

---

# Protéger sans acquérir ? La privatisation discrète de la protection des espaces naturels inspirée du modèle américain des *conservation easements*

Patricia Benezech-Sarron

---

🔗 <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=751>

DOI : 10.35562/droit-public-compare.751

## Référence électronique

Patricia Benezech-Sarron, « Protéger sans acquérir ? La privatisation discrète de la protection des espaces naturels inspirée du modèle américain des *conservation easements* », *Droit Public Comparé* [En ligne], 5 | 2025, mis en ligne le 15 décembre 2025, consulté le 18 décembre 2025. URL : <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=751>

## Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

# Protéger sans acquérir ? La privatisation discrète de la protection des espaces naturels inspirée du modèle américain des *conservation easements*

Patricia Benezech-Sarron

## PLAN

---

1. Institutionnalisation de servitudes de conservation : une manifestation conceptuelle de l'externalisation patrimoniale
  - 1.1. La reconnaissance des servitudes de conservation comme zone de protection forte
  - 1.2. La valorisation fiscale des servitudes de conservation
2. Planification des servitudes de conservation : un obstacle structurel à une externalisation patrimoniale
  - 2.1. L'indépendance des législations : un frein à la reconnaissance des servitudes de conservation par le droit de l'urbanisme
  - 2.2. La mise en œuvre contractuelle des trames verte et bleue avec les ORE : un moyen d'intégrer les documents de planification

## TEXTE

---

- 1 La protection des espaces naturels se passera-t-elle demain de la maîtrise foncière publique ? L'interrogation peut sembler étonnante voire provocante lorsque l'on sait que la puissance publique a très tôt fait de l'emprise sur les choses un instrument central de sa capacité d'action. Historiquement, la maîtrise des ressources naturelles et des milieux géographiques stratégiques a été au cœur de l'affirmation de la souveraineté de l'État moderne. Le contrôle des littoraux conditionnait sa puissance maritime ; la possession des fleuves favorisait le commerce et la défense ; la préservation des forêts répondait aux besoins d'une marine en développement. D'ailleurs, les appropriations publiques environnementales persistent et sont au contraire facilitées par le recours à des mécanismes exorbitants du droit commun. Le droit de préemption environnemental est ainsi une prérogative quasi exclusive des personnes publiques<sup>1</sup>. C'est notamment le cas du droit de préemption à l'initiative des

départements (pouvoir d'initiative qui coexiste avec un certain pouvoir d'initiative du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres<sup>2</sup>) au sein des espaces naturels sensibles (ENS<sup>3</sup>), ce droit pouvant être exercé par délégation ou substitution par d'autres personnes publiques<sup>4</sup>. Dans le cadre de cette « politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non<sup>5</sup> », le département peut acquérir par voie amiable, par voie de préemption ou par voie d'expropriation des terrains sous réserve de leur ouverture au public<sup>6</sup>. Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut, quant à lui, « exproprier tous droits immobiliers<sup>7</sup> ». Cette possibilité lui est offerte alors même que le bien est inscrit en site classé, situé en zone de préemption des espaces naturels sensibles, protégé par les dispositions de la loi littorale, et classé en zone naturelle<sup>8</sup>.

- 2 Enfin, l'action foncière des personnes publiques en matière environnementale est soutenue par des dispositifs fiscaux incitatifs. Les acquisitions réalisées à cette fin bénéficient en principe, d'une exonération des droits de mutation à titre onéreux<sup>9</sup>, ce qui allège sensiblement leur coût d'enregistrement. Par ailleurs, les collectivités territoriales, notamment les départements dans le cadre de la politique des espaces naturels sensibles, peuvent mobiliser le produit de la taxe d'aménagement<sup>10</sup>, affecté en partie à l'acquisition et à la gestion de biens fonciers à vocation environnementale.
- 3 La maîtrise foncière publique des espaces naturels a ainsi toujours été soutenue, tant par des mécanismes exorbitants du droit commun que par des outils fiscaux. Elle repose sur un paradigme assez largement partagé ou à tout le moins sur un choix politique selon lequel la propriété publique, affectée ab initio à l'intérêt général, doit être privilégiée pour protéger ces espaces : « cette intense création législative, confortée par la jurisprudence, consacre donc l'idée selon laquelle l'appropriation publique des biens environnementaux constitue, en définitive, le système de protection le plus efficace<sup>11</sup> ».
- 4 Le propos pourrait alors se limiter à cette analyse. Mais à y regarder de plus près, ce modèle semble s'essouffler et cela depuis une vingtaine d'années. Les deux piliers institutionnels de protection des milieux naturels que sont le Conservatoire du littoral et la politique des espaces naturels sensibles en France souffrent de la conjoncture

économique et fiscale mais également d'un manque de volontarisme politique. Pourtant, l'objectif affiché d'atteindre 320 000 hectares acquis par le Conservatoire du littoral à l'horizon 2050<sup>12</sup> et la multiplication des ENS dans les départements plaident pour une couverture croissante du territoire par des outils publics de maîtrise foncière. Mais la réalité des chiffres des acquisitions par le Conservatoire du littoral dresse un tableau tout autre : la moyenne historique de 3 000 ha/an (période 2005-2015) est aujourd'hui divisée par deux voire davantage<sup>13</sup>. L'année 2023 est marquée par une baisse significative du rythme d'acquisition : 1 701 hectares ont été acquis en 2023, soit un recul de plus de 35 % par rapport à la moyenne historique de 3 000 hectares. Le chiffre établi pour 2024 s'élève à 1 750 hectares, confirmant la tendance<sup>14</sup>. Les raisons sont multiples et s'expliquent notamment par le plafonnement de la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel qui finance les actions du Conservatoire<sup>15</sup>, par l'augmentation des coûts du foncier sur le littoral ainsi que l'augmentation continue des charges de gestion des sites déjà acquis. Dès 2008, la Cour des comptes invitait le Conservatoire du littoral à accroître ses ressources propres via notamment le mécénat. Dans un référé du 28 janvier 2013, la Cour des comptes réitérait ses recommandations en les intensifiant, en particulier sur le volet budgétaire<sup>16</sup>. La Cour des comptes soulignait notamment « l'inadéquation entre les moyens alloués et l'objectif fixé à l'horizon 2050 d'assurer la protection de 20 % du littoral métropolitain et ultra-marin ». La Cour des comptes notait que « les objectifs d'acquisition fixés en 2005 pour la stratégie 2050 impliqueraient d'acquérir 5 200 hectares par an contre 3 000 hectares en moyenne sur la période examinée ». Elle en concluait que pour atteindre les objectifs, le Conservatoire « devrait voir ses ressources doubler, ce qui est manifestement irréaliste ». Ainsi, dès 2013 il était établi que le Conservatoire du littoral n'avait pas les moyens de ses ambitions. D'où la recommandation de la Cour des comptes de réviser sa stratégie 2050, afin d'adapter les objectifs d'acquisition foncière aux ressources financières et humaines susceptibles d'être affectées au Conservatoire du littoral.

5 Le constat s'avère encore plus préoccupant s'agissant des acquisitions foncières réalisées par les départements au titre de la politique des ENS. La part départementale de la taxe d'aménagement

constitue une ressource déterminante dans la mise en œuvre de la politique de préservation des espaces naturels. Son produit a connu une progression continue au cours des dernières décennies<sup>17</sup>.

Toutefois, cette dynamique budgétaire globale contraste avec la diminution marquée des crédits spécifiquement consacrés aux acquisitions foncières. En 2000, 21 % du produit de la taxe étaient affectés à l'achat d'E.N.S. par les départements<sup>18</sup>. Cette proportion chute à 11 % en 2011, puis à 3 % en 2015, révélant un net infléchissement des priorités d'investissement<sup>19</sup>.

- 6 La pérennité du financement des ENS apparaît d'autant plus incertaine que celui-ci repose quasi exclusivement sur le produit de la part départementale de la taxe d'aménagement. Or, cette taxe est calculée en fonction des surfaces de plancher créées lors des opérations de construction. Dans ce contexte, les objectifs nationaux de sobriété foncière et la mise en œuvre progressive de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) conduisent mécaniquement à une réduction du nombre de constructions nouvelles, et donc à une contraction prévisible de l'assiette de la taxe. Cette évolution structurelle menace à terme la capacité des départements à maintenir un niveau de financement stable en faveur de la politique ENS.
- 7 Cette tendance au désengagement de la puissance publique ne se limite pas à la maîtrise foncière publique en matière environnementale. Elle se rattache plus largement à une dynamique d'externalisation des propriétés publiques qui est « devenue le nouveau vecteur d'évolution du droit des biens des personnes publiques<sup>20</sup> ». Plus récemment encore, Caroline Chamard-Heim a ravivé l'interrogation en ces termes : « Va-t-on à nouveau vers un “État sans domaine” ?<sup>21</sup> »
- 8 Appliquée aux espaces naturels, la question initiale, protéger sans acquérir, s'impose avec une acuité renouvelée à mesure que se développent des outils permettant le contournement des acquisitions publiques environnementales. Elle entre en résonance avec la publication par le Sénat d'une note de législation comparée (Australie – Canada – États-Unis – Suisse) sur « Les outils juridiques de protection des terres privées » réalisée en janvier 2025 à la demande de la commission de l'aménagement du territoire et du

développement durable. De tels outils peuvent évidemment compléter utilement l'arsenal juridique existant mais également renouveler, voire à terme remplacer, une maîtrise foncière publique environnementale à bout de souffle.

