – pour qui la terre du

⁷ B. Grimonprez, *La fonction environnementale de la propriété* : RTD civ. 2015/3, p. 539.

⁸ E. Pisani, *Agriculture, environnement et vie rurale*, « contributions », GREP, 1979, p. 3.

⁹ C. urb., art. L. 101-1, al. 2 : « Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences ».

propriétaire appartient à quelque chose de plus grand qu'elle et surtout de plus grand que lui. Humus, humilité.

Sur la base d'un mouvement d'idées considérable, une révolution copernicienne est engagée pour faire de la terre un bien hors du commun, au sens d'exceptionnel. Des philosophes, des scientifiques, des économistes s'en font l'écho ; même certains juristes – pas trop bornés – l'affirment¹⁰, suivis en cela par des organisations non gouvernementales, des initiatives citoyennes¹¹. Des pays, comme la Bolivie, vont jusqu'à élever la terre au statut de personne (la *Pacha Mama*). Sans verser dans cette fiction, les institutions internationales prennent également la mesure des choses. Ainsi l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a-t-elle, en 2012, édicté des « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». Puis, l'Assemblée générale de l'ONU a fait de l'année 2015 l'année internationale des sols. Le cri d'alarme est, plus récemment, venu des institutions européennes¹², en ce compris la Commission qui a estimé que les terres (agricoles) sont une ressource rare et menacée justifiant l'interventionnisme étatique¹³.

10 V. l'ouvrage fondamental : J. Rochfeld, M. Cornu et F. Orsi, *Dictionnaire des biens communs*, PUF, 2017.

11 V. l'initiative citoyenne européenne (ICE) « People4Soil » du 22 septembre 2016 visant à faire reconnaître le sol comme Patrimoine commun à protéger au plan européen.

12 Comité économique et social européen (CESE), *L'accaparement des terres : une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale* : JOUE n° C 242/15, 23 juill. 2015.

13 Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne : JOUE n° C 350, 18 oct. 2017, p. 5.

Théoriser ces réflexions est primordial pour qu'elles ne restent pas au stade incantatoire, mais aussi pour éviter tout malentendu ou hystérisation du débat. Soyons clairs, l'idée n'est pas de remettre en cause l'appropriation de la terre et les droits subjectifs qui s'y attachent, mais seulement de souligner, derrière la multifonctionnalité de l'objet, son utilité sociale collective : pour le logement, l'exploitation économique, les transports, les patrimoines naturel et culturel... Cela pour dire que la dimension politique qu'avait voulu évacuer, en son temps, le législateur ne peut que ressurgir, avec encore plus de force. Le verdict est donc sans appel : toute législation foncière (digne de ce nom) devrait refléter le caractère complexe et hybride de la terre, ressource à la fois privée et commune.

L'héritage en partages...

Qui dit dimension commune de la terre, dit nécessité d'organiser son partage, juste et équitable si possible. Un tel partage se conçoit, en premier lieu, à l'échelle de l'espace, afin d'allotir les candidats à la maîtrise du foncier. Le sol, cela n'a rien d'un secret, est un bien limité et rival ; l'occupation de l'un exclut presque toujours l'autre. La ressource foncière peut néanmoins rejoindre la catégorie (économique) des « communs »¹⁴ au sens où elle fait l'objet d'une gouvernance spécifique destinée à éviter son accaparement¹⁵. La société française dans son ensemble est opposée à la concentration d'un tel capital entre les mains de quelques puissants¹⁶. Pour

14 Sur ce point : B. Coriat (ss dir.), *Le retour des communs, La crise de l'idéologie propriétaire*, Les liens qui libèrent, 2015.

15 Sur les rapports entre le sol et la notion de commun : B. Grimonprez, *V° Sol*, in *Dictionnaire des biens communs, op. cit.*, p. 1119.

16 Ce qui n'est pas moins vrai au plan européen : V. Rapport du Parlement européen, 27 avr. 2017 « sur l'état des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ? » (2016/2141[INI]).

reprandre un vocable du droit de la concurrence, la terre s'apparente à une « infrastructure essentielle », maintenue accessible pour des activités de service public comme la production de denrées ou la préservation de la nature.

