

→ La première ORE patrimoniale a été signée par le Conservatoire d'espaces naturels de Savoie et la commune de Yenne en 2018, afin de préserver les marais des Lagneux.

© Cen Savoie



Se repérer

Le contrat portant Obligations réelles environnementales (ORE) : l'outil de protection volontaire de la biodiversité

DÉCRYPTAGE La biodiversité est l'affaire de politiques publiques, par le biais d'outils réglementaires. Elle est également l'affaire de toute personne publique ou privée propriétaire de foncier. C'est dans cet esprit qu'un dispositif volontaire de protection de la biodiversité, des milieux et des fonctions écologiques a été créé en 2016 : le contrat ORE.

AUTEURE

Vanessa Kurukgy,
Fédération des
Conservatoires
d'espaces naturels –
Olivet

CONTACT

vanessa.kurukgy@reseau-cen.org

46

Les ORE ont soufflé leur cinquième bougie en août 2021. Ce n'est pas encore l'âge de raison, mais après un temps d'appropriation nécessaire (I), cette durée permet des retours d'expérience encourageants (II).

I. Le contrat ORE : un outil récent caractérisé par sa souplesse

1. Un dispositif contractuel novateur

Le contrat ORE, issu de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de

la nature et des paysages du 8 août 2016, dite loi Biodiversité, est codifié à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement.

Il permet à un propriétaire de conclure un contrat ayant pour vocation la protection pérenne de la biodiversité, des milieux naturels et/ou des fonctionnalités écologiques. Il est conclu entre un propriétaire (ou tous



les propriétaires, notamment en cas d'indivision) et un cocontractant, qui peut être une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.

Un tel contrat doit contenir *a minima* les informations ci-après.

La durée : il peut être conclu pour une durée maximale de 99 ans et être reconduit tacitement (article 1 214 et 1 215 du Code civil).

Les obligations réciproques des parties : c'est un contrat « donnant-donnant » au profit de l'environnement, afin que chaque partie soit impliquée dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Les obligations peuvent être de faire (exemple : entretenir un milieu ouvert, creuser une mare ou faire un inventaire des espèces aux échéances prévues par le contrat) ou de ne pas faire (exemple : s'abstenir de retourner une prairie, d'utiliser un bâtiment abritant des chiroptères pendant les périodes sensibles ou de tailler les arbres en période de nidification).

La réciprocité pose parfois la question d'une contrepartie financière. Cette question se pose essentiellement (i) lorsque la conclusion d'ORE s'inscrit dans une politique d'animation foncière vers des propriétaires ayant un foncier identifié dans une zone à enjeux, (ii) lorsqu'un exploitant agricole est en place, dès lors qu'en pratique c'est lui qui sera impacté par les ORE, (iii) en cas d'ORE conclue dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de compensation environnementale. Les modalités d'évaluation et de versement de cette contrepartie doivent être discutées avec toutes les parties prenantes au projet de contrat ORE, notamment le propriétaire, le cocontractant et le cas échéant l'exploitant agricole et les institutions financières.

Les modalités de résiliation et de révision du contrat : le contrat ayant vocation à vivre le plus longtemps possible, et portant sur un élément aussi aléatoire que l'environnement, les modalités de sa révision et de sa résiliation doivent être prévues par les parties, sans préjudice de l'appli-

cation de la théorie de l'imprévision qui permet aux parties à un contrat de revoir les clauses dudit contrat si des circonstances imprévisibles au moment de sa conclusion rendent son exécution excessivement onéreuse pour l'une d'elles.

2. Toute la force du contrat mais rien que la force du contrat

Cet outil est conçu de manière à permettre au propriétaire de conserver l'usage de son bien dans toute la mesure des obligations qui ont été réciproquement consenties. Il peut s'ajouter à des zonages réglementaires (arrêtés de protection de biotope ou de milieu, Natura 2000, trame verte et bleue...) ou couvrir des espaces sans statut réglementaire particulier (quel que soit par ailleurs leur classement dans les documents d'urbanisme).

Il s'agit donc bien d'un outil volontaire, et non réglementaire, qui s'inscrit dans le cadre suivant :

- le régime général du droit des contrats, prévu aux articles 1 101 et suivants du Code civil, est applicable aux ORE : l'ensemble des dispositions relatives au consentement des parties ainsi qu'à la validité, à l'exécution et à la sanction des contrats est applicable ;
- le contrat ORE doit être compatible avec les dispositions législatives et réglementaires applicables au foncier considéré, en matière de droit rural, forestier, environnemental ou urbanistique. Le contrat ne vient pas les supplanter ;
- le contrat ORE ne peut pas porter atteinte aux droits des tiers, notamment au droit de chasse et aux réserves cynégétiques (expressément mentionné à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement). En cas de présence d'un fermier, le consentement de celui-ci devra être recueilli préalablement à la conclusion du contrat, de préférence de manière expresse. En d'autres termes, le contrat ne peut pas remettre en cause la loi, les contrats préexistants ou les usages déjà attribués sur le site.

Par ailleurs, au-delà de l'aspect purement juridique et afin d'optimiser l'efficacité du contrat dans la durée, il

est fortement recommandé que tous les usages soient pris en compte et que tous les usagers soient associés à la réflexion le plus en amont possible.

Afin d'être opposable aux tiers et pour permettre la transmission de propriétaires en propriétaires, le contrat est conclu en la forme authentique (acte notarié ou acte administratif) et doit être publié au service de la publicité foncière.

Enfin, s'agissant d'un contrat, il appartient à chaque partie de veiller au respect de ses obligations par l'autre partie et d'engager, le cas échéant, sa responsabilité contractuelle.

Le contrat ORE permet la transmission d'un patrimoine écologique aux propriétaires successifs. La souplesse qu'il permet est l'une des clés de son succès.

Agir

Il ressort de la pratique la typologie suivante d'utilisation des ORE :

- **ORE « patrimoniales » :** l'esprit du texte de loi, pour la mise en place d'une protection par des propriétaires souhaitant pérenniser leurs espaces naturels ;
- **ORE « politique publique » :** la place des ORE dans une stratégie foncière de protection de la biodiversité, avec différents objectifs tels que la préservation de zones humides, l'incitation ou le maintien de bonnes pratiques agricoles, la protection des captages d'alimentation en eau potable ;
- **ORE « compensation » :** un outil utile mais nécessitant une vigilance accrue dans le contexte de la compensation, rendue nécessaire par une destruction permanente de l'environnement.

II. Des premières expériences encourageantes au soutien d'un renforcement des incitations

1. Une appropriation progressive par les acteurs du foncier et de l'environnement

Le déploiement du contrat ORE s'effectue en plusieurs étapes. Un temps de construction de l'outil à proprement parler et de l'identification de ses contours a été nécessaire avant de pouvoir amorcer un porter à connaissance. À ce stade, le retour d'expérience indique que ces contrats sont conclus :

- sur tous types de milieux : forêts, prairies, zones humides, zones agricoles, bâtis (enjeu chiroptères) ;
- pour tous types d'espèces végétales et animales : biodiversité patrimoniale ou ordinaire ;
- avec tous types de propriétaires : publics (État et collectivités territoriales, sur leur domaine privé) comme privés (particuliers, propriétaires exploitants, entreprises).



→ Le Cen Champagne-Ardenne et des propriétaires exploitants d'Is-en-Bassigny ont contracté une ORE de 99 ans portant sur 50 ha de terrains composés principalement de prairies, avec comme mesures notamment l'interdiction du retournement des prairies et du drainage des zones humides. © FCEN

La diversité des parties prenantes démontre une appropriation tant par les acteurs de terrain (notamment agriculteurs et associations de protection de l'environnement), que par les acteurs institutionnels (tels que les Safer, les PNR et les collectivités territoriales) et financiers (tels que les agences de l'eau et les régions). La loi prévoit en outre que les ORE peuvent être utilisées dans le cadre de la séquence « éviter-réduire-compenser », comme outil foncier dans un projet de compensation. Bien qu'une prudence particulière soit nécessaire dans ce cadre, aménageurs et maîtres d'ouvrages, publics et privés, se sont également emparés de ce dispositif dans le cadre de leurs obligations de compensation environnementale.

2. Des perspectives d'évolution : un regard vers l'avenir

Le retour d'expérience permet d'identifier les points forts du dispositif et d'apporter des propositions pour l'améliorer. C'était l'objet notamment du rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme des ORE et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, en date du 15 janvier 2021.

Les deux pistes principales concernent :
- les incitations financières, et notamment fiscales. Les appels à renforcer les incitations financières sont récurrents.

En l'état actuel de la législation, elles portent essentiellement sur le coût de l'acte : exonération de droits d'enregistrement, de taxe sur la publicité foncière et de contribution de sécurité immobilière. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties est à la discrétion des collectivités compétentes. À date, six communes en France ont voté cette exonération ;
- la mise en place d'un outil de suivi centralisé à l'échelle nationale.

Par ailleurs et en l'état, il n'existe aucun suivi centralisé des contrats ORE conclus en France. Cet outil serait utile pour quantifier et cartographier les superficies ainsi protégées à l'échelle nationale, et pourrait servir de base pour réaliser un suivi « qualitatif » des ORE afin que le dispositif reste efficace et ne soit pas dévoyé.

Conclusion

Les contrats ORE complètent la boîte à outils juridiques existant en matière d'accès au foncier, enrichissant les outils de maîtrise foncière (acquisition, bail emphytéotique) et ceux de maîtrise d'usage. Ils recèlent un potentiel formidable pour la préservation volontaire de la biodiversité dans la durée. ■

FOCUS

Le déploiement des ORE porté par le réseau des Conservatoires d'espaces naturels (Cen)

Avec le soutien de l'OFB, la Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN) a mis en place depuis 2017 un poste dédié à l'accompagnement juridique et opérationnel pour le déploiement des ORE en France.

Dans ce cadre, les Cen ont conclu une trentaine d'ORE depuis 2018. Ils accompagnent quotidiennement des acteurs publics et privés de la biodiversité dans leur démarche foncière de protection de la biodiversité.

Dans le réseau des Cen, les ORE « patrimoniales » ont permis de mettre sous protection volontaire près de 450 ha, et près de 150 ha dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de compensation environnementale.