- 9 La problématique rencontrée est la suivante : le développement d'alternatives aux acquisitions publiques environnementales serait une des manifestations modernes de l'externalisation patrimoniale pouvant conduire à une forme de privatisation en matière environnementale. Classiquement, en matière patrimoniale, l'externalisation désigne la cession au profit d'une personne privée de la propriété d'un bien public appartenant à une personne publique. Une partie de la doctrine adopte une acception très large de cette notion qui désignerait « une opération visant à céder à une personne privée la propriété ou la gestion d'un immeuble public utilisé par une personne publique, soit une opération conduisant une personne publique à exercer une activité sur un immeuble réalisé et détenu par une personne privée<sup>22</sup> ». Une telle définition apparaît néanmoins excessivement englobante au point qu'elle inclurait toute location d'un bien privé par une personne publique<sup>23</sup>. Nous nous proposons ainsi d'ajouter un critère restrictif à cette définition extensive. C'est ainsi que l'externalisation en matière patrimoniale désignerait le renoncement à la propriété publique, qui pourrait se manifester de deux manières ; soit de façon classique, par la cession à une personne privée de la propriété d'un bien public appartenant à une personne publique, soit de manière renouvelée par le choix délibéré de ne pas acquérir un bien privé lorsque des dispositifs alternatifs offrent des garanties équivalentes à celles de l'appropriation publique.
- 10 À cette fin, l'étude aura recours à des éléments de droit comparé en retenant une approche dite « micro comparative ». Elle s'appuiera en particulier sur les *conservation easements* américaines (servitudes de conservation<sup>24</sup>). Elles désignent le transfert volontaire par un propriétaire foncier d'une partie de ses droits de propriété à un organisme de conservation de protection de la nature. Elles ont été intégrées et adaptées en France en 2016 avec le mécanisme des obligations réelles environnementales<sup>25</sup>. Aux États-Unis, le déploiement de nombreuses *conservation easements* sur des terres privées a fortement influencé ces dernières, si bien qu'elles seraient devenues les *new public lands*<sup>26</sup>, c'est-à-dire les « nouvelles terres

publiques ». Les *new public lands* désigneraient une catégorie hybride de droits sur des terres privées sur lesquelles l'État fédéral ou une entité publique est propriétaire de la partie du titre qui représente une valeur écologique, le reste du titre étant entre des mains privées, davantage centré sur les utilisations économiques productives. Il s'agit en somme de protéger sans acquérir. En effet, les *conservation easements* aux États-Unis ont été déployées alors que l'on observait concomitamment un renoncement aux acquisitions publiques environnementales. Pourtant, au cours des <sup>xix<sup>e</sup></sup> et <sup>xx<sup>e</sup></sup> siècles, le gouvernement fédéral avait acquis de nombreuses terres publiques sur lesquelles il détient des droits exclusifs. Les États-Unis détiennent environ un tiers des terres du pays<sup>27</sup>. Ce mouvement d'acquisition de terres publiques a très largement ralenti, en raison notamment de l'affaiblissement du financement public<sup>28</sup>. Parallèlement, la réglementation publique relative à l'utilisation des sols a été contestée. C'est pourquoi depuis plusieurs années, les États-Unis renouvellent la protection des espaces naturels en acquérant des droits sur des propriétés privées *via* notamment les *conservation easements*<sup>29</sup>. C'est ainsi que de nombreuses servitudes de conservation sont détenues par des entités gouvernementales fédérales, étatiques, locales et régionales<sup>30</sup>. Les servitudes de conservation détenues par une entité publique couvriraient une surface de plus de 11 millions d'acres<sup>31</sup>.

- 11 La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a introduit la notion d'obligations réelles environnementales (ORE) en droit français. Elles permettent également de contourner les acquisitions publiques environnementales. Les *conservation easements* ainsi que les ORE sont, non seulement des mécanismes permettant une véritable alternative patrimoniale aux acquisitions publiques environnementales très onéreuses, mais également des mécanismes garantissant une affectation environnementale sur des biens privés délestés de la propriété publique. Dès leur introduction, elles ont d'ailleurs été présentées comme une alternative aux acquisitions foncières publiques<sup>32</sup>.
- 12 Cette étude s'inscrit dans la continuité de travaux de thèse consacrés à ce sujet, auxquels il convient de se référer pour une analyse approfondie<sup>33</sup>. Le balbutiement alors perçu lors de cette

étude semble toutefois se confirmer voire s'amplifier par l'introduction de mécanismes participant de l'institutionnalisation des ORE en tant qu'outil alternatif offrant des garanties équivalentes jugées équivalente à la maîtrise foncière publique (1). Des freins subsistent toutefois pour envisager une réelle externalisation patrimoniale et en particulier la quasi-absence d'intégration de ces outils dans les documents de planification (2).

## **1. Institutionnalisation de servitudes de conservation : une manifestation conceptuelle de l'externalisation patrimoniale**

- 13 L'institutionnalisation des servitudes de conservation se traduit par l'émergence de deux mécanismes qui se complètent : le premier permet aux biens grevés d'être qualifiés de zone de protection forte (1.1.) et d'ainsi permettre à la commune support de bénéficier d'avantages fiscaux et notamment une dotation pour aménité rurale (1.2.).

### **1.1. La reconnaissance des servitudes de conservation comme zone de protection forte**

- 14 Les *conservation easements* américaines ont largement inspiré des mécanismes plus ou moins similaires dans les pays anglo-saxons et plus récemment en Europe continentale<sup>34</sup>. Elles peuvent être définies comme un accord juridique volontaire entre un propriétaire foncier et une fiducie foncière (*land trust*) ou un organisme gouvernemental qui limite de manière permanente l'utilisation de la terre afin de la préserver. L'*Uniform Conservation Easement Act* (UCEA) a été adopté aux États-Unis en 1981<sup>35</sup>. Deux éléments caractérisent les servitudes de conservation. En premier lieu, elles bénéficient non à un fonds, mais à une personne morale. En second lieu, elles imposent soit des restrictions, soit des obligations de faire au propriétaire du fonds.



- 15 Lors des trois dernières décennies, les *conservation easements* sont devenues le moyen privilégié en matière de conservation des terres aux États-Unis au détriment d'une politique publique d'acquisition<sup>36</sup>. La *National Conservation Easement Database* (NCED), qui recense les servitudes de conservation au niveau fédéral, précise que plus de 37 millions d'acres sont protégées par 221 256 servitudes de conservation, ce qui correspond à une superficie de 14 973 368 hectares de terres protégées<sup>37</sup>. Leur déploiement est intimement lié aux nombreux avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires. Ces déductions fiscales sont conditionnées à leur perpétuité<sup>38</sup>. C'est ainsi que les servitudes de conservation ont tendance « à être plus permanentes et plus restrictives que les règlements de zonage qui varient au gré des contingences politiques<sup>39</sup> ». Mais leur reconnaissance ne repose pas uniquement sur leur déploiement. Elles bénéficient désormais d'une réelle reconnaissance institutionnelle et sont des moyens d'atteindre les objectifs de protection durable des espaces naturels au même titre que les acquisitions publiques notamment. C'est ainsi qu'aux États-Unis, dans le cadre de cette politique « 30 by 30 » (30 % de zones protégées d'ici 2030), sont reconnues et valorisées les actions volontaires de conservation menées par les propriétaires privés<sup>40</sup>. Dans ce cadre, a été mis en place un atlas américain de la conservation et de la gestion durable<sup>41</sup>, qui répertorie notamment les servitudes de gestion durable des terres<sup>42</sup>.
- 16 Les *conservation easements* ont directement inspiré les ORE codifiées à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement<sup>43</sup>. Ces dernières permettent à tout propriétaire foncier (public ou privé) de s'engager volontairement, par contrat, à protéger la biodiversité sur son terrain. Elles sont conclues avec une collectivité publique ou un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement. Les obligations réciproques sont juridiquement contraignantes, durables mais non perpétuelles (jusqu'à 99 ans) et créent des droits réels et non personnels. Elles peuvent comporter des engagements passifs (ne pas faire) et actifs (entretenir, restaurer). Elles offrent de faibles avantages fiscaux et peuvent également être utilisées comme outil de compensation écologique par les aménageurs (ORE de compensation). Elles entérinent « le mouvement de renversement philosophique observé

dans le cadre des politiques environnementales administratives<sup>44</sup> ». Leur philosophie « alternormative<sup>45</sup> » suppose en effet une « démarche ascendante et négociée<sup>46</sup> », là où la philosophie dominante était auparavant incarnée par le recours aux acquisitions publiques environnementales ou à des mesures de police contraignantes.

- 17 **Mobilisation des servitudes conservation pour atteindre les objectifs mondiaux de protection de la biodiversité** – À l'occasion de 15<sup>e</sup> conférence des Parties (COP15) à la Convention sur la diversité biologique qui s'est tenue à Montréal du 7 au 19 décembre 2022, un accord a été trouvé sur le cadre mondial de préservation de la biodiversité au travers l'adoption du « Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal<sup>47</sup> ». L'objectif général est d'enrayer et d'inverser le déclin de la biodiversité, afin de contribuer à la « vision à 2050 de vivre en harmonie avec la nature ». La cible emblématique de l'accord est d'atteindre 30 % d'aires (marines, côtières, terrestres, et d'eaux douces) protégées au niveau mondial à horizon 2030 : « Faire en sorte et permettre que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, soient effectivement conservées et gérées par le biais de systèmes d'aires protégées écologiquement représentatifs, bien reliés et gérés de manière équitable, et d'autres mesures efficaces de conservation par zone. » La précédente convention sur la biodiversité distinguait précisément les aires protégées des « autres mesures de conservation efficace par zone » en les définissant comme : « une zone géographiquement délimitée, autre qu'une aire protégée, qui est réglementée et gérée de façon à obtenir des résultats positifs et durables à long terme pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris des fonctions et services écosystémiques connexes et, le cas échéant, des valeurs culturelles, spirituelles, socioéconomiques et d'autres valeurs pertinentes localement<sup>48</sup> ». Les servitudes de conservation et leur déclinaison française, les ORE, entrent précisément dans cette catégorie et sont qualifiées « d'autres mesures de conservation efficace par zone » distinctes des aires protégées. Ces zones

permettent ainsi aux États de compter des surfaces non classées comme aires protégées pour atteindre l'objectif de 30 % d'ici 2030.

