

LES PROPRIÉTAIRES PRIVÉS AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT

Elisabeth ISNER CONCI

*Présidente
Fédération Nationale de la Propriété Agricole*

L'intitulé de la conférence, « Droits de propriété et Environnement », devrait logiquement conduire à se prononcer sur le fait de savoir si le droit de propriété, individuel et réputé absolu, peut contribuer à répondre au défi que représente la protection de l'environnement ou si, bien au contraire, il constitue le suprême obstacle à l'insertion des préoccupations environnementales dans la gestion de notre territoire. La référence à l'histoire permet déjà d'illustrer la rivalité contemporaine entre la propriété et la protection des ressources naturelles, nouvelle version de la querelle entre les anciens et les modernes. Le droit de propriété a des origines plus anciennes que l'environnement et les modalités de sa protection, à peine encore admis au rang de discipline juridique autonome parce qu'encore en devenir.

Le droit de propriété constitue de ce fait une institution juridique qui constitue l'un des fondements de notre État de droit, qui peut revendiquer la solidité et la cohérence. Ses défenseurs ont donc beau jeu, et pas seulement pour ce motif d'antériorité, d'affirmer que le droit de propriété constitue une valeur supérieure dans notre société qui doit plier à ses exigences les nouveaux rameaux du droit. Et pourtant, une telle affirmation de principe si elle demeure vraie en théorie porte en elle la confirmation de la fragilisation du droit de propriété. L'intitulé général de notre conférence en constitue la première preuve : en effet, pourquoi opposer protection de l'environnement et propriété ?

Pourquoi affubler d'un « S » en apparence choquant le mot droit si ce n'est parce que propriété et environnement se disputent cette prééminence ou plus précisément parce qu'à nouveau l'apparition d'une nouvelle exigence collective pose la question du caractère réputé absolu et purement personnel du droit de propriété ? L'idée selon laquelle le droit de propriété s'opposerait par nature à la satisfaction de l'intérêt général n'est pas nouvelle. Son corollaire inévitable ne pouvait qu'être le grignotage des avantages attachés à la propriété et leur transfert au profit de la collectivité. Dès lors la protection de l'environnement ne pourrait atteindre l'efficacité que dans l'action publique, exercée au nom de l'intérêt général par son mandataire, l'État. Mais ici encore, l'organisation de notre conférence n'est-elle pas la preuve que cette solution a atteint ses limites ? Pourquoi en effet laisser entendre que les propriétaires pourraient jouer un rôle dans la protection de l'environnement si ce n'est parce que confusément a été ressentie la nécessité de renforcer cette protection en y introduisant d'autres acteurs, d'autres relais que le

seul soutien de l'intérêt général et de l'État ? Le droit de propriété aurait-il tellement évolué qu'il disposerait de vertus hier inconnues pour être ainsi appelé à la rescousse ? Ou bien, au contraire, les notions d'environnement et de protection des ressources naturelles ne seraient-elles que des fonctions traditionnellement dévolues à la propriété ?

Evolution du droit de propriété ou retour au giron originel, sans doute y a-t-il un peu des deux à la fois. Evolution du droit de propriété car la conception qui prédomine aujourd'hui repose pour une large part sur des fictions historiques, économiques et politiques qui trouvent leur origine dans les lectures erronées successives de la définition du droit de propriété. Retour aux sources car la propriété confond sur une seule tête intérêt privé et intérêt général.

I. — LE DROIT DE PROPRIÉTÉ INDIVIDUEL : DES FONCTIONS SOCIALES ESSENTIELLES LONGTEMPS FALSIFIÉES

Le droit de propriété tel que nous le connaissons est né en 1789. C'est cette année-là qu'est définitivement adoptée la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dont l'article 17 proclame le droit de propriété inviolable et sacré. Puis le code Napoléon dans son article 544 affirme que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la façon la plus absolue ». un droit qui ainsi défini, sera rapidement perçu comme un véritable privilège. Historiquement, cette définition n'avait d'autre but que d'empêcher à tout jamais le retour de la féodalité. Mais elle est aussi à l'origine de la supercherie qui tend à laisser croire que le propriétaire peut s'opposer à l'intérêt général.