On se doute que l'objectif suppose d'attenter au libre-échange par des mécanismes de régulation du marché foncier. Ceux-ci peuvent emprunter deux voies, reflets de deux visions de l'aménagement de l'espace. Dans une approche économique classique néolibérale, le contrôle portera sur les phénomènes monopolistiques pouvant menacer la libre concurrence¹⁷ ; tant qu'aucune concentration excessive n'est identifiée, la liberté des conventions ne connaît pas d'entrave. Dans une perspective socio-spatiale au contraire, le contrôle interviendrait plus systématiquement pour stimuler la mise en concurrence ; l'intérêt est de pouvoir arbitrer entre les demandes de foncier en faveur de celles qui correspondent le mieux au projet de territoire démocratiquement adopté¹⁸.

Plus subtilement, le partage doit en second lieu porter sur les utilités de la terre. Le droit de propriété paraît en théorie s'y opposer, au motif de son caractère exclusif. L'impression est toutefois démentie par les innombrables servitudes, dont la fonction est précisément d'attribuer certaines utilités d'un fonds à un autre fonds. À ce phénomène ancien se superpose une réalité nouvelle. Michel Serres la décrit comme l'évanouissement des frontières des fonds immobiliers, que plus aucune clôture n'est capable de séparer¹⁹. Démonstration. D'un côté, le propriétaire foncier, par l'intensification de ses actions, arrive à

¹⁷ Sur le modèle du contrôle des concentrations en droit de la concurrence.

¹⁸ Peuvent ainsi être privilégiés les projets favorisant l'emploi local, les circuits courts, les démarches agroécologiques, les productions sous signe de qualité... Ceux de taille raisonnable qui remplissent d'emblée ces critères pourraient être soumis à simple déclaration pour alléger le poids des formalités.

¹⁹ M. Serres, *Le Mal propre. Polluer pour s'approprier*, Le Pommier, 2012.

empiéter sur l'espace des autres et du public : ce sont les pollutions chimiques, olfactives, et visuelles qu'il cause... Une forme de colonisation que corrobore la qualification de « fruits industriels » (C. civ., art. 547) de la plupart des émissions (gaz, nitrates), qui sont donc la propriété de celui qui les a produites²⁰.

D'un autre côté, des composantes de plus en plus substantielles des terrains échappent désormais au pouvoir du propriétaire de disposer de son bien. On rangera dans cette catégorie l'eau, les arbres, la faune, et plus largement la biodiversité. Le possesseur des lieux doit à présent obtenir l'autorisation de la collectivité pour y porter atteinte, quand il n'engage pas directement sa responsabilité environnementale par ses entreprises destructrices (C. civ., art. 1246 ; C. env., art. L. 163-1). Comme si ces « biens nature »²¹, parce qu'ils sont destinés au patrimoine commun de la nation (C. env., art. L. 110-1), avaient cessé d'appartenir complètement à leur terrain d'assise. Résultat : la matière saisie par le droit de propriété est, chaque jour, de moins en moins tangible.

L'hypothèse est validée par l'analyse des services écosystémiques rendus par les terres (la filtration des eaux, le stockage de carbone, la production de nature...). Le propriétaire foncier ne possède pas non plus ces fonctions d'utilité commune, car il n'a pas les moyens de se les réserver et d'en exclure autrui²². Le droit français rural est allé encore plus loin, et depuis longtemps, en subordonnant la culture de la terre

²⁰ W. Dross, *De la revendication à la réattribution : la propriété peut-elle sauver le climat ?* : D. 2017, p. 2553.

²¹ B. Grimonprez, *Les « biens nature » : précis de recomposition juridique*, in B. Grimonprez (ss dir.), *Le droit des biens au service de la transition écologique*, Dalloz, 2018, p. 13.

²² G. Beaussonie, *La qualification juridique des services écosystémiques*, in C. Hermon (ss dir.), *Services écosystémiques et protection des sols*, Quae, 2018, p. 230.

à une autorisation administrative d'exploiter (C. rur. pêche marit., art. L. 331-2)²³. Preuve que même la fonction frugifère des sols n'est pas attachée à la qualité de propriétaire, lequel peut en être privé ou contraint de la confier à un tiers.

Ce voyage au centre de la Terre a au moins permis de démontrer qu'elle n'est pas réductible à un objet de droit, comme la parcelle cadastrale ou le volume, sur lequel l'individu projette sa volonté de puissance. À aucun moment les valeurs d'usage et d'échange d'un tel bien ne restent étrangères aux considérations d'intérêt général, qu'elles soient économiques, alimentaires ou écologiques²⁴.