- 18 **L'intégration des ORE dans les zones de protection forte (ZPF) –**  
Dans le cadre de cette dynamique internationale et sous l'impulsion de l'Union européenne<sup>49</sup>, la loi Climat et résilience a élaboré une « stratégie nationale des aires protégées » visant « à couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées », 30 % du territoire national, métropolitain et d'outremer, et des eaux maritimes d'ici 2030, dont 10 %<sup>50</sup> en zone protection forte<sup>51</sup>.
- 19 Le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du Code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte, est venu préciser cette notion qui correspond à « une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées<sup>52</sup> ». Ces zones protégées répondent ainsi à une logique de protection renforcée.
- 20 La reconnaissance d'une zone comme ZPF peut être établie de deux manières, l'une automatique, l'autre au cas par cas. Les espaces compris dans les cœurs de parcs nationaux, les réserves naturelles, les arrêtés de protection de biotope et les réserves biologiques sont automatiquement reconnus comme des ZPF. D'autres sites peuvent être reconnus comme ZPF sur la base d'une analyse au cas par cas. La liste est longue mais figure en tête : « les sites bénéficiant d'une obligation réelle environnementale prévus par l'article L. 132-3 du code de l'environnement<sup>53</sup> ». Ces dispositions institutionnalisent un levier important de mobilisation citoyenne en faveur de la protection de la biodiversité. Ainsi, les ORE peuvent contribuer aux objectifs nationaux en matière de protection de la biodiversité<sup>54</sup>.
- 21 Cette reconnaissance n'est certes pas automatique et est soumise à 3 conditions cumulatives (conditions peu strictes et dont la conception a été qualifiée de « peu ambitieuse<sup>55</sup> »). Ces ZPF certifiées au cas par cas doivent en premier lieu ne pas faire l'objet

d'activités humaines ou le cas échéant diminuer significativement supprimer, de manière pérenne, les principales pressions sur les enjeux écologiques. En deuxième lieu, elles doivent disposer d'objectifs de protection notamment à travers un document de gestion. Enfin, elles doivent bénéficier d'un dispositif opérationnel de contrôle des réglementations ou des mesures de gestion. La certification est décidée par le préfet de région<sup>56</sup>.

22 Cette reconnaissance des ORE comme ZPF constitue une évolution significative et institutionnalise un mécanisme jusqu'alors relégué à des initiatives éparses. Cette évolution est majeure puisque, traditionnellement, seules les aires protégées par voie réglementaire étaient considérées comme des ZPF. Désormais, les biens grevés d'ORE, tout comme les sites relevant du domaine du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres au sens de l'article L. 322-9 du Code de l'environnement ou les espaces naturels sensibles prévus par l'article L. 113-8 du Code de l'urbanisme ou encore les sites du domaine foncier de l'État, sont traités de manière équivalente avec le décret du 12 avril 2022. Tous ces espaces sont désormais susceptibles d'être intégrés dans les ZPF, sous réserve de satisfaire à une procédure d'accréditation au cas par cas. Par ailleurs, il est notable, bien que symbolique, que les biens grevés d'ORE apparaissent en première position dans la liste énumérée par le décret. Pour autant, cette notion de protection forte ne crée pas une catégorie supplémentaire. Le Conseil d'État a confirmé que l'article L. 110-4 du Code de l'environnement ne définit pas un nouveau régime de protection pour les aires concernées, qui viendrait compléter les régimes de protection existants<sup>57</sup>. D'où la conclusion, un peu hâtive, que la notion de protection forte n'aurait « qu'une fonction comptable, si ce n'est cosmétique<sup>58</sup> ». C'est omettre que si la reconnaissance d'une zone comme ZPF ne crée pas de nouveau régime juridique, elle emporte cependant des incidences financières notables pour les communes concernées qui seront détaillées au point suivant.

23 Dans le contexte de l'objectif national de protection de 30 % du territoire dont 10 % en zone de protection forte, la nature du propriétaire (public ou privé) importe peu. Seule compte la mesure de protection qui pourra être intégrée indistinctement dans le calcul de l'objectif à atteindre. Dans le cadre de cette politique publique de

reconquête de la biodiversité, les acquisitions publiques environnementales ne constituent plus le seul levier d'action privilégié. Les personnes publiques peuvent recourir à une palette d'instruments juridiques jugés équivalents dont notamment les ORE, pour atteindre les objectifs définis par la stratégie nationale pour les aires protégées.

- 24 Pour un juriste français, façonné par une tradition de prééminence de l'initiative des personnes publiques dans la réalisation de l'intérêt général, cette évolution est loin d'être insignifiante. Elle revient à reconnaître et à institutionnaliser des initiatives privées matérialisées par une ORE grevant un bien privé, comme contribuant directement à un objectif de politique publique et ce de manière équivalente aux outils réglementaires traditionnels ou aux acquisitions foncières environnementales.
- 25 Cette reconnaissance institutionnelle d'initiative privée doit être mise en perspective avec leur valorisation financière et notamment la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales.

## 1.2. La valorisation fiscale des servitudes de conservation

- 26 **La faible attractivité fiscale des ORE, à la différence de leurs homologues américaines** – La faible attractivité financière des ORE est largement documentée et participe de son faible déploiement<sup>59</sup>. L'article L. 132-3 du Code de l'environnement prévoit toutefois une exonération des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière et de la contribution de sécurité immobilière. Les communes et les intercommunalités ont également la possibilité d'exonérer les biens grevés d'ORE de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB<sup>60</sup>). Seules 11 communes<sup>61</sup> auraient à ce jour voté une telle exonération, ce qui s'explique aisément par l'absence de compensation dans un contexte de baisse des dotations et l'absence d'automatisme de l'exonération (contrairement aux terrains situés dans une zone humide sous réserve d'un engagement de gestion de 5 ans<sup>62</sup>). Un premier rapport gouvernemental prévoyait de renforcer l'attractivité au travers de dispositifs fiscaux incitatifs complémentaires<sup>63</sup> mais sans que cela n'ait été suivi d'effets. Une étude souligne également la faible attractivité des ORE

et relève qu'au contraire, « les expériences étrangères de servitudes de conservation montrent que leur succès est en grande partie dû au régime fiscal qui les accompagne. En contractant une obligation réelle au profit de l'intérêt général, le propriétaire consent une double perte : il diminue, à la fois, la valeur de son terrain et les revenus qu'il peut en tirer<sup>64</sup> ».

- 27 Aux États-Unis, l'attractivité fiscale est sans commune mesure. L'article 170 (h) de l'*Internal Revenue Code* prévoit une déduction de l'impôt pouvant aller jusqu'à 50 % des revenus du donateur pendant 15 ans (100 % pour les agriculteurs et éleveurs). Plusieurs États prévoient également des crédits d'impôt sur le revenu et notamment des crédits d'impôt transférables (jusqu'à 75 % du premier don au Colorado<sup>65</sup>). Enfin, les droits de succession sont réduits à hauteur de 40 % de la valeur d'un terrain grevé d'une servitude. Le montant maximum pouvant être exclu s'élève à 500 000 dollars par succession<sup>66</sup>.

- 28 **L'émergence d'une valorisation fiscale pour les communes accueillant des ORE** – La loi de finances de 2019 avait introduit une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité<sup>67</sup>. Cette dotation avait alors été codifiée à l'article L. 2335-17 du CGCT. Elle ne concernait alors que les communes de moins de 10 000 habitants dont plus de 50 % du territoire était classé en site Natura 2000 ou comprises en tout ou partie dans un parc national ou au sein d'un parc naturel marin. La loi de finances de 2021 l'avait alors élargie aux communes de moins de 10 000 habitants comprises en tout ou partie dans un parc naturel régional<sup>68</sup>. Cette dotation ne concernait que des aires protégées par voie réglementaire<sup>69</sup>. La logique évolue avec la loi de finances de 2023<sup>70</sup> qui modifie en profondeur l'article L. 2335-17 du CGCT. La dotation est désormais dénommée dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales<sup>71</sup> et est attribuée aux communes rurales<sup>72</sup> dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée. Il est précisé que les aires protégées s'entendent au sens de l'article L. 110-4 du Code de l'environnement<sup>73</sup>. L'article R. 2335-16 du Code de l'environnement liste toutes les catégories d'aires protégées prises en compte pour l'attribution de la dotation. Les ZPF (qui pour rappel peuvent être couvertes par des ORE) sont bien mentionnées et

l'article renvoie au décret du 12 avril 2022 susmentionné. L'objectif de l'élargissement est de valoriser les services environnementaux rendus par les communes rurales à l'ensemble de la nation en termes de maintien des réservoirs de biodiversité, des puits de carbone, des paysages et tous services rendus par les écosystèmes (les aménités rurales).

