

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Paris, le 19 janvier 2017

Direction de l'Eau et de la Biodiversité
Sous-direction de la protection et de la gestion des ressources
en eau et minérales
Bureau des ressources naturelles et de l'agriculture

**Compte-rendu de réunion du
groupe de consultation pour la rédaction du
guide de mise en œuvre des obligations réelles
environnementales du 16 décembre 2017**

Nos réf. :

Vos réf. :

Affaire suivie par : Olivier Cateloy
olivier.cateloy@amenagement-durable.gouv.fr

Tél. : 01 40 81 22 41 - Fax : 01 40 81 64 67

Courriel : Gr4.Gr.Deb.Dgain@developpement-durable.gouv.fr

Rédacteur : Olivier Cateloy

Objet : guide de mise en œuvre des obligations réelles environnementales

Lieu et date : agence de l'eau Seine Normandie, le 16 décembre 2017

Documents étudiés :

- présentation

Pièces jointes :

- présentation

liste des participants :

Participants	Service/Organisme
Virginie Dumoulin	MEEM/adjointe au DEB
Marine Fabre	MEEM/DEB/AT/cheffe du bureau de la législation de l'eau
Émilie Gallouet	MEEM/DEB/cheffe du bureau GR4
Emmanuel Steinmann	MEEM/DEB/adjoint du bureau GR4
Olivier Cateloy	MEEM/DEB/GR4 chargé de mission
Baptiste Meunier	MAAF/bureau du foncier
Carole Robert	APCA/juriste
Bernard Labat	Humanité et Biodiversité
Jean-Michel Zamitte	Agence française pour la biodiversité
Lauren Bertran	Agence française pour la biodiversité
Nora Susbielle	DGITM/DIT/cheffe du bureau politique de l'environnement,
Christophe Le Guyader	Conseil supérieur du notariat
Agnès Carlier	Agence de l'eau Seine-Normandie
Nicolas Savary	FN Chasseurs
Alexandre Tremoliere	MEEM/SG/DAJ/AJAG/chef du bureau du droit pénal, du droit privé et de la déontologie
Delphine Auger	MEEM/SG/DAJ/AJAG/Adjointe au chef du bureau du droit pénal, du droit privé et de la déontologie

Marc Duncombe Christophe Egreteau José Ruiz Thierry Mougey Max Lefèvre Charlotte Lecuyer Samuel Busson Kristell Labous Olivier Viano Pierre Vincent Adrien Flesch Carole Hernandez-Zakine	CELRL LPO DEB/Sous Directeur des Espaces Naturels Fédération des PNR Safer PACA FNSafer CEREMA FNSEA MEDEF/Unicem président du comité droit de l'environnement MEEM/DREAL Grand Est/chargé de mission TVB Ministère de la justice/bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement Agrosolutions/en charge des questions du droit de l'environnement
<u>Diffusion :</u> membres du groupe de consultation	

Ordre du jour :

- introduction et rappel du contexte
- présentation du dispositif ORE par la DEB :
 - rappel du contenu de la loi par alinéa, rappel des principaux principes
 - sollicitation des partenaires

Analyse de l'ordre du jour :

1) introduction et rappel du contexte par V.Dumoulin (VD)

Le MEEM a pour objectif que les outils introduits par la loi biodiversité, et notamment l'obligation réelle environnementale, soient mis en place le plus tôt possible. Il y a donc un besoin d'établir des premiers échanges avec les acteurs concernés, basés sur la transparence et la confiance.

Le travail est important car l'outil est nouveau. Il y a donc un besoin de croiser les expertises juridiques et techniques.

2) présentation du dispositif ORE par la DEB

Le contenu de la présentation est :

- rappel du contenu de l'article 72, par alinéa
- rappel des grands principes issus des premières réflexions
- échéance et étapes pour la rédaction du guide des bonnes pratiques pour avancer de façon concrète.

Questions préliminaires :

Question : d e Bernard Labat (Humanité et biodiversité) demande quel sera le nombre de réunions et souligne le manque de représentants de certains organismes : propriétaires fonciers (FNPPR par exemple), société française du droit rural et les établissements publics fonciers. Ces acteurs pourraient être amenés à être invités et demande si la liste initiale des participants peut être complétée.

V.Dumoulin (VD) précise que les forestiers ont été contactés mais n'ont pas pu venir. Trois réunions sont prévues. Le groupe pourra être effectivement complété. Certains acteurs invités ne sont pas venus (par exemple les collectivités).

La deuxième réunion est prévue au 1^{er} trimestre 2017 et la troisième, au début de l'automne, pendant la phase de rédaction du guide pour avoir le retour des différentes parties prenantes sur le contenu du guide.

Question : Mme Labous (FNSEA) demande comment sera suivie la mise en œuvre d'ORE avant la fin de la rédaction du guide. La FNSEA informe qu'elle a eu connaissance de certains contrats prêts à être signés, mais qui semblent ne pas être juridiquement corrects. Les acteurs qui en rédigeront peuvent-ils être mis en relation avec des personnes référentes ?

V.Dumoulin indique que le référent au MEEM sur les ORE est la DEB. La DEB est intéressée pour qu'il y ait une mise en relation avec ces acteurs afin d'enrichir le processus de réflexion avec leurs expériences et leurs questions.