Le sens et la portée des droits subjectifs seraient certainement mieux compris si la Constitution révélait officiellement leur fonction sociale. Ainsi gagnerait-on en intelligibilité, et surtout, en équilibre pour déterminer les prérogatives des personnes sur un certain nombre de biens affiliés aux « communs ». Modèle pourrait être pris sur la Loi fondamentale allemande qui déclare : « propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité » (art. 14)²⁵. Ou encore sur la Constitution de la République italienne selon laquelle « la propriété privée est reconnue et garantie par la loi qui en détermine les modes d'acquisition, de jouissance ainsi que les limites afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous » (art. 42). Avec une norme supérieure plus protectrice du « patrimoine

²³ V. H. Bosse-Platière et B. Grimonprez (ss dir.), *Guide de l'agriculture et de la forêt*, LexisNexis, 2018, p. 327.

²⁴ F. Orsi, *Réhabiliter la propriété comme bundle of rights : des origines à Elinor Ostrom, et au-delà ?*, RIDE 2014/3, p. 371.

²⁵ Le texte poursuit que « le sol et les terres, les ressources naturelles et les moyens de production peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective par une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation » (art. 15).

commun », il serait possible de s'orienter vers une réforme foncière de plus belle allure.

II. – Le législateur et la terre

Sens de l'orientation

La condition terrestre dépeinte, l'étape suivante est d'esquisser le scénario d'une indispensable révolution foncière. On commencera par poser la question de l'envergure de la réforme.

Sur le plan de la largeur, le plus simple serait certainement de compartimenter la matière pour ne régir que certains types d'usage du sol (agricole, industriel, urbanistique). C'est jusque-là la démarche légistique suivie. Ne cachons pas que sa rationalité est avant tout administrative, car calquée sur les compétences des différents ministères²⁶. Biberonnés à ces pratiques législatives, beaucoup réclament une nouvelle loi d'orientation agricole, comme les vaches en ont déjà vu tant passer. Cette initiative sectorielle n'a cependant aucune chance d'aboutir à la création d'un véritable droit du sol²⁷. Au reste, elle contribue à replier l'agriculture sur elle-même, à en faire la chasse gardée d'une profession, quand il faudrait l'ouvrir sur l'ensemble de la société et la remettre au centre des enjeux territoriaux. C'est pourquoi, afin de sortir de l'ornière, l'idée nouvelle serait de partir de la ressource – la terre – pour élaborer un texte qui transcende les intérêts catégoriels et rayonne dans l'ensemble des champs disciplinaires (droit civil, droit rural, droit de l'environnement, droit de l'urbanisme). Ma conviction est qu'une loi « généraliste » peut assurer la promotion sociale de

²⁶ Ainsi se succèdent toujours les lois agricoles, environnementales, sur la construction et le logement, sur les compétences des collectivités publiques...

²⁷ Sur l'absence d'un droit du sol : C. Hermon, *La protection du sol en droit*, in C. Hermon (ss dir.), *Services écosystémiques et protection des sols*, Quae, 2018, p. 25.

l'agriculture en en faisant la clé de voûte de la politique des territoires.

En profondeur maintenant, jusqu'où les changements doivent-ils aller ou ne pas aller ? Tout dépend, à vrai dire, si l'objectif poursuivi est un *droit conjoncturel*, en vue de s'adapter à l'évolution des mœurs et de résoudre certains aspects du contentieux²⁸ ; ou s'il s'agit d'un *droit structurel*, qui pose les fondations d'une nouvelle « maison commune » pour les territoires. Le législateur aura en effet à choisir entre des ajustements techniques, pour polir des instruments aratoires émoussés par le temps, ou l'institution de nouveaux paradigmes assortis de mécanismes flambants neufs. Alors « pas en avant » ou « bon en avant » ? Moins ambitieuse, la première option n'est pas méprisable. Elle a pour elle la prudence et la sécurité. Ce genre de « réforme » pourrait constituer une loi d'étape sur un parcours législatif de plus longue haleine. Elle opérerait une transition douce, rassurante pour les acteurs institutionnels et économiques par principe rétifs au changement. Mais il faut alerter sur deux défauts, qui ne sont pas mineurs.

D'abord, et contre un certain positivisme sociologique en vogue, il n'est pas du tout certain que la loi soit sommée de s'adapter à la réalité sociale pour en épouser toutes les tendances : le fait n'est pas, en tant que tel, prescriptif pour le droit²⁹. C'est bien à la volonté démocratique d'incarner la norme, donc de faire le tri entre le bon grain et l'ivraie en fonction de l'intérêt supérieur du pays.