- 29 Pour les ZPF (et donc notamment les ORE), l'article R. 2335-16-1 du CGCT précise que sont éligibles à la dotation les communes rurales dont le territoire comprend au moins 10 hectares en zone de protection forte au sens de l'article L. 110-4 du Code de l'environnement. Il n'est mentionné aucune exigence de contiguïté. Par ailleurs, la protection forte peut relever de plusieurs catégories. Une commune rurale pourra alors additionner toutes ses zones reconnues comme ZPF et prétendre à la dotation pour aménité rurale. C'est ainsi qu'un espace terrestre reconnu automatiquement en ZPF pourra être comptabilisé avec un autre espace terrestre soumis à un tel niveau de protection après analyse au cas par cas dont notamment les ORE. Les communes rurales sont donc incitées à accueillir des ORE sur leur territoire puisqu'elles bénéficieront ensuite d'une dotation sans que la mesure de protection ne grève le budget communal. Le calcul est intéressant pour les ZPF puisque dans ce cas le coefficient est de 2 (et de seulement 1,5 pour les zones Natura 2000 par exemple <sup>74</sup>).
- 30 Il y a là un changement de paradigme pour des espaces jusqu'alors exclus de ces mécanismes : « les espaces protégés, exclus jusqu'en 2023 du champ de la dotation, concourent également à la protection de la biodiversité et à la production et au développement d'aménités rurales <sup>75</sup> ». À la logique centrée sur les aires protégées par voie réglementaire, succède une approche plus ouverte, intégrant des formes hybrides de conservation, incluant notamment les engagements privés sous forme contractuelle.
- 31 Ces incitations financières, bien qu'encore embryonnaires, marquent une évolution majeure : l'État reconnaît désormais une valeur financière à des engagements contractuels de conservation portés par des acteurs privés, dès lors qu'ils sont juridiquement durables et écologiquement évaluables. Autrement dit, l'État pourra s'abstenir d'étendre son domaine foncier ou ses prérogatives réglementaires,

puisqu'il reconnaît et valorise des formes alternatives de conservation, juridiquement sécurisées, émanant d'initiatives privées. L'approche est désormais plus fonctionnelle qu'organique. Un terrain privé, grevé d'une ORE respectant des critères d'intégrité écologique et de durabilité, peut ainsi contribuer à des objectifs publics, être intégré dans les aires protégées et permettre des retombées budgétaires pour les communes concernées.

- 32 Il s'agit donc d'un redéploiement potentiel de l'action publique par le truchement d'outils privés, traduisant une forme de gouvernance postmoderne<sup>76</sup>, dans laquelle la puissance publique mobilise des normes privées pour atteindre ses objectifs écologiques, sans recourir nécessairement à une extension de la contrainte réglementaire ou du domaine public. La mue n'est toutefois pas achevée et subsistent de nombreux freins pour qu'advienne une réelle externalisation patrimoniale au premier chef desquels l'absence de planification de ces outils.

## **2. Planification des servitudes de conservation : un obstacle structurel à une externalisation patrimoniale**

- 33 Conformément au principe d'indépendance des législations, les ORE qui sont des outils reposant sur la liberté contractuelle, ne peuvent servir de fondement à la réglementation d'urbanisme (2.1). Leur intégration aux documents de planification est toutefois envisageable avec l'identification des trames vertes et bleues (2.2.).

### **2.1. L'indépendance des législations : un frein à la reconnaissance des servitudes de conservation par le droit de l'urbanisme**

- 34 **Retour sur le principe d'indépendance des législations** – Le principe d'indépendance des législations, souvent décrié, imprègne toujours



notre droit public<sup>77</sup>. Ce principe, interprété strictement par le Conseil d'État<sup>78</sup> implique que la législation d'urbanisme est indépendante des autres législations. Il implique notamment que les autorisations urbanisme soient délivrées « sous réserve du droit des tiers et n'a pas pour objet d'assurer le contrôle de la réglementation des servitudes de droit privé<sup>79</sup> ». L'existence d'une servitude de droit privé ne peut ainsi justifier le refus d'un permis de construire<sup>80</sup>. De la même manière, l'existence d'une ORE est sans influence sur la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Au stade de la planification, les documents d'urbanisme doivent prendre en compte et respecter de nombreux instruments sectoriels portant sur des thématiques très variées. Les ORE n'en font toutefois pas partie (bien que cela puisse être nuancé par l'identification des trames vertes et bleues et leur reconnaissance en tant que zones de protection forte).

35 L'intégration effective des servitudes de conservation dans les politiques d'aménagement du territoire supposerait la réunion de deux conditions essentielles : d'une part leur enregistrement au sein d'un registre centralisé garantissant leur traçabilité et leur accessibilité et d'autre part l'existence d'une planification ou à tout le moins d'une concertation locale préalable à leur implantation. Or, ces deux exigences restent largement absentes du régime des ORE, ce qui diffère en partie des *conservation easements* nord-américaines.

36 **Une carence institutionnelle ou l'invisibilisation des ORE : quand la France ignore ce que les États-Unis tentent de recenser** – En droit français, l'ORE fait l'objet d'un acte authentique obligatoirement publié au service de publicité foncière, conformément à l'article L. 132-3 du Code de l'environnement. Cette exigence garantit l'opposabilité aux tiers. Toutefois, aucune base de données centralisée ne recense ces engagements à l'échelle nationale, ni ne permet leur visualisation cartographique ou leur exploitation par les collectivités ou les services déconcentrés. Cette absence de registre accessible et exploitable limite l'utilité collective de ces engagements privés. L'absence de mécanisme de suivi a été soulignée à l'occasion d'une séance publique organisée au Sénat<sup>81</sup>. À ce titre, toute estimation du nombre d'ORE ainsi que du nombre d'hectares couverts s'avère délicate. À l'occasion de cette séance, il a été mentionné une estimation d'environ 200 ORE patrimoniales<sup>82</sup> et plusieurs centaines d'ORE de compensation<sup>83</sup>, tout en précisant que ces chiffres n'étaient

qu'estimatifs et certainement sous-évalués<sup>84</sup>. Les ORE patrimoniales couvriraient environ 8 à 10 000 hectares et les ORE de compensation 5 à 7 000 hectares. Au niveau européen, les réseaux de conservation volontaire existent et tentent de répertorier les outils mais sans réelle précision<sup>85</sup>. À noter également une initiative originale de recherche visant à répertorier et cartographier les ORE patrimoniales en France<sup>86</sup>.

- 37 De la même manière aux États-Unis, il existe une obligation d'enregistrer les *conservation easements* au registre foncier local<sup>87</sup>. C'est d'ailleurs une condition nécessaire à l'obtention de tout avantage fiscal<sup>88</sup>. Toutefois, de nombreux États n'ont pas de système d'enregistrement centralisé<sup>89</sup>. Ce n'est pas le cas de l'État du Maine qui, par exemple, exige l'enregistrement de toutes les servitudes de conservation au sein d'un système centralisé<sup>90</sup>. L'enregistrement comprend les comtés et villes concernés par la servitude, la date d'acquisition, le nombre d'acres grevés, le but principal de la servitude ainsi que « toute autre information jugée nécessaire par le ministère<sup>91</sup> ». D'autres États<sup>92</sup> ont créé des bases de données centrales dont la Floride<sup>93</sup>, le New Hampshire<sup>94</sup>, la Californie<sup>95</sup>, la Virginie<sup>96</sup>, le Montana<sup>97</sup> et le Massachusetts<sup>98</sup>.
- 38 À l'échelle fédérale, des bases de données comme la *National Conservation Easement Database* (NCED) compilent de façon volontaire mais croissante les servitudes environnementales, permettant leur intégration dans les stratégies de planification écologique<sup>99</sup>. Cette base de données se limite aux « informations non sensibles sur les servitudes de conservation ». Les informations sensibles sur les servitudes de conservation sont celles considérées comme telles par le propriétaire (par exemple, le nom du propriétaire et l'emplacement exact d'une servitude sur la propriété<sup>100</sup>).
- 39 **Une intégration des *conservation easements* dans la planification urbaine contrairement aux ORE** – Il n'existe aucune exigence de concertation ou de planification préalable à la conclusion des ORE<sup>101</sup>. Elles dépendent de la volonté des propriétaires qui peuvent être orientés éventuellement par les organismes bénéficiaires. Bien que le contrat ORE puisse entretenir des relations étroites avec les règles d'urbanisme<sup>102</sup>, elles ne sont pas pour autant des servitudes

d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et qui doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme conformément aux articles L. 151-43 et R. 151-51 du Code de l'urbanisme.

- 40 À l'inverse, plusieurs États américains prévoient un processus de planification publique lors de la conclusion de servitudes de conservation<sup>103</sup> et notamment le Massachusetts<sup>104</sup>, le Montana<sup>105</sup>, le Nebraska<sup>106</sup>, l'Oregon<sup>107</sup> et la Virginie<sup>108</sup>.

## **2.2. La mise en œuvre contractuelle des trames verte et bleue avec les ORE : un moyen d'intégrer les documents de planification**

- 41 La Trame verte et bleue (TVB) est un réseau d'espaces et de continuités écologiques terrestres et aquatiques contribuant à la préservation de la biodiversité<sup>109</sup>. La TVB permet d'identifier, de relier et de préserver les espaces importants pour la préservation de la biodiversité par des corridors écologiques<sup>110</sup>. Au niveau national, elle est portée par les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (ONTVB<sup>111</sup>). Les régions jouent le rôle de chef de file en matière de biodiversité<sup>112</sup>. Au niveau régional, les TVB sont intégrées au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) en Île-de-France (qui n'est pas intégré au schéma Directeur de la Région Île-de-France (SRIF) bien que ces deux documents partagent des objectifs communs<sup>113</sup>). En revanche, le schéma d'aménagement régional (SAR) pour les régions de Guadeloupe et de la Réunion, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et le Département de Mayotte<sup>114</sup> et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDuC) valent SRCE<sup>115</sup>. Pour les autres régions, le schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a intégré le SRCE<sup>116</sup>.
- 42 Le SRADDET précise les objectifs de protection et de restauration de la biodiversité fondés sur l'identification des espaces formant les trames verte et bleue et indique (dans le fascicule des règles générales de ce schéma) les actions de gestion, d'aménagement ou

d'effacement des éléments de fragmentation ainsi que les mesures conventionnelles permettant d'atteindre ces objectifs<sup>117</sup>. De la même manière, le SRCE comprend « les mesures contractuelles permettant, de façon privilégiée, d'assurer la préservation et, en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques, notamment par la limitation de l'implantation de clôtures dans le milieu naturel<sup>118</sup> ». Le SRCE doit ainsi permettre d'identifier les outils de nature contractuelle correspondant aux objectifs de la TVB, en s'appuyant sur les outils déjà mobilisés sur le territoire régional mais en proposant aussi d'autres outils adaptés<sup>119</sup>. Les TVB sont ainsi mises en œuvre « localement sur une base contractuelle en association avec les collectivités et en concertation avec les acteurs de terrain – parmi lesquels les agriculteurs qui occupent une part importante de l'espace<sup>120</sup> ». L'option contractuelle renvoie notamment aux obligations réelles environnementales, aux mesures agroenvironnementales, aux contrats Natura 2000 et aux baux environnementaux. Néanmoins, en dépit de cette prise en compte des outils contractuels dans les TVB, dans la plupart des guides traitant des TVB, les ORE apparaissent au sein des outils contractuels pour une gestion adaptée des espaces identifiés et non comme des outils de planification<sup>121</sup>.