Ainsi est née la mystique de l'omnipotence du propriétaire, celle de l'intérêt d'un seul pouvant faire obstacle à la satisfaction des intérêts du plus grand nombre. Aussi, de la liberté de détenir le sol et de la liberté de le cultiver, on aura paradoxalement abouti à la dictature du privilège d'un seul sur l'intérêt de tous. Les premiers résultats de cette falsification ne se feront pas attendre et le foncier, alors le bien convoité entre tous, sera bien l'objet sur lequel s'affirmera en priorité la prééminence de la volonté collective et impersonnelle sur la gestion libre, individuelle et responsable. D'autant plus que notre pays gardera longtemps — et l'a-t-il perdu ? — une tradition rurale et agricole marquée.

Le droit de propriété appliqué à la terre n'a pourtant pas failli à l'obligation sociale qui lui était impartie. Il devait permettre la mise en valeur de la terre de la façon la plus rationnelle et économique possible afin de satisfaire les besoins de la collectivité : livrer les denrées alimentaires de qualité en quantité. La satisfaction des objectifs personnels du propriétaire concourrait ainsi à la réalisation d'un objectif plus général : l'enrichissement d'un seul participait de la satisfaction des besoins de la collectivité. Une collusion d'autant plus aisée que la technique et les technologies ne permettaient pas à l'homme de porter irrémédiablement atteinte à ce qu'il considérait encore comme une ressource inépuisable : l'environnement, la faune, la flore, l'eau, etc. ; Seveso n'était encore qu'un village rural parmi d'autres. Mais cette référence sociale ancienne s'est peu à peu modifiée au fur et à mesure que la mission qui lui était impartie se réalisait.

Jusqu'alors envisagée comme l'un des éléments principal et nécessaire de l'acte de production, support d'une activité économique vitale, la terre s'est peu à peu

fondue dans un ensemble plus vaste, la nature, l'environnement. L'évolution a coïncidé avec la prise de conscience du caractère limité de certaines ressources, de l'irréversibilité de certaines dégradations. Dès lors, la fonction attribuée au droit de propriété devait évoluer en étroite relation avec les attentes de la société. Mais cette évolution n'a pas eu lieu. Toutes nos réglementations demeurent orientées vers l'exploitation économique maximale de la terre. Les propriétaires, qui en sont les otages, sont ainsi devenus des boucs émissaires. Le droit de propriété et son corollaire, la recherche de l'optimum économique immédiat, apparaît pour certains désormais comme l'ennemi d'une gestion patrimoniale et respectueuse des ressources naturelles.

A entendre les multiples défenseurs de cette thèse, et notamment ceux qui estiment bien à tort représenter l'ensemble de l'opinion parce qu'appointés par l'État, la rupture entre le droit de propriété et l'intérêt général serait consommée. Désormais, la satisfaction des besoins ou des aspirations collectives imposerait l'exclusion de tout mécanisme d'appropriation privée. Gestion économique et patrimoniale, gestion individuelle et gestion collective seraient irréductiblement adversaires. Or, rien n'est plus faux : une étude objective du droit de propriété et de la fonction qu'il assume dans la société le démontre aisément.

Le droit de propriété est en effet un droit absolu « pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les règlements ». Le droit de propriété et son exercice s'inscrit donc ainsi nécessairement dans un cadre collectif, l'intérêt général protégé par les règlements. Qu'on le veuille ou non, le droit de propriété participe déjà dans ces conditions à la protection de l'environnement en subissant les contraintes légales instaurées en faveur de l'environnement. Un rôle passif certes mais néanmoins réel qui relativise l'opinion qui présente la propriété comme l'ennemi des ressources naturelles.

Il joue également un rôle de plus en plus actif dans la diffusion des préoccupations environnementales. En effet, désormais, la protection de l'environnement constitue l'une des valeurs communément admises au sein de notre société. Les propriétaires, comme tous nos concitoyens, sont de plus en plus attentifs à la nécessité de préserver les éléments naturels. Le droit de propriété peut être dans ces conditions le support juridique permettant à chaque citoyen de mettre en œuvre des mesures de protection dans le cadre de la gestion quotidienne de ses biens.

Les propriétaires savent parfaitement qu'ils reçoivent un bien — que celui-ci soit acquis ou reçu à titre gratuit — des générations précédentes et qu'ils ont pour mission au cours de leur période de détention de l'améliorer pour le transmettre. Leur gestion doit donc intégrer la durée en ce qu'ils doivent discerner ce qui sur une longue période constituera une amélioration. Une amélioration dont l'existence conditionnera la valeur du bien.