La réforme *a minima* a ensuite l'inconvénient de ne pas régénérer le droit rural et, affaibli, moribond, de le laisser à la

²⁸ Prisme du contentieux qui est souvent déformant pour nous juristes, tant les litiges ne représentent qu'une infime partie des problèmes existants en réalité.

²⁹ Ce n'est pas parce que le travail délégué se développe, que les agrandissements s'accroissent, que la fraude aux instruments de régulation se généralise, que le législateur doit entériner ces évolutions orchestrées par quelques puissances privées.

merci d'autres branches plus dynamiques qui peuvent vite devenir hégémoniques (droit de l'environnement, de l'animal, de la concurrence). À l'inverse, et il faut être lucide, une rénovation radicale – à la racine – du droit foncier est plus risquée car moins consensuelle. Elle sème le désordre dans l'ordre éternel des champs. Elle ébranle les schémas traditionnels auxquels s'accrochent *mordicus* les acteurs, même en plein naufrage. Mais alors que le temps s'accélère dangereusement, que sonne le glas économique et écologique, peut-on poursuivre le rythme de la réforme à un train de sénateur ? N'incombe-t-il pas à la loi de préparer le futur, en mettant notamment notre agriculture face à ses défis (économiques, sociaux, climatiques), au lieu de toujours la faire courir après les fantômes de son passé ? Tel serait le sens de l'orientation d'une loi foncière.

J'ai bien conscience qu'un tel projet puisse passer pour pharaonique et effrayer même les pouvoirs les plus jupitériens. L'aventure n'est cependant pas folle, si tant est que le législateur sache s'entourer et qu'il possède une boussole et une carte. Sur ce dernier point, un chemin de crête semble avoir été tracé par notre collègue François Collart Dutilleul dans une allocution sur le devenir des espaces ruraux³⁰. Le cœur du dispositif juridique devrait, selon lui, s'articuler autour d'un principe cardinal : l'ajustement permanent des besoins sociaux à la ressource disponible. La proposition constituerait un exposé des motifs rêvé pour une future grande loi, dont les mesures se déploieraient sur deux fronts : gérer la ressource foncière, d'une part, et satisfaire la demande sociale, d'autre part.

³⁰ F. Collart Dutilleul, *Les enjeux juridiques de la consommation des espaces ruraux* : <http://www.ander.fr/2017/01/13/les-enjeux-juridiques-de-la-consommation-des-espaces-ruraux/>.

Gestion durable de la ressource foncière

La gestion de la ressource foncière pose, de prime abord, l'épineux problème de la gouvernance. Tout part de là, et tout pourrait s'arrêter là ! Quelle autorité (au singulier ou au pluriel) devrait se voir confier la gestion du patrimoine foncier rural ? Le sujet est d'autant plus délicat que la terre est un bien unique, mais pourvu d'utilités plurielles. D'où jusqu'à présent une gouvernance éclatée de l'espace correspondant, peu ou prou, à la typologie des usages de la ressource. Le problème est que, dans une cacophonie totale, les compétences des acteurs privés et publics, nationaux et locaux, urbains et ruraux, s'enchevêtrent pour toujours plus de complexité et moins d'efficacité. Des anomalies flagrantes peuvent être épinglées qui nourrissent l'incompréhension des acteurs et leur défiance vis-à-vis de toute espèce de régulation : ainsi le fait que les agglomérations pilotent leur politique territoriale selon des documents ignorants des schémas agricoles (et *vice versa*) ; ou encore que les SAFER, dans leurs décisions d'attribution des surfaces, ne tiennent compte d'aucun projet de territoire précis et même très peu des ordres de priorité définis par les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles.

La rationalisation de la gouvernance suppose de trouver la bonne échelle et la bonne structure pour représenter la communauté des usagers – tous les usagers – du territoire. Dans *Nouvelle utopie foncière*³¹, j'ai proposé et détaillé la création d'une autorité unique en charge du contrôle des différents usages du foncier (agricoles, environnementaux, urbanistiques, commerciaux, énergétiques). Empruntée à Pisani, mon idée n'était apparemment pas si mauvaise puisqu'elle a été abondamment reprise³². Il ne s'agit pas seulement de la fusion,

31 B. Grimonprez, *Nouvelle utopie foncière : pour une autre régulation de la maîtrise du foncier* : RD rur. avr. 2017, étude 11.