- 43 En ce qui concerne la déclinaison territoriale des TVB, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) doit être compatible<sup>122</sup> avec les SRCE<sup>123</sup>. Toutefois, « les documents annexés au SRADDET ne bénéficient que d'une valeur indicative et ne sont pas directement opposables à leurs destinataires. Parmi eux figure notamment la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la TVB ainsi que l'atlas cartographique prévu à l'article R. 371-25 du Code de l'environnement. Cette situation préjudicie à la réalisation de l'objectif de protection de la biodiversité dans la mesure où le déploiement de la TVB repose essentiellement sur des documents cartographiques qui répertorient les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques répartis sur le territoire régional<sup>124</sup> ». Les SCoT peuvent notamment identifier dans leur document d'orientation et d'objectifs des : « zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ainsi que des zones propices à l'accueil de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation<sup>125</sup> ». Ces zones

préférentielles identifiées pourront être un lieu privilégié pour l'implantation d'ORE. Les SCoT s'imposent ensuite aux PLU/i dans un rapport de compatibilité<sup>126</sup>. À l'échelle des PLU/i, la biodiversité est également prise en compte<sup>127</sup>. Les PLU/i peuvent notamment délimiter des « secteurs prioritaires à mobiliser qui présentent un potentiel foncier majeur pour favoriser l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols » qui couvrent notamment « les zones préférentielles pour la renaturation identifiées dans le schéma de cohérence territoriale<sup>128</sup> ».

44 En dépit de ces maigres exemples, à défaut de registre national, les documents de planification peinent à intégrer les ORE. Pourtant, une contrariété peut naître entre l'affectation prévue pour la parcelle dans le contrat ORE et le règlement d'un PLU/i ou les orientations d'un SCoT. Il serait possible d'intégrer les ORE patrimoniales dans les documents graphiques et d'imaginer une zone naturelle indicée ORE. Mais un tel chantier, encore balbutiant et inachevé, imposerait de revenir en partie sur le principe de l'indépendance des législations.

45 Au terme de cette analyse, il importe de se prémunir d'un biais interprétatif fréquent, qui consiste, pour le chercheur, à appréhender toute évolution institutionnelle exclusivement à l'aune de son objet d'étude, en particulier en adoptant une démarche uniquement microcomparatiste. Car ce qui se dessine ici, relève davantage d'un mouvement émergent, encore incertain et hétérogène, que d'un changement structurel pleinement avéré. On observe ainsi, dans le champ de la protection des espaces naturels comme dans d'autres secteurs de l'action publique, une forme d'autoréflexivité de l'État français, qui semble désormais anticiper et formaliser les modalités de son propre contournement ou de son dépassement. Ce phénomène pourrait être interprété comme le signe d'un État qui, conscient de ses limites, cherche à externaliser ou à déléguer certaines fonctions qu'il n'est plus en mesure d'assumer pleinement. Cependant, le paradoxe moderne réside dans la multiplication d'instruments juridiques et financiers renouvelant les modalités de l'intervention publique, mais dont les effets concrets demeurent souvent limités. L'État français, s'inspire d'expériences étrangères et ici américaines, pour prévoir les conditions de son propre dépassement mais au moment de franchir la barre, signe un refus d'obstacle. La transposition minimale d'outils inspirés des

*conservation easements* ne saurait en effet produire, en France, les mêmes effets que dans leur contexte d'origine. La simple imitation des instruments ne garantit ni leur portée, ni leurs effets : il ne suffit pas d'avoir l'air pour avoir la chanson.

- 46 En définitive, l'approche microcomparatiste développée dans cette étude invite à une réflexion de portée plus large, relevant d'une démarche macrocomparatiste. Transposer un instrument juridique ne revient pas à transposer le modèle institutionnel et culturel dont il procède. La tradition française diffère profondément de la tradition américaine : le rôle de la puissance publique, la structuration de la société civile et la conception même de l'intérêt général constituent autant de variables décisives qu'il serait illusoire d'ignorer.
- 47 La circulation des modèles juridiques produit rarement les mêmes effets lorsqu'elle s'opère sans véritable acculturation institutionnelle. En transposant les *conservation easements* américaines sous la forme des ORE, la France a adopté l'apparence d'un modèle sans en intégrer la logique profonde. Là où le système américain repose sur une culture de la propriété privée au service de l'intérêt collectif, le modèle français demeure tributaire de la prééminence de la puissance publique et de l'intervention étatique. Cette transposition partielle révèle les limites d'une adaptation sans transformation institutionnelle. Le modèle français semble aujourd'hui dans une impasse : il n'a plus les moyens d'acquérir pour protéger, sans pour autant choisir pleinement de protéger sans acquérir.

## NOTES

---

1 P. BENEZECH-SARRON, *La protection contractuelle des sols. Contribution à l'étude des contrats affectant la propriété foncière à la protection de l'environnement*, Chambéry, PUSMB, nov. 2021, p. 83 sq.

2 C. urb., art. L. 215-2.

3 C. urb., art. L. 215-4.

4 Pour les titulaires par substitution voir C. urb., art. L. 215-5 à L. 215-8 et pour les titulaires par délégation voir art. L. 215-5 à L. 215-7.

5 C. urb., art. L. 113-8.

6 C. urb., art. L. 331-3.

7 C. env., art. L. 322-4.

8 CE, 12 avr. 1995, n° 137300, *Conservatoire espace littoral et rivages lacustres* : JurisData n° 1995-041941 ; Rec. CE 1995, p. 162.

9 CGI, art. 1040 ; art. 1041 ; art. 1042, I ; 1045 bis.

10 C. urb. art. L. 113-10.

11 Y. JÉGOUZO, « Propriété et environnement », *Defrénois*, n° 7, 15 avril 1994, p. 449.

12 Conservatoire du littoral, « Stratégie d'intervention 2015-2050 », [En ligne] < <https://www.conservatoire-du-littoral.fr/97-strategie-d-intervention-2015-2050.htm> >, consulté le 20/11/2025.

13 La surface moyenne d'acquisition par an jusqu'en 2015 était d'environ 3 000 hectares : Conservatoire du littoral, *Les chiffres clés du littoral*, 2015, [En ligne] < <https://www.conservatoire-du-littoral.fr/108-les-chiffres-cles-du-littoral-2015.htm> >, consulté le 20/11/2025. Depuis sa création en 1975, la moyenne est de 2 300 hectares acquis par an pour 13 millions d'euros.

14 L. RADISON, « Le Conservatoire du littoral ou 50 ans de protection par l'acquisition foncière », *Actu-Environnement*, n° 454, mai 2025.

15 Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

16 Cour des comptes, référé du 28 janvier 2013, n° 65737, rendu public le 4 avril 2013 sur la gestion du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) sur la période 2006 à 2011.

17 Pour l'année 2000, les recettes totales s'élevaient à 102,38 millions d'euros pour 71 départements assujettis. On observe par ailleurs une montée en puissance du montant de la taxe perçue par les départements : près de +6 % par an en moyenne sur 11 ans de 1990 à 2000 ; Rapport de l'inspection générale de l'environnement, « La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels », Affaire n° IGE/02/027, 5 mars 2003, p. 9-10. Sur la période de 2000 à 2009, le montant global de la TDENS perçue par l'ensemble des départements a plus que doublé en euros, variant de 102 millions d'euros en 2000 à 226 millions d'euros en 2009 : Rapport, « La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2012 », IGF-CGEDD, oct. 2011, p. 3. En 2011, les recettes totales pour l'ensemble des départements s'élevaient à 233 millions

d'euros et en 2015 à 271 millions d'euros : Rapport n° 17-034R, « La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR) », juillet 2017, p. 16.

18 Sachant que de 1990 à 2000 la part consacrée aux acquisitions des départements diminue de 26 % environ à moins de 16 % des dépenses totales entre le début et la fin de la période : Rapport de l'inspection générale de l'environnement, « La contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels », *op. cit.*, p. 17-18. Pour la période 2000-2009, 18 % des recettes étaient consacrées à l'acquisition d'espaces naturels et 25 % consacrées à la participation à des dépenses d'acquisition : Rapport, « La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2012 », *op. cit.*, p. 4.

19 Rapport n° 17-034R, « La gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR) », juillet 2017, p. 16, *op. cit.* Malgré cette évolution, la politique ENS a permis, depuis sa mise en place jusqu'en 2012, la protection d'environ 200 000 hectares, contre 170 000 hectares en 2009, dont 125 000 hectares acquis en pleine propriété par les départements. Sachant toutefois que selon les données transmises à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) par les départements, le total des surfaces acquises depuis 2001 ne s'élèverait qu'à 47 522 ha, *ibid.*, p. 7.

20 Dossier, « Externalisation des propriétés publiques : techniques, enjeux et résultats », JCP A, n° 17, 2012, p. 2129. Voir également E. FATÔME, « Externalisation et protection des biens affectés au service public », AJDA, 2007, p. 959.