Enfin, le droit de propriété est l'école de la responsabilité. Est-il utile de rappeler le célèbre aphorisme d'Aristote : « l'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui lui est commun ». Sans citer à nouveau les ravages du collectivisme d'État dans les pays de l'Est, il n'y a qu'à puiser des exemples concrets en France même : les gestionnaires d'immeubles collectifs vous diront tous qu'il est difficile d'obtenir le respect des parties communes, quel que soit le standing des parties privatives.

Les propriétés publiques (parcs, littoral, forêts) illustrent aussi le peu de respect du public pour des biens dont il n'a pas en définitive la responsabilité de la gestion mais seulement un droit de jouissance. Ainsi, le droit de propriété pourrait être le suprême rempart contre les atteintes portées à l'environnement dictées par les

choix économiques, la spéculation liée à l'évolution des marchés, ou plus simplement par l'ignorance de l'importance de la protection des ressources naturelles.

Et pourtant tel n'est pas le cas, ou plutôt, cette fonction du droit de propriété demeure peu connue, peu pratiquée dans les faits et même sévèrement contestée. Au lieu de condamner d'avance la propriété sur la base de son évolution historique, il convient au contraire de s'arrêter sur les motifs de cette inefficacité actuelle et sur les modifications à apporter pour que cette fonction s'exerce à nouveau.

II. — LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ CONJUGUE INTÉRÊT PARTICULIER ET INTÉRÊT GÉNÉRAL

Historiquement, notre système juridique a organisé la protection de l'environnement autour du droit de propriété. Cela demeure vrai même si des restrictions de plus en plus importantes quant à l'exercice des attributs habituels du droit de propriété ont conduit à sa dénaturation. Il importe de rappeler que ce droit tel Janus, a deux visages : il donne des prérogatives à son titulaire mais il permet aussi à ce dernier d'imposer certaines obligations à des tiers. Ainsi, si l'article 544 du code civil dispose que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue », il permet aussi de s'opposer à tout ce qui troublerait cette jouissance. Est ainsi établi le droit de protéger sa propriété. Mais cette protection ne peut jouer qu'en présence d'une faute d'un tiers, telle que l'inobservation d'un règlement, l'imprudence ou la négligence. Aussi, au début du siècle, la Cour de cassation admit qu'un propriétaire pouvait par simple exercice de son droit, et sans intention malveillante ou imprudence, donc sans faute, engager sa responsabilité vis-à-vis des tiers, dès lors qu'il troublait de manière anormale l'environnement de ses voisins.

Certains auteurs allaient dès lors conclure que derrière cette notion s'en dissimule une autre d'inspiration écologique ; celle du droit des individus à la tranquillité de leur cadre de vie, d'un droit essentiel de la personne humaine « à assurer ce que l'on croit appeler la qualité de la vie » et que l'on peut qualifier plus généralement de droit à l'environnement. Mais cette protection, en dehors de toute faute, a très vite essuyé le reproche d'être trop limitée : d'une part elle ne sanctionne que les désordres graves de voisinage, (les troubles anormaux), d'autre part et surtout, elle ne sanctionne que les troubles apportés au voisinage, donc à l'occupation humaine. Elle ne peut être appliquée sur les espaces inhabités.

De ce fait, son champ d'application demeure en réalité beaucoup plus restrictif que la notion contemporaine d'environnement qui englobe la totalité du patrimoine et du milieu naturel. Ainsi, illustrons ces limites en précisant que puisque seule l'atteinte au droit des propriétaires peut faire l'objet d'actions en justice, la pollution des biens environnementaux (sols, arbres, etc.) ne peut être sanctionnée si ceux-ci sont la propriété exclusive de l'auteur de la pollution.

Dès lors, il a fallu faire appel au droit public : sont ainsi apparues les servitudes de débroussaillage, l'obligation de reboisement après incendie, etc. et les possibilités de faire réaliser les travaux en cause par l'autorité publique en cas de défaillance du propriétaire privé. Mais lorsqu'il s'agit moins de contraindre à réaliser des travaux qu'à gérer l'environnement, le seul recours reste l'expropriation des terrains concernés. C'est l'aveu même des limites du statut de la propriété privée

au regard des obligations de gestion écologique du territoire. Pourtant, l'expropriant ne devient-il pas lui-même propriétaire ?