32 La proposition a inspiré le 114^e Congrès des notaires de France, ainsi que d'autres collègues universitaires.

un temps envisagée, des SAFER et des établissements publics fonciers, mais bien de rassembler dans une même instance publique les missions de planification territoriale, de régulation du marché foncier et de délivrance des autorisations d'exploiter (la terre, la nature, les bâtiments, les transports...). L'expérience témoigne cependant que l'exaucement d'un tel vœu se heurte à des blocages qui sont moins techniques que politiques et culturels, aucun corps socio-professionnel (urbain ou rural) n'acceptant de céder un millimètre de terrain à un autre. Malheureusement les représentants du monde agricole se fourvoient en défendant des institutions qu'ils pensent contrôler (en fait de moins en moins) mais qui, inexorablement, les marginalisent et les laissent en dehors des instances décisionnelles où s'affirme la société civile³³.

Après l'aspect institutionnel, il convient d'envisager la gestion de la ressource à la fois quantitativement et qualitativement. Sur le registre quantitatif, l'autorité territoriale aura pour mission principale de préserver l'intégrité du capital foncier. L'action passe par une sanctuarisation des espaces agricoles et naturels et la lutte « armée » contre l'artificialisation des sols³⁴. Hélas ces mots d'ordre que l'on scande à tout va ne s'incarnent pas dans les politiques locales, tiraillées entre des intérêts contradictoires (maintien des terres arables, besoins de logement, d'infrastructures de communication...). La perte de sols nourriciers atteint cependant un tel niveau qu'augmenter l'arsenal de guerre s'impose. Doit être posé, une bonne fois pour toutes, un principe supérieur de neutralité en termes de dégradation des terres (NDT). La proposition émane

33 Solution de facilité, l'absorption du contrôle des structures par la SAFER donnerait l'illusion de la réforme et ne changerait rien à cet état de fait.

34 V. Rapport INRA et IFSTTAR, *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, 2017 : <https://inra-dam-front-resources-cdn.brainsonic.com/ressources/afile/420284-12ef6-resource-artificialisation-des-sols-rapport-en-francais.pdf>.

directement de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification³⁵ ; elle rejoint l'idée de la « neutralité carbone » suggérée par l'accord de Paris pour les émissions de gaz à effet de serre. Concrètement, le dispositif impliquerait l'instauration de mécanismes de compensation beaucoup plus systématique dès lors qu'il n'est absolument pas possible d'éviter ou réduire la consommation de surfaces vivantes. Si l'arrêt complet de l'artificialisation est proprement irréaliste, au moins devrait-elle obliger son auteur à compenser – par la reconversion ou la restauration de terres – l'atteinte à la biodiversité ordinaire, au premier rang de laquelle arrivent les sols.

Au niveau qualitatif – qui n'est pas peu –, la réforme devrait porter haut l'impératif de préservation des caractères et des fonctions écosystémiques des terres³⁶. Après le recensement des qualités des sols³⁷, il incomberait aux autorités nationales et/ou locales de définir les usages, notamment économiques, compatibles avec leurs attributs agronomiques et écologiques. Le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique et des émissions de gaz à effet de serre va considérablement changer la donne. La COP 21, formalisée par l'accord de Paris sur le climat

35 En 2015, la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULD) définit la neutralité comme « un état où la quantité et la qualité des terres nécessaires pour soutenir les fonctions et les services des écosystèmes et améliorer la sécurité alimentaire restent stables ou augmentent dans le cadre d'écosystème et d'échelle spatiale et temporelle définis ».

36 V. PE et Cons. UE, Prop. de directive, 22 sept. 2006, définissant un cadre pour la protection des sols ; et plus récemment, l'initiative citoyenne européenne « People4Soil : signer l'initiative citoyenne pour sauver les sols d'Europe » (hélas clôturée en septembre 2017 faute de soutien suffisant) : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2016/000002>.