21 C. CHAMARD-HEIM, « Va-t-on à nouveau vers un "État sans domaine" ? », *Contrats et Marchés publics* n° 6, juin 2025, repère 6, l'auteur faisant écho à un précédent article : Ph. YOLKA, « Un État sans domaine ? », AJDA, 2003, p. 1017.

22 H. (DE) GAUDEMAR, « Les propriétés publiques immobilières externalisables », JCP A, n° 2132, 30 avril 2012. Voir également E. FATÔME, « Externalisation et protection des biens affectés au service public », AJDA, 2007, p. 959.

23 Pour une vision plus restreinte de l'externalisation en matière patrimoniale, voir DEVILLERS H., *L'utilisation du bien d'autrui par une personne publique. Recherche sur le statut de personne publique locataire*, thèse dactyl., Lyon 3, 2017, § 36, l'auteur définissant alors l'externalisation patrimoniale



comme « le fait pour une personne publique de procéder à la cession d'une partie de son patrimoine pour ensuite utiliser les biens vendus ou des biens similaires sans en être propriétaire ».

24 Bien que les États-Unis soient précurseurs en la matière, les servitudes de conservation sont relativement récentes. La majorité d'entre elles ont été mises en place il y a moins de soixante ans. C'est William Whyte qui fut le premier à populariser la notion de *conservation easements* dans un but de protection des terres en 1959 : W. WHYTE, *Serving Open Space for Urban America: Conservation Easements*, Washington, DC, Urb. Land Inst., 1959, 67 p. Elles ont acquis un statut fédéral en 1981 avec l'adoption de l'*Uniform Conservation Easement Act* (UCEA).

25 C. env., art. L. 132-3.

26 J. H. DAVIDSON, « The new public lands: competing models for protecting public conservation values on privately owned lands », *op. cit.*

27 G. C. COGGINS & C. F. WILKINSON, *Federal public lands and resources law*, Saint Paul (MN), Foundation Press, 6<sup>e</sup> édition, 2007, 1184 p.

28 S. K. FAIRFAX, L. GWIN, M. A. KING, L. RAYMOND, L. A. WATT, *Buying nature: the limits of land acquisition as a conservation strategy, 1780-2004*, Cambridge (MA), The MIT Press, 2005, 360 p.

29 J. H. DAVIDSON, « The new public lands: competing models for protecting public conservation values on privately owned lands », 39 *Envtl. L. Rep. News & Analysis*, 2009, 10368.

30 K. F. SALLY *et al.*, *Buying nature: the limits of land acquisition as a conservation strategy*, Cambridge (MA), The MIT Press, 2005, 360 p. ; G. KORNGOLD, « Governmental conservation easements: a means to advance efficiency, freedom from coercion, flexibility, and democracy », 78 *Brook. L. Rev.*, 2013, p. 467 ; N. A. MCLAUGHLIN, « Amending perpetual conservation easements: a case study of the myrtle grove controversy », 40 *U. Rich. L. Rev.*, 2006, p. 1031, 1033.

31 G. KORNGOLD, « Governmental conservation easements: a means to advance efficiency, freedom from coercion, flexibility, and democracy », *op. cit.*, p. 474, soit une surface de 4 451 542 hectares.

32 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janv. 2021 : le rapport évoque l'articulation des obligations réelles environnementales avec les autres outils fonciers

concourant à la protection de la biodiversité et notamment les acquisitions foncières publiques en soulignant que « l'acquisition foncière par les collectivités publiques ou les organismes de protection de l'environnement, est efficace mais très coûteuse et dépend de l'existence d'opportunités foncières ». Voir également l'avis de la rapporteuse au sein du Rapport n° 2064, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin, fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la reconquête de la biodiversité (n° 1847) par M<sup>me</sup> Geneviève Gaillard.

33 P. BENEZECH-SARRON, *La protection contractuelle des sols. Contribution à l'étude des contrats affectant la propriété foncière à la protection de l'environnement*, op. cit.

34 Voir notamment le rapport de l'ELCN (European Private Land Conservation Network) « The Use of Conservation Easements in the European Union », 2018.

35 Uniform Conservation Easement Act (UCEA), (Last Revised or Amended in 2007), [En ligne] < [http://www.uniformlaws.org/shared/docs/conservation\\_easement/ucea\\_final\\_81%20with%2007amends.pdf](http://www.uniformlaws.org/shared/docs/conservation_easement/ucea_final_81%20with%2007amends.pdf) >, consulté le 20/11/2025. L'UCEA définit les servitudes de conservation comme un « intérêt non possessoire sur des biens immobiliers imposant des limitations ou des obligations de faire dont les objectifs peuvent inclure la conservation, la protection des valeurs naturelles ou scéniques, l'accessibilité des biens immobiliers, tout en assurant leur disponibilité pour l'agriculture, la forêt, ou l'utilisation d'espaces ouverts, la protection des ressources naturelles, le maintien ou l'amélioration de la qualité de l'air ou de l'eau, ou la préservation des aspects historiques, architecturaux, archéologiques ou culturels ».

36 G. KORNGOLD, « Solving the contentious issues of private conservation easements: promoting flexibility for the future and engaging the public land use process », *Utah L. Rev.*, 2007, p. 1039, spec. p. 1048 : « conservation easements are becoming the conservation tool of choice » ; D. P. PARKER, « Land trusts and the choice to conserve land with full ownership or conservation easements », 44 *Nat. Resources J.*, 2004, p. 488, spéc. p. 516 : précisant qu'une enquête relative aux fiducies foncières révélait que « conservation easements are becoming more prevalent relative to outright ownership ».

37 [En ligne] < <https://www.conservationeasement.us/> >, consulté le 20/11/2025. Selon la NCED, ce chiffre correspond à 60 % de toutes les

servitudes de conservation au regard des données transmises par les fiducies foncières.

38 La servitude doit être accordée perpétuellement : 26 USC § 170 (h) (2) (C) et l'objectif de conservation doit être protégé à perpétuité 26 USC § 170 (h) (5) (A).

39 Jay HOUSEAL T., « Forever a farm: the agricultural conservation easement in Pennsylvania », 94 *Dick. L. Rev.* 527, 532, 1990.

40 *Conserving and Restoring America the Beautiful*, 2021 : « Principle 6: Honor Private Property Rights and Support the Voluntary Stewardship Efforts of Private Landowners and Fishers ».

41 [En ligne] < <https://www.conservation.gov/pages/atlas-and-data> >, consulté le 20/11/2025.

42 Stewardship Land Easement Locations (USDA NRCS).

43 Sur le sujet, voir notamment : G. J. MARTIN :

- « Note relative à l'introduction en droit français d'une servitude contractuelle ou d'une obligation réelle ayant pour objet la protection de l'environnement », Proposition de la société française de droit pour l'environnement (SFDE), annexe COMOP.
- « Pour l'introduction en droit français d'une servitude conventionnelle ou d'une obligation *propter rem* de protection de l'environnement », RJE, numéro spécial, 2008, *Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature*, p. 123-131.
- « Les "biens-environnements" : une approche par les catégories juridiques », RIDE, 2015, p. 139-149.
- « La servitude contractuelle environnementale : l'histoire d'une résistance », in S. VANUXEM et C. GUIBET LAFAYE (dir.), *Repenser la propriété, un essai de politique écologique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, p. 89-98.
- « Les potentialités de l'obligation réelle environnementale », *Dr. env.*, 2016, p. 334-340.
- « Servitude environnementale », in F. ORSI, J. ROCHFELD et M. CORNU (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2021.
- « Les obligations réelles environnementales », in C. CANS et O. CIZEL (dir.), *Loi biodiversité, ce qui change en pratique*, Paris, Éditions législatives, 2017, p. 100-103.
- Voir également, N. REBOUL-MAUPIN et B. GRIMONPREZ, « Les obligations réelles environnementales : chronique d'une naissance annoncée », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 2074 ; H. BOSSE-PLATIÈRE (dir.), « L'obligation réelle environnementale :

le passage à l'acte », *Cahiers du Cridon de Lyon*, n° spécial, janv. 2020 ; L. ABGRALL, « L'obligation réelle environnementale », *RDC* n° 1, 2023, p. 199 ; A. CAYOL, « L'obligation réelle environnementale ou les potentialités environnementales du droit des contrats et du droit des biens », *LPA* n° 94, 2018, p. 98 ; W. DROSS, « L'originalité de l'obligation réelle environnementale en droit des biens », *Énergie – Environnement – Infrastructure*, n° 6, juin 2017, dossier 16 ; O. HERRNBERGER, « L'obligation réelle environnementale, le point de vue de la pratique », *Énergie – Environnement – Infrastructure*, n° 6, juin 2017, dossier 17 ; L. JANICOL, J.-CH. ROTOULLIÉ, « Les contrats mettant en œuvre l'obligation réelle environnementale conclus par les personnes publiques », *RDI* 2020, p. 496 ; M. PARMENTIER, « L'obligation réelle environnementale ou comment placer le propriétaire foncier au cœur de la reconquête de la nature ? », *Gaz. Pal.* n° 41, 22 nov. 2016, p. 66 ; B. PEIGNOT, « L'obligation réelle environnementale saisie par le statut du fermage », *Revue Agriculteurs de France*, sept.-oct. 2016, p. 18 ; O. JASPART, « L'obligation réelle environnementale : la propriété comme outil de préservation d'un bien commun », *RJE* n° 48(HS1), 2022, p. 271-278 ; B. GRIMONPREZ, « L'obligation réelle environnementale : anatomie d'un contrat », *JCP N* n° 6, 09 février 2024, p. 1026 ; É. MEILLER, A. SEGUIN, C. BERTHOL, A. URVOY, V. DESHAYES et T. PLOTTIN, « Servitude environnementale et obligation réelle environnementale », *Construction – Urbanisme* n° 7-8, juillet-août 2024, étude 7.

Voir enfin : *Obligation Réelle Environnementale (ORE) – Fiches de synthèse*, Cerema, ministère de la Transition écologique et solidaire.

