

# DISPOSITIFS 11

## MAÎTRISE FONCIÈRE

La maîtrise foncière de zones humides peut permettre la conservation des habitats et des espèces. Les objectifs du Grenelle Environnement fixent d'ici 2015 l'acquisition de 20 000 ha de zones humides particulièrement menacées. La maîtrise foncière permet à l'acquéreur de bénéficier de tous les droits liés à la

qualité de propriétaire et, si nécessaire, de confier la gestion à des acteurs en place (associations, syndicats, agriculteurs, etc.). Ce moyen doit être mobilisé en premier lieu pour les terrains présentant un intérêt environnemental fort et où les approches contractuelles et réglementaires sont difficiles ou peu appropriées.

### L'acquisition foncière

Toute personne, publique ou privée peut acquérir des parcelles en zones humides en vue d'une protection et d'une gestion. Cette acquisition peut se réaliser par divers organismes privés ou publics et par différents moyens : l'achat, l'échange, le droit de préemption, l'expropriation.

Les biens du domaine public sont inaliénables. La maîtrise foncière publique de zones humides permet donc de protéger durablement ces espaces.

### Principaux organismes acquéreurs

Organismes	Politique d'acquisition
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Dans le cadre de sa politique de protection du littoral et des grands lacs, le Conservatoire du littoral réalise des nombreuses acquisitions en zones humides et est devenu un propriétaire prépondérant. Depuis la loi relative au développement des territoires ruraux, l'intervention du Conservatoire est étendue aux zones humides des départements littoraux.
Conseils généraux	Les conseils généraux développent une politique d'acquisition, de gestion et de conservation des Espaces Naturels Sensibles (ENS) ayant pour objectif de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des champs d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels. Ces espaces sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.
Conservatoires d'Espaces Naturels (CEN et CREN)	Chaque conservatoire d'espaces naturels développe sa propre politique d'acquisition d'espaces naturels remarquables tels que les zones humides. L'objectif peut être la préservation de la nature, des espèces, des milieux ou des paysages.
Communes	Afin de mener à bien un projet d'aménagement et de développement de son territoire, les communes peuvent acquérir des terrains naturels et humides.
Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER)	La politique d'acquisition des SAFER est notamment destinée à permettre l'installation et le maintien d'agriculteurs, l'amélioration de la répartition parcellaire, la préservation de l'équilibre des exploitations mais aussi la réalisation des projets de mise en valeur des paysages et de protection de l'environnement.

D'autres organismes réalisent des acquisitions en zones humides : les regroupements de collectivités territoriales (Parc Naturel Régional, Établissement Public de Coopération Intercommunale, etc.), les conseils régionaux, les DREAL et DRIEE, les associations et fondations de protection de la nature, etc.

Depuis le Grenelle II, l'Agence de l'eau Seine-Normandie peut faire l'acquisition de zones humides. Elle a néanmoins choisi de ne pas développer cette politique et de ne réaliser des acquisitions qu'en dernier recours (en l'absence de maître d'ouvrage pour des zones particulièrement remarquables et menacées).

## Achat à l'amiable

De nombreuses structures disposent de la possibilité d'exproprier ou de préempter, cependant l'essentiel des acquisitions d'espaces naturels et de zones humides se fait par un achat à l'amiable. Les acquisitions à l'amiable font l'objet de contrats

civils. Pour les collectivités territoriales, leur groupement ou les établissements publics, toute acquisition fait l'objet d'une décision prise par l'organe délibérant de l'organisme.

Les acquisitions peuvent également être réalisées par voie d'échange contre un autre bien ou via des dons et legs. Dans ce dernier cas, les acquisitions sont opérées à titre gratuit soit par l'acceptation des dons et legs soit par la mise en œuvre de la procédure d'acquisition des biens sans maître.

## Acquisition forcée

### • Les biens sans maître

Souvent jugées sans intérêt, les zones humides sont susceptibles de devenir des biens sans maître.

Sont considérés comme n'ayant pas de maître :

- les biens faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
- les immeubles sans propriétaire connu et pour lesquels les taxes foncières n'ont pas été acquittées ou ont été acquittées par un tiers depuis plus de trois ans. Ces dispositions ne font pas obstacle à l'application des règles de droit civil relatives à la prescription.

En sont exclues et reviennent à l'État :

- les successions des personnes qui décèdent sans héritiers ;
- les successions qui sont abandonnées, à moins qu'il ne soit disposé autrement des biens successoraux par des lois particulières.

