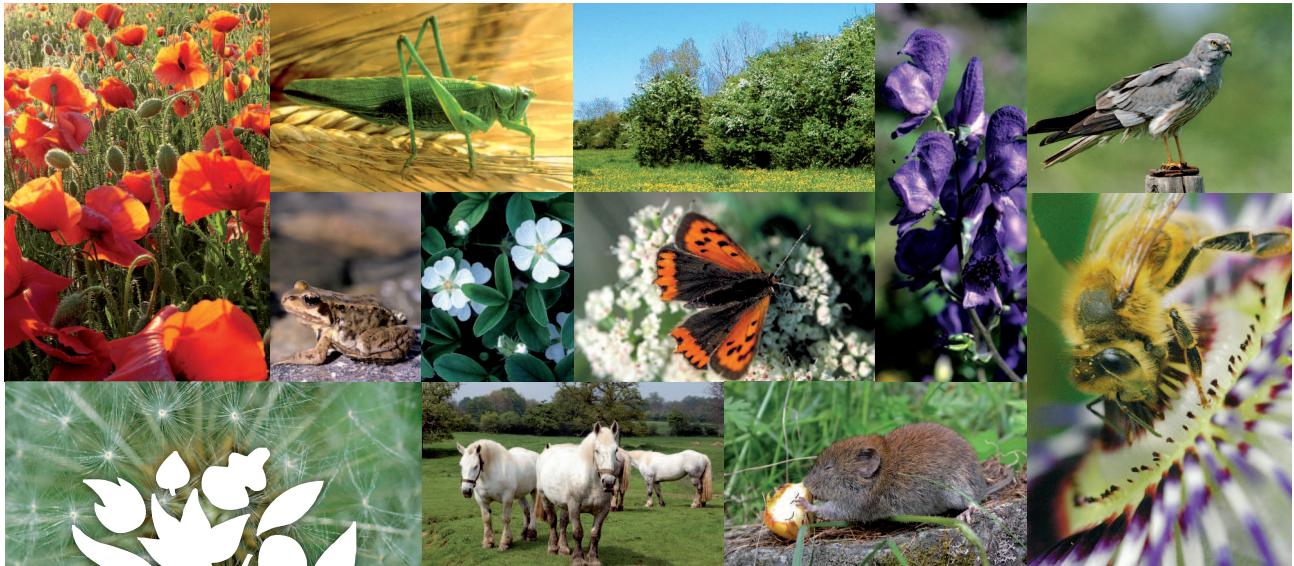


ACTES DES JOURNÉES ANNIVERSAIRE DE LA LOI
DU 10 JUILLET 1976 SUR LA PROTECTION DE LA NATURE



1976 – 2006

30 ans

de protection de la nature,
bilan et perspectives



Organisateurs des manifestations

12 octobre 2006

Journée d'étude de la Société française pour le Droit de l'Environnement

Société française pour le Droit de l'Environnement



Université Robert Schuman
11, Avenue du Maréchal Juin – BP 68
F-67046 STRASBOURG CEDEX

Contact : Laurence RENARD laurence.renard@urs.u-strasbg.fr

www.sfd-e.u-strasbg.fr



Centre de Droit de l'Environnement de Strasbourg
Société française pour le Droit de l'Environnement

11, Avenue du Maréchal Juin – BP 68
F-67046 STRASBOURG CEDEX

Contact : cdenv@urs.u-strasbg.fr

<http://s141276.onlinewebsite.fr>

14 novembre 2006

Journée anniversaire des trente ans de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature

Ministère de l'Énergie, du Développement

et de l'Aménagement durables

20, Avenue de Ségur

F-75302 PARIS 07 SP

Contact : Henri JAFFEUX henri.jaffeux@ecologie.gouv.fr

www.ecologie.gouv.fr

15 novembre 2006

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Une initiative de

MARIE BLANDIN, *sénatrice du Nord*

JEAN-FRANÇOIS LE GRAND, *sénateur de la Manche*

HUBERT REEVES, *président de la Ligue ROC*

Sous le haut patronage de CHRISTIAN PONCELET, *Président du Sénat*



Ligue ROC

26, Rue Pascal

F-75005 PARIS

Contact : Christophe AUBEL roc-paris@roc.asso.fr

www.roc.asso.fr

La vidéo projetée le 15 novembre 2006 avec les interventions de cinq ministres de l'environnement ou de l'écologie est disponible sur les sites www.biodevsite2007.org et www.ecologie.gouv.fr

Construire l'avenir sur des fondations solides

1976 : une date mémorable.

La loi du 10 juillet 1976*, sur la protection de la nature, reconnaît d'intérêt général la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques et la protection des ressources naturelles. Les juristes s'accordent aujourd'hui à la considérer comme étant l'acte fondateur du droit français de l'environnement.

La loi innove en définissant un statut général de protection des espèces de la flore et de la faune sauvages, ou encore en annonçant un droit pour les animaux domestiques ou détenus en captivité.

Elle innove aussi en introduisant l'obligation de réaliser des études d'impact, auxquelles elle soumet la plupart des projets d'aménagement ; elle reconnaît le rôle des associations de protection de la nature en permettant leur agrément, lequel leur donnera la possibilité d'ester en justice.

Enfin, elle assure une rénovation complète du statut des réserves naturelles.

Quelle avancée que cette loi !

Les journées anniversaire organisées par la Société Française pour le Droit de l'Environnement d'une part, et le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable d'autre part, ont permis de mesurer la portée de ces acquis, mais aussi de mettre en évidence les manques.

Car force est de constater que la loi de 1976, toute fondatrice qu'elle soit, ne suffit pas ou ne suffit plus. L'érosion de la biodiversité se poursuit.

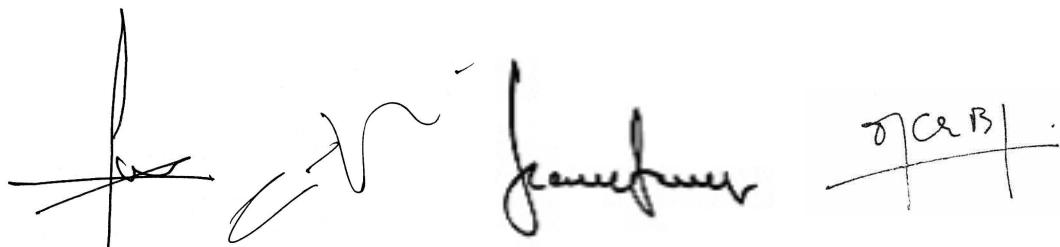
* Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, publiée au JO du 13 juillet 1976.

30 ans après : une nouvelle ambition.

Les scientifiques n'ont de cesse d'alerter sur cette érosion de la biodiversité et l'Union européenne s'est fixée comme objectif de la stopper d'ici 2010... Il y a urgence à se mobiliser en faveur de notre patrimoine naturel, à l'échelle de l'ensemble du territoire comme à l'échelle de la planète. Mais c'est aussi la nature de proximité qu'il faut protéger.

Une pierre de taille fut posée en 1976. Et les pierres n'ont pas manqué. Mais voilà qu'il faut renforcer la construction. Une autre pierre d'angle est à tailler. Et cet objectif doit être celui de tous. Les Assises « Ensemble pour la biodiversité » organisées le 16 novembre 2006 au Sénat ont montré que les bonnes volontés ne manquent pas et que les tailleurs de pierre peuvent s'unir pour continuer cette construction.

Nous souhaitons que la publication des actes de ces trois événements marque un moment clef de la mobilisation générale. (*)



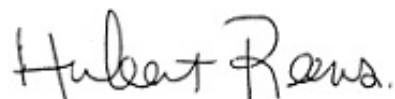
Jean - Marc Michel - Guillaume Sainteny
directeur de la Nature et des Paysages
directeur des Études Économiques et de
l'Évaluation Environnementale
Ministère de l'Écologie, du Développement
et de l'Aménagement durables

Jean-François Le Grand
Sénateur de la Manche

Marie Blandin
Sénatrice du Nord



Philippe Billet
Président de la Société française
pour le droit de l'environnement



Hubert Reeves
Président de la Ligue ROC

(*) À cet égard puisse le Grenelle « Environnement » initier, comme la loi de 1976, des idées et une volonté nouvelle en faveur de la biodiversité.

■ 12 octobre 2006 ■
■ Maison de la Région Alsace à Strasbourg ■

Journée d'étude
30 ans de protection de la nature,
30^{ème} anniversaire de la loi du 10 juillet 1976



Sous la direction de
MARIE-PIERRE CAMPROUX-DUFFRÈNE et MICHEL DUROUSSEAU

Société française pour le Droit de l'Environnement
en liaison avec France Nature Environnement



SFDE, le 12 octobre 2006

Publication des Actes de la journée du 12 octobre 2006

COLLECTIONS DE L'UNIVERSITÉ ROBERT SCHUMAN

CENTRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

URS

LA PROTECTION DE LA NATURE

30 ANS APRÈS LA LOI DU 10 JUILLET 1976

*Sous la direction de
Marie-Pierre Camproux-Duffrène
et Michel Durousseau*

PRESSES UNIVERSITAIRES DE STRASBOURG
2007



Copyright Presses Universitaires de Strasbourg – *ISBN : 978-2-86820-345-8*

Avant-propos

MICHEL DUROUSSEAU

Vice-président de la Société Française pour le Droit de l'Environnement

La question de savoir si la protection de la nature est nécessaire ou non n'est plus guère discutée dans son principe tant elle ressemble à une évidence du XXI^e siècle et ce à l'échelle de la planète. Sa mise en œuvre dans les faits est cependant moins évidente. Thématique transversale qui est censée transcender les clivages, la protection de la nature a été érigée en principe d'intérêt général par la loi du 10 juillet 1976. Ce texte fonde ou refonde les instruments spécifiques de conservation des espèces et des milieux comme les réserves naturelles et le statut des espèces protégées de la flore et de la faune. La loi introduit les études d'impact en droit français et reconnaît aux associations un rôle déterminant en matière de protection de la nature. Elle confère également un statut protecteur à l'animal, défini comme étant un «être sensible».

Dès lors, pourquoi évoquer le trentième anniversaire d'un texte fameux? Son acte de décès a d'ores et déjà été rédigé. En effet, la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature n'existe plus en tant que telle, puisque la codification de l'environnement a formellement abrogé un texte dont les dispositions sont reprises dans la partie législative du Code de l'environnement. Le travail de mémoire dû à l'égard d'un texte fondateur avait déjà été engagé lors du colloque que la Société Française pour le Droit de l'Environnement avait consacré en 1996 aux 20 ans de la loi. Récemment, dans un brillant article paru dans la *Lettre du Hérisson* n° 223, Jean-Pierre Raffin, Président d'honneur de France Nature Environnement, revient sur la genèse d'un texte fondateur. Il rappelle utilement la longue gestation d'une loi qui décidément gênait beaucoup de monde et la véritable course d'obstacles qu'il fallut surmonter jusqu'à son vote, à l'unanimité, au Parlement, faire suffisamment rare pour être souligné. La réponse à la question posée tient sans doute à ce que la loi du 10 juillet 1976 constitue un socle législatif, dont les dispositions, même éclatées par les effets mécaniques de la codification, offrent une saisissante cohérence.

Quatre étapes structurent la journée d'étude et les interventions qui vont suivre. Dans un premier temps, une approche globalisante mettra en lumière l'évolution historique de la protection implicite à la protection intégrée, les interrogations au regard des principes posés par la loi ainsi que les silences de la loi du 10 juillet 1976. Une deuxième étape sera consacrée à la protection des espèces et des milieux naturels ainsi qu'au statut de l'animal. Dans un troisième temps, les outils juridiques spéciaux pour la protection de la nature et les prérogatives des associations seront examinés. Enfin, une table ronde consacrée aux perspectives pour la protection de la nature et ses acteurs clôturera nos travaux.

SFDE, le 12 octobre 2006

Il nous est particulièrement agréable de consacrer une journée à l'étude de cette grande loi environnementale ici à Strasbourg. En effet, Strasbourg et son université constituent en quelque sorte le berceau du droit de l'environnement puisque le premier enseignement spécialisé y fut créé en 1975 par le professeur Michel Prieur – avec le professeur Alexandre Kiss qui nous fait l'honneur et le plaisir d'être parmi nous et que je salue tout particulièrement – au sein d'un DESS « Droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire» devenu le Master 2 « Droit de l'environnement et des risques» de l'Université Robert Schuman. La même année les fondateurs du DESS créèrent le Centre du droit de l'environnement, unité de recherche commune à l'Université Robert Schumann et au CNRS. Aujourd'hui, la 31^e promotion 2006-2007 des étudiants du Master 2 est présente, au grand complet, rejoints par les étudiants de l'Université de Haute Alsace, nous en sommes très heureux. Déjà en 2003, le colloque annuel de la SFDE s'était tenu à Strasbourg, à l'ENA, sur le thème «environnement et santé». Il avait bénéficié du concours actif du Centre du droit de l'environnement de l'Université Robert Schumann et du soutien de la Ville de Strasbourg.

En associant Philippe Billet, Président de la SFDE, je voudrais saluer chaleureusement les personnalités et remercier les partenaires qui nous ont apporté leur soutien:

- Adrien Zeller, Président du Conseil régional d'Alsace, Vice-président de l'Assemblée des Régions de France, pour cet accueil dans le bel hémicycle du Conseil régional ainsi que le Directeur du Cabinet, Alphonse Muller
- Fabienne Keller, Sénateur Maire de Strasbourg, qui va nous faire l'honneur d'intervenir tout à l'heure
- Dr Hugues Geiger, Adjoint au Maire de Strasbourg chargé de l'environnement, toujours attentif à nos travaux scientifiques
- Marie-Pierre Camproux, Directrice du Centre du Droit de l'Environnement de Strasbourg et Florence Benoît-Rohmer, Présidente de l'Université Robert Schuman
- Henri Jaffeu, chargé de mission à la Direction de la Nature et des Paysages, et Denis Delcour, Directeur régional de l'environnement, représentant Mme Nelly Olin, Ministre de l'Écologie et du Développement durable
- Thierry Gless, Délégué régional du Groupe Gaz de France
- François Letourneux, Président du Comité français pour l'UICN
- Frédéric Deck, Administrateur, représentant Sébastien Genest, Président de France Nature Environnement.

Nos remerciements vont aussi à notre collaboratrice Laurence Renard pour l'organisation de la journée d'étude et aux étudiants du Master 2 « Droit de l'environnement et des risques» pour leur appui logistique.

Je vais maintenant donner la parole à M. Denis Delcour, Directeur régional de l'Environnement, représentant Mme la Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable, qui n'a pu se joindre à nous, et à Mme Fabienne Keller, Sénateur-Maire de Strasbourg, et auteur d'un récent rapport sénatorial remarqué sur l'application – perfectible – des directives européennes sur l'environnement en France.

DENIS DELCOUR

*Directeur régional de l'Environnement,
pour Mme la Ministre de l'Écologie et du Développement durable, excusée*

30 ans de protection de la nature: vaste programme! Merci à la Société française pour le droit de l'environnement d'ouvrir ce débat, ô combien utile.

Je voudrais tout d'abord excuser M^{me} la Ministre de l'Écologie et du Développement durable qui est retenue aux Assises nationales des risques technologiques à Douai et qui m'a demandé de la représenter.

30 ans: l'âge de la maturité, des premiers bilans, des nouveaux projets.

C'est ce triptyque, somme toute banal, «avant – pendant – après», qui séquencera mon propos non sans avoir rappelé combien la protection de l'environnement doit au droit. Les avancées se firent parfois dans la douleur mais les générations futures nous en sauront gré.

Avant la loi de protection de la nature? Car il y eut un avant.

Au début de ma carrière, la première loi dont j'entendis parler au sujet de l'environnement était celle du 1^{er} août 1905 sur les autorisations en matière de gestion de l'eau. Nous fêtons cette année les 100 ans de la loi sur les sites. La loi du 2 mai 1930 sur les «monuments naturels et les sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque» fut également une avancée décisive dans la protection des paysages. Celle de 1917 sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes présageait du droit des installations classées.

La loi du 10 juillet 1976 est donc à la fois dans une continuité et une rupture.

Certains disent que c'est l'**acte de naissance du droit français de l'environnement**. Le Professeur Lamarque, spécialiste de ce droit, n'écrit-il pas: «premier texte à proposer une vision globale des problèmes de l'environnement et à prévoir un système permettant d'assurer, sous le contrôle de l'autorité publique, au nom de l'intérêt général, la protection simultanée de la faune, de la flore et des espaces naturels contre toute dégradation et tous déséquilibres»?

Avant 1976, la nature n'appartenait à personne. Avec cette loi, la notion de «patrimoine commun de la nation» voit le jour.

En pratique, émergent:

- la notion d'étude d'impact d'abord appliquée aux projets puis aux documents d'urbanisme et maintenant aux plans et aux programmes;
- la protection des espèces et la notion d'arrêtés de biotope avec des succès réels: les rapaces, le bouquetin des Alpes, la cigogne d'Alsace mais aussi des échecs, ne nous le cachons pas;
- le cadre des réserves naturelles qui sont passées de 30 en 1976 à 330 aujourd'hui;
- la prise en compte des animaux en tant qu'êtres sensibles et non plus objets;
- sans oublier la reconnaissance du rôle du mouvement associatif avec la procédure de leur agrément. Un clin d'œil au conservatoire des sites alsaciens, le premier puisqu'il fête également ses trente ans, et à la fédération Alsace Nature qui a fêté ses quarante ans en 2005.

Cette loi a irrigué de nombreux textes. Vous en ferez l'exégèse. Je n'en disserte pas plus. Elle est effectivement fondatrice d'une façon nouvelle de «mettre en scène» l'environnement, d'en débattre puis d'en décider. Ceci dit, reste-t-elle actuelle? À la fois oui. À la fois non.

SFDE, le 12 octobre 2006

Oui car l'enjeu est d'abord de l'appliquer dans toutes ses dimensions à l'appui de plans d'actions conséquents, à la base de la stratégie nationale de biodiversité.

Sans doute non, car de nouvelles notions sont venues croiser son chemin : celles d'habitats, de corridors écologiques, de développement durable, entre autres. Par ailleurs, sur la base de la charte constitutionnelle de l'environnement, ne reste-t-il pas du travail pour, j'allais dire, « transversaliser » cette loi, autrement dit pour **parfaire le dispositif d'intégration de l'environnement dans les autres politiques publiques** ?

Depuis 1976, pendant ces trente ans, la législation sur la protection de l'environnement s'est substantiellement enrichie dans les domaines des installations classées, par la loi du 19 juillet 1976, de l'eau et les milieux aquatiques, des paysages, du bruit, de l'air, de la sécurité nucléaire, du littoral, de la montagne.

À cela s'ajoute la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement dite loi « Barnier » mais j'en oublie, bien sûr et vous aurez complété.

Tout ceci pour former un corpus législatif et réglementaire cohérent qui nous vaut aujourd'hui de posséder un **code de l'environnement**, outil indispensable à l'appropriation de ce droit, ô combien complexe.

Mais c'est l'approbation de la **charte constitutionnelle de l'environnement**, le 1^{er} mars 2005, qui constitue le point d'orgue de cette évolution car, cloisonné, le droit de l'environnement n'atteignait pas toute l'efficacité requise, à savoir celle d'aboutir à l'intégration de l'environnement dans *toutes* les politiques publiques. C'est ainsi que les principes de précaution, de pollueur-payeur, de réparation, de participation du public à l'élaboration des décisions publiques sont maintenant dans le « bloc de constitutionnalité ».

Ces principes étaient certes déjà dans le droit européen, mais ceci n'enlève rien à l'avancée essentielle que constitue cette charte.

J'en viens à une autre évolution majeure de ces trente dernières années à savoir le poids des **directives européennes** dans notre droit national de l'environnement.

Les directives « oiseaux », Natura, sur le bruit, les nitrates, la directive cadre sur l'eau, la directive REACH, nous sont bien connues de même que les directives que j'appellerais « transversales » : les directives « projets », « plans et programmes », celle sur la responsabilité environnementale qui va bientôt être transposée, sans oublier la convention d'Aarhus.

De l'analyse de ces directives, je tire quelques constats et enseignements que je vous livre et qui ne manquent pas de nous interpeller :

- le droit européen imprime une législation dite « par objectifs » dont les règles d'application s'enrichissent au fur et à mesure par la jurisprudence pouvant parfois donner l'impression que notre parole (de serviteur de l'État) est imprécise ;
- appliquée aux projets, l'analyse des conséquences sur l'environnement s'étend maintenant aux programmes et aux plans ce qui n'est pas tâche facile et génère, là encore, de l'incertitude sur le degré de précision des dossiers ;
- la place que va prendre la valorisation des « biens environnementaux » dans l'analyse du bilan entre activités humaines et protection de l'environnement va se renforcer ;

– et, s'il est une certitude, c'est bien celle de la «judiciarisation» de notre société. *Quid de l'intérêt général face au fameux réflexe «NIMBY»?*

À ce propos, je vous livre quelques chiffres: si le nombre de contentieux qui engagent le Ministère de l'Écologie et du Développement durable a peu varié de 2001 à 2005 (autour de 200 en moyenne), les sommes en jeu ont explosé, allant de 306 000 € à 3,3 M €.

De l'examen de 59 décisions, deux causes majeures ressortent: la violation d'une règle de droit et la carence de la police de l'environnement. Et ceci sans évoquer les risques de contentieux européens qui peuvent se chiffrer à plusieurs millions d'euros. L'exemple du dossier dit «des poissons sous taille» nous enseigne que trop attendre pour modifier le droit, ne mettre en œuvre que trop peu de contrôles et ne pas cibler ceux-ci est de nature à engager sur la voie de lourdes peines, en l'occurrence 77 M € à ce jour.

Quelles conclusions en tirer?

– Que chacun doit s'engager dans un changement de posture majeure. **Le droit renforce la responsabilité personnelle du pétitionnaire** qui doit savoir s'entourer de bons conseils pour conduire ses projets, voire ses pratiques, susceptibles d'avoir un effet notable sur l'environnement.

C'est toute la question du conseil, et celle des bureaux d'étude. Que les cahiers des charges de leurs missions soient suffisamment exigeants et qu'ils soient payés à juste mesure de la complexité de la tâche: vaste chantier!

– **L'État doit être «garant plus que gérant»**, formule empruntée récemment à un représentant de collectivité territoriale. Acceptons-en l'augure mais, dès lors, dans toutes ses dimensions, c'est-à-dire en rappelant que l'État doit effectivement:

- animer la fonction de constitution des connaissances nécessaires à l'analyse de l'environnement;
- conseiller en amont des projets sur la façon dont le droit doit être appliqué;
- autoriser en ayant, au premier chef, le souci de la qualité juridique de la décision;
- évaluer les projets, les plans et les programmes dans le cadre de sa fonction d'«autorité environnementale»;
- veiller à une police de l'environnement efficace.

– Ceci dit, les **autres parties prenantes** susceptibles d'engager des contentieux doivent aussi prendre la mesure de leurs responsabilités. Le droit de l'environnement laisse des marges d'appréciation, fournit des lieux de débat, assure la notion de compensation. Il faut les utiliser avec le sens de l'intérêt général.

Alors, à ceux qui craignent une société bloquée, il faut répondre par une société qui innove par l'intelligence et le dialogue. Ceux qui ont écrit la loi du 10 juillet 1976 n'avaient-ils pas en tête ce triptyque: information objective, intelligence et débat? Assurément! Rendons-leur hommage aujourd'hui.

Je ne doute pas que leur exigence intellectuelle irrigue vos travaux.

Sans oublier que la nature est vie et que l'on ne lui commande qu'en lui obéissant.

SFDE, le 12 octobre 2006

FABIENNE KELLER,
Sénateur-Maire de Strasbourg

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Directeurs, Mesdames et Messieurs les Professeurs, Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureuse et très fière de vous accueillir à Strasbourg ce matin pour célébrer, avec vous, les 30 ans de cette très remarquable loi du 10 juillet 1976.

Pierre angulaire du droit de l'environnement, cette loi du 10 juillet 1976 aurait pu ne jamais voir le jour. Suscitant l'opposition des principaux ministères aménageurs et de divers lobbies, elle n'était pas, dans les années 1970, dans l'air du temps.

Non pas que les Français se désintéressaient de la question car l'attachement à la nature, au cadre de vie, à la ruralité et l'engagement croissant de nos compatriotes dans la lutte contre la pollution étaient déjà dans les esprits mais cette question était jugée secondaire par rapport à la peur de la guerre froide, de la crise pétrolière avec l'apparition d'un chômage qui allait toujours croissant... L'écologie n'était pas, il faut le dire, le premier des soucis.

Dire que cette loi de 1976 a été un déclencheur serait présomptueux. Par contre elle a permis à notre pays de se doter **d'un cadre normatif** qui reconnaissait à la protection de l'environnement son caractère d'intérêt général.

Puis, malheureusement, mais dans chaque chose malheur est bon, certains événements sont venus jouer un rôle de révélateur voire de catalyseur de cette loi. Marées noires qui ont touché nos côtes, dérèglements climatiques, disparitions des espèces, inondations,... nous avons pris conscience que certains de ces phénomènes apparemment naturels avaient été causés ou aggravés par l'action ou par l'inaction humaine.

Dès lors, la loi de 1976 prenait tout son sens; pourtant, si elle a affirmé les principes généraux, elle n'a malheureusement été que partiellement appliquée. Mais elle a eu le grand mérite d'exister et de permettre aux mentalités d'évoluer.

En ma qualité de rapporteur du budget de l'environnement au Sénat, je peux d'ailleurs en témoigner. Depuis la création de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, le budget de l'environnement est divisé en deux grands chapitres: la prévention des risques et la gestion des milieux naturels. Vous pourrez constater que cette répartition correspond exactement aux deux objectifs des lois du 10 juillet et du 19 juillet 1976, ce qui prouve bien leur influence sur notre droit de l'environnement.

Dans le même cadre, j'ai eu l'occasion de rédiger plusieurs rapports sur ce thème et d'auditionner de nombreux acteurs du milieu environnemental, institutionnel ou associatif.

J'ai pu mesurer avec plaisir qu'une nouvelle approche de l'écologie, une nouvelle méthode environnementale, est désormais bien présente dans les esprits, dans un souci de concertation permanente de toutes les parties prenantes. C'est, à mes yeux, indispensable pour conjurer la crise environnementale que connaît le monde d'aujourd'hui.

Pourtant, je ne suis pas rassurée. À l'instar de Jean-Pierre Raffin, le président d'honneur de France Nature Environnement, qui a vécu la genèse de cette loi de 1976, je ne suis pas persuadée, au vu des récents débats parlementaires, que cette loi serait votée aujourd'hui.

Si l'environnement, sous tous ses aspects, est devenu un critère de décision au même titre que les aspects sociaux ou financiers, notamment dans les choix des collectivités locales, les pratiques et

les pressions en tous genres rendent difficiles la mise en œuvre de l'**impératif écologique qui devrait prévaloir**.

La protection de l'environnement n'est, par exemple, toujours pas inscrite dans les programmes scolaires. De nombreuses entreprises cherchent encore à contourner l'arsenal législatif, pourtant conséquent, pour maintenir des process irrespectueux de l'environnement. L'État, lui-même, préfère payer des amendes à l'Europe, comme en témoigne mon rapport parlementaire, plutôt que de se mettre aux normes.

Ici, à Strasbourg, nous avons développé une politique très ambitieuse en matière de développement durable pour faire de notre capitale européenne, une capitale écologique propre et vertueuse en matière environnementale. Mais nous sommes aujourd'hui quotidiennement confrontés à des dilemmes pour faire appliquer nos préconisations. La **généralisation du tri sélectif**, auquel nos concitoyens adhèrent très bien, conduit par exemple à réduire le nombre de ramassage des ordures ménagères classiques ce qui provoque la colère de certains urbains. La réduction de la place de la voiture en ville et le développement du vélo ou des lignes de tram nous valent des recours de riverains mécontents de voir bouleverser leurs habitudes de circulation, l'application de normes sur le bruit ou les rejets nous valent des menaces d'entreprises sur la pérennité de l'emploi... Et notre statut de frontalier n'arrange rien: ce qui n'est pas admis ici peut l'être outre-Rhin et nous en subissons les conséquences ici....

Ce problème pose la question de l'articulation entre nos multiples textes sur l'environnement, dont la charte constitutionnelle, et l'adaptation des outils économiques. C'est bien l'enjeu des prochaines années que de réfléchir à de nouveaux outils, de nouvelles recettes, comme la fiscalité écologique ou les marchés de «droit à polluer»...

C'est l'ensemble de ces fragiles équilibres qui guident aujourd'hui notre action en matière environnementale et je suis persuadée que les lois de 1976, en particulier celle du 10 juillet, ont permis cette prise de conscience.

Cette semaine est à cet égard très importante au niveau des avancées environnementales, avec, ce lundi, la remise du rapport du groupe de travail «facteur 4» qui vise à réduire par quatre les gaz à effet de serre d'ici à 2050.

La transition vers un monde plus soucieux de son environnement ne se fera pas bien entendu en un jour. Nouvelle étape de notre civilisation, elle nécessite de nouvelles solutions et une profonde révolution des mentalités allant bien au-delà de la simple compréhension des enjeux et du soutien aux idées.

Je vous remercie très sincèrement d'avoir choisi Strasbourg pour y réfléchir.

I

HISTOIRE ET CONCEPTS

De la protection implicite à la protection intégrée

JÉRÔME FROMAGEAU

Co-directeur du Centre de recherche sur le droit du patrimoine naturel et culturel (Université Paris 11-CNRS-CECOJI), Vice-président de la SFDE

Je voudrais d'abord dire tout le plaisir que j'ai à me retrouver à Strasbourg à l'invitation de la section Est de la SFDE qui nous accueille toujours dans des conditions extrêmement sympathiques et avec beaucoup d'efficacité.

Jusqu'à la décennie de 1965-1975 l'absence de statut juridique de la nature et de ses éléments a contribué à l'utiliser abusivement comme un bien sans maître et perpétuellement renouvelable. Au-delà de la Seconde Guerre mondiale, la constatation de la disparition programmée de certaines espèces, la diminution des ressources en eau, la destruction des sites et l'évolution chaotique et incontrôlée des paysages ont débouché sur la mise en œuvre d'une politique de protection de la nature. Du point de vue historique, une tendance forte se dégage: s'il faut parler de protection de la nature, celle-ci a d'abord été indirecte, implicite, avant que ne soit programmé bien tardivement le principe général de protection de la nature précisément avec la loi du 10 juillet 1976.

Quatre observations peuvent être faites à cet égard:

- La première c'est que la nature a d'abord eu une valeur d'usage économique et qu'elle a toujours été un objet privilégié de stratégie de pouvoir. L'exemple de l'espace forestier est évidemment très parlant à cet égard. Le rôle de l'État, tant celui de la monarchie absolue que des régimes politiques qui se sont succédés depuis la Révolution française, a consisté à assurer de manière pérenne une politique forestière qui se justifiait par la nécessité de préserver cette incontournable ressource énergétique. S'impose ici la référence à l'ordonnance de Saint-Germain-en-Laye du 13 août 1669 relative aux Eaux et forêts reprise, dans ses fon-

gements, par le Code forestier (loi du 21 mai 1827). Peu de changements sont intervenus depuis lors. Seule, me semble-t-il, la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt consacre de nouveaux principes fondamentaux de la politique forestière¹.

- **Deuxième observation:** une étape essentielle du processus de protection de la nature s'amarre autour du XVIII^e siècle, précisément au moment où émergent de nouvelles nuisances (pollutions chimiques par exemple), époque au cours de laquelle l'aménagement constraint l'environnement avec une efficacité de plus en plus redoutable. Les scientifiques, les premiers, vont souligner les risques d'une utilisation irréfléchie des ressources naturelles. Le processus va s'accélérer dans la deuxième moitié du xixe siècle alors que s'amplifie de manière simultanée le mouvement en faveur de la protection du patrimoine culturel, et notamment des monuments historiques. On peut souligner à cet égard le rôle cardinal des sociétés savantes, telles que la vénérable Société impériale d'acclimatation créée en 1854 par Geoffroy Saint Hilaire (devenue Société nationale de la protection de la nature présidée actuellement par notre collègue Jean Untermaier), le Club alpin, le Touring club, la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France. Toutes ces associations, comme les autres associations européennes, voire celles d'Outre Atlantique, étaient – elles le sont peut-être moins aujourd'hui – très liées au monde politique. Certains de leurs membres éminents ont été députés ou sénateurs. En outre, il serait injuste d'oublier les ingénieurs intégrés aux grands corps d'État à l'origine des premières réglementations concernant les espaces naturels, tout particulièrement celles relatives au contrôle des défrichements et à la politique de restauration de terrains de montagne...
- **Troisième observation:** certaines réglementations étaient édictées à des fins d'utilité collective et correspondaient bien à une politique protectionniste, patrimoniale. Cette politique accompagnait l'autre mouvement en faveur de la protection du patrimoine historique. Il y a, en effet, un lien évident entre la loi du 30 mars 1887 sur les monuments historiques et la loi du 21 avril 1906 sur les paysages, et, de la même manière, entre la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, qui recompose celle de 1887, et la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. La loi Beauquier du 21 avril 1906 «organise la protection des sites et des monuments naturels de caractère artistique», envisageant la plupart des protections uniquement du point de vue des curiosités naturelles et des sites pittoresques. La loi du 2 mai 1930 bouleverse cette approche franchement limitée puisqu'il s'agit alors d'envisager la notion de «site», qui était jusqu'alors essentiellement visuelle, en une protection se justifiant aussi pour des motifs historiques, légendaires ou scientifiques. Ces dispositions marquent donc l'abandon d'une protection statique qui était précisément héritée de la législation des monuments historiques, pour s'orienter vers une forme de pro-

¹ Cf. J. Fromageau, Introduction aux Actes du Colloque, dans *Le droit de la forêt au xxie siècle*, M. Cornu et J. Fromageau (dir.), L'Harmattan, coll. «Droit du patrimoine culturel et naturel», 2004, volume 1, p. 17-39.

tection plus évolutive². Cela dit, aucune étude à caractère scientifique n'était exigée par la procédure d'instruction en vue d'un éventuel classement ou d'une inscription. C'est finalement au mouvement associatif que revient le mérite d'avoir joué un rôle déterminant, avec la création des premières réserves naturelles, celles de Néouvielle (dans les Pyrénées), de la Camargue et celle des Sept-Îles dans le département des Côtes-d'Armor.

– **Quatrième observation:** s'agissant de la faune et de la flore, les premiers efforts de protection sont nés de la prise de conscience du danger d'épuisement de certaines espèces. Il y a évidemment une forte relation, sur le plan historique, entre cette forme de protection des espèces et les lois de police sur la pêche fluviale du 15 avril 1829 et sur la chasse du 3 mai 1844, toutes deux héritières de règlements souvent d'origine médiévale. Pendant longtemps encore, l'animal ne sera que très partiellement protégé par le biais de la loi Grammont du 2 juillet 1850, celle-ci punissait d'amende, voire de prison, «ceux qui auront exercé publiquement et abusivement des mauvais traitements», cela ne concernait, toutefois que des animaux domestiques... Pour ce qui concerne la flore, les végétaux ne restaient envisagés, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, que comme un moyen de produire des récoltes comme au sens de la loi du 2 novembre 1943 relative au contrôle de la qualité de produits anti-parasitaires, texte repris par une ordonnance de novembre 1945 organisant la protection des végétaux.

Au total, le droit de la protection de la nature, tant en ce qui concerne les espaces remarquables que les espèces animales ou végétales, est donc resté rudimentaire, voire franchement inconsistant, en l'absence de consensus social sur les questions qui relèvent aujourd'hui de la protection de l'environnement en tant que telle.

Qu'en est-il de l'émergence de la protection intégrée? Quelques remarques importantes s'imposent.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il est avant tout question de reconstruire et de reconstruire l'aménagement du territoire. La protection des espaces naturels n'est pas encore une préoccupation prioritaire des pouvoirs publics. Seuls quelques scientifiques s'alarment tels que Roger Heim, François Bourdière, Jean Dorst ou encore Théodore Monod³. À l'inverse, si l'on adopte une posture comparative, on note que d'autres pays européens ont une avance sur la France. Un certain nombre d'entre eux disposent déjà de législations relatives aux parcs nationaux tels que la Suède, l'Espagne et l'Italie.

² Il est intéressant de noter à cet égard que, pour les colonies, avait été envisagée, à la même époque, une législation commune pour la protection des monuments historiques et des sites: voir en ce sens le décret du 25 août 1937 relatif à la protection des monuments et des sites à caractère historique, scientifique, légendaire ou pittoresque des colonies. Cité par Vincent Negrini, «La création du droit du patrimoine culturel dans les pays en voie de développement: perspectives africaines», dans les Actes du colloque La Genèse du droit de l'environnement, M. Cornu et J. Fromageau (dir.), L'Harmattan, coll. «Droit du patrimoine culturel et naturel», volume 1, 2001, p. 141-163.

³ A l'exception de François Bourdière (ancien président de l'IUCN et de la SNP) ils ont été professeurs et directeurs du Muséum national d'histoire naturelle. Sur le rôle des scientifiques, voir la captivante étude de Roger Cans, *Petite histoire du mouvement Écolo en France*, Delachaux et Niestlé, 2006.

Le gouvernement britannique quant à lui crée dès 1940 le *Nature Conservancy Council* et le Parlement adopte en 1949 le *National Parks and Access to the Country Side Act* portant création des Parcs nationaux, des sites de beauté naturelle (*Areas of Outstanding Natural Beauty*) et des sites d'intérêt scientifique (*Sites of Special Scientific Interest* (SSSI)⁴).

Pour la France, Il faut souligner toutefois la création du Conseil national de la protection de la nature en 1946, le plus ancien des organismes interministériels⁵. Saisi des dossiers de classements des sites naturels au titre de la loi de 1930, il est à l'origine du dispositif de la loi du 1^{er} juillet 1957 modifiant la loi de 1930, qui transforme le concept de sites classés en raison de leur intérêt scientifique en réserve naturelle.

Même si rien n'est fait de très nouveau en matière de création de réserve naturelle, la sanction législative donnée alors au concept de réserve naturelle révèle une évolution significative des esprits⁶.

Le droit relatif à la protection de la nature reste toutefois encore rudimentaire à travers cette législation des sites et des réserves naturelles. Il n'est toujours pas question de prendre en compte la protection de la faune et de la flore. Au tournant des années 1950-1960, les choses changent et évoluent rapidement, les préoccupations inspirées d'un but désintéressé de protection de la nature sont de plus en plus clairement affichées: avec la création des parcs nationaux (loi du 22 juillet 1960), des parcs naturels régionaux (décret du 1^{er} mars 1967) et, pour ce qui concerne la protection des milieux, d'une part, la loi relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs du 2 août 1961 et, d'autre part la loi sur l'eau du 16 décembre 1964.

Au-delà de cette première étape, l'environnement va être intégré à la stratégie politique relative à la gestion du territoire, on s'en rend compte avec le rapport Louis Armand qui est remis au Premier ministre en mai 1970 avec son programme des Cent mesures pour l'environnement. Celui-ci marque véritablement le début de la prise en compte de la protection de l'environnement par le politique⁷. L'aménagement du territoire est alors inséparable d'une politique de l'environnement, ce qui ressort très bien par la suite des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 10 juillet 1976⁸. Parfois les députés et les sénateurs se laissent emporter par un certain lyrisme: on cite pèle-mêle Bouddha, Albert Camus, Jean-Jacques Rousseau, et un très grand nombre d'autres auteurs; mais on fait aussi référence à des

⁴ Les SSSI sont à l'origine du système d'aide communautaire aux agriculteurs qui sera mis en place par le règlement (CEE) n° 797/85 du 2 mars 1985 relatif aux «aides dans les zones sensibles du point de vue de l'environnement». Il s'agit de la première étape de la politique communautaire prenant en compte les préoccupations d'environnement, de maintien de l'espace naturel et du paysage dans le cadre de la politique agricole commune. Cf. Cyrille de Klemm et Clare Shine, "The Conservation of Natural Habitats Outside Protected Areas: A Comparative Legal Analysis of the United Kingdom, France and Italy", IUCN-KSSF The Karl-Schnitz-Scholl-Fund, January 1993.

⁵ Décret 46-2847 du 27 novembre 1946 abrogé et remplacé par le décret 77-1300 du 25 novembre 1977.

⁶ Voir J. Lamarque, Droit de la protection de la nature et de l'environnement, LGDJ, 1973, p. 51-52.

⁷ Rapport Louis Armand et programme des cent mesures, dans Revue 2000, n° 7, hors série, La Documentation française, 1970.

⁸ Celle-ci est précédée par la loi du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la loi du 15 juillet 1975 sur les déchets.

études de scientifiques, comme celles de Roger Heim, celles de son successeur Jean Dorst, celles des associations. En se replaçant dans le contexte de l'époque, on a l'impression que les parlementaires en 1976 étaient peut-être davantage à l'écoute du monde scientifique qu'ils ne le sont aujourd'hui. Il est remarquable de constater l'excellente qualité des débats, tout comme le travail réalisé par les commissions et le rapport présenté par Roland Nungesser⁹ en ce qui concerne notamment la question des réserves naturelles¹⁰. Un débat de fond s'est vraiment instauré au point qu'un des députés regrettera la timidité du texte largement insuffisant dans la mesure où il conviendrait, selon lui, que le Parlement adopte un Code de l'environnement dans lequel seraient intégrées la loi de 1975 sur les déchets, la loi sur les installations classées pour la protection de l'environnement (qui sera adoptée quelques jours plus tard). Toute une série de sujets, dont la question des pollutions marines, y aurait été également ajoutée. Toujours selon le même parlementaire, il eut été normal qu'ils soient discutés ensemble puisque l'on avait éprouvé la nécessité de créer un ministère qui s'appelait à l'époque Ministère de la qualité de la vie¹¹.

Cela dit, le législateur proclame la protection de la nature d'intérêt général. L'article 1^{er} de la loi énonce ainsi que: «La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.» Ce principe tel qu'il est ainsi consacré «aboutit à donner à la nature une place équivalente, dans la hiérarchie des valeurs, aux besoins économiques... Les éventuels conflits entre projets immobiliers ou industriels d'un site ou d'un biotope devront s'analyser comme des conflits entre deux intérêts généraux. C'est un progrès considérable par rapport au passé où la nature, sans valeur économique ni collective, était toujours soumise aux impératifs d'intérêt général de caractère social ou économique»¹².

On relève également:

- Une tentative de prise en compte de l'environnement dans le domaine de l'équipement grâce à la création de l'étude d'impact, une des importations juridiques les plus heureuses¹³, sorte de «judiciarisation légitimante de l'expression scientifique du droit de l'environnement»¹⁴ qui n'était pourtant pas envisagée dans le projet de loi.

⁹ Voir en ce sens R. Nungesser, Rapport de la Commission de la production et des échanges, Assemblée nationale, n° 2414, 23 juin 1976.

¹⁰ C'est ce que souligne à juste titre Chantal Cans dans un article, «Les réserves naturelles en 45 ans et deux mouvements : évolution involution», RJE, 4/2002, p. 551-581.

¹¹ Idée soutenue par Louis Mexandeau, Assemblée nationale, 2e séance du 22 avril 1968, JO du 23 avril 1976, p. 2058.

¹² Cf. Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2003, p. 51.

¹³ Introduite à partir du modèle américain de l'«Impact Statement» avec le National Environmental Policy Act de 1969. Cf. M. Guiogo et al., Gestion de l'environnement et études d'impact, Masson, 1991, p. 18 et suivantes.

¹⁴ Cf. E. Naim-Gesbert, Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement, contribution à l'étude des rapports de la science et du droit, Bruylant, 1999.

De la protection implicite à la protection intégrée

- Des dispositions relatives à la protection de la faune et de la flore, l'animal étant considéré dorénavant comme un être sensible. La faune sauvage est désormais protégée de manière très stricte lorsqu'elle n'est ni gibier, ni considérée comme nuisible, protection qui concerne aussi la flore sauvage, les minéraux et les fossiles.
- Une nouvelle approche des réserves naturelles justifiée par le fait que l'assimilation des réserves naturelles aux sites par le biais de la loi du 1^{er} juillet 1957 présentait des inconvénients sur le plan méthodologique, la protection des milieux naturels n'obéissant pas systématiquement aux mêmes règles que celle d'un site. L'édition d'un régime autonome est ainsi mise en avant, mettant en adéquation les nécessités de protection et les moyens réglementaires d'y parvenir¹⁵.
- Un renforcement des dispositions pénales pour améliorer la répression.
- Un rôle accru des associations par le biais de la procédure de l'agrément.

Pour conclure, même si la loi du 10 juillet 1976 n'est ni «la charte de la nature» ni une véritable «loi cadre de la nature» comme l'auraient souhaité certains parlementaires¹⁶, elle constitue la première tentative réalisée en France pour appréhender d'une manière aussi globale les problèmes liés à la protection de la nature. À n'en pas douter il s'agit d'une «révolution menée à froid, sans passion, mais avec une détermination sans faille»¹⁷.

¹⁵ Cf. Chantal Cans, op. cit.

¹⁶ Dont les rapporteurs Michel Moreigne, Roland Nungesser et Pierre Vallon.

¹⁷ Roger Cans, op. cit., p. 168.



Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?

JEAN UNTERMAIER

*Professeur à l'Université Jean Moulin–Lyon 3,
Directeur de l'Institut de Droit de l'Environnement*

On ne peut manquer d'éprouver un peu d'émotion en retrouvant Strasbourg trente ans après, pour l'anniversaire de la célèbre loi et du premier congrès de la Société française pour le droit de l'environnement. Acte fondateur, celui-ci s'était tenu au mois de mai, à l'Université qui ne s'appelait pas encore Robert Schuman, et Charles-Alexandre Kiss avait présenté, avec Claude Lambrechts, un rapport sur les procédures d'impact en droit comparé¹. Aujourd'hui, il s'agit d'inventorier l'héritage et disons le d'emblée, de le défendre, ce qui appelle préalablement quelques remarques sur ce point et sur la question posée: «Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976 ?»

1. **À dire vrai, lorsque la loi a été discutée et au cours des premières années de son application, les critiques ne lui ont pas été ménagées.** Certes, l'étude d'impact répondait à une revendication, de même que la reconnaissance de prérogatives au profit des associations, mais tout était loin d'être parfait. L'étude d'impact se voyait confiée au maître d'ouvrage – juge et partie, donc – et pour certains, l'agrément exigé des associations paraissait insupportable. La réforme des réserves naturelles, instituées en 1957, ne semblait pas relever d'une impérieuse nécessité. De plus, le décret d'application du 12 octobre 1977, qui intervint bien tardivement, restreignait sensiblement la portée de plusieurs articles. Et cætera.

¹ Travaux du Premier Congrès de la Société française pour le droit de l'environnement (Strasbourg, les 6, 7 et 8 mai 1976), *Revue juridique de l'environnement*, 1976, n° 3-4, p. 438.

Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?

En réalité, la véhémence des critiques s'expliquait – au-delà des considérations stratégiques et politiques – par le fait que les dispositions de la loi ne correspondaient pas et ne pouvaient pas correspondre, en l'état de la société et des mentalités, à ce qu'espéraient les militants, y compris ceux qui œuvraient pour le droit de l'environnement et se situaient déjà à l'horizon 2000 et au XXI^e siècle. Trente ans se sont écoulés et l'on peut désormais porter sur le texte un regard différent, d'un point de vue strictement scientifique. D'un autre côté, il ne saurait être question de tomber dans la complaisance, sinon l'idolâtrie à laquelle pourrait inciter la démarche commémorative. Gardons nous, au pied du monument législatif, d'une attitude cultuelle. Il est bien sûr des gens qui expliquent que l'écologie se trouve déjà dans la Bible (Noé, n'est-ce pas? au service de la diversité biologique), dans le Coran, dans Marx. Qu'ils conservent leurs certitudes mais pour le juriste, aussi indulgent soit-il à l'égard de la loi 1976, il est clair que tout le droit de l'environnement n'y figure pas; de sorte que l'approche par les silences du législateur s'avère également très pertinente².

2. L'interprétation classique de la loi du 10 juillet 1976 consiste à la présenter comme une synthèse³.

Le droit moderne de l'environnement débute et se développe dans les décennies 1950-1960 et même avant⁴. En tout cas, les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux remontent à cette époque où des voix commencent à s'élever en faveur de la nature. Et la loi de 1976 s'apparente à la consécration, à l'expression juridique des revendications les plus fortes dans la mesure où elle met en place un système général de protection (réserves naturelles, arrêtés de biotope et listes d'espèces protégées), un mécanisme de contrôle de l'aménagement du territoire et de ses impacts environnementaux – l'étude d'impact justement – et qu'elle accorde des droits aux associations agréées. Il n'est donc pas contestable qu'elle constitue un aboutissement mais pour autant, elle n'est pas que cela.

3. Elle est plus que cela et il nous revient d'ailleurs que le sujet porte spécifiquement sur les principes et ce qu'il en reste. Au demeurant cela tombe bien car ici même réside une bonne partie de l'héritage. Pour le montrer, il faut toutefois déjouer un double paradoxe.

En premier lieu, la loi du 10 juillet 1976 n'est pas à proprement parler une loi de principes car elle privilégie les mécanismes (études d'impact, listes d'animaux et de plantes, recours des associations) et les institutions, au sens de régime juridique: protection des espèces et des milieux.

² Sylvie Caudal, «Les silences de la loi du 10 juillet 1976», *infra*, p. 41.

³ On laissera de côté une autre interprétation qui, en simplifiant, revient à dire que la loi de 1976 est «une bonne loi mais mal appliquée». Tel est d'ailleurs l'intitulé d'un article paru dans le quotidien *Libération* (10 juillet 2006) sous la plume d'Eliane Patriarca, à partir d'une interview de Jean-Pierre Raffin et d'Arnaud Gossement (France Nature Environnement).

⁴ Ainsi pourrait-on retenir 1902 (Convention de Paris sur la protection des oiseaux utiles à l'agriculture), 1930 (loi sur les sites) et pourquoi pas Clovis, qui tenta de protéger l'Aurochs?

Des principes, la loi du 10 juillet 1976 en énonce seulement trois:

- a. Article 1^{er}: «La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent [la protection de la nature, autrement dit] sont d'*intérêt général*⁵ »
- b. Article 1^{er}, 2^e alinéa: «Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit.»

Ces deux principes seront repris par la loi Barnier du 2 février 1995 et codifiés en termes quasiment identiques, le premier à l'article L. 110-1 § II, première phrase du Code de l'environnement et le second à l'article L. 110-2, 2^e alinéa⁶.

Et la Charte constitutionnelle a ajouté: «Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement» (art. 2) et, un peu plus loin: «Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences» (art. 3).

c. Troisième principe: l'animal est un être sensible

Plus exactement, l'article 9 dispose: «Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce». Quant à l'article 10 qui en constitue le complément ou le corollaire, il proclame le droit de détenir des animaux et de les utiliser, mais ce faisant, il s'écarte ostensiblement de la protection de la nature.

Le principe de «l'animal, être sensible», dont il ressortait des termes mêmes du texte qu'il concernait les animaux domestiques ou captifs⁷, figure désormais dans la loi du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et les articles 524 et 528 du Code civil⁸. En toute hypothèse, il fonde ou sous-tend diverses dispositions relatives aux établissements détenant des animaux, à l'utilisation des animaux pour la vivisection, à l'abandon volontaire des animaux, etc., ainsi qu'à l'arsenal répressif correspondant.

À ce stade, le constat que les trois principes figurent toujours dans le droit positif pourrait constituer une réponse à la question posée. Pour autant, on ne s'en satisfiera pas en tentant au contraire de démontrer que la loi du 10 juillet 1976 innove, ouvre des perspectives à partir de concepts qui s'apparentent à des principes mais qui – second paradoxe – ne sont pas formellement exprimés.

⁵ Souligné par nous.

⁶ «Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement.»

⁷ L'allusion de l'article 9 au propriétaire l'atteste.

⁸ Voir sur ce point l'intervention de Marie-Pierre Camproux-Duffrène, «La recherche d'un statut de l'animal», *infra*, p. 93.

Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?

Le premier concept ou principe impliqué par la loi est celui de développement durable. L'expression viendra plus tard, avec les travaux de la Commission Brundtland et la Conférence de Rio⁹, mais il est loisible de soutenir que le législateur de 1976 lui donne déjà un contenu, en apporte une certaine formulation. La loi serait en quelque sorte une forme archaïque (ou primitive) du développement durable (I).

L'autre concept concerne la nature, et la loi du 10 juillet 1976, dont il n'est pas inutile de rappeler qu'elle est relative justement à sa protection, débouche sur une nouvelle conception de ses relations avec l'homme (II).

I – La loi du 10 juillet 1976, une forme archaïque du développement durable

Le développement durable se caractérise par l'intégration des préoccupations environnementales à l'aménagement du territoire et d'une manière générale, à l'ensemble des politiques sectorielles. Il implique une approche globale des problèmes et à cette fin, une participation de tous les acteurs. Économie, écologie et démocratie participative, s'il fallait le dire avec des mots-clés.

La loi du 10 juillet 1976 est une loi de développement durable. Certes elle n'a pas «tout inventé», ainsi qu'il a été dit plus haut. Pas même le développement durable auquel dès 1967 se référaient déjà, implicitement, les parcs naturels régionaux, qui entendaient réanimer des espaces ruraux défavorisés tout en protégeant le patrimoine naturel et culturel¹⁰ et en assumant à l'égard d'un public citadin en mal d'évasion une fonction d'accueil. Il reste que la loi de 1976 se situe aux origines du développement durable par trois séries de dispositions.

A – Le principe selon lequel «la protection de la nature est d'intérêt général» s'y rattache dans la mesure où il induit une approche globale de l'aménagement.

1. *D'un point de vue environnemental*, la référence à l'intérêt général a contribué à ériger la protection de la nature en service public. Le Conseil d'État s'y était refusé quelques années auparavant¹¹ mais on peut considérer que l'intervention du législateur a modifié la situation. Telle était en tout cas la position du Président Odent qui, dès 1977, estimait que «la protection de la nature et de l'environnement constitue maintenant une évidente mission

⁹ La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Madame Brundtland, s'est réunie d'octobre 1984 au mois d'avril 1987. Son rapport (publié sous le titre *Notre avenir à tous*, Éditions du Fleuve, Montréal (Canada), 1988) a servi de base aux travaux de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio en juin 1992.