44 A. TREILLARD, *L'appréhension juridique de la nature ordinaire*, thèse dactyl., Université de Limoges, 2019, p. 117.

45 N. REBOUL-MAUPIN et B. GRIMONPREZ, « Les obligations réelles environnementales : chronique d'une naissance annoncée », *op. cit.*, p. 2075.

46 *Ibid.*

47 Convention sur la diversité biologique, CBD/COP/15/L.25, 18 décembre 2022.

48 Convention sur la diversité biologique, CBD/COP/DEC/14/8, 30 novembre 2018.

49 Communication de la Commission, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies, 20 mai 2020 : COM (2020), 380 final.

50 En 2021, seuls 1,8 % des écosystèmes terrestres et marins étaient classés en aires protégées : Office français de la biodiversité, *La stratégie nationale pour les aires protégées 2030*. [En ligne] < <https://www.ofb.gouv.fr/la-strategie-nationale-pour-les-aires-protgees> >, consulté le 31/10/2025.

51 C. env., art. L. 110-4 : « I.- L'État élabore et met en œuvre, sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des autres parties prenantes, une stratégie nationale des aires protégées dont l'objectif est de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française. Ce réseau vise également la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française.

La stratégie mentionnée au premier alinéa du présent I vise à la protection de l'environnement et des paysages, à la préservation et la reconquête de la biodiversité, à la prévention et à l'atténuation des effets du dérèglement climatique ainsi qu'à la valorisation du patrimoine naturel et culturel des territoires. Elle tient compte de l'évolution du risque incendie. »

52 M. VEREL, « Une certification pour la protection forte », RJE, 47(3), 2022, p. 593-602.

53 Décret n° 2022-527 du 12 avril 2022, art. 2, II.

54 *Obligation réelle environnementale*, Fiches de synthèse, ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, Cerema, p. 5. [En ligne] < <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Vdef-03042024-Guide%20ORE-2.pdf> >, consulté le 31/10/2025.

55 M. VEREL, « Une certification pour la protection forte », *op. cit.*

56 Décret n° 2022-527 du 12 avril 2022, art. 5.

57 CE, 6 nov. 2024, n° 468106, Assoc. Bloom : JurisData n° 2024-020592.

58 L. PEYEN et R. RADIGUET, « Chronique de jurisprudence de droit de l'environnement. Décisions de juillet à décembre 2024 », JCP A n° 9, 3 mars 2025, p. 2062.

59 P. BENEZECH-SARRON, *La protection contractuelle des sols. Contribution à l'étude des contrats affectant la propriété foncière à la protection de l'environnement*, *op. cit.*, p. 344 sq.

60 CGI, art. 1394 D.

61 Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « Obligations réelles environnementales : bilan et perspective », 9 avril 2025, Sénat, salle Clémenceau.

62 CGI, art. 1395 B bis.

63 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janv. 2021.

64 Note de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, « Comment développer les Obligations réelles environnementales (ORE) en France ? », mars 2021.

65 C'est notamment le cas pour la Californie, le Maine, le Colorado, le Montana, la Virginie, New York, le Vermont, le Nouveau-Mexique, la Pennsylvanie et Massachusetts, « National Land Trust Census Report », Land Trust Alliance, 2005.

66 Section 2031(c) of the *Internal Revenue Code*.

67 Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 252.

68 Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, art. 193. L'appellation avait également évolué vers une « dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités ».

69 Bien que la gestion des sites Natura 2000 fasse une large part à l'approche contractuelle (chartes ou contrats Natura 2000, C. env. art. L. 414-3), mais toujours dans le respect du document d'objectif (DOCOB) établi en concertation avec les membres du COPIL (C. env. art. L. 414-2) et qui est approuvé unilatéralement par le seul préfet.

70 Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, art. 243.

71 Les aménités rurales sont définies dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2024 : « Les aménités rurales sont constituées par les services écosystémiques, liés aux attributs physiques, géophysiques et biologiques caractéristiques des territoires ruraux et qui créent des valeurs économiques et environnementales. Le maintien et le développement de ces aménités sont des services environnementaux rendus par les territoires ruraux au bénéfice des collectivités locales et nationale. »

72 CGCT, art. L. 2335-17, II, 1° : « En métropole, les communes rurales sont les communes caractérisées comme rurales, au sens de l'Institut national de

la statistique et des études économiques et selon les données disponibles au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de répartition. Dans les départements et les régions d'outre-mer, sont considérées comme rurales les communes de moins de 10 000 habitants. »

73 CGCT, art. L. 2335-17, II, 2<sup>o</sup>.

74 CGCT, art. R. 2335-16-2.

75 Instruction relative à la répartition de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales pour l'exercice 2024, 24-009384-D.

76 E. CARPENTIER, « Le droit de l'urbanisme postmoderne », *AJDA*, 2025, p. 326. Plus généralement, voir J. CHEVALLIER, « Vers un droit postmoderne : les transformations de la régulation juridique », *RD publ.*, 1998, p. 659 ; *L'État postmoderne*, Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Droit et société », 6<sup>e</sup> édition, 2023.

77 J.-P. LEBRETON, « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *AJDA* n<sup>o</sup> spécial, *Droit de l'urbanisme. Bilan et perspectives*, 1993, p. 20.

78 CE, 1<sup>er</sup> juill. 1959, n<sup>o</sup> 38893, *Sieur Piard* : Rec. p. 413 ; CE, 20 avr. 2005, n<sup>o</sup> 248233, *Sté Bouygues Telecom* : *JurisData* n<sup>o</sup> 2005-068430 ; *AJDA*, 2005, p. 1191, concl. Y. Aguila ; *BJDU* 5/2005, p. 115, obs. J.-Cl. Bonichot.

79 CE 10 déc. 1993, *Peix*, req. n<sup>o</sup> 115955.

80 CE 18 déc. 1974, *Consorts Israel*, req. n<sup>o</sup> 79121, *Lebon*.

81 Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « Obligations réelles environnementales : bilan et perspective », 9 avril 2025, Sénat, salle Clémenceau.

82 L'ORE patrimoniale correspond aux ORE conclues de manière volontaire, sans répondre à une obligation pesant sur un maître d'ouvrage.

83 L'ORE de compensation est prévue à l'alinéa 2 de l'article L. 132-3 du Code de l'environnement qui précise qu'un contrat ORE peut être conclu pour mettre en œuvre des mesures de compensation environnementales qui s'imposent à certains porteurs de projet dont la réalisation a des incidences négatives notables sur l'environnement et la biodiversité.

C. LEGUYADER, « L'obligation réelle environnementale et la compensation », *Cahiers du CRIDON*, n<sup>o</sup> spécial, 2020, p. 45-50.

84 Le réseau des conservatoires des espaces naturels a conclu plus de 100 ORE dont les  $\frac{3}{4}$  sont des ORE patrimoniales. Environ  $\frac{1}{4}$  des ORE ont été

conclues sur des propriétés publiques.

85 Voir European Networks for Private Land Conservation : [En ligne] < <http://enplc.eu/> >, consulté le 20/11/2025.

86 A. GUETTÉ et D. THIERRY, « Les ORE patrimoniales en France : contribution à un état des lieux national et à l'analyse de leurs dynamiques territoriales », projet tutoré du M2 Environnement, Territoire Paysage, promotion 2024-2025, de l'Université de Tours, pour le compte du comité français de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN).

87 Treas. Reg. § 1.170A-14 (g) (1). Voir également : J. PIDOT, « Conservation easement reform: as Maine goes should the nation follow? », 74 *Duke J. L. & Contemp. Probs.* 1, 2011, p. 8 ; N. A. McLAUGHLIN, « Tax-deductible conservation easements and the essential perpetuity requirements », 37 *Va. Tax Rev.*, 2017, p. 1.

88 « Conservation Easement Audit Techniques Guide », I.R.S., 24 janv. 2018, p. 12.

89 R. H. LEVIN, « A guided tour of the conservation easement enabling statutes », Land Trust Alliance, 2010.

90 Me. Rev. Stat. Ann. tit. 33, § 479-C.

91 *Ibid.*

92 Voir en particulier les systèmes du Colorado, du Maine, du Montana, du Maryland, du Massachusetts et du Vermont : A. W. MORRIS, *The changing landscape of conservation easements: public accountability & evolving oversight*, Santa Cruz, University of California, 2009, p. 79-106.

93 Une organisation à but non lucratif administrée par la *Florida State University*, le *Florida Natural Areas Inventory*, a été chargée de suivre les servitudes de conservation à l'échelle de l'État. Le système reste toutefois volontaire quant aux informations transmises. [En ligne] < <https://www.fnai.org/> >, consulté le 20/11/2025.

94 Un système de base de données, développé par l'Université du New Hampshire et connu sous le nom de NH-GRANIT, fournit au public des informations sur les servitudes de conservation par le biais d'un système d'information géographique basé sur le Web. [En ligne] < <http://www.granit.unh.edu/> >, consulté le 20/11/2025.

95 En 2006, la Californie a adopté une deuxième loi de suivi des servitudes qui a créé un registre national des servitudes de conservation. Cependant, ce registre est limité aux servitudes de conservation détenues, financées ou



requis par l'État et ne capture qu'un ensemble de données très limité : Cal. Pub. Res. Code § 5096.520. Les données du registre des servitudes de conservation de la Californie sont accessibles au public, cependant, l'accès à ces données est difficile en raison du manque complet de données spatiales permettant d'identifier ou de référencer des servitudes de conservation spécifiques : A. W. MORRIS et A. R. RISSMAN, « Public access to information on private land conservation: tracking conservation easements », *Wis. L. Rev.*, 2009, p. 1237 : « l'absence de données spatiales limite sérieusement l'utilité des données pour l'aménagement du territoire. Le fait de ne pas inclure d'informations sur les restrictions des servitudes de conservation et les efforts continus de surveillance et d'application restreint la capacité du public à savoir dans quelle mesure les valeurs de conservation sont protégées ».