### • Le droit de préemption

Le droit de préemption est une procédure permettant à une personne publique (collectivité territoriale, établissement public, État) ou privée (locataire, SAFER, etc.) d'acquérir un bien immobilier en priorité lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre. Ce dernier n'est alors pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix.

Pour exercer le droit de préemption, le bien immobilier doit être situé dans une zone de préemption définie au préalable. Le propriétaire doit informer le titulaire du droit de préemption de son projet de vente. Si celui-ci décide de préempter, il le fait aux conditions financières demandées par le vendeur. Le droit de préemption peut notamment être exercé par :

La circulaire du 8 mars 2006 détaille la procédure que doit suivre la commune :

- Enquête préalable : vérification que le bien répond aux règles d'un bien sans maître : consultation du cadastre, des publicités foncières, du recouvrement des taxes foncières, des notaires, et par enquête de voisinage, France Domaine.
- Mise en œuvre de la procédure d'acquisition :
  - pour le premier cas (succession ouverte depuis plus de 30 ans) : Acquisition de plein droit ;
  - pour le deuxième cas (immeubles sans propriétaire connu plus de 3 ans sans taxes foncières acquittées) : en application de l'article 27 du Code du domaine de l'État, la collectivité constatera que le bien est présumé sans maître, puis réalisera l'incorporation du bien présumé sans maître dans le domaine communal.

- le Conservatoire du littoral à l'intérieur des périmètres de préemption instaurés par le département, lorsque celui-ci a renoncé à faire usage de son droit de préemption, ou dans des zones délimitées à l'initiative du Conservatoire ;
- les Départements au titre de la législation relative aux Espaces Naturels Sensibles (ENS). Ce droit de préemption peut, dans certaines conditions, être délégué à l'État, au Conservatoire du Littoral, à un parc national ou un parc naturel régional, à une collectivité territoriale, à un établissement public foncier ou à l'Agence des espaces verts de la Région d'Ile-de-France ;
- les Communes et Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sur les zones soumises aux servitudes d'utilité publique sur les Zones Stratégiques pour la Gestion de

l'Eau, ZSGE (voir Dispositifs 8). Les communes peuvent également préempter par le biais du droit de préemption urbain ou le déléguer à leur regroupement, à l'État, à un établissement public ou à une société d'économie mixte ;

- les Parcs Naturels Nationaux (PNN) et les Parcs Naturels Régionaux (PNR) sur le territoire des parcs et dans les réserves naturelles dont ils ont la gestion ;
- les locataires de droit rural lorsque les terres qu'ils exploitent sont cédées ou vendues. Ce droit de préemption n'est pas prioritaire dans l'acquisition de biens lorsque l'État, les collectivités publiques ou les établissements publics préemptent ;
- les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) lors des ventes de

terrains et biens immobiliers à vocation agricole. Ce droit de préemption n'est pas prioritaire lorsque le locataire de droit rural exerce son droit.

En matière de préemption, on peut distinguer deux grandes familles.

- le droit de préemption commercial
- le droit de préemption que l'on peut qualifier d'"immobilier" :
  - le droit de préemption urbain (DPU) ;
  - le droit de préemption s'exerçant au sein des zones d'aménagement différé (ZAD) ;
  - le droit de préemption au sein des espaces naturels sensibles (ENS) ;
  - le droit de préemption pour la protection des espaces agricoles et périurbains.

L'ensemble des éléments présentés ici ont été détaillés lors d'une journée technique et sont disponibles ici :

[http://www.forum-zones-humides.org/iso\\_album/mesures\\_foncieres\\_l14.pdf](http://www.forum-zones-humides.org/iso_album/mesures_foncieres_l14.pdf)

### • L'expropriation

L'expropriation est une procédure lourde et très peu utilisée pour l'acquisition de zones humides. Elle permet à un organisme public de contraindre un particulier ou un autre organisme à céder sa propriété, moyennant le paiement d'une indemnité. Toute expropriation doit être justifiée par une Déclaration d'Utilité Publique (DUP).

Dans certains cas, les propriétaires peuvent bénéficier d'un droit de délaissement. Il offre la possibilité d'exiger d'un organisme d'acheter son bien. Ce droit est généralement instauré pour compenser des servitudes d'utilités publiques, comme sur les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau, ZSGE (voir Dispositifs 8).