Question : T.Mouget (FPRNF) demande si un décret d'application est prévu ?

VD répond qu'à ce stade, seul un guide pour accompagner les acteurs qui veulent se lancer dans la démarche est prévu. Il permettra de leur donner une direction et d'enrichir le dispositif au fur et à mesure des expériences. Il n'est pas envisagé de cadre réglementaire.

Présentation (par Olivier Cateloy-OC)

L'objectif du guide est d'être pédagogique, de répondre aux principales questions et de donner des exemples concrets tout en garantissant la liberté contractuelle offerte par le dispositif.

Pour cet exercice de rédaction, le pilotage est assurée par le MEEM (DEB/GR4), avec le soutien de l'AFB, et l'assistance du CEREMA. La rédaction du guide est lancée aujourd'hui. Il comportera la synthèse des contributions.

Les réponses techniques aux questions doivent être apportées en avril 2017. Il est demandé aux acteurs de faire parvenir leurs questions et contributions avant fin février 2017. La rédaction se fera d'avril à automne 2017.

L'article 72 de la loi biodiversité, codifié en l'article L.132-3 du code de l'environnement, introduit l'obligation réelle environnementale, nouveau dispositif contractuel en France mais qui existe dans d'autres pays (Etats-Unis, Canada, Grande Bretagne, etc...).

L'obligation est qualifiée de réelle, car les dispositions s'appliquent au terrain, pas au propriétaire l'ayant contractualisé. Elle est donc transmissible aux ayant-droits lors des ventes, donation, héritage.

Remarque : Mme Hernandez-Zakine (Agrosolutions) souligne qu'un article de juristes¹ analyse ces ORE et considère que le dispositif est à mi-chemin entre droit réel et droit personnel. Il semblerait que l'ORE ne soit pas vraiment un droit réel « exclusif ».

OC répond que l'analyse proposée dans cet article considère que l'obligation s'apparente à une charge foncière, comme ce qui existe en Suisse. Ce point sera détaillé dans le guide.

► **préciser la nature juridique de l'ORE dans le guide (sujet : contrat)**

L'alinéa 1 précise que le contrat est signé entre un propriétaire (tiers foncier) et un tiers garant (collectivité publique, établissement public, ou personne morale de droit privé qui agit pour la protection de l'environnement).

Remarque : le terme de co-contractant semble mieux adapté que tiers garant car celui-ci est impliqué dans le contrat.

L'alinéa 1 définit les finalités du contrat : maintien, conservation, gestion ou restauration de la biodiversité et/ou des fonctions écologiques. Celles-ci peuvent être atteintes par des obligations de faire ou de ne pas faire.

1 : Les obligations réelles environnementales : chronique d'une naissance annoncée par Nadège Reboul-Maupin, Maître de conférences en droit privé de la Faculté de droit de Versailles-Paris Saclay, HDR et Benoît Grimonprez, Professeur à l'Université de Bourgogne, Recueil Dalloz - 20 octobre 2016 - n° 35

Les garants pourront être un établissement public, un collectivité ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement, à savoir : une association de protection de l'environnement, un opérateur de compensation, mais également les maîtres d'ouvrage débiteurs d'une obligation de compenser.

Le texte a évolué au cours des échanges parlementaires mais l'esprit initial du texte prévoyait les maîtres d'ouvrage.

Objet du contrat : le contrat doit porter sur la biodiversité, et les fonctions écologiques, c'est à dire l'environnement dans son ensemble.

Question : est-ce que les masses d'eau en font partie ?

La biodiversité évoquée à l'article L.132-3 du code de l'environnement est définie à l'article L.110-1 du même code : « On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. »

Les masses d'eau font partie de la biodiversité. Elles sont donc concernées par les ORE.

L'alinéa 2 indique que les ORE sont utilisables à des fins de compensation. L'analyse de mise en œuvre dans ce cadre sera faite plus loin lors de la présentation.

L'alinéa 3 précise le contenu a minima du contrat instaurant l'ORE. Il doit préciser la durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation.

C'est un dispositif contractuel. Lême si l'article L.132-3 ne l'avait pas précisé, ces éléments se seraient imposés d'eux même par l'application du code civil.

La réglementation issue du code civil (article L.1210) et la jurisprudence (arrêt n° 94 du 28 janvier 2015 (14-10.013) de la cour de cassation - troisième chambre civile) limite la durée du contrat ORE à 99 ans.

Question : existe-t-il une durée minimum ?

Réponse d'OC : aucune durée minimale n'est imposée, mais une protection trop courte, par exemple 6 mois, risquerait de ne pas avoir de sens compte tenu de la finalité du contrat, à savoir le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration de la biodiversité et/ou des fonctions écologiques. Cette finalité induit en général un temps de mise en œuvre bien plus long.

► ***rappeler la notion de prohibition des engagements perpétuels et les enjeux liés à la durée du contrat (sujet : contrat/durée)***

L'alinéa 4 inscrit des exonérations des droits d'enregistrement et l'obligation de l'inscription au service de la publicité foncière. Cette inscription valide l'existence du contrat.

L'acte portant l'ORE étant soumis obligatoirement à la publicité foncière (article 28,1°, a du décret du 4 janvier 1955 précité), la contribution de sécurité immobilière (CSI) est due en application de l'article 879 du code général des impôts (CGI).