37 M. Desrousseaux, *La protection juridique de la qualité des sols*, LGDJ, 2016. On estime à plusieurs milliers d'années le temps pour qu'un sol se constitue.

en décembre 2015, a déjà permis de lancer un programme de recherche international, dit « 4 pour 1 000 », visant à développer les moyens d'améliorer les stocks en matière organique des sols de 4 pour 1 000 par an³⁸. Les agroécosystèmes auront, de ce point de vue, un rôle majeur à jouer en ce qui concerne le stockage et le déstockage de carbone dans les sols. Il s'agit d'un levier très important pour parvenir à l'objectif de neutralité en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Demain, il est probable que toutes les activités génératrices de tels rejets se voient imposer l'obligation de les compenser par un stockage d'une quantité équivalente de gaz³⁹. Celui-ci passera, en partie, par une modification des conditions d'exploitation de la terre, qu'il s'agisse de sa couverture végétale, de la limitation du labour, de sa fertilisation, de l'épandage des produits phytosanitaires, du maintien des infrastructures naturelles (prairies, haies, talus...). Ces charges seront nécessaires, non seulement pour réduire les émissions, mais aussi pour compenser celles des autres acteurs de la société, ce qui signifie d'importantes ressources financières pour les mettre en œuvre⁴⁰. Impérativement durables, lesdites obligations seront attachées au bien lui-même⁴¹, leur respect s'imposant aux propriétaires successifs, voire à tous les utilisateurs de la terre. Dans le monde qui s'ouvre, il faut s'habituer à voir les personnes être débitrices envers les choses d'obligations de faire ou de ne pas faire.

38 Min. Agriculture, Agroalimentaire et Forêt, communiqué de presse, 17 mars 2015.

39 Cette obligation de compensation pourrait être liée à l'autorisation d'exploiter ou l'autorisation environnementale à laquelle l'entreprise émettrice est soumise.

40 Ainsi la transition écologique de l'agriculture pourrait-elle trouver son financement par ce biais.

41 L'incongruité d'une chose créancière d'une obligation ou d'un service existe déjà en droit à travers le mécanisme des servitudes (C. civ., art. 686).

Articulation des besoins de foncier

On en vient à l'autre grand volet programmatique de la loi : la satisfaction des besoins – ou des désirs – de foncier. Leur identification et leur hiérarchisation sont le cœur de la future politique. Le marché a évidemment sa place pour répondre à la demande sociale. Il n'est cependant qu'un mécanisme au service des besoins humains (la faim, l'entretien de l'espace, l'emploi) et, comme tel, mérite d'être corrigé en cas d'incapacité de les réaliser.

L'accès à la maîtrise des surfaces est la problématique la plus accaparante. La raréfaction des terres disponibles explique qu'il faille, en partie au moins, amender la loi du plus fort. Avec la bénédiction de la Commission européenne⁴², c'est alors de manière totalement légitime que le droit rural français cherche à contrôler qui achète et qui exploite le foncier. Mais en a-t-il encore les moyens ?

Notre législation se heurte, pour sûr, à deux difficultés colossales. La première est de déterminer la juste place des personnes morales sur les marchés. Je dis bien les marchés : celui de l'acquisition immobilière, celui de la location et celui des parts sociales. Qu'elles détiennent du foncier directement ou par l'intermédiaire des entreprises qu'elles possèdent, les sociétés posent un problème évident de transparence. Le droit rural ne le découvre pas, lui qui perce – et pas seulement pour les GAEC – le voile de la personnalité morale pour saisir celle des associés qui la composent. Rappelons en effet que la loi agricole reconnaît, de façon tout à fait originale, la qualité d'associé exploitant au sein des groupements⁴³. La moindre des

⁴² Communication interprétative de la Commission sur l'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne : *JOUE* n° C 350, 18 oct. 2017, p. 5. Pour une analyse : B. Grimonprez, *La concentration des terres dans le collimateur de l'Union européenne : Dict. perm. Entreprise agricole* févr. 2018, p. 6.

⁴³ Qualité reconnue par le droit social agricole, par le droit des sociétés agricoles (GAEC, EARL avec la nécessité d'une majorité d'associés exploitants), par le

choses serait d'en tirer toutes les conséquences lors des prises de participation sociétaire.