### Le recours à France-Domaine

C'est un service de la Direction régionale des Finances publiques, en charge des avis sur la valeur vénale ou locative des biens immobiliers que les collectivités territoriales envisagent d'acquérir, de louer ou de vendre. Les structures concernées par la consultation de France-Domaine sont :

- les collectivités : région, département, communes ;
- tout établissement public relevant des collectivités territoriales (syndicats, EPCI, CCAS,...).

	Acquisition amiable (achat ou échange), par adjudication ou par exercice du droit de préemption d'immeubles et de droits réels immobiliers (telles que les servitudes)	Acquisition poursuivie par expropriation	Cession d'immeuble	
			Commune de plus de 2 000 habitants	Commune de moins de 2 000 habitants
Seuil de consultation	75 000 € HT	Dès le 1 <sup>er</sup> Euro	Dès le 1 <sup>er</sup> Euro	Facultatif
Délai de réponse	France-Domaine doit formuler son avis dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'avis et d'un dossier complet.			Sans délai

L'évaluation est gratuite pour les collectivités et l'avis reste valide pendant un an (sauf cas particuliers). En cas d'acquisition d'un montant éloigné de l'avis des domaines, la décision sera motivée par :

- la décision d'acquérir,
- la situation physique (référence cadastrale, description sommaire...) du bien,
- la situation juridique (notamment situation locative) du bien,
- le prix,
- les droits et obligations respectifs du cédant et du cessionnaire.

À défaut, la délibération autorisant l'opération pourrait être considérée comme entachée d'une

erreur manifeste d'appréciation et, par conséquent, censurée par le tribunal administratif.

Pour les consultations obligatoires, à défaut de réponse sous un mois, le conseil municipal ou communautaire peut valablement délibérer aux conditions financières qu'il souhaite (l'avis domanial est un avis simple). La collectivité peut donc céder ou acheter en retenant un prix différent de ce résultant de l'avis domanial. L'avis de France-Domaine ne doit pas forcément être annexé à la délibération, mais elle doit en revanche le viser expressément. À défaut, le service du contrôle de légalité pourrait déférer cette délibération.

L'ensemble des éléments présentés ici ont été détaillés lors d'une journée technique et sont disponibles ici :

[http://www.forum-zones-humides.org/iso\\_album/mesures\\_foncieres\\_ll4.pdf](http://www.forum-zones-humides.org/iso_album/mesures_foncieres_ll4.pdf)

## La gestion des espaces acquis

### La convention de gestion

La gestion de terrains dépendant du domaine public de l'État peut être confiée par l'intermédiaire d'une convention de gestion à d'autres organismes (collectivités territoriales, établissements publics, sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, associations ou fondations reconnues d'utilité publique). Cette convention peut :

- habiliter le gestionnaire à accorder des autorisations d'occupation ou à consentir des locations d'une durée n'excédant pas dix-huit ans ;
- autoriser le gestionnaire à encaisser directement à son profit les produits du terrain, à condition de supporter les charges correspondantes, de quelque nature qu'elles soient ;
- prévoir le versement périodique à l'État d'une partie des produits de la gestion.

### Prêt à usage ou commodat

Le prêt à usage ou commodat permet à un propriétaire de mettre gratuitement un bien à la disposition d'un tiers pour s'en servir ; à la charge pour ce dernier de le restituer après s'en être servi. La convention peut déterminer l'usage de la parcelle

### Baux ruraux à clauses environnementales

Les baux ruraux à clauses environnementales ou baux environnementaux visent à valoriser des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement. Les clauses pouvant être incluses

Les collectivités et les propriétaires privés peuvent également avoir recours à la convention de gestion. Lorsque cette convention est multipartenaire avec le Conservatoire des espaces naturels, l'objectif est généralement d'assurer la gestion écologique des parcelles. La durée est libre et à convenir entre les parties mais, généralement, un minimum de 5 ans est exigé par le Conservatoire en raison de la mobilisation de fonds publics. Cette disposition est tacitement reconductible.

La convention de gestion n'est pas une catégorie particulière en droit. Il peut s'agir d'un contrat de droit public ou privé, d'un contrat de prestations de services, de travail ou d'un contrat soumis au statut du fermage par exemple.

et le prêteur ne peut retirer la chose prêtée qu'après le terme convenu. Ce prêt est souvent utilisé par des collectivités territoriales propriétaires de parcelles en zones humides.

dans les baux ruraux portent notamment sur les pratiques culturelles suivantes :

- la création, le maintien et les modalités de gestion des surfaces en herbe ;



- l'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage ;
- la mise en défense de parcelles ou de parties de parcelle ;
- l'implantation, le maintien et les modalités d'entretien de couverts spécifiques à vocation environnementale ;
- l'interdiction de l'irrigation, du drainage et de toute forme d'assainissement ;
- les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau ;
- la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets.

Le non-respect des clauses définies dans les baux environnementaux peut justifier un refus de renouvellement ou la résiliation du bail à l'initiative du bailleur.

Les baux environnementaux peuvent être conclus par des organismes publics, des associations agréées de protection de l'environnement, des organismes agréés "entreprise solidaire", des fondations reconnues d'utilité publique ou des fonds de dotation. Dans certains espaces protégés, comme sur les Zones Humides

### Le bail emphytéotique

Ce bail peut être réalisé avec des collectivités ou des propriétaires privés. D'une durée longue (de 18 ans à 99 ans), l'objectif de cet outil est d'assurer la gestion écologique de la parcelle dans un cadre juridiquement solide et pérenne. Ainsi, il est possible d'y insérer des clauses particulières comme la tenue régulière de comités de gestion du site ou le fait de laisser le droit de chasse au bailleur. En cas de décès du bailleur le contrat subsiste. Sa tacite reconduction s'avère impos-

ible dans tous les cas mais son renouvellement est possible. Il existe un transfert des droits réels avec paiement de la taxe foncière par l'emphytéote. Ainsi, un acte notarié s'impose, même avec un loyer d'un euro symbolique.

D'après une étude CEREMA (2015) portant sur l'analyse des Baux ruraux à clauses environnementales (BRE), quelques grandes tendances de leur utilisation peuvent être dégagées :

- Points forts :
  - la négociation d'un bail environnemental permet une adaptation au contexte environnemental et économique local ;
  - le BRE permet de sécuriser l'agriculteur en place ;
  - le BRE est complémentaire des autres formules locatives, l'ensemble des outils existants ayant leur pertinence ;
- Points faibles
  - le BRE s'adapte mal à des espaces ou des espèces remarquables qui demandent un ajustement permanent de la gestion ;
  - difficulté de contrôler et d'évaluer la mise en œuvre des clauses des BRE ;
  - La négociation des clauses environnementales et leur suivi alourdissent la procédure de mise en place des BRE et sont un frein à leur développement.

sible dans tous les cas mais son renouvellement est possible. Il existe un transfert des droits réels avec paiement de la taxe foncière par l'emphytéote. Ainsi, un acte notarié s'impose, même avec un loyer d'un euro symbolique.

Pour plus de renseignements sur :

- les prêts à usage, voir les articles 1875 à 1891 du Code civil ;
- les baux environnementaux, voir les articles L411-27, L411-31-I, L411-57 et R411-9-11-1 à R411-9-11-4 du Code rural et de la pêche.
- le bail emphytéotique, voir les articles L451-1 à L451-13 du Code rural, ainsi que les articles 1708 à 1778 du Code civil



## L'obligation réelle environnementale

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé l'obligation réelle environnementale (ORE) et a inséré cet outil technique de protection de l'environnement dans l'article L132-3 du Code de l'environnement. On peut y lire : "Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques."

Ainsi, les structures habituelles de gestion de l'environnement (telles que les conservatoires d'espaces naturels, les associations de protection de l'environnement, etc.) peuvent conclure ce type de contrat afin de maintenir, conserver, gérer ou restaurer des éléments de biodiversité ou de fonctions écologiques (absence d'utilisation d'amendements, de produits phytosanitaires, maintien d'un milieu ouvert, etc.). Une telle mesure, qui peut être associée à des milieux remarquables ou ordinaires, est attachée au fonds et ainsi transmise au propriétaire suivant (vente, héritage, etc.).

La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer au contrat. Afin de pérenniser l'action, une période longue doit être favorisée. Bien qu'une durée limite ne soit pas inscrite dans

la loi et afin de se conformer à la loi contre les perpétuités (Art. 1210 du Code civil), une durée maximale de 99 ans sera appliquée.

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

Des exonérations naissent de cette ORE :

- le droit d'enregistrement et la taxe de publicité foncière lors de l'inscription au registre foncier ;
- les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, exonérer les propriétaires ayant conclu une ORE de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

La principale faiblesse de ce dispositif réside dans son absence d'attractivité fiscale. C'est pourquoi la loi dite pour la reconquête de la biodiversité a prévu que d'ici août 2018, le gouvernement dépose sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales. Ce rapport porte aussi sur les moyens de renforcer son attractivité, notamment au moyen de dispositifs fiscaux incitatifs du mécanisme d'obligations réelles environnementales.

Pour en savoir plus :

<https://www.annalesdesloyers.fr/chroniques/6569-2017-04-l-obligation-reelle-environnementale-un-objet-juridique-non-identifie?showall=1&limitstart=>



## Groupements de propriétaires

En zones humides, et notamment en marais, le rôle des groupements de propriétaires est primordial et s'est confirmé avec le temps. Selon les deux lois relatives aux associations syndicales, la loi du 16 septembre 1807 et la loi du 21 juin 1865, trois formes de groupements de propriétaires sont définies en fonction du degré de liberté d'adhésion :

- les associations syndicales libres, fruits de la volonté unanime des propriétaires ;
- les Associations Syndicales Autorisées (ASA) qui sont créées à la demande de propriétaires majoritaires contraignant la minorité à adhérer à leur projet ;
- les Associations Syndicales Constituées d'Office (ASCO) qui sont instituées par l'autorité administrative et pour lesquelles l'adhésion est obligatoire.

A l'origine, dans les marais, les associations syndicales ont été créées pour des raisons purement économiques fondées sur le dessèchement des terres mais aussi l'entretien et la restauration des ouvrages existants. Cependant, depuis l'acquisition d'une nouvelle perception des marais, les syndicats sont de plus en plus sensibles aux questions environnementales. Leurs fonctions premières restent essentiellement l'entretien et la restauration des réseaux hydrauliques mais ils jouent aussi un rôle environnemental en préconisant tant le respect des espèces et milieux sensibles que la lutte contre les espèces envahissantes. Les Associations Foncières Pastorales (AFP) constituent également des regroupements de propriétaires et peuvent intervenir dans la gestion relative à la maîtrise foncière en zones humides.

## Exemple d'une renaturation ambitieuse en milieu urbain : la commune de Crosne (91)

La commune de Crosne s'est lancée depuis plus de 10 ans dans un projet ambitieux de valorisation du patrimoine naturel et paysager de la vallée de l'Yerres avec :

- la suppression des points noirs paysagers et écologiques et la restitution du lit majeur à la rivière ;
- l'ouverture de la ville sur la rivière ;
- la préservation des espaces naturels ;
- la création sur la partie amont d'un parc paysager de 5 ha offrant au public un pôle de détente et de loisirs à proximité immédiate du centre-ville ainsi qu'un lieu pédagogique riche en biodiversité ;
- la renaturation d'une zone d'expansion de crue naturelle (5 ha) en bordure de l'Yerres.

Pour ce faire, la commune s'est engagée dans une politique de rachat des terrains et des propriétés situés dans une zone humide inondée annuellement et identifiée en tant que Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique.



Le projet a consisté en :

- l'acquisition par la commune de 143 parcelles, soit 1 049 ha, de 1998 à ce jour (amiable et

DUP). Cette action a été soutenue par l'Agence de l'Eau avec démolition du bâti existant et dépollution du site ;

- la renaturation du site sur une superficie totale de 10,5 ha en :
  - espaces naturels ouverts au public (noues, zone humide et étang) ;
  - espaces naturels "sanctuarisés" (bord de l'Yerres et ripisylve) ;
  - espaces aménagés pour les loisirs (aire de parking et pique-nique, prairies enherbées).
- l'implantation de prairies humides ;
- la création d'un étang d'environ 1 hectare, d'un réseau de noues et de mares, ainsi que la végétalisation du site.

Ce projet, porté par trois maîtres d'ouvrages (commune de Crosne, Syndicat Intercommunal d'Assainissement de la Région de Villeneuve-Saint-Georges et Communauté d'Agglomération du Val d'Yerres) a coûté environ 5,7 millions d'euros, l'Agence de l'eau Seine-Normandie ayant subventionné cette opération à hauteur de 30%. Le coût des travaux de renaturation et de restauration s'est quant à lui élevé à 3,7 millions d'euros, avec une participation de l'Agence de 20%.