En application du b de l'article 881 M du CGI, le montant de la CSI proportionnelle due ne peut être inférieur à 15 €.

Dans la mesure où l'ORE relève du droit réel, elle est passible de la CSI au taux proportionnel de 0,10 % et assise sur la valeur des biens.

Le III de l'article L.132-3, introduit une autre mesure incitative possible : l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) à l'initiative des communes. Pour que l'exonération soit effective, les communes doivent délibérer avant octobre pour une prise en compte à l'année suivante.

Question : de K.Labous (FNSEA) : si les communes consentent cet avantage, le manque à gagner est-il remboursé par l'État ?

VD répond que la DEB n'a pas eu le temps d'inscrire d'éléments sur ce sujet dans la loi de finance 2017. Il n'y a rien d'obligatoire inscrit dans la loi. Le mécanisme de compensation financière par l'État de l'exonération par les communes pour les ORE n'est pas explicitement prévu dans la loi biodiversité.

Dans le cadre de la rédaction du guide, on pourra réfléchir à la question et prévoir des éléments pour 2018.

► **identifier des mécanismes fiscaux incitatifs lors de la rédaction du guide (fiscalité/mécanismes incitatifs)**

Remarque : de M.Duncombe CELRL : le dispositif de remboursement du manque à gagner pour une exonération de la TFNB a été mis en œuvre pour la protection des zones humides et pour Natura 2000. Cependant, la compensation de l'État pour les communes qui exonèrent de TFNB n'est « que » de 23 % depuis la loi biodiversité et la loi de finance 2017.

Remarque : il est fait remarquer que si l'exonération fiscale porte sur une durée courte alors que l'ORE porte sur du long terme, l'exonération n'aura pas d'effet incitatif (ex : exonération sur une année, alors qu'une ORE porte sur 30 ans avec manque à gagner pendant toute la durée).

VD répond que ces questions restent ouvertes et que des réflexions doivent encore être menées.

► **préciser le mécanisme d'exonération dans le guide (fiscalité)**

Remarque : Concernant la CSI, son montant correspond à 0,1 % de la valeur du bien. Le montant perçu peut représenter des sommes importantes, sans tenir compte de la « valeur » de l'ORE. Une ORE à court terme pourrait ne pas être intéressante car coûteuse de par cette inscription (cas d'un bien à valeur importante). Ce qui peut être différent pour une ORE mise en œuvre sur une longue durée.

OC précise qu'un amendement pour exonérer la CSI est envisagé. Dans l'esprit de la loi, les sénateurs voulaient très probablement exonérer de tout coût l'inscription de l'ORE au service de publicité.

Remarque : de B.Labat (Humanité et biodiversité) :

L'art. 72 prévoit deux avantages fiscaux au profit du propriétaire qui consent une ORE. Le premier réside dans le fait que l'ORE « ne donne pas lieu à la taxe de publicité foncière » dans le cadre de son établissement et de son enregistrement sous forme authentique. Cet avantage est ambigu : cette taxe de publicité foncière fait partie des ingrédients fiscaux qui composent les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), autrement dit, les « frais de notaires » perceptibles lors d'une transaction. Il y a déjà là une première ambiguïté car les DMTO sont perceptibles sur les biens bâtis et les terrains constructibles, il faut donc vérifier si ce dispositif est valable aussi pour les terrains non-constructibles en zone rurale (traduction : dans le cas contraire, cet avantage n'en serait finalement pas un sur des terrains non constructibles).

VD répond que ce point doit effectivement être approfondi pour porter une vision plus précise dans le guide et pour pouvoir inscrire, dès l'an prochain, dans la loi de finances de 2018, des accompagnements avérés nécessaires du dispositif. On a besoin des questions, remarques et analyses des membres du groupe pour pouvoir affiner l'analyse et présenter des pistes à la prochaine réunion.

Question : de K.Labous(FNSEA) : que doit payer le propriétaire lorsqu'il met en place l'ORE, notamment quand il met en place une compensation pour un maître d'ouvrage ? L'objectif est de pouvoir donner au propriétaire un coût qu'il pourra répercuter sur le maître d'ouvrage pour qu'il n'ait pas à assumer financièrement la mise en place d'une mesure compensatoire sur son terrain pour le compte d'un tiers.

VD répond que l'on a une obligation de transparence sur ce sujet. Le tiers garant a un rôle de conseil et d'évaluation, qui pourra porter sur ces sujets notamment.

► **analyser dans le guide le principe de rémunération du propriétaire (contrat/contrepartie/rémunération)**

OC précise que si le garant co-contractant est une collectivité, la procédure d'inscription du contrat au service de publicité foncière est différente. Une collectivité peut établir un acte administratif authentique sans avoir à passer par un notaire.

L'alinéa 5 concerne l'articulation entre l'ORE et les droits en place sur le terrain concerné.

Le texte impose l'accord préalable et écrit de tout preneur pour l'instauration par le propriétaire d'une ORE et le respect du droit des tiers.

Il prévoit une acceptation tacite s'il n'y a pas de réponse du preneur. Le refus doit par ailleurs être motivé. La rédaction de l'alinéa 5 précise que le contrat ORE ne doit pas remettre en cause les droits relatifs à l'exercice de la chasse ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques.

La mise en place d'ORE ne doit donc pas remettre en cause les droits préalablement acquis sur un terrain par des tiers. C'est un principe général de droit qui a été rappelé dans l'article.