¹⁰ Dans les parcs naturels régionaux, la nature devient directement un élément d'aménagement du territoire. Comme l'écrivait Michel-Hervé Julien, naturaliste à qui revient pour une part essentielle, la paternité conceptuelle des PNR: «Il faut que la protection de la nature prenne dans ces contrées qui ont besoin d'être économiquement réanimées, le caractère d'un équipement» (Michel-Hervé Julien, *L'homme et la nature*, Hachette, 1965, p. 119).

¹¹ CE 20 juillet 1971, *Consorts Bolusset, AJDA 1971*, p. 547, chronique Labetoulle et Cabanes, p. 527.

d'intérêt général»¹². Et concrètement, le concept pourrait justifier, même sans texte particulier, certaines prérogatives en matière de conservation de la nature, à l'instar du recours à l'expropriation.

2. *Au-delà des préoccupations de protection, l'intérêt général a consacré dans les temps modernes, la conception républicaine de l'intérêt public* pour laquelle ce dernier n'est pas la somme de tous les intérêts individuels – à l'inverse de ce que pensaient les auteurs libéraux – mais celle «des intérêts mis en commun par la société»¹³. Et l'intérêt général est général parce qu'il satisfait des intérêts publics et des intérêts privés¹⁴. Aujourd'hui cette rencontre, impeccablement corrélée avec les interventions environnementales de l'État à la fin de la décennie 1960 et au début de la suivante¹⁵, s'accommode bien du développement durable en tant qu'il réunit pour la gestion des ressources naturelles et la protection, les acteurs publics et privés.

B – Les deux autres volets de la loi du 10 juillet 1976 relevant du développement durable n'appellent pas de longs commentaires, tant s'avèrent évidents les liens qui les rattachent à ce dernier et par ailleurs bien connues les dispositions qui leur correspondent.

1. *L'étude d'impact*, introduite dans le prolongement du devoir de protection de l'environnement¹⁶ assure la mise en œuvre du principe d'intégration par l'exigence de mesures «réductrices ou compensatoires»¹⁷, mécanisme essentiel pour l'environnement, quels que soient les mérites ou les limites du procédé. On ajoutera simplement qu'à l'époque, l'étude d'impact s'attachait surtout à répondre aux revendications des milieux scientifiques réclamant en substance, dans le cas où un projet d'utilité publique imposerait une atteinte à l'environnement, «que l'on sache au moins ce que l'on détruit». Elle s'apparentait ainsi à la démarche de l'archéologie préventive et aux fouilles de sauvetage¹⁸. La formulation du principe de

¹² R. Odent, Cours de contentieux administratif, fasc. II, 1977, p. 484.

¹³ Cf. Elisabeth Zoller, Introduction au droit public, Dalloz, 1re éd. 2006, p. 10-11.

¹⁴ Elisabeth Zoller, op. cit., p. 12; Martine Lombard, «Irréductible intérêt général», AJDA, 9 octobre 2006, p. 1809.

¹⁵ Adoption par le Conseil des Ministres du 10 juin 1970 d'un «Premier programme pour l'environnement» (les «Cent mesures»), institution du Haut-Comité de l'Environnement (décret n° 70-672 du 30 juillet 1970), nomination d'un ministre de la Protection de la nature et de l'Environnement (7 janvier 1971), etc.

¹⁶ L'article 1er (al. 2) de la loi affirme ce devoir et précise que «les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences». L'article 2 enchaîne alors: «Les travaux et projets d'aménagement [...] doivent respecter les préoccupations d'environnement», puis énonce que «les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences» (al. 2).

¹⁷ Plus exactement, l'article 2 évoque «les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement».

¹⁸ Aux termes de l'article 1er de la loi du 17 janvier 2001 modifiée relative à l'archéologie préventive, celle-ci a pour objet «[...] la détention, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments

Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?

compensation en tant que tel viendra plus tard, et sans recevoir jamais, sauf exception, des consécrations autres que ponctuelles¹⁹. Maintenant, la fonction de l'étude d'impact entendue comme un moyen d'encadrement du développement, va de soi. Dans les années soixante-dix, cette dimension n'apparaissait pas encore très clairement mais le propre des grandes lois n'est-il pas de donner leur chance à de grandes intuitions?

2. *Quant aux prérogatives reconnues aux associations*, il n'est nul besoin de forcer l'exégèse de l'article 40 pour y déceler un élément de démocratie participative. Car il énonce sans ambiguïté que «les associations ainsi agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement»²⁰, cependant que des possibilités d'action contentieuse²¹ leur sont également reconnues. Certes, la formule lacônique de l'article 40 n'est-elle qu'une ébauche dont la concrétisation appellera de multiples précisions ultérieures, d'ordre procédural en particulier, et d'autres à venir. Elle n'en ressortit pas moins à l'objectif de développement durable et au fond, on pourrait sans doute en dire autant de nos relations à la nature qui, en l'état où elles se trouvaient avant 1976 et «la révolution de l'environnement»²², ne pouvaient guère fonder une société pérenne.

II – Une conception novatrice des relations de l'homme et de la nature

Là encore, les silences de la loi sont importants. Relevons, entre parenthèses, qu'il existe au moins deux catégories de silences. Certains révèlent des absences, volontaires ou non, et d'autres des non-dits, qui renvoient à des choses qui existent mais implicitement, sans avoir été formulées.

La loi du 10 juillet 1976 ne mentionne pas la biodiversité, qui apparaîtra dans les instances de l'UICN²³ et textuellement, avec la convention éponyme de 1992²⁴. Pourtant, elle est présente et le législateur a même mis en place un mécanisme général au service de sa protection (A). En revanche, le silence sur le droit à l'environnement correspond bien à une absence. Son énonciation sera l'œuvre de la loi Barnier²⁵, en 1995 donc, puis de la Charte constitutionnelle,

du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement».

¹⁹ Cf. Jean Untermaier, «La compensation dans la protection de l'espace», dans *La règle et l'urbanisme*, Colloque de l'Association des Études foncières (ADEF), Éditions ADEF, Paris, oct. 1987, p. 203-216.

²⁰ Cette disposition est reprise, en substance, à l'article L. 141-2 du Code de l'environnement.

²¹ Code de l'environnement, articles L. 142-1 s..

²² Max Nicholson, *La révolution de l'environnement. Guide à l'usage des nouveaux maîtres du monde*, Gallimard, Paris, 1973.

²³ L'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources – Union mondiale pour la nature, a été fondée en 1948 à Fontainebleau.

²⁴ Convention de Rio du 22 mai 1992 sur la diversité biologique.

²⁵ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement; Code de l'environnement, art. L.110-2.

dix ans plus tard²⁶. D'un autre côté, on parle de la nature, de l'animal et la loi énonce des devoirs, esquissant ainsi, en matière d'environnement, une approche inédite des droits de l'homme, dans ses relations avec la nature (B).

A – Une protection générale de la diversité biologique

1. *L'extension du système de protection des espèces opérée en 1976 fut une réforme essentielle*
Auparavant, la protection reposait exclusivement – les dispositions issues de textes comme la Convention de Paris²⁷ mises à part – sur le Code rural et ne pouvait de ce fait concerner que le gibier, c'est-à-dire les espèces susceptibles d'actes de chasse, et le poisson considéré dans l'étonnante universalité issue du même code qui englobe les crustacés, les grenouilles ainsi que leur frai²⁸. Désormais, toutes les espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, dès lors qu'elles répondent aux critères de conservation fixés par l'article L. 411-1 du Code de l'environnement, peuvent être protégées. Et les listes de ces espèces, établies par arrêtés conjoints des ministres chargés respectivement de la nature et de l'agriculture²⁹ profitent à la diversité biologique dans son ensemble, des oiseaux aux insectes, des mammifères (y compris marins) aux amphibiens et aux reptiles (y compris les tortues marines), en passant par les crustacés et les mollusques d'eau douce. Quant aux plantes, elles font l'objet d'une liste nationale et de listes régionales. La protection des espèces se trouve par ailleurs heureusement complétée par des mesures de protection de leurs milieux, reposant sur les réserves naturelles et, pour ce qui concerne les habitats, les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes.
2. Sur le plan des idées, le renforcement de la protection traduit un changement important dans la mesure où l'on est passé d'une logique patrimoniale et culturelle à une logique strictement scientifique. À cet égard, il n'est pas étonnant que la loi de 1976 ait abrogé l'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930 sur les sites qui constituait depuis 1957 le support juridique des réserves naturelles. En application des dispositions qui le remplacent, celles-ci répondent à des préoccupations purement scientifiques³⁰ dans l'expression desquelles l'ornithologie occupe une place prééminente³¹. Et «la conservation des jardins botaniques et arboretums constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables»

²⁶ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, art. 1er.

²⁷ Convention internationale de Paris du 19 mars 1902 relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture.

²⁸ Code de l'environnement, art. L. 431-2.

²⁹ Ou, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes (Code de l'environnement, art. R. 411-1).

³⁰ L'article L. 332-1 énonce certes qu'une réserve naturelle peut-être créée pour: «7e La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines», mais l'objectif scientifique, à travers la paléontologie et l'anthropologie demeure prééminent.

³¹ La loi du 10 juillet paraît imprégnée de considérations ornithologiques au point que l'article L. 332-1-II, 5e qui évoque les réserves instituées pour «la préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes

Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?

(Code de l'environnement, art. L. 332-1-II, 3°) s'apparente déjà à un instrument de protection *ex situ* de la biodiversité, pour reprendre l'expression que consacrera plus tard la Convention de Rio. De manière plus significative encore, la loi justifie la conservation par référence soit à l'intérêt scientifique particulier (que peut présenter une espèce), soit aux nécessités de la préservation du patrimoine biologique³², à l'exclusion de toute considération culturelle. Cette lacune – c'en est une – a pu nourrir quelques craintes quant à la légalité – contestée un moment par les chasseurs de l'Eure-et-Loir – de la protection de l'écureuil et du hérisson³³. Car les requérants soulignaient que ces animaux sympathiques n'étaient pas pour autant menacés d'extinction et ne semblaient pas non plus présenter particulièrement d'intérêt sur le plan scientifique. Pour une fois, nul protecteur ne s'avisa de regretter le laconisme du Conseil d'État lorsqu'il écarta l'argument sans autre précision ni forme de procès. Il reste que la loi du 10 juillet 1976 rompt formellement avec ses origines culturelles en organisant pour la science et elle seule la protection de l'innommée diversité biologique. Toutefois, cette évolution n'est pas une rupture au fond. Elle ne saurait en effet détacher complètement la protection de ses racines dans la mesure où, de la loi, se dégage une nouvelle approche des droits de l'homme, fortement inspirée de la vision romantique de la nature.

B – Une nouvelle approche des droits de l'homme, en relation avec la nature

1. L'évolution dans la conception des droits de l'homme se déduit de deux des principes énoncés par la loi.

a. « *L'animal, être sensible* » Sur le moment, on a cru ou dit de l'article 9 qu'il relevait d'une erreur, sinon d'un errement du législateur; qu'il s'agissait d'un cavalier législatif issu de l'action déterminée de la Société protectrice des animaux et de sa présidente Madame Thome-Patenôtre, appuyée sur le rapporteur à l'Assemblée, Roland Nungesser. Or, si l'origine de cette disposition ne fait pas de doute, le principe qu'elle affirme ne reflète pas moins une tendance lourde de l'évolution, dont on commence à dérouler les conséquences. Au demeurant, il est vrai que les événements juridiques, à l'instar de l'arrêt Blanco ou Granit des Vosges, passent souvent inaperçus.

En fait, la loi du 10 juillet 1976, en érigant l'animal au rang d'être sensible, esquisse une reconsideration de la frontière qui le sépare de l'homme et peut-être – l'histoire n'est pas

voies de migration de la faune sauvage », semble ignorer que les oiseaux – pour lesquels cette disposition convient idéalement – ne sont pas les seules espèces migratrices. Cf. sur ce point: Eric Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylants, Bruxelles, 1999, p. 201-205; Jean Untermaier, « Les mécanismes juridiques de gestion de l'avifaune en France », *Revue d'écologie (La Terre et la vie)*, suppl. 4, 1987, p. 288.

³² Code de l'environnement, art. L. 411-1.

³³ CE 14 novembre 1984, Syndicat des naturalistes de France et Fédération départementale des chasseurs de l'Eure-et-Loir, AJDA, 1985, p. 96-99, conclusions Denoix de Saint Marc; Bulletin de l'Institut de Droit de l'Environnement, 1985, 2, p. 16, obs. Jean Untermaier.

finie – un mouvement vers l'abolition de cette frontière. Car après tout, écrivait Robert Hainard: «L'homme a un gros cerveau mais la girafe a un grand cou³⁴».

Les débats passionnés que cette question soulève (pourquoi?) comportent également des dimensions juridiques, avec la controverse sur le statut de l'animal et les propositions tendant à lui reconnaître des droits³⁵.

Concrètement, il apparaît que le principe de l'article 9 ne concerne pas (plus) seulement le sort des animaux de compagnie et les abattoirs mais également la faune sauvage. Des travaux récents montrent que les «animaux non domestiques» sont eux aussi soumis à des facteurs de stress à l'exemple du bruit, des dérangements d'origine humaine ou de la fragmentation des habitats³⁶.

Dans le même sens, l'évolution des relations au sein du mouvement associatif paraît significative. Jadis, les naturalistes insistaient fortement sur ce qui séparait, par nature en somme, la protection de la nature sauvage et la défense des chiens, chats et autres animaux domestiques ou appropriés. Cette frontière aussi s'estompe. Sur le terrain, les associations de toutes obédiences se rencontrent depuis quelques années, en mai, dans le Médoc, face aux chasseurs de tourterelles et multiplient les actions communes³⁷.

b. Le second élément résulte de l'affirmation du devoir de sauvegarder l'environnement. Tout en reliant la loi de 1976 aux origines de la protection de la nature, le principe ainsi énoncé constitue une innovation significative en matière de droits de l'homme, dans le contexte environnemental.

2. Une approche romantique de la nature et des devoirs de l'homme

a. On oppose d'une manière presque classique, deux conceptions des droits de l'homme. La conception des Lumières, individualiste, s'incarne dans la célèbre Déclaration. Le romantisme accrédite, lui, une vision de l'homme qui n'est rien en dehors de son enracinement

³⁴ Sur le thème (mais la citation est tirée d'un autre texte): Robert Hainard, «Expansion et nature», *Le Courrier du Livre*, Paris, 1972, p. 74.

³⁵ La polémique s'est déchaînée à partir de l'article «historique» de Christopher Stone, «Should trees have standing? Toward legal rights for natural objects», *Southern California Law Review*, vol. 45, n° 2, 1972.

Cf. Luc Ferry, *Le nouvel ordre écologique*, Grasset, Paris, 1992; Elisabeth Hardouin-Fugier, Estiva Reus et David Olivier, *Luc Ferry ou le rétablissement de l'ordre*, Lyon, Tahin Party, 2002; Georges Chapouthier et Jean-Claude Nouët (textes réunis par), *Les droits de l'animal aujourd'hui*, coll. «Panoramiques» (Arléa – Corlet), 1997; Jean-Pierre Marguénaud, «L'appréhension par le droit positif des relations complexes entre l'homme et l'animal», dans Jean-Claude Nouët et Georges Chapouthier (sous la dir. de), *Humanité, animalité: quelles frontières?*, Connaissances et Savoirs, 2006, p. 85-98; Lauriane D'Este, *La condition animale. Plaidoyer pour un statut de l'animal*, Ellébore-Sang de la Terre, Paris, 2006.

³⁶ Jacques Blondel, Communication à la Journée commémorative de la loi du 10 juillet 1976, Ministère de l'Écologie et du Développement durable, 14 novembre 2006, à paraître.

³⁷ Ainsi, pour protester contre la mort de «Cannelle», la dernière ourse de souche pyrénéenne, tuée par un chasseur; cf. Christiane Ruffier-Reynie, «5 novembre 2005, une manifestation pour la nature, pour la vie», *Le Courrier de la Nature*, n° 224, janv.–fév. 2006, p. 14.

Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?

dans l'histoire et dans ce que l'on n'appelle pas encore l'environnement, lorsqu'au XIX^e siècle une élite cultivée découvre les Alpes, et incitera à le protéger³⁸. Ainsi émerge, en rupture avec les Lumières, l'idée moderne d'humanité³⁹.

L'approche romantique conduit, entre autres, à des droits de l'homme dont la protection, par référence notamment à la dignité de la personne humaine, peut s'exercer contre lui-même⁴⁰. Elle débouche également sur une protection qui, étant moins celle de l'homme que de l'humanité, se traduit aussi par des devoirs. C'est en ce sens qu'il faut entendre le devoir de sauvegarde de l'environnement énoncé par l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1976. Et les devoirs environnementaux se trouveront renforcés de manière significative par la Charte constitutionnelle qui reprend le devoir de protection (art. 2; cf. *supra*) et lui ajoute le devoir de prévention⁴¹ et l'obligation de « contribuer à la réparation des dommages [...] à l'environnement, dans les conditions définies par la loi»⁴².

b. En définitive, les principes de la loi de 1976 concrétisent l'émergence d'une vision de la nature et du monde contemporain à la fois romantique et scientifique. La référence au romantisme ne surprend pas lorsqu'on sait le rôle des artistes et gens de lettres dans le déclenchement du processus qui conduira des monuments historiques aux monuments naturels et aux sites, puis de ces derniers aux réserves naturelles et à la nature dans son ensemble. On ne s'étonnera pas non plus du rattachement de la loi de 1976 dans ce qu'elle a de plus moderne, à un courant du XIX^e siècle: en réalité, les filiations intellectuelles opèrent lentement et les auteurs de la Déclaration de 1789 ne sont-ils pas, eux, les enfants de Jean-Jacques Rousseau – enfin, des Lumières – et aussi d'Erasme et de Descartes? Quant aux protecteurs de la nature, moins encore contesteront-ils leur double appartenance, scientifique et romantique. Majoritairement, ils restent naturalistes ou imprégnés de cette culture mais, au-delà des inventaires faunistiques et floristiques et de l'argumentation sur la diversité biologique, ils militent pour la nature d'abord parce qu'elle est belle et soulève les passions.

Conclusion

Telles sont les vertus des anniversaires: ils invitent à rechercher dans le passé ce qui nous projette dans la modernité, et la loi sur la protection de la nature – qui annonce le développe-

³⁸ G.W.F. Hegel, Journal d'un voyage dans les alpes bernoises, précédé de « Hegel et Turner dans les Alpes », par Robert Legros, Éditions Jérôme Millon, 1988.

³⁹ Cf. Robert Legros, L'idée d'humanité. Introduction à la phénoménologie, Grasset et Fasquelle, Paris, 1990, spécial. p. 45 s.

⁴⁰ CE Ass. 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, RFDA 1995, p. 1204, concl. Frydman; Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 15e édition, 2005, n° 102.

⁴¹ Loi constitutionnelle du 1er mars 2005, article 3; cf. *supra*, p. 29.

⁴² Article 4. Cf. Jean Untermaier, « La Charte de l'environnement face au droit administratif », RJE, n° spécial 2005, p. 145-159, spécial. p. 152 s.

ment durable et s'ouvre, par la référence au romantisme de ses origines, à une conception renouvelée des droits de l'homme – se prête idéalement à cet exercice.

Le millésime 2006, au surplus, s'avère particulièrement favorable. Car la Société française pour le droit de l'environnement, l'Université Lyon III et le ministère de l'Écologie ont aussi célébré le centenaire de la législation sur les sites⁴³.

Pour notre part, nous voudrions évoquer l'année 1906 en tant qu'elle est celle de la naissance de Robert Hainard, qui fut sans doute le premier à poser les problèmes de la nature en termes de société⁴⁴. Il était peintre, graveur et naturaliste⁴⁵ – en son temps, le meilleur spécialiste des mammifères d'Europe. Et les confluences qui font la richesse de sa personnalité et de son héritage rappellent, s'il n'est pas trop hasardeux de rapprocher les lois de ceux qui les inspirent, l'esprit de 1976.

⁴³ La loi du 2 mai 1930 sur les sites a été précédée en effet d'une loi du 21 avril 1906. Cf. Cent ans de protection des sites, Colloque organisé les 14, 15 et 16 décembre 2006 à la Faculté de droit de Lyon par la Société française pour le droit de l'environnement et l'Institut de droit de l'environnement (Université Jean Moulin-Lyon 3), actes à paraître en 2007.

⁴⁴ Robert Hainard, *Et la nature? Réflexions d'un peintre*, Éditions Gérard de Buren, Genève, 1943.

⁴⁵ Cf. Roland de Miller, *Robert Hainard, peintre et philosophe de la nature*, Sang de la terre, Paris, 1987.



Les silences de la loi du 10 juillet 1976

SYLVIE CAUDAL-SIZARET
Professeur à l'Université Jean Moulin-Lyon 3

La perspective ici adoptée peut paraître iconoclaste, car la loi du 10 juillet 1976¹, dont le projet a été énormément enrichi au fil des débats parlementaires, est souvent présentée comme la première loi «générale» sur la protection de la nature. Et, à l'heure du trentenaire, l'on s'accorde à saluer les nombreuses avancées du texte, voire à estimer qu'une telle loi ne serait pas adoptée par le Parlement aujourd'hui. Toutefois, ce bilan largement positif – que l'on ne remet d'ailleurs nullement en cause – n'interdit pas que l'on adopte une perspective inverse en quelque sorte, consistant à appréhender la loi à partir de ce qu'elle tait, de ce qu'elle passe sous silence. Car les non-dits peuvent, eux aussi, être pourvus de sens: c'est ce que l'on va s'efforcer ici de montrer... après quelques rappels relatifs à la partie audible, ou visible, du texte.

Formellement, la loi se compose de pas moins de quarante-trois articles répartis en six chapitres, ce qui pour l'époque est assez long. Quoiqu'il en soit, ce n'est pas une question de longueur, de quantité, car on peut fort bien imaginer une loi courte mais générale, qui embrasse l'ensemble de la matière et ne laisserait donc pas grand-chose sous silence.

Quant au fond, c'est un texte qui porte sur des objets très divers allant de la faune et de la flore dans leur ensemble aux actions des associations de protection de l'environnement, en passant par les espaces boisés et les réserves naturelles. Surtout, et même si la protection de la nature n'était pas un désert juridique, il innove beaucoup. Le constat se vérifie d'abord s'agissant de la

¹ C'est le texte de la loi, tel qu'il a été publié au JO du 13 juillet 1976 (p. 4203 et s.), qui sera ici pris en compte.

démarche: l'approche classique des questions environnementales, strictement utilitaire, est ici dépassée, pour viser la protection de la nature en tant que telle. On observe ensuite que plusieurs principes sont posés au travers de ses deux premiers articles, tandis que divers outils novateurs sont créés: l'étude d'impact² bien sûr, mais aussi les réserves naturelles volontaires³ par exemple.

Pour autant, la loi du 10 juillet 1976 – comme tout texte, voire le droit dans son ensemble – n'en comporte pas moins des silences, c'est-à-dire des manques, des absences⁴. De fait, dès le vingtième anniversaire de la loi, Chantal Cans qualifiait le dispositif de protection des espaces naturels issu de cette loi de «symphonie inachevée»⁵.

Encore la démarche doit-elle être conduite de façon prudente. Il faut d'abord tenir compte du moment auquel la loi a été adoptée, afin de ne pas tomber dans l'anachronisme. Par exemple, si certaines questions environnementales sont ignorées, tels l'effet de serre et le réchauffement climatique, c'est tout simplement qu'elles n'existaient pas en 1976. Il faut ensuite s'en tenir le plus rigoureusement possible aux silences proprement dits, à distinguer d'autres notions apparemment proches, comme celle d'exclusions. Ainsi lorsque le législateur n'inclut pas formellement les documents d'urbanisme dans le champ d'application des études d'impact⁶, il ne s'agit pas d'un silence mais d'une exclusion.

Compte tenu de ces quelques préliminaires, le recensement des divers silences de la loi conduit à faire le partage entre ceux qui ne sont que relatifs, en ce qu'ils ne représentent pas de véritables manques de la loi ou du système juridique dans son entier: les silences comblés (I); et ceux qui sont absolus, en ce qu'ils constituent de véritables absences de la loi, mais aussi du reste du système juridique: les silences complets (II).

² Dont le régime juridique contient, entre autres, le sursis à exécution automatique.

³ Quant aux arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, s'ils sont permis par l'article 3 de la loi, ils ne seront prévus que par le décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977.

⁴ Dérivé du latin *silere* (taire, se taire), le mot était à l'origine employé pour parler de l'absence de mouvement et de bruit (au masculin, *silentiu* signifie absence de bruit, de paroles; au féminin, *silentia* signifie repos, inaction, oisiveté). A partir du xviiie siècle, il désigne aussi l'absence de sons: le temps d'arrêt dans un discours, puis en musique (xviiiie siècle), c'est l'absence ou l'interruption de sons. On prendra ici le terme dans son premier sens: «faire silence sur quelque chose», c'est ne pas en parler («loi du silence»). Le silence, c'est donc l'absence, le manque.

⁵ Voir C. Cans, «La protection des espaces naturels dans la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature: une symphonie inachevée», dans 20 ans de protection de la nature, Hommage au Professeur Michel Despax, PULIM 1998, p. 37.

⁶ Alors même que ces documents sont soumis à l'obligation de respecter les préoccupations d'environnement (article 2, al. 1er), ils ne figurent pas en effet dans la liste des études préalables soumises à étude d'impact (article 2, 2e al.): la question fut d'ailleurs débattue par les parlementaires.

I – Des silences comblés

Ces silences sont à relativiser, car il peut s'agir d'abord de non-dits de la loi (A) ; ensuite, si certains constituent bel et bien des manques de la loi, ils n'en sont pas pour autant des silences du droit lui-même (B).

A – Les non-dits de la loi

Ces non-dits peuvent parfois résulter du fait que les silences sont plus apparents que réels : les éléments paraissant manquer sont implicitement présents dans la loi, mais ils ne font pas l'objet d'une mention explicite, ou suffisamment explicite. Ils peuvent aussi découler de l'objet de la loi : ce dernier détermine en effet un certain champ du texte, qui va logiquement exclure les aspects ne s'y rattachant pas.

1. La présence implicite dans la loi

S'il est impossible de recenser tout ce qui peut être implicitement visé par ce texte, certains des non-dits les plus remarquables peuvent néanmoins être repérés.

À cette loi du 10 juillet 1976, on peut d'abord être tenté de reprocher l'absence de mention explicite de quelques composantes importantes de la nature à protéger. Ainsi les zones humides, objet pourtant de la convention de Ramsar du 2 février 1971⁷, ne sont-elles à aucun moment expressément désignées. Leur absence se relève notamment dans le chapitre relatif aux réserves naturelles. Toutefois, cela ne signifie pas qu'elles ne puissent être protégées par les diverses dispositions de la loi : elles composent bien «des parties du territoire» pouvant être érigées en réserves naturelles du fait de l'intérêt attaché à «la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux [...] et, en général, du milieu naturel»⁸. Elles font aussi incontestablement partie de ces espaces naturels et paysages dont la protection est reconnue d'intérêt général⁹. Il reste que, si le domaine public maritime et les eaux territoriales sont mentionnés à plusieurs reprises¹⁰, les zones humides ne le sont pas : elles ne forment pas un objet spécifique du droit, mais s'intègrent dans des notions plus générales, telles que celles d'espaces ou de milieux naturels.

Une autre dimension, aujourd'hui reconnue comme essentielle à la protection de la nature, paraît largement absente : il s'agit de la diversité biologique. Cependant, si l'expression n'est pas utilisée, d'une part, la loi se réfère aux «équilibres biologiques» dont la protection revêt un intérêt général ; elle s'appuie, d'autre part, sur «les nécessités de la préservation du patrimoine biologique national» justifiant la protection d'espèces animales non domestiques ou

⁷ Convention relative aux zones humides d'importance internationale.

⁸ Article 16, 1er al. de la loi.

⁹ Article 1er, 1er al. de la loi.

¹⁰ A propos des réserves naturelles (article 16, 1er al.) ou du chapitre sur les dispositions pénales (article 29, dernier al. ; article 30, dernier al.).

végétales non cultivées¹¹. On observe d'ailleurs qu'un texte comme la Déclaration adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972¹², s'il mentionne la nécessité de conserver «des échantillons représentatifs des écosystèmes naturels», témoigne d'une conception plutôt plus restrictive que celle du législateur français en 1976...

En revanche, si la même Déclaration se réfère à plusieurs reprises au devoir de protéger et d'améliorer l'environnement «pour les générations présentes et futures»¹³, le Parlement français n'y fait aucune allusion expresse. On peut toutefois considérer que la mention du «patrimoine» naturel ou biologique inclut la dimension temporelle, l'idée selon laquelle la nature est une richesse dont on «hérite», mais que l'on doit préserver pour pouvoir la transmettre à nos enfants.

Ces quelques exemples de présence implicite ne doivent évidemment pas être confondus avec les hypothèses où des composantes de la nature sont explicitement visées, tout en ne faisant pas l'objet d'instruments de protection spécifiques: ainsi des paysages, cités à l'article 1^{er}, dont la mention résulte d'un amendement de la Commission de la production et des échanges, à l'Assemblée nationale¹⁴, ou des eaux, qui peuvent être classées en réserves naturelles.

2. L'absence, conséquence de l'objet de la loi

Si l'intitulé d'une loi n'a pas de caractère normateur, le contenu du texte doit en principe lui correspondre: cette liaison peut être ici vérifiée, même si la tâche n'est pas aisée du fait du caractère très large du titre. Pourtant, la loi de 1976 n'est ni une charte de l'environnement, ni même une loi générale, que ce soit sur la protection de l'environnement ou même sur la protection de la nature.

Certains parlementaires, dont Pierre Vallon, Rapporteur à la Commission des affaires culturelles au Sénat, estimaient que la désignation d'un ministre chargé de défendre la qualité de la vie devait conduire, à terme, à la préparation «d'une charte de l'environnement qui reprendrait l'ensemble des textes concernant la faune, la flore, l'animal, les réserves naturelles, les espaces boisés et d'une façon générale, tout ce qui constitue le milieu naturel sans lequel l'homme ne serait plus ce qu'il doit être dans sa plénitude»¹⁵. L'expression «charte de l'environnement», n'a pas pour le rapporteur, on le voit, le même sens que celui qu'elle revêt.

¹¹ Article 3, 1er al.

¹² Ci-après désignée Déclaration de Stockholm. Si un tel texte n'a pas formellement de caractère obligatoire, son contenu témoigne de ce qu'il était envisageable, dans les années soixante-dix, d'insérer dans un texte juridique ayant pour objectif la protection de l'environnement.

¹³ Voir la proclamation, point 6; les principes 1 et 2.

¹⁴ Pour la Commission, la notion d'espaces naturels est trop restrictive, dans la mesure où «presque toujours l'action des hommes a laissé sa trace dans le paysage au cours des siècles voire des millénaires»: l'article «aurait donc une portée trop réduite si l'on n'adjoignait pas à la mention des espaces naturels celle des paysages» (Rapport de R. Nungesser, au nom de la Commission de la production et des échanges à l'Assemblée nationale, JO Doc. AN, n° 1764, 18 juin 1975, p. 21).

¹⁵ P. Vallon, Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles, JO Doc. Sénat, n° 293, 12 mai 1976, p. 4.

tira, trente ans plus tard: il s'agissait, en fait, plus d'un code que d'une charte, lequel mettra tout de même plus de 25 ans pour aboutir...

Quoiqu'il en soit, il n'était donc nullement question que la nouvelle loi regroupe l'ensemble des dispositions en matière de protection de la nature, mais plutôt qu'elle s'efforce de « combler certaines des lacunes les plus évidentes de notre législation »¹⁶: c'est ce qui explique le « manque d'unité apparent » du texte, ou encore son caractère « hétéroclite », selon les expressions de l'un des rapporteurs¹⁷. Les six chapitres traitent tantôt d'aspects fort larges, avec également des articles très généraux: comme les deux premiers sur la protection de la faune et de la flore, ainsi que celle de l'animal. Tantôt ils abordent des thèmes vastes, mais avec des dispositions plus ponctuelles, qui ne font que compléter les dispositions existantes, comme le chapitre IV sur la protection des espaces boisés ou le chapitre V sur le volet pénal. Tantôt ils portent sur un sujet plus restreint, mais en traitent la quasi-totalité. C'est le cas du chapitre III relatif aux réserves naturelles qui reprend, dans un texte nouveau et adapté, les mesures empruntées à la loi du 2 mai 1930 modifiée. Par conséquent, et même si l'article 27 de la loi de 1976 renvoie à plusieurs articles de la loi de 1930¹⁸, les réserves naturelles seront désormais régies par un texte spécial, ce qui conduit à l'abrogation de l'article 8 bis de la loi de 1930, introduit par la loi du 1^{er} juillet 1957¹⁹. Ces douze articles relatifs aux réserves naturelles sont parfois directement inspirés de la loi du 22 juillet 1960 sur les parcs nationaux²⁰, parfois de la loi du 2 mai 1930²¹, parfois complètement originaux (comme l'article 24 relatif aux réserves naturelles volontaires²²).

En même temps, la présence des deux premiers articles, « placés en tête de la loi comme une sorte de préambule »²³ et qui contiennent l'énoncé de principes ou devoirs, montre que le texte s'attache aussi à poser des normes de portée quasi-universelle. Et si l'expression même de « charte », lorsque la loi fut adoptée, désignait un ensemble de textes relatifs à une matière, cela n'excluait nullement, semble-t-il, la proclamation liminaire de principes. Ainsi, une « charte de l'animal »²⁴, dont l'adoption avait été proposée au Parlement quelques mois plus

¹⁶ Voir le rapport de R. Nungesser préc. n° 1764, p. 3.

¹⁷ R. Nungesser, rapport précité, p. 5 et 10.

¹⁸ L'article 27 de la loi du 10 juillet 1976 déclare applicables les articles 13 et 17 à 20 de la loi du 2 mai 1930 modifiée, à condition de remplacer l'accord du ministre des beaux-arts par celui du ministre chargé de la protection de la nature.

¹⁹ Article 41 de la loi du 10 juillet 1976.

²⁰ Articles 16 (sur les parties de territoire qui peuvent être classées en réserves naturelles) et 18 (sur le contenu de l'acte de classement) de la loi du 10 juillet 1976.

²¹ Articles 19 (publicité de l'acte de classement), 20 (modalités d'indemnisation éventuelle), 21 (sur le régime de protection applicable à compter de la notification de l'intention de classer), 22 et 23 (effets du classement) ainsi que 26 (sur le déclassement) de la loi du 10 juillet 1976.

²² Disposition importante, sur laquelle on reviendra dans le II-A-2/.

²³ Selon la formule de R. Nungesser, dans son rapport préc., p. 11.

²⁴ Cf. la proposition de loi n° 305, présentée par Mme Thome-Patenôtre et tendant à l'établissement d'une charte de l'animal; ainsi que le rapport de M. Boudet, au nom de la Commission de la production et des échanges sur cette proposition (JO Doc. AN, n° 1394, 12 décembre 1974).

tôt, contenait-elle un article 1^{er} posant le principe général selon lequel «tout animal est un être sensible». Or, cette disposition, comme d'autres, va finalement être insérée dans la loi de 1976 par voie d'amendement parlementaire²⁵.

Enfin, le fait que l'intitulé de la loi renvoie à la protection de la «nature», et non à celle de l'environnement, justifie certaines absences. Certes, la distinction est délicate, et elle n'est pas toujours respectée. Néanmoins, elle était bel et bien présente à l'époque. Il n'est que de rappeler le titre du premier ministère en charge de ce portefeuille: de 1971 à 1974, il s'est agi du ministère «chargé de la protection de la nature et de l'environnement»²⁶. Et on peut penser que la loi de 1976 la reprend à son compte car l'essentiel des articles traite de questions relatives à la protection de la nature: qu'il s'agisse des espaces (réserves naturelles, espaces boisés), des espèces, animales ou végétales, ou des activités pouvant leur porter atteinte (chasse, pêche). On relève d'ailleurs que la notion de nature est entendue de façon très large puisqu'elle inclut les animaux domestiques. En outre, c'est quelques jours plus tard que va être adopté un autre texte important, mais qui concerne cette fois les questions de pollutions et nuisances: la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Toutefois, le législateur n'est pas toujours fidèle à cette distinction. Certaines déclarations de parlementaires le montrent bien²⁷. Quant aux articles du texte, il en est qui sont relatifs à la protection de l'environnement plutôt qu'à celle de la nature. Il s'agit d'abord de tout l'article 2 posant le principe du respect des «préoccupations d'environnement», dont va découler l'exigence d'une étude d'impact. Il s'agit ensuite du non moins important article 40 relatif à l'action des associations: celles qui peuvent faire l'objet d'un agrément – qui entraînera un droit de participation et une intervention particulièrement large au contentieux – doivent exercer «leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement». Cet article est tout particulièrement significatif d'une certaine ambiguïté du législateur, qui d'un côté distingue formellement nature et environnement et de l'autre, n'en tire pas toutes les conséquences quant à l'adéquation entre l'objet de la loi et son contenu. Il ne faudrait pas cependant tomber dans des querelles trop byzantines...

Par conséquent, on est en présence d'un texte composite, qui s'efforce à la fois de poser des principes et outils très généraux, nullement réservés à la protection de la nature *stricto sensu*, et de consacrer l'essentiel de ses articles à cette protection, tantôt en créant de toutes pièces un dispositif, tantôt en complétant ou réformant un dispositif existant. L'objet de ce texte est pluriel. Mais n'est-ce pas le lot de beaucoup de lois?

²⁵ Sur proposition de la Commission de la production et des échanges, à l'Assemblée nationale: cf. le rapport de R. Nungesser, préc., p. 14.

²⁶ Même si, à l'époque de la discussion du projet de loi, le ministre était ministre de la qualité de la vie (André Jarrot, jusqu'en janvier 1976; André Fosset ensuite, qui se vit flanqué d'un secrétaire d'État à l'environnement, Paul Granet).

²⁷ Ainsi, le rapporteur Pierre Vallon déclare-t-il: «Quand nous employons le mot "nature", il s'agit bien de l'ensemble du milieu humain» (rapport préc., p. 4).

B – Les silences de la loi, mais non du droit

Si l'on est bien ici face à de véritables absences de la loi, celles-ci sont en fait compensées par d'autres éléments du système juridique, qu'il s'agisse de textes législatifs ou de textes réglementaires.

1. Un silence comblé par d'autres textes législatifs: les choix de politique législative.

Même en tenant compte de l'intitulé précis du texte – la protection de la nature –, et de l'objectif consistant à combler les failles de la législation existante en la matière, on s'aperçoit que la tâche fut à l'époque répartie entre plusieurs projets de textes, dont l'adoption va précéder, ou suivre de peu celle de la loi du 10 juillet.

Dans la perspective consécutive à l'installation d'un nouveau ministère de l'Environnement, et relative à la mise en place d'un ensemble coordonné de mesures devant être réuni en une «charte» ou un «code» de l'environnement, le ministre André Jarrot avait préparé un certain nombre de projets de loi, dont six devaient être adoptés en Conseil des ministres le 26 février 1975²⁸. Ils concernaient le permis de chasser²⁹, les immersions en mer, les incinérations en mer, l'élimination des déchets³⁰, les établissements classés et donc la protection de la nature. Or, sur les cinq textes autres que le dernier ici plus précisément étudié, le premier avait incontestablement trait à la protection de la nature, les deux suivants potentiellement, tandis que seuls les deux autres – déchets, installations classées – se rattachaient clairement aux pollutions et nuisances.

En fait, c'est essentiellement la disjonction du volet cynégétique de l'ensemble «protection de la nature» qui apparaît la moins naturelle et doit être ici soulignée. Car pour les deux lois sur la pollution de la mer, par immersions³¹ d'une part, et par incinérations³² d'autre part, il apparaît qu'elles se situent plus dans une perspective de lutte contre la pollution marine³³, liée à l'exécution de conventions internationales. Elles ont en outre été discutées et adoptées simultanément et constituent, selon la formule d'André de Laubadère, «un nouvel ensemble législatif de lutte contre la pollution marine»³⁴. En outre elles précèdent de peu l'adoption de deux autres lois, le 16 juillet 1976, qui concernent également la mer et sont aussi largement déterminées par le droit international: lois portant sur la zone économique exclu-

²⁸ Contexte bien rappelé par A. de Laubadère dans sa «Chronique de législation» à l'AJDA de 1976, p. 521.

²⁹ Ce sera la loi n° 75-347 du 14 mai 1975 relative au permis de chasser.

³⁰ Conduisant à l'adoption de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

³¹ Loi n° 76-599 du 7 juillet 1976, relative aux opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

³² Loi n° 76-600 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution de la mer par les opérations d'incinérations.

³³ Ce qui montre, au passage, les nombreux points de contact entre protection de la nature et lutte contre les pollutions et nuisances...

³⁴ «Chronique de législation», AJDA 1976, p. 619.

sive³⁵ d'une part, et sur l'exploitation des fonds marins³⁶ d'autre part. Divers facteurs, tant juridiques qu'objectifs, expliquent donc ce non rattachement à la loi du 10 juillet 1976. Deux autres textes relativement contemporains méritent d'être signalés. Le premier, qui touche à une composante particulièrement menacée de la nature, est la loi du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. En réalité, sa genèse fut bien antérieure aux six textes précités, du fait que l'initiative est venue non pas du ministre de l'Environnement, mais du ministre de l'aménagement du territoire, Olivier Guichard: celui-ci, à l'occasion d'un comité interministériel réuni le 5 novembre 1973, fit approuver par le gouvernement la création d'une agence ou «conservatoire» du littoral³⁷. Mais, du fait de divergences au niveau ministériel, le dépôt du projet de loi n'intervint qu'en 1974. Et si l'adoption suivit finalement de peu celle de la loi relative au permis de chasser, la paternité des deux textes était bien différente.

La seconde loi contenant des aspects relatifs à la protection de la nature est cette fois postérieure à la loi du 10 juillet: il s'agit de la loi du 31 décembre 1976, portant réforme de l'urbanisme³⁸. Le projet, finalement disjoint de ce qui aboutira à la loi du 31 décembre 1975 relative à la politique foncière³⁹, conduira à un texte fort substantiel – 82 articles – touchant à de nombreux aspects du droit de l'urbanisme ainsi que de la protection de la nature. Le ministre lui-même soulignait que le projet comprenait «un très grand nombre de dispositions en faveur de l'environnement naturel, urbain et social»⁴⁰. De fait, on trouve dans ce texte des dispositions relatives aux zones d'environnement protégé (qui constituent une nouveauté), aux périmètres sensibles et aux redevances d'espaces verts ou encore, plus largement, à l'accroissement de l'information et de la participation des administrés (par le biais notamment du droit des associations de se constituer partie civile). Leur rattachement – surtout pour les deux premières – à une telle loi reflète l'importance des règles protectrices de l'environnement issues du droit de l'urbanisme.

2. Un silence comblé par des textes réglementaires: les conséquences de l'article 34 de la Constitution

L'une des innovations de la Constitution du 4 octobre 1958, la limitation du domaine de la loi aux matières énumérées dans son article 34, suffit à expliquer quelques «silences» du texte, comme en matière de protection des biotopes. Ainsi l'article 3 de la loi autorise-t-il

³⁵ Loi n° 76-655 relative à la zone économique exclusive.

³⁶ Loi n° 76-646 relative à la recherche et à l'exploitation de substances minérales contenues dans les fonds marins du domaine public.

³⁷ Contexte bien rappelé par A. de Laubadère dans sa «Chronique générale de législation», AJDA 1975, p. 403.

³⁸ Loi n° 76-1285.

³⁹ Loi n° 75-1328.

⁴⁰ Voir les propos de M. Galley, rapportés par A. de Laubadère dans sa «Chronique générale de législation», AJDA 1977, p. 90.

des interdictions et des réglementations, mais c'est par voie réglementaire que seront ensuite institués les arrêtés préfectoraux de conservation⁴¹.

Cette restriction du champ de la loi justifie également l'absence de dispositions relatives aux institutions administratives compétentes en matière d'environnement: Haut comité de l'environnement⁴² ou Conseil national de la protection de la nature⁴³ par exemple. Le contraste mérite d'être souligné par rapport à d'autres acteurs institutionnalisés, telles les associations de protection de l'environnement, auxquelles la loi de 1976 consacre son article 40.

La seule exception, s'agissant des institutions administratives, concerne les catégories d'établissements publics, dont les règles doivent être fixées par la loi. Or le texte ici étudié, à la différence de plusieurs lois antérieures⁴⁴, ne crée pas d'établissement public ni, a fortiori, de catégorie d'établissements publics. Il est vrai que la création de telles structures ne constitue nullement le remède magique et universel et qu'elle ne semblait guère s'imposer, compte tenu des structures déjà existantes en matière de protection de la nature⁴⁵.

À ces données objectives s'ajoute le fait que la frontière entre le domaine de la loi et celui du règlement s'est révélée éminemment contingente: son interprétation a d'ailleurs fluctué mais en 1976, elle était assez stricte à l'égard du Parlement⁴⁶. Il en résulte qu'ultérieurement, quelques institutions, que l'on aurait en 1976 probablement considérées comme relevant du pouvoir réglementaire, ont été créées par des lois: ainsi de la mise en place, par la loi du 2 février 1995, d'organes administratifs tels que le conseil départemental⁴⁷ et le comité régional de l'environnement⁴⁸.

Quoiqu'il en soit, même avec cette conception stricte, le Conseil constitutionnel sera amené par la suite à délégaliser des dispositions de la loi de 1976: ainsi de la désignation de l'autorité compétente pour prononcer l'agrément des associations⁴⁹ et de la détermination de

⁴¹ Il s'agit de l'article 4 du décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977, codifié à l'article R. 411-15 du C. env.

⁴² Créé par un décret du 30 juillet 1970, remplacé par le décret n° 75-672 du 25 juillet 1975.

⁴³ En l'occurrence, ce Conseil fut créé au tout début de la IV^e République, alors que n'était pas limité le domaine de la loi: cela n'a pas empêché qu'il soit institué par voie réglementaire (décret n° 46-2847 du 27 novembre 1946). Il est aujourd'hui codifié aux articles R. 133-1 et s. du C. env.

⁴⁴ Telles la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964, qui crée les agences de l'eau, ou plus proches de la loi de 1976, la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 précitée, donnant naissance au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 précitée, qui crée l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets.

⁴⁵ Voir ci-dessous, II-B-1/.

⁴⁶ Notamment, on se situe quelques années avant la décision du Conseil constitutionnel revenant sur sa jurisprudence antérieure et estimant que «la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi» (CC, 82-143 DC, 30 juillet 1982, GDCC, n° 30).

⁴⁷ Article 9 de la loi, codifié à l'article L. 131-1 du C. env.

⁴⁸ Article 10 de la loi, codifié à l'article L. 131-2 du C. env. Tous deux ont d'ailleurs, depuis, été supprimés par l'ordonnance n° 2004-637 du 1er juillet 2004 sur la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et la réduction de leur nombre (art. 27-1).

⁴⁹ CC, 77-95 L, 15 février 1977, Rec. p. 51.

l'autorité habilitée pour octroyer, au nom de l'État, l'agrément des réserves naturelles volontaires⁵⁰.

Rappelons que c'est seulement la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 qui, en même temps qu'elle introduit la Charte de l'environnement dans le préambule de la Constitution, ajoute à la liste des matières dont la loi détermine les principes fondamentaux «la préservation de l'environnement»⁵¹.

Dans toutes ces hypothèses, on pourrait aller jusqu'à qualifier ces silences d'«entendus», parce qu'ils procèdent d'une certaine logique, qu'ils trouvent leur justification dans l'objet même du texte ou dans l'application d'autres règles, ou encore qu'ils résultent de choix de politique législative. En revanche il n'en va pas ainsi des silences absous, ou complets, lesquels s'appliquent non seulement à la loi de 1976, mais encore à l'ensemble du système juridique, français tout au moins...

II – Des silences complets

Ces silences, carences de la loi et du système juridique dans son ensemble, touchent aussi bien les principes et les droits (A) que les outils institués par la loi de 1976 (B).

A – Des droits et principes occultés

Il a été maintes fois souligné que l'une des innovations majeures de la loi de 1976 réside dans la proclamation, pour la première fois en droit français, de principes et devoirs généraux: ainsi du principe selon lequel la protection de la nature est d'intérêt général, du principe d'intégration de la protection de l'environnement à l'urbanisme et à l'aménagement, du devoir de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel ou encore du devoir de protéger l'animal, être sensible. Pourtant, d'autres principes et d'autres droits relatifs à la protection de la nature étaient à l'époque affirmés, le plus souvent dans des textes de droit international ou européen, ou (et) réclamés par une fraction du corps social⁵². Or, la loi de 1976 les ignore plus ou moins complètement. Ils vont être ici présentés selon une gradation sommaire reposant sur l'importance du degré d'occultation.

1. Des droits et principes partiellement oubliés

Il s'agit, d'une part, du droit à l'environnement et, d'autre part, du principe de participation. Le premier a été consacré dès la Déclaration de Stockholm. Le droit fondamental de l'homme «à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être» est en effet proclamé en tête de ce texte.

⁵⁰ CC, 86-146 L, 19 mars 1986, Rec. p. 24.

⁵¹ Article 3 de loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005.

⁵² On n'envisagera pas les principes de prévention, de précaution ou encore «pollueur-payeur» car ils n'étaient pas, en 1976, formellement consacrés, ni en droit international ni en droit communautaire.

Ce droit fut, dès le milieu des années soixante-dix, inscrit dans diverses Constitutions, comme celle de la Grèce, en 1975. En France, l'idée fut développée au niveau doctrinal⁵³, reprise par des partis politiques et elle finit par aboutir, fin 1975, à des propositions parlementaires formulant plus ou moins directement un droit à l'environnement, en même temps que d'autres libertés : les divers textes furent examinés par une commission parlementaire spéciale qui commença ses travaux au début de 1976 et aboutit, presque deux ans plus tard, à une proposition de synthèse comportant notamment le droit de tout homme «à un environnement équilibré et sain» et son complément classique, le devoir de défendre cet environnement⁵⁴. Par conséquent, les réflexions parlementaires sur ces questions étaient en cours lorsque fut discuté le projet de loi devant aboutir à la loi de 1976.

On ne trouve *a priori* nulle trace d'un tel droit dans la loi de 1976. Cependant, il faut aller au-delà de cette première lecture, littérale, du texte⁵⁵. Ainsi, on peut considérer que la proclamation du «devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit» en constitue une dimension ou encore, l'une des «deux faces d'une même médaille : l'un est la contrepartie de l'autre»⁵⁶. L'inscription d'un tel devoir résulte d'un amendement présenté par le rapporteur de la Commission de la production et des échanges, le député Roland Nungesser, souhaitant donner plus d'ampleur à l'article 1^{er} de la loi, et créer «pour le citoyen un devoir nouveau [...] qui s'impose également aux activités publiques ou privées» et «sert de fondement aux obligations juridiques que se proposent d'instituer le présent projet de loi et les règlements qui le compléteront»⁵⁷. Les débats furent quasi-inexistants sur ce point, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, mais on trouve chez le rapporteur de la Commission sénatoriale l'idée qu'un droit peut être reconnu à chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel, ce qui semble être l'objet du futur article 40 de la loi – relatif aux droits des associations⁵⁸ –.

En tout état de cause ce devoir, tel qu'il est formulé, ne constitue pas pour autant une obligation au sens juridique, dès lors qu'il lui manque tant la sanction étatique que l'existence d'un créancier déterminé⁵⁹. Cet élément, joint au fait que la proclamation d'un droit sub-

⁵³ Voir not. : G. Martin, «Le droit à l'environnement, de la responsabilité civile pour faits de pollution», thèse, PPS, 1978; E. du Pontavice, «La protection juridique du voisinage et de l'environnement en droit comparé», RJE 1978-2, p. 153; J. Untermaier, «Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques», RJE 1978-4, p. 330.

⁵⁴ Pour une étude de toutes ces initiatives et propositions, voir J. Untermaier, art. préc.

⁵⁵ Voir également, dans le sens d'une certaine «présence» du droit à l'environnement dans la loi: J. Untermaier, «Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976?», supra p. 27.

⁵⁶ Pour reprendre les termes, presque trente ans plus tard, de la députée N. Kosciusko-Morizet, à propos des deux premiers articles consacrés par la Charte, dans son rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement (JO Doc. AN, n° 1595, 12 mai 2004, p. 82).

⁵⁷ Rapport n° 1764, préc., p. 21.

⁵⁸ Rapport de P. Vallon, n° 293, préc., p. 6. Cet article 40 résulte d'ailleurs d'un amendement proposé et adopté par l'Assemblée nationale.

⁵⁹ Pour reprendre le raisonnement du doyen Jean Carbonnier, dans Droit civil, t. IV, Les obligations, 21^e éd. refondue, 1998, p. 25.

jectif implique des conséquences spécifiques⁶⁰, entraîne que l'affirmation d'un tel devoir n'est pas équivalente à celle d'un droit à l'environnement, même si l'on peut y voir sa contre-partie. D'ailleurs, cette consécration d'un devoir ne mettra pas fin, au contraire, aux demandes de reconnaissance d'un droit, qu'elles émanent de la doctrine ou du monde politique. Et ces demandes ne seront satisfaites, au plan législatif, que par la loi du 2 février 1995 et, au plan constitutionnel, par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement⁶¹.

Quant au principe de participation, il faut au préalable rappeler que, s'il n'est pas explicitement mentionné dans la Déclaration de Stockholm, il est implicitement visé à son article 19, lequel évoque la nécessité «de donner aux individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs responsabilités en ce qui concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toute sa dimension humaine».

En France, l'une des attributions conférées au nouveau ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement est d'informer «l'opinion afin d'associer la population à cette action»⁶². Mais c'est le décret de 1975 venant réformer le Haut comité de l'environnement qui contient les dispositions les plus explicites à cet égard. Cet organisme doit ainsi s'attacher, «dans ses propositions, à prendre en compte le développement de la participation des citoyens à leur cadre de vie et proposer les mesures de nature à développer cette participation aux différents niveaux territoriaux»⁶³.