Une certitude est que le deux poids deux mesures n'est plus tenable. Il ne peut y avoir, d'un côté, un carcan qui asphyxie les petites entreprises individuelles et, de l'autre, un relatif laisser-faire pour toutes les structures habillées de la personnalité morale. Sous prétexte que les voies sociétaires seraient impénétrables, faudrait-il renoncer à les appréhender (au sens intellectuel comme policier du terme) ? Certains en rêvent car ils ont personnellement tout à y gagner, sans se rendre compte que le droit rural, lui, a tout à y perdre, son âme puis son *corpus*. Abdiquer devant la montée en puissance – *via* la dématérialisation sociétaire – des firmes serait une faute historique précipitant la mort de notre modèle politique agricole. Il est d'ailleurs symptomatique que le « gros mot » ne soit plus aujourd'hui celui de firme, mais celui de modèle ! Pour ma part, j'ai la faiblesse de penser, en dépit de la tendance (nihiliste) au nivellement de toutes les valeurs, qu'il doit subsister un modèle agricole, dans lequel notre société puisse se reconnaître⁴⁴. Si, pour reprendre le slogan, EDF nous doit plus que la lumière, le droit rural nous doit plus que le simple accompagnement des mutations de l'agriculture.

Alors, faisons en sorte de réinventer les termes du modèle pour réconcilier unité et diversité agri-culturelle. Profitons-en surtout pour bouter hors du champ agricole certains types de productions qui ont choisi de basculer dans la logique

contrôle des structures (C. rur. pêche marit., art. L. 331-2, I), pour les mises à disposition sociétaires (dont la régularité est conditionnée par le fait que l'associé qui met ses biens à disposition du groupement continue de les exploiter à l'intérieur de celui-ci : C. rur. pêche marit., art. L. 411-2 et L. 411-37)...

⁴⁴ Un modèle conciliant fonction marchande et fonction ménagère de l'agriculture : E. Pisani, *Groupe de Seillac, Pour une agriculture marchande et ménagère*, éd. de l'Aube, 1994.

industrielle et de rompre tout lien avec la culture de la terre⁴⁵. Nombreux sont ceux qui tiennent pour un fait acquis que la collectivité soutient financièrement le secteur agricole, et qui oublie une clause implicite de ce pacte social : que l'agriculture conserve un visage, sinon familial, au moins humain⁴⁶. Le droit rural n'a plus le choix de tergiverser ; il doit mener ce combat d'avant-garde, sans quoi ce sont les droits de l'alimentation, de l'environnement et des animaux qui dicteront pour l'avenir la manière de produire des denrées. Muer, c'est parfois se sauver !

Le prix se présente comme le second grand défi à relever. Comment sortir de la contradiction consistant à vouloir une terre accessible à tous, donc peu onéreuse, et qui soit rentable pour le porteur du foncier ou celui qui cède son exploitation ? Terrible dilemme : on désire rendre la terre « glamour » pour les investisseurs, sans pour autant attirer n'importe qui ! Pour parodier un célèbre sketch, « il y a les bons investisseurs, et les mauvais investisseurs ». Or il est, de fait, impossible de savoir à quelles forces on livre nos entreprises si aucun examen des différents projets n'est organisé.

La terre n'étant pas un bien marchand ordinaire, la libéralisation totale des échanges a peu de chance d'être un remède au « mal de terre ». Ce serait même tout l'inverse. Ainsi que le relève l'économiste Jacques Mathé, les dispositifs nationaux de régulation, malgré leurs défauts, sont parvenus à maintenir les prix des terres relativement bas, ce qui a joué en faveur de la compétitivité économique des fermes françaises. Comment ces dernières feront-elles face à l'augmentation prévisible du prix du foncier, en propriété ou en jouissance (par la revalorisation des fermages), quand on sait la faible rentabilité

45 V. not. sur la distinction entre l'élevage et les productions animales : J. Porcher, *Vivre avec les animaux, une utopie pour le XXI^e siècle*, La Découverte, 2011.

46 Aucun consommateur n'acceptera, à l'avenir, de payer plus cher pour son alimentation lorsqu'elle sera uniquement produite par des structures agroalimentaires industrielles.

de la plupart, leur dépendance aux aides ainsi qu'aux prix de vente fixés par les cours internationaux ? Sans doute, ne faut-il pas s'arc-bouter sur la prohibition des pas-de-porte et autoriser une forme de valorisation des entreprises agricoles. Mais c'est à la condition, là aussi, de parer aux stratégies de spéculation sur les titres locatifs qui ne peuvent qu'entraver les reprises par des (vrais) agriculteurs. Il serait bien plus intelligent de travailler à augmenter la valeur de rendement des exploitations plutôt que de chercher à gonfler artificiellement leur valeur patrimoniale.