Il est présenté un tableau (diapositive 30 : Principes – accord tacite) montrant une analyse des cas possibles d'accord tacite sur la base de la compatibilité entre ORE et bail. L'accord tacite n'est valable que si les dispositions prévues au contrat ORE sont compatibles avec celles du bail. Sinon, les droits préalablement acquis seraient remis en cause.

L'article L.132-3 précise que si un preneur à bail refuse, il doit motiver les raisons du refus. Ces éléments seront détaillés dans le guide. Il est à noter que le code civil impose un équilibre entre les co-contractants (articles 1169, 1170 et 1171).

Remarque : de C.Robert (APCA) : la compatibilité entre bail et ORE est difficilement envisageable, voire impossible. Le bailleur a transmis la jouissance de son bien. Cela reviendrait à ce que le locataire mette en œuvre une ORE pour lequel il ne fait pas partie des contractants ?

Un bail rural ne spécifie pas que l'agriculteur doit maintenir une prairie en l'état de prairie pendant les 18 ans de son bail.

OC répond que cela dépendra des cas, notamment lorsque l'obligation est une obligation de ne pas faire. Dans ce cas, ce sera plus facile à mettre en œuvre. Mais cette question pointe bien le problème de la liberté de jouissance du bien.

La compatibilité est possible lorsque les clauses sont identiques entre bail et ORE. Toutefois, certaines opérations par le preneur sont soumises à l'accord du propriétaire (ex : défrichement. Les arbres plantés avant le bail restent la propriété du bailleur et non du preneur à bail).

Remarque : de B.Meunier (MAAF) : l'articulation avec le bail rural à clauses environnementales (BRE) ne sera pas simple.

Autre question : on dit ici que l'ORE doit tenir compte de l'ensemble des engagements préalablement consentis, mais la réflexion semble à ce stade s'être concentrée sur les BRE. Les raisonnements autour de la compatibilité devront être explicités.

Ce point juridique devra être approfondi pour éviter tout risque de contentieux.

► **analyser le principe de compatibilité entre dispositions ORE et droits préalablement consentis dont le bail rural (articulation entre les différents droits)**

OC fait remarquer que l'article 72 évoque spécifiquement le bail rural. Le code civil, qui s'applique également, concerne tous les droits précédemment consentis.

Question de N.Savary (FN des chasseurs) : on dit qu'il y aura non remise en cause des droits de chasse. Ne parle-t-on que des locations ou d'une manière plus générale ? À la lecture de l'article, on ne pourrait pas

remettre en cause un bail de chasse. Mais en l'absence de bail de chasse, est-ce que les droits de chasse sans bail peuvent être remis en cause ?

OC répond que le guide devra aborder ce point à savoir l'articulation entre droit de chasse, droit de chasser, les associations communales de chasse agréées, les départements dit de « droit local » (Alsace-Lorraine). Le guide devra traiter de ces différents cas.

► **analyser l'articulation des ORE et des droits liés à l'exercice de la chasse (articulation entre les différents droits)**

Remarque de Mme Hernandez-Zakine (Agrosolutions) : dans le guide, il faudra parler de conformité plutôt que de compatibilité.

Remarque : de B.Labat (Humanité et biodiversité) : la préservation du droit des tiers est un vrai sujet. Il ne faut toutefois pas aller trop loin : lors des discussions parlementaires, il a été évoqué de protéger tous les droits de tout le monde. Cette disposition rendrait impossible la mise en place des ORE. Il aurait fallu dans la rédaction de l'époque consulter les cueilleurs de champignons, les cyclistes, etc... ce qui est impossible.

La DEB confirme que ce point a été un grand sujet de discussion parlementaire. Il faut à la fois préserver le droit des tiers, mais rendre possible la conclusion d'ORE.

Le guide devra essayer d'envisager la plupart des cas, en rapport à la chasse, et au bail agricole. Il faudra être précis dans le guide pour aider ceux qui concluront une ORE à aller dans la bonne direction. Le guide ne pourra toutefois pas traiter tous les cas de figure.

L'ORE est un outil qui apporte plus de liberté en accordant à des privés la possibilité d'agir pour la protection de l'environnement.

Remarque : de M.Duncombe (CELRL) : il y aura des soucis dans l'articulation avec Natura 2000, MAEc, etc.

Les durées et les calendriers spécifiques sont différents de ceux des ORE. Compte tenu de toutes les questions posées, la mise en œuvre ne concernera que du cas par cas. Il est conseillé d'être créatif dans l'élaboration des exemples.

Il est demandé de vérifier que la mise en œuvre d'ORE n'entraîne pas d'effets collatéraux sur les autres politiques publiques (ex : pour N2000, une ORE pourrait nuire à des opérations de protection foncière, à des APPB, RN, etc.)

Le dispositif ORE doit être complémentaire aux autres dispositifs de protection et une évaluation des risques d'impacts sur les autres politiques publiques pourrait être entreprise. Le guide devra donner aux décideurs, propriétaires, DREAL,... les clés d'analyse de ces risques collatéraux.

La DEB répond que le dispositif constitue un outil complémentaire des autres outils. Il peut effectivement y avoir des difficultés sur l'équilibre des calendriers. Cet outil peut apporter des solutions à des problèmes rencontrés aujourd'hui. Les outils existants ne suffisent pas à limiter la perte de biodiversité. L'objectif n'est pas une substitution aux autres politiques existantes.

Question : Ces analyses de compatibilité entre politiques publiques doivent-elles figurer dans le guide ou constituer un travail différent entre service de l'État ?

OC répond qu'il faudra expliquer cet enjeu dans le guide.

► **analyser la complémentarité entre politiques publiques et ORE (contrat/finalités/complémentarité avec les autres politiques publiques)**

Remarque : la nature juridique du contrat devra aussi être analysée. Le contrat sera souvent de nature administrative, et sera lié à des politiques publiques. Le mélange droit privé/droit public est complexe. Le guide pourra expliciter cet aspect.

Les tiers garants pourront apporter leur expertise.

Le texte de loi ne définit pas la contrepartie (pas forcément financière) de l'ORE.

Des principes de mise en œuvre sont présentés :

1^{er} schéma : le propriétaire contractualise une ORE avec un co-contractant garant, et répercute les obligations dans un BRE avec le fermier, suite à l'accord de ce dernier.

Se pose la question des clauses limitées dans un BRE (liste de 16 clauses, toutes n'étant pas applicables partout, ni par tout bailleur).

2^e schéma : lien par contrat de prestation (cas de la compensation). Le propriétaire est prestataire d'un maître d'ouvrage ayant des obligations de compenser, il met alors en place une ORE sur son terrain.

Question : de N.Susbielle (DGITM) : que se passe-t-il quand le maître d'ouvrage est l'État ou une collectivité ? Faut-il dans ce cas un autre tiers garant ? Ce cas de figure est en cours avec des DREAL qui portent des projets de construction de route.

E.Gallouet (DEB) répond que oui mais la question sera traitée dans le guide.

► **analyser si l'État peut mettre en œuvre un contrat ORE avec des propriétaires pour ses obligations de compenser ? Si oui, quel service ou direction peut représenter l'État ? (contrat/contractant et compensation)**

Question : de Max Lefèvre (FNSafer) sur le niveau de rémunération de l'ORE. Le statut du fermage encadre le loyer des baux. Un niveau élevé de rémunération pour une ORE risque d'entrer en concurrence avec l'activité agricole et de heurter ainsi le statut du fermage. Par exemple, en Camargue, la SAFER rétrocède de nombreuses propriétés. Si un propriétaire a le choix entre contractualiser un bail pour installer un riziculteur ou contractualiser une ORE avec une association de gestion de l'environnement, le propriétaire peut être tenté d'aller dans la 2^e option potentiellement plus rémunératrice. Cette situation peut entraîner une pression sur le coût du foncier.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'ORE ne doit pas rompre certains équilibres. Par exemple, en Camargue, la riziculture garantit une forme de désalinisation du milieu, qui est un équilibre précaire. Si des propriétaires basculent vers une mise en marais, cela ferait monter la salinité et déséquilibrerait le milieu et sa biodiversité.

Remarque : de B.Meunier (MAAF) : il existe par ailleurs un encadrement des aides. Il faudra étudier l'articulation entre les régimes d'aides et la contrepartie financière des ORE.

► **analyser l'articulation entre les régimes d'aides et la contrepartie financière des ORE (contrat/contrepartie/rémunération)**

Remarque : de K.Labous (FNSEA). La FNSEA a eu des discussions avec des propriétaires, révélant la crainte que certains établissent une ORE plutôt que de mettre en place un fermage, notamment concernant les jachères, qui ne sont censées être qu'une étape transitoire.

Dans les mesures compensatoires, il faudrait éviter de suggérer des jachères, des espaces laissés en friche induisant des tensions sur le foncier agricole risquent d'émerger. Certains PNR sont inquiets dans certaines zones laissées à l'abandon.

Question : de C.Le Gyuader (conseil supérieur du notariat) : qui pourra dire si les clauses mises en œuvre dans un contrat ORE répond aux enjeux de biodiversité (aux finalités inscrites dans la loi) ? N'y a-t-il pas un risque que le contrat soit attaqué par certains qui considéreraient qu'il est néfaste ?

OC répond que le co-contractant (garant environnemental) apportera une expertise pour établir le bien-fondé des mesures. Si celles-ci ne répondaient pas aux finalités, le contrat pourrait être attaqué.

Remarque : de K.Labous (FNSEA) : un contrat ORE est un contrat de droit privé, une ONG n'attaquerait pas le contractant d'une ORE.

OC répond que le garant apporte une forme d'expertise, mais elle est a priori compliquée à garantir. Il va falloir encadrer cette question du garant. Par ailleurs, localement, des associations attaquent des propriétaires privés ou des entreprises privés dans le cas de non-respect du code de l'environnement.

► **préciser dans le guide le rôle du garant (contrat/contractant)**

Remarque : de M.Fabre (DEB/AT). Le contrat ORE a une finalité, il peut donc être attaqué.

Remarque : Dans l'esprit du législateur, l'objectif du garant est d'apporter du « sérieux », l'expertise répondant aux finalités de l'ORE. Un co-contractant est un garant, pas un tiers. Cette notion devra être reprise dans les analyses à venir.

Question : de O.Viano (MEDEF) : Est-il possible qu'un propriétaire conclue avec lui-même un contrat ORE ?

Par exemple, pour un maître d'ouvrage ayant des obligations de compenser des impacts environnementaux pour des travaux ? Une signature avec l'État est-elle possible ?

OC répond que les propriétaires n'ont pas besoin de signer une ORE pour mettre en place leur propre compensation.

Remarque : de la DAJ : ce cas de figure existe via des sociétés fictives, autre personne morale, etc.

► **analyser la possibilité qu'un maître d'ouvrage contractualise une ORE avec lui même (cas de filiale d'entreprise) (contrat/contractant)**

Question : de K.Labous (FNSEA) : si une commune souhaite aller vers une ORE sur ses propriétés privées, vers quel garant devra-t-elle se tourner ?

OC répond qu'elle pourra se tourner vers un établissement public par exemple.

► **identifier les principaux schémas entre contractants (maître d'ouvrages et garants) (contrat/mise en œuvre et compensation)**

E.Gallouet (DEB/GR) souligne qu'un propriétaire n'a pas besoin de contractualiser une ORE pour mettre en place ce qu'il souhaite, notamment ses obligations de compensation.

Remarque : de O.Viano (MEDEF) : un propriétaire pourrait vouloir mettre en place une ORE sur son propre bien en vue par exemple de sa revente.

La portée des contrats pourra être différente en fonction des co-contractants et finalités. Dans le cadre de la compensation on peut s'attendre à un contrat plus exigeant en matière de contrôle, sanction et obligation de résultats. Les prestataires auront des obligations de résultat dans le cas de la compensation.

Dans les 3 schémas, on part de quelque chose type « politique générale » pour aller vers un contrat très fini.

Les schémas devront être bien traduits et complétés par d'autres exemples éventuels dans le guide.

► **compléter les schémas types de contractualisation (contrat/mise en œuvre et compensation)**

Remarque : de B.Labat (Humanité et biodiversité) : on parle ici d'une forme de démembrement de droit de propriété. Pour consentir une limitation du droit sur son propre bien, il faut passer par un document contractuel. La personnalité morale peut se démembrer, contrairement à la personnalité physique. Il faudra donc expliquer pourquoi on passe par la forme contractuelle.

► **préciser la procédure de démembrement (contrat)**

Pour les propriétaires fonciers non agricoles, la question concernant la protection de leur terrain se pose ? La finalité des ORE reste à éclaircir. Il reste des situations interstitielles (hors cadre agricole notamment). L'ORE pourrait éventuellement permettre de revenir vers un dispositif type des réserves naturelles volontaires.

Remarque : de M.Fabre (DEB/AT) : la finalité du contrat porte sur la biodiversité et les fonctions écologiques. Par extrapolation, on comprend que les ORE peuvent également concerner les masses d'eau. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les ORE constituent un dispositif de protection de l'environnement, aux côtés d'autres dispositifs. Dans le domaine de l'eau par exemple, il existe déjà une réglementation en matière de compensation environnementale et des servitudes. Il faudra donc analyser l'articulation avec ces dispositifs existants.

► **analyser l'articulation avec les dispositifs existants de protection de la ressource en eau (contrat/finalités/complémentarité avec les autres politiques publiques)**

Remarque : de M.Duncombe (CELRL) : le dispositif ORE doit être complémentaire aux actions foncières. En effet, l'action foncière est nécessaire dans les zones en tension foncière forte (péri-urbain ou littoral). L'ORE est réversible. Le jour où le terrain est valorisable au prix d'un terrain constructible, l'ORE ne tiendra pas. Sachant qu'entre temps, il y aura eu des financements sur les ORE.

Le CELRL a analysé le retour sur investissement pour l'achat du foncier : au-delà de 10 ans, il revient moins cher d'acheter plutôt que de financer une convention. Il ne faut surtout pas présenter ce dispositif comme une alternative mais un complément à l'action foncière.

Question : de M.Lefèvre (FNSafer) : y aura-t-il obligation de notifier à la SAFER les ORE ? Sinon, comment la SAFER peut-elle avoir connaissance de cette ORE et en faire part au futur acheteur dans le cas de préemption et revente des SAFER ?

OC précise que l'article L.132-3 impose une inscription au service de publicité foncière.

Remarque : de M.Lefèvre (FNSafer) : les ASA sont une autre forme d'obligation réelle. Les notaires sont tenus d'indiquer que les parcelles sont intégrées à une ASA.

Remarque : de C.Le Gyuader (conseil supérieur du notariat) : il existe un risque pour les SAFER en cas de préemption. Dans l'imprimé CERFA, il n'y a pas obligation d'indiquer si le terrain fait l'objet d'une ORE (et pas de case dédiée). Le Notaire le sait, car l'ORE apparaît sur le fichier hypothécaire, mais il n'y a pas d'obligation légale de donner l'information. L'imprimé officiel ne le permet pas.

M.Lefèvre demande à ce que l'imprimé soit modifié.

► **la FNSafer saisira le conseil supérieur du notariat pour explorer les possibilités de changer le CERFA afin d'y faire apparaître les ORE sur une parcelle dans le cas de préemption et de vente.**

Question : de M.Duncombe (CELRL) : Le notaire a-t-il l'obligation d'informer l'acquéreur sur les obligations ?

Réponse : de C.Le Gyuader (conseil supérieur du notariat) : le notaire n'en fait pas la même lecture. Ce n'est pas parce que c'est inscrit au bureau des hypothèques qu'il y a obligation d'informer. Pour le moment, l'obligation des notaires est l'inscription au bureau de publicité foncière. En cas de vente, les notaires doivent prévenir la SAFER de la vente mais pas nécessairement de l'ORE.

M.Lefèvre considère que cela poserait un véritable problème de préempter en Camargue et de découvrir ensuite l'existence d'une ORE

M.Duncombe estime que toutes les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) devraient mentionner la présence d'ORE.

K.Labous (FNSEA) considère que l'information devrait être assurée lors du passage d'un preneur à bail à un autre. Est-ce que le propriétaire est obligé d'informer le preneur suivant ? Question de l'articulation entre deux baux.

OC répond que le code rural précise que toute information doit être communiquée au futur preneur à bail. Le guide devra préciser ce point, le but n'est pas de prendre à défaut les preneurs. Il faudra être pédagogique sur le contenu.

► **préciser dans le guide les bonnes pratiques en matière d'information des contractants et des preneurs à bail, et rappel de la réglementation en matière d'information (contrat/mise en œuvre)**

Question : L'ORE restera-t-il un contrat de droit privé ? Est-ce que ça peut devenir un contrat de droit public ?

A priori oui, cela dépendra des acteurs.

► **préciser dans le guide la nature du contrat ORE de droit privé ou public (contrat)**

Question : l'obligation de résultats, et l'obligation de moyens seront-ils traités dans le guide ?

OC répond qu'un rapport doit être rédigé par les services de l'Etat dans 2 ans. Il devra inclure des pistes pour améliorer l'attractivité de l'outil (dont dispositifs fiscaux incitatifs).

Question : de C.Le Gyuader (conseil supérieur du notariat) : à partir de quand l'obligation devient une obligation réelle environnementale ? Quelles clauses transforment le contrat en ORE ? Par exemple, lorsqu'un notaire rédige un contrat avec interdiction de défricher, comment savoir s'il s'agit bien d'une ORE ?

OC répond que le contractant garant environnemental aidera à définir les enjeux et les obligations. Le guide apportera des exemples. L'ORE devra répondre à la finalité du contrat. Celle-ci déterminera les obligations.

Il n'est pas prévu de contrôle des ORE par l'État.

► **Préciser dans le guide les finalités des ORE, et le rôle du garant dans la définition des clauses (contrat/finalités)**

Remarque : de M.Duncombe (CELRL) : deux dispositifs sont concernés par la mise en œuvre d'ORE : la compensation environnementale, et l'ORE contractualisée à titre privé. Sur la compensation, on a une décision de l'autorité administrative. Dans ce cas, un contrôle sur le contenu et les bénéficiaires de la contractualisation, avec obligation de résultats, est assuré. Le guide sur ce sujet devra bien préciser ces points.

Pour des contrats de droit privé, K.Labous (FNSAE) fait part de l'inquiétude concernant l'obligation de mettre en œuvre des pratiques ou des cultures qui pourraient être imposées par un garant manquant d'expertise.

Question le guide va-t-il orienter vers tel ou tel type de garant ?

OC répond que le guide devra être pédagogique et précis tout en offrant la souplesse nécessaire aux initiatives.

Remarque : de M.Lefèvre : les SAFER et le CELRL sont dotés de moyens de régulation du foncier. L'absence de cadre sur le montant des ORE risque d'entraîner une dérégulation foncière. Les SAFER ont des conventions avec les conseils régionaux afin de mettre en œuvre des politiques de révision des prix pour éviter la spéculation sur le foncier agricole. Il ne faudrait pas qu'il y ait un marché parallèle qui se crée avec les ORE. Les compensations génèrent d'ores et déjà une augmentation des coûts du foncier. Actuellement, un doublement du prix du foncier agricole est constaté dans certaines zones.

VD répond qu'aux Etats-Unis, la compensation coûte beaucoup plus cher. Ça devrait être le cas en France pour obliger à éviter et réduire, plutôt que de compenser.

B.Labat précise que ce problème se pose dans le cas de la compensation uniquement. Il fait par ailleurs remarquer que les deux mécanismes fiscaux ne sont pas incitatifs, tout comme l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti qui n'est pas garantie faute de compensation par l'État.

Question : sans attendre le rapport dans 2 ans, le guide peut-il inclure une partie sur l'incitation fiscale ?

La DEB répond que le guide rappellera ces dispositifs. Les exemples alimenteront les réflexions, et les questions fiscales vont se poser au fur et à mesure. Dans le prolongement du guide, et du rapport dans 2 ans, des réflexions sont menées pour modifier le prochain projet de loi de finance.

Remarque : de Mme Hernandez-Zakkine (Agrosolutions) : ce dispositif constitue une opportunité pour un opérateur privé de travailler avec le public. On ne peut pas travailler indépendamment les uns des autres. Il y a une convention avec le MNHN, des associations, des fédérations de chasseurs pour mieux comprendre comment fonctionne le territoire. La compensation doit permettre aux agriculteurs de bénéficier d'un revenu complémentaire et pas seulement d'une compensation du service rendu. La question plus générale est de savoir comment concilier agriculture et protection de la biodiversité.

Question de K.Labous (FNSEA) : sur assiette fiscale pour exonération de la TFNB. Si un propriétaire met en place une ORE sur une petite partie de son terrain, est-ce que l'exonération portera sur tout ou partie de la propriété ?

Ce point sera analysé dans le guide.

► **analyser dans le guide la procédure de mise en œuvre des exonérations fiscales (contrat/contrepartie/rémunération)**

Conclusion par V.Dumoulin

Les échanges de cette réunion sont très utiles. Les nombreuses questions devront être approfondies et permettront d'alimenter le guide.

Il est attendu des participants qu'ils envoient des questions complémentaires et leur contribution jusque fin février. Celles-ci sont à envoyer à Olivier Cateloy (olivier.cateloy@developpement-durable.gouv.fr). Une prochaine réunion sera organisée en avril 2017 pour présenter les réponses. Un dernier point d'étape aura lieu au début de l'automne 2017, afin de présenter le projet de guide.

La présentation et le guide sera envoyé aux membres du groupe de consultation.



3) Synthèse des questions soulevées lors de la réunion et à aborder dans le guide :

Cette partie présente les questions générales à aborder (**en gras**), et des points s'y référant :

Contrat : nature juridique

- ▶ **préciser la nature juridique de l'ORE : droit réel-droit personnel-charge foncière**
- ▶ **préciser la nature du contrat ORE - droit privé ou public**
- ▶ **préciser la procédure de démembrement**

Contrat : contractant

- ▶ **préciser le rôle du garant**
- ▶ **analyser la possibilité qu'un maître d'ouvrage contractualise une ORE avec lui même (cas de filiale d'entreprise) (contrat/contractant)**
 - * un opérateur de compensation peut-il être contractant et « tiers garant » en même temps ?
- ▶ **analyser si l'État peut mettre en œuvre un contrat ORE avec des propriétaires pour ses obligations de compenser ? Si oui, quel service ou direction peut représenter l'État ?**

Contrat : finalités

- ▶ **Préciser les finalités des ORE, et le rôle du garant dans la définition des clauses**
 - * l'ORE peut-elle être attaquée (ex : remise en cause de son intérêt environnemental) ?
 - * à partir de quand une obligation intégrée dans un contrat transforme celui-ci en obligation réelle environnementale ?
 - * comment éviter qu'une action à effet positif « local » n'ait pas des conséquences négatives à un niveau plus global ? (Piste : encourager le recours à un garant ayant une vision globale des enjeux du territoire ?)
 - * comment et qui pourra s'assurer de la finalité environnementale d'une ORE ?
 - * en quoi l'ORE pourrait remplacer les réserves naturelles volontaires ?
- ▶ **analyser la complémentarité entre politiques publiques et ORE**
 - * comment s'assurer de la compatibilité technique d'une ORE avec un contrat Natura 2000 pré-existant ? Une MAEc ?
 - * identifier les avantages et inconvénients des ORE et de l'intervention foncière en zones de forte et de faible tension foncière
- ▶ **analyser l'articulation avec les dispositifs existants de protection de la ressource en eau**

Contrat : contrepartie

- ▶ **analyser dans le guide le principe de rémunération du propriétaire**
- ▶ **analyser l'articulation entre les régimes d'aides et la contrepartie financière des ORE**

Contrat : durée

- ▶ **rappeler la notion de prohibition des engagements perpétuels et les enjeux liés à la durée du contrat**
 - * L'absence de durée minimale peut-elle avoir une incidence sur l'usage et/ou l'efficacité du dispositif ?

Principe de mise en œuvre

- ▶ **identifier les principaux schémas entre contractants (maître d'ouvrages et garants)**
- ▶ **compléter les schémas types de contractualisation**

Articulation entre les différents droits

- ▶ **analyser le principe de compatibilité/conformité entre dispositions ORE et droits préalablement consentis dont le bail rural et le bail rural à clauses environnementales**
 - * doit-on parler de compatibilité ou de conformité ?
- ▶ **analyser l'articulation des ORE et des droits liés à l'exercice de la chasse (droit de chasse, droit de chasser, ACCA, communes dites de droit local)**
- ▶ **préciser les bonnes pratiques en matière d'information des contractants et des preneurs à bail, et rappeler la réglementation en matière d'information**

Fiscalité/exonérations

- ▶ **préciser le mécanisme d'exonération**

► **analyser la procédure de mise en œuvre des exonérations fiscales**

► **identifier des mécanismes fiscaux incitatifs**

* exonération sur TFNB, comment pérenniser, rendre incitatif (question pour prochaine loi de finance et rapport à produire sur dispositifs incitatifs)

* évoquer le principe du coût de la mise en place d'une ORE, notamment dans le cadre de la compensation (répercuter ce coût auprès du maître d'ouvrage détenteur d'une obligation de compenser)

ORE et circulation de l'information

► **la FNSafer saisira le conseil supérieur du notariat pour explorer les possibilités de changer le CERFA afin d'y faire apparaître les ORE sur une parcelle dans le cas de préemption et de vente.**

* est-il possible de modifier le CERFA utilisé en cas de préemption pour y faire figurer l'information ORE ?

* évoquer la problématique pour un nouveau propriétaire de découvrir une ORE suite à l'achat d'un terrain ?

* comment s'assurer que toutes les déclarations d'intention d'aliéner fassent mention de l'existence éventuelle d'une ORE sur le bien en question ?