Par conséquent, la dimension participative était évoquée par certains textes relatifs à l'environnement antérieurs à 1976. Si elle n'est pas absente de la loi du 10 juillet, elle se limite à la participation des seules associations agréées «à l'action des organismes publics ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement»⁶⁴. Une telle reconnaissance représente incontestablement une nette avancée du droit français; il reste qu'elle ne concerne qu'un aspect – certes essentiel – de la participation à la protection de l'environnement. Et sa pleine consécration va tarder en France, car si le principe général de participation a été reconnu en même temps que les autres principes proclamés par la loi «Barnier», son contenu fut longtemps réduit au droit à l'information. Il fallut en effet attendre la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité pour que la nécessaire «association du public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire» soit enfin reconnue⁶⁵.

D'autres droits et principes sont quant à eux complètement passés sous silence par la loi de 1976.

⁶⁰ Comme la reconnaissance de possibilités nouvelles d'actions juridictionnelles, ou la concrétisation d'obligations positives à la charge de l'État: en ce sens, voir M. Prieur, «Vers un droit de l'environnement renouvelé», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15/2003, p. 137.

⁶¹ Mais si satisfaction est obtenue au plan des textes, il n'en va pas pour autant de même quant à la portée juridique de ce droit...

⁶² Article 3, 3^e al. du décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement.

⁶³ Article 2, 3^e al. du décret n° 75-672 du 25 juillet 1975, précité.

⁶⁴ Article 40, 2^e al. de la loi du 10 juillet 1976.

⁶⁵ Article 132 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, codifié à l'article L. 110-1-II-4^e du C. env.

2. Des droits et principes totalement absents

En suivant toujours l'échelle de l'ignorance croissante, on doit tout d'abord mentionner le principe d'information précédemment évoqué au détour de la participation. Car la loi du 10 juillet 1976 est totalement muette sur ce point. Pourtant l'une des «cent mesures» adoptées en conseil des ministres le 10 juin 1970 comprenait l'organisation de campagnes d'information sur l'environnement, tandis que le décret de 1971 relatif aux attributions du nouveau ministre de l'Environnement précisait que le ministre «informe l'opinion» afin d'associer la population à l'action gouvernementale⁶⁶. Et l'on retrouve une telle mention dans les fonctions conférées au Haut comité de l'environnement, qui doit proposer «les grandes lignes d'une information claire, fondée sur les connaissances scientifiques»⁶⁷. Quant aux textes internationaux, il faut à nouveau mentionner la Déclaration de Stockholm et son article 19, qui insiste sur la nécessité d'«éclairer l'opinion publique» et d'orienter les moyens d'information de masse dans un sens favorable à la protection de l'environnement.

Il est vrai que le législateur français ne s'est préoccupé d'un droit plus général à l'information des citoyens qu'un peu plus tardivement, soit à la fin des années soixante-dix⁶⁸. Et si divers outils d'information avaient été mis en place par des lois, notamment en matière d'eau⁶⁹ et de déchets⁷⁰, ils ne concernaient que le secteur des pollutions et nuisances.

Mais c'est en matière de chasse que le silence de la loi de 1976 est le plus assourdissant. Certes on a rappelé qu'une loi venait d'être consacrée, moins d'un an avant, au permis de chasser⁷¹. En l'occurrence, cette loi constituait le second volet d'une réforme d'ensemble de la chasse⁷², dont un futur troisième volet devait concerner l'exercice même de la chasse et la protection du gibier⁷³. Ce dernier aspect entre inévitablement dans le champ de la loi du 10 juillet 1976, mais il s'insère dans une approche radicalement différente dès lors qu'il ne s'agit plus d'envisager la protection d'une partie de la faune seulement – le gibier – par la réglementation cynégétique, mais de la prévoir dans son ensemble, et dans un but exclusivement scientifique. Concrètement, plusieurs dispositions du projet de loi intéressaient la chasse, plus ou moins directement.

⁶⁶ Article 3 du décret n° 71-94 précité: une telle mention était d'ailleurs assez originale pour l'époque.

⁶⁷ Article 2, 4e al. du décret n° 75-672 du 25 juillet 1975 préc.

⁶⁸ Lois n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur les relations entre l'administration et le public, et n° 79-587 du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs.

⁶⁹ La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 ayant prévu un inventaire du degré de pollution des eaux superficielles.

⁷⁰ La loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 dispose ainsi dans son article 5 que «les producteurs et importateurs de déchets doivent pouvoir fournir à l'administration toute information sur les modes d'élimination et les conséquences de leur mise en œuvre».

⁷¹ Loi n° 75-347 du 14 mai 1975 relative au permis de chasser.

⁷² Le premier volet avait en effet été institué dans la loi de finances rectificative pour 1974, rénovant le permis de chasse: celui-ci, devenu permis de chasser, voit sa délivrance subordonnée à l'admission à un examen et doit être validé annuellement par le paiement de redevances cynégétiques (article 22 de la loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974).

⁷³ Pour cette présentation d'ensemble, voir A. de Laubadère, «Chronique générale de législation», AJDA 1975, p. 304.

La question de la reconnaissance d'un droit de non-chasse fut explicitement posée lors de la discussion, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, de l'article relatif aux réserves naturelles volontaires: un tel article était important, car la loi du 10 juillet 1964, dite loi «Verdeille», n'autorisait pas les propriétaires, sauf création de réserves de chasse – mais qui obéissait à des conditions strictes⁷⁴ –, à protéger la faune sur leurs terrains. C'est pourquoi le député Jacques Richomme proposa en quelque sorte d'étendre ce droit de non-chasse en dehors des réserves naturelles volontaires, à travers la possibilité, ouverte aux propriétaires de terrains de toutes dimensions, de se prévaloir d'un tel droit et donc de faire opposition à l'application de la loi «Verdeille»⁷⁵. Las! Le débat n'eut même pas véritablement lieu, le Gouvernement estimant qu'une telle disposition nécessitait une discussion plus générale, et s'engageant à consulter «dans les semaines qui viennent», tous les parlementaires intéressés par ces problèmes de chasse⁷⁶.

Pourtant, la réflexion en matière cynégétique était déjà largement engagée au niveau des pouvoirs publics, ainsi qu'on a pu le constater: le Gouvernement – appuyé par la majorité à l'Assemblée – a manifestement voulu évacuer une question politiquement et socialement fort sensible, en dissociant chasse et protection de la nature. Il est vrai que ce silence du législateur en 1976 a perduré, et ce, malgré les changements de majorité politique, puisqu'on attendra plus de 14 ans pour que soit enfin reconnu un droit de non-chasse. Et encore a-t-il fallu la condamnation de la France, en 1999, par la Cour européenne des droits de l'homme⁷⁷, pour que cela conduise au vote de la loi du 26 juillet 2000⁷⁸.

Comme l'observait déjà Chantal Cans, lors du vingtième anniversaire de la loi, «voici donc des semaines bien longues»⁷⁹!

Ici le silence, en fait très volontaire, s'apparente à un véritable mutisme...

B – Des outils négligés

Parmi la panoplie des instruments offerts au législateur afin de permettre la protection de la nature, le texte de 1976 privilégie clairement le recours à un régime classique de police au sens large⁸⁰ combinant interdictions, autorisations préalables, réglementations, contrôles et sanctions: qu'il s'agisse des innovations, avec le système général de protection de la faune – y compris l'animal domestique – et de la flore, ou des modifications apportées à des institutions pré-

⁷⁴ De superficie notamment.

⁷⁵ Voir l'amendement n° 11 relatif à l'article 13 bis du projet de loi modifié: JO Déb. A. N. 2e séance du 11 juin 1976, p. 4068.

⁷⁶ JO Déb., préc., p. 4069.

⁷⁷ CEDH, 29 avril 1999, Chassagnou et autres c/ France, req. n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95: cf. not. RJE 1999-3, p. 431, note Y. Winisdoerffer; AJDA 1999-11, p. 922, note F. Priet.

⁷⁸ Article 14 de la loi n° 2000-698 du 26 juillet 2000 relative à la chasse, mod. l'article L. 422-10-5° du C. env.

⁷⁹ Article préc. p. 52.

⁸⁰ C'est-à-dire incluant non seulement la police administrative, mais également les aspects répressifs avec le volet pénal.

existantes, comme les réserves naturelles, les forêts de protection ou encore le dispositif pénal de protection de la nature. La démarche du législateur se justifiait tout à fait dans la mesure où il s'agissait de combler les vides les plus manifestes du droit existant. Ces outils de police se sont d'ailleurs avérés extrêmement efficaces, que l'on songe à la protection de certaines espèces ou au succès des réserves naturelles. Elle n'excluait pas, en outre, le recours à des outils plus novateurs, telle l'action des associations agréées par le biais de leur participation à l'action des organismes publics ou de l'exercice des droits reconnus à la partie civile à propos de certains faits constitutifs d'infractions. Dans le même temps, d'autres instruments – institutionnels, incitatifs – paraissent singulièrement délaissés.

1. Les silences institutionnels

Si l'on excepte l'article 40 relatif aux associations, le silence de la loi est en ce domaine total. Il s'explique largement, on l'a vu, par le fait que de tels outils relèvent pour l'essentiel du domaine réglementaire: ainsi du Conseil national de la protection de la nature ou du Haut comité de l'environnement, organismes au surplus déjà institués. C'est pourquoi ont été à juste titre rejetés des amendements déposés, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, en faveur de la création d'un conseil scientifique de la protection de la nature, aux compétences très proches de celles du Conseil national de la protection de la nature⁸¹.

En revanche, et malgré des amendements en ce sens⁸², aucune structure locale n'a été instituée, ce qui ne sera fait que beaucoup plus tardivement puisque, pour s'en tenir à la seule protection de la nature, il faut attendre la loi du 27 février 2002 pour voir la création des conseils scientifiques du patrimoine naturel au niveau régional⁸³, voire d'organismes déjà supprimés aujourd'hui, le comité régional⁸⁴ et le conseil départemental de l'environnement⁸⁵. Ces organes, qu'ils soient à l'état de virtualité dans des propositions parlementaires en 1975-1976, ou qu'ils aient été effectivement créés en 1995 ou en 2002, ont pour point commun de n'être ni vraiment décentralisés, du fait du pouvoir de nomination du préfet, ni totalement déconcentrés, du fait du rôle joué par le président du conseil régional ou général.

Quant à l'absence totale de tout transfert de compétences en matière de protection de la nature à une autorité décentralisée, il nous semble que l'on est plus en présence d'une exclusion que d'un silence... Dans les années soixante-dix – mais la situation, sur bien des points,

⁸¹ Cf. JO Déb. AN, 2e séance du 22 avril 1976, p. 2063 et s.; JO Déb. Sénat, séance du 18 mai 1976, p. 1082 et s.

⁸² Tendant notamment à la création de commissions régionales et départementales de l'environnement: JO Déb. AN préc., p. 2063 et s. Outre l'argument tenant au domaine réglementaire, a été opposée l'existence des commissions départementales des sites, perspectives et paysages, même si leur champ d'action était loin de s'étendre à l'ensemble du patrimoine naturel.

⁸³ Article 109-III de la loi n° 2002-276 préc., codifié à l'article L. 411-5-III du C. env. Ces conseils, d'ailleurs, ne sont pas des organismes vraiment décentralisés, dès lors que, notamment, leurs membres sont désignés par arrêté du préfet de région (mais après avis du président du conseil régional).

⁸⁴ Voir ci-dessus, note 48.

⁸⁵ Voir ci-dessus, note 47.

n'a guère changé – les compétences en matière d'environnement restaient entre les mains des autorités centrales.

Ces absences institutionnelles peuvent donc trouver des justifications: il n'en va pas forcément de même des silences relatifs aux outils incitatifs.

2. Les outils incitatifs quasiment oubliés

À côté de l'instrument de police, les pouvoirs publics peuvent recourir à nombre d'outils, juridiquement moins contraignants: techniques conventionnelles ou de planification, outil foncier ou fiscal, l'éventail est large. Or, si les deux premières ne sont pas tout à fait absentes, avec les conventions de gestion pour les réserves naturelles⁸⁶ et les plans de chasse pour certaines espèces d'animaux⁸⁷, il reste que les deux autres sont totalement délaissés. Cependant, elles n'étaient nullement absentes des autres textes concernant l'environnement à cette époque, que l'on envisage l'outil foncier avec le Conservatoire de l'espace littoral, ou encore les quelques incitations fiscales attachées à ce même Conservatoire⁸⁸. Il est vrai que l'outil foncier présente l'inconvénient de coûter cher à la collectivité. Et, vu la situation en 1976, on comprend que la priorité devait aller à l'outil réglementaire. Mais celui-ci aurait pu fort opportunément voir son efficacité renforcée grâce notamment au recours à l'outil fiscal. Le silence sur ce point, tout au moins au plan des amendements, n'était toutefois pas complet car il avait été proposé par exemple d'instituer une taxe sur les terrains boisés clôturés, voire de réfléchir à une diminution de la fiscalité des bois ouverts au public⁸⁹. Malheureusement, l'idée d'utiliser l'outil fiscal afin de compenser les diverses sujétions supportées par les propriétaires, plus largement, de terrains classés en parcs ou réserves n'aboutira que bien des années plus tard puisqu'il faudra attendre la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux pour voir l'amorce d'exonérations fiscales en ce sens⁹⁰...

Parmi ces diverses absences de la loi de 1976 et du droit français dans son ensemble, toutes ne sont pas à mettre sur le même plan: les manques quant aux moyens apparaissent moins dommageables que ceux relatifs aux droits et principes. Les premiers ont d'ailleurs souvent été comblés depuis – ou sont en bonne voie de l'être –, tandis que les seconds ont plus tendance à perdurer. L'information et, surtout, la participation présentent toujours, en droit de l'environnement notamment, un certain nombre de faiblesses. Quant au droit de

⁸⁶ Prévues à l'article 25 de la loi.

⁸⁷ Institués par l'article 36-I de la loi.

⁸⁸ L'article 3 de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 exonère ainsi du droit de timbre, des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière, les acquisitions et échanges d'immeubles faits par le Conservatoire; elle exonère en outre des droits de mutation les dons et legs d'immeubles faits au profit du Conservatoire.

⁸⁹ Cf. JO Déb. AN, 2e séance du 22 avril 1976, p. 2065.

⁹⁰ Sur ce point, on se permet de renvoyer à notre étude: «Fiscalité et espaces naturels sur la voie d'une réconciliation?», dans Mélanges offerts à M. Prieur, Dalloz, 2007.

Les silences de la loi du 10 juillet 1976

non-chasse et au droit à un environnement sain, s'ils ont fini par être consacrés, se pose la question de leur portée effective. Le premier, reconnu par la loi du 26 juillet 2000 avait en effet été assorti de l'obligation que la chasse s'exerce «dans des conditions compatibles avec les usages non appropriatifs de la nature et dans le respect du droit de propriété»: or cette disposition, a priori de simple bon sens, a déjà été supprimée par une loi du 30 juillet 2003⁹¹, atténuant par là même la portée de ce droit⁹². Quant au second, pourtant proclamé au plus haut niveau de la hiérarchie des normes et dépourvu de la conditionnalité législative en général exigée pour les autres dispositions de la Charte de l'environnement, il vient de subir un net coup d'arrêt avec la jurisprudence du Conseil d'État qui refuse son invocabilité directe devant le juge administratif⁹³.

En cela, les silences de la loi du 10 juillet 1976 ne correspondent-ils pas aux actuelles faiblesse du droit français de l'environnement?

⁹¹ Article 2 de loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse, qui modifie le 2e al. de l'article L. 420-1 C. env.

⁹² Portée encore amoindrie par un nombre impressionnant, dans la période récente, de mesures destinées à faciliter et promouvoir l'exercice de la chasse: en ce sens, voir P. Janin, «Le dynamisme du droit de la protection de la nature», Env., nov. 2006, p. 9.

⁹³ CE 19 juin 2006, n° 282456, Eaux et rivières de Bretagne: cf. les concl. de M. Guyomar au BJCL n° 7/06, p. 475; chron. C. Landais et F. Lenica, AJDA n° 29/2006, p. 1584.

II

LA PROTECTION DES ESPÈCES ET DES MILIEUX

Variations autour de la notion d'espèce protégée

PHILIPPE BILLET

Professeur à l'Université de Bourgogne, Président de la SFDE

La loi du 10 juillet 1976 n'a pas inventé la protection des espèces, loin s'en faut. Une interdiction absolue de tuer, de détruire par un moyen quelconque, de colporter etc., les adultes, les jeunes et les œufs du Vautour fauve et du Percnoptère a été édictée en 1928 dans les départements des Hautes et des Basses-Pyrénées, sous la pression de la Société nationale d'acclimation (ancêtre de la Société nationale de protection de la nature) et de la Ligue pour la protection des oiseaux. On se pose d'ailleurs déjà la question, à l'époque, de la légitimité d'une telle protection: «*De l'utilité ou de l'inutilité des Gypaètes, Vautours divers etc., on nous permettra de ne pas parler [...]. Que le berger dont l'aigle attaque l'agneau ou le chevreau tente de piéger ou d'abattre le rapace, c'est là un acte de légitime défense qui fait partie du droit naturel et intangible. Ce que nous voulons interdire, c'est la tuerie systématique pour obtenir un exemplaire à empailler. C'est la destruction des œufs et des nichées [...]. Car la faune d'une nation n'appartient pas à ses habitants, elle constitue un dépôt dont la génération actuelle est responsable envers les suivantes*¹.»

Mais c'est d'abord la police de la chasse et de la pêche qui va offrir la possibilité de protéger certaines espèces animales: ainsi, aux termes de l'article 9 de la loi du 3 mai 1844 relative à la police de la chasse, dans sa version issue d'une loi de 1852, les préfets peuvent prendre des arrêts

¹ V. R. Thévenin, *La faune disparue de France depuis les origines jusqu'à nos jours*, Payot, Paris, 1943, p. 307-308. V. aussi la loi du 10 décembre 1937 portant approbation de la convention internationale pour la protection de la faune et de la flore (convention de Londres) du 8 novembre 1933, reproduite dans R. Heim, *Destruction et protection de la nature*, A. Colin, 1952, p. 210-211.

tés pour prévenir la destruction des oiseaux². À la veille de l'intervention de la loi du 10 juillet 1976, la chasse de certaines espèces de mammifères et d'oiseaux est interdite toute l'année dans tous les départements, tandis que pour d'autres, ce sont certains moyens de chasse et certaines périodes de chasse qui sont prohibés. Le décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime va également fonder des arrêtés protégeant les phoques et les dauphins³. On assiste alors à de curieuses manœuvres de la part d'associations de protection de l'environnement, qui demandent dans un premier temps que des espèces animales soient classées espèces nuisibles, à même de pouvoir être détruites en tout temps, ou classées gibier et, comme telles, chassables, de façon à pouvoir, dans un second temps, demander à ce qu'elles soient interdites de capture (comme cela a été le cas, par exemple, du Héron cendré).

La protection passe alors par la réglementation cynégétique et halieutique, à la merci d'un retour à tout moment au statut d'espèce qu'il est possible de chasser ou de pêcher. Il n'est donc pas rare de trouver des espèces protégées chassables. Outre sa profonde ambiguïté, un tel rattachement à la chasse et à la pêche exclut de nombreuses espèces : l'examen de ces listes révèle que ni reptile ni invertébré n'y figurent, n'étant pas considérés comme gibier et donc, n'étant pas protégés à ce titre. Que dire alors des végétaux, totalement ignorés ? La protection repose également sur l'interdiction de certaines activités dans certains espaces, comme c'est le cas avec les parcs nationaux : l'interdiction de la chasse (sauf dans le parc des Cévennes)⁴ côtoie ainsi l'interdiction « *de détruire, ou d'enlever des œufs et des nids, de blesser, de tuer ou d'enlever des animaux non domestiques à l'intérieur et à l'extérieur du parc dont ils proviennent, qu'il soient vivants ou morts, de les transporter, de les colporter, les mettre en vente, les vendre ou les acheter sciemment* » (cas du parc de la Vanoise). Si ce statut territorial convient bien aux espèces végétales, il reste peu adapté aux espèces animales qui, en se déplaçant, perdent le statut dont elles bénéficiaient et subissent ainsi la dure loi de la protection *ratione loci*. Il en va de même avec les quelques rares réserves naturelles existantes, créées en application de l'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites.

La loi du 10 juillet 1976 n'intervient donc pas dans un contexte totalement défavorable. Certaines prohibitions préfigurent ce qu'elle va systématiser par la suite. La réglementation existante cependant, ne permet pas une protection efficace de la faune et de la flore menacées. Comme le défendait le rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale, « *pour mieux protéger la survie de ces animaux et de ces plantes, c'est non seulement la chasse, la cueillette ou le ramassage des œufs et des boutures* » qui doivent être prohibés, mais aussi leur commerce et leur colportage sous toutes les formes, vivantes ou mortes, ainsi que l'utilisation de ces ani-

² V. P. Leblond, Code de la chasse et de la louverie, contenant le commentaire de la loi du 3 mai 1844 et les lois modificatives jusqu'à ce jour, Pédone 1906.

³ Recueil Duvergier 1852, p. 53. V. G. Marchand, « Le décret-loi – toujours en vigueur – du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime », dans Barré et al. (dir.), Ils vivent avec le rivage : pêche côtière et exploitation du littoral, Actes du colloque du Musée maritime de l'île Tatihou (29 juin–1er juillet 2000), Centre de recherche d'histoire quantitative, Histoire Maritime n° 2, Caen 2005.

⁴ Décret n° 70-777 du 2 septembre 1970 créant le parc national des Cévennes, art. 9 à 15, JO 3 septembre 1977 ; solution reprise par le décret n° 2007-266 du 27 février 2007 créant le parc national dénommé « Parc amazonien de Guyane », art. 8 et 9, JO 28 février 2007.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

maux ou végétaux sous quelque forme que ce soit, outre « *la protection du milieu particulier qui assure l'existence de ces espèces* »⁵.

Délaissant la référence qui prévalait jusqu'alors à la réglementation cynégétique dont certaines prohibitions (espèces, périodes, méthodes) bénéficiaient aux espèces animales concernées, la loi du 10 juillet 1976 généralise la protection et crée le concept d'espèce protégée. Elle institue un régime spécial de protection d'espèces animales non domestiques et d'espèces végétales non cultivées, par le double jeu de l'inscription sur une liste et d'une série de prohibitions concernant notamment leur existence, leur intégrité ou leur commerce. Le mécanisme est assez peu novateur finalement, qui renvoie à une conception particulière des espèces protégées: dans une première approche, qui n'a pas été retenue ici, le principe est que toutes les espèces sont protégées, avec une partition entre celles qui bénéficient de régimes spéciaux de protection et celles qui, au contraire, relèvent de régime moins rigoureux. C'est l'option qui a été retenue par la directive 79/409 CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (directive « Oiseaux ») qui établit « *un système général de protection de toutes les espèces d'oiseaux visés à l'article 1^{er}* », c'est-à-dire tous ceux qui vivent naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres de l'Union européenne et protège les oiseaux ainsi que leurs œufs, nids et habitats par une série de prohibitions. Elle réduit cependant le champ d'application des prohibitions par l'établissement d'annexes, la protection dont bénéficient les oiseaux variant selon qu'ils sont inscrits à telle ou telle annexe. La loi de 1976, au contraire, privilégie une approche moins universaliste: elle ne généralise pas la protection pour ensuite la distribuer en fonction de tel ou tel critère mais, au contraire, limite *ab initio* le champ d'application de la protection en renvoyant à l'établissement d'une liste des espèces à même de bénéficier des protections qu'elle institue. C'est le schéma que vont reproduire la CITES, convention dite « de Washington » du 3 mars 1973 relative au commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, la convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe du 19 septembre 1979 ainsi que la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages dite « Directive Habitat » ou « Natura 2000 ». On peut donc considérer qu'une espèce protégée est celle qui, inscrite sur une liste établie par arrêté ministériel, fait l'objet des mesures de conservation définies par l'article L. 411-1 du Code de l'environnement et des décrets pris pour son application.

Trente ans après, que reste-t-il de ce statut, conçu « *pour mieux protéger la survie de ces animaux et de ces plantes* »? Variable quant aux espèces concernées (I), il a rapidement été dévoyé par la mise en place de protections différenciées, pour les espèces comme pour les prohibitions les protégeant, oscillant entre une protection stricte et une protection partielle. Renforcé par le droit international et communautaire, il s'est corrélativement affaibli par la possibilité

⁵ Nungesser, Rapport sur le projet de loi relatif à la protection de la nature: Doc. AN n° 1764, 18 juin 1975, p. 6-7.

de déroger aux interdictions de *prélèvements* et de *capture*: aux fins scientifiques initiales a été ajoutée la préservation d'autres intérêts auxquels ces espèces sont confrontées, devenant victimes d'une pesée globale des intérêts qui met en opposition l'intérêt de la protection de l'espèce en cause avec l'intérêt des cultures, du bétail, de la sécurité publique, voire celui de la conservation de l'espèce elle-même. Il a également cédé sous les coups des interprétations pré-toriennes, qui ont censuré une protection trop étendue dans l'espace et dans le temps, voire ont admis des sorties de statut en cédant à des intérêts catégoriels sous des prétextes scientifiques (II). Il a cependant longuement résisté aux revendications financières des personnes affectées par cette protection, le législateur n'ayant pas jugé nécessaire d'en retenir le principe: c'est donc au cas par cas, après avoir très sensiblement évolué, que la jurisprudence a admis l'indemnisation des dommages, reconnaissant par là même que la protection des espèces peut être préjudiciable (III).

I – La variabilité des listes d'espèces protégées

Le droit français a pris le parti de ne pas poser le principe d'une protection générale des espèces animales et végétales mais, au contraire, d'établir une discrimination entre les espèces protégées et celles qui ne le sont pas. Ce système de la liste positive (protection dès lors qu'il y a inscription) n'est pas sans poser quelques difficultés et se révèle à la réflexion moins protecteur que la liste négative (inscription des espèces non protégées): l'oubli d'une espèce dans la première la prive de protection, alors que l'oubli d'une exclusion dans la seconde fait au contraire bénéficier l'espèce omise d'une protection. Comme le relevait M. de Klemm, cette solution permet de protéger des espèces « *qui ne fréquentent le territoire national que d'une manière erratique ou accidentelle et de prendre automatiquement en compte les espèces nouvellement décrites qui, autrement, ne bénéficieraient d'aucune protection, à moins d'être ajoutées à la liste* »⁶.

La différenciation établie entre espèces, telle que la fixe l'article L. 411-1 du Code de l'environnement et qui justifie l'inscription sur une liste d'espèces protégées ou l'omission de cette liste, repose sur « *un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique* ». Ce sont donc des critères scientifiques qui conditionnent l'établissement de ces listes et c'est vers les scientifiques que l'on va naturellement se tourner pour en définir le contenu. En fait de critères scientifiques, cependant, ce sont parfois des intérêts scientifiques qui prévalent, expliquant à défaut de la justifier, la très grande place faite à l'avifaune et aux mammifères, par priorité sur les amphibiens et, surtout, sur les invertébrés⁷. Il paraît difficile de reprocher au droit de se faire le reflet d'une réalité aussi contestable qui affecte l'élaboration des listes: un spécialiste de telle ou telle espèce aura beaucoup plus d'inclinaison

⁶ Obs. de C. Klemm sous CE, 8 juin 1990, Sté DACO, RJE 1991, p. 237.

⁷ V. Lévy-Bruhl explique plus généralement cette attitude à l'égard des insectes par la méconnaissance de l'écologie de ces invertébrés et surtout, par « la prédominance de la conception naturaliste et surtout orni-

à défendre ce qu'il connaît bien, mû par l'intérêt qu'il y porte, plutôt que de mettre en avant ce à quoi il ne porte qu'un relatif intérêt ou dont il n'a qu'une connaissance approximative (ceci expliquant peut-être cela). Il va donc rechercher un consensus autour des valeurs qu'il défend, orientant ainsi les choix, à moins qu'il ne soit porté par les siens propres, qui correspondent à sa propre échelle de valeurs. Un constat similaire peut être fait pour les végétaux, domaine quasi réservé des botanistes, tant il est difficile parfois de distinguer des sous-espèces, voire des espèces, entre elles. Cette situation impose une nécessaire adaptation géographique de la protection, des listes régionales étant alors établies pour tenir compte de la répartition des espèces sur le territoire.

Il n'en demeure pas moins qu'établir le statut d'une espèce au regard de son intérêt scientifique ou des nécessités de sa conservation est un exercice délicat. Odile Delfour a bien mis en évidence les difficultés qu'il y a à distinguer la qualité effective des espèces et leur degré d'affection⁸. Les conflits récurrents en matière de date d'ouverture de la chasse ou d'autorisation de prélèvement d'espèces protégées sont autant d'illustrations de l'emprise scientifique sur la décision juridique et sur la légitimité de ces listes et protections rattachées⁹. Les difficultés sont si grandes parfois, que l'on est obligé de ranger parmi les espèces protégées des espèces banales pour éviter le risque de confusion avec d'autres espèces qui, elles, sont réellement menacées, permettant ainsi de contrôler les activités portant sur ces espèces menacées¹⁰. La protection devient nécessairement contingente, conditionnée également par les contraintes internationales ou communautaires, qui imposent l'inscription sur la liste des espèces protégées: ainsi, l'interdiction de chasser une espèce d'oiseau vivant naturellement à l'état sauvage, qui permet le respect des dispositions combinées des articles 5 et 7 de la directive «Oiseaux» ne permet pas à elle seule de satisfaire aux objectifs spécifiques de protection découlant de l'article 4 de cette même directive, relatif aux «mesures de conservation spéciale concernant l'habitat des espèces d'oiseaux énoncées à l'annexe I afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution». Est donc illégal le refus du ministre de l'Environnement de faire figurer le bruant ortolan, cité à l'annexe I, parmi les espèces d'oiseaux

thologique et mammologique de la protection», outre une certaine conception culturelle de la faune, les insectes étant souvent considérés comme «peu sympathiques, voire malfaisants» (La protection de la faune sauvage en droit français, Thèse, Lyon III, 1992, p. 227-228).

⁸ Odile Delfour, La conservation des espèces menacées d'extinction : étude de droit comparé : Espagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Suisse, Thèse, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1998, p. 65 s.

⁹ Ainsi, «il ressort des pièces du dossier que les quatre animaux visés par la mesure de destruction attaquée représentaient, à la date de cette décision, environ 10 % du nombre minimum estimé de loups sédentarisés en France, compris entre 29 à 36 individus en 2002 et entre 37 et 41 individus en 2003; que la note technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, rédigée au mois de mars 2004 en vue de l'élaboration du «plan loup 2004-2008», établissait la possibilité d'un prélèvement du même ordre en se fondant sur les prévisions moyennes de peuplement exposées dans une étude de 2003 de deux chercheurs du CNRS; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'à la date de la décision attaquée, les principales hypothèses sur lesquelles reposaient ces prévisions et notamment le taux d'accroissement de la population de loups avaient été infirmées; qu'ainsi l'arrêté attaqué n'est pas, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, de nature à menacer le maintien des effectifs de la population de loups sédentarisée en France» (CE, 20 avril 2005, ASPAS et al., req. n° 271216).

¹⁰ En ce sens, Ch. Cans, dans Ch. Cans et Ph. Billet, Code de l'environnement annoté et commenté, Dalloz, 2007, 10e éd., p. 402.

auxquelles s'appliquent les mesures de protection fixées par l'article L. 411-1 du Code de l'environnement et visant l'interdiction de la destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids¹¹. Cette contingence se mesure également aux conditions dans lesquelles sont résolus certains conflits d'intérêt, qui peuvent aller jusqu'à la «désinscription» d'une espèce. On retiendra ici, comme seul exemple, l'arrêt «Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan» de 1999 qui valide le retrait de la liste nationale d'espèces végétales protégées de pas moins de 12 espèces ou sous-espèces, dans le contexte de la polémique relative à l'autorisation de la carrière de Vingrau¹²: «*l'espèce "Posidonia oceanica" figure, en raison de son caractère aquatique, sur la liste des espèces protégées en application d'un arrêté du 19 juillet 1988; que trois autres espèces citées "Helichrysum bitterenae", "Myosotis ruscinonensis" et "Halimocistus sahuscii" doivent être regardées pour les deux premières comme de simples variétés et pour la première comme un hybride d'espèces communes; que la onzième espèce citée par la requête, "Bufonia perennis", est suffisamment répandue pour ne pas justifier des mesures de protection alors même qu'elle ne serait pas présente sur l'ensemble du territoire; qu'enfin la douzième espèce citée, "Tulipa sylvestris", comprend deux sous-espèces, la première "Tulipa sylvestris australis" suffisamment répandue pour ne pas nécessiter de protection et la seconde, "Tulipa sylvestris sylvestris" qui figure sur la liste établie par l'arrêté [de retrait] attaqué*»¹³. Un tel retrait, alors que justement la présence de *Tulipa sylvestris* était mise en avant pour contester la légalité de l'arrêté préfectoral autorisant une exploitation de carrière, ne peut pas empêcher de penser que la suppression de cette protection relève plus de l'opportunité politico-économique que de la réalité scientifique, par un simple artifice juridique: même si les stations végétales sont détruites en fait, il n'y aura plus, en droit, de risque d'atteinte à une espèce protégée, la protection ayant été abrogée¹⁴.

Cette contingence trouve son prolongement avec l'obligation faite, par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR), de réviser tous les deux ans «*la liste des espèces animales non domestiques prévue au 1^{er} [de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement]*»¹⁵. Cette «obligation» trouve sa source dans l'introduction de la notion d'équili-

¹¹ CE, 10 juin 1994, Rassemblement des opposants à la chasse, RFD adm. 1994, p. 843. Sur la condamnation sous astreinte du ministre de l'environnement à procéder à cette inscription, v. CE, 18 janvier 1999, Rassemblement des opposants à la chasse, RJE 1999, p. 491.

¹² CAA Bordeaux, 19 juin 1997, Comité de défense de Vingrau et autres, AJDA 1997, p. 914, obs. Bernier; RJE 1998, p. 127, obs. Ph. Billet.

¹³ CE, 11 janvier 1999, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan, req. n° 176220.

¹⁴ Le Comité de défense de Vingrau avait attaqué l'arrêté préfectoral autorisant la société exploitante à établir des bâtiments industriels, en invoquant les risques de destruction des stations de *Bufonia perennis* et de *Tulipa sylvestris*, espèces végétales protégées. Le Conseil d'État a rejeté son recours en considérant qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier «que de telles stations seraient présentes sur le terrain d'assiette du projet» (CE, 12 mars 1999, Comité de défense de Vingrau et al., req. n° 171064). Cet épisode «Vingrau» s'est prolongé par la validation par le Conseil d'État du retrait de certaines espèces de la liste des espèces protégées. Le Conseil d'État a récidivé en validant l'arrêté interministériel du 29 octobre 1997 relatif à la liste des espèces végétales cultivées en Languedoc-Roussillon, en concluant que le refus d'inscrire certaines espèces végétales non cultivées dans la liste des espèces protégées pour la région Languedoc-Roussillon ne procédait pas d'une erreur manifeste d'appréciation (CE, 5 juillet 1999, Société catalane de botanique et d'écologie végétale et autre, req. n° 194834, Dr. env. janv.-fév. 2000, n° 75, p. 10 s., obs. Romi).

¹⁵ L. n° 2005-157 du 23 février 2005, art. 129, I, JO 24 février 2005 – C. envir., art. L. 411-2.

bre agro-sylvo-cynégétique par la loi DTR. Alors que le projet de loi n'envisageait cette notion que sous l'angle du grand gibier, il a été relevé par les parlementaires que cet équilibre était rompu s'agissant du petit gibier: si la classification des espèces protégées est reconnue comme étant indispensable, «pour certaines d'entre elles et notamment certains rapaces, on [assiste] aujourd'hui à une véritable prolifération nuisant au petit gibier». Et de proposer «de préciser, dans les dispositions du projet de loi relatives à l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, que la liste des espèces protégées doit être régulièrement révisée»¹⁶. On voit cependant mal comment une telle révision peut être possible, s'agissant d'une liste sur laquelle sont inscrites des espèces dont la protection est rendue obligatoire par le droit communautaire. Il n'en demeure pas moins que le principe de la révision a été arrêté, c'est à dire la possibilité d'exclure des espèces des listes, sans envisager de recourir au moyen terme d'une protection différenciée, variable dans le temps et dans l'espace. Cette solution médiane pourrait paraître surprenante, dès lors que l'esprit de la loi de 1976 imposait un régime unique de protection. L'application des textes qui en a été faite, cependant, a privilégié cette variabilité.

II – La protection différenciée des espèces protégées

Les espèces protégées relèvent réglementairement d'un régime de protection différencié, alors que la loi de 1976 avait envisagé un régime unique de protection pour les espèces «*ainsi protégées*»¹⁷. De fait, l'article L. 411-1 prévoit toute une série d'interdictions destinées à protéger les espèces: si on s'attache aux seuls végétaux «*La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel*18. L'article suivant dispose que «*un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles sont fixées: 1° La liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées*»¹⁸. L'emploi de «*ainsi*» laissait donc supposer que toutes les interdictions visées à l'article précédent s'appliqueraient cumulativement aux espèces inscrites sur la liste des espèces protégées.

L'interprétation réglementaire en a décidé autrement puisqu'il a été en définitive prévu que, pour chaque espèce, les arrêtés interministériels fixant les listes précisent:

- la nature des interdictions qui sont applicables: autrement dit, ils peuvent opérer un choix dans la liste de ces interdictions et pas les retenir toutes;
- la durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent, alors même que la loi n'a pas prévu cette hypothèse pour les espèces «*ainsi*» protégées et ne l'a envisagée que dans un second temps, «*en vue de permettre la reconstitution des*

¹⁶ Doc. AN n° 1333, 7 janv. 2004, p. 54.

¹⁷ C. envir., art. L. 411-2.

¹⁸ Souligné par nous.

populations naturelles en cause ou de leurs habitats ainsi que la protection des espèces animales pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables».

Ce qui a par exemple permis, s'agissant des mammifères protégés, de distinguer entre :

- ceux qui font l'objet d'une protection stricte, avec reprise de toutes les interdictions,
- ceux qui ne font pas l'objet d'une interdiction de destruction mais qui relèvent de toutes les autres prohibitions;
- ceux qui ne font pas l'objet d'une interdiction de destruction et qui peuvent également être naturalisés, tout en bénéficiant de toutes les autres interdictions;
- ceux dont seuls le colportage, la mise en vente, la vente ou l'achat de spécimens morts sont prohibés et, enfin,
- ceux auxquels toutes les prohibitions s'appliquent mais qui peuvent faire l'objet de mesures de régulation pour divers motifs sur lesquels nous reviendrons, sans pour autant remettre en cause leur statut d'espèce protégée.

En définitive, toutes les combinaisons sont autorisées¹⁹. Certes, on peut regretter cette discrimination entre les espèces où, finalement, celles qui apparaissent comme les plus vulnérables du fait de la faiblesse de leur population (Loup, par exemple) sont celles qui, justement, sont le moins protégées puisqu'il est possible d'opérer une régulation, du moins en ce qui concerne les mammifères. Il faut cependant modérer cette approche : lorsque la loi visait la liste « *limitative* » des espèces ainsi protégées, on pouvait craindre une liste limitée. Les listes sont en réalité fort longues, parce qu'il a été possible d'appliquer un régime différencié et moins rigoureux à certaines espèces, faute de quoi, et très vraisemblablement, ces listes auraient été moins riches. La protection a cependant connu de sévères atténuations : le Conseil d'État a ainsi estimé que si les règles relatives à la protection du milieu particulier des espèces protégées sont au nombre des mesures que les ministres compétents peuvent, en application des dispositions législatives et réglementaires, édicter afin de poursuivre l'objectif général de conservation des espèces affirmé par la loi, « *ces règles ne peuvent toutefois légalement consister en une interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent ces différentes espèces mais doivent au contraire être adaptées aux nécessités que la protection de certaines espèces impose en certains lieux* ». Dès lors, sont illégaux les arrêtés qui interdisent de manière générale la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier de chacune des espèces protégées et prévoient que cette interdiction s'applique sur tout le territoire national et en tout temps²⁰. Soit la promotion d'une protection relative, définie au cas par cas et partant, plus difficile à mettre en œuvre qu'une protection générale sans étude préalable de la nécessité et de la durée de la protection.

¹⁹ V. la taxonomie établie en son temps par V. Lévy-Bruhl, op. cit., p. 372-373. V. notamment les trois arrêtés du 23 avril 2007 fixant la liste, respectivement, des mammifères terrestres, des insectes et des mollusques protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection (JO 6 mai 2007).

²⁰ CE, 13 juillet 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, RD rur. nov. 2006, p. 50, obs. Ph. Billet; Environnement 2006, comm. n° 97, obs. P. Trouilly; AJDA 2006, p. 1792, Y. Aguila.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

Par ailleurs, alors que l'article L. 411-2 du Code de l'environnement prévoyait qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles est fixée « *la délivrance d'autorisation de capture d'animaux ou de prélèvement d'espèces à des fins scientifiques* », la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a étendu sensiblement la possibilité de déroger aux protections instaurées et ce, pour l'ensemble des espèces²¹.

Désormais, un décret en Conseil d'État doit définir les conditions dans lesquelles sont fixées « *La délivrance de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle*

- a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels;*
- b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété;*
- c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;*
- d) À des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;*
- e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens».*

Certes, ces dérogations sont discrétionnaires et doivent être motivées, on peut redouter qu'à l'issue d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation l'annulation de la décision de refus de prendre la mesure dérogatoire se traduise par une injonction sous astreinte de le faire. Par ailleurs, les dérogations interviennent le plus souvent à la suite d'une pesée globale des intérêts, qui met en balance l'intérêt de la protection de l'espèce en cause avec l'intérêt des cultures, du bétail, de la sécurité publique, voire l'intérêt de la conservation de l'espèce elle-même. On devine aisément ce qui pèsera le plus lourd dans la balance, lorsque l'on connaît le sort réglementaire qui a été réservé à certaines espèces animales protégées. D'autant que l'emploi du terme « *prélèvement* » dissimule mal celui de *destruction* ou *abattage*. Anamorphose politiquement correcte, certainement, mais qui ne change malheureusement rien à la situation juridique de ces espèces. Il ne s'agit là cependant que de la traduction des engagements internationaux de la France. De fait, l'article 16 de la directive « Natura 2000 » autorise les États membres à déroger aux mesures de protection en vue notamment de prévenir des dommages importants aux cultures ou à l'élevage, sous la seule réserve « *qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante* » et que cela « *ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* ». La loi ne fait que

²¹ L. n° 2006-11 du 5 janvier 2006, art. 86, JO 6 janvier 2006. V. arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande d'instruction des dérogations définies au 4^e de l'article L. 411-2 du Code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées (JO 19 avril 2007).

transposer *mutatis mutandis* les termes de cet article 16, en écho aux termes de l'article 6 de la convention de Berne.

Outre le marquage politique qui laisse l'impression de donner satisfaction à des revendications catégorielles, cela permet surtout de lever l'obstacle de l'absence d'invocabilité qu'adoptait traditionnellement le Conseil d'État vis-à-vis de la Convention de Berne, pour qui « *les stipulations de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe créent seulement des obligations entre États parties et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne* »²². Comme le soulignait le Commissaire du gouvernement Abraham, « *n'est pas d'effet direct la stipulation qui... n'est pas susceptible d'être immédiatement appliquée à des situations individuelles, parce qu'elle n'est pas suffisamment précise, complète et inconditionnelle pour servir à cette fin. En d'autres termes, la stipulation internationale, dont le respect est obligatoire pour l'État, appelle l'édition de normes nationales d'application permettant de lui faire produire des effets concrets; dans l'élaboration de ces normes, l'État dispose d'une marge d'appréciation qui croît en proportion de la généralité de la stipulation qu'il s'agit de traduire dans l'ordonnancement juridique interne* »²³. Le fait que la convention de Berne donne aux États la simple possibilité de déroger à certaines de ses dispositions en matière de protection, en leur laissant une marge d'appréciation quant à la situation de l'espèce en cause et en leur imposant la rédaction d'un rapport biennal sur ces dérogations, s'oppose à une telle applicabilité directe. Sa transposition en droit interne lève ainsi l'obstacle, mais met en exergue l'opposition manifeste entre activités humaines et protection de la faune et de la flore. Elle révèle surtout que la protection des espèces peut être préjudiciable.

III – Le caractère préjudiciable de la protection

La question de l'indemnisation des préjudices subis du fait de la protection de certaines espèces est récurrente, que le dommage trouve sa source dans la protection elle-même ou dans le fait que les propriétaires ne peuvent pas se protéger contre ces espèces, ne pouvant pas les détruire à peine de sanctions pénales alors même qu'elles s'attaquent à leurs récoltes ou élevages. Le problème a été d'autant plus discuté que le législateur de 1976 n'a rien prévu.

Il ne saurait être question de retracer l'évolution qui a conduit le Conseil d'État à interpréter ainsi les silences du législateur, après avoir dans son arrêt « La Fleurette », reconnu à la victime d'un dommage causé par une loi la possibilité d'obtenir réparation sur le terrain de la responsabilité sans faute, fondée sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques²⁴.

La brillante analyse qu'en a donnée M^{me} Broyelle priverait notre propos de toute ambition²⁵. Rappelons simplement, et brièvement, que le régime de responsabilité de l'État du fait des lois

²² CE, 30 déc. 1998, Association Artus, req. n° 184310 – CE, 17 nov. 1995, Union juridique Rhône-Méditerranée, Rec. CE, p. 412.

²³ Concl. sous CE, 22 sept. 1997, M^{me} Cinar, RFD adm. 1998/3, p. 563.

²⁴ CE, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette », Rec., p. 25; S. 1938.3.25, note P. Laroque; D. 1938.3.41, concl. Roujou; RDP 1938.87, note G. Jèze.

²⁵ C. Broyelle, La responsabilité de l'État du fait des lois, LGDJ 2003, coll. « Bibl. droit public », t. 236.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

a fortement évolué, la solution variant selon que le texte a ou non prévu l'indemnisation ou l'absence d'indemnisation du préjudice susceptible de résulter de son application. Si le législateur prévoit l'indemnisation, l'exclut expressément, ou la limite à des hypothèses bien précises, il convient d'appliquer le texte.

Mais, le plus souvent, comme en 1976, la loi est muette quant à la réparation des conséquences dommageables de ses effets. Dans un premier temps, dans son arrêt «La Fleurette» le Conseil d'État a posé en principe l'irresponsabilité du législateur avant d'assouplir sa position par la recherche de la volonté du législateur telle qu'elle a pu s'exprimer notamment à l'occasion des débats parlementaires. Son interprétation le conduit à considérer que si rien, dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ou dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à la victime d'un préjudice une charge qui ne lui incombe pas normalement, cette charge doit être supportée par l'État, dans la mesure où elle a été créée dans un but d'intérêt général.

Le Conseil d'État a cependant réduit la portée de sa décision en imposant que le dommage en cause soit anormal et spécial: anormal; en ce sens que le dommage atteint un niveau dépassant les inconvénients que les personnes doivent subir sans compensation dans le cadre de toute vie en société; spécial, dans la mesure où le dommage n'atteint que certaines personnes seulement. Autrement dit, le dommage ne sera réparable que si la loi ne prévoit pas qu'il ne puisse pas l'être et que l'interprétation de la volonté du législateur conduit à considérer qu'il n'a pas entendu s'opposer à une telle réparation et s'il y a une rupture caractérisée d'égalité devant les charges publiques. La responsabilité de l'État sera ici engagée sans que la victime ait besoin de rapporter une faute de la puissance publique.

S'agissant de l'inscription d'espèces animales sur la liste des espèces protégées, le Conseil d'État a dans un premier temps estimé que « *eu égard aux dispositions législatives précitées [loi du 10 juillet 1976] et des divers textes pris pour leur application qui ont été édictés, dans l'intérêt général, le législateur a entendu exclure la responsabilité de l'État à raison des conséquences que ces textes peuvent comporter* »²⁶. Et le juge administratif de refuser ainsi d'indemniser le préjudice allégué par des taxidermistes²⁷, des dommages causés par les castors²⁸, par les grues cendrées²⁹, par les flamants roses³⁰ et par le lynx³¹, ainsi que par la protection indirecte d'une espèce protégée par celle de son biotope³².

Certains auteurs ont cependant estimé qu'une telle solution était « *scandaleuse socialement car elle aboutit à faire supporter au moins partiellement par les citoyens le coût d'une politique décrétée* »

²⁶ CE, 21 janvier 1998, Ministre de l'Environnement c/ Plan, JCP G 1998, I, 10164, note J. de Malafosse; RFD adm. 1998, p. 565, note P. Bon, confirmée notamment par CE, 15 janv. 1999, Benoît, req. n° 188180.

²⁷ CE, 14 décembre 1984, Rouillon, Rec., p. 423; D. 1984, IR, p. 429.

²⁸ CAA Lyon, 16 février 1989, M. Bente, JCP G 1990, II, 21521, note J. de Malafosse.

²⁹ CE, 29 juillet 1994, Le Bœuf, Rec., tables, p. 1174; RJE 2/1995, p. 37, note Ph. Billet et J. Untermaier.

³⁰ CE, 21 janvier 1998, Ministre de l'Environnement c/ Plan, préc.

³¹ CAA Marseille, 28 décembre 1998, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, RFD adm. 1999, p. 1108, obs. J. Bordonneau.

³² CAA Nancy, 28 janvier 1999, M. Jean Têtu, req. n° 95NC00371.

*par les pouvoirs publics*³³ et qu'elle présentait « *l'inconvénient de mettre à la charge exclusive de quelques-uns le financement de mesures adoptées dans l'intérêt de tous* », « *victimes de servitudes environnementales*»³⁴. Admettre de façon systématique l'indemnisation d'un tel préjudice aboutirait cependant à créer une véritable « *rente de situation* » au profit de ses bénéficiaires, alors que rien ne leur interdit de protéger leurs biens, outre le fait que les prélevements effectués par quelques-uns sur la faune non protégée pour leur seul profit n'a jamais conduit, en contrepartie, à leur imposer d'indemniser ceux qui estimeraient en subir un préjudice. Et de traduire une véritable appropriation.

Il faut également considérer que « *si l'atteinte au droit de propriété est justifiée par des considérations tout à fait impérieuses d'intérêt général, l'équilibre [entre les intérêts en présence] sera regardé comme respecté en l'absence même d'indemnité, car l'obligation d'indemniser systématiquement les propriétaires risquerait de rendre pratiquement impossible la sauvegarde des intérêts publics fondamentaux*

³⁵.

Dans un second temps, saisi par des représentants d'exploitants de pisciculture dans une région fréquentée une partie de l'année par le Grand cormoran, le Conseil d'État est revenu sur sa jurisprudence. Il a en effet considéré « *qu'il ne ressort ni de l'objet ni des termes de la loi du 10 juillet 1976, non plus que de ses travaux préparatoires, que le législateur ait entendu exclure que la responsabilité de l'État puisse être engagée en raison d'un dommage anormal que l'application de ces dispositions pourrait causer à des activités – notamment agricoles – autres que celles qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de protection des espèces que le législateur s'était assigné; qu'il suit de là que le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions doit faire l'objet d'une indemnisation par l'État lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés*

³⁶.

La principale difficulté née de ce revirement – si ce n'est l'obstacle –, c'est que si le dommage doit, en raison de ses caractères propres, atteindre un certain degré d'anormalité, encore faut-il que le préjudice soit anormal au regard de la loi: il ne doit pas correspondre à l'effet recherché par le législateur. S'agissant ainsi des espèces protégées, que l'on ne peut notamment ni tuer ni naturaliser: il est dans la logique du texte qu'un taxidermiste ne puisse prétendre à indemnisation du fait qu'il ne peut plus pratiquer son art sur une telle espèce désormais protégée, tandis qu'un agriculteur voyant ses récoltes détruites par une espèce protégée pourra demander indemnisation de son préjudice.

Dans le premier cas (taxidermiste), il ne s'agit que d'un effet normal, recherché, de la protection, alors que dans le second (agriculteur), il y a un effet anormal de la protection, non voulu.

³³ J. Bordonneau, note sous CAA Marseille, 28 décembre 1998, préc.

³⁴ RD rur, n° 260, février 1998, Actualité, p. 74.

³⁵ R. Abraham, concl. sous CE, Sect., 3 juillet 1998, Bitouzet, RFD adm. 1998, p. 1248.

³⁶ CE, Sect., 30 juillet 2003, Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres, AJDA 2003, p. 1815, chron. F. Donnat et D. Casas; RFDA 2004, p. 144, concl. F. Lamy et p. 151, note P. Bon; JCP A 2003, n° 1896, note C. Broyelle; RJE 2/2004, p. 189, note S. Juan.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

Il s'agit d'une conséquence secondaire de l'application du texte, qui affecte des personnes et des biens par incidence, sans que cela soit nécessaire à l'effectivité de l'application du texte. Le préjudice est réparé en raison de son anormalité (il dépasse les conséquences normales de l'application du texte) et de sa spécialité (seule une certaine catégorie de personnes est affectée par le dommage). Il en résulte désormais que la victime d'un dommage causé par des animaux protégés au titre du code de l'environnement peut engager la responsabilité sans faute de l'État du fait de la loi, mais que l'indemnisation ne peut être demandée que pour des dommages anormaux, c'est-à-dire qui excèdent les inconvénients normaux au regard de l'objet de la loi.

De plus, l'activité qui a subi ces dommages ne doit pas être restreinte, limitée ou interdite par la loi elle-même pour la réalisation de son objectif d'intérêt général et, enfin, le préjudice invoqué doit être la conséquence directe des mesures imposées par la législation. Il doit également être anormal et spécial. Cependant, le droit à réparation de la victime pourra être exclu si celle-ci n'a pas fait usage des moyens efficaces mis à sa disposition pour éviter ces atteintes à son activité³⁷.

Il faut sans doute voir dans cet arrêt, qui statuait sur des atteintes à la propriété, les effets de la jurisprudence européenne, la Cour européenne des droits de l'homme étant attentive au fait que les charges liées à ces contraintes environnementales ne soient pas «démesurées», qui placerait les propriétaires «*dans une situation qui rompt le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général*»³⁸. Cependant, une politique de protection des espèces qui serait contrainte par des considérations financières aurait des résultats pour le moins limités, surtout lorsque l'on connaît la faiblesse des crédits qui y sont affectés en temps ordinaire. La solution retenue par le Conseil d'État, même si elle ouvre une brèche, reste assez pondérée, en raison des conditions qu'elle pose à l'obtention d'une indemnisation.

Il reste que trente ans après la promulgation de la loi de 1976, il faut rester attentif au statut des espèces protégées, qui connaît de plus en plus d'atteintes. Protéger la protection, en quelque sorte.

³⁷ V. l'analyse de C. Broyelle, JCP A 2003, n° 1896, préc.

³⁸ De façon constante. V. notamment CEDH, 28 octobre 1999, Brumarescu c/ Roumanie, Rec. CEDH 1999-VII, § 78.



La protection pénale des milieux et des espèces

VÉRONIQUE JAWORSKI

Maître de conférences HDR, Université Robert Schuman – Strasbourg III

Texte fondateur du droit de l'environnement, la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976¹ proclame le principe général de protection de la nature. Dans son article 1^{er}, elle affirme pour la première fois que la protection des milieux naturels et la préservation des espèces animales et végétales sont d'intérêt général. De ce principe découle un dispositif législatif et réglementaire propre à en assurer l'effectivité. D'une nature *res nullius* s'agissant de la faune sauvage, n'appartenant à personne et où chacun pouvait se servir sans autre restriction que la réglementation de la chasse, on passe à une nature placée sous la sauvegarde de la collectivité, où les prélevements dans le milieu naturel sont strictement réglementés voire interdits.

Or chacun sait que l'application, le respect des normes juridiques sont subordonnés à l'existence de sanctions suffisamment dissuasives. La fonction préventive du droit pénal vient ainsi renforcer l'objectif de protection de la nature, instillant la crainte d'une répression en cas de transgression. Dès avant la loi relative à la protection de la nature, M. Lecanuet, Garde des Sceaux, avait affirmé la nécessité de mécanismes répressifs en matière environnementale. Ainsi concluait-il son discours en déclarant que « *le non-respect des règles protectrices de l'environnement constitue aujourd'hui un comportement socialement dangereux au même titre que certains actes qui depuis longtemps tombent sous le coup de la loi pénale* »².

¹ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (JO du 13 juill. 1976 et rectif. JO 28 nov. 1976).

² Discours de M. Lecanuet, le 23 janvier 1976 à La Roche-sur-Yon, RJE 1976 n° 3-4, p. 10.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

Le législateur de 1976 l'a entendu, introduisant de nombreuses infractions dans la loi Nature, traduction technique des souhaits du ministre. La machine répressive était en place. Mais trente ans après son avènement, et au gré des modifications dont elle a fait l'objet: complétée par la loi Barnier du 2 février 1995³, intégrée dans le Code de l'environnement⁴, la loi Nature offre-t-elle une protection pénale à la hauteur des enjeux qu'elle entend défendre? Lors d'un colloque organisé pour le vingtième anniversaire de cette loi⁵, Madame le Professeur Littmann-Martin en avait dressé un tableau mi-figue mi-raisin, évoquant un dispositif répressif contrasté et un bilan en demi-teinte. Elle soulignait notamment la pauvreté des sanctions – oscillant entre banalité et incohérence –, évoquait l'orientation inquiétante du contentieux pénal et posait la question de la qualité des normes⁶.

À l'occasion de la célébration de son trentième anniversaire, la loi s'est-elle bonifiée avec le temps, à l'instar d'un bon vin? A-t-elle donné tous les résultats escomptés sur le terrain?

Le dispositif répressif proposé nous conduit à porter un double regard.

D'un côté, l'utilité de la protection pénale, introduite par la loi du 10 juillet 1976 et renforcée par la loi Barnier de 1995 puis par la codification de septembre 2000, n'est pas contestable en son principe. A bien des égards, elle participe à l'objectif commun et d'intérêt général proclamé par la loi (I).

D'un autre côté, on ne peut s'empêcher de poser un regard bien plus critique sur l'état actuel du dispositif répressif qui révèle de nombreuses faiblesses dans son élaboration et sa mise en œuvre (II).

I – L'intérêt d'une protection pénale de la nature

Il est une idée très ancienne selon laquelle le droit pénal est l'expression des valeurs essentielles de la société. Au-delà du simple rôle de sanctionnateur, la nécessité d'un droit pénal de la nature n'est plus à démontrer compte tenu de la fonction expressive qu'il remplit en la matière (A). La codification du droit de l'environnement, opérée le 18 septembre 2000, achève de mettre en place un dispositif pénal *a priori* complet de protection des espèces et milieux naturels (B).

A – La fonction expressive de la protection pénale

En proclamant d'intérêt général la protection des milieux et espèces animales et végétales, la loi du 10 juillet 1976 innove et amorce un bouleversement juridique: l'environnement apparaît désormais comme une valeur sociale essentielle. À ce titre, il mérite protection pénale, car

³ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (JO du 3 févr. 1995 et rectif. JO du 21 févr. 1995).

⁴ Issu d'une ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 (JO du 21 sept. 2000).

⁵ Colloque de la SFDE: « 20 ans de protection de la nature », 28-29 novembre 1996, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de Limoges.

⁶ M.-J. Littmann-Martin, « Loi du 10 juillet 1976 et protection pénale », dans 20 ans de protection de la nature, SFDE, PULIM 1996, p. 151-168.

c'est bien là l'un des rôles fondamentaux du droit pénal que de révéler l'importance accordée par le législateur au respect des dispositions qu'il édicte.

Le dispositif répressif introduit par la loi de 1976 semble révéler cette importance: il se distingue par la richesse de ses incriminations, multiples et variées. En cela il exprime pleinement la dimension éthique de l'environnement et la reconnaissance de biens environnementaux juridiquement protégés.

Les infractions créées par le législateur de 1976 et complétées par la suite, notamment par la loi Barnier de 1995, permettent de sanctionner aujourd'hui l'ensemble des comportements de nature à porter atteinte non seulement à certaines espèces animales et végétales particulièrement vulnérables, mais aussi aux milieux nécessaires à la vie desdites espèces. La perpétuation des espèces menacées en dépend.

Dans cette optique, la loi relative à la protection de la nature crée le statut d'«espèce protégée» qu'il convient de préserver énergiquement en faisant intervenir des dispositions répressives.

Dans le règne animal, ce statut s'applique à des *espèces non domestiques*, telles que définies par l'actuel article R. 211-5 du Code de l'environnement comme étant «*celles qui n'ont pas subi de modification par sélection de la part de l'homme*». Dans un souci de protection, la chambre criminelle de la Cour de cassation, de jurisprudence constante, précise que sont ainsi visés tous les spécimens des espèces non domestiques, même ceux issus d'un élevage, et donc alors même qu'ils seraient nés en captivité⁷. La biodiversité est sauvagardée!

Dans le monde végétal, sont concernées les *espèces non cultivées*, sans autre précision réglementaire ou jurisprudentielle de cette notion, les poursuites pénales fondées sur des atteintes à la flore étant extrêmement rares.

Le dispositif répressif institué par la loi du 10 juillet 1976 a été intégré depuis lors dans le chapitre V du titre premier («*Protection de la faune et de la flore*») du Livre IV («*Faune et flore*») du Code de l'environnement.

B – La codification du dispositif répressif de la nature

Le Code de l'environnement, publié par une ordonnance du 18 septembre 2000, est devenu le réceptacle de l'actuel dispositif répressif de la nature. La codification ayant été faite «à droit constant», aucune modification législative majeure n'est intervenue lors de l'opération de «recopiage» des dispositions de la loi du 10 juillet 1976, qui avaient été codifiées une première fois dans la partie législative du Code rural puis complétées sur certains points par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Ainsi a été conservé le système de double protection: certaines espèces bénéficiant d'une protection intégrale, d'autres d'une protection partielle, le tout s'organisant sur la base de listes énumératives des espèces protégées, fixées par arrêtés. La protection des espèces et milieux naturels

⁷ V.: crim., 9 janv. 1992, Vandenberghe, Dr. envir. (AVE) 1992, n° 14, p. 55, note J.-H. Robert; crim., 29 mars 2000, Boukobza, pourvoi n° 98-86.054; crim., 6 février 2001, Poulain, pourvoi n° 00-80.686; crim., 22 février 2005, N° B 04-85.094 F-P+F.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

est donc d'intensité variable au regard de l'intérêt accordé à telle ou telle espèce. Elle n'est pas un principe absolu, des exceptions étant prévues et des dérogations pouvant être accordées.

Sur le plan de la répression, un texte unique: l'article L. 415-3 du Code de l'environnement fixe les peines principales venant sanctionner les délits à la loi Nature. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003⁸, il ne se contente pas de renvoyer aux articles incriminant les comportements illicites (art. L. 411-1, L. 411-3, L. 412-1...), comme le faisait l'ancien article L. 215-1 du Code rural, mais reformule les prohibitions et vise expressément les règlements d'application ce qu'avait omis de faire l'ancien texte.

S'agissant de la protection intégrale, l'article L. 411-1 du Code de l'environnement énumère les comportements interdits à l'encontre des espèces dont la conservation est justifiée par « *un intérêt scientifique particulier* » ou par « *les nécessités de la préservation du patrimoine biologique* ». À sa lecture, il est possible d'avancer qu'aujourd'hui toutes les activités propres à porter atteinte aux espèces animales ou végétales visées sont prises en compte par le législateur.

Pour les animaux sauvages ayant le statut d'espèce protégée, sont prohibés la destruction ou l'enlèvement des spécimens, des œufs ou des nids, la mutilation, la capture, la naturalisation d'animaux de ces espèces, leur transport, colportage, utilisation, mise en vente, vente ou achat, qu'ils soient vivants ou morts (art. L. 411-1-1⁹). La loi Barnier a complété la liste originelle de 1976 en rajoutant la perturbation intentionnelle et la détention de tels spécimens, présentant ainsi un tableau d'incriminations « *apparemment sans faille* »⁹. Certes, la cession à titre gratuit de l'animal, vivant ou mort, n'est pas incriminée, mais l'interdiction du transport, de son utilisation et de sa détention, constitue des délits-obstacles à une telle activité.

Tous les comportements portant atteinte à l'intégrité physique de l'animal, à sa progéniture ainsi que les activités permettant d'en tirer un profit quelconque sont constitutifs de délits, passibles de peines d'emprisonnement et d'amende prévues par l'article L. 415-3 du Code de l'environnement (soit six mois d'emprisonnement et 9 000 € d'amende).

Les activités interdites à l'encontre de la flore sauvage protégée sont la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement des végétaux de ces espèces de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat. La loi Barnier de 1995 renforce le dispositif en y ajoutant la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel. Là encore, aucun acte ne semble échapper à la machine répressive, qui pourtant ne produit guère de contentieux en la matière.

Une limitation importante est néanmoins apportée à la protection de ces végétaux par les textes réglementaires. En effet, d'après les arrêtés, ces prohibitions ne s'appliqueraient pas aux parcelles habituellement cultivées, lors d'opérations d'exploitation courante des fonds ruraux. Or que pensez de ces exclusions d'origine réglementaire que le législateur n'a pas prévues? En application de la hiérarchie des normes juridiques, la loi devrait primer sur le règlement. Mais

⁸ Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit (art. 31-III, JO du 3 juill. 2003, p. 11192).

⁹ M.-J. Littmann-Martin, « Loi du 10 juillet 1976 et protection pénale », dans 20 ans de protection de la nature, op. cit., p. 153.

faute de jurisprudence sur ce point, la question reste ouverte, caractérisant dans les faits une situation d'incertitude juridique inacceptable.

Parce que la protection directe des espèces serait réduite à néant si les milieux nécessaires à leur survie disparaissaient, le législateur de 1976 a dans le même temps prévu des mesures tendant à prévenir la dégradation de leurs habitats. En 1995, le dispositif a été enrichi d'une réglementation sur l'introduction d'espèces concurrentes exogènes (devenu l'art. L. 411-3 C. env.), permettant de lutter contre la prolifération d'espèces «invasives», telles que les ragondins, l'algue «tueuse» en mer Méditerranée (*Caulerpa taxifolia*) ou les écrevisses de Louisiane.

Sont ainsi pénalement sanctionnées, des mêmes peines que celles prévues pour la protection directe des espèces, la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales (art. L. 411-1-3° C. env.). La distinction entre «altération» et «dégradation» étant d'une nuance subtile, non précisée par ailleurs, elle pourrait servir à une application large du texte d'incrimination pour toutes les activités destructrices de ces milieux naturels, ce que le contentieux pénal quasi inexistant en la matière ne révèle malheureusement pas en pratique.

Ces milieux naturels peuvent bénéficier d'une protection supplémentaire lorsqu'ils constituent une réserve naturelle. La loi Nature a prévu de nombreux délits commis dans le périmètre des réserves naturelles, tels la modification apportée à l'état des lieux ou de leur aspect sans autorisation, le non respect des prescriptions imposées à l'intérieur des périmètres de protection. Notons que la réforme des réserves naturelles opérée par la loi du 27 février 2002¹⁰ ne s'est pas accompagnée d'une modification de l'article L. 332-25 du Code de l'environnement qui sanctionne, par renvois à différents textes d'incrimination, les infractions commises dans les réserves naturelles. Fâcheux oubli sur le plan pénal puisqu'il en résulte de nombreuses incohérences, parmi lesquelles par exemple le renvoi à un texte – l'article L. 332-12 – qui a été abrogé par le législateur de 2002 !

Enfin, pour une protection partielle, l'article L. 412-1 du Code de l'environnement soumet à autorisation certaines activités humaines concernant les espèces sauvages ou leurs produits. Sont visés la production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction, l'importation, l'exportation, la réexportation de spécimens d'espèces désignés par arrêtés ou de leurs produits. L'absence d'autorisation lorsqu'elle est exigée et la transgression des conditions de l'autorisation réalisent des délits punis des peines prévues par l'article L. 415-3 du Code de l'environnement.

Point n'est besoin de poursuivre l'énumération des comportements interdits ou soumis à contrôle, sous peine de sanctions pénales. La loi Nature offre aujourd'hui un large éventail d'infractions assurant en théorie la protection pénale des espaces et espèces menacées. Le dispositif répressif semble *a priori* complet quant aux actes incriminés, mais sa codification faite à droit constant n'en a pas gommé les malfaçons à la fois originelles et plus récentes qui caractérisent le système répressif du droit de la nature. La qualité des normes n'est pas à la hauteur de

¹⁰ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (JO du 28 févr. 2002, rectif. 24 déc. 2002, p. 21500).

la quantité des possibilités de répression, à tel point qu'il est permis de se demander si ce n'est pas à la fonction expressive du droit pénal, fondamentale en la matière, qu'il est porté des atteintes.

II – Les faiblesses du dispositif répressif

Elles sont nombreuses et résultent de plusieurs actes manqués de la part du législateur. Parmi les plus flagrantes, certaines concernent les sources mêmes du droit pénal de la nature (A), alors que d'autres caractérisent son système de sanctions à la fois pauvre et incohérent (B).

A – Des défectuosités dans les sources

La qualification pénale des faits destructeurs des espèces et milieux naturels se heurte à des obstacles tant du point de vue de l'élément légal des infractions que de leurs éléments constitutifs, matériel et moral. A tel point que la qualité des normes se trouve véritablement en cause.

S'agissant de l'élément légal des infractions, la loi du 10 juillet 1976 a adopté une technique législative d'incrimination critiquable à différents points de vue.

Alors que le sacro-saint principe de légalité opère un partage des compétences: la loi crée les délits, le règlement les contraventions, le législateur de 1976 décrit de manière imprécise les éléments constitutifs des délits, laissant à l'exécutif le soin d'en délimiter les contours, par décret ou arrêté (même préfectoral!). Une telle technique aboutit à des sources à plusieurs étages, nécessitant, dans un dédale de dispositions disparates, la recherche des différents textes constituant l'élément légal des délits à la loi Nature.

Ainsi, pour les espèces végétales protégées, la loi nous offre-t-elle un élément légal à quatre niveaux, mettant à rude épreuve les exigences de clarté et de précision posées par le principe de légalité. L'existence de l'infraction sera conditionnée par le texte législatif incriminant les comportements et activités interdits à l'égard de ces végétaux (art. L. 411-1 C. env.), par le décret d'application venant définir la notion d'«espèce protégée» et par les arrêtés, l'un national, les autres régionaux, fixant la liste de ces espèces protégées par la loi. Quoi de plus complexe !

Ce genre de technique d'incriminations en cascade conduit en outre à des situations paradoxales, car par le jeu complexe des renvois, un même comportement est susceptible de constituer un délit en application de la loi Nature et de revêtir une qualification contraventionnelle en vertu du pouvoir réglementaire.

Par exemple, pour les arrêtés de biotopes pris après enquête par le préfet pour protéger le milieu d'une ou plusieurs espèces protégées, la qualification est délictuelle au sens de la loi mais le décret d'application en fait une contravention de 4^e classe. Il en est de même pour les prises de son et les chasses-photographiques qui constituent à la fois des délits selon la loi et des contraventions dans le décret d'application. Alors que choisir? Le délit ou la contravention?

Face à de telles incohérences, les juges répressifs ont tranché en faveur de la qualification la plus haute, requalifiant en délit l'infraction de non respect d'un arrêté de biotope.

De telles situations sont malheureusement fréquentes dans la loi Nature, auxquelles s'ajoutent de nombreux concours de qualifications avec des infractions du Code pénal, du Code des douanes ou encore de la police de la chasse, conduisant à l'épineuse question du choix du texte applicable et à une incertitude juridique regrettable.

Les lacunes du dispositif tiennent également à la nature des infractions réprimant les comportements destructeurs des espèces protégées. Le caractère d'infractions de résultat donné aux incriminations prévues par l'article L. 411-1 du Code de l'environnement réduit les possibilités de répression et porte atteinte à la fonction préventive du droit pénal dans ce domaine. La sanction ne pourra intervenir que si le dommage visé par le texte a effectivement été constaté sur l'animal, le végétal ou le milieu protégé. Aussi point de répression s'il n'y a pas eu destruction ou mutilation de l'animal, mais simplement une activité infructueuse ou interrompue, car la tentative de ces délits n'est pas prévue par les textes. Or une tentative de délit n'est punissable que si elle fait l'objet d'une incrimination spécifique. En l'absence de celle-ci, de nombreux comportements échapperont à la justice pénale, qui n'interviendra que lorsqu'un dommage, bien souvent irréversible en matière environnementale, sera rapporté. Dès lors, de quelle protection pénale parle-t-on face un animal mort ou une plante détruite, alors qu'il est déjà trop tard? Le pendant de la mise en danger d'autrui n'existe pas pour la protection des espèces...

Enfin, la question de l'élément moral des délits à la loi Nature demeure ambiguë. Elle doit être résolue à l'aune des dispositions du nouveau Code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994. L'article 121-3 du Code pénal pose le principe selon lequel il n'y a point de délit sans intention de le commettre. Par exception, lorsque la loi le prévoit, certains délits pourront être caractérisés par une simple faute de comportement: imprudence, négligence, inobservation d'une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement. Ces dispositions suppriment donc implicitement les «délits matériels» qui étaient très nombreux en droit pénal de l'environnement. Mais le législateur de 1992 a omis de prendre en considération les textes antérieurs à ces nouvelles règles, qui en toute logique ne pouvaient prévoir des conditions qui n'existaient pas encore au moment de leur rédaction. Aussi la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992, dite «loi d'adaptation», est-elle venue combler cette lacune en imposant la constatation d'une faute pour ces délits non intentionnels antérieurs au nouveau Code pénal.

Or s'agissant des délits créés par la loi du 10 juillet 1976, cette solution est incertaine. En effet, la jurisprudence pénale n'a jamais affirmé qu'ils étaient matériels ou non intentionnels, contrairement à l'infraction de pollution des eaux douces de surface qualifiée par la chambre criminelle de la Cour de cassation de délit matériel dans l'arrêt de principe Ferrier¹¹. On ne peut que tirer parti du laconisme des motivations formulées par les juridictions de fond sur cette question pour avancer que les infractions à la loi Nature n'étaient pas considérées comme intentionnelles avant le nouveau Code pénal et qu'une faute, par exemple la méprise sur l'identification de l'animal tué par erreur, suffisait à fonder la culpabilité. Mais la jurispru-

¹¹ Cass. crim., 28 avril 1977, D.S. 1978, jurispr. p. 149, note M.-L. Rassat; JCP 1978. II. 18931.

dence postérieure au nouveau Code pénal reste fluctuante, les hésitations des juridictions du fond entre dol et faute pénale laissant planer une incertitude inconfortable.

La protection pénale, mise à mal par de telles malfaçons qui affectent la sécurité juridique, ne trouve guère de point d'assise dans les sanctions proposées en vue de réprimer les comportements illicites à l'encontre des espèces et espaces naturels.

B – L'inadéquation des sanctions pénales

Un seul texte prévoit des sanctions identiques pour l'ensemble des délits à la loi Nature. Sur ce point, le principe de légalité a été respecté, le législateur fixant avec précision les peines encourues par les délinquants écologiques. L'article L. 415-3 du Code de l'environnement fulmine à leur encontre des peines de six mois d'emprisonnement et de 90 000 € d'amende. Mais ces peines classiques, adaptées aux infractions de droit commun, ne le sont guère aux atteintes portées à la nature: à elles seules, et dans la mesure où le juge pénal demeure toujours réticent à s'approcher des maxima encourus dans les condamnations qu'il prononce, elles ne sauraient être dissuasives et révélatrices de la valeur accordée à la disparition d'espèces protégées.

À cela s'ajoute, depuis la codification, l'absence d'aggravation de la sanction dans les hypothèses de récidive: alors que les peines encourues étaient à l'origine portées au double en cas de récidive, le Code de l'environnement n'a pas repris cette circonstance aggravante. Erreur matérielle de recopiage ou volonté du codificateur?

Alors que le nouveau Code pénal offre au juge une riche palette de peines et mesures alternatives et complémentaires, le choix des sanctions offertes par la loi Nature se révèle d'une pauvreté affligeante eu égard aux intérêts environnementaux à protéger. Certes, l'article L. 415-4 du Code de l'environnement permet au juge de prononcer les sanctions du droit de la chasse prévues aux articles L. 428-9 et L. 428-11, à savoir la confiscation et la destruction des objets utilisés pour commettre l'infraction. Mais le législateur n'a prévu aucune mesure conservatoire, ni remise en état, pourtant indispensables face à des activités altérant ou dégradant des milieux qui abritent les espèces protégées. La procédure de l'ajournement de peine avec injonction de faire, à la fois pédagogique et réparatrice, introduite pour la première fois en 1985 dans la police des installations classées et reprise ensuite dans la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau et la loi du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit, ne bénéficie pas aux espaces protégés par la loi Nature qui nécessiteraient une restauration. La loi Barnier de 1995 a manqué l'occasion de pallier ces lacunes et la codification de 2000, parce qu'effectuée à droit constant, a été impuissante à apporter des réponses à ce manque.

L'inadéquation des peines proposées se double d'une incohérence dans la hiérarchie des sanctions. Comment justifier que le fait de porter atteinte à la conservation d'espèces animales ou végétales menacées d'extinction soit puni au maximum de six mois d'emprisonnement et de 90 000 € d'amende, alors que le vol simple d'un objet quelconque est sanctionné d'un emprisonnement de trois ans et d'une peine d'amende de 300 000 €? Comment expliquer que celui qui cueille un edelweiss encourt six mois d'emprisonnement et 90 000 € d'amende alors

que la perturbation intentionnelle d'un faucon pèlerin en train de couver ne constituera au mieux qu'une contravention de 5^e classe?

L'avant-projet de loi relative à l'harmonisation et à la simplification du droit de l'environnement devant accompagner le projet de Code de l'environnement se proposait de remédier à ces incohérences. Le choix d'une codification par voie réglementaire a fait échec à ce beau projet.

Que dire enfin, sur le plan procédural, du défaut de pouvoirs spécifiques d'investigation conférés par la loi Nature aux agents habilités à constater les infractions en la matière, notamment du droit de visite et corrélativement de l'absence de délit d'obstacle au contrôle pourtant présent dans toutes les grandes lois environnementales?

La mise en fiches de la nature, avec des listes exhaustives désignant en latin et en français les différentes espèces protégées, présente également des difficultés procédurales inextricables. L'officier de police judiciaire est-il capable d'identifier une plante, un insecte, un oiseau, pour verbaliser? Alors que des professionnels comme les gardes-chasse ou gardes-pêche ne peuvent pas eux-mêmes connaître toutes les espèces figurant sur les listes... Aussi en pratique, les fonctionnaires « habilités » à constater les infractions se contentent-ils de réprimer surtout les braconniers et les taxidermistes dont les congélateurs regorgent d'espèces protégées facilement identifiables.

En définitive, si à première vue, l'arsenal pénal mis au service de la protection de la nature apparaît complet de par la multitude des infractions qu'il présente, à y regarder de plus près, nombre de lacunes et faiblesses surgissent au moment crucial de la mise en œuvre de l'appareil répressif. La diversité des incriminations ne parvient pas à effacer la pauvreté du système de sanctions. Trente ans n'ont pas suffi au législateur pour renforcer la loi du 10 juillet 1976, cette vieille dame qui pourtant promettait tant pour notre mère Nature, et de manière plus générale, pour le droit de l'environnement dont elle demeure un des piliers fondateurs.

À la recherche d'un statut juridique de l'animal

MARIE-PIERRE CAMPROUX-DUFFRÈNE
Maitre de conférences, Université Robert Schuman, Directrice du CDES

Aujourd'hui se pose avec toujours autant d'acuité la question de la protection de la nature face aux agissements de l'homme. Or, en ce qui concerne le monde animal, les distinctions opérées actuellement par le droit (animaux domestiques ou non, espèces protégées, espèces en voie de disparition,...) soulèvent des interrogations importantes quant à leur efficacité en termes de conservation des espèces et de préservation de la biodiversité.

Prenons un exemple, un lapin peut être un lapin d'appartement, un lapin élevé dans une ferme destiné à finir dans notre assiette, un lapin qui traverse la route en pleine campagne, ou un lapin de Nutall. Ce lapin sera alors, selon, qualifié d'animal de compagnie¹, d'animal domestique², voire de bien de consommation, de gibier³, ou de spécimen d'une espèce protégée au Canada. Plus généralement il est possible de répartir ces différentes sortes de lapin ou d'animaux dans deux catégories; ou il appartient à la catégorie des animaux domestiques et il est alors qualifié de bien ou il ressort de la catégorie des animaux non domestiques, c'est à dire sauvages, et il est qualifié de *res nullius*⁴.

¹ Art. L. 214-6 du Code rural : «On entend par animal de compagnie tout animal détenu ou destiné à être détenu par l'homme pour son agrément».

² Crim. 14 mars 1861, S. 1861, I, 184, les animaux domestiques sont «les êtres animés qui vivent, s'élèvent, sont nourris, se reproduisent sous le toit de l'homme» puis plus largement: Crim. 16 février 1895, S. 1895, I, 269 «l'animal qui vit sous la surveillance de l'homme».

³ Le gibier est défini par un arrêt: Crim. 12 oct 1994, JCP 96, I, 3906 comme «les animaux sans maître appartenant à une espèce non domestique, fut-elle protégée, vivant à l'état sauvage», voir aussi la catégorie de l'animal nuisible des art. L. 427-6 et s. du Code de l'environnement.

⁴ Pierre Sablier, «Le lapin de garenne saisi par le droit», AJDA 18 sept 2006, Doct. p. 1642.

Rappelons que nous trouvons les règles relatives à l'animal domestique dans le Code rural, celles relatives à l'animal non domestique, sauvage, dans le Code de l'environnement et que des règles générales du Code civil datant de 1804 qualifient l'animal de bien meuble par nature (art. 528 du Code Civil), voire d'immeuble par destination lorsqu'il est affecté à l'exploitation d'un fonds (art. 524 du Code Civil).

Ainsi, le critère juridique permettant de qualifier l'animal est le lien d'appropriation qui l'unit ou non à l'homme. L'animal est perçu uniquement au travers de ses utilités pour l'homme. Et le régime juridique qui va lui être applicable dépendra entièrement de sa qualification qui peut varier comme nous venons de le voir.

La loi de 1976 dans son article 9 énonçait : «Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.». Cet article mettait en exergue une autre perception de l'animal. Celui-ci n'était plus envisagé pour son utilité mais comme un être sensible à distinguer des biens inanimés. Cette loi donnait une définition de l'animal non plus à travers le rapport qu'il entretient avec l'homme mais centrée sur l'animal lui-même en tant qu'être sensible.

Cet article n'a pas été intégré dans le Code civil mais, par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, à l'article L. 214-1 du Code rural qui rassemble les textes relatifs aux animaux domestiques (appropriés). Cette intégration atténue fortement son impact mais il faut bien dire que la référence au propriétaire, bien inopportun, en limite la portée⁵.

La seule suite donnée à ce texte au niveau du Code civil aura été une modification par une loi n° 99-5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, des articles 524 et 528 distinguant l'animal des objets ou des corps, ce qui n'entraîne aucun changement quant à la qualification mobilière de l'animal⁶.

Face à l'éclatement des textes applicables, à l'immobilisme du droit civil⁷ et à la suite du Rapport rédigé en 2005 par Suzanne Antoine⁸, il est intéressant de s'engager dans la recherche d'un statut juridique de l'animal.

⁵ L'expression «propriétaire» énoncée dans l'article 9 de la loi du 10 juillet 1976 fait dire à certains que, malgré l'intitulé du chapitre 3 dans lequel est inséré cet article et qui concerne «la protection de l'animal» (de manière générale et non restrictive), l'animal qualifié d'être sensible est uniquement l'animal domestique.

⁶ Lors du vote de cette loi, les parlementaires avaient exprimé leur volonté de «ne surtout pas modifier l'ordonnancement juridique». V. Rapport de G. Sarre au nom de la Commission de production n° 1207 cité par Suzanne Antoine dans son Rapport sur le régime juridique de l'animal auprès du Ministre de la Justice du 10 mai 2005 : www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics

⁷ Actuellement, le droit civil français fait montre d'immobilisme contrairement à la forte évolution ayant lieu en droit pénal protégeant l'animal pour lui-même (depuis 1994, le code pénal a séparé des infractions sur les biens les infractions commises sur les animaux dans un livre IV «des autres crimes et délits») et à la pression des textes internationaux et européens notamment la récente directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, (Journal officiel CE n° L 143 du 30/04/2004 p. 0056-0075) qui envisage dans son art. 2 comme un dommage environnemental susceptible d'être réparé, l'atteinte affectant les espèces naturelles protégées et non pas l'atteinte faite à l'homme à travers ses biens, voir infra.

⁸ Suzanne Antoine, Rapport sur le régime juridique de l'animal auprès du Ministre de la Justice, 10 mai 2005, préc.

Est-il possible de trouver pour l'espèce animale un statut juridique (un *corpus* de règles de droit applicables) qui donnerait plus de cohérence à ces différentes réglementations et garantirait une protection globale de l'animal?

Rappelons que l'existence d'un statut juridique dépend avant tout de la qualification juridique de l'animal, de sa nature juridique⁹ (I), nature qui détermine ensuite le régime juridique applicable spécifiquement en termes de protection (II).

I – Vers une qualification juridique unique de l'animal

Le droit français issu du droit romain nous donne comme alternative le rattachement de l'animal soit à la catégorie des personnes soit à celle des choses, en sachant que lorsqu'il est question de choses, il existe des choses appropriées (biens), des choses inappropriés mais appropriables (*res nullius*) et les choses inappropriées et inappropriables (*res communes* ou choses communes).

La question qui se pose est de savoir si l'animal doit être rattaché à la catégorie des personnes ou des choses et, s'il est une chose, à quelle catégorie de chose?

Différentes propositions existent. La solution qui nous a paru la plus intéressante et la plus apte à intégrer les nouvelles données en matière de protection de la nature et de la biodiversité, a déjà été l'objet de réflexions qu'il est possible de prolonger¹⁰.

Nous allons passer très vite sur les solutions non retenues pour nous étendre sur celle qui nous paraît la plus apte à intégrer les nouvelles données en matière de protection de la nature et de la biodiversité.

A – Les propositions écartées

1. La personnalisation de l'animal

Proposition a été faite d'attribuer à l'animal la personnalité juridique, c'est-à-dire la qualité de sujet de droit au même titre que les êtres humains. L'animal, passerait d'objet de droit, en tant que chose, à sujet de droit¹¹ en tant que personne. Ainsi selon René Demogue, «la qualité de sujet de droit appartient aux intérêts que les hommes vivant en société reconnaissent suffisamment importants pour les protéger par le procédé technique de la personnalité juridique»¹². Jean-Pierre Marguénaud atténue les impacts juridiques de cette théorie en

⁹ La nature juridique est l'ensemble des critères distinctifs permettant de constituer l'élément étudié en notion juridique et de le rattacher à une catégorie juridique, V. G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Assoc. H. Capitant, PUF, 7e éd. p. 597.

¹⁰ L'écologie et la loi; le statut juridique de l'environnement, sous la direction d'A. Kiss, coll. «Environnement», L'Harmattan, 1989.

¹¹ Conception consacrée par la Déclaration universelle des droits de l'animal (non applicable) proclamée par l'UNESCO le 15 oct. 1978 sous l'égide de la Ligue internationale des droits de l'animal, cf. Archives Phil. Droit, tome 38, 1993, p. 288.

¹² «La notion de sujet de droit», RTDCiv 1909 p. 630.

prônant la création d'une personnalité animale. Il s'agit donc d'une fiction de personnalité valable uniquement pour certains droits¹³. Cette thèse est reprise par Suzanne Antoine comme une proposition audacieuse qui doit être mise à l'étude. Pour notre part, cette thèse nous paraît à écarter en raison des dangers et des nouvelles problématiques qu'elle fait naître : quels droits attribuer, comment déterminer les êtres auxquels la personnalité sera conférée¹⁴? (doit-on faire la différence entre le moustique porteur du virus du chikungunya et les grands singes?), comment résoudre les conflits de droits entre sujets rivaux¹⁵? François Ost résume bien les inconvénients de cette thèse : soit les droits des êtres vivants non humains et plus particulièrement leur droit à la vie, présentent un caractère absolu, et dans ce cas ils l'emportent sur les droits humains et «la thèse frise le fanatisme»¹⁶, soit ils ont un caractère relatif et risquent de céder systématiquement face aux intérêts humains et, dans ce cas, «la protection recherchée apparaît alors illusoire»¹⁷. À cette proposition faisant de l'animal une personne, est opposée celle de l'appropriation totale de l'animal par l'homme.

2. L'appropriation de l'animal

L'appropriation a pour corollaire la qualification de l'animal en bien ordinaire.

Elle permet de mettre au service de la protection de l'animal toutes les techniques visant à protéger la propriété, droit de valeur constitutionnelle.

Mais cette conception de l'animal-bien correspond à une vision totalement anthropocentrique de l'animal en contradiction avec la notion d'animal-être sensible de la loi de 1976 et de certains textes internationaux. Elle ne peut protéger que partiellement l'animal puisque seule l'atteinte subie par l'homme à travers son bien est prise en compte. De plus, la propriété protectrice peut faire place à la «propriété destruction», selon la formule de Y. Jégouzo¹⁸, qu'il s'agisse d'appropriation publique ou d'appropriation privée.

Existe une troisième solution qui est de créer une nouvelle catégorie.

3. La création de catégories juridiques nouvelles intermédiaires

Plusieurs thèses ont été élaborées comme celles sur les centres d'intérêts¹⁹, les *res collectivis*²⁰ et celle de Suzanne Antoine qui préconise la création pour l'animal d'une «catégorie

¹³ «La personnalité juridique des animaux», J.-P. Marguénaud, D. 1998 Chron. p. 205.

¹⁴ A-M Shom-Bourgeois, «La personification de l'animal, une tentative à repousser», D. 1990 chron. p. 33.

¹⁵ Comme l'exprime Laurent Neyret, dans Les atteintes au vivant et responsabilité civile, LGDJ, 2006, tome 468, p. 295.

¹⁶ Selon F. Ost, dans La nature hors la loi; l'écologie à l'épreuve du droit, Éditions La Découverte, 1995, p. 203.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Y. Jégouzo, «Propriété et environnement», Rép. Déf. 1994, n° 35764, n° 7.

¹⁹ V. G. Farjat, «Entre les personnes et les choses : les centres d'intérêts», RTDCiv 2002, p. 221, qui prône une «catégorie des inclassables» entre les personnes et les biens.

²⁰ V. G. Proutière-Maulion, «L'évolution de la nature juridique du poisson de mer, Contribution à la notion juridique de bien», D. 2000 Doct., p. 647. L'auteur préconise pour le poisson de mer la qualification de *res collectivis*.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

«*sui generis*» d'un droit des biens spécifique ajoutant l'animal à côté des meubles et des immeubles. La proposition de loi qui a suivi ne devrait pas avoir de réelle répercussion juridique²¹. Et il semble contre-productif de multiplier les catégories²² alors qu'il suffirait de donner plus de contenu à l'article 714 du Code civil.

B – Le prolongement d'une réflexion amorcée par des membres de la SFDE

La Société Française pour le Droit de l'Environnement avait dès 1989 amorcé une réflexion sur la qualification de l'espèce animale en *res communis* (1). Pour prolonger le raisonnement, il faut ajouter à cette qualification relative à l'espèce animale, celle de produit ou de fruit en ce qui concerne l'animal-individu (2).

1. La qualification de *res communis* adaptée à l'espèce animale

Il est enseigné que «tout ce qui n'est pas une personne est une chose» mais toutes les choses ne sont pas des biens (choses appropriées), voire des choses appropriables comme les *res nullius*, il existe des choses que l'homme ne peut pas s'approprier mais dont l'usage est commun à tous. Il s'agit des *res communes* décrites à l'article 714 du Code civil.

Le critère de la *res communis* réside dans son caractère inappropriable²³. Et c'est ce qui suscite notre intérêt pour cette qualification.

Qualifier l'animal de *res communis* permet d'écartier la personnalisation de l'animal et de le laisser à sa place de chose sans les inconvénients de la propriété puisque les *res communes* sont inappropriables.

À noter dans le sens de cette qualification, que font partie de cette catégorie d'autres composantes de l'environnement tel que l'air et l'eau, insusceptibles de réservation privative et qu'à lecture de l'article suivant (715), précisant l'article 714, le lien paraît déjà opéré dans la mesure où il y est question de chasse et de pêche, donc de gibier et de poisson et donc d'animaux.

Précisons aussi immédiatement que cette qualification est applicable non pas à l'animal-individu mais à l'espèce animale²⁴, élément incorporel de l'environnement.

²¹ S. Antoine prône la création d'un droit des biens spécifique. Elle propose l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 544: «La propriété des animaux est limitée par les dispositions légales qui leur sont propres, et notamment par celles des articles L. 214-1 à L. 214-25 du code rural». De même, la proposition de loi de Mme Muriel Marland-Militello visant à reconnaître dans le Code civil le caractère d'être sensible à l'animal envisage d'ajouter à l'article 544: «La propriété des animaux est limitée par les dispositions légales qui leur sont propres». Ces propositions font l'objet de critiques justifiées. Notamment le Professeur Yves Strickler relève à juste titre: «l'article 544, dans sa rédaction actuelle, ne déclare-t-il pas déjà suffisamment clairement que l'exercice du droit de propriété est encadré par l'usage prohibé par les lois ou par les règlements?», dans Les biens, PUF, Thémis, 2006, n° 64 in fine.

²² Y. Strickler, «Droit des biens: évitons la dispersion», Dalloz, 2007, Point de vue, p. 1147.

²³ Ce caractère explique d'ailleurs sa localisation au sein du Code civil après le livre premier sur les personnes et le livre II sur les biens, dans le livre III sur «les différentes manières dont on acquiert la propriété», V. aussi M-A Chardeaux, Les choses communes, LGDJ, Bib. Droit privé n° 464, 2006, partie I, p. 11 et s.

Messieurs C. De Klemm, G. Martin, M. Prieur et J. Untermaier après avoir qualifié l'espèce animale de *res communis* parce qu'inappropriable²⁵, précisent que ses « représentants vivants seraient les fruits²⁶ ».

Le raisonnement de Madame Rémond-Gouilloud *sur les rapports entre res communes et res nullius, selon laquelle les res communes sont les contenants, les res nullius le contenu*²⁷, sert encore notre démonstration. La *res nullius*, pouvant être une parcelle de la *res communis*, peut physiquement en être détachée. Elle peut en tant que fragment, faire l'objet d'un prélevement à l'inverse de la *res communis* qui ne se prête pas à une telle opération.

Ainsi juridiquement, si l'espèce animale est considérée comme une *res communis*, les animaux qui la composent sont des *res nullius* donc susceptibles d'être appropriés par occupation.

Mais à cette analyse il faut ajouter un élément de qualification supplémentaire pour compléter la démonstration.

2. La distinction fruit-produit appliquée à l'animal-individu

L'article 714 du Code civil énonce que l'homme peut user de la chose, et qu'il peut en jouir mais il ne peut pas en devenir le propriétaire, il ne peut donc en disposer.

La jouissance c'est le pouvoir de percevoir les fruits d'une chose mais pas ses produits²⁸. En effet, la prérogative de percevoir les produits d'une chose concrétise, matérialise l'*abusus*, le droit de disposer de la chose, prérogative exclusive du propriétaire, ce que n'est pas l'homme en ce qui concerne les *res communes*. Rappelons que ce qui distingue le produit du fruit c'est l'altération ou non de la substance de la chose. Le fruit est ce que la chose donne ou rapporte périodiquement sans que la substance de la chose en soit altérée alors que les produits proviennent de la chose mais sans périodicité ou en épuisant la substance, ils touchent à la matière même de la chose qui s'en trouve diminuée lorsqu'on l'exploite²⁹.

Ainsi, la distinction entre les fruits et les produits apparaît alors de première importance dans notre recherche de statut juridique adapté à l'animal.

²⁴ Cyrille De Klemm a cerné la notion d'espèce. Selon lui, « Chaque espèce est composée d'individus possédant des caractères semblables et capables de se reproduire et de transmettre ces caractères à leur descendants. Ces caractères sont déterminés par un patrimoine génétique propre à chaque espèce. Génétiquement chaque espèce est unique. Lorsqu'une espèce s'éteint, son patrimoine génétique disparaît avec elle. Ce processus est irréversible ». V. « Introduction sur les éléments de l'environnement », dans L'écologie et la loi, le statut juridique de l'environnement, L'Harmattan, p. 18 et 19.

²⁵ V. « Les éléments de l'environnement » dans L'écologie et la loi, p. 57. Ils complètent encore la nature juridique de l'espèce animale en la qualifiant d'« élément incorporel de l'environnement, non consommable et non fongible ».

²⁶ Déjà en droit romain, les *res communes* produisaient des fruits considérés comme des *res nullius*. V. J. Fromageau, « L'histoire du droit – l'évolution des concepts juridiques qui servent de fondements au droit de l'environnement », dans L'écologie et la loi, le statut juridique de l'environnement, préc., p. 29.

²⁷ M. Rémond-Gouilloud, « Ressources naturelles et choses sans maître », D. 85, chron. p. 27.

²⁸ Y. Strickler, Les biens, Thémis, PUF, 2006, n° 257 : « La prérogative qui consiste à prélever les produits d'une chose matérialise le droit de disposer de celle-ci, non le droit de jouissance ».

²⁹ F. Terré, Ph. Simler, Droit civil, les biens, Précis Dalloz, 6e éd., n° 15 et 123, et aussi Y. Strickler, Les biens, Thémis, PUF, 2006 n° 89 et 208 in fine.

Tant que la survie de l'espèce n'est pas en question, les prélèvements d'individus peuvent être considérés comme faisant partie de l'usage normal que l'homme peut en avoir car ils n'altèrent pas la capacité de reconstitution du groupe³⁰. Mais dès que le prélèvement s'effectue au détriment de la reconstitution du groupe, ne pourrait-on pas dire que la substance de la chose (*res communis* ici l'espèce) est atteinte et qu'il n'est plus question de fruits de la nature mais de produits qui ne ressortent plus alors de l'usage de l'homme.

Ainsi en cas d'atteinte à la survie de l'espèce animale qualifiée de *res communis*, l'animal-individu voit sa qualification changer de fruit en produit. L'homme, n'ayant qu'un droit de jouissance sur l'espèce et non de disposition, serait empêché de continuer ces prélèvements ou devrait les limiter.

Cette articulation juridique entre espèce et individus la composant, et la distinction de l'animal individu en fruits ou en produits selon l'espèce en question permettent une analyse de la situation de l'animal à un double niveau : en tant que faisant partie d'une espèce et en tant qu'individu, ce qui peut aboutir parfois à paralyser les effets de la qualification individuelle en tant que *res nullius* ou bien de l'homme et apporter une protection efficace. Ce raisonnement permet d'appréhender le phénomène d'épuisement des ressources naturelles et la disparition de certaines espèces³¹, comme à l'inverse la prolifération de certaines espèces invasives, et d'en tirer des conséquences, par exemple, par la prise en compte de la capacité de reproduction d'une espèce dans la réglementation de la chasse et de la pêche. De plus, ne pas tenir compte de la sensibilité de l'animal reconnue par la loi de 1976 peut être considéré comme une atteinte à l'intégrité de l'espèce animale, moins grave que la disparition du dernier spécimen d'une espèce rare mais atteinte tout de même ou encore comme une atteinte au respect de la valeur que lui reconnaît l'homme en qualifiant l'espèce animale de *res communis*.

Cette atteinte subie par un animal en particulier peut correspondre aussi à un abus de droit³² d'usage que l'homme a sur l'espèce animale selon l'article 714 du Code civil.

Cette construction juridique a comme avantage supplémentaire, non négligeable pour le législateur, de rééquilibrer le compromis opéré entre les besoins de l'homme et la protection des animaux sans bouleverser l'ordre juridique en place³³.

Ainsi ce montage juridique semble pouvoir s'appliquer à notre problématique. Encore faut-il que le régime afférant contribue à la protection de l'espèce animale.

³⁰ L'espèce animale en tant que *res communis* peut être alors considérée comme une universalité de fait, « ensemble de biens réunis dans la perspective de traiter ces biens comme une unité, même si chaque bien peut obéir de par lui-même à un régime juridique différent » : V. Y. Strickler sur la notion d'universalité de fait, *Les biens*, PUF Thémis, 2006, n° 148.

³¹ « Sur-exploitation des stocks de pêche, excès de la chasse cuisinière, pollution massive témoignent que la capacité de régénération de la nature a ses limites. » V. M. Rémond-Gouilloud, « Ressources naturelles et choses sans maître », préc.

³² V. Y. Strickler, préc. n° 246.

³³ Avantage secondaire mais bien réel aux yeux du législateur contemporain (V. Rapport de S. Antoine).

II – La protection de l'espèce animale, *res communis*

Cette qualification peut-elle entraîner des conséquences juridiques protectrices pour l'animal? La réponse peut être positive à la condition de sortir d'un malentendu (la mise hors du commerce de la *res communis* ne correspond pas à la mise hors de toute protection par le droit civil) et d'une ornière (un certain nombre d'*a priori* dans le monde des juristes doit être levé).

A – La fin d'un malentendu, ou la reconnaissance d'un statut protecteur

En 1989, des juristes éminents énonçaient la crainte qu'avec cette qualification de *res communis*, «tout le monde peut donc les utiliser, les altérer, voire les détruire. Le vide juridique paraît total»³⁴.

Certes, la qualification d'une chose en chose commune a pour conséquence de la mettre hors du commerce juridique. Mais cette mise hors du commerce ne veut pas dire hors de toute protection par le droit civil.

Au contraire, elle signifie que ces choses dépassent nécessairement les intérêts particuliers et privés en raison de l'intérêt qu'elles présentent pour l'humanité toute entière. Des auteurs éminents vont dans ce sens. Ainsi Jean Carbonnier précise que les choses communes «répugnent à toute appropriation»³⁵. De même, Rémy Libchaber écrit que «le commerce juridique est fait des choses viles, celles dont la circulation est au fond inoffensive pour la nature humaine. Ce qui est en dehors du commerce juridique c'est ce qui fonde la cohésion d'une société regroupée autour de son droit»³⁶.

Ainsi, de cette qualification et de la mise hors du commerce juridique subséquente doivent découler un statut privilégié et donc une protection renforcée. Une absence de statut civil protecteur des choses communes serait une absurdité juridique.

Il semble d'ores et déjà qu'à la lecture des règles concernant le régime juridique des choses hors du commerce issues du Code civil, le législateur de 1804 avait comme objectif de protéger ces choses de l'homme et de sa volonté d'appropriation³⁷. Ainsi, ces choses hors du commerce ne sont pas susceptibles de faire l'objet de conventions (art. 1128), d'être vendues (art. 1598), d'être prêtées (art. 1878) et la propriété ne peut s'acquérir par prescription (art. 2226).

Il faut là encore prolonger la réflexion.

³⁴ C. De Klemm, G. Martin, M. Prieur et J. Untermaier, «Les éléments de l'environnement», dans L'écologie et la loi; le statut juridique de l'environnement, sous la direction d'A. Kiss, coll. «Environnement», L'Harmattan, 1989.

³⁵ J. Carbonnier, «Sur les traces du non sujet de droit», Arch. Phil. Droit, «Le sujet de droit», Sirey, 1989, tome 34 p. 197.

³⁶ R. Libchaber, «Les biens», Rép. Civ. Dalloz, sept. 2002 n° 89 et 93.

³⁷ D'autant que selon G. Loiseau, «l'extra-commercialité d'une chose peut n'être que relative: l'interdit qui la frappe n'empêche pas qu'elle puisse être l'objet d'un acte juridique chaque fois que celui-ci n'est pas contraire au but que la loi s'est donnée en la mettant hors du commerce», V. «Typologie des choses hors du commerce», RTDCiv. 2000, p. 47.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

Par la qualification de *res communes* et par les quelques règles afférentes, le rédacteur du Code civil a voulu mettre à l'abri certaines choses. Cette mise hors du commerce juridique impose à l'homme un statut de protection³⁸.

Selon Madame Fabre-Magnan «nous pouvons aussi être tenus de devoirs (vis-à-vis de la nature, vis-à-vis des animaux...) sans qu'il soit nécessaire de passer par des droits à»³⁹.

Cette obligation pour l'homme de protection et donc de respect ou encore de devoir⁴⁰ peut se traduire juridiquement par une obligation à réparer en cas d'atteintes portées à ces choses, à l'espèce animale en l'occurrence⁴¹.

Cette obligation de réparer est appréhendée par le droit civil au travers du mécanisme de la responsabilité civile.

Le corollaire de ce statut juridique protecteur en droit civil est donc l'engagement d'une responsabilité civile de l'homme portant atteinte à l'espèce animale.

Cette responsabilité fondée sur le statut juridique des *res communes* et du devoir de l'homme par rapport à l'animal qui en découle trouve de plus une source constitutionnelle dans les articles 2 à 4 de la Charte de l'environnement intégrée au bloc de constitutionnalité⁴².

Par ailleurs, un rapprochement peut être réalisé entre l'animal et l'embryon humain⁴³. L'embryon humain n'a pas de véritable statut juridique par contre la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994, au travers du principe du respect de l'intégrité de l'espèce humaine, assure sa protection : «nul ne peut porter atteinte à l'intégrité de l'espèce humaine»⁴⁴. Le parallèle est juridiquement d'autant plus intéressant à réaliser que la formulation de ce principe permet de prendre conscience de l'existence d'une responsabilité de l'homme vis-à-vis de l'espèce humaine et de son intégrité.

Ne faudrait-il pas alors inscrire un tel principe au début de l'article 715 du Code civil⁴⁵?

³⁸ Le droit est fait par l'homme et pour l'homme mais l'homme peut se protéger contre lui-même, ainsi peut-il mettre à l'abri de l'homme certaines choses.

³⁹ M. Fabre-Magnan, *Les obligations*, PUF, Thémis, 2004, n° 248.

⁴⁰ Selon Y. Strickler «C'est par la reconnaissance de sa responsabilité que l'être humain s'élève au-dessus du règne animal. Il faut raisonner en termes de devoir de l'humain envers la vie et non en termes de droit de l'animal. On remarquera en parallèle que le Code civil suisse (art. 482, al. 4) autorise la libéralité pour cause de mort faite à un animal, mais précise que cet acte est réputé «charge de prendre soin de l'animal de manière appropriée», préc. n° 66 in fine.

⁴¹ Selon X. Pradel, pour ouvrir droit à réparation en cas d'atteinte, il faut que «l'intérêt soit reconnu par le système juridique», dans *Le préjudice dans le droit civil de la responsabilité*, LGDJ, 2004, n° 19. Que la protection de la nature se voit intégrée par le biais d'une Charte de l'environnement au bloc de constitutionnalité permet de considérer l'environnement comme présentant un intérêt digne de protection en droit de la responsabilité civile.

⁴² V. n° spécial 2005 de la RJE, «La charte constitutionnelle en vigueur».

⁴³ B. Garessus, *L'embryon, l'animal et le droit*, mémoire de DEA Droit privé, sous la direction de M.-P. Camproux-Duffrène, Université R. Schuman 2005.

⁴⁴ Art.16-4 du Code civil.

⁴⁵ Proposition d'un nouvel art. 715 du Code civil: «Nul ne peut porter atteinte à l'intégrité de l'espèce animale» ; «La faculté de chasser et de pêcher est également réglée par des lois particulières».

Cette formulation au sein du Code civil plus explicite, bien que non nécessaire, permettrait d'énoncer le fondement d'une responsabilité civile pour un manquement à l'intégrité de l'espèce animale.

Une fois levé ce malentendu, reste à sortir de l'ornière c'est-à-dire à faire preuve d'imagination.

B – La mise en œuvre d'une responsabilité civile fondée sur le manquement au respect de l'intégrité de l'espèce animale

Rappelons que la responsabilité civile a une double fonction : une fonction réparatrice mais aussi une fonction dissuasive et préventive⁴⁶ qui, il est vrai, ne peut donner lieu à des statistiques pour évaluer son impact.

Des questions se posent relatives au manquement à cette obligation de respect de l'intégrité de l'espèce animale entraînant la responsabilité civile de l'homme, auteur de l'atteinte. Elles concernent la mise en œuvre de cette responsabilité civile et sont comparables à celles relatives à la réparation du dommage écologique.

Qui peut agir, pour quel dommage et pour obtenir quelle réparation ?

1. Le titulaire de l'action en réparation de l'atteinte

Face au défendeur à l'action en réparation, qui est celui qui a porté atteinte, il faut un demandeur. Et selon les règles du code de procédure civile (art. 31 NCPC)⁴⁷ le demandeur à l'action doit avoir un intérêt légitime ou être habilité par la loi à agir pour défendre un intérêt déterminé.

L'atteinte par un tiers à un animal domestique peut donner lieu à une action en réparation par son propriétaire.

L'espèce animale, qualifiée de *res communis* est par contre un objet de droit non approprié, n'ayant pas de personnalité juridique. Il faut mettre en place des «victimes institutionnelles»⁴⁸, c'est-à-dire des sujets de droit pouvant représenter en justice l'intérêt en cause. Les associations de protection animale et les associations de protection de l'environnement (APE) sont expressément habilitées par la loi à agir et devraient, selon l'atteinte, pouvoir en tant que victimes institutionnelles demander réparation du préjudice causé à l'espèce animale.

La loi de 1976 énonçait déjà à l'article 14 que : « Les associations de protection animale reconnues d'utilité publique peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne certaines infractions du code pénal et portant un préjudice direct ou indirect aux

⁴⁶ G. Viney, «Introduction à la responsabilité», *Traité de droit civil*, LGDJ, 2e éd. n° 39 et s.

⁴⁷ Art. 31 du NCPC «L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour éléver ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé.».

⁴⁸ G. Wiederkehr, «Dommage écologique et responsabilité civile», dans *Les hommes et l'environnement*, Mélanges en hommage à A. Kiss, Frison-Roche, 1998. p. 513.

intérêts qu'elles ont pour objet de défendre». Cet article est devenu l'article 2-13 du Code de procédure pénale qui prévoit expressément qu'une association de protection des animaux peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions réprimant les sévices graves, les mauvais traitements et les atteintes volontaires à la vie d'un animal prévus par le Code pénal⁴⁹. Quant au Code de l'environnement, il permet notamment aux APE agréées d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement⁵⁰.

Des titulaires de l'action existent donc mais dans quel cas peuvent-ils agir?

2. Quel est le dommage réparable?

Les atteintes à l'animal approprié peuvent être réparées par une action de son propriétaire pour le dommage subi par l'homme: dommage matériel ou dommage moral.

Mais l'atteinte causée à cet animal-bien par son propriétaire ou à un animal non approprié ou à un animal quel qu'il soit, peut entraîner des conséquences pour la survie ou l'intégrité de l'espèce animale de manière générale. Cette atteinte est-elle constitutive d'un dommage réparable? Les associations peuvent agir pour exercer selon les textes «les droits reconnus à la partie civile» et ainsi demander réparation du préjudice subi c'est-à-dire de l'atteinte portée à l'espèce animale.

La difficulté est, en l'occurrence, de traduire juridiquement les atteintes subies ne correspondant pas à un dommage économique ou moral pour l'homme mais à un dommage écologique pur⁵¹.

⁴⁹ Article 2-13 du Code de procédure pénale: «Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits et dont l'objet statutaire est la défense et la protection des animaux peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions réprimant les sévices graves ou actes de cruauté et les mauvais traitements envers les animaux ainsi que les atteintes volontaires à la vie d'un animal prévus par le code pénal».

⁵⁰ Article L. 142-2 du Code de l'environnement: «Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, ainsi qu'aux textes pris pour leur application. «Ce droit est également reconnu, sous les mêmes conditions, aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits et qui se proposent, par leurs statuts, de poursuivre la sauvegarde de tout ou partie des intérêts visés à l'article L. 211-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives à l'eau, ou des intérêts visés à l'article L. 511-1, en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions relatives aux installations classées.»

⁵¹ F. Cabalero, *Essai sur la notion juridique de nuisances*, LGDJ, 1981; SFDE, *Le dommage écologique, en droit interne, communautaire et comparé*, Economica, coll. «Droit et économie de l'environnement», 1992; G. Martin, «Réflexion sur la définition du dommage à l'environnement: le dommage écologique pur», dans *Droit et environnement*, PU Marseille, 1995, p. 117; M. Prieur, *Le droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 2004, n° 947.

La représentation de l'atteinte à l'espèce animale ne peut et ne doit pas se résumer à la valeur marchande de l'animal⁵². Elle ne doit pas non plus correspondre uniquement aux dépenses occasionnées. Elle peut être fonction de la considération que l'homme lui porte ou du besoin qu'il en a ou encore de l'état dans lequel il désire laisser la planète aux générations futures. Il faut noter que le rapport⁵³ sur l'avant-projet de réforme du droit des obligations et du droit des prescriptions prévoit expressément en tant que préjudice réparable la lésion d'un intérêt lícite collectif (notamment est-il dit, pour permettre la réparation du préjudice écologique).

La Directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux⁵⁴ devrait accélérer la reconnaissance de ce préjudice réparable car elle consacre une définition non anthropocentrique du dommage environnemental et l'une des composantes de ce dommage consiste en des «dommages causés aux espèces [...] protégées, à savoir tout dommage qui affecte gravement la constitution ou le maintien d'un état de conservation favorable de telles [...] espèces»⁵⁵. Émerge donc un dommage réparable concernant les espèces protégées. C'est particulièrement (mais pas uniquement) à cette occasion que l'atteinte est portée à la *res communis* et qu'il peut donc y avoir responsabilité. D'autres événements ne touchant pas nécessairement des espèces protégées peuvent néanmoins constituer une atteinte à l'intégrité de l'espèce animale. Il peut s'agir d'un acte de maltraitance. Quant à son évaluation, rien n'impose, sinon l'habitude prise, que l'atteinte soit comprise dans sa seule conception économique (et encore certains économistes se détachent du tout monétaire par l'utilisation de méthodes d'évaluation contingente⁵⁶). La seule reconnaissance de son existence suffit.

Mais alors en quoi peut consister la réparation d'une atteinte à l'espèce animale?

3. Les modalités de réparation d'une atteinte à l'espèce animale

La réparation d'une atteinte à l'espèce animale doit consister le plus possible en une réparation en nature contrairement à la réparation par compensation monétaire ou indemnisation. Il est fait appel, comme l'indique Madame G. Viney, à la fonction de «rétablissement» de la responsabilité qui se traduit par des condamnations non pécuniaires⁵⁷.

⁵² On le savait déjà à travers la jurisprudence même si le dommage causé n'est vu qu'à travers le propriétaire: V. la célèbre affaire Lunus, cheval pour lequel le propriétaire avait obtenu des juges la réparation de son préjudice moral. Et plus récemment à propos d'un chien, les juges estimaient que: «on ne peut reprocher au propriétaire d'avoir tenté le maximum pour sauver la vie de son chien, les soins apportés à l'animal ayant été jugés nécessaires par un spécialiste», TI de Lille 14 nov. 2002, «Une vie de chien», X. Labbée, D. 2005, Point de vue, p. 588.

⁵³ Voir p. 173, article 1343, <http://lesrapports.ladocumentationfrançaise.fr>

⁵⁴ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, Journal officiel n° L 143 du 30/04/2004 p. 0056-0075.

⁵⁵ Art. 2 point 1 de la Directive préc.

⁵⁶ V. Anne Rozan, «Une évaluation économique des bénéfices de morbidité induits par une amélioration de la qualité de l'air», Économie et Prévision 2000, n° 143-144, p. 247-259.

⁵⁷ G. Viney et P. Jourdain, *Les effets de la responsabilité*, Traité de droit civil, LGDJ, 2e éd., n° 11 et aussi la thèse de M-E Roujou de Boubée, *Essai sur la notion de réparation*, LGDJ, tome 135, selon laquelle la réparation a comme objectif «le rétablissement de la situation antérieure au dommage», p. 134 et s.

SFDE, le 12 octobre 2006 – La protection des espèces et des milieux

Les mesures de réparation en nature devraient se développer en matière de responsabilité civile à la suite de la Directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale⁵⁸, elle-même très influencée par l'*Oil Pollution Act*⁵⁹.

Ainsi, la réparation peut correspondre au rétablissement de la situation antérieure et, en cas d'impossibilité, à la reconstitution de la situation au plus proche par équivalent (réintroduction de spécimens,...).

Même s'il est vrai qu'en cas d'atteinte à l'intégrité de l'espèce animale par le biais du non respect de la sensibilité de l'animal en dehors du changement possible de situation concrète pour l'animal en question, si le mal est fait, des dommages et intérêts punitifs⁶⁰ apparaissent alors comme la seule solution à moins d'opter pour des mesures de réparation compensatoire en nature.

Ainsi des réponses existent à ces trois questions relatives à la mise en œuvre d'une responsabilité civile en cas d'atteinte à l'espèce animale.

Dès lors la qualification de l'espèce animale en *res communis* peut assurer pour celle-ci un statut protecteur. Cette proposition est une solution qui ne diminue en rien l'importance de la mise en place d'un ordre public écologique et d'une législation répressive concernant les atteintes portées au règne animal. Elle vient au contraire compléter ces instruments de protection en ajoutant une responsabilité civile qui permette une réparation en cas d'atteinte portée à l'animal, être sensible considéré comme une chose à respecter et à protéger au nom des valeurs qu'il représente pour la société.

Cette proposition vient en ce sens apporter sa pierre à l'édifice de la protection de la nature. Elle ne semble pas hors de portée dans la mesure où elle n'exige aucun bouleversement du droit des biens et suit une évolution jurisprudentielle en matière de responsabilité civile.

Et pour finir, il faut être convaincu avec François Ost que «le manque de réalisation immédiate d'une idée n'est pas une raison suffisante pour s'en défaire»⁶¹.

⁵⁸ Les «mesures de réparation» selon l'article 2.11 de la Directive précitée permettent de «restaurer, réhabiliter ou remplacer les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés ou de fournir une alternative équivalente à ces ressources et ces services». En dehors de la réparation primaire (Voir Annexe II.1.2.1) il existe une restauration complémentaire (Annexe II.1.1.2) ayant pour objectif de compenser le fait que la réparation primaire n'aboutit pas à la restauration complète. Ce type de mesure est important, elles peuvent être envisagées dans les cas où la restauration primaire n'a pu parvenir qu'à un état s'approchant de l'état initial et aussi pour les dommages irréversibles. La directive pose ainsi clairement que ce n'est pas parce que le dommage est irréversible, que le pollueur ne doit pas une réparation. Pour compléter le tableau des réparations possibles, est aussi envisagée la restauration compensatoire: Pour compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services qui surviennent entre la date de survenance d'un dommage et le moment où la réparation primaire a pleinement produit son effet (Annexe II.1b de la Directive).

⁵⁹ V. «La comparaison entre l'US Oil Pollution Act de 1990 et de la Directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale» par Emilie Casper, CDES, à paraître.

⁶⁰ V. G. Viney et P. Jourdain, Les effets de la responsabilité, Traité de droit civil, LGDJ 2e éd, n° 4 et s.

⁶¹ F. Ost, La nature hors la loi; l'écologie à l'épreuve du droit, Éditions La Découverte, 1995, p. 331.

III

LES OUTILS SPÉCIAUX POUR LA PROTECTION DE LA NATURE

Du milieu à la zone protégée: la «territorialisation» de la protection des milieux naturels

CHANTAL CANS

Maître de conférences de droit public, Université du Maine, Membre du CDRUM

«Pensez à ce que serait le ciel, si nous avions
le pouvoir de modeler la forme des nuages.»
François Terrasson¹

N'en déplaise à Jean-Jacques Rousseau ou à Michel Serres, la nature et le droit ne font pas forcément bon ménage: l'un s'empare mal de l'autre, et le droit de la protection de la nature fait partie de ces domaines du droit de l'environnement dont l'appréhension reste complexe, un peu plus de trente ans après qu'ait été posés ses premiers jalons. La complexité est d'autant plus importante que l'on observe une distinction entre un droit de la protection des espèces et un droit de la protection des espaces.

Le thème qu'il nous a été demandé de traiter pour ce colloque² illustre assez remarquablement les antagonismes entre une nature par définition «indisciplinée», qui – si tant est qu'on en respecte les «lois» – n'admet pas d'enfermement, et la nécessité d'édicter des règles claires pour limiter son exploitation, voire sa détérioration, sur des territoires précisément circonscrits. Or

¹ F. Terrasson, *La civilisation anti-nature*, Éditions du Rocher, coll. «Conscience de la Terre», 1994.

² Et dont nous conservons scrupuleusement l'intitulé.

si l'on observe les techniques de protection admises à ce jour, force est de constater que, dans certains cas, la présence d'espèces que l'on souhaite protéger constitue le critère de l'identification d'un territoire (inventaires, et notamment ZNIEFF et zones Natura 2000), ou de protection – directe ou indirecte – de l'espace (arrêtés de biotope), tandis que dans d'autres cas, la délimitation de l'espace protégé est (à peu près) indifférente à la présence d'espèces spécifiquement protégées (parcs nationaux, réserves naturelles) : on conviendra que ce hiatus est lié au fait qu'il n'existe pas d'exacte correspondance entre habitat, milieu et espace naturel protégé. C'est donc au « territoire », dans sa conception actuelle, que l'on va s'intéresser pour envisager la manière dont sont délimités les milieux naturels voués à des degrés divers de protection. Mais ce concept lui-même est sujet à discussion. Ainsi Yves Jegouzo considère le territoire comme substrat de la règle applicable : « *La nécessité de territorialiser la norme environnementale est une évidence. Pour une part importante, le droit de l'environnement repose sur la délimitation de territoires spécifiques qui serviront de cadre à l'application de règles adaptées à la gestion de tel ou tel milieu* »³. Il rappelle que « *ces territoires peuvent être conçus comme devant définir le champ d'application de règles définies de manière uniforme au niveau national ou maintenant communautaire* ». Lesdits territoires sont en effet définis dans ce seul but, et la règle protectrice n'est censée s'appliquer que sur des lieux ayant fait l'objet d'une délimitation préalable. Ainsi le territoire défini ne sert qu'à déterminer le champ d'application d'une norme nationale de protection (le « littoral », la « montagne »), ou celui d'une procédure administrative (un parc national ou un site classé). Encourt ainsi la censure du juge administratif le décret instituant une réserve naturelle qui prévoit une réglementation applicable en dehors des limites de la réserve elle-même⁴.

Or Oscar Wilde l'avait fort bien exprimé : « définir, c'est limiter »⁵ : définir des territoires où la nature pourrait faire produire ses effets serait donc... contre nature !

Dès lors, tout « classement » devient arbitraire, puisque le lien particulier est parfois tenu entre le périmètre retenu et la naturalité desdits espaces, et parce qu'aucune échelle de valeur n'a pu être établie sur des bases scientifiques certaines. Le plus grand échec des politiques publiques de protection de la nature en France n'a-t-il pas été de délimiter un parc national dans les Pyrénées en prenant soin d'éviter soigneusement toutes les zones fréquentées par l'ours brun, dont la population française pyrénéenne est aujourd'hui considérée comme éteinte ?

Ainsi s'opposent les nécessités du droit et les incertitudes scientifiques. En procédant de la sorte, on crée des obligations de moyens, liées à la contrainte de respecter des règlements dans des lieux précis, sans souci ou presque de la pérennité de leur pertinence, tandis que la pro-

³ Y. Jegouzo, « Existe-t-il un territoire pertinent ? », dans *La décentralisation de l'environnement : Territoires et Gouvernance*, dir K. Foucher et R. Romi, PUAM 2006, p. 122.

⁴ CE 21 mars 2001, Chambre de commerce et d'industrie du Havre, req. n° 19792 : le décret instituant une réserve naturelle ne peut prévoir aucune réglementation à l'extérieur du périmètre défini sans recourir à l'institution d'un périmètre de protection.

⁵ « Le portrait de Dorian Gray ».

⁶ Cette approche a été développée par Xavier Braud : « Natura 2000 et cohérence du droit de la protection des territoires », dans *Le réseau écologique européen Natura 2000*, dir. J.-M. Février et Cl. Devès, Litec, coll. « Carré droit », 2004.

tection des espaces naturels appelleraient des obligations de résultats visant à la seule conservation effective⁶.

Après avoir envisagé l'inadéquation entre définitions scientifiques et juridiques, on envisagera la manière dont les procédures et instruments de notre droit interne destinés à assurer la protection des «milieux naturels» confinent, pour la plupart des instruments dits «classiques», la définition des périmètres auxquels on concède une protection. Mais quelques tentatives plus raisonnables d'affecter un régime particulier à des espaces définis par leurs caractéristiques scientifiques méritent un regard attentif. Certes, elles semblent toutes vouées à l'échec, d'un point de vue strictement juridique: mais les voies du droit, tout comme celles du Seigneur, sont relativement impénétrables... et la définition des territoires alliant naturalité et juridicité devrait pouvoir faire l'objet de compromis.

La protection des espaces naturels par la loi du 10 juillet 1976: un bilan mitigé

Mais on nous permettra de déroger au classicisme, en nous attardant sur une observation qui s'impose préalablement: ce colloque s'applique à «célébrer» le trentième anniversaire de la loi du 10 juillet 1976. Certes nous évoquerons les deux procédures spécifiques que cette loi a créées (réserves naturelles volontaires et arrêtés de biotope) et celle qu'elle avait intelligemment recréée (les réserves naturelles); mais, d'une part, le thème de la territorialisation des politiques de protection des espaces naturels embrasse bien plus que ces seuls outils procéduraux et, d'autre part, la loi relative à la protection de la nature est abrogée depuis longtemps. Le bilan que nous avions dressé en 1996, à l'occasion du vingtième anniversaire de la même loi, était somme toute assez positif, même s'il relevait quelques incohérences et une mise en œuvre relativement aléatoire⁷. Il est aujourd'hui mitigé, selon que l'on se placera dans la perspective de ce qui a été fait pour sa mise en œuvre, ou bien de l'état actuel du droit, trente ans après une loi très novatrice en ce domaine.

Formellement, l'état du droit n'est plus le même, puisque la loi a été définitivement abrogée par sa codification en septembre 2000. Or nous ne manquons pas, les uns et les autres, de parler toujours de «la loi du 10 juillet 1976», ou bien de la «loi nature»... Elle n'a jamais eu trente ans: à peine a-t-elle jamais atteint que l'âge de l'adolescence: 13 ans. Pour la partie qu'elle consacrait aux espaces naturels protégés, elle a été abrogée en plusieurs étapes⁸.

Ces aspects formels n'enlèvent rien au fait que c'est toujours à la «loi relative à la protection de la nature» que l'on se réfère, parce que, comme l'a indiqué Jérôme Fromageau, il s'agissait

⁷ C. Cans, «La protection des espaces naturels dans la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature: une symphonie inachevée», dans 20 ans de protection de la nature, hommage au Professeur Michel Despax, 1996, PULIM, p. 55 s.

⁸ Légitime la considère comme «abrogée par le décret n° 89-804 du 27 octobre 1989» qui intégrait ces dispositions au livre II du Code rural. S'agissant d'une codification réglementaire, elle ne pouvait abroger un ensemble de dispositions législatives. En tout état de cause, cette partie du code rural a été à son tour abrogée par l'article 5 de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement qui dispose que: « I. – Sont abrogées [...] les dispositions énumérées ci-après: [...] 2°, Le livre II (partie Législative) du code rural,».

d'une de ces grandes lois, cohérentes et brèves, qui restent fortement ancrées dans les consciences comme une référence absolue.

Le bilan de son apport au droit des espaces naturels protégés semble quantitativement positif: les 157 réserves naturelles, et un chiffre probablement supérieur de réserves naturelles volontaires, plus de 600 arrêtés de biotope, un réseau de ZNIEFF – induit dès 1976 par le système de protection espèces/espaces, même s'il ne trouve pas formellement ses racines dans la loi – et de sites Natura 2000 – également «rendu possible» du fait des innovations de la loi de 1976 – qui commence à devenir conséquent... sont autant de signes d'une prise en compte accrue des espaces protégés en France. Ces progrès sont dus autant aux obligations internationales et communautaires de la France qu'aux avancées des connaissances scientifiques, d'une prise de conscience écologique ou d'une volonté plus perceptible des politiques publiques d'en assurer la protection.

Sur le plan conceptuel, le caractère positif de ce bilan est moins évident. À la simplicité du système d'origine, fondé sur une territorialisation de la règle applicable, s'est substituée une complexification croissante dans l'évolution du concept d'espace protégé, dont les derniers avatars seraient constitués d'une part par la réforme de 2002 qui a conduit à la suppression des réserves volontaires et, d'autre part, par l'arrêt du Conseil d'État du 13 juillet 2006 que nous évoquerons ultérieurement.

Le droit des espaces naturels est probablement le seul domaine traité par la loi relative à la protection de la nature pour lequel on doit observer un recul très net par rapport au texte d'origine. En effet, le législateur de 2002 a, de manière inopinée – voire incompréhensible –, supprimé l'une des grandes innovations de la loi de 1976, qui avait largement fait ses preuves: les réserves naturelles volontaires dont on relevait en 1996 le caractère particulièrement novateur⁹. Cette modalité de protection des espaces naturels permettait au simple citoyen-propriétaire de participer directement et volontairement, au détriment de l'usage de son propre droit de propriété, aux politiques publiques de protection des espaces, faisant de lui un acteur à part entière de la protection de la nature. Cette suppression semble très regrettable, à l'heure où chaque citoyen est appelé à participer à la protection de l'environnement, notamment par la Charte constitutionnelle¹⁰. Elle marque un recul dans la manière de penser la protection de la nature pour la limiter à une compétence des pouvoirs publics. Aucun autre des mécanismes évoqués par Jean Untermaier n'a subi une suppression aussi brutale. Certes la loi de 2002 empile une nouvelle strate avec les réserves régionales sous le nom desquelles les anciennes réserves volontaires vivront une nouvelle vie: mais elles ne les remplaceront pas dans cette fonction.

De plus, le droit des espaces naturels protégés ne se limite plus aujourd'hui aux seules procédures envisagées par la loi de 1976: le code de l'environnement forme désormais un tout,

⁹ V. note 2.

¹⁰ Charte de l'environnement, art. 2: «Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement».

et les nombreuses modifications législatives intervenues dans ce domaine sont relativement indissociables. Les parcs nationaux tels qu'envisagés depuis la réforme du 14 avril 2006¹¹ ne sont plus ceux de la loi de 1960. Les parcs naturels régionaux, confortés par de très nombreux textes, comme autant de retouches à une procédure incertaine, sont entrés dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, sans être réellement en mesure d'assurer la conservation de la nature, puisque tel n'est pas leur objet.

L'ensemble de ces considérations légitime s'il en était besoin d'aborder le droit des espaces naturels sous un angle particulier, celui de l'assignation de statuts de protection à des périmètres déterminés. On optera d'autant plus pour cette approche que, contrairement à la situation de 1976, de nombreux éléments exogènes au strict droit de la protection de la nature sont intervenus depuis et conduisent à penser que les espaces protégés ne sont pas seulement ceux qui font l'objet d'un «classement», au sens classique du terme: il faut désormais envisager les effets protecteurs de simples désignations ou d'inventaires à caractère scientifique, tout autant que les divers zonages issus du droit de l'urbanisme par exemple. C'est à un changement radical d'angle de vue que l'on a affaire.

Il n'en reste pas moins que, de manière diamétralement opposée, la définition précise de périmètres adaptés à la protection des espaces s'avère juridiquement indispensable alors qu'elle est scientifiquement impensable – à tout le moins inadéquate.

L'impossible définition du milieu ou de l'habitat face au poids de la zone juridiquement protégée.

Si les mots «milieu naturel» évoquent quelque chose pour tout le monde, les définir en termes scientifiques n'est pas chose aisée. Une mare se définit par les éléments qui la composent: l'eau, des poissons, des batraciens, des insectes, des végétaux aquatiques, des algues, de la vase, des plantes sur les berges, un héron guetteur,... et même des pêcheurs ou des promeneurs. On rassemblera ainsi sous une même désignation des éléments vivants (biotiques) et des éléments non vivants (abiotiques). Mais tout scientifique s'accordera à observer que chaque élément est en interrelation avec de nombreux autres éléments: ainsi les poissons se nourrissent d'autres animaux, les herbivores se nourrissent de végétaux, les plantes vivent grâce à la lumière et aux gaz, le soleil réchauffe l'eau, les feuilles mortes tombent dans l'eau, se décomposent et s'accumulent dans le fond de la mare pour former la vase,... Il existe des flux de matière (les feuilles mortes par exemple) et d'énergie (le soleil) entre la mare et ce qui l'entoure. Sans compter la présence au bord, de pêcheurs à la ligne ou d'autres usagers. C'est ainsi que l'on résume le fonctionnement d'un écosystème. Cet écosystème est lui-même le résultat des interrelations entre le milieu et les peuplements (les organismes vivants). Mathématiquement c'est l'addition poisson et milieu de vie qui donne naissance à un écosystème. Mais où s'arrêtent ces interrelations? Si elles comprennent le rayonnement solaire, faut-il inclure dans la protection le cône qui sépare la mare du soleil? Et si à proximité de la mare se trouve un champ planté d'OGM, est-on absolument certain qu'il n'y ait aucune relation entre ce dernier et notre mare? Si l'objectif est de protéger la mare, d'en faire une «zone protégée», le fera-t-on correctement en définissant un

¹¹ Loi n° 2000-436 du 14 avril 2006 et décrets n° 2006-943 et 2006-944 du 28 juillet 2006.

périmètre de l'écosystème *stricto sensu*, ou bien seulement en embrassant largement tous les éléments extérieurs à cet écosystème et susceptibles de rétroagir?

De plus, l'être humain prend une place importante dans la définition du milieu naturel: par force, le milieu a une histoire, qu'on lie généralement à la présence humaine, à telle enseigne qu'il est assez consternant de lire ou d'entendre qu'il n'existe plus sur terre de milieu réellement naturel... si ce n'est dans quelque coin perdu de forêt amazonienne... et encore! Ne serait donc un «milieu naturel» que celui qui a ainsi été consacré par des êtres humains? Et serait-ce à dire que l'être humain ne ferait pas réellement partie de la nature¹²? Le Petit Robert propose du milieu naturel la définition suivante: *Propre au monde physique, à l'exception de l'homme et de ses œuvres (opposé à humain, artificiel)*. Si l'on se contente de cette définition, aucun milieu sur terre ne serait naturel, puisque intimement lié à la présence et/ou aux activités humaines...

Le droit ne nous est pas d'un grand secours, puisqu'il n'existe aucune définition du «milieu naturel». On ne peut qu'observer la présence en droit interne de quelques dispositions visant à sa protection. Ainsi sont interdits, dès 1976, «la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier» à certaines espèces animales ou végétales protégées¹³, sans que ces termes soient non plus définis. Tandis que la plupart des procédures visant à leur protection évoquent le «milieu naturel» défini par quelques caractéristiques générales¹⁴, sans aucun souci d'harmonisation.

La directive «Habitat»¹⁵ vise quant à elle «*la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage*» pour assurer la protection de deux éléments distincts: l'habitat des espèces protégées certes, mais aussi l'habitat en soi, pas forcément celui qui serait lié à la présence ou à sa nécessité pour une espèce (Annexe II et IV)¹⁶. Selon l'art. 1^{er}, b) de cette direc-

¹² Ce qui, dans le refus d'une conception par trop anthropisée de l'environnement, ne serait pas pour nous déplaire...

¹³ Art. L. 411-1 C. Env.

¹⁴ V. pour les parcs nationaux, art. L. 331-1: «Un parc national peut être créé à partir d'espaces terrestres ou maritimes, lorsque le milieu naturel, particulièrement la faune, la flore, le sol, le sous-sol, l'atmosphère et les eaux, les paysages et, le cas échéant, le patrimoine culturel qu'ils comportent présentent un intérêt spécial et qu'il importe d'en assurer la protection en les préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution.» Pour les réserves naturelles, art. L. 332-2: «Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.» Encore cet article précise-t-il que «sont pris en considération» pour la création de ces réserves un certain nombre d'éléments qui n'ont qu'une relation avec la définition préalable d'un «milieu naturel», sans en constituer l'essence. De même l'article R. 411-15 du code de l'environnement relatif aux arrêtés de biotope vise, en tant qu'ils seraient des «biotopes», les «mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie» d'espèces protégées.

¹⁵ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

¹⁶ À ce propos, qu'il me soit permis d'évoquer un souvenir amusant: lors de l'examen par le Conseil d'État du projet de loi Barnier, en 1994-1995, une référence du texte employait le terme «habitats», ce à quoi s'opposaient certains représentants de ministères aménageurs qui ne concevaient que sa dimension

tive, on désigne par « habitats naturels » « des zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles ». En réalité, le droit communautaire ne s'embarrasse pas trop de définitions précises : il préfère les listes établies par des annexes. Tandis que l'article 12, d) de la directive interdit la détérioration ou la destruction « des sites de reproduction et des aires de repos » des espèces protégées, l'annexe I est toute entière consacrée aux « types d'habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation » qui fait l'objet d'une transposition en droit interne¹⁷.

Le juge français ne manque pas de relever la précision des termes « sites de reproduction » et « aires de repos » au regard de notre « milieu particulier » français, qu'il considère excessif au regard des imprécations communautaires¹⁸ : c'est oublier que ces obligations collectives sont largement postérieures (1992) à celle édictées en 1976 par le législateur français.

En réalité, ces imprécisions sont dues au fait que l'on ne peut que prendre acte des difficultés scientifiques à appréhender un territoire. La définition du « milieu particulier à une espèce », ou à un ensemble d'espèces, s'avère impossible. On ne peut que « prendre large ».

Ce constat est encore plus lourd de conséquences si l'on prend en compte le phénomène dit de « réchauffement climatique », qui affecte de manière très sensible l'aire d'expansion de certaines espèces animales : que l'on pense au guêpier d'Europe (*Merops apiaster*), espèce d'origine africaine, connue depuis quelques décennies dans le midi méditerranéen, et que l'on observe maintenant en forêt de Fontainebleau voire en Suède, et l'on comprendra que le « milieu particulier » de cette espèce se déplace. Si l'on avait édicté un arrêté de biotope couvrant même l'ensemble des départements où cette espèce était présente il y a dix ans, cette territorialisation ne serait plus de mise aujourd'hui. De la même manière si, comme on nous l'annonce à grand renfort de catastrophisme, la mer remonte, certaines espèces inféodées au littoral vont avoir besoin d'espaces désormais bétonnés parce qu'ils ne leur étaient ni « nécessaires » ni « particuliers »... Une seule solution se présenterait alors au regard d'un tel avenir : préserver de l'artificialisation des milieux qui pourraient devenir ces fameux « milieux particuliers », même s'ils ne le sont pas aujourd'hui.

Encore ne s'agit-il ici que d'hypothèses, même si la grande majorité du cénacle scientifique s'y rallie. Mais des déplacements de territoires se produisent sans cesse, qui peuvent être illustrés par quelques exemples : à peine la réserve naturelle de la frayère d'aloise (*Alosa alosa*) était-elle créée sur une portion du cours d'eau de la Garonne, à Agen¹⁹, que des crues importantes se sont produites. Elles ont eu des conséquences notables sur le lit du cours d'eau, et notamment celle de charrier des volumes considérables de graviers... constituant précisément la frayère. Ainsi, quelques semaines après la « territorialisation » de la protection, la frayère se situait... à

humaine... Il a fallu beaucoup de force de persuasion pour convaincre que le terme retenu par Bruxelles s'imposait au droit interne. L'avantage de ce choix certes contestable est que le terme est le même en langue anglaise ou française.

17 Arrêté du 16 novembre 2001, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 19 avril 2007 (JO 6 mai 2007).

18 CE 13 juillet 2006, req. n° 281812 : voir infra note 39.

19 Décret n° 81-568 du 13 mai 1981 portant création de la réserve naturelle de la frayère d'aloise, JO 17 mai.

SFDE, le 12 octobre 2006 – Les outils spéciaux pour la protection de la nature

l'extérieur du périmètre de la réserve naturelle! Dans un autre registre, on peut évoquer la violette de Rouen (*Violetta rotomagensis*), espèce endémique, observée lors des études techniques visant à l'établissement du contournement de la ville de Rouen par l'est. On a alors évoqué une « responsabilité mondiale » des aménageurs – et de la France – à raison de la disparition probable de cette espèce qui ne vit que dans les éboulis calcaires le long de la Seine: sa graine peut rester « inactive » dans des semis pendant dix, quinze, vingt voire trente ans. Ce n'est que si certaines conditions – relativement incertaines – sont réunies qu'elle pousse et fleurit. Or la présence de notre violette a été repérée, et le secteur où elle a été observée déclaré zone Natura 2000. Parallèlement, un projet de contournement autoroutier apparaît: les études techniques (et probablement économiques...) démontrent que le tracé « idéal » traverse précisément la zone inventoriée. L'aménageur fait alors valoir que ce site est le seul endroit où l'on peut placer le pont qui permettrait de traverser la Seine. C'est un débat public qui a été organisé pour régler le problème... et envisager un « déclassement » de la zone. Entre temps, et depuis plus de dix ans maintenant, on n'a plus vu une seule violette... Et il se pourrait très bien qu'on la voit réapparaître ailleurs, précisément là où on aura décidé de faire l'autoroute!

On ne peut pas contraindre une espèce à rester à une place déterminée... De ce fait, les notions de milieux particuliers, d'habitats sont des notions floues qui ne suffisent pas à justifier la définition pérenne d'un périmètre. Or, on l'a vu, c'est précisément sur la définition de ces périmètres que repose le droit des espaces naturels.

L'obsession du territoire ne crée que des obligations de moyens

La technique des planifications, induite entre autres par les problématiques issues du droit de l'urbanisme, s'est généralisée en France: le principe en est d'affecter *un* territoire à *un* usage – ou à l'usage qui peut en être fait. Tout va bien dès lors qu'il s'agit d'un usage humain: zones urbanisables ou zones industrielles prennent en compte la compatibilité des activités humaines les unes avec les autres. Il ne viendrait à l'idée d'aucun responsable public de permettre la construction d'une menuiserie au milieu d'un lotissement résidentiel... sous peine que soit sanctionnée l'erreur manifeste d'appréciation. Plus généralement, la gestion de l'incompatibilité est bienvenue lorsqu'il s'agit de concilier des zones d'habitation avec la présence d'eau (sous toutes ses formes), de risques (naturels ou technologiques), de carrières, d'usines de traitement de déchets, de sources de bruit... On élaboré alors des plans de toutes sortes. Cette technique est devenue une telle habitude qu'on l'applique à des domaines peu susceptibles d'être « territorialisés », tels les « plans régionaux pour la qualité de... l'air ». La planification prend aussi la forme de schémas, de cartes, voire de cartes, qui définissent à l'intérieur d'un périmètre donné des normes spécifiques applicables aux territoires inclus. Peu importe l'appellation: la règle de droit y est entièrement contenue. Dès lors, à l'intérieur de ces périmètres, et seulement à l'intérieur, un certain nombre d'obligations ou d'interdictions vont devoir être mises en œuvre, peu importe qu'elles ne soient que de peu d'effets en termes d'efficacité de la conservation du patrimoine naturel. Là n'est pas la question posée, et là n'est donc pas la réponse apportée. La loi du 10 juillet 1976 semblait proposer une approche exclusivement territoriale des milieux

et des habitats. En fait, elle contenait en germe les éléments du débat actuel sur la pertinence du système de définition du périmètre à protéger²⁰. Il est incontestable que la loi avait emboité le pas de l’acquis des parcs nationaux de la loi de 1960 : les procédures qu’elle a créées, ou recréées, nécessitaient une définition préalable d’un périmètre sur lequel s’appliqueraient désormais des servitudes. Toutes les procédures existantes, quel que soit leur degré de normativité, sont organisées autour d’un périmètre prédéfini : on ne saurait en exclure les inventaires, tel que celui des ZNIEFF, ni même l’inventaire des sites Natura 2000, qui constituent autant de nouveaux zonages. On relèvera que ces déterminations sont présentées de manière définitive, même si quelques éléments de procédure envisagent des « déclassements », ou bien des modifications de la superficie protégée : c’est toujours de manière contraignante, et sans respect du parallélisme des formes, de telle sorte que ces classements apparaissent comme quasi-définitifs (ce qui n’est pas le cas en réalité)²¹.

Mais ces périmètres ne sont pas définis à raison des résultats escomptés. Il n’est qu’à penser aux contours alambiqués du parc national des Pyrénées sus-évoqué, qui ne permet aucune protection des « milieux » propres à l’ours et qui, du reste, a perdu son « diplôme européen » à raison précisément de son incapacité à assurer cette protection. Les délimitations de parcs et autres réserves ne se font pas en rapport aux « milieux » mais elles sont dictées bien souvent par les opportunités, en fonction des contextes sociopolitiques locaux. Rien n’indique la manière dont sont établis les périmètres de ces espaces protégés : aucune exigence d’inventaire scientifique, que ce soit pour le cœur de parc ou pour l’aire d’adhésion, ne justifie l’inclusion ou l’exclusion d’un espace naturel dans le périmètre d’un parc national. On en veut pour preuve l’étrange rédaction de l’article R. 331-4 qui fait la part belle à l’avis des « *communes dont le territoire est susceptible d’être inclus en tout ou partie dans le cœur de parc national et aux communes considérées comme ayant vocation à adhérer à la charte du parc national* »… mais qui n’indique en aucune manière sur quelle base scientifique on peut « considérer » ces communes comme étant concernées par une nécessité biologique de protection.

Il en est de même pour les réserves naturelles, même si un progrès peut être noté avec la réforme de 2002, qui fait référence à « *la conservation d’éléments du milieu naturel d’intérêt national* ». À tout le moins y exige-t-on une « *étude scientifique attestant d’un intérêt écologique* »²²… Quant aux parcs naturels régionaux, ils concernent un « *territoire à l’équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé* »… Tout « équilibre » n’est-il pas « fragile », dès lors qu’il s’agit de nature ? De plus, il est curieux d’observer que face aux « menaces » qui pèseraient sur le « patrimoine naturel » en cause, le PNR ne peut rien, tant cette procédure est dénuée de toute portée normative pour la protection du patrimoine naturel²³…

²⁰ V. sur ce point la contribution de Sandrine Bélier sur les arrêtés de biotope (infra p. 157).

²¹ Le régime antérieur à la réforme de 2002 prévoyait que le déclassement d’un territoire classé en réserve naturelle par la procédure simplifiée ne pouvait intervenir qu’au terme d’une procédure beaucoup plus lourde comportant une enquête publique et un décret en Conseil d’État. Certaines dispositions du régime actuel relèvent de la même logique.

²² Art. R. 332-1 C. env.

²³ V. CE 27 févr. 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace et a., req. n° 198124, JCP A 3 mai 2004, n° 1327, obs. Ph. Billet; AJDA 2004, p. 1256, note J.-P. Brouant et Y. Jégouzo : « La charte

SFDE, le 12 octobre 2006 – Les outils spéciaux pour la protection de la nature

Que l'on s'aventure du côté des outils de protection des espaces naturels dont l'essentiel repose sur la maîtrise foncière et l'on observera le même phénomène: c'est encore la seule opportunité qui va présider aux acquisitions du Conservatoire du littoral²⁴, ou bien à celle des départements au titre de la taxe départementale des espaces naturels sensibles²⁵, alors même qu'ils ont pour objet d'*assurer la protection des habitats naturels*.

Une seule procédure nous semble échapper peu ou prou à cette impérieuse nécessité: l'article L. 332-16 du Code de l'environnement prévoit la possibilité d'instituer autour des réserves naturelles, après enquête publique, des «périmètres de protection». Ces zones, d'une superficie généralement beaucoup plus étendue que la réserve naturelle elle-même, bénéficient d'une protection plus souple. Dans leur nature, les activités qui peuvent y être réglementées sont les mêmes que celles qui peuvent l'être dans la réserve naturelle qu'ils «entourent». Le périmètre de protection de la réserve naturelle des Alpes de Haute-Provence²⁶, destinée à protéger un patrimoine géologique très riche, couvre la totalité du territoire de plusieurs dizaines de communes, et interdit toute recherche et collecte de minéraux et de fossiles. Selon les données disponibles, au total, la procédure a été mise en œuvre onze fois depuis 1983²⁷.

Sans nous étendre davantage, on se limitera à constater que dans la définition d'un périmètre destiné à la protection d'un espace naturel, l'absence de lien entre la connaissance et la protection pose réellement problème.

Les inventaires: la connaissance sans la protection

Les «inventaires scientifiques» font désormais partie de notre paysage juridique. Les débats quant à leur portée normative sont relativement anciens²⁸. Qu'il s'agisse des inventaires d'espèces ou de milieux nécessitant une protection, ces inventaires sont toujours accompagnés d'une

d'un parc naturel régional ne peut légalement contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de règles de procédure». V. aussi CE 15 nov. 2006, Synd. mixte du PNR de la Montagne de Reims, req. n° 291056: «Il résulte des dispositions des articles L. 333-1 et [R. 333-14] du code de l'environnement que la charte d'un parc naturel régional est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics dans un souci de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social, d'éducation et de formation du public sur le territoire du parc et à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. Il appartient ainsi aux différentes collectivités publiques intéressées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de cette charte et de mettre en œuvre les compétences qu'elles tiennent des différentes législations, dans toute la mesure où elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, dans un souci de cohérence qui est une condition de leur légalité». Et CAA Marseille, 24 nov. 2005, SCI ASSE Durance, req. n° 02MA00354: «La charte du PNR, qui constitue un simple document d'orientation, ne peut être opposée à une autorisation individuelle d'occupation du sol; dès lors, le maire de Valensole ne pouvait se fonder sur le motif que le territoire se situe intégralement dans le PNR du Verdon pour refuser un permis de construire».

²⁴ Art. L. 322-1 s. C. Env.

²⁵ Art. L. 142-1 C. Urb.

²⁶ Arrêté préfectoral du 15 mars 1989, complété par deux autres arrêtés, dont un arrêté interdépartemental concernant le département du Vaucluse.

²⁷ Les périmètres de protection ont fait l'objet d'une circulaire du ministère chargé de l'Environnement: circulaire PN/S1 n° 298 du 28 mai 1984.

²⁸ Un colloque a été consacré à cette question par la SFDE, dont les actes n'ont malheureusement pas été publiés.

forme de « territorialisation » : ZNIEFF, zones Natura 2000 procèdent par définition d'un périmètre, un zonage qui, de manière aléatoire, peut produire des effets juridiques. Ainsi les « ZNIEFF de type I » ou les « ZNIEFF de type II » sont-elles établies par des « fiches » qui comportent des documents graphiques délimitant un territoire.

L'article L. 411-5 du Code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 27 février 2002, dispose que « *L'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin* ». Le même article définit cet inventaire comme étant celui des « *richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques* ». Il peut être complété « *par la réalisation d'inventaires locaux* ».

Ces documents sont « *conduits sous la responsabilité scientifique du Muséum national d'histoire naturelle* », selon une procédure mise en place par le Muséum et rassemblés par système d'information géographique (SIG). L'ensemble représente un maillage du territoire français, comportant autant de « zones » au caractère juridique incertain²⁹ : si elles sont « dépourvues de valeur normative » ou de « portée réglementaire », les ZNIEFF peuvent parfois fonder – de manière aléatoire – la reconnaissance par le juge administratif d'une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'un projet d'aménagement concerne le territoire inventorié. En effet, en ajoutant que « *lors de l'élaboration d'un plan, programme ou projet, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent toutes informations contenues dans ces inventaires utiles à cette élaboration* », le dispositif adresse un message clair en direction des décideurs publics pour la prise en compte des éléments de connaissance ainsi inventoriés. Mais le droit communautaire confère parfois à ces inventaires de véritables obligations de résultat³⁰. La transposition du droit communautaire par les articles L. 414-1 et suivants du Code de l'environnement en donne moult illustrations. Les « zones spéciales de conservation », comme les « zones de protection spéciale » font l'objet d'une identification par documents graphiques, dont la transmission aux instances européennes vaut engagement de protection : les dispositions du code de l'environnement font explicitement référence aux délimitations de ces zones, délimitations qui produisent de manière certaine des effets juridiques.

Il nous semble que c'est ici le seul cas dans lequel un inventaire à caractère scientifique concernant à la fois les espèces et les habitats qui leur sont nécessaires conduise à la définition de périmètres qui « doivent être protégés », peu importe par quel instrument ou par quelle procédure. L'inscription des « monuments naturels et des sites » à l'inventaire de l'article L. 341-1 du Code de l'environnement (ex. loi du 2 mai 1930) a pour seule conséquence une obligation de déclaration préalable : « *L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention* ». Il ne s'agit pas d'une logique d'espace protégé.

²⁹ Pour un aperçu de la jurisprudence sur la portée juridique des ZNIEFF, v. Code de l'environnement, Dalloz, éd. 2007, p. 416 s.

³⁰ V. à ce sujet l'excellent article de Xavier Braud, « Natura 2000 et cohérence du droit de la protection des territoires », préc.

La définition de périmètres par faisceau d'indices ou par listes à caractère réglementaire

Il ne suffit pas d'édicter des règles pour que la protection «du littoral», de «la forêt» ou «de la montagne» soit assurée: il faut encore définir où s'appliquent précisément ces réglementations. Ainsi en est-il de l'article L. 321-2 du Code de l'environnement³¹ qui a été longtemps source de contentieux³² du fait de l'absence de décret d'application fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas, citées à l'alinéa 2. Ce décret a enfin été publié le 29 mars 2004³³. C'est du reste une fois de plus aux associations que l'on doit d'avoir rendu applicable la loi Littoral dans les communes estuariennes³⁴.

Lorsque ni la loi ni les dispositions réglementaires n'ont procédé à la définition de ces périmètres d'application de la norme, c'est le juge qui s'en charge: pour rester dans le domaine de la protection du littoral, on appellera que la notion d'«espaces remarquables du littoral» procède d'une approche purement prétorienne. Il en est de même de la notion de «parties actuellement urbanisées de la commune» régissant la règle de la constructibilité limitée: c'est à un faisceau d'indices que se réfère le juge administratif pour en apprécier les contours, en l'absence de définition législative ou réglementaire du champ d'application de la règle.

On peut citer deux autres exemples de dispositions législatives restées lettre morte, faute d'une définition du territoire sur lequel elles s'appliquent. L'article 56-X de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 a modifié les articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement. Il pré-

³¹ «Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer:

«1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares;

«2° Riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'État, après consultation des conseils municipaux intéressés.»

³² Pour exemples: TA Rennes, 4 mars 1999, Mallejac, req. n° 952110: «Il est constant que le décret prévu par le dernier alinéa de l'art. 2 de la loi n° 86-2 n'est, à ce jour (1999), pas intervenu; dans ces conditions, ces dispositions ne sont pas applicables à une commune estuarienne et le maire commet une erreur de droit en se fondant sur celles-ci pour délivrer les certificats d'urbanisme négatifs», Dr. envir. n° 71, sept. 1999, p. 12, note Le Corre; CE 5 oct. 1998, Préfet du Finistère c/ Cne de Plouguerneau, Dr. adm. 1999, n° 2, p. 29, note C.M. (loi Littoral non applicable dans les estuaires). V. aussi CAA Nantes, 31 déc. 2001, Préfet du Finistère, req. n° 99NT01477, Dr. envir. 2002, n° 97, p. 86, note Romi; RJE 3/2002, p. 453, note Lalauze. V. aussi Le Corne, «De l'impossible notion juridique d'estuaire», DMF 1999, n° 590, p. 169.

³³ Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, devenu art. R. 321-1 C. env. V. aussi B. Busson, «Décret "estuaires": le dernier épisode du feuilleton n'est pas terminé», Dr. envir. juill.-août 2005, n° 120, p. 133.

³⁴ CE 28 juill. 2000, Assoc. France Nature Environnement, req. n° 204024: «Doit être annulée la décision implicite née le 29 nov. 1998 par laquelle le Premier ministre a refusé de prendre les décrets prévus à l'art. 2 de la loi n° 86-2 et au § IV de l'art. L. 146-4 C. urb., dans la mesure où, d'une part, ils sont une condition nécessaire à l'application des dispositions législatives en cause et où, d'autre part, en dépit des difficultés rencontrées par l'administration pour l'élaboration de ces textes, son abstention à les prendre s'est prolongée très largement au-delà d'un délai raisonnable», Dr. envir. sept. 2000, n° 81, pan.; RFD adm. 2003, p. 116, note Deffigier. Il est enjoint au Premier ministre de prendre les décrets prévus dans un délai de six mois, sous astreinte de 1 000 F par jour de retard. Même arrêt. V. aussi «Délimitation

voit que soit dressée la liste des «*sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines*». La destruction de ces sites, et la destruction ou l'enlèvement des fossiles présents sur ces sites ne pourront être effectivement interdits que lorsqu'un décret d'application de cet article (et donc la liste des sites ainsi protégés) aura été publié. Or le délai raisonnable évoqué par le Conseil d'État pour la liste des communes estuariennes semble ici largement épousé... De même, l'article 93 de la même loi (*C. env. art. L. 342-1*) a mis en place un autre dispositif: le ministre de l'Environnement doit prendre un arrêté fixant la liste des sites qui doivent être protégés «*en raison de leur importance pour la compréhension de l'histoire de la terre et de l'utilisation de ressources naturelles par l'homme [...] lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine minéralogique le justifient*». La destruction ou l'altération de ces sites ne pourra effectivement être interdite que lorsque l'arrêté aura été publié... ce qui n'est pas le cas, douze ans après le vote de la loi! On pourrait recommander aux associations de procéder comme pour le décret relatif aux estuaires... et mettre ainsi en cause l'inertie du gouvernement.

Une nouveauté: la définition de périmètres par des considérations scientifiques

Encore s'agit-il là de dresser des listes de sites précis, de territoires identifiés, à raison des «espèces» qui y sont observées. Mais il arrive que la délimitation soit envisagée de manière plus générique, par l'édition de caractéristiques scientifiques précises. Ainsi, et de manière très novatrice, l'article L. 211-1 du Code de l'environnement prévoit dans son 1^o la protection des «zones humides» et précise que «*on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année;*». Lalinéa 8 de cet article précise que «*Un décret en Conseil d'État précise les critères retenus pour l'application du 1^o*». Le décret du 30 janvier 2007³⁵ a précisé les critères de définition et de délimitation de ces zones humides en des termes qu'il sera probablement difficile au juge d'interpréter: ainsi, «*Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1^o du I de l'article L. 211-1 susvisé du code de l'environnement sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique*». La définition du périmètre des zones humides est complétée par une précision qui ne manquera pas de rendre le juge perplexe: «*En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide*».

Mais le décret apporte quelques précisions quant à la manière de procéder à ces délimitations scientifiques, en ajoutant que «*La délimitation des zones humides est effectuée à l'aide des cotes*

du domaine public naturel des estuaires», Dr. envir. n° 61, sept. 1998, p. 9, et n° 57, avr. 1998, p. 3, note Le Corre.

³⁵ Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement (JO 1er févr.): ce décret est abrogé par le décret n° 2007-397 du 22 mars 2007 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement, et ses dispositions sont codifiées à l'article R. 211-108 s. du Code de l'environnement.

de crue ou de niveau phréatique, ou des fréquences et amplitudes des marées, pertinentes au regard des critères relatifs à la morphologie des sols et à la végétation définis au I. Et il renvoie à un arrêté interministériel le soin de préciser « *en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article* » et d'établir « *notamment les listes des types de sols et des plantes mentionnés au I* ». Quoiqu'il advienne donc, on n'échappera pas aux systèmes de listes... pour concilier exigences communautaires et imprécations du Conseil d'État.

Une innovation: la tentative de 2004 et la censure du Conseil d'État

Pour le naturaliste, fixer des limites à la nature a donc quelque chose d'inconvenant. Et c'est tout naturellement qu'il a pu se réjouir de voir disparaître l'obligation de déterminer des périmètres pour assurer, comme le prévoit la loi de 1976, l'interdiction de détérioration des milieux particuliers aux espèces protégées. Par quatre arrêtés du 16 décembre 2004 en effet, le ministre chargé de la protection de la nature avait modifié les arrêtés fixant les listes d'espèces d'amphibiens, d'insectes, de mammifères et de mollusques, en ajoutant aux interdictions antérieurement prévues celle de « *la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier* » de ces espèces. Cette modification avait pour effet de rendre inutiles les arrêtés de biotope, puisque tous les milieux « particuliers » propres aux espèces protégées se trouvaient ainsi protégés. Ce procédé devait, du reste, être étendu à l'ensemble des arrêtés interministériels dressant les listes d'espèces protégées en France, et notamment l'arrêté du 17 avril 1981 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire³⁶.

Bien entendu cette modification n'avait pas pour objectif de satisfaire les naturalistes! Elle était due aux imprécations communautaires. En effet, si dans un arrêt du 7 décembre 2000, la CJCE avait estimé que « aucun élément ne fait apparaître que le régime instauré par les arrêtés de protection du biotope est insuffisant au regard des exigences de conservation d'une quelconque espèce d'oiseau »³⁷, une mise en demeure adressée en juillet 2004 à la France par la Commission européenne a fait valoir que l'interdiction générale posée par l'article L. 411-1 ne suffisait pas à transposer la directive Habitats, et qu'il convenait à cette fin d'adopter de nouveaux arrêtés ministériels prévoyant « des mesures d'application concrètes et spécifiques pour chaque espèce ». L'exercice semblait impossible puisque, au fond, il était demandé de dresser la liste, parcelle par parcelle, de tous les milieux particuliers aux espèces protégées. Passe encore lorsqu'il s'agit d'espèces prestigieuses et relativement rares, dont l'aire d'expansion est circonscrite, mais que faire pour les habitats de la mésange bleue, du rouge-gorge, voire de l'écureuil ou du hérisson? L'exercice semblait titanique, et l'administration française s'est donc résolue à faire de l'interdiction de détruire les milieux une obligation de résultat, fondant l'infraction visée à l'article L. 415-3 du Code de l'environnement³⁸.

³⁶ Pour une rédaction complète de cet arrêté, tenant compte des très nombreuses modifications intervenues depuis 1981, v. Code de l'environnement, Dalloz, éd. 2007, p. 16795, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 3 mai 2007.

³⁷ CJCE 7 déc. 2000, Commission c/France, aff. C-374/98, Rec. CJCE I-10799; RRJ, note Delhoste.

³⁸ V. à ce sujet Cass. crim. 27 juin 2006, n° 05-84090 (Publiée au Bulletin): « La constitution du délit de destruction ou d'altération du milieu particulier à une espèce protégée, défini en termes clairs et précis

Cette initiative audacieuse était sans compter avec la censure du Conseil d'État qui a considéré que « *Les règles relatives à la protection du milieu particulier des espèces protégées ne peuvent légalement consister en une interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent ces différentes espèces. Elles doivent au contraire être adaptées aux nécessités que la protection de certaines espèces impose en certains lieux. Dès lors, les arrêtés du 16 décembre 2004, par lesquels le ministre de l'Écologie et du Développement durable et le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité ont modifié les arrêtés fixant la liste des amphibiens et reptiles protégés, la liste des mollusques protégés, la liste des insectes protégés et celle des mammifères protégés, « qui interdisent de manière générale la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à chacune des espèces protégées et prévoient que cette interdiction s'applique sur tout le territoire national et en tout temps sont entachés d'excès de pouvoir* »³⁹. L'arrêt du Conseil d'État du 13 juin 2006 confirme la nécessité de définir préalablement des territoires sur lesquels vont s'appliquer les normes de protection propres aux habitats des espèces protégées. Au demeurant, rien n'est moins sûr, comme l'a soulevé le commissaire du Gouvernement dans cette affaire, que la voie choisie aurait réellement satisfait aux exigences communautaires.

Relevons que cette annulation n'est guère surprenante. La jurisprudence établie à propos des arrêtés de biotope eux-mêmes veut que « l'arrêté doit préciser les mesures d'interdiction, il ne peut interdire de manière générale toutes les actions qui peuvent porter atteinte à l'équilibre biologie des milieux »⁴⁰.

Pascal Trouilly analyse ainsi le dispositif de la Haute Assemblée : « *C'est le caractère trop général de cette interdiction, ou, si l'on préfère la méconnaissance du principe de proportionnalité, applicable dans tous les domaines relevant de la police administrative, que censure ici le Conseil d'État, saisi par un syndicat d'exploitants forestiers, inquiets de la perspective de ne plus pouvoir exploiter certaines forêts dans lesquelles se trouvent des espèces protégées. Des solutions spécifiques et concrètes, en fonction des caractéristiques de chacune des espèces et de leurs milieux, auraient dû être adoptées par arrêtés ministériels, conformément à la mise en demeure adressée par la Commission européenne à la France en 2004, et non la réécriture de la loi à l'identique. La Commission avait en effet estimé que l'interdiction posée au 3° de l'article L. 411-1, c'est-à-dire l'interdiction d'altérer les milieux propres aux espèces protégées, ne suffisait pas à transposer la directive « Habitats » du 21 mai 1992* »⁴¹.

Il n'en reste pas moins que l'annulation de ces arrêtés de 2004 par la décision du Conseil d'État du 13 juillet 2006 redonne tout leur sens aux arrêtés de biotope, qu'il s'agisse d'arrêtés préfectoraux ou, comme le laisse entendre le Conseil d'État, d'arrêtés ministériels⁴². Au demeurant, elle met la France dans l'embarras...

par les articles L. 411-1, L. 411-2, R. 411-1 et L. 415-3 du code de l'environnement, ainsi que par les arrêtés ministériels qui dressent la liste des espèces animales et végétales concernées, n'est pas subordonnée à l'intervention d'un arrêté préfectoral de biotope».

³⁹ CE 13 juillet 2006, Féd. natl des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, req. n° 281812, AJDA 2006-1792, concl. Aguila; RD rur. 2006, n° 355, note Billet; Envir. oct. 2006, n° 97, note Trouilly.

⁴⁰ TA Versailles, 5 juill. 1994, SCI du Planet; TA Versailles, 28 févr. 1995, Masy.

⁴¹ Environnement 2006, comm. 97, Trouilly.

⁴² À ce sujet, voir l'article de Sandrine Bélier, *infra* p. 157.

L'inadéquation scientifique de l'enfermement

Dans un chapitre intitulé «Des réserves sur les réserves» de son ouvrage «La peur de la nature»⁴³, François Terrasson affirmait que «*notre acceptation des réserves vaut quitus pour le développement déséquilibré qui se déroule sur le reste du territoire. [...] Alors nous acceptons non seulement les territoires protégés, mais le système global dont ils sont l'une des expressions, système dont la philosophie est fondée sur l'artificialisation la plus complète possible de la plus grande partie des milieux naturels... avec des réserves bien entendu*».

Car, dans ces «réserves», au sens générique du terme, «*sommes-nous bien sûrs d'avoir sauvé l'essentiel*»? D'une part, et comme on l'a vu, rien n'est moins sûr que les espaces protégés, et donc délimités, assurent la conservation de ce qui mérite de l'être. D'autre part, créer des espaces protégés, délimités, c'est résolument «abandonner» tout ce qui ne s'y trouve pas. Délimiter des périmètres précis, c'est un peu procéder à un «apartheid» et conférer à la nature protégée un statut d'infériorité.

Le zonage imposé par les diverses procédures de protection des espaces naturels en droit interne est-il indispensable pour protéger les espaces naturels? Certes oui, d'un point de vue administratif classique, aux fins de déterminer des champs d'application et des champs de compétence. Mais la méthode de la territorialisation est-elle pertinente en termes de résultats? La réponse ne saurait être catégorique, compte tenu de la multiplicité des paramètres exogènes (notamment économiques et sociaux, accessoirement administratifs) qui conduisent à la définition de ces territoires, ainsi que pour des raisons scientifiques évidentes: si les difficultés sont moindres pour les espèces de la flore, qui *a priori* ne se déplacent pas (encore que l'on puisse rappeler l'exemple de la *Violetta rotomagensis*)... il n'en est pas de même pour les espèces de la faune, et notamment des oiseaux.

En s'inspirant de la Charte de l'environnement, n'y aurait-il pas lieu de substituer des obligations de résultat aux obligations de moyens? Cela conduirait à déterminer des territoires à géométrie variable, ce que la Haute assemblée ne semble pas disposée à accepter.

⁴³ Éditions Sang de la terre, 1988.

La régionalisation des réserves naturelles, nouvelle étape dans la décentralisation de la protection de la nature

MICHEL DUROUSSEAU

Vice-président de la SFDE, Directeur du Conservatoire des sites alsaciens

Pour la protection de la nature, c'est la fin d'une époque – relativement longue si l'on veut bien considérer qu'une durée trentenaire vaut acquisition de l'estime générale – où l'ordonnancement juridique paraissait simple, avec l'existence d'un outil unique s'appliquant à l'ensemble du territoire national, la réserve naturelle.

Réformant – sans les supprimer – les dispositions sur les réserves naturelles issues de la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites (38 réserves naturelles créées sur ce fondement), la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature consacrait un chapitre III entièrement aux réserves naturelles classées. Le premier alinéa de l'article 16 de la loi précisait que « Des parties du territoire d'une ou plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises ». Au titre de la loi de 1976, 121 réserves naturelles et 176 réserves naturelles volontaires ont été créées. Venant immédiatement après le parc national dans une hiérarchie non codifiée¹ des outils de protection de la nature, la

¹ Quoique étudiée, voir: M. Durousseau, B. Dysli, V. Jaworski, M.-J. Littmann, *Mise en œuvre de la Directive Habitats. Aspects juridiques*, SFDE pour le Ministère de l'Environnement, Préfecture de Région Alsace-Diren Alsace, 1996.

réserve naturelle paraissait nécessaire en elle-même, sans doute perfectible mais intouchable. Genre unique, la réserve naturelle était moins complète que l'outil parc national, mieux outillée que son proche parent le site classé de la loi de 1930 ou le classement en forêt de protection, mais infinitéimement mieux dotée que le modeste biotope protégé. Certes l'outil conserve ses détracteurs qui l'accusent de fabriquer des réserves d'indiens, où la moindre initiative individuelle serait soumise à autorisation du ministre à Paris – au mieux du préfet – et où d'aimables scientifiques prétendent mener des inventaires dont les innombrables volumes iront rejoindre une étagère d'un lointain muséum. Certes il s'agissait d'une compétence de l'État, présumé unique détenteur de l'aptitude à s'élever au dessus des contingences locales et par là même garant de l'application effective de la loi protectrice de l'intérêt général. Il en allait ainsi et personne n'y trouvait à redire. On regrettait bien sûr la longueur excessive de la procédure pour aboutir au classement mais on comptait sur la solidité d'un édifice institué par décret du Premier ministre en Conseil d'État, on appréciait qu'en vertu du parallélisme des formes il serait au moins aussi difficile de déclasser une réserve naturelle que de l'avoir créée. Mais c'était sans compter avec la décentralisation en général et avec le statut de la Corse en particulier, mouvements institutionnels suffisamment puissants pour exercer une forte attractivité sur l'outil réserve naturelle.

La tradition étatique de la protection de la nature en France imprime sa marque sur la plupart des outils spéciaux de protection de la nature: parc national, site classé, site inscrit, forêt de protection, arrêté de protection du biotope, réserve naturelle, pour ne citer que ces exemples. Il s'agit d'une forme de centralisation tempérée par une déconcentration de certaines autorisations au niveau du préfet du département², ce dernier étant également compétent pour prendre des arrêtés de protection du biotope³. Une exception à la règle est fournie par l'outil espaces naturels sensibles, mais il s'agit là d'une compétence propre aux départements, dès 1985, et non d'une compétence transférée, et dont la nature est sensiblement différente⁴. C'est dans ce paysage tranquille qu'apparaît la réserve naturelle régionale, curieux hybride entre une réserve naturelle classique transférée aux régions et la réserve naturelle volontaire agréée supprimée et absorbée par la région.

La compétence transférée aux régions est-elle autonome ou est-elle attribuée à titre subsidiaire de la politique de l'État. S'agit-il d'un acte fondateur de la décentralisation de la protection de la nature?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous examinerons successivement les principales caractéristiques de la nouvelle compétence transférée aux régions en 2002, puis le régime juridique complexe mis en place par la réforme.

² C'est le cas pour certains travaux dans les réserves naturelles.

³ Pris sur le fondement de l'article R. 211-12 du Code de l'environnement issu du décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977, art. 4 al. 1er, pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1976.

⁴ Pour un aperçu récent: Dossier: les espaces naturels sensibles des départements, RJE 2/2006, p. 125 et s.

I – Une innovation majeure de la loi Démocratie de proximité

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002⁵ relative à la démocratie de proximité modifie le code de l'environnement et notamment les dispositions concernant le classement des réserves naturelles. Elle crée un nouvel outil, la réserve naturelle régionale. L'article 109 de la loi procède à une refonte complète de l'article L. 332-2 du Code de l'environnement qui distingue désormais trois types de classement: la réserve naturelle nationale⁶, la réserve naturelle régionale⁷, les réserves naturelles en Corse⁸. Les dispositions relatives aux réserves naturelles ont été codifiées aux articles L. 332-1 à L. 332-27 et R. 332-1 à R. 332-81 du Code de l'environnement.

Pour autant, la loi ne donne pas une définition de la réserve naturelle régionale. En l'absence de définition légale, on tentera une approche tautologique. C'est une réserve, c'est-à-dire une partie du territoire avec un périmètre précisé doté d'un statut spécial, naturelle dont les caractéristiques sont *a priori* non artificielles, régionale c'est à dire qui ne relève pas du niveau national mais de toutes les régions moins une, la Corse. Il faudra donc se faire à l'idée de binômes institutionnels, avec un duo de compétences en régions autour des réserves naturelles régionales et des réserves naturelles nationales, ces dernières malgré leur appellation se situant forcément dans le territoire d'une région, et s'habituer à distinguer la réserve naturelle *de* Corse – genre unique – et les réserves naturelles *en* Corse qui sont par nature plurielles.

A – Une compétence nouvelle transférée aux régions

Fruit d'une réforme opérée dans la précipitation, la réserve naturelle régionale surgit sans réflexion préalable de fond, alors que la réforme du Conservatoire du Littoral, par exemple, a fait l'objet d'un rapport parlementaire sur lequel le législateur s'est fondé⁹. *In fine*, elle est le résultat d'un compromis parlementaire opéré sur fond de recentralisation accélérée peu de temps après l'adoption de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse¹⁰.

1. Une réforme opérée dans la précipitation

Cette compétence nouvelle est attribuée tardivement à la région: vingt-six ans après la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, vingt et un an après la première loi de décentralisation de 1981, trente ans après la première élection des conseils régionaux au suffrage universel.

⁵ JO 28 février

⁶ Art. L. 332-2.-I C. env.

⁷ Art. L. 332-2.-II C. env.

⁸ Art. L. 332-2.-III C. env.

⁹ Lamarque, Cans, Billet, Commentaire sous Chapitre III «Réserves naturelles», Code de l'environnement, Dalloz, 2005.

¹⁰ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, JO 23 janvier.

SFDE, le 12 octobre 2006 – Les outils spéciaux pour la protection de la nature

Il ne s'agit pas de la création d'un outil d'un genre nouveau, mais bien d'un transfert aux régions d'une compétence précédemment exercée par l'État qui se met en place dans le contexte de l'examen du projet de loi démocratie de proximité. Centrée sur l'intercommunalité, les services départementaux d'incendie et de secours, le débat public, la loi – aux nombreux articles – s'apparente à une loi DDOS (portant diverses dispositions d'ordre social), catalogue de mesures mais sans liens explicites entre elles.

On cherchera en vain une disposition relative aux réserves naturelles dans le projet de loi initial¹¹. Ce n'est qu'à l'occasion d'une déclaration du ministre de l'Intérieur en séance que l'on apprendra que «les régions [...] seront également compétentes pour le classement des réserves naturelles et pour l'élaboration des inventaires floristiques et faunistiques.»¹². Devant les commissions¹³, le ministre précise que les amendements présentés traduisent les engagements pris lors du projet de loi sur la Corse et proposant divers transferts¹⁴. La commission des lois adopte une nouvelle rédaction de l'article L. 332-2 du Code de l'environnement qui dispose que la décision de classement est prononcée par délibération du conseil régional après consultation de toutes les collectivités et l'avis du préfet. Le texte va jusqu'à prévoir la faculté pour le préfet de demander au conseil régional de procéder au classement afin d'assurer la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale. S'il n'est pas fait droit à cette demande, l'État procède à ce classement selon des modalités définies par décret en Conseil d'État¹⁵. Ce transfert à la région englobe même les réserves naturelles volontaires. En fait, la commission mixte paritaire entérinera un nouveau titre III intitulé «des compétences locales» dont les articles 43 A à 43 I sont consacrés aux transferts de compétence aux collectivités locales, notamment en matière d'aides directes aux entreprises, de développement des ports et aérodromes, de protection du patrimoine architectural classé monument historique, de classement des réserves naturelles, d'aide au cinéma. Des députés s'inquièteront soit de l'étendue des transferts proposés, voire du risque d'engendrer des féodalités régionales, soit de l'absence de précision sur leur financement. À la lecture des débats, on est frappé par le retour complet de situation qui s'opère lors des discussions avant le vote final à l'Assemblée et au Sénat. On passe d'un transfert complet aux régions de la compétence réserves naturelles à un transfert limité qui consacre la réaffirmation de la compétence étatique laquelle opère par là même un retour sur une scène qu'elle n'aura jamais vraiment quittée... uniquement le temps des prémices d'un vote au Parlement. Du coup, la loi réforme le régime des réserves naturelles en procédant à une réécriture de l'article L. 332-2 du Code de l'environnement. De fait, le rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat¹⁶

¹¹ Projet de loi n° 3089, déposé le 23 mai 2001 (AN).

¹² Séance du 13 juin 2001 (AN).

¹³ Commission des lois et commission de la production et des échanges, 5 juin 2001 (AN).

¹⁴ Rapport au nom de la commission des lois par M. Bernard Derosier (AN).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Avis n° 153 (2001-2002) de M. Patrick Lassoud fait au nom de la commission des affaires économiques déposé le 19 décembre 2001 (Sénat).

se livre à un vaste exercice de recensement des caractéristiques des réserves naturelles et des milieux qu'elles protègent, des différents réseaux qui les regroupent, de l'évolution et de la ventilation des crédits qui leur sont consacrés. Il souligne l'implication des collectivités locales tant au plan financier et matériel qu'à travers les comités consultatifs de gestion ou lorsque la gestion des réserves est confiée soit directement à des collectivités locales (communes, départements), soit à des parcs naturels régionaux, soit à d'autres syndicats mixtes ou intercommunaux. À propos de l'article 43 G du projet de loi, le rapporteur passe en revue l'étendue du transfert de compétences aux régions : la décision de classement, la définition des modalités de gestion et de contrôle des prescriptions contenues dans l'acte de déclassement, la modification de l'aspect ou de l'état de la réserve, son éventuel déclassement. Le rapporteur observe que le projet conserve à l'État la faculté de procéder au classement en réserve naturelle afin d'assurer ses obligations en matière de droit communautaire ou résultant d'une convention internationale ou en cas d'opposition des propriétaires. En revanche, il constate, d'une part, que selon l'administration, la dotation budgétaire annuelle déléguée aux Diren pour la gestion doit être maintenue en faveur des 150 réserves naturelles déjà classées et qui conserveraient leur statut. Il relève, d'autre part, les objections fortes des responsables du réseau des réserves naturelles qui s'inquiètent de l'absence de concertation préalable et de leur crainte que l'État ne puisse plus assurer son rôle d'arbitre et de coordinateur sur l'ensemble du territoire d'un projet national de protection situé entre l'échelon européen et local. Le rapporteur s'inquiète enfin du silence du projet à propos des transferts de ressources aux régions liés à ce transfert de compétences, sujet sensible s'il en est chez les élus locaux, tout en convenant que le pouvoir d'injonction du préfet à l'encontre du conseil régional, assorti d'un pouvoir de substitution, n'est pas satisfaisant. Ainsi le Sénat – temple des collectivités locales –, l'administration centrale de l'environnement et le réseau des réserves naturelles auront eu raison d'une ambition initiale sanctionnée in fine par manque de préparation et de concertation. Le rapporteur propose dès lors «une véritable réforme dans la gestion des réserves naturelles visant à opérer une distinction entre les politiques menées au plan national et régional, dans un souci de complémentarité et non de concurrence». Enfin, «les réserves naturelles volontaires agréées ont indéniablement vocation à s'insérer dans une politique régionale de protection des espaces naturels et de mise en valeur du territoire»¹⁷. La nouvelle compétence transférée aux régions ne fait pas disparaître la compétence de l'État et vient s'ajouter à celle transférée quelques jours plutôt à la Corse.

2. Une compétence partagée avec les propriétaires et avec l'État

La nouvelle compétence des régions est partagée, car ni les propriétaires, ni l'État, ne sont exclus de la procédure régionale.

L'article L. 332-2 du Code de l'environnement pose le principe que le conseil régional a le pouvoir de classer comme réserve naturelle régionale les propriétés présentant un intérêt

¹⁷ Ibid.



pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique ou, d'une manière générale, pour la protection des milieux naturels. Cette formulation est très large et il suffit d'un seul motif pour fonder le classement. Ces dispositions spécifiques aux réserves naturelles régionales doivent être mises en relation avec les dispositions communes aux réserves naturelles énumérées à l'article L. 332-1. Le terme « propriétés » est à certains égards ambigu. Il doit être entendu comme visant toutes les formes de propriété, privée mais aussi domaniale.

On observe l'apparition d'une catégorie juridique nouvelle, l'espace naturel d'intérêt régional, qui vient s'adosser aux listes d'espèces protégées régionales issues de la loi du 10 juillet 1976 mais qui ne se limite pas à ces dernières dans son objet.

L'initiative du classement appartient au conseil régional, concurremment avec les propriétaires concernés qui peuvent en faire la demande¹⁸. Il s'agit bien sûr d'une disposition qui fait survivre un mécanisme hérité des réserves naturelles volontaires agréées existantes qui ont été supprimées par la loi du 27 février 2002 et transformées de droit en réserves naturelles régionales.

Le classement en réserve naturelle régionale peut emprunter deux voies distinctes selon que les propriétaires s'opposent ou non au projet de classement: la délibération du conseil régional ou le classement par décret en Conseil d'État. La première possibilité correspond à la compétence du conseil régional pour le classement, telle que l'a prévu le législateur en 2002 et qui est codifiée à l'article L. 332-2-II du Code de l'environnement. La seconde voie du classement est d'origine réglementaire. En effet, l'article R. 332-36, dont la rédaction est issue de l'article 1er du décret du 18 mai 2005¹⁹, introduit le classement par décret en Conseil d'État en cas de désaccord d'un ou plusieurs propriétaires ou titulaires de droits réels. Dans ce cas, et après délibération du conseil régional sur le projet éventuellement modifié, le président du conseil régional adresse le dossier au préfet qui le transmet au ministre. Ce dernier soumet un projet de décret de classement au Conseil d'État. Il existe une profonde différence avec la réserve naturelle de Corse, où c'est l'inaction de la collectivité territoriale qui met en mouvement l'action de l'État, celui-ci allant se substituer à la collectivité défaillante. Dans un domaine où le droit de propriété peut être limité sans le consentement du propriétaire, le législateur n'est pas allé jusqu'à confier au président du conseil régional un pouvoir décisionnel ou à l'assemblée régionale un pouvoir de statuer, après avis du Conseil d'État. Cela aurait été une véritable révolution au plan juridique et au niveau institutionnel.

Quelle que soit la voie empruntée pour le classement, le déclassement d'une réserve naturelle régionale est prononcé exclusivement par une délibération du conseil régional²⁰, après enquête publique, dans deux cas: à sa propre initiative, ou sur la demande présentée au moins un an avant l'expiration du classement par le ou les propriétaires sur la demande

¹⁸ Art. L. 332-II C. env.

¹⁹ L'art. 1er du décret modifie le chapitre II du titre IV du livre II de la partie réglementaire du code de l'environnement.

²⁰ Principe posé à l'art. L. 332-10 al. 1er du Code de l'environnement.

desquels le classement avait été prononcé²¹. On observe que malgré le principe du parallélisme des formes, la voie du déclassement ne recouvre pas exactement celle du classement. C'est regrettable pour la solidité de l'édifice, d'autant qu'un classement n'est pas à l'abri des changements des majorités politiques. Le déclassement partiel ou total fait l'objet de modalités de consultation et de mesures de publicité identiques à celles qui régissent le classement²². L'acte de déclassement fait l'objet d'une publicité dans les formes prévues à l'article L. 332-4 du Code de l'environnement.

B – L'héritage encombrant des ex-réserves naturelles volontaires agréées

1. La réserve naturelle volontaire agréée constituait une innovation majeure de la loi du 10 juillet 1976

La loi de 1976 innovait doublement. En laissant aux seuls propriétaires l'initiative de solliciter un agrément préfectoral²³ pour leurs terrains présentant un intérêt écologique, le législateur responsabilisait les propriétaires en les associant concrètement à la politique nationale de protection de la nature²⁴ et dotait ces territoires d'un statut protecteur au plan juridique. Il ne reste rien de cette disposition de la loi du 10 juillet 1976 qui a connu pourtant un réel succès²⁵. La loi du 27 février 2002 transforme les réserves naturelles volontaires agréées en réserves naturelles régionales de droit. De fait, les régions ont été placées à la tête d'un réseau de 157 réserves naturelles régionales, lequel ne leur doit rien en réalité, sauf pour des régions d'avoir éventuellement sollicité un agrément en réserve naturelle volontaire pour des espaces naturels dont elles étaient propriétaires. Une réminiscence demeure, car comme on l'a vu plus avant, les propriétaires partagent, avec la région, l'initiative de solliciter le classement en réserve naturelle régionale de leurs parcelles. L'initiative du propriétaire est encadrée par la procédure réglementaire qui prévoit l'avis obligatoire, notamment des communes²⁶. Dans les faits, on voit mal une assemblée régionale ignorer l'opposition d'un conseil municipal.

2. Une situation juridique peu banale pour les ex-réserves naturelles volontaires agréées

Trois délais coexistent :

- le délai d'un an prévu introduit par la loi du 27 février 2002 et codifié à l'article L. 332-11 du Code de l'environnement, qui dispose que « [...] pendant un délai d'un an à

²¹ Art. R. 332-40 al. 3 C. env.

²² Art. R. 332-40 alinéa 1er C. env.

²³ Initialement exercée au niveau du ministre de l'Environnement, la délivrance de l'agrément avait été déconcentrée au niveau du préfet de département.

²⁴ Sur la procédure simplifiée des ex-RNVA, les effets limités mais intéressants de l'agrément, la possibilité d'aménager des refuges de non-chasse : C. Cans, préc.

²⁵ Sur la période 1976-2002, 157 réserves naturelles volontaires ont été agréées contre 121 réserves naturelles classées.

²⁶ Disposition introduite par le décret du 18 mai 2005 et codifiée à l'art. R. 242-30 C. env.

compter (de la publication de la loi) les propriétaires concernés peuvent demander le retrait de l'agrément dont ils bénéficient».

- le délai introduit par l'article 6 alinéa 2 du décret du 18 mai 2005²⁷ dispose qu'«en cas de transformation [...] d'une réserve naturelle volontaire en réserve naturelle régionale, le classement de cette dernière court jusqu'à l'échéance de l'agrément qui avait été initialement accordé à la réserve volontaire». Il s'agit d'un classement à durée déterminée introduit par le règlement et la région n'a dès lors pas le choix de la durée. Le décret prévoit que le classement en réserve naturelle régionale produit ses effets jusqu'à l'échéance initiale de la durée de l'agrément, en d'autres termes que la réglementation propre aux réserves naturelles volontaires continue à s'appliquer aux réserves naturelles régionales. Deux sortes de réglementation vont donc être applicables aux réserves naturelles régionales, au plus tard jusqu'en 2011. Au plan pénal, cette situation n'est pas de nature à faciliter la tâche des agents chargés de rechercher et de constater les infractions ainsi que celle du juge.
- le délai introduit par la circulaire du 13 mars 2006²⁸ qui ajoute encore à la confusion en précisant que « [...] selon l'article L. 332-11 du code de l'environnement, les propriétaires de réserves naturelles volontaires disposent d'un an à compter du 19 mai 2005 (date de publication du décret relatif aux réserves naturelles) pour demander le retrait de l'agrément dont ils bénéficient».

Pour assumer l'héritage des 157 ex-réserves naturelles volontaires, les régions sont invitées à faire au moins aussi bien que les propriétaires privés dans les prochaines années.

II – Une reconfiguration du régime juridique des réserves naturelles

Le transfert opéré n'étant pas total, l'État conserve des prérogatives dans le processus de classement et de gestion des réserves naturelles régionales. Il en résulte une complexité accrue des procédures comme des effets du classement lui-même. On les examinera étant précisé que les dispositions pénales prévues aux articles L. 332-20 et suivants et aux articles R. 242-67 à R. 242-80 ne sont pas abordées, nonobstant leur intérêt certain.

La décentralisation opérée au profit des régions doit être replacée dans le contexte juridique des réserves naturelles. En faisant le choix d'une refonte des dispositions réglementaires dans un texte unique, le gouvernement tirait les conséquences au plan réglementaire de l'existence des trois catégories de réserves naturelles inscrites au chapitre II du titre III du livre III du Code de l'environnement. Maintes fois annoncé, à plusieurs reprises différé – le décret est signé enfin le 18 mai 2005²⁹. Il s'agit en fait d'un texte commun aux trois catégories de réserves.

²⁷ Article non codifié au Code de l'environnement.

²⁸ Circulaire DNP/EN n° 2006-3 de la ministre de l'Écologie et du Développement durable aux préfets du 13 mars 2006.

²⁹ Décret n° 2005-491 du 18 mai 2005 relatif aux réserves naturelles et portant notamment modification du code de l'environnement, JO 19 mai.

ves naturelles. Le délai excessivement long pour la parution du texte – trois ans – s’expliquerait par l’envergure de la refonte. La circulaire précitée du 13 mars 2006 précise les modalités de mise en œuvre du décret.

A – La densification de la procédure de classement

Durant la phase du classement – dont la conduite est essentielle pour l’aboutissement du projet – le président du conseil régional se voit investi d’un rôle nouveau et important. Il constitue un dossier dont le contenu doit au moins comporter les éléments listés à l’article R. 332-30. Il est également chargé de conduire la procédure de consultation et d’enquête publique prévue aux articles R. 332-31 à R. 331-33. Par rapport à la procédure d’agrément des ex-réerves naturelles volontaires agréées, la procédure du classement comme réserve naturelle régionale a été considérablement étoffée.

1. Les consultations obligatoires

Les consultations sont d’ordre scientifique ou administratives, elles sont obligatoires, la décision de classement n’intervenant qu’après que les différents avis ou consultations aient été effectués.

Consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel

Le président du conseil régional recueille l’avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel sur le projet de classement comme il est indiqué au 2^e alinéa du II de l’article L. 332-2. On peut supposer que le CSRPN, sur la base du dossier qui lui est transmis, formulera un avis sur les fondements scientifiques du projet mais pas limitativement sur ces aspects.

Consultations des collectivités locales et du comité de massif

Les collectivités territoriales dont le territoire est affecté par le projet de classement sont consultées par le président du conseil régional (art. R. 332-31 du Code de l’environnement). On observe sur ce point que l’article L. 332-2 évoque toutes les collectivités locales intéressées alors que l’article R. 332-31 parle de manière plus restrictive des collectivités territoriales dont le territoire est affecté par le projet de classement.

En zone de montagne, le comité de massif est également consulté conformément aux dispositions des articles L. 332-2-II al. 2 et R. 332-31. Était-il indispensable de prévoir la consultation d’une instance supplémentaire – au demeurant plutôt soucieuse d’aménagement et d’équipement de la montagne –, alors que les communes sont déjà obligatoirement consultées et que la région est supposée veiller à la cohérence de l’aménagement du territoire régional ? Était-il indispensable que la recherche d’une éventuelle cohérence inter-régionale d’une réserve naturelle régionale soit vérifiée dans le cadre d’une instance d’aménagement ? On peut douter de la pertinence de cette mesure. Une consultation du comité de bassin pour vérifier la cohérence du classement en réserve naturelle régionale d’une zone humide d’intérêt régional ou supra-régionale par rapport aux orientations d’un SDAGE, voire de la directive cadre sur l’eau, n’eût-elle pas été davantage cohérente ?

Consultation préalable du préfet

Avant toute décision de création d'une réserve naturelle régionale, le conseil régional doit transmettre le projet au préfet de région. Ce dernier lui indique si l'État envisage la constitution d'une réserve naturelle nationale ou toute autre forme de protection réglementaire et l'informe des projets de grands travaux et d'équipements susceptibles d'être implantés sur le territoire de la réserve, ainsi que les servitudes d'utilité publique applicables au territoire. Cette disposition qui ne figure pas dans la loi de 2002, a été introduite par le décret du 18 mai 2005³⁰. On considérera qu'il y a un indice de subsidiarité.

Que se passera-t-il si l'État envisage une protection nationale ou un grand projet sur tout ou partie d'un projet de classement en réserve naturelle régionale? Le texte ne le précise pas. On peut supposer que le projet de réserve nationale sera prioritaire. Mais on peut imaginer valablement un risque de superposition des protections, la réserve naturelle nationale venant se plaquer sur tout ou partie d'une réserve naturelle régionale, produisant la superposition ou la juxtaposition de deux réglementations, de deux modes de gestion et pourquoi pas de deux organismes gestionnaires? On plaidera une nouvelle fois en faveur de l'établissement d'un cadre cohérent pour la protection des espaces naturels, avec une programmation des objectifs et des moyens au niveau régional, du type des schémas de services collectifs introduits par la loi Voynet ou du SDAGE et des SAGE dans le domaine de l'eau.

2. L'enquête publique

Le président du conseil régional soumet le projet de classement à une enquête publique dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique³¹. Il est sans doute peu fréquent pour un président de conseil régional de pouvoir ordonner une enquête publique en matière de protection de la nature. On regrettera – pour les réserves naturelles régionales comme pour les deux autres catégories de réserves naturelles – la persistance du recours à l'enquête publique dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est regrettable que l'opportunité n'ait pas été offerte par la loi Démocratie de proximité pour étendre aux réserves naturelles le champ de l'enquête publique prévue par la loi Bouchardieu relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement de 1983.

3. Le cas de la dispense d'enquête publique en cas d'accord des propriétaires

Contrairement à ce qui s'applique désormais aux réserves naturelles nationales, la procédure de classement par délibération du conseil régional conserve la dispense facultative d'enquête publique³². La procédure simplifiée valide le constat d'un consensus du ou des propriétaires, elle permet un gain de temps appréciable pour l'instruction du projet et aug-

³⁰ Codifié à l'art. R. 332-31-al. 2 C. env.

³¹ Art. R. 332-32 C. env.

³² Art. R. 332-33-III C. env.

mente évidemment ses chances d'aboutir. Ce pouvoir est attribué au président du conseil régional qui a la faculté de se dispenser de procéder à l'enquête publique. Cette disposition ne fait que reprendre les dispositions existantes antérieurement à 2005 pour les réserves naturelles mais dont les réserves naturelles nationales sont privées désormais, ceci étant d'ailleurs regrettable. Ce cas d'auto dispense d'enquête publique est toutefois subordonné à la réception de l'accord écrit du ou des propriétaires et titulaires de droits réels intéressés ou de leurs ayants droit éventuels.

4. L'instance de classement

Disposition commune aux trois catégories de réserves naturelles³³, la faculté de l'instance de classement, existante antérieurement à 2002, est réaffirmée à l'article L. 332-6 du Code de l'environnement. À compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de quinze mois, sauf autorisation spéciale de l'autorité administrative et sous réserve de l'exploitation des fonds ruraux selon les pratiques antérieures. L'application du régime de l'autorisation administrative spéciale est précisée à l'art. R. 332-33-II-alinéa 3. Le délai de quinze mois est renouvelable une fois par décision du président du conseil régional, à condition que les premières consultations ou l'enquête publique aient commencé.

B – La rénovation des effets liés au classement en réserve naturelle régionale

La décision de classement d'un territoire en réserve naturelle régionale appartient à l'assemblée régionale. Le transfert de compétences est ici réel, la décision de classement est entièrement décentralisée, elle produit des effets vis à vis des tiers et de l'administration. Elle n'est pourtant pas complète, car comme on l'a vu précédemment le classement peut intervenir par décret en Conseil d'État en cas d'opposition des propriétaires, les prescriptions édictées sont limitées dans leur objet et l'État conserve des prérogatives importantes pour intervenir dans la procédure.

1. La géométrie nouvelle des activités réglementées ou interdites par l'acte de classement

Dans sa rédaction issue de la loi de 2002, l'article L. 332-3 du Code de l'environnement liste les activités susceptibles d'être réglementées ou interdites dans les différentes catégories de réserves naturelles. Sans changement pour les réserves naturelles nationales (article L. 332-3-I), il apparaît cependant que pour les réserves naturelles régionales (et les réserves naturelles de Corse) le transfert de compétences aux régions est limité. Dans une formulation inspirée, de manière restrictive, de l'article R. 249-29 relatif aux sujétions pouvant être imposées dans une réserve naturelle volontaire, l'article L. 332-3-II liste les acti-

³³ Issue des dispositions combinées de la loi du 22 janvier 2002 art. 24 IV et de la loi du 27 février 2002, art. 109 II c 2, d.

vités susceptibles d'être soumises à un régime particulier ou interdites: les activités agricoles, pastorales et forestières, l'exécution de travaux, de constructions et d'installations diverses, la circulation et le stationnement des personnes, des animaux et des véhicules, le jet ou le dépôt de matériaux, résidus et détritus, les actions pouvant porter atteinte à l'intégrité des animaux non domestiques ou des végétaux non cultivés de la réserve ainsi que l'enlèvement hors de la réserve de ces animaux ou végétaux. Contrairement aux réserves naturelles nationales, la chasse, la pêche et les extractions de matériaux ne pourront pas être réglementées dans les réserves naturelles régionales³⁴. Celles-ci tirent en revanche de l'article L. 332-2 une vocation que n'avaient pas spécialement les réserves naturelles volontaires: la protection du patrimoine géologique ou paléontologique. Il s'agit d'une avancée importante qu'il convient de saluer. On regrettera d'autant que les dispositions relatives à l'intégrité de la faune et de la flore ou à leur enlèvement hors de la réserve n'aient pas été complétées par la mention des fossiles et des minéraux.

Enfin, dans sa rédaction commune aux différentes catégories de réserves naturelles, l'article L. 332-3-III précise que l'acte de classement doit tenir compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article L. 332-1 du Code de l'environnement.

2. La confirmation de la gestion intégrée des réserves naturelles régionales

Plus classiquement, la réserve naturelle régionale intègre les différentes composantes d'une gestion participative de son territoire: institution dans chaque réserve naturelle d'un comité consultatif de gestion dont la composition³⁵, les missions et les modalités de fonctionnement sont fixées par le président du conseil régional³⁶, désignation par le président du conseil régional d'un gestionnaire³⁷ parmi les personnes mentionnées à l'article L. 332-8 avec lequel il passe une convention, élaboration d'un plan de gestion par le gestionnaire dans les trois ans suivant sa désignation³⁸. Après consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, le plan de gestion est approuvé par une délibération du conseil régional³⁹. Les mesures qui précèdent revêtent un caractère obligatoire.

Comme cela est prévu pour les différentes catégories de réserves naturelles, un conseil scientifique de la réserve naturelle régionale peut également être institué par le président du conseil régional⁴⁰. La question a pu être posée de savoir si la formulation du 1er alinéa

³⁴ La circulaire du 13 mars 2006 privilégie toutefois une interprétation souple sur ces points.

³⁵ Les membres doivent être choisis parmi les catégories de personnes mentionnées à l'art. R. 242-15 du Code de l'environnement.

³⁶ Art. R. 242-40 C. env.

³⁷ Disposition commune aux trois réserves naturelles, l'art. L. 332-8 dispose que leur gestion peut être confiée par voie de convention à des établissements publics, aux groupements d'intérêt public ou des associations de protection de la nature, des fondations, aux propriétaires, ou des collectivités territoriales ou leurs groupements.

³⁸ Art. R. 242-42 C. env.

³⁹ Art. R. 242-42-al. 2 C. env.

⁴⁰ Art. R. 332-41 C. env.

de l'article R. 242-18 sur les réserves naturelles peut être entendu, au sens large comme une possibilité d'un conseil scientifique commun à une réserve naturelle nationale et à une réserve naturelle régionale⁴¹.

3. La durée limitée du classement

Contrairement aux réserves naturelles nationales et aux réserves naturelles en Corse, le classement en réserve naturelle régionale produit des effets limités dans le temps. L'article L. 332-2-II al. 3 dispose que la délibération précise la durée du classement⁴², précision qui figure également au dossier réglementaire⁴³ qui est communiqué aux différentes étapes de la procédure de consultation et d'enquête publique. Cette disposition constitue déjà une curiosité en soi, car la pérennité d'une mesure réglementaire constitue précisément le gage de sa protection. En cela, la réserve naturelle régionale est moins bien lotie qu'un arrêté préfectoral de protection du biotope ou un site inscrit ou classé. C'est regrettable.

Le classement est renouvelable par tacite reconduction, pour la durée fixée par la délibération du conseil régional⁴⁴. Cette disposition introduite par le décret du 18 mai 2005 constitue une curiosité supplémentaire, du fait de l'irruption d'un mécanisme typiquement contractuel dans un dispositif d'ordre réglementaire. Le ou les propriétaires ou titulaires de droits réels ont un droit au retrait de leur accord, par notification intervenant dans un délai compris entre trois et six mois avant l'échéance. Dans ce cas, le renouvellement de la décision de classement est prononcé par décret en Conseil d'État. La curiosité est à son comble puisqu'un acte administratif réglementaire, à portée générale, peut cesser de produire des effets à l'initiative d'une catégorie d'administrés.

En cas de classement par décret en Conseil d'État, le renouvellement de la décision de classement est prononcé selon les mêmes modalités que le classement initial⁴⁵.

A priori, il résultera de ces dispositions combinées qu'un classement sans précision de durée ou pour une durée illimitée ne devrait pas être envisagé, cette absence de précision pouvant donner lieu à discussion⁴⁶.

4. La modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle régionale

Le principe commun aux trois catégories de réserves naturelles, introduit par l'article L. 332-9, énonce que les territoires classés ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou leur aspect, sauf autorisation spéciale. Pour les réserves naturelles régionales, c'est le conseil régional qui est compétent pour délivrer l'autorisation spéciale. Les modalités, notamment la consultation préalable des organismes compétents, sont précisées aux articles R. 332-44

⁴¹ Ph. Billet, C. Cans préc.

⁴² Et à l'art. R. 332-34 C. env.

⁴³ Art. R. 332-30-I.-1^o C. env.

⁴⁴ Art. R. 332-35 C. env.

⁴⁵ Art. R. 332-37 C. env.

⁴⁶ Dans le sens de la faisabilité d'une durée illimitée: C. Cans, «Réserves naturelles», fasc. 3520, Juriscl. préc.

à R. 332-46⁴⁷. Pour les habitats d'intérêt communautaire situés dans une réserve naturelle, il ne fait guère de doute qu'il sera fait application en outre des dispositions relatives à Natura 2000, notamment l'étude d'incidence. Il en irait de même dans le périmètre de protection.

5. La modification des limites ou de la réglementation d'une réserve naturelle régionale

Les formes prévues pour le classement s'appliquent en cas d'extension du périmètre ou de modification de la réglementation d'une réserve naturelle régionale⁴⁸. La décision est prise par une délibération du conseil régional. Dans deux cas toutefois la décision doit être prise par décret en Conseil d'État, après enquête publique: en cas de désaccord d'un ou plusieurs propriétaires ou titulaires de droits réels sur la mesure envisagée, dans le cas où la réserve a été classée par décret en Conseil d'État⁴⁹.

6. L'instauration d'un périmètre de protection

Le conseil régional a la faculté d'instituer des périmètres de protection autour des réserves naturelles régionales, ainsi que le préfet autour des réserves naturelles nationales et l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale de Corse a pris la décision de classement⁵⁰. Cette mesure, qui existait antérieurement à 2002, aura été peu fréquemment mise en œuvre par l'État. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 332-16 à L. 332-18 et R. 332-47 et R. 332-48 que les périmètres sont créés par une délibération du conseil régional, après une enquête publique à laquelle il est procédé comme en matière de classement de la réserve naturelle régionale⁵¹, sur proposition ou après accord des conseils municipaux intéressés. La décision produit plusieurs effets. Elle est reportée, s'il y a lieu dans les documents prévus à l'article R. 332-13 du Code de l'environnement, c'est à dire en annexe aux documents d'urbanisme locaux⁵² et aux documents de gestion forestière⁵³. Du fait d'une rédaction imprécise sur ce point du 2^e alinéa de l'article R. 332-47, on peut penser que la décision d'instauration d'un périmètre n'est pas obligatoirement publiée au bureau des hypothèques ou au livre foncier en Alsace Moselle, contrairement à la décision de classement en réserve naturelle prévue à l'article R. 332-13-II. Cette absence de précision est regrettable.

⁴⁷ Introduites au 2^e al. de l'art. L. 332-9 issu de l'art. 109 II g de la loi du 27 février 2002, les modalités sont précisées aux articles R. 332-44 à R. 332-46 pour les réserves naturelles régionales; pour les réserves naturelles en Corse, les modalités sont précisées par les art. R. 332-62 à R. 332-65 C. env.

⁴⁸ Art. R. 332-40 al. 1er C. env.

⁴⁹ Art. R. 332-40 al. 2 C. env.

⁵⁰ Art. L. 332-16 C. env.

⁵¹ Dans les conditions prévues aux articles R. 332-32 et R. 332-33 du Code de l'environnement, disposition commune aux trois catégories de réserves naturelles.

⁵² Plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols maintenu en vigueur, plan de sauvegarde et de mise en valeur, dans les conditions prévues aux articles L. 126-1, L. 313-1 et R. 126-1 à R. 126-3 du Code de l'urbanisme.

⁵³ Tels que le document d'aménagement de la forêt approuvé, le plan simple de gestion agréé, le règlement type de gestion approuvé.

C'est le président du conseil régional qui désigne un gestionnaire du périmètre de protection parmi les personnes mentionnées à l'article L. 332-8 c'est à dire qu'il est procédé comme en matière de classement de la réserve naturelle. On peut supposer que, par analogie avec les dispositions de l'article L. 332-8, la gestion du périmètre sera formalisée par une convention et que, dans la pratique, la gestion de la réserve naturelle régionale et de son périmètre sera confiée au même gestionnaire dans un souci d'unité de gestion.

Dans le périmètre de protection, des prescriptions peuvent être édictées en vue de soumettre à un régime particulier ou d'interdire toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle⁵⁴. Les prescriptions applicables concernent, en tout ou pour partie, la large énumération des actions citées à l'article L. 332-3. Elles fondent la motivation de la décision. En d'autres termes, les réglementations et les interdictions qui peuvent s'appliquer dans une réserve naturelle sont applicables dans les périmètres de protection, avec une nuance de taille: les actions dont la réglementation ou l'interdiction est prononcée doivent être susceptibles d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle prise ici dans sa dimension territoriale. Il y a ici une exigence de proportionnalité.

Enfin, on relève qu'aucune précision n'est apportée quant à la durée de l'instauration du périmètre de protection. Faut-il envisager un périmètre de protection survivant à l'échéance de la durée du classement de la réserve naturelle régionale?

7. Des effets novateurs liés au classement d'un territoire en réserve naturelle régionale

La réglementation de la prise de vue et de son dans une réserve naturelle régionale

Dorénavant, et quel que soit le mode de classement, le conseil régional dispose du pouvoir de définir la réglementation en matière de prise de vue et de son dans une réserve naturelle régionale, en application de l'art. R. 211-18.-I. – 3⁵⁵. À noter que pour une réserve naturelle nationale, c'est le ministre qui est compétent. Pour une réserve naturelle en Corse, c'est l'Assemblée de Corse mais la compétence de l'État reste marquée puisque la réglementation est définie par l'Assemblée de Corse après accord du ministre lorsque la réserve naturelle a été classée sur demande de l'État et par le ministre lorsque la réserve de Corse a été classée par l'État. La réglementation concerne les activités de recherche, d'approche, notamment par l'affût, et la poursuite d'animaux non domestiques, pour la prise de vue ou de son.

Des autorisations spéciales et individuelles peuvent être accordées à des fins scientifiques par le président du conseil régional dans les réserves naturelles régionales.

Les effets en matière d'urbanisme

Le décret du 18 mai 2005 inscrit les réserves naturelles, dans leur ensemble, ainsi que les périmètres de protection, dans la liste des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol⁵⁶. Mais l'innovation la plus originale est sans aucun doute la seule compétence

⁵⁴ Art. L. 332-17 du Code de l'environnement, commun aux trois catégories de réserves naturelles.

⁵⁵ Dans sa rédaction issue de l'art. 2 du décret du 18 mai 2005.

⁵⁶ Art. 5 du décret du 18 mai 2005 modifiant le d. du A du I de l'annexe à l'article R. 126-1 du Code de l'urbanisme.

explicite de la région en matière d'urbanisme opérationnel introduite par le décret du 18 mai 2005 et codifiée à l'article R. 421-38-7 nouveau du Code de l'urbanisme. Dans une réserve naturelle régionale, classée ou en instance de classement, le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'accord du conseil régional⁵⁷. Le décret prévoit aussi que les travaux réalisés à l'intérieur d'une réserve naturelle sont obligatoirement soumis à récolelement par le service instructeur qui s'assure de la conformité desdits travaux par rapport au permis de construire⁵⁸. Enfin, lorsqu'un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 121-9 du Code de l'urbanisme concerne le territoire d'une réserve naturelle régionale, le préfet de région doit obligatoirement le porter à la connaissance du conseil régional.

Les servitudes conventionnelles

Le législateur de 2002 a étendu aux réserves naturelles régionales (et aux réserves naturelles de Corse), le principe de l'impossibilité d'établir une servitude conventionnelle dans la réserve sans l'accord du conseil régional, lorsque celui-ci a pris la décision de classement (art. L. 332-13 al. 2). Implicitement, l'accord du représentant de l'État est requis lorsque le classement résulte d'un décret en Conseil d'État.

Les effets en matière répressive

En matière répressive, on se limitera à souligner deux compétences nouvelles conférées au président du conseil régional :

- Contraventions de grande voirie : l'article L. 332-22-1 nouveau du Code de l'environnement⁵⁹ habilite le président de la région à saisir le tribunal administratif en matière de contravention de grande voirie, en cas d'atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public inclus dans le périmètre d'une réserve naturelle régionale.
- Mise en conformité des lieux : pour l'application de l'article L. 480-5 du Code de l'urbanisme, le tribunal statue sur la mise en conformité des lieux avec les prescriptions formulées par le président du conseil régional lorsqu'il s'agit d'une réserve naturelle régionale (art. L. 332-27)⁶⁰.

Conclusion

Les réserves naturelles régionales constituent une réelle innovation en matière de décentralisation de la protection de la nature mais des indices de subsidiarité demeurent. Pour être complète, la réforme aurait dû transférer la totalité du classement aux régions et à elles seules, et reconnaître aux responsables des exécutifs régionaux un pouvoir réglementaire d'édicter des prescriptions, ce qui en l'état des principes posés par la Constitution ne se peut.

⁵⁷ Dans les conditions prévues par l'art. R. 242-43 du Code de l'environnement.

⁵⁸ Art. 5 du décret du 18 mai 2005 remplaçant l'avant dernier alinéa de l'article R. 460-3 du Code l'urbanisme.

⁵⁹ Inséré par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006, art. 19 III, JO 15 avril.

⁶⁰ Modifié par l'art. 109 II n de la loi du 27 février 2006.

Au plan juridique, plusieurs questions restant en suspens, la recherche d'une cohérence s'impose, notamment :

- concernant la durée limitée du classement, cette limite allant à l'encontre de l'objectif d'une protection pérenne de la nature,
- pour permettre aux régions de réaliser les objectifs fixés à l'art. L. 332-3 du Code de l'environnement en leur transférant également les compétences pour édicter des prescriptions subsequentes, notamment en dotant le président du conseil régional d'un pouvoir réglementaire pour ce faire, et en cas d'opposition d'un ou plusieurs propriétaires de la faculté de saisir le Conseil d'État si l'assemblée régionale délibère favorablement à l'issue de l'enquête publique ou des consultations,
- en matière d'enquête publique en étendant à toutes les catégories de réserves naturelles le bénéfice de l'enquête publique de la loi Bouchardieu de 1983,
- en matière de coordination avec les autres mesures de protection, réglementaires ou non. Dans la pratique, l'état de conservation des habitats et des espèces de nombreux espaces naturels, protégés spécialement au titre d'une autre législation ou relevant des politiques foncières du conservatoire du littoral ou des conservatoires d'espaces naturels, soutient largement la comparaison avec l'état des territoires classés en réserves naturelles⁶¹,
- pour éviter les inconvénients liés à un empilement des mesures réglementaires sur un même espace protégé,
- à travers une approche programmatrice et contractuelle négociée entre l'État, la région et les départements, destinée à fixer les objectifs en fonction des enjeux identifiés et les outils les mieux adaptés pour la protection des espaces naturels dans le cadre régional. Il importerait d'y associer étroitement les associations de protection de la nature et la communauté scientifique.

En référence au bilan honorable des ex-réserves naturelles régionales et à l'action régionale, l'outil réserve naturelle régionale est promis à une belle carrière. À la condition toutefois que les régions prennent conscience qu'elles détiennent désormais un outil à portée réglementaire qui leur permettra de mettre en œuvre une politique de protection pérenne du patrimoine naturel régional. L'outil peut aussi leur permettre de se projeter en tant qu'acteur majeur de la protection de la biodiversité régionale, aux côtés des autres acteurs. En ce sens, les régions contribuent à la stratégie nationale de la biodiversité adoptée par le gouvernement en 2004 et à la mise en œuvre des engagements internationaux souscrits par la France, comme la Convention internationale sur la biodiversité. Selon qu'elles auront recours au classement en réserve naturelle régionale comme mesure ponctuelle ou comme outil d'une politique d'aménagement du territoire régional dotée de moyens adéquats, les régions disposeront ou non d'un

⁶¹ Sur ce point voir: Dossier: les espaces naturels sensibles des départements, RJE 2/2006 préc.; «Biodiversité et transparence», 4es Assises nationales sur les espaces naturels sensibles, 18 et 19 oct. 2006 à Cerny, Réseau Idéal. La TDENS constitue une mesure que bien des régions envient aux départements, au demeurant des tentatives émergent pour élargir l'affectation de la TDENS aux régions pour les réserves naturelles régionales.

atout objectif pour la qualité de la vie et l'attractivité de leur territoire, tant pour leurs habitants que pour les visiteurs, pour la politique de l'eau, la politique du paysage, et pour le tourisme durable. À l'instar des départements appelés à adopter prochainement une Charte des espaces naturels sensibles sous l'égide de l'Assemblée des Départements de France, les régions sauront-elles valoriser la mise en place d'un réseau intégré des réserves naturelles régionales? En 2006, le conseil régional de Lorraine a classé l'étang d'Amel, une importante zone humide de 6 ha à la demande du propriétaire, le Conservatoire des Sites Lorrains. Il s'agit de la première décision de classement en France prise sur le fondement de l'article L. 332-2 du Code de l'environnement. D'autres classements sont annoncés, notamment en Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes et en Alsace.

En écho au programme des cent réserves naturelles annoncé par le président de la République en 1979, on formulera le voeu, à l'occasion du trentième anniversaire de la loi du 10 juillet 1976, que deux cents nouvelles réserves naturelles régionales éclosent. C'est là tout le programme, si peu révolutionnaire, que l'on proposera aux régions.

Bibliographie

- Ph. Billet, C. Cans, *Code de l'environnement*, Dalloz, éd. 2005.
- C. Cans, F. Clap, «Réserves naturelles», *Jurisclasseur Environnement*, LexisNexis, fasc. 3520, mise à jour 1^{er} février 2006.
- C. Cans, «Réserves naturelles: une mauvaise loi ne pouvait pas donner lieu à un bon décret», *Droit de l'environnement* n° 130, juillet/août 2005, p. 166.
- M. Prieur, *Droit de l'environnement*, coll. «Précis», Dalloz, éd. 2005.

De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée...

De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée : l'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ?

SANDRINE BÉLIER,

*Doctorante en droit public, Université Robert Schuman-Strasbourg
Directrice Régionale et Responsable du service juridique d'Alsace Nature*

Selon les chiffres les plus récents du service du patrimoine naturel du Muséum National d'Histoire Naturelle¹, 608 arrêtés de protection de biotope, couvrant près de 300 000 ha du territoire (métropole et Outre mer)², ont été recensés. Peut-on se réjouir et considérer que ces chiffres reflètent un élan en faveur de la protection de la nature ? Cet élément chiffré, sans autre indicateur pertinent, est-il suffisant pour dresser un bilan crédible de l'efficacité de cet outil juridique de protection ? Est-il seulement possible d'évaluer l'effet de ces 608 arrêtés de biotope sur la préservation des habitats des espèces protégées sur le territoire ? En d'autres termes a-t-il rempli sa mission de préservation des biotopes des espèces protégées en France ? L'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves ? À cette question, il nous sera difficile de répondre, faute de disposer de mesures de suivi et d'évaluation mises en place par les pouvoirs publics. Pour autant, cette question ouvre sur d'autres champs d'interrogation qui ont retenu notre

¹ Au 1^{er} janvier 2004.

² Cette superficie représente plus de la moitié de la surface couverte par des réserves naturelles au nombre de 154 (au 31 déc. 2003) et concerne des habitats côtiers et halophiles: 4,5 % ; eaux non marines: 23,2 % ; landes, fourrés et pelouses: 15,2 % ; forêts: 13 % ; tourbières et marais: 21,7 % ; rochers, éboulis et sables intérieurs: 13,5 % ; terrains agricoles et paysages artificialisés: 8,8 %.

attention et sur lesquels la doctrine et le juge n'ont, au cours de ses 29 dernières années, pas manqué de se prononcer: quelles sont les raisons du succès des arrêtés de protection de biotope? Et peut-on parler de succès? Quelles sont ses limites? Cet instrument peut-il ou doit-il évoluer? Etc. Questions auxquelles il nous appartient de répondre en évitant les méandres de ce qui a déjà été écrit³. Cela ressemble à une gageure que nous tenterons de relever au regard des évolutions récentes du contexte de protection de la nature en France et des perspectives que celui-ci semble ouvrir.

L'arrêté de protection de biotope constitue une mesure de protection du patrimoine biologique. Il a pour objectif la préservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie des espèces animales ou végétales protégées par la loi. Il doit assurer l'équilibre biologique des milieux par la réglementation de certaines activités humaines. Il peut s'appliquer sur tout ou partie du territoire du département, quel que soit le régime de propriété auquel il est soumis. L'espace couvert par un arrêté de protection de biotope est une aire géographique délimitée, caractérisée par des conditions particulières (géologiques, hydrologiques, climatiques, sonores, etc.), telles que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formes naturelles, peu exploitées par l'homme. Il peut également couvrir un milieu artificiel (combles des églises, carrières, etc.⁴), dès lors qu'il est indispensable à la survie d'une espèce protégée.

L'arrêté de protection de biotope trouve son fondement dans la nécessité de prévenir la disparition d'espèces protégées en prévenant celle de leurs milieux de vie. Il vise très précisément à assurer la conservation d'un écosystème déterminé afin de permettre la vie ou la survie d'une ou plusieurs espèces de la flore ou de la faune. Le mécanisme, mis en place en 1977, s'inspire du principe selon lequel la conservation des milieux constitue un indissociable corollaire de la protection des espèces. Une nécessité reconnue dès l'adoption de la loi du 10 juillet 1976⁵ qui se verra consacrée par le droit communautaire en 1992 avec l'adoption de la directive «Habitats»⁶. La protection des habitats des espèces protégées suppose donc la mise en œuvre de mesures spécifiques parmi lesquelles figure l'arrêté de protection de biotope, fondé sur une construction juridique à quatre étages constituée d'une loi⁷, d'un décret⁸, d'arrêtés ministé-

³ Voir notamment: M. Durousseau, «L'arrêté de protection du biotope, un outil original de conservation des milieux naturels», Le courrier de la nature n° 104, juillet-août 1986; V. Levy-Bruhl et R. Estève, «Les arrêtés de biotope à l'épreuve des tribunaux», Combat Nature, mai 1993, p. 47; G. Dupeyron, La pratique des arrêtés de biotope, SFDE, 1995.

⁴ CAA Paris, 10 avril 2003, Sté Immobilière Morillon Corvol et Cie, req. n° 01PA01604: pour des plans d'eau résultant de l'exploitation de sablières.

⁵ Le lien entre la préservation de l'habitat et la survie des espèces qu'il abrite figure à l'article L.411-1 du Code de l'environnement qui associe, pour les espèces qui doivent être protégées, l'édiction d'interdictions portant sur les activités et celles portant sur les habitats.

⁶ Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage (JOCE n° L206 du 22 juillet 1992) dite aussi «Natura 2000».

⁷ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature – article L. 411-1 qui interdit toutes actions et activités ayant pour effet de détruire [...] et le milieu [...], et L. 411-2 du Code de l'environnement qui précise qu'«Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles sont

riels⁹ et d'arrêtés préfectoraux¹⁰. La lecture combinée de ces dispositions conduit à considérer que l'originalité du dispositif de protection repose sur l'existence de menaces particulières nécessitant des mesures de protection rapides et complémentaires.

Régi par les articles R. 411-15 à R. 411-17 du Code de l'environnement, l'arrêté de protection de biotope est généralement pris par le Préfet de département¹¹. Cet arrêté établit, de manière adaptée à chaque situation, les mesures d'interdiction ou de réglementation des activités pouvant porter atteinte au milieu. Il s'agit d'une mesure de protection qui, par son caractère déconcentré et le silence des textes, peut être rapide à mettre en place. Elle ne comporte toutefois pas, en elle-même, de moyens spécifiques de suivi et de gestion des milieux.

Initialement conçu comme une mesure de police, le contenu de nombreux arrêtés de protection de biotope révèle une évolution de l'instrument qui semble dépasser le cadre fixé par le décret de 1977. Aujourd'hui, si le succès de la procédure ne peut être nié, il doit être relativisé. L'analyse nous montrera qu'il doit notamment son développement à une carence de l'État à faire usage des pouvoirs qu'il tient des articles L. 411-1 et suivants et R. 411-1 et suivants du Code de l'environnement (I – A.). Les difficultés soulevées par leur mise en œuvre, mises en lumière par la doctrine et objet de précisions jurisprudentielles, sont encore et toujours nombreuses : elles révèlent des distorsions et incohérences entre l'esprit du texte et la pratique qui laissent mal augurer de l'efficacité de l'instrument (I – B.).

Un esprit provocateur pourrait légitimement en conclure que le moment est peut-être venu, 29 ans après sa création, d'envisager de supprimer cet instrument. Ce n'est pas le parti que nous entendons prendre. Considérant qu'au cœur de la notion d'habitat réside l'idée d'hétérogénéité de l'espace à des échelles diverses (les différents organismes perçoivent et exploitent leur milieu à des échelles différentes), il est indispensable d'en tenir compte dans la gestion de la conservation. Il n'y aurait donc pas qu'une seule bonne échelle de gestion. Partant du postulat qu'un habitat est une entité d'une extrême complexité, et non pas une simple unité de végétation, s'il s'agit de conserver un habitat à ce niveau primaire, il faut aussi conserver les espèces et groupes d'espèces à différentes échelles spatiales. Pour les réseaux d'aires protégées qui sont en train de se constituer, comme le réseau Natura 2000, n'a-t-on pas intérêt à ce que les espaces qui les composent soient traités comme des mosaïques d'habitats dynamiques, dans lesquelles les plantes et les animaux interagissent à de multiples échelles spatiales? Dès lors, la diversité des outils de protection ne peut être jugée excessive s'il s'agit de répondre à des besoins

fixées la liste limitative des espèces végétales et animales ainsi protégées, la durée des interdictions permanentes ou temporaires prises en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles en cause ou de leurs habitats ainsi que la protection des espèces animales pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables. »

⁸ Décret d'application n° 77-1295 du 25 novembre 1977 par le Ministre de la Culture et de l'Environnement – Articles R. 411-1 et suiv. du Code de l'environnement.

⁹ Sur le fondement de l'article 1er du décret – article R. 411-1 du code de l'environnement.

¹⁰ Pris sur la base des articles 4 et 6 du décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977, codifiés aux articles R. 411-15, R. 411-16 et R. 411-17 du Code de l'environnement.

¹¹ L'édition d'un arrêté de protection du biotope sur le domaine public maritime relève du ministre chargé de la pêche maritime.

nettement différenciés. Il est souhaitable et légitime que les initiatives de protection puissent être prises à plusieurs niveaux: celui des particuliers, celui des communes et intercommunalités, celui des départements, celui des régions, et celui de l'État et qu'en fonction des situations, des contraintes et des buts poursuivis, le dispositif le mieux adapté puisse être choisi: mesure de police, règlement, contrat, acquisition foncière, ou une combinaison de ces approches. Le mécanisme de l'arrêté de protection de biotope trouve alors encore à se justifier. Pour autant, dans le contexte actuel, il apparaît nécessaire que la pratique des arrêtés de protection de biotope revienne à une utilisation plus proche de leur vocation première (II – A.) ou que leur évolution soit officialisée en donnant à cet instrument les moyens d'assurer sa nouvelle mission (II – B.).

I – L'arrêté de protection de biotope: un outil de préservation paradoxal ou superfétatoire?

Le fragile édifice juridique sur lequel repose le fondement légal de l'arrêté de protection de biotope a souvent été dénoncé, certains auteurs allant jusqu'à remettre en cause la légalité même des dispositions réglementaires l'instituant. Depuis l'arrêt du 13 juillet 2006¹², il ne subsiste plus de doute que dans l'esprit de la loi de 1976, la protection des biotopes relève d'abord de la compétence du ministre qui, dans le cadre de l'établissement des arrêtés ministériels fixant la liste des espèces protégées, peut préciser une liste de comportements interdits comme étant constitutifs d'une atteinte aux biotopes de ces espèces (A). Peut-on aussitôt en déduire l'inanité de l'instrument institué par décret en 1977? Rien n'est moins certain et la pratique pourrait nous contredire sur ce point quand bien même celle-ci atteste de l'insuffisance des fondements et du contenu de cet outil de protection dont la pertinence et l'efficacité nous paraissent, de fait, douteuses (B).

A – Un outil superfétatoire au regard de son hypothétique fondement légal

Le dispositif mis en place par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature nécessitait-il, dans l'esprit du législateur, un transfert de compétences au profit des préfets pour l'établissement des mesures visant à la protection de l'habitat d'une espèce protégée?

Le Conseil d'État interrogé sur la possibilité pour le ministre, lors de la procédure d'établissement des listes d'espèces protégées, par arrêté ministériel, de définir des règles de protection «indirecte», c'est à dire visant «le milieu particulier» des espèces a adopté, le 13 juillet 2006, une position particulièrement explicite. Il confirme que les «règles relatives à la protection du milieu particulier des espèces protégées sont au nombre des mesures que les ministres compé-

¹² CE, 13 juillet 2006, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, req. n° 281812, AJDA 2006, p. 1792, concl. Y. Aguilal; Environnement 2006, comm. n° 97, note Pascal Trouilly; RD rur. 2006, n° 355, note Ph. Billet.

tents peuvent, en l'application des dispositions législatives et réglementaires précitées (articles L. 411-1, L. 411-2 et R. 211-1, R. 211-3 du code de l'environnement), édicter afin de poursuivre l'objectif général de conservation des espèces affirmé par la loi [...]»¹³. Dans cette affaire, la lecture des conclusions du commissaire du gouvernement Yann Aguila se révèle être particulièrement éclairante pour apprécier la portée de la décision¹⁴. On notera qu'il considère que «le principal instrument de transposition de l'objectif de l'article 12 de la directive Habitats¹⁵ qui interdit d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou aires de repos est l'arrêté de protection de biotope» et propose au Conseil d'État, qui le suivra, de rejeter la compétence exclusive du préfet dans ce domaine. Appuyant son raisonnement sur une lecture correcte et combinée des textes en la matière, il établit que le pouvoir du ministre pour préciser les interdictions applicables aux espèces et à leurs «milieux particuliers» est clairement prévu par l'article R. 211-3 du Code de l'environnement en ces termes «Pour chaque espèce, les arrêtés ministériels prévus à l'article R. 211-1 précisent: 1^o) la nature des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 qui sont applicables [...], et que parmi les interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du Code de l'environnement figure bien, celle de détruire ou d'altérer le milieu de vie d'une espèce protégée (article L. 411-1-3^o).

Est ainsi confirmé, si besoin était¹⁶, que le transfert de compétences, du ministre vers les préfets, en matière de protection de biotope ne résulte pas d'une volonté législative et ne confère pas à ces derniers une compétence exclusive dans ce domaine, compétence «naturellement» dévolue au ministre¹⁷.

Au regard de cette décision, il apparaît aujourd'hui moins téméraire d'affirmer que le développement des arrêtés préfectoraux de protection de biotope résulte notamment d'une carence du pouvoir central à faire usage d'une compétence qui est la sienne en matière de protection des

¹³ Décision qui précisera également la nature des règles applicables: « [...] ces règles ne peuvent toutefois pas consister en une interdiction générale et absolue de modifier le milieu où vivent ces différentes espèces mais doivent au contraire être adaptées aux nécessités que la protection de certaines espèces imposent en certains lieux – une interdiction générale et absolue sur l'ensemble du territoire est entachée d'excès de pouvoir ».

¹⁴ Réf. précitée.

¹⁵ Directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 – Article 12-1: «Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant: b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation ou de migration; d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction et aires de repos.» Article 12-3: «Les interdictions visées au paragraphe 1 point a) et b) [...] s'appliquent à tous les stades de la vie des animaux visés par le présent article».

¹⁶ A relever que le Conseil d'État s'était déjà prononcé en faveur de cette interprétation estimant que l'article premier du décret de 1977 permettait «... aux ministres compétents de prononcer par arrêtés des interdictions portant sur tout le territoire national et applicable de manière permanente» – CE, 14 novembre 1984, Syndicat des Naturalistes de France et autres, AJDA, 1985, p. 96, Conclusions Denoix de Saint Marc.

¹⁷ En ce sens voir: Jacques-Henri Robert et Martine Rémond-Gouilloud, Droit pénal de l'environnement, Masson, 1983, p. 239-240; Dominique Guihal, Droit répressif de l'environnement, Economica 1997, p. 301, n° 1892; et l'hypothèse avancée par Chantal Cans, dès 1996: 20 ans de protection de la nature, hommage au Professeur Michel Despax, 1996, PULIM, p. 55.

habitats naturels. Qu'ainsi, le défaut d'intervention du ministère compétent dans l'établissement d'arrêtés ministériels (ou interministériels) dressant une liste des biotopes nécessaires à la survie des espèces protégées et des interdictions s'y rapportant est de nature à expliquer le succès quantitatif de cet instrument superfétatoire en droit.

Doit-on dès lors se contenter de contester toute utilité à cet outil juridique ou en rechercher une éventuelle légitimité? Il ne nous paraît pas déraisonnable d'avancer l'idée que le mécanisme prévu par le décret de 1977 ne visait à transférer aux préfets qu'une compétence limitée à la mise en œuvre d'un outil complémentaire, subsidiaire, léger, voire provisoire de protection pour des espaces déjà visés par une protection ou en voie de l'être. Sauf à considérer que le décret instituant les arrêtés de protection de biotope va au-delà de la lettre de la loi et relève du pouvoir réglementaire autonome de l'article 37 de la Constitution, on peut soutenir que l'instrument a été initialement conçu comme une mesure de police administrative spéciale et temporaire. Il doit donc être regardé comme une mesure expresse ne permettant d'édicter que des dispositions restreintes pour assurer la conservation du milieu d'une espèce particulièrement menacée, en attendant l'édition d'une mesure plus pérenne et plus générale, ou se superposant à une mesure de protection existante mais jugée insuffisante.

Il tirerait sa légitimité de ce statut et de considérations de bonne administration jugeant que le niveau local, celui de l'arrêté préfectoral, peut en certain cas paraître plus adéquat pour mettre en œuvre la protection du milieu d'une espèce particulièrement menacée. Partant de cette acceptation, on ne trouve plus de raison de s'offusquer du silence des textes relatifs à la gestion des biotopes protégés, ni de la souplesse de la procédure d'édition, justifiés par un objet qui distingue l'arrêté de protection de biotope des autres moyens de protection spécifique ou renforcée des espaces naturels.

Ainsi, si l'instrument paraît superfétatoire en droit au regard de la lettre de la loi de 1976, face à sa mise en œuvre à plus de 600 reprises, nous pourrions hâtivement déduire que la création audacieuse d'essence administrative d'un nouvel outil, réservé aux situations d'urgence et de «sauvetage», a fait la preuve de son utilité. Malheureusement, si l'arrêté de protection de biotope (dont l'objet restreint n'a pas vocation à se substituer à des mesures de protection expressément prévues par la loi¹⁸) a fait ses preuves en termes d'utilisation, on observe dans les faits que paradoxalement il tend à devenir un outil de gestion des espaces naturels qui révèle toutes ses limites et ses contradictions.

B – Un outil paradoxalement utilisé dont l'effectivité et la légalité demeurent incertaines

Force est de constater que si le mécanisme mis en place en 1977 ne vise à transférer aux préfets qu'une compétence limitée à la mise en œuvre d'un outil léger, voire provisoire de protec-

¹⁸ TA Bordeaux, 2 déc. 1982, Sté civ. particulière Vermeney, req. n° 998/81: «En interdisant la chasse, la pêche, certaines activités agricoles par interdiction de l'emploi de pesticides, toutes activités minières et industrielles, le camping, la circulation du public, le survol du territoire à moins de 300 mètres, le préfet a utilisé les pouvoirs restreints qu'il tient de l'art. R. 411-15 à des fins qui ne peuvent être poursuivies que par le classement en réserve naturelle qui ne relève pas de sa compétence».

tion des milieux naturels imposant des contraintes faibles aux utilisateurs et propriétaires et, non pas un ensemble de dispositions caractérisant un acte d'administration générale, la pratique ne rend pas compte de cela. Leur caractère provisoire et complémentaire est contestable. Les questions relatives à la pertinence de cet outil de protection restent récurrentes et rendent impossible un bilan éclairé de leur efficience. Si bien qu'il nous paraît, à ce jour, particulièrement hasardeux, de considérer l'arrêté de protection de biotope comme «le principal instrument de transposition de l'objectif communautaire visé par l'article 12 de la directive «Habitats»¹⁹.

Il nous appartient ici pour étayer notre propos, dans un premier temps, de souligner une partie des difficultés inhérentes au régime juridique des arrêtés de protection de biotope, notamment mises en lumière, ces dernières années, par la jurisprudence. Ces décisions, appréciées dans leur ensemble, révèlent toute la faiblesse de la portée juridique de l'instrument étudié. Difficultés et faiblesse sur lesquelles nous ne nous appesantirons pas afin d'éviter toute redondance inutile, nous contentant de renvois à la lecture des décisions évoquées et à la riche doctrine dont elles ont fait l'objet depuis plus de vingt ans.

Évoquons notamment, que l'édition comme le retrait d'un arrêté de protection de biotope, s'ils présentent l'avantage d'être rapides, relèvent du pouvoir discrétionnaire du préfet ou du ministre compétent, sur lequel les juridictions administratives refusent d'exercer leur contrôle. Le juge administratif n'exerce qu'un contrôle minimum à l'égard de la motivation des arrêtés de protection de biotope, sans apprécier si les faits sont de nature à justifier la décision prise²⁰. Il est difficile d'imaginer qu'un tel instrument puisse efficacement contribuer à la protection de la biodiversité alors même qu'il est dépourvu de mesures d'évaluation, d'actualisation, de moyens de contrôle et de suivi. D'autant que sa mise en œuvre se passe de mesures d'information et de participation. Le texte ne prévoit que de simples mesures de publicité se résumant à l'affichage dans chacune des communes concernées, la publication de l'arrêté au recueil des actes administratifs et dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département, sans aucune obligation de consultation de la population intéressée ou des communes, ni de mesure de notification aux propriétaires²¹.

Du point de vue des servitudes imposées, si le préfet peut interdire «les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux», dans la pratique deux éléments modèrent considérablement l'atteinte potentielle au droit de propriété. D'une part, en vertu du principe d'indépendance des législations, l'arrêté de protection de biotope

¹⁹ Conclusions Y. Aguila, préc.

²⁰ CE, 17 mai 1991, Asso. SOS Environnement-Var, req. n° 108903, RJE 4/1991, p. 541 : «en estimant que les posidonies de la baie d'Agay à Saint-Raphaël ne sont pas l'objet d'une menace particulière nécessitant des mesures de protection spécifique, le ministre chargé de la mer n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation [...] ; CAA Bordeaux, 21 nov. 2002, FDSEA, req. n° 98BX02219, Envir. 2003, n° 7, p. 12, note Deharbe : « [...] il est loisible à l'État, compte tenu notamment des conditions locales et de la situation des espèces à protéger, de choisir entre les divers modes de protection dont l'autorité publique peut faire usage, sur le fondement du code rural ou d'autres législations, pour assurer la protection d'une espèce déterminée».

²¹ TA Montpellier, 24 juin 1994, Guipponi, req. n° 892327.

n'est pas opposable à un permis de construire (les arrêtés de protection de biotope ne sont pas au nombre des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols qui doivent figurer en annexes des plans locaux d'urbanisme²², ni publiés au bureau des hypothèques), pas plus qu'à une autorisation d'exploiter une carrière²³. D'autre part, il n'est prévu pour l'application de celui-ci aucune indemnisation des propriétaires. À défaut pour le législateur d'avoir entendu indemniser les « servitudes » instaurées par un arrêté de protection de biotope, ces dernières ne sont indemnifiables que si elles causent, au regard de l'intérêt général qu'elles ont pour objet de protéger, une atteinte excessive au droit de propriété. En d'autres termes, rien n'interdit dans les articles R. 411-15 et suivants du Code de l'environnement l'indemnisation des propriétaires, sous réserve pour ces derniers, dans les conditions d'engagement de la responsabilité de la puissance publique de droit commun, d'apporter la preuve qu'ils ont subi un préjudice présentant un caractère spécial et anormal²⁴. Préjudice entendu strictement par le juge administratif qui se contente d'appliquer la jurisprudence de la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois²⁵. L'indemnisation n'est donc pas impossible mais difficile à obtenir compte tenu des conditions posées, appréciées *in concreto* dans chaque affaire.

Que dire encore, qui n'a pas été écrit sur le régime juridique des arrêtés de protection de biotope, en matière répressive? Si les textes semblent contradictoires en matière de sanctions à appliquer en cas de destruction ou d'altération du milieu particulier à une espèce protégée, la position de la Cour de cassation laisse perplexe sur l'utilité de la sanction contraventionnelle prévue par l'article R. 415-1 du Code de l'environnement. En effet, celle-ci a admis que la violation des dispositions d'un arrêté de biotope constitue un délit réprimé par les articles L. 411-1 et L. 415-3 du Code de l'environnement et non une contravention sanctionnée par l'article R. 415-1²⁶. Plus récemment, elle a précisé que « la constitution du délit de destruction ou d'altération du milieu particulier à une espèce protégée, défini en termes clairs et précis par les articles L. 411-1, L. 411-2, R. 411-1 et L. 415-3 du code de l'environnement, ainsi que par les arrêtés ministériels

²² TA Strasbourg, 21 déc. 1992, Assoc. fédérative régionale pour la protection de la nature, AJDA 1993, p. 318, note Jacquot; RJE 1993, p. 301; Rec. CE T. p. 1131.: « Une association ne saurait donc utilement arguer de ce qu'un permis de construire méconnaîtrait les dispositions de l'arrêté de protection du biotope d'un marais, lesquelles ne figurent pas dans un plan ou document d'urbanisme applicable à la zone considérée. ».

²³ CAA Bordeaux, 19 juin 1997, Comité de défense de Vingrau, req. n° 95BX0178: L'édition d'un arrêté de biotope ne fait pas obstacle à l'autorisation d'exploiter une carrière; CAA Bordeaux, 7 nov. 1996, Cne de St-Jean-du-Falga, req. n° 93BX0070: Le préfet ne peut se fonder sur l'existence d'un arrêté de biotope pour s'opposer à la création d'une microcentrale hydroélectrique.

²⁴ CE 12 janv. 2000, Tetu, req. n° 205125; confirmant l'arrêt de CAA Nancy, 28 janv. 1999, Tetu, req. n° 95NC00371, RJE 2/2000, p. 274, note Ph. Bille; TA Melun 21 juin 2002, Joineau et a., req. n° 993512/4, Dr. envir. 2002, n° 102, p. 235, comm. Olivier Cizel; CAA Paris 16 mai 2006, Cts X, req. n° 03PA03031, Environnement 2006, n° 91, note David Gillig: « Le préjudice [...] doit faire l'objet d'une indemnisation par l'État lorsque, excédant les intérêts inhérents aux activités en cause, il revêt un caractère grave et spécial [...] ».

²⁵ CE, Ass, 14 janvier 1938, La Fleurette, Rec. 25, GAJA, 10e éd, 1993, p. 304 et s.

²⁶ Cass. Crim. 12 juin 1996, Dr. envir. avril 1997, n° 47, p. 11, note J.-H. Robert; RSC 1997, p. 389, obs. J.-H. Robert.

²⁷ Cass. Crim. 27 juin 2006, n° 05-84090, Bull.

qui dressent la liste des espèces animales et végétales concernées, n'est pas subordonnée à l'intervention d'un arrêté préfectoral de biotope»²⁷.

Par ailleurs, si l'on s'attache à observer le contenu de nombreux arrêtés de protection de biotope, la situation n'est pas moins préoccupante. Un constat s'impose: de nombreux arrêtés de protection de biotope contiennent des clauses parfaitement irrégulières de nature à remettre en cause leur légalité et plus simplement leur efficacité²⁸.

Rappelons qu'assimilable à une mesure de police administrative, l'arrêté de protection de biotope doit répondre aux principes généraux qui régissent ce domaine²⁹. Une mesure de police n'est légale que si, eu égard aux circonstances, elle apparaît nécessaire, adaptée et proportionnée au but à atteindre. Le juge contrôle l'adéquation de la mesure à son objectif et écartera les dispositions générales et absolues. Les mesures de protection applicables à chaque biotope d'espèce protégée, édictées par un arrêté de protection de biotope, ne sont légales que si elles sont nécessaires. L'obligation de préciser les actions interdites exclut tout régime d'interdiction généralisée à tous les domaines d'activité sur le territoire défini par l'arrêté de protection de biotope, s'apparentant de fait à la réserve naturelle³⁰. Sur cette base, sont donc entachés d'illégalité, les nombreux arrêtés de protection de biotope qui contiennent des dispositions et clauses parfaitement irrégulières, en ce qu'elles interdisent, sans autre précision, «toute activité pouvant porter atteinte à l'équilibre biologique du milieu»; «toute activité tendant à modifier ou faire disparaître l'espèce visée», ou qui ne se limitent pas à édicter de simples mesures conservatoires.

Enfin, nous ne manquerons pas d'être surpris par la mise en place fréquente d'organes de gestion en charge de «gérer et d'administrer» le territoire protégé, qu'ils soient nommés «comité de gestion» ou «comité technique». Et quand bien même le juge n'a jamais condamné la création de tels «comités», la création d'un groupe de travail en tant que tel peut être regardée comme légale dès lors que cet organisme n'est doté d'aucune compétence administrative. À l'inverse, le comité de gestion devient illégal s'il s'arroge de telles compétences³¹.

Plus qu'un paradoxe, ceci n'est-il pas révélateur d'une dérive annoncée, il y a déjà 20 ans³², dans l'utilisation et la mise en œuvre des arrêtés de protection de biotope, de nature à créer une

²⁸ Pour un exemple récent: CAA Nancy, 13 novembre 2006, Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature (Alsace Nature), n° 05NC01448: l'arrêté du 7 juin 1988 portant création d'une zone de protection du biotope du grand tétras «énonce que la quiétude est indispensable au maintien du grand tétras et que toute fréquentation humaine est susceptible d'entraîner, directement ou non, la dégradation d'un milieu particulier à cette espèce, impose l'abrogation dudit arrêté en tant qu'il autorise par exception la compétition de ski de fond [...] habituellement organisées dans le périmètre délimité à l'article 1 avant la date du présent arrêté.».

²⁹ CE, 19 mai 1933, Benjamin, GAJA 10e éd, 1993, p. 277 et s.

³⁰ TA Bordeaux, 2 décembre 1982, Société civile particulière Vermeney et Baudinière c/ ministre de l'Environnement, inédit.

³¹ J. Untermaier, Les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes, SFDE, 1984, p. 19 et s.; C. Cans, «Réserves naturelles et autres protections spéciales des espaces naturels», Jurisclasseur Environnement, Fasc. 540, n° 96.

³² Michel Durousseau, «L'arrêté de protection du biotope, un outil original de conservation des milieux naturels», Le courrier de la nature n° 104, juillet-août 1986.

insécurité juridique certaine au détriment de l'objectif de préservation de la biodiversité? Le politique et l'administratif n'avaient peut-être pas imaginé que l'arrêté préfectoral de protection de biotope devienne un ensemble de dispositions caractérisant un acte d'administration générale. Le juriste, de son côté, n'a eu de cesse de s'interroger et s'interroge encore sur le fait de savoir s'il a vocation à devenir un outil de protection des milieux nécessaires à la vie et à la survie des espèces protégées ou encore un outil de gestion des espaces naturels.

Le transfert de la gestion de l'espace aux autorités locales (notamment la maîtrise de l'urbanisme), la rédaction extensive d'articles édictant ces arrêtés et la multitude des espèces protégées qui permet l'instauration de cette protection sur la quasi-totalité du territoire ont manifestement fait évoluer la conception originelle des arrêtés de protection de biotope, tendant à transformer cette mesure de préservation à caractère exceptionnel en un outil courant de gestion des espaces naturels. Pour autant, et malgré l'évolution du contexte juridique, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, des exigences tirées de la ratification de la convention d'Aarhus, des réformes décentralisatrices de 1983 et 2003³³ ou encore de l'appréciation extensive du régime juridique des arrêtés de protection de biotope par le juge administratif, l'insécurité juridique liée au caractère lapidaire des dispositions juridiques qui le réglementent demeure et se renforce, sans qu'il ait été envisagé en 29 ans de les modifier.

Le décalage entre les textes et la pratique tient du paroxysme. Il s'agit de faire face à cette évolution. En admettant que la pratique et le nombre d'arrêtés préfectoraux de protection de biotope sont révélateurs d'un besoin d'outils locaux de protection de la biodiversité, ces derniers ne peuvent plus aujourd'hui s'épargner un recadrage.

II – L'arrêté de protection de biotope: un outil local de protection qui doit nécessairement faire l'objet d'adaptations

Pour retrouver le chemin de la légalité, et redonner à l'arrêté de protection de biotope un sens et une portée utile dans le contexte actuel, deux alternatives sont envisageables. Soit changer la pratique et revenir à une utilisation plus proche de sa vocation première (A). Soit officialiser l'évolution actuelle en donnant à cet instrument les moyens d'assurer sa nouvelle mission et envisager de décentraliser sa mise en œuvre par un transfert de compétence aux communes (B). Étant entendu qu'engager l'une des démarches de réforme proposée n'exclut pas d'engager l'autre dans le même temps pour tirer d'un mécanisme aujourd'hui ambivalent, deux outils distincts. Deux outils locaux qui pourraient se compléter l'un l'autre et parfaire le système juridique de protection de la biodiversité en France.

³³ La décentralisation de l'environnement: Territoires et Gouvernance, Actes du colloque de Nantes (9-10/12/2004), sous la direction de Karine Foucher et Raphaël Romi, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2006.

A – Une mesure de police locale administrative: redonner à l'arrêté de protection de biotope sa mission originelle

L'analyse nous a conduit à admettre que l'arrêté de protection de biotope, tel qu'il ressort de la rédaction des articles qui le réglementent et l'esprit de la loi de 1976, doit être reconnu comme une mesure de police administrative. Dans l'hypothèse où aucune réforme législative ou réglementaire ne serait envisagée, et malgré l'ampleur de la tâche qui s'annonce, il appartient à l'administration d'effectuer un profond toilettage de nombreux arrêtés de protection de biotope en vigueur. Elle devra s'assurer que tout arrêté préfectoral de protection de biotope précise les actions qu'il entend interdire, sur un territoire donné, sans que ces interdictions aient un domaine trop étendu³⁴. L'obligation de préciser les actions que l'on entend prohiber signifie que ces interdictions doivent être limitées dans le temps, l'espace ou dans leur intensité. Par ailleurs, les mesures doivent viser à prévenir toute atteinte (altérations ou destructions physiques) à l'équilibre biologique des milieux des espèces protégées et non aux espèces mêmes. Les articles R. 411-15 et R. 411-17 regroupés dans le Code de l'environnement sous la sous-section 3 « *Protection des biotopes*»³⁵ ne font aucunement mention de la protection des espèces³⁶ laissant matière à interprétation. La question se serait posée différemment si l'on avait profité de l'introduction du nouveau chapitre IV dans le livre IV « *Conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage*» pour y glisser la réglementation sur les arrêtés de protection de biotope. Ce n'est pas le cas. Il n'est donc pas surprenant que la jurisprudence sanctionne les arrêtés de protection de biotope qui interdisent la chasse ou la pêche, considérant que ces activités ne portent pas atteinte aux biotopes. Ce ne sont pas ces activités en tant que telles qui peuvent être interdites ou réglementées mais l'exercice de celles-ci qui est susceptible d'altérer le biotope et dont la limitation est opposable à toutes personnes: comme la divagation de chiens non tenus en laisse; la circulation sur certains espaces (de véhicules sur certains chemin; à pied dans l'eau...). Il en sera de même pour certaines activités de loisirs, agricoles, pastorales et forestières, etc. Il s'agit bien encore de distinguer la compétence du préfet de celle du ministre pour ce qui concerne les mesures de protection des « milieux particuliers » aux espèces protégées et d'appliquer la mesure préfectorale dans d'autres circonstances. Se fondant sur l'article R. 411-15 du Code de l'environnement, le préfet ne peut édicter que des interdictions justifiées et proportionnées à l'existence d'atteintes ou risques d'atteintes effectives et identifiées au vu des circonstances locales. Les mesures édictées doivent donc protéger les biotopes ou for-

³⁴ TA Bordeaux, 16 avril 1981, Bardinières et autres contre Ministre de l'Environnement, req. n° 47880, B.M ONC n° 140, novembre 1989; TA Versailles, 5 juillet 1994, SCI du Planet c/ Préfet des Yvelines, req. n° 904238, RJE 1-2/1996, p. 184, note Ph. Billot et J. Untermaier; Droit de l'environnement n° 29, fev-mars 1995, p. 15, note R. Romi: « L'administration ne peut prononcer des interdictions en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles susceptibles d'être protégées que pour des durées limitées [...] ».

³⁵ Sous Chapitre premier « Préservation et surveillance du patrimoine biologique » du Code de l'environnement.

³⁶ Réglementée sous la sous-section 1 « Mesures de protection ».

mations naturelles contre les activités susceptibles de les altérer réellement et remettant concrètement en cause leur conservation.

Ajoutons alors que s'il était besoin de renforcer telles ou telles mesures préfectorales édictées en vue de préserver le biotope d'une espèce protégée, il est aujourd'hui admis, que la notion de police administrative ne se réduit plus au maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques *stricto sensu*³⁷. Élevé au rang d'intérêt général par la loi³⁸, d'intérêt fondamental de la nation par la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle³⁹, la protection de la nature peut justifier de l'intervention de mesures relevant du domaine de la police générale. Par conséquent, il nous paraît intéressant à l'avenir, de réfléchir aux pouvoirs dont dispose le maire pour édicter des mesures de police pour des motifs de protection de l'environnement. Il pourrait être étudié la possibilité pour un maire de prescrire des mesures plus restrictives de libertés, en complément de celles édictées par le préfet dans le cadre d'un arrêté de protection de biotope établi sur le territoire de sa commune, dès lors que les circonstances locales les justifient⁴⁰.

À ce stade de la réflexion, il nous paraît pertinent de nous interroger sur l'intérêt que peut ainsi présenter l'arrêté de protection de biotope au regard de l'ensemble des outils de protection de la nature existants. D'aucuns jugeront qu'il est toujours opportun de disposer d'une mesure de police administrative qui peut ajouter à une réglementation générale toutes les prescriptions complémentaires que la protection d'une espèce protégée peut commander. Pour notre part, nous entendons soutenir que l'arrêté de protection de biotope ainsi distingué pourrait, par ailleurs et notamment, pallier à une insuffisance du processus de mise en œuvre du réseau Natura 2000. Cette allégation nous conduit, bien entendu, à préciser notre pensée.

Dans le cadre de ses obligations communautaires, pour gérer ses sites « Natura 2000 », la France envisage de s'appuyer principalement sur le mode contractuel. Elle a, à cet effet, mis en place un nouvel instrument: le « contrat Natura 2000 »⁴¹. L'article R. 414-14 du Code de l'environnement prévoit que « *le contrat Natura 2000 est conclu entre le préfet et le titulaire de droits réels* ».

³⁷ Voir par exemple sur la police de l'esthétisme: CE, 3 juin 1938, Soc. des usines Renault, Rec. p. 531; CE, 14 mars 1941, Cie Nlle des chalets de nécessité, Rec. p. 44.

³⁸ Article L.110-1 du Code de l'environnement: « I – Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. II – Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs [...] ».

³⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement: « Considérant [...], 2e alinéa: « Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel »;3e alinéa « Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains », 6e alinéa « Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la nation [...] ».

⁴⁰ Voir CE 23 octobre 1959, Doublet, p. 540, RDP 1959, p. 1235, conclusions A. Bernard et RDP 1960, p. 802, note M. Waline: A propos d'une réglementation préfectorale du campisme, destinée à assurer la tranquillité et la salubrité publiques, applicable à tout le département, qui ne fait pas obstacle à l'édiction par un maire de prescriptions supplémentaires plus sévères, si les circonstances locales les justifient.

⁴¹ Articles L. 414-3 et R. 414-13 à R. 414-18 du Code de l'environnement.

ou personnels conférant la jouissance des parcelles concernées». Ces titulaires sont des personnes privées, dans la plupart des cas (propriétaires, agriculteurs, forestiers, chasseurs...) mais il peut s'agir de personnes publiques (les collectivités territoriales c'est-à-dire les communes et leurs groupements, les départements et les régions, ou des établissements publics...). Il s'agit d'un contrat administratif d'une durée minimale de 5 ans, qui est établi dans le respect d'un cahier des charges figurant dans le document d'objectifs⁴² élaboré en concertation avec les différents acteurs des sites. Les mesures contractuelles sont donc, en amont, négociées avec les gestionnaires traditionnels du milieu et établies, site par site, biotopes par biotopes. Les engagements souscrits par le co-contractant, «*qui vont au-delà des bonnes pratiques identifiées dans le document d'objectifs*», ouvrent droit à contrepartie financière. S'il est prévu de suspendre ou de supprimer les aides publiques dans l'hypothèse où le co-contractant ne respecte pas ses engagements, manifestement trop confiant, l'administration n'a aucunement envisagé la possibilité du simple refus de contractualisation. Naturellement et sans nécessairement envisager une modification de l'article R. 414-13 du Code de l'environnement, l'arrêté de protection de biotope nous paraît, ici, constituer la parade utile et efficace aux refus d'engagements contractuels. D'autant que la mesure de police profiterait dans ce cadre de la procédure de «concertation-consultation» si chère aux responsables chargés de la mise en œuvre de la politique de préservation de la biodiversité en France. Inversement, lorsque la situation s'y prête, il pourrait être envisagé d'engager des démarches contractuelles sur un certain nombre d'espaces aujourd'hui couverts par un arrêté de protection de biotope, en vue d'assurer l'effectivité des mesures édictées.

Si on mesure aisément le risque de désillusion probable, et qu'il s'agit de rester prudent par rapport à la démarche de contractualisation (celle-ci tenant essentiellement à la bonne volonté des cocontractants dans le respect des engagements qui les lient), on ne saurait taire les limites propres à la stricte mesure de police. La première limite à restreindre l'arrêté de protection de biotope à une mesure de police aux mains de l'État, est déjà plus ou moins évaluable avec le système actuel. D'une part, la mesure de police administrative, se limitant à des interdictions ou à des réglementations comportant des interdictions, d'autres mesures utiles sont hors de sa portée⁴³. Par principe l'autorité administrative ne peut pas prescrire les moyens par lesquels devront être respectées les réglementations ou mesures individuelles qu'elle édicte. D'autre part, on constate que ce type de mesure a souvent pour effet de ralentir les initiatives, de bouleverser des habitudes, et de rendre solidaires les acteurs locaux contre un «pouvoir» extérieur porteur d'une réglementation perçue comme une pure contrainte. La mise en place de zones où les droits des propriétaires ou des collectivités sont restreints est, dans la tradition du droit public français, particulièrement redoutable. D'autant quand aucune indemnisation n'est prévue pour compenser cette limitation des droits. Enfin, il convient d'assurer le respect des règles et l'efficacité du triptyque règle/contrôle/sanction. Faute d'assurer le respect des règles édictées, celles-ci sont vite moins bien respectées, elles sont ressenties comme moins respectables, consi-

⁴² Articles R. 414-8 à R. 414-12 du Code de l'environnement.

⁴³ Voir René Chapus, Droit administratif général, tome I, 7e éd., 1993, Montchrestien, p. 575 et s.

dérées comme trop rigides ou inadaptées et la mesure perd tout son sens. Peut-on encore se leurrer sur l'éventualité d'un déploiement de mesures de contrôle hors de proportion avec les moyens administratifs existants dans le domaine de la police environnementale, en sus des efforts qu'il appartient à l'administration de déployer pour «toilletter» des centaines d'arrêtés de protection de biotope en vigueur?

Existe-t-il alors, une troisième voie sur le carrefour de l'avenir de l'arrêté de protection de biotope, des perspectives nouvelles, des pistes à envisager pour un droit plus efficace? Et s'il s'agissait simplement d'admettre que l'arrêté de protection de biotope puisse contenir des mesures générales et absolues⁴⁴, de reconnaître et consacrer par une réforme des textes la nature de mesure de gestion à l'outil. En d'autres termes d'entériner la pratique pour répondre à un besoin manifeste.

B – Un outil local de gestion des espaces naturels: officialiser et décentraliser la pratique de l'arrêté de protection de biotope

L'État, lui-même, ne saurait nier qu'il a dans les faits déjà admis que l'arrêté de protection de biotope puisse revêtir le caractère d'un outil de gestion des espaces naturels. Sans revenir sur ce qui a été précédemment dénoncé, nous nous contenterons ici pour illustrer notre propos, de relever l'édition d'un étonnant «arrêté de biotope» du 30 mai 2005, émanant du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et de la Ruralité⁴⁵. Il porte «*création d'une zone de protection de biotope en vue du déclassement partiel de la réserve naturelle de la Baie de la Canche*». L'État entend donc par cette décision substituer un arrêté de protection de biotope à une réserve naturelle. Cet arrêté est actuellement soumis à l'appréciation du juge administratif, auquel il appartient de se prononcer sur la possibilité pour un arrêté de protection de biotope de légalement remplir cette fonction. Précisons que la plupart des interdictions prévues par cet arrêté paraissent irrégulières en ce qu'elles visent des atteintes aux espèces et non aux milieux. Son article 6 dispose que «*Les plans locaux d'urbanisme seront compatibles avec la protection instaurée par le présent arrêté*», alors même que les arrêtés de biotope ne sont pas des servitudes d'utilité publique qui doivent être annexées aux plans locaux d'urbanisme⁴⁶. Aucune disposition du code de l'urbanisme ne prévoit cette obligation de compatibilité, que le ministre ne peut donc créer comme telle, dans la mesure où une telle contrainte relève du domaine de la loi. Une petite réforme consisterait tout au plus à prévoir au moins l'intégration obligatoire des périmètres définis par des arrêtés de protection de biotope dans les plans locaux d'urbanisme. Mais elle ne serait pas suffisante pour régler les difficultés inhérentes à un outil dont on refuse d'acter juridiquement l'évolution.

⁴⁴ TA Melun, 21 juin 2002, Joineau et autres c/ Préfet de Seine et Marne, req. n° 993612/4 [...] ; comm. Olivier Cizel, DE n° 102, oct. 2002, p. 235-238.

⁴⁵ Publié au Journal officiel du 2 juin 2005.

⁴⁶ Articles L. 126-1 et R. 126-1 du Code de l'urbanisme.

Alors, au regard du développement de l'instrument, pourquoi ne pas enfin simplement reconnaître aux arrêtés de biotope le caractère d'outils de gestion de l'espace naturel et consacrer un état de fait en droit? Cela permettrait, non seulement de répondre à une demande croissante des élus et des associations de protection de la nature et de l'environnement qui y trouvent un moyen rapide et approprié pour préserver des espaces naturels sensibles de proximité, mais aussi, de donner davantage d'efficacité et de sens à la pratique actuelle. Aujourd'hui, l'instrument ne comporte pas de moyens spécifiques de suivi et de gestion des milieux. Les délégations de compétences ne sont possibles que si elles sont prévues par un texte et uniquement en faveur des agents visés par le texte. Dans le cadre des arrêtés de biotope, aucune disposition n'est prévue. Le préfet ne peut même pas déléguer ses pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des biotopes à un maire ou un comité de gestion, pas même pour autoriser des travaux d'entretien ou d'exploitation.

L'alternative, n'est-elle pas de créer de nouveaux moyens significatifs dans le domaine des espaces protégés au profit des collectivités territoriales? «Si, devant l'émergence des pouvoirs territoriaux, reconnue par le mouvement de la décentralisation, il est essentiel que l'État, garant en dernier ressort du patrimoine naturel, conserve la volonté et le moyen de faire [...], il doit, dans le même temps, associer aux informations, aux décisions et aux risques les acteurs locaux; ceux-ci doivent se sentir et se comporter comme les premiers responsables de la protection du bien commun.»⁴⁷ Les techniques utilisées peuvent être diverses, et au-delà des textes, le processus actuel de décentralisation permet d'inventer des moyens nouveaux permettant d'assurer la pérennité de notre patrimoine naturel national avec l'accord de tous, et d'abord des collectivités concernées. Seule la loi n° 2002-276 du 22 février 2002 relative à la démocratie de proximité a vraiment innové en la matière. Cette dernière, adoptée en commission mixte paritaire au Parlement, prévoit de nouveaux transferts de compétences dans le domaine de l'environnement vers les collectivités, notamment les conseils régionaux. Ceux-ci se voient octroyer la possibilité de créer et de gérer des réserves naturelles⁴⁸. Une telle réforme constitue donc une avancée en termes de décentralisation et la mise en place de nouveaux moyens juridiques dans le domaine de la préservation de l'environnement permet, sans aucun doute, d'intégrer au mieux la problématique d'une meilleure participation locale.

Pourquoi s'arrêter là? Quelle est la bonne échelle de gestion et de compétence pour les milieux visés par un arrêté de protection de biotope? Rien ne nous empêche aujourd'hui d'imaginer la décentralisation des procédures d'arrêtés de protection de biotope et le transfert de cette compétence aux communes au même titre que les compétences transférées en 1983 en matière d'aménagement du territoire. L'aménagement n'est-il pas aussi la protection des espaces natu-

⁴⁷ Groupe de réflexion sur les parcs nationaux, présidé par M. Edgard Pisani, «Pour la définition, la protection et la gestion d'un réseau d'espaces naturels», Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'environnement et de la qualité de la vie, 15 avril 1983, p. 3.

⁴⁸ Voir «La régionalisation des réserves naturelles, nouvelle étape dans la décentralisation de la protection de la nature», par Michel Durousseau, dans le présent ouvrage, p. 135.

rels? Sans perdre totalement leur fonction première, les arrêtés de biotope deviendraient des outils reconnus de gestion de l'espace semblables à des réserves naturelles de niveau communal. Une telle réforme serait de nature à lever l'opposition de communes qui acceptent souvent difficilement d'assumer vis-à-vis de leurs citoyens une mesure qu'elles n'ont pas prise. Elle permettrait dans une certaine mesure aux maires de reprendre à leur compte de nombreux arrêtés de protection de biotope existants, pour assurer l'effectivité des mesures édictées et assumer les mesures de gestion nécessaires pour la conservation de l'écosystème visé. Dès lors et plutôt que de se contenter d'annexer les arrêtés de protection de biotope aux plans locaux d'urbanisme, pourquoi ne pas donner aux communes la compétence de créer et de gérer des «réserves communales⁴⁹ de biotopes» qui combinerait les modèles réserves naturelles/sites classés/arrêtés de protection de biotope, garantissant un droit à l'indemnisation des servitudes, si celles-ci entraînent un préjudice direct, matériel et certain lié à une modification de l'utilisation antérieure des lieux pour les propriétaires qui se sont opposés à sa mise en œuvre. La procédure de mise en œuvre pourrait notamment prévoir une enquête publique, développer la notification, associer les propriétaires, les utilisateurs, les associations de protection de la nature et l'ensemble de la population. Elle présenterait l'avantage d'informer et d'associer le plus grand nombre aux enjeux de la mise en œuvre de cette protection et certainement d'en garantir l'efficacité.

Nous n'irons pas, aujourd'hui, au-delà de l'énonciation de cette possibilité. À charge pour les autorités compétentes de s'approprier cette idée et de la développer.

Conclusion

Comme l'indique la maxime napoléonienne⁵⁰ selon laquelle «*on peut gouverner de loin mais on n'administre bien que de près*», la décentralisation ou territorialisation de l'action suppose la capacité de l'État à définir ce qui est véritablement d'essence nationale. La multiplicité des outils de gestion et de protection des espaces naturels dans laquelle s'intègre les arrêtés de biotope ne peut s'épargner aujourd'hui une réflexion de clarification des compétences entre les collectivités locales et l'État pour rendre l'action administrative plus efficace et plus proche des citoyens, nécessité que la pratique même des arrêtés de biotope depuis 29 ans ne semble pas contredire.

N'ayons donc plus peur de la «juridiction de l'écologie»⁵¹, l'enjeu est ici trop important pour être encore négligé plus longtemps. Il est temps, aujourd'hui, de donner notamment à l'arrêté de protection du biotope de quoi faire ses preuves en matière de préservation de la biodiversité.

⁴⁹ Et intercommunales.

⁵⁰ Napoléon III renforcera le rôle des préfets, acteurs de son grand programme d'infrastructures et d'aménagement du territoire, et préfigurera la déconcentration des décisions administratives «considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près...» (Décret du 25 mars 1852).

⁵¹ Vocabulaire emprunté à F. Ost, *La nature hors la loi*, La découverte/Poche, 2003

De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée...

Et si: « *des innovations plus radicales sont envisageables. Les progrès du droit communautaire voire du droit constitutionnel, les exemples étrangers, les modèles qui peuvent être trouvés dans d'autres branches du droit constituent autant de sources d'espoir ou d'inspiration. Divers concepts juridiques, inexistant en droit français ou pas utilisés dans le domaine de la protection de la nature, pourraient ainsi être mobilisés. Souvent, il est vrai, ils ont donné lieu à d'abondantes discussions qui empêchent de les qualifier d'idées neuves. Mais ce n'est pas parce qu'une idée a donné lieu à des publications et a même engendré quelques spécialistes patentés qu'elle ne mérite pas d'être utilisée ou, au moins, expérimentée, surtout lorsque les solutions les plus classiques ont atteint les limites de leur efficacité* »⁵², espérons que c'est le sort qui sera réservé aux écrits qui consacrent le 30^e anniversaire de la loi du 10 juillet 1976 regroupés dans cet ouvrage.

⁵² Voir P. Hubert, « Le droit de la protection de la nature en France: ses techniques juridiques et ses limites », dans Pour la Biodiversité – Manifeste pour une politique rénovée du patrimoine naturel, Éditions A. Venir, 2005, p. 89-110.





Les prérogatives confiées aux associations: 30 ans d'hésitations?

XAVIER BRAUD

Maître de conférences à l'Université de Rouen

En instituant un agrément administratif au bénéfice des associations de protection de la nature, le législateur de 1976 ouvrait la voie à un intéressant dispositif permettant d'octroyer des prérogatives spécifiques à un nombre restreint d'associations en raison de leur représentativité. Ce régime de l'agrément présentait l'énorme avantage de constituer un cadre stable pouvant aisément intégrer des évolutions successives afin de renforcer progressivement le rôle de ces associations de premier rang. Il y eut en effet quelques évolutions, les prérogatives initiales ont été complétées par d'autres, certes précieuses, mais néanmoins toujours modestes.

Ainsi, furent introduites en 1994¹ et en 1996 la consultation obligatoire sur demande lors de l'élaboration des principaux documents d'urbanisme et plans de déplacements urbains². L'introduction de cette consultation ne change pas grand chose à la pratique: une association pouvait toujours auparavant faire part de son point de vue à l'autorité administrative sur un projet de document d'urbanisme, laquelle reste entièrement libre de n'en tenir aucun compte. La portée effective de cette prérogative est donc limitée à deux aspects: le droit d'accès au projet (s'agissant d'un document préparatoire), et l'éventuel vice de procédure en cas de refus de consulter³.

¹ Art. 19 de la loi dite Bosson du 9 février 1994, codifié à l'art. L.121-8 C. urb. devenu l'art. L.121-5 après la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

² Art. 28-2 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs dans sa rédaction issue de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air.

³ TA Nantes 22 août 2002, Fédération La Sauvegarde de l'Anjou, Env., novembre 2002, p. 12, à propos du PDU d'Angers.

Ce fut également, en 1995⁴, l'accès privilégié des associations agréées aux dossiers d'enquête publique, malgré leur caractère de document préparatoire (L. 123-8 C. env.). La mise en œuvre de cette prérogative pose d'ailleurs une sérieuse difficulté : il est aisément pour l'autorité administrative de retarder la communication du document, au moins postérieurement à la clôture de l'enquête, de sorte que la communication perd alors l'essentiel de son intérêt.

Ce fut encore, par la même loi « Barnier » de 1995, l'introduction de la possibilité de saisir la Commission nationale du débat public (L. 121-8 C. env.). Mais cette prérogative ne constitue pas un droit à l'organisation d'un débat public, la Commission appréciant librement s'il y a lieu ou non d'organiser un tel débat après avoir été saisie par une association (L. 121-9).

Certaines de ces prérogatives, bien qu'apparemment redoutables, sont en réalité totalement inutiles car redondantes : ainsi de l'obligation formalisée dès 1979 (L. 581-32 C. env.), pour le maire saisi par une association agréée, de mettre en demeure l'afficheur de mettre ses publicités en conformité, puisque l'art. L. 581-27 institue, dans tous les cas, une compétence liée.

Ce sont peut-être finalement les prérogatives les moins utilisées et apparemment les plus modestes qui recèlent les plus importants potentiels pour les associations, comme la possibilité de saisir l'Agence française de sécurité sanitaire et environnementale (L. 1335-3-3 C. santé publique).

La modestie, et donc le caractère décevant de ces prérogatives nouvelles, justifie que l'on se concentre pour ce bilan sur trois aspects déjà présents dans la loi du 10 juillet 1976 : les conditions de délivrance de l'agrément, la participation aux organismes publics concernant l'environnement et l'accès à la justice.

I – Les conditions de délivrance de l'agrément : l'abandon de toute exigence de représentativité

Les associations les plus représentatives pouvaient espérer devenir de véritables contre-pouvoirs, à l'image de leurs homologues anglo-saxonnes, mais par des voies différentes de ces dernières. Force est de constater qu'il n'en a pas été ainsi. C'est en premier lieu l'indifférence de l'opinion publique à l'égard de la crise écologique et l'incapacité des associations à se structurer et se faire entendre qui en sont la cause. Mais le législateur et l'administration ont hésité à utiliser le dispositif de l'agrément pour contribuer à construire les indispensables contre-pouvoirs dont la démocratie ne saurait se passer. L'agrément a plutôt joué le rôle de faire-valoir des associations auxiliaires d'un service public de protection de l'environnement inefficace, car refusant de heurter le moindre lobby.

Vouloir identifier dans cette masse hétéroclite d'associations se qualifiant de protection de l'environnement, celles d'entre elles qui sont les plus représentatives présente une grande difficulté. Aucun système d'élection n'est sérieusement concevable et le nombre d'adhérents est un cri-

⁴ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO 3 fev., p. 1840.

tère qui n'a aucun sens, tant il est facile pour certaines (associations prestataires de services d'animation et d'éducation), et hors d'atteinte pour d'autres (associations contestataires), de faire adhérer massivement.

La loi de 1976 était manifestement insuffisante dans la détermination des critères d'accès à l'agrément, alors que la réforme de 1995 n'a pas vraiment été traduite dans la pratique administrative de l'agrément.

A – L'omission initiale du législateur de 1976

L'administration a immédiatement renoncé à toute logique sélective. Il faut dire que le législateur de 1976 n'avait pas été suffisamment explicite. Même s'il est de l'essence même de l'agrément d'opérer une sélection des associations les plus représentatives, les critères fixés dans les dispositions législatives initiales étaient excessivement souples. Le seul véritablement, mais modestement, contraignant était celui de la durée d'existence.

Les débats parlementaires, relativement brefs, n'avaient d'ailleurs pas véritablement abordé la question de la sélectivité de l'agrément et de la représentativité des associations agréées. Les seuls points évoqués au cours de ces débats concernaient le respect de « l'esprit » de la loi de 1901, la volonté d'écartier les associations défendant des intérêts particuliers, et surtout la recherche de critères « objectifs » de nature à éviter les agréments ou refus d'agréments « politiques »⁵.

On ne peut guère s'étonner dans ces conditions que l'agrément ait été délivré de façon extrêmement large par l'administration, à des offices de tourisme, des associations sportives, toutes les fédérations départementales de chasseurs et même des associations d'élus⁶. Citons également le Lions Club international, l'Union féminine civique et sociale, l'Union fédérale des consommateurs, les scouts unitaires de France, sans oublier l'amicale des Honneurs Laurent Perrier de la Chasse. La poignée de refus « politiques » d'agrément, qui a presque toujours donné lieu à des annulations contentieuses⁷ et souvent retenu l'attention des commentateurs, n'est en rien représentative de la pratique administrative en la matière.

Très vite, cet agrément dévalorisé n'a plus guère intéressé que les associations soucieuses de leur image (parfois à revaloriser), de respectabilité, de notabilité. Pour tenter de mettre fin au crédit frappant ainsi l'agrément, le législateur de 1995 en a modifié le régime.

B – La réforme inappliquée et inachevée de 1995

La loi « Barnier » du 2 février 1995 s'est enfin attachée à réformer le régime de l'agrément. Concernant les conditions d'accès à celui-ci (L. 141-1 C. env.), la modification essentielle a consisté à exiger que les associations se consacrent « principalement » à la protection de l'environnement.

⁵ Débats du Sénat du 18 mai 1976, JO p. 1111.

⁶ Association des maires des communes riveraines de la Marne, JO du 19 janvier 1994.

⁷ TA Rennes 21 décembre 1979, Ass. Bevan E Trebeurden, RJE 1980, p. 237; CE 13 novembre 1981, Min. de l'environnement, AJDA 1982, p. 534; TA Rennes 11 mars 1982, Ass. logonaise pour la défense de l'environnement Rec. p. 475, RJE 1982, p. 187; CE 25 septembre 1995, APROVAM; TA Rennes

ronnement pour pouvoir bénéficier de l'agrément. En outre, elle facilite l'abrogation des agréments, qui restent cependant délivrés pour une durée indéterminée.

Cette réforme n'est curieusement pas allée de soi. Tous les amendements alors déposés (mais non adoptés) allaient dans le sens de l'élargissement (en réalité du maintien) de l'accès à l'agrément, au bénéfice des associations sportives, des associations familiales ou encore de protection du patrimoine. Mieux, le député Pierre Albertini souhaitait même voir des associations ayant manifestement une action attentatoire à l'environnement pouvoir bénéficier de l'agrément. Selon lui, une association gestionnaire de golf « contribue à protéger un site » car le golf est une activité « qui respecte la nature »⁸!

Bien que ces tentatives aient échoué et que la loi a donc restreint les conditions d'accès à l'agrément, elle n'a pas eu d'effet perceptible sur la pratique administrative, qui est alors devenue manifestement illégale. L'agrément restait conçu comme une gratification honorifique et peu coûteuse qui pouvait être largement distribuée. Associations de piégeurs et de fauconniers, de jardiniers (au surplus hostiles au jardinage biologique), d'agriculteurs promouvant l'usage des produits phytosanitaires, étaient agréées postérieurement à la réforme⁹. On peut aussi s'interroger sur le caractère d'association de protection de l'environnement de la Compagnie nationale des commissaires-enquêteurs (30 décembre 1996) ou de l'Association de défense des victimes de troubles de voisinage (13 mars 1997). Pour un rare exemple de refus, on mentionnera le cas de l'Association française des propriétaires, éleveurs, chasseurs et utilisateurs de chiens d'arrêt¹⁰.

Les annulations par le juge administratif des agréments des associations « Le jardin du Cheminot » et « Forum pour une Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement » pour non-respect de la condition du caractère principal de l'action de protection de l'environnement¹¹, ne semblent pas avoir conduit l'administration à faire évoluer fondamentalement sa pratique.

L'autre aspect de la réforme de 1995, tendant à faciliter l'abrogation des agréments a, lui aussi, produit l'effet d'un coup d'épée dans l'eau. L'administration ne s'est pas précipitée pour faire le tri dans les associations agréées antérieurement à 1995 qui, soit ne répondaient pas à la nouvelle condition d'activité principale, soit tout simplement, n'avaient plus aucune activité et avaient purement et simplement disparu.

Un arrêt, largement publié et commenté, de la Cour administrative d'appel de Nantes, du 30 décembre 2003¹², aurait pourtant dû lever les inhibitions administratives. Une association agréée avait demandé au préfet d'abroger l'agrément, déjà ancien, de la fédération départementale

15 mars 2001, Ass. Agir pour Combrit Ste marine, RJE 2001, p. 417. A contrario: TA Bordeaux 23 février 2006, Ass. Tchernoblaye, AJDA 1er mai 2006, p. 885, note Cans.

8 Débats à l'Assemblée Nationale du 6 décembre 1994, p. 8339.

9 Respectivement JO du 13 mai 2003, p. 8209, agrément du 30 mars 1995, JO du 28 novembre 2001, p. 18927 et 28 février 2003, p. 3565.

10 Arrêté de refus d'agrément du 24 novembre 1997, JO 18 dec. 1997, p. 18308.

11 TA Paris 22 mai 2003, FNE, Dr. Env. n° 114 p. 247 et TA Paris 16 décembre 2004, Environnement 56 et Manche Nature, Dr. Env. avril 2005, n° 127, p. II.

12 CAA Nantes 30 décembre 2003, AJDA 15 mars 2004, p. 551 note Cans; RJE 2004/3 p. 281, note Busson; Env. mai 2004, p. 16, note Benoit; Rev. dr. Rur, juin 2004, p. 411.

SFDE, le 12 octobre 2006 – Les outils spéciaux pour la protection de la nature

tale des chasseurs de la Manche. Pour annuler le refus préfectoral, la Cour confirme que les associations agréées avant 1995 doivent répondre aux nouvelles conditions, faute de quoi elles encourrent l'abrogation de leur agrément. La Cour relève en outre le caractère accessoire des actions de la fédération en faveur de la protection de l'environnement.

Dès lors, il ne faisait guère de doute que l'ensemble des agréments des fédérations départementales de chasseurs, ainsi d'ailleurs que de beaucoup d'autres associations, devaient être abrogés. Or cet arrêt n'entraîna aucune réaction de la part du ministère de l'Écologie. Au contraire, le législateur se laissa aller à adopter, au sein de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, un amendement de circonstance, proposé par le sénateur Ladislas Poniatowski, président du groupe chasse de cette assemblée, consistant à ajouter les mots « *et de la gestion de la faune sauvage* » à l'article L. 141-1 C. env.¹³.

Par ailleurs, le décret annoncé depuis plusieurs années, visant à instituer un agrément délivré pour une durée limitée à 5 ans, mais renouvelable, semble durablement abandonné. S'il avait été édicté, ce décret aurait au moins eu le mérite de pallier partiellement à l'inertie administrative : les associations n'exerçant plus d'activité perdraient automatiquement leur agrément. En outre, le réexamen de l'agrément des associations ne répondant plus aux conditions aurait peut-être plus facilement pu aboutir à des refus.

II – La participation aux organismes publics : reconnaissance de contre-pouvoirs ou contribution forcée à la légitimation des décisions publiques?

En 30 ans, le nombre d'organismes publics ouverts aux représentants d'associations a considérablement augmenté. Ce n'est pas pour autant que le principe de participation s'est renforcé dans ce cadre au bénéfice des associations agréées. Les associations agréées ne sont pas seulement minoritaires dans ces organismes, elles sont surtout marginalisées par divers procédés. Plus grave encore, les associations sont considérées comme incapables de choisir elles-mêmes leurs représentants au sein de ces organismes.

A – Des représentants d'associations marginalisés dans ces organismes

Contrairement à l'incantation de l'art. L. 141-2 C. env., les organismes publics sont plus volontiers ouverts aux associations les plus diverses qu'aux seules associations agréées. En outre, les représentants d'associations se retrouvent dans l'incapacité de peser sur les débats.

1. Le refus de réservrer les sièges associatifs aux associations agréées

Tout d'abord, lorsqu'un nouvel organisme public concernant l'environnement est créé, le législateur ou le pouvoir réglementaire ne prévoient pas systématiquement, loin s'en faut,

¹³ Art. 148 de la loi du 23 février 2005 modifiant l'art. L.141-1 C. Env. Une première tentative dans le cadre de la loi chasse du 13 juillet 2000 avait échoué malgré l'adoption d'un amendement plus explicite encore sur proposition de la sénatrice Heinis, JO déb. Sénat, séance du 24 mai 2000 p. 3090.

que les représentants d'associations soient issus d'associations agréées. Michel Prieur recense même plus d'organismes incluant des représentants d'associations de protection de l'environnement sans exigence d'agrément que d'organismes comportant des représentants d'associations nécessairement agréées¹⁴. Et l'on trouve dans la première catégorie nombre d'organismes particulièrement importants comme le conseil d'administration du Conservatoire du littoral (R. 322-17 C. env.) ou le Conseil supérieur des installations classées (décret du 29 décembre 1976).

Le législateur n'a d'ailleurs nullement tendance à réduire la première catégorie au bénéfice de la seconde. La création de nouveaux organismes ne prévoit pas nécessairement la représentation des associations agréées. Tel fut le cas des comités de pilotage Natura 2000 (R. 414-10 C. env.). La réforme d'organismes existants ne semble pas non plus constituer l'occasion de réserver la participation aux associations agréées. Ainsi la loi du 14 avril 2006, bien que modifiant la composition des conseils d'administration des parcs nationaux (au bénéfice des élus locaux), prévoit la simple mention de représentants «des associations de protection de l'environnement» (L. 331-8 C. env.)

Il est même arrivé, à propos des commissions départementales d'orientation de l'agriculture, bien que le législateur ait, pour une fois, précisé la qualité d'association agréée, que le pouvoir réglementaire, indiquant la composition détaillée de ces organismes, n'évoque plus que de simples associations de protection de la nature ou d'organismes gestionnaires de milieux¹⁵.

2. Les autres procédés de marginalisation

Dans tous les organismes publics concernant l'environnement, les représentants d'associations agréées sont ultra-minoritaires, avec un ou deux sièges parmi une vingtaine de personnes ou plus. Cela n'est pas choquant en soi et de ce point de vue, toutes les catégories de représentants sont (plus ou moins) logées à la même enseigne. Ce qui l'est plus, c'est que, parmi ces organismes «concernant» l'environnement, ceux ayant pour finalité la protection de l'environnement, même lorsque leur compétence est limitée à la simple émission d'avis, soient très majoritairement composés de représentants d'intérêts aménageurs et non pas protecteurs. La composition de la commission départementale des sites, devenue commission départementale de la nature, des paysages et des sites, est à cet égard édifiante (R. 341-18 C. env.), et la contrariété entre son intitulé et ses missions, d'une part, et sa composition, d'autre part, particulièrement choquante.

Dans la plupart des organismes consultatifs, le résultat du vote ne dépend guère de l'éventuel débat, des arguments et idées échangés, mais bien plus d'un simple comptage mécanique des intérêts en présence, aisément prévisible avant même la tenue de la réunion.

Pour cette raison, la participation des associations dans ces organismes publics est souvent assez vaine. Être minoritaire parmi des gens partageant les mêmes préoccupations de pro-

¹⁴ Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 2004, p. 128 et s.

¹⁵ CE 28 février 2001, Ass. France-Nature-Environnement, RJE 2001/4, p. 651.

tection de l'environnement peut donner lieu à des débats riches et constructifs, et permettre, à l'occasion, de convaincre ou d'être convaincu. Être marginal dans un environnement hostile ne donne jamais ce genre d'occasions. Ces organismes constituent au mieux des tribunes (dont l'écho est cependant assez limité), au pire des lieux de pugilat (les commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage en constituent l'exemple caricatural). Dans tous les cas, elles permettent, il est vrai, un accès à l'information, qui seul justifie l'attachement des associations à cette forme de participation.

L'exclusion indirecte des associations des organismes publics au sein desquels elles siègent, est parfois permise par le jeu des délégations. Elles n'en sont certes pas les seules victimes. On sait que les délégations « consenties » par les conseils d'administration des établissements publics (Conservatoire du littoral, ADEME, Agences de l'eau...), avec faculté de subdélégations en cascade sont massives et en pratique, les compétences effectives de ces conseils sont très limitées. Mais la délégation n'est pas propre à ces organismes.

Même si elle est assez rare, elle est parfois prévue pour les organismes consultatifs. Ainsi en est-il du Conseil national de la protection de la nature, qui peut déléguer sans limite à son comité permanent le soin d'émettre les avis, lequel comité permanent peut à son tour subdéléguer à l'un de ses membres l'émission des avis (R. 133-17 C. env.). Ainsi un acte aussi sensible que l'arrêté ministériel autorisant la destruction de loups, qui doit être précédé de l'avis du CNPN, peut-il être régulièrement pris après l'avis d'un seul de ses membres, en qualité de vice-président délégataire¹⁶.

De façon analogue, alors que les associations agréées sont représentées au sein de la Commission nationale du débat public (L. 121-3-7° C. env.), elles perdent toute garantie de représentation dans les commissions particulières qui conduisent effectivement les débats publics (L. 121-9-I C. env.). Mais il est vrai que, contrairement aux autres organismes publics, la présence des associations au sein même de la Commission n'est pas essentielle, dans la mesure où l'instance se contente de l'organisation neutre du débat. Dans les autres organismes publics, la plupart des membres sont engagés et représentent des intérêts bien déterminés. Ce n'est pas le cas dans les commissions du débat public.

Par nature, les organismes à la composition pléthorique connaissent nécessairement une absence de débat ou une certaine inefficacité de ceux-ci. En pratique, ils sont transférés dans des groupes de travail spécialisés difficilement accessibles aux associations. Lorsque ces groupes leur sont ouverts, les associations n'ont pas forcément les moyens d'identifier ceux d'entre eux où les vrais enjeux seront abordés, et ne peuvent en tout état de cause multiplier leurs représentations. Le problème se pose pour les nombreux comités de pilotage Natura 2000 (alors qu'au surplus une simple association départementale est potentiellement sollicitée pour plus d'une dizaine de sites), ou encore des comités de bassins.

Quel que soit le mérite du modeste et pourtant laborieux processus de simplification des commissions administratives lancé par l'ordonnance du 1er juillet 2004, subsiste encore un

¹⁶ CE 10 juin 2005, ASPAS, n° 280890. En l'espèce, l'avis est vicié faute de délégation, mais le Conseil d'État prend soin de souligner que cette délégation était possible.

grand nombre d'organismes publics d'intérêt mineur, dont l'influence sur les décisions administratives et les politiques publiques est quasiment indéetectable. On ne s'étonnera finalement pas que les portes de ces organismes soient plus largement ouvertes aux associations. Nombre d'entre eux n'ont d'ailleurs aucune existence légale ou réglementaire, aucune compétence juridique, et ne sont que le fruit d'une volonté spontanée de «concertation» aux allures de campagnes de communication de la part de collectivités publiques diverses.

B – Des représentants d'associations discrétionnairement choisis par l'administration

Pour les associations d'environnement, contrairement aux représentants d'autres organismes (associations d'élus notamment), le choix des représentants s'effectue presque toujours discrétionnairement par l'administration.

Pour reprendre l'exemple du Conservatoire du littoral, les députés et sénateurs sont désignés par leur assemblée (R. 322-17-I-13° C. env.), les représentants du personnel élus par les agents de l'établissement, alors que les représentants d'associations sont nommés par le ministre, sans aucune précision d'une quelconque proposition par les associations. La distinction est flagrante pour les nominations à la Commission nationale du débat public (L. 121-3 C. env.). Douze membres sont désignés ou présentés par leurs organismes d'origine (y compris associations d'élus), seuls les représentants d'associations (environnement et consommateurs) et les deux personnes qualifiées sont choisis par l'administration.

Il s'agit donc d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration qui décide seule de la représentativité et de l'opportunité de nommer telle ou telle association. Le Tribunal administratif de Marseille est explicite sur la question, à propos de nomination à la commission départementale consultative du plan d'élimination des déchets : «les dispositions [...] n'imposent pas au préfet [...] de demander au secteur associatif de choisir lui-même ses représentants [...] il appartenait au préfet d'arrêter son choix en retenant [...] celles des associations lui paraissant le mieux à même de siéger au sein de la commission»¹⁷.

C'est donc l'administration qui décide de nommer les bonnes associations et d'écartier les mauvaises. Qu'elles soient agréées ou non, les associations sont donc des mineurs incapables, privés du soin de désigner leurs représentants. Elles sont ainsi traitées de façon discriminatoire et vexatoire par rapport à l'ensemble des autres organismes désignant des représentants dans les organismes publics.

A contrario, les dispositions réglementaires relatives aux commissions départementales des sites avaient longtemps prévu que les représentants d'associations étaient désignés par les préfets «sur la proposition des associations agréées de protection de l'environnement». Cette précision, sans forcément ôter le pouvoir discrétionnaire, impliquait au minimum la consultation préalable de l'ensemble des associations agréées. Ce qui était sans doute déjà trop contraignant pour l'administration. En effet, peu de temps après qu'un arrêté préfectoral fixant la composi-

¹⁷ TA Marseille 21 novembre 1996, Union pour l'écologie n° 93-5796.

tion d'une commission départementale des sites fut annulé¹⁸ pour absence de cette consultation préalable, le texte réglementaire fut modifié pour supprimer cette précision¹⁹.

Ce refus de confier aux associations la maîtrise du choix de leurs représentants semble justifié par une méfiance spécifique à l'égard des associations de protection de l'environnement, que l'on ne retrouve pas dans d'autres domaines. Ainsi, au sein des conseils d'administration des centres hospitaliers, sont nommés deux représentants d'associations agréées d'usagers par le directeur de l'agence régionale d'hospitalisation, mais sur proposition des associations agréées²⁰.

Plus le nombre d'associations agréées est important, plus l'autorité administrative dispose d'une grande liberté pour nommer des représentants acceptables pour elle ou à tout le moins pour éviter les représentants qu'elle considère comme excessivement contestataires. On ne peut donc s'empêcher de faire le lien entre le laxisme qui caractérise la délivrance de l'agrément par les préfets et l'accroissement du pouvoir discrétionnaire de ces mêmes préfets en matière de nomination, qui résulte directement de cette pratique généreuse. La situation est encore plus ouverte pour l'administration lorsque la qualité d'association agréée n'est pas exigée.

Il est même possible pour l'administration, non seulement de choisir son association, mais encore de participer au choix de l'individu représentant les associations. Ainsi, lorsqu'une association est choisie par l'administration et sollicitée pour présenter un candidat et que le nom du candidat ne lui convient pas, elle peut l'éviter en se retournant *in extremis* vers une autre association qui fournira un représentant plus présentable à ses yeux²¹.

Bien que les associations «contre-pouvoirs» ne risquent en aucun cas d'emporter la majorité dans ces organismes, il arrive pourtant qu'elles soient remplacées par des associations plus consensuelles, insusceptibles d'apporter une contribution discordante aux débats. Cela est très facile grâce au pouvoir discrétionnaire que l'on vient d'évoquer.

Ces associations consensuelles sont notamment celles qui sont grassement subventionnées (par les conseils généraux en particulier), et présentent donc un excellent niveau d'auto-censure spontanée. Elles peuvent également être des associations notabilisées s'interdisant tout excès non seulement d'activisme, mais aussi simplement d'activité. Le domaine de la protection du cadre de vie, des paysages, des vieilles demeures en compte un certain nombre. La nomination constitue ainsi, après l'agrément, une autre forme de cadeau délivré à peu de frais à ces associations. Siéger est pour elles un honneur qui se suffit à lui-même. Cette substitution d'associations permet aussi parfois, il est vrai, de terminer les séances à des heures plus raisonnables, ce qui n'est peut-être pas totalement sans intérêt pour les commissions à ordre du jour surchargé.

¹⁸ TA Caen 21 juillet 1998, Ass. Manche-Nature, RJE 1999/1 p. 169.

¹⁹ Décret n° 98-865 du 23 septembre 1998 fixant les missions, la composition et le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages, JO 27 sept., p. 14749.

²⁰ Art. L. 6143-1 du Code de la santé publique.

²¹ TA Paris 27 avril 2007, France-Nature-Environnement, n° 0420344/7-2.

III – L'accès à la justice: des prérogatives importantes, contestées bien que sous-utilisées

C'est incontestablement en matière d'accès à la justice que le législateur de 1976 a permis les plus grandes innovations. Initialement limités au juge judiciaire, les effets de l'agrément ont été étendus au juge administratif en 1995.

A – Un accès au juge judiciaire très privilégié, peu utilisé et donc peu contesté

Les prérogatives apportées par la loi de 1976 concernent initialement exclusivement le contentieux judiciaire. Il est frappant de constater que les associations les négligent largement. Le juge judiciaire opère pourtant une interprétation extensive des effets de l'agrément en matière d'accès au prétoire.

Celui-ci leur permet d'abord de se constituer partie civile pour demander réparation d'un préjudice moral indirect découlant de la commission d'une infraction pénale environnementale. Autrement dit, toute atteinte à l'objet statutaire de l'association est réparable, y compris par des obligations de remise en état des lieux prononcées à titre de réparation civile, le cas échéant sous astreinte civile²². La réparation du préjudice écologique est donc possible par ce biais, même si elle est difficile à obtenir et encore plus à exécuter.

Si la constitution de partie civile suiviste derrière le Parquet est quelque peu pratiquée par les associations agréées (encore faut-il qu'elles soient informées de l'existence de ces poursuites), au moins dans certains domaines (destructions isolées d'espèces protégées par des chasseurs), elle présente assez peu d'intérêt. La réparation se fait quasi-exclusivement par l'octroi de dommages-intérêts au demeurant fréquemment symboliques (sauf en matière de pollutions marines par le fait de dégazages de navires). Cette intervention au procès n'en change que très rarement l'issue et n'apporte donc aux associations que de maigres financements légitimement acquis auprès des délinquants environnementaux.

Ce qu'il faut surtout souligner, et qui ne découle qu'implicitement de la lecture de l'art. L. 142-2 C. env., c'est que les associations agréées peuvent également déclencher l'action publique, soit en saisissant le juge d'instruction, soit plus simplement en utilisant la procédure de la citation directe. C'est là que le privilège accordé aux associations agréées revêt un potentiel considérable. Il permet notamment de stigmatiser la délinquance environnementale publique, puisque les parquets hésitent à poursuivre des élus ou des personnes publiques en la matière.

Le juge judiciaire a également admis que l'agrément permettait de saisir le juge des référés civils, ce qui était fermement contesté par les défendeurs²³. L'intérêt du recours à une telle procédure est qu'elle permet d'éviter la réalisation du dommage écologique à travers la possibilité de prévenir un dommage imminent (art. 809 C. proc. civ.) et que le juge civil bénéficie des pouvoirs les plus étendus.

²² Voir par ex. CA Caen 26 mai 2003, Herbin, confirmé par Cass. crim. 7 septembre 2004, RSC avril 2005, p. 312; Droit pénal, décembre 2004, p. 18.

²³ Voir notamment CA Caen 1^{er} février 2000, Ass. Greenpeace France, RSC 2000 p. 835; Dr. Env. n° 81, p. 3.

SFDE, le 12 octobre 2006 – Les outils spéciaux pour la protection de la nature

L'engagement de la responsabilité civile en dehors de toute action pénale est également admis malgré le terme de «partie civile» figurant à l'article L. 142-2 C. env, qui fait plutôt référence au procès pénal. Cette action fort peu utilisée par les associations facilite pourtant grandement la réparation intégrale du préjudice auquel le juge civil est particulièrement attentif, notamment par la remise en état des lieux.

La sous-utilisation de ces procédures par les associations conduit à une faible contestation de ces prérogatives pourtant considérables. On citera toutefois la proposition du député Pierre Albertini, restée sans suite, consistant à réserver la possibilité de déclencher l'action publique aux seules associations reconnues d'utilité publique²⁴.

On constate donc que ce texte a connu une grande stabilité, puisqu'il n'a été retouché qu'une fois en 1995, et dans un sens favorable aux associations, pour réparer quelques oubliés dans les législations concernées par l'habilitation législative.

B – Un accès au juge administratif à peine amélioré, utilisé et donc contesté

Jusqu'en 1995, l'agrément ne produisait aucun effet devant le juge administratif. Les difficultés d'accès au juge administratif (recevabilité) étaient relativement circonscrites et ponctuelles, l'intervention du législateur en la matière n'était pas aussi nécessaire.

La loi Barnier vint toutefois utilement faire échec à un obstacle créé par la fameuse jurisprudence URDEN Franche-Comté²⁵ du Conseil d'État. L'exigence d'un intérêt direct se traduit notamment par la nécessité d'une certaine adéquation géographique entre le ressort de l'association requérante et la portée de la décision contestée. Autrement dit, les associations agréées à vaste ressort géographique (régional, voire départemental et *a fortiori* national), voyaient leurs possibilités de recours sensiblement réduites, notamment en matière d'urbanisme.

La nouvelle rédaction du 2^e al. de l'article L. 142-1 C. env., issue de la loi Barnier, institue donc une présomption de recevabilité au regard de leur ressort géographique, pour les associations agréées²⁶.

Cette avancée est restée unique, alors que les tentatives de recul ont été fort nombreuses. Les affirmations péremptoires de certains élus, aussi systématiques qu'infondées sur les recours abusifs, ont ouvert la voie à quelques offensives. On sait que, non seulement les associations agréées ne sont quasiment jamais condamnées pour recours abusif, mais encore que le contentieux associatif reste à un niveau anormalement faible, voire même décroissant, y compris en contentieux de l'urbanisme²⁷. Ce contentieux existe pourtant et les élus locaux peuvent y être occasionnellement confrontés, à l'occasion de recours se terminant souvent par des annulations. D'où la nécessité de réagir.

²⁴ Rapport de M. Pierre Albertini, «L'exercice de l'action civile par les associations», 1999 doc. AN n° 1583.

²⁵ CE 26 juillet 1985, URDEN, AJDA 1985, p. 741.

²⁶ CE 8 février 1999, FAPEN, Rec. p. 20, Dr. env. n° 66, p. 6.

²⁷ Voir les chiffres du rapport Pelletier «Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme», janvier 2005 p. 13 et 16 pour le contentieux administratif de l'urbanisme, p. 17 à 19 pour le contentieux pénal de l'urbanisme, en très nette régression malgré un niveau extrêmement faible.

Des parlementaires ont régulièrement tenté de remettre en cause la facilité d'accès des associations, agréées ou non, au juge administratif. Soumettre le recours au juge administratif à consignation, conditionner la recevabilité du recours à un certain nombre d'adhérents, interdire purement et simplement les recours d'associations non agréées contre les permis de construire sont quelquesunes des propositions formulées devant le Sénat, et souvent adoptées par lui²⁸. Aucune d'entre elles n'a cependant survécu à l'examen par l'Assemblée Nationale. Ces velléités parlementaires influencées par les lobbies de la chasse, de la promotion immobilière ou de l'aménagement local (facilitées par le cumul des mandats) ont donc été peu couronnées de succès, en raison du renforcement du droit au juge, tant par le droit constitutionnel que par la convention européenne des droits de l'homme²⁹ ou, plus récemment, la convention d'Aarhus.

Le législateur n'a cependant pas renoncé à encadrer plus sévèrement l'accès au juge des associations. La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement modifie l'article L. 142-1 C. env. et crée un article L. 600-1-1 au Code de l'urbanisme.

La première modification, qui s'oppose à une jurisprudence souple à l'égard des associations³⁰, interdit à l'agrément de produire effet devant le juge administratif (L. 142-1, 2^e al. C. env.) quant à l'extension de la recevabilité, s'il n'est pas obtenu avant la date du recours, mais seulement pendant l'instance. Cette modification, qui n'est pas incompatible avec les principes du contentieux administratif conduisant à une appréciation de l'intérêt au jour de l'engagement du recours, aura en tout état de cause, un très faible nombre d'applications.

La seconde modification est au contraire très pénalisante, non pas pour les associations de protection de l'environnement agréées ou simplement établies, mais pour les comités de défense et de riverains³¹. Elle exige que, pour être recevable en matière d'urbanisme, l'association ait été déclarée conformément à l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901, et ce avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. La plupart des recours des associations localistes contre des autorisations d'urbanisme sont donc dorénavant voués à l'échec, lesdites associations ne se constituant le plus souvent que tardivement. Et quoi que l'on pense de ces associations, elles avaient au moins le mérite de contribuer à la sanction de l'infraction aux règles d'urbanisme. Le législateur fait le choix de protéger les décisions illégales d'urbanisme, plutôt que d'encourager le respect des lois urbanistiques qu'il adopte en favorisant le contrôle juridictionnel des décisions des autorités décentralisées.

Il serait particulièrement bienvenu de la part du Conseil d'État d'anéantir cette disposition législative indigne d'un État de droit, comme il sut le faire à l'égard de l'article 4 de la loi du

²⁸ Pour plus de précisions sur ces propositions, voir B. Busson, « Le mauvais procès des recours des associations », RJE 2001/1 p. 65.

²⁹ Même si cette dernière est, de par son objet même a priori non invocable par les associations à objet statutaire altruiste, et si la plupart des procès intéressant ces associations se trouvent hors du champ de l'art. 6 § 1er. Sur le premier aspect, voir CEDH, 27 avril 2004, Gorraiz Lizarraga, Europe, octobre 2004, p. 32, particulièrement explicite.

³⁰ CE 25 juin 2003, Cne de Saillagouse, Rec. T. p. 1031.

³¹ La logique de l'agrément ne consiste pas à réduire les prérogatives des associations non agréées mais à accroître celles des associations agréées.

SFDE, le 12 octobre 2006 – Les outils spéciaux pour la protection de la nature

23 mai 1943 qui supprimait toute voie de recours à l'encontre des décisions de concessions de terre, par son célèbre et courageux arrêt Dame Lamotte³². Mais il s'agit là d'un vœu qui fait sans doute preuve d'excès d'optimisme et surtout de naïveté.

³² CE 17 février 1950, Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte, Rec. p. 110, et aux grands arrêts.

REGARDS CROISÉS

30 ANS APRÈS, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ACTEURS DE LA PROTECTION DE LA NATURE?

Loi de 1976 et enjeux de protection de la biodiversité: Quelles contributions? Quel bilan?

FRANÇOIS LETOURNEUX

Président du Comité français pour l'Union Mondiale pour la Nature (UICN)

Chacun s'accorde sur l'importance, le caractère précurseur de la loi de 1976 sur la protection de la nature. Elle s'est construite sur quelques certitudes que l'on pouvait avoir à l'époque, sur quelques références dans d'autres pays, mais surtout sur beaucoup d'intuitions.

- En 1976, la compréhension des mécanismes de la biodiversité n'était pas la nôtre aujourd'hui. Le concept même n'apparaît qu'en 1986 (E. O. Wilson);
- En 1976, on ne parlait pas du changement climatique;
- En 1976, on ne disposait pas d'inventaires convaincants de la faune, de la flore, ni des milieux. Il n'y avait pas, par exemple, eu d'état des lieux écologique à la création des parcs nationaux. Les ZNIEFF n'ont été mises en chantier qu'au début des années quatre-vingt.
- En 1976, il n'y avait ni méthodes ni pratiques d'évaluation.
- En 1976, la justice était peu sollicitée sur ce genre de questions, peu formée. L'arbitrage administratif régnait.
- En 1976, il n'y avait pas d'Europe.

La loi de 1976 est le produit de son époque. Elle témoigne d'un moment dans l'histoire de la conservation.

- Elle ne fait que peu référence à des mécanismes écologiques alors mal connus.
- Elle met en place un appareil d'espaces protégés largement de convenance: on est plus conduit à chercher de la biodiversité dans les espaces que les contingences ont permis de protéger, qu'à créer des espaces protégés là où sont les enjeux de biodiversité les plus forts.

- Elle met en place des mécanismes de protection des espèces adaptés aux espèces spectaculaires et aux menaces visibles, peu efficaces pour les autres, pourtant au moins aussi importants.

Cette œuvre législative n'est pas une originalité française. Partout où des mesures analogues ont été engagées, elles ont fait la preuve de leur efficacité pour retarder ou limiter l'érosion de la biodiversité, mais montré aussi leurs limites.

Interrogeons-nous sur les enjeux d'aujourd'hui, et de demain, en matière de biodiversité, et examinons à cette aune si et jusqu'à quel point la loi de 1976 est pertinente pour y répondre.

1 – Biodiversité et responsabilités de la France

Qu'est-ce que la biodiversité ?

Tentons quelques définitions, en faisant notamment référence à Bernard Chevassus-au-Louis.

La biodiversité, c'est :

- un *continuum* d'entités différentes (espèces, sous-espèces, populations, etc.)
- fonctionnellement liées (c'est l'écologie)
- temporellement liées (c'est l'évolution)

La biodiversité est mal connue. On en découvre chaque jour de nouveaux pans, et l'on évalue ainsi la « partie immergée de l'iceberg », ce qui reste à inventorier.

Au XVIII^e siècle, au temps de Lamarck et de Lacépède, on connaissait 2 500 espèces animales différentes. Il a suffi de la seule expédition Baudin (1800-1804) pour doubler ce nombre. On avait identifié quelques milliers d'espèces végétales, et les micro-organismes étaient inconnus. Aujourd'hui, on a décris environ 1,7 millions d'espèces : 1,3 millions d'animaux (dont 900 000 insectes) ; 300 000 plantes, et 100 000 micro-organismes. On estime qu'il existe de 10 à 100 millions d'espèces d'Eucaryotes... et 1 à 10 milliards de Prokaryotes !

Chaque année, on décrit plus de 10 000 espèces nouvelles. À Mayotte, en quelques décennies, le nombre d'espèces identifiées est passé de 550 à 870, simplement parce que 2 500 spécimens avaient été collectés pendant cette période. L'exploration des fonds marins a mis en évidence, autour des sources chaudes sous marines, une diversité biologique insoupçonnée, où les mécanismes vitaux sont complètement différents de ceux que nous connaissons jusqu'alors.

Les modèles descriptifs de cette biodiversité ont eux aussi fortement évolué. Ainsi, en 1976, on considérait en général que la variété intraspécifique était rare, souvent défavorable, et qu'elle était souvent créée, conservée et amplifiée par l'action de l'homme. On pense aujourd'hui qu'elle est fréquente, quasi neutre, et pour l'essentiel liée à des phénomènes naturels.

La sixième extinction

En l'absence de crise de la biodiversité, il existe une « durée de vie naturelle » des espèces : elles apparaissent un jour, se développent, puis s'éteignent, remplacées par d'autres. Cette « durée de vie naturelle » est de l'ordre de 1 à 10 millions d'années. Si nous n'étions pas en situation de crise, 99,99 % des espèces qui peuplent aujourd'hui la terre seraient encore là dans cent ans. Mais le rythme de disparition des espèces est aujourd'hui de 0,5 % par an !

Dans l'histoire de la vie sur la terre, ce n'est pas la première crise massive de biodiversité. Il y en a eu cinq en 700 millions d'années, nous rappelle Robert Barbault dans son livre « Un éléphant dans un jeu de quilles ». Au Permien, il y a 250 millions d'années, ont ainsi disparu 50 % de la diversité animale terrestre, et 90 % de celle des mers. La dernière crise, il y a 65 millions d'années, a vu disparaître les dinosaures, et avec eux d'innombrables espèces.

Pour la première fois, la sixième extinction concerne l'espèce humaine. Elle nous concerne à double titre: d'abord parce que nous en sommes largement responsables, et ensuite, parce que nous risquons d'en être victimes. Comme le dit Hubert Reeves, la vie est robuste sur la terre, et ce n'est pas la planète qui est en danger. C'est nous. Si nous ne sommes pas capables de ralentir, d'arrêter la catastrophe, la biodiversité, qui s'est reconstruite après chacune des crises précédentes, se reconstruira, au long de millions d'années, différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Mais sans nous, car nous aurons disparu, notre espèce sera éteinte, comme se sont éteintes d'ailleurs avant elle toutes les autres espèces humaines, et par exemple l'Homme de Néanderthal.

Ralentir la perte de biodiversité, notre part de responsabilité

La France a, parmi les pays développés, une responsabilité spéciale.

En métropole, puisque notre situation géographique fait de la France un carrefour biologique, où 4 des 5 zones biogéographiques européennes sont représentées (seule la Boréale est absente). 75 % des habitats identifiés, 40 % de la flore d'Europe sont présents sur notre sol. Avec ses 13 000 espèces végétales endémiques, la région méditerranéenne, à laquelle nous appartenons pour partie, est un des « points chauds » mondiaux en matière de biodiversité. En France métropolitaine, 25 % du territoire ont été identifiés comme d'intérêt écologique par l'inventaire ZNIEFF. Mais seuls 1,2 % ont été réglementairement protégés, sans véritable stratégie de représentation, d'ailleurs, tandis que la nature recule: depuis 1976, l'urbanisation a détruit plus de 1 000 km² d'espaces naturels, et l'artificialisation du littoral est passée de 35 à 60 % du linéaire côtier.

Mais la responsabilité de la France est plus grande encore dans l'Outre-mer, et pour la biodiversité marine.

L'Outre-mer français c'est, sur 0,08 % des terres émergées, 3 480 plantes, et 380 vertébrés endémiques, soit plus que dans toute l'Europe continentale. C'est 10 % des récifs coralliens, 20 % des atolls du monde. La Guyane est l'un des 15 derniers massifs forestiers de grande taille du monde. Le rarissime lagon à double barrière de Mayotte héberge 17 espèces de mammifères marins. La communauté d'oiseaux marins des Terres Australes et Antarctiques de France est la plus diversifiée au monde. Les atteintes à la biodiversité ont pourtant été, et demeurent, fortes: il ne reste par exemple, en Nouvelle Calédonie, que 1 % des forêts tropicales sèches, et 80 % des récifs coralliens sont en situation difficile.

En mer, notre responsabilité est également considérable: alors que le domaine maritime sur lequel la France revendique des compétences, est le deuxième du monde, elle n'en protège que 0,01 %, alors que l'on sait combien l'effondrement de la biodiversité marine, faute de protection contre la surpêche notamment, est catastrophique. En 50 ans, ce sont 90 % des effectifs de grands poissons (thon, cabillaud, etc.) qui ont disparu.

Il y a d'autres facteurs aggravants à la crise de la biodiversité, et nous y avons en France une part de responsabilité forte, même si elle est moins directement évaluable, à travers la mondialisation

des échanges. Troisième utilisateur mondial de pesticides, la France est aussi par exemple le premier importateur européen de bois tropicaux. Avec ses alliés d'Airbus, elle est le premier producteur d'avions de ligne, et le troisième exportateur mondial d'automobiles. Or, les espèces envahissantes, qui sont l'une des menaces principales sur la biodiversité spécifique des îles, par exemple, sont apportées volontairement ou non par l'homme dans ses déplacements. Le changement climatique est déjà, et risque d'être plus encore, un facteur de fragilisation supplémentaire. On estime ainsi qu'une augmentation rapide de la température moyenne de 1,8 à 2 degrés, malheureusement sans doute inévitable quels que soient les efforts faits, entraînera la disparition de 15 à 37 % des espèces.

**2 – 1976, première loi française générale sur la protection de la nature.
Faut-il aujourd'hui une nouvelle loi cadre sur la nature?**

La loi de 1976 marque indéniablement une évolution dans le droit français de la protection de la nature. Avec elle en effet s'exprime le passage d'une conception largement culturelle de la nature fondée sur la protection de «sites» et de «monuments naturels» à une approche scientifique.

Autre progrès dans le droit français de l'environnement, la loi de 1976 dépasse les outils spécifiques précédents, en ne s'attachant pas à un outil ou une seule procédure. Elle constitue la première loi générale de protection de la nature en France. Elle change d'approche et d'échelle en créant de nouveaux outils applicables au-delà des espaces protégés.

Plus encore, elle déclare la protection de la nature d'intérêt général.

La loi de 1976 n'apporte toutefois, nous l'avons dit, qu'une réponse partielle aux nouveaux enjeux, crise de la biodiversité, érosion de la nature. Peut-être sa principale faiblesse tient-elle à ce qu'elle considérait l'objectif de la conservation comme un objet ou un ensemble d'objets stables: «maintenir l'état des lieux», interdire les actes «de nature à nuire à l'état ou à l'aspect du parc», privilégier des «espèces indigènes», etc.

Tout cela supposait la référence à un état, à un équilibre vers lesquels on tendrait, et qui seraient stables.

Or l'équilibre de la nature, l'état des milieux ne sont pas stables, et la notion de «climax» ou de «paraclimax» de référence, qui constituerait un objectif de la gestion, n'est plus en vogue. Le changement climatique va donner une démonstration éclatante de cette évolution. Protéger, ce n'est pas garantir le maintien d'un état, c'est créer les conditions d'un libre exercice des dynamismes naturels. Les espèces au profit desquelles ont été créés parcs ou espaces protégés n'y trouveront peut-être plus demain des conditions de vie supportables, parce que les glaciers auront fondu ou parce que la température de la rivière ou de la mer se sera élevée de quelques degrés. Est-ce à dire que les espaces protégés n'ont plus d'intérêt? Au contraire, ils doivent être plus vastes, mieux liés, pour accueillir la nature dans ses mouvements, les espèces dans leur déplacement, les milieux dans leur évolution. Les techniques de gestion seront différentes: les interventions n'ont plus seulement, plus principalement, pour objet de se rapprocher d'objectifs stables, définis dans le plan de gestion. Elles seront plus fluides, plus réversibles, plus dynamiques.

Loi de 1976 et enjeux de protection de la biodiversité

La loi de 1976 imposait selon M. Poujade, premier ministre de l'Environnement, une « exigence de dignité ». En 2006, 30 ans après son adoption, la législation environnementale suppose une « exigence de responsabilité ».

Pour autant, le plus urgent n'est pas de faire une nouvelle loi. L'évolution de grands textes législatifs tels que la loi montagne, la loi littoral montrent combien le législateur se rapproche parfois de Pénélope défaisant, au détour de cavaliers législatifs son ouvrage pourtant fondateur.

Les pistes prioritaires me semblent être ailleurs :

- Améliorer la connaissance, dans l'esprit du *Millennium Ecosystem Assessment*, et développer recherche et formation en matière de services écologiques ;
- Mieux comprendre les dynamiques, évaluer pour évoluer et développer la gestion adaptive ;
- Élaborer et partager des stratégies, cadrant des politiques rendues plus proches du terrain ;
- Sortir du ghetto des espèces protégées, des espaces protégés. La stratégie nationale de la biodiversité, et ses plans d'action élaborés par les ministères en charge de l'agriculture ou des transports sont à cet égard importants car ils initient une prise en compte de la biodiversité dans l'ensemble des activités au-delà des outils de protection.
- Enfin, rester alerte, parce que les choses changent vite. Comme le disait John Lennon, « *Life is what happens while we are busy doing other plans* ».

HENRI JAFFEUX

*Chargé de mission Biodiversité, Direction de la Nature et des Paysages,
Ministère de l'Écologie et du Développement durable*

1 – Un constat s'impose: ça va mal pour la biodiversité!

Les perspectives pour la protection de la nature sont directement à relier au constat sur l'état de la biodiversité qui a été fait à de nombreuses reprises ces dernières années par plusieurs institutions internationales.

- La conférence internationale « Biodiversité, science et gouvernance » organisée par la France à l'UNESCO au mois de janvier 2005 l'avait établi : la biodiversité est détruite de façon irréversible par les activités humaines à une vitesse jamais rencontrée sur l'ensemble des continents, mers et océans. De 100 à 1 000 fois plus vite que lors des épisodes précédents. Pour frapper les esprits, on peut ramener cette vitesse à la disparition d'une espèce toutes les dix huit minutes.
- Le rapport du PNUE sur l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (*Millennium Ecosystem Assessment*) a confirmé ce constat l'an dernier en révélant que 60 % des écosystèmes de la planète sont surexploités, en voie de dégradation rapide et qu'à brève échéance, ils n'assureront plus les services qu'ils fournissent à l'humanité en termes, notamment, de production de ressources naturelles alimentaires et non alimentaires, de régulation du climat, de recyclage de la matière.

- La communication de la Commission européenne du 22 mai 2006 intitulée: «Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà – Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain» souligne les taux alarmants de dégradation des habitats et de menaces sur les espèces.
- Le changement de l'utilisation des sols entraîne la fragmentation, la dégradation et la destruction des habitats. Principalement dû à la croissance démographique, aux concentrations urbaines et à l'augmentation de la consommation par habitant.
- Le changement climatique qui détruit ou modifie certains habitats, perturbe les cycles de reproduction, pousse les organismes mobiles à se déplacer et les autres à devoir s'adapter ou disparaître. Le réchauffement climatique demande aux espèces de réaliser d'énormes bonds génétiques en très peu de temps. Beaucoup n'y réussiront pas et on imagine les conséquences en chaîne.
- Les autres pressions importantes sont la surexploitation des ressources biologiques, en mer notamment, la diffusion d'espèces envahissantes, accentuée par le réchauffement climatique, la pollution diffuse des milieux naturels, la mondialisation qui accroît la pression due au commerce, au tourisme et la mauvaise gouvernance collective et mondiale, c'est-à-dire notre incapacité à gérer durablement le capital naturel et à reconnaître à leur juste valeur économique et sociale les services rendus par les écosystèmes.

2 – Pourquoi en sommes-nous là en dépit des politiques conduites depuis trente ans en France, en Europe et dans le monde?

Vous connaissez cette petite publication : «*Les chiffres de la direction de la nature et des paysages*». Elle est incluse dans vos dossiers. Ce recueil n'existant pas encore en 1976. À cette époque, il aurait mentionné pour l'essentiel: 5 parcs nationaux, 17 parcs naturels régionaux, 36 réserves naturelles officielles, les réserves naturelles dites «libres» instituées à l'initiative d'associations de protection de la nature, plusieurs réserves nationales de chasse, de nombreux sites classés mais aucune des autres catégories d'espaces protégés qui nous sont désormais familières : zones Ramsar, réserves de biosphère, terrains du Conservatoire du littoral, arrêtés de protection de biotope, terrains des conservatoires régionaux d'espaces naturels, espaces naturels sensibles, sites du patrimoine mondial, sites Natura 2000, ni aucune liste nationale ou régionale d'espèces animales et végétales protégées, très peu de chose dans les DOM-TOM. Dans le domaine des inventaires, ni ZNIEFF, ni ZICO, mais le pré-inventaire des richesses naturelles de la France, précurseur des premières, lancé en 1969 avec ses 8 000 sites identifiés et l'inventaire des tourbières de France, en cours à ce moment là.

Trente ans se sont écoulés. Lisez aujourd'hui cette publication. Le bilan est incontestablement positif en termes de réalisations, d'outils et de réglementations mises en place. Tout n'est pas la conséquence directe de la loi de 1976, mais elle y est pour beaucoup, comme le disait Denis Delcour ce matin.

Alors que le bilan est positif, pourquoi en sommes-nous à devoir redoubler d'efforts, à nous fixer pour objectif de stopper la perte de biodiversité en 2010? C'est donc que les moyens qui ont

été mis en place, bien que significatifs, n'ont pas produit tous les effets attendus pour endiguer les pressions et les mécanismes destructeurs de la biodiversité à l'œuvre durant toutes ces années. Pour ma part, je vois trois ou quatre raisons qui peuvent expliquer ces résultats insuffisants.

La première tient au fait que les politiques de protection de la nature, et les actions qui en sont issues, ont été conçues dans une période de croissance économique, plus exactement, à la fin de cette période de croissance, celle des « Trente Glorieuses ». Mais leur application s'est déroulée durant toute la période de crise économique de ces vingt cinq dernières années. Année après année, les moyens financiers ont pu faire défaut, ceux-ci étant plutôt orientés vers des politiques et des secteurs jugés prioritaires dans ce contexte : reconversion industrielle, lutte contre le chômage, politiques sociales d'accompagnement...

En outre, c'est la seconde raison, certains pensent que ces politiques ont été fragilisées par le fait que trop longtemps, celles-ci ont été des politiques largement initiées par l'État, animées par l'État et financées par l'État. Certes, la continuité de l'action a été assurée. Mais au prix d'un relatif désintérêt des autres composantes de la société, dans une posture mêlée de frustrations de ne pas être associées ou de l'être insuffisamment, ou de ne pas avoir le pouvoir ou les moyens d'agir, mais, paradoxalement aussi, en attente des initiatives de l'État. Ces politiques n'ont donc pas bénéficié d'une mobilisation de toute la société.

La troisième explication tient aux principes, aux orientations et au contenu de ces politiques. Pour résumer cette idée, je dirai que ces politiques ont été en aval de toutes les autres, qu'elles les ont accompagnées, tentant de réparer ou de limiter les conséquences dommageables pour la nature des autres politiques.

Je veux dire que les décideurs publics et privés, les hommes politiques, les administrations, les associations de protection de la nature, les organisations socioprofessionnelles, sont restés trop longtemps dans une vision « binaire » de l'action en cette matière. Il y a eu durant ces trente dernières années, il y a encore malheureusement aujourd'hui, dans l'esprit de nombre de nos contemporains, d'un côté l'espace exceptionnel, rare, le « monument naturel » ou l'espèce, souvent animale d'ailleurs, qu'il apparaît légitime de protéger avec des moyens spécifiques, avec le moins de concessions possibles aux activités humaines et, de l'autre côté, le reste du territoire, la nature dite « ordinaire », convoitée, aménagée, compartimentée, exploitée, toujours plus intensément, sans souci du long terme, sans reconnaissance des aménités et des services qu'elle rend à la société.

Tout au long de ces années, la compétition est restée inégale entre les tenants de l'exploitation rationnelle et raisonnable des ressources naturelles, du souci du long terme, du prélèvement des intérêts sans entamer le « capital nature » – on dirait aujourd'hui les tenants du développement durable – et les tenants de la stricte logique économique à court terme. Le tout dans le contexte d'une société avide de progrès techniques, d'élévation du niveau de vie, de consommation de biens et services tirés de l'exploitation, je devrais dire de la surexploitation de la nature.

Si j'avais une quatrième raison à avancer, je la trouverais du côté de la construction européenne. La France a découvert sur le tard – M^{me} Fabienne Keller en a témoigné ce matin – un aspect singulier du droit communautaire dérivé, celui qui, dans l'application des directives, lie les États membres quant au résultat à atteindre dans un délai donné, alors que la loi de 1976 ne condui-

sait qu'à une obligation de moyens, sans échéances et objectifs à atteindre. C'est un changement fondamental avec lequel il faut désormais compter.

3 – Les enjeux d'aujourd'hui et les perspectives

La loi de 1976 a été adoptée dans le contexte national français de l'époque que j'ai rappelé, avec une perception des besoins de protection de la nature et de l'environnement selon les idées et les besoins que l'on s'en faisait à ce moment là. Certaines de ces idées étaient novatrices, telle celle posée par la loi, dès son article 1^{er}, déclarant la protection de la nature d'intérêt général et affirmant, en conséquence, que