En lien avec la précédente réflexion, une autre problématique ne pourra pas continuellement être occultée. Il s'agit de l'intégration dans le prix de vente du produit agricole des externalités négatives – notamment environnementales – de la mise en valeur des terres⁴⁷. Ces coûts sociaux étaient traditionnellement assumés par la collectivité tout entière⁴⁸. Les règles écologiques en tous genres ont cependant transféré une partie de ces charges directement sur la tête des producteurs (mise aux normes des bâtiments, règles d'épandage, usage des intrants...). Ainsi l'alimentation à bas prix, vantée par le système productiviste, voit désormais son coût caché supporté – de plus en plus mal – par les seuls agriculteurs. La situation ne sera pas éternellement viable, tout du moins pour les structures de taille modeste. D'où la nécessité que cet effort financier soit équitablement réparti entre les différents acteurs de la chaîne agroalimentaire, en ce compris son dernier maillon : le consommateur. Produire mieux à un prix dont chacun doit être prêt à s'acquitter.

Pour parachever l'édifice législatif, il convient de déterminer les droits pouvant être octroyés aux hommes sur la terre. Qu'ils

⁴⁷ V. à cet égard, l'étude de l'ADEME, *Analyse des effets économiques et sociaux d'une alimentation plus durable*, avr. 2018.

⁴⁸ À travers la dépollution de l'eau, le traitement des conséquences des inondations, la compensation des pertes de biodiversité, le traitement des maladies dues à l'emploi de produits chimiques ou médicamenteux (antibiotiques).

soient propriétaires ou simples détenteurs, comment répondre à leurs besoins respectifs – économiques, sociaux, environnementaux – sans abîmer le potentiel de la ressource ? La nature de ces prérogatives tient, pour une part, aux différentes autorisations d'usages de la terre (bâtir, planter, produire, stocker, préserver) délivrées par la ou les communautés gestionnaires du territoire, comme c'est déjà le cas en milieux urbain et rural.

Ces droits résultent, d'autre part, des conventions portant sur la jouissance du foncier. Si je ne prends que la mise en valeur agricole, il semble que le statut du fermage ait beaucoup trop uniformisé les modes d'exploitation, au point parfois de freiner des évolutions salvatrices (agroécologiques). Avec le coup de pouce du législateur et l'expérience des praticiens du droit, un retour à la polyculture contractuelle devrait être possible, tant d'autres figures de style sont imaginables : droits réels de jouissance spéciale, baux réels solidaires, acquisitions avec cahier des charges, contrats de crédit-bail, droits de superficie, droits de jouissance collective ou alternée, copropriété des immeubles non bâtis (avec des parties privatives et des parties communes pour l'eau, les chemins, les ouvrages hydrauliques...). L'intérêt serait aussi de pouvoir relier ces contrats de l'amont avec l'aval de l'activité, de les inscrire dans une démarche de filière, par exemple en les garnissant de clauses environnementales, de conditions particulières de production (dans les zones d'AOP) ou de commercialisation (en circuits courts ou localement). Autant de stipulations qui trouvent difficilement leur place dans les baux à ferme d'hier et d'aujourd'hui.

Quelques mots un peu cruels, pour terminer, sur le statut du fermage. S'il veut rester debout, lui aussi doit vivre avec son temps. Au-delà des équilibres à redéfinir, il apparaît que sa rigidité extrême laisse trop croire aux acteurs qu'ils n'ont rien à négocier, donc pas de contrat à conclure ; le résultat est un nombre incroyable d'accords verbaux et de pratiques

informelles sur le terrain dont le fonctionnement est aux antipodes des dispositions légales. À côté de cela, le formalisme excessif du statut constitue souvent une prime à la mauvaise foi et à l'instrumentalisation des règles qui ruine la confiance contractuelle. Il y aurait enfin certainement des frontières symboliques à repousser : aura-t-on un jour l'audace de sortir le bail à ferme du cadre exclusivement familial, voire d'en faire un bail véritablement rural et non plus simplement agricole ?

Comme l'on dit à l'Université, ces libres propos n'engagent que leur auteur. Ils plaident pour une réforme profonde, globale et intelligente, véritable acte de renaissance du droit foncier rural. Pas un texte de circonstance pris sous le coup d'une émotion médiatique ; pas un texte écrit en chinois, pour des Chinois ; mais un texte qui porte la plume du juriste dans la plaie, pour rendre le droit plus juste, plus efficace et plus cohérent. C'est une question majeure de société, voire de civilisation. Quel contrat veut-on à l'avenir passer avec la terre ? La terre pas simplement comme objet, mais comme partenaire.