96 Tout détenteur de servitude de conservation doit transmettre les données relatives à la création ou au transfert de servitudes. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas à la modification, à la surveillance ou à toute autre catégorie de mesures pertinentes concernant une servitude de conservation : Va. Code § 10.1-1012 (2011). Ces lois ne créent pas elles-mêmes un registre des servitudes de conservation, mais ont facilité la création. Le *Virginia Department of Conservation and Recreation* gère une base de données sur les terres protégées au niveau de l'État : [En ligne] < <https://www.dcr.virginia.gov/natural-heritage/clinfo> >, consulté le 20/11/2025.

97 Les détenteurs de servitudes de conservation peuvent déclarer volontairement les données sur les servitudes de conservation au *Montana Natural Heritage Program*, qui suit les servitudes de conservation dans cet État depuis 1997.

98 Au Massachusetts, les servitudes de conservation détenues par les municipalités et les comtés doivent être approuvées par le secrétaire aux affaires environnementales du Massachusetts, tandis que les autres servitudes de conservation doivent être approuvées à la fois par le secrétaire aux affaires environnementales et par l'organe directeur local (Mass. Gen. Laws ch. 184, § 32 2010). Toutefois ces lois du Massachusetts ne prescrivent pas l'enregistrement des servitudes de conservation. Néanmoins, il peut être possible de récupérer les données sur les servitudes de conservation grâce à la trace papier générée par le processus d'approbation (voir J. L. OLMSTED, « The invisible forest: conservation easement databases and the end of the clandestine conservation of natural lands », 74 *Law & Contemp. Probs.*, 2011, p. 73). De plus, bien que le

Massachusetts n'ait pas de registre obligatoire des servitudes de conservation, l'État en a un volontaire, mais il est limité aux servitudes détenues par des entités gouvernementales, [En ligne] < <https://www.mass.gov/orgs/massgis-bureau-of-geographic-information> >, consulté le 20/11/2025.

99 La NCED n'inclut toutefois pas les servitudes qui ne sont pas au format numérique : G. KORNGOLD, S. MUNTEANU, L. E. SMITH, « An empirical study of modification and termination of conservation easements: what the data suggest about appropriate legal rules », 24 N.Y.U. *Envtl. L.J.*, 2016, p. 1.

100 [En ligne] < <https://www.conservationeasement.us/> >, consulté le 20/11/2025.

101 Pour une étude portant sur la place des ORE au sein du droit de l'urbanisme, voir F. PEYTHIEUX, « L'obligation réelle environnementale et le droit de l'urbanisme », *Cahiers du CRIDON*, n° spécial, 2020, p. 39-44.

102 Construction d'aménagements nécessitant une autorisation d'urbanisme, interdiction de bâtir, de dépasser une hauteur maximale...

103 C. JOHNSON, « Perpetuating perpetuity », 31 *Utah Env'tl. L. Rev.*, 2011, p. 437.

104 Dans le Massachusetts deux procédures coexistent. Si le titulaire est une entité publique locale, l'approbation d'une autorité administrative (secrétaire aux affaires environnementales, commissaire au district métropolitain ou à l'agriculture) est requise : Mass. Ann. Laws ch. 184 § 32(a). En revanche, si le titulaire est une organisation caritative ou une fiducie foncière, l'approbation des élus locaux est également exigée : Mass. Ann. Laws ch. 184 § 32(b).

105 Dans le Montana, le titulaire doit solliciter l'avis de l'autorité de planification du comté avant enregistrement. L'avis rendu dans un délai de 90 jours est consultatif, mais vise à vérifier la compatibilité avec les documents de planification locaux : Mont. Code Ann. § 76-6-206.

106 Dans le Nebraska, toute servitude doit recevoir l'approbation de l'organisme public compétent, après consultation obligatoire de la commission d'urbanisme locale, qui dispose de 60 jours pour rendre un avis. Le projet peut être refusé s'il est incompatible avec des documents d'aménagement ou des programmes de conservation existants : Neb. Rev. Stat. Ann. § 76-2,112(3).

107 Dans l'Oregon, une concertation publique doit être organisée préalablement à l'implantation de servitudes de conservation proposées par les entités gouvernementales dans les comtés de Washington ou de Clackamas : Or. Rev. Stat. § 271.735(1), (4). En revanche, rien n'est précisé pour les servitudes acquises par des organismes privés de bienfaisance.

108 En Virginie, les organismes publics souhaitant acquérir une servitude de conservation doivent préalablement s'assurer que cette dernière est conforme au règlement de la zone concernée : Va. Code. Ann. § 10.1-1701.

109 C. env., art. L. 371-1 sq.

110 C. env., art. L. 371-1.

111 C. env., art. L. 371-2.

112 CGCT, art. L. 1111-9, II, 2<sup>o</sup>, modifié après L. n<sup>o</sup> 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : JO 28 janv. 2014.

113 *Ibid.*

114 CGCT, art. L. 4433-7 sq.

115 CGCT, art. L. 4433-7-1 pour les SAR et art. L. 4424-10 CGCT pour le PADDuC en Corse.

116 C. env., art. L. 4251-2 CGCT et L. 371-3.

117 CGCT, art. R. 4251-6 et R. 4251-11.

118 C. env., art. L. 371-3, III, d).

119 O. PELEGRIN et T. MOUGEY, *Étude sur les outils de nature contractuelle au service de la Trame verte et bleue*, COMOP Trame verte et bleue, 2010, ann. 56.

120 J. VERT et J. COLOMB, « La rémunération des services environnementaux rendus par l'agriculture », Prospective et Évaluation n<sup>o</sup> 2, mars 2009.

121 « Trame verte et bleue. Les outils pour sa mise en œuvre », cahier technique n<sup>o</sup> 91, ministère de la Transition écologique et solidaire et Agence française pour la biodiversité, 2017.

122 Pour rappel, le rapport de compatibilité est une relation de subordination moins exigeante que le rapport de conformité, mais plus exigeant que le rapport de prise en compte. Le rapport de compatibilité interdit toute contrariété entre les normes mais tolère tout de même une certaine distance entre les deux. La compatibilité permet une application

souple de la norme de référence et laisse une certaine latitude à celui à qui elle s'impose. Voir notamment J.-P. LEBRETON, « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA* 1991, p. 491 ; J.-C. BONICHOT, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeux de rôle ? », *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

123 C. urb., art. L. 131-1, 15<sup>o</sup>.

124 T. COUSSENS-BARRE, « Le SRADDET, une solution régionale pour la protection de la biodiversité ? », *JCP A*, n<sup>o</sup> 26, 1<sup>er</sup> juillet 2024, p. 2192.

125 C. urb., art. L. 141-10, 3<sup>o</sup> et R. 141-6.

126 C. urb. art. L. 131-4, 1<sup>o</sup>.

127 Le rapport de présentation des PLU régi par l'article L. 151-4 du Code de l'urbanisme se fonde sur un diagnostic prenant en considération les besoins répertoriés « notamment en matière de biodiversité ». La référence à la biodiversité disparaît ensuite des articles L. 151-5 et suivants relatifs au PADD et aux OAP du PLU. L'article L. 151-6-2 impose l'adoption d'une OAP portant sur les actions nécessaires pour mettre en valeur les continuités écologiques.

128 C. urb. art. L. 211-1-1.

## RÉSUMÉS

---

### Français

L'article analyse le recul progressif du modèle français de protection des espaces naturels fondé sur l'acquisition publique, fragilisé par la baisse des ressources et le recul des acquisitions du Conservatoire du littoral et des départements. Face à cette crise, émergent des outils alternatifs – en particulier les obligations réelles environnementales (ORE), inspirées des *conservation easements* américaines – qui permettent de protéger des terrains privés sans les acquérir. Leur institutionnalisation est toutefois limitée par la persistance de plusieurs freins dont notamment leur faible attractivité fiscale, l'absence de registre national, et le principe d'indépendance des législations qui empêche leur intégration dans la planification urbaine. L'étude montre ainsi que la France adopte les instruments américains sans en transposer la logique profonde, ce qui conduit à une situation paradoxale : l'État n'a plus les moyens d'acquérir pour protéger, mais n'assume pas pleinement une stratégie de protection sans acquisition.

## English

The article examines the gradual decline of the French model of natural area protection based on public land acquisition, a model now weakened by reduced financial resources and the decreasing number of acquisitions by the Coastal Conservancy and the départements. In response to this crisis, alternative tools have emerged—particularly Environmental Real Obligations (ORE), inspired by American conservation easements—which make it possible to protect private land without purchasing it. However, their institutionalisation remains limited due to several persistent obstacles, notably their low fiscal attractiveness, the absence of a national registry, and the principle of independence between legal regimes, which prevents their integration into urban planning. The study thus shows that France adopts American instruments without transposing their underlying logic, leading to a paradoxical situation: the State no longer has the means to acquire land in order to protect it, yet does not fully embrace a strategy of protecting without acquiring.

## INDEX

---

### Mots-clés

maîtrise foncière publique, externalisation patrimoniale, obligations réelles environnementales (ORE), conservation easements, zones de protection forte (ZPF), Dotation pour aménités rurales, espaces naturels, trame verte et bleue (TVB), indépendance des législations, conservatoire du littoral, espaces naturels sensibles (ENS)

### Keywords

Keywords

## AUTEUR

---

### Patricia Benezech-Sarron

Patricia Benezech-Sarron est maîtresse de conférences en droit public à Aix-Marseille Université. Elle est membre du Laboratoire Interdisciplinaire en Urbanisme (LIEU) et codirectrice du parcours de master « Droit de l'urbanisme et Droit de l'environnement »

IDREF : <https://www.idref.fr/188010254>