Pourquoi un simple changement dans la personne du propriétaire permettrait-il une protection accrue de l'environnement ? Ce n'est pas le mécanisme du droit de propriété qui est ici en cause, mais la personne titulaire du droit. Il est alors possible d'affirmer que les effets positifs du droit de propriété sont peu nombreux parce que notre système juridique l'a privé petit à petit des moyens lui permettant de remplir sa fonction en privilégiant l'action publique.

Et pourtant, le droit de propriété a été aussi un contrepoids efficace à l'usage collectif intensif pouvant aboutir à la destruction. Les dispositions adoptées sur certaines îles en matière d'urbanisme sont là pour le rappeler (architecture sur l'île de Ré par exemple). L'action des propriétaires contre les abus du remembrement peut fournir un autre exemple d'une réaction des propriétaires contre le diktat de la seule logique économique mal comprise. Il apparaît donc nécessaire de redonner aux propriétaires privés la possibilité d'adhérer à l'objectif de protection de l'environnement qui figure dans la réglementation, car ils peuvent remplir les mêmes fonctions que les propriétaires publics.

La gestion des espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, font partie du patrimoine commun de la Nation. Leur protection et leur gestion sont d'intérêt général. En outre, « il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement. Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences ». Les propriétaires y sont prêts à la double condition que le respect de leur devoir soit reconnu tant par les pouvoirs publics que par les tiers, et que leurs efforts puissent être défendus contre des droits concurrents.

Sur le plan pratique, si l'on veut que le principe figurant à l'article L. 200-2 ci-dessus rappelé soit défendu par chaque propriétaire, plusieurs préalables sont nécessaires. Il faut d'abord restaurer la hiérarchie des droits et obligations. A quoi cela sert-il en effet d'afficher que la protection de l'environnement est d'intérêt général et que chacun est tenu de s'y conformer si dans le même temps, une multitude de textes offrent la possibilité d'échapper à cette obligation ?

Cette restauration ou plutôt cette reconstruction d'une hiérarchie claire et cohérente entre différents principes d'intérêt général affirmée, il faut ensuite désigner des responsables clairement identifiés, disposant des moyens juridiques nécessaires et suffisants pour assumer leurs obligations et les faire respecter, et susceptibles d'être sanctionnés en cas de défaillance.

Cette cohérence retrouvée, il faut ensuite donner un contenu concret à la protection de l'environnement. Pour pouvoir gérer sa propriété en bon père de famille sur le plan de l'environnement, encore faut-il pouvoir définir ce qu'est cette bonne gestion et sur quels éléments caractéristiques elle doit s'exercer. Or, une telle définition apparaît pour le moment difficile.

En résumé, pour assurer une protection plus efficace de l'environnement au travers du droit de propriété, il faut identifier les éléments composant cet environnement, désigner un responsable de leur gestion, sanctionner les atteintes portées au résultat de cette gestion par les mauvais gestionnaires.

De quel outil dispose-t-on pour atteindre ce résultat ? Seul le contrat paraît offrir la souplesse et la simplicité nécessaires. L'affichage clair des engagements de gestion retenus par le propriétaire dans un contrat permettrait de les rendre opposables aux tiers quels qu'ils soient. Bien sûr des textes existent, mais ils ne sont mis en œuvre que par les autorités publiques et ne portent le plus souvent que sur des

zones à statut particulier et à propriétaire particulier. Ils privilégient l'action collective, marginalisant la démarche individuelle. Pourquoi le contrat ne permettrait-il pas d'ériger chaque propriété privée en zone à caractère particulier, l'identité environnementale de chacune étant définie et élaborée par les propriétaires eux-mêmes ? Chaque parcelle serait ainsi couverte par des prescriptions contractuelles, adoptées au nom de l'intérêt général et dont le propriétaire serait le gestionnaire particulier.

Solution étonnante ? Certainement si on la compare avec notre droit positif actuel qui ne connaît qu'une séparation tranchée entre le droit privé et le droit public, entre l'intérêt particulier et l'intérêt collectif ou général. Solution utopique ? Non si l'on prend la peine d'étudier le régime des droits de propriété existant avant la Révolution française. La coexistence de plusieurs droits de propriété sur un même bien était courante et parfaitement organisée.

Mandataire de l'intérêt général pendant la durée de sa possession, voilà quel doit être le rôle du propriétaire privé au regard du défi que constitue la protection de l'environnement pour les générations futures.

Elisabeth ISNER-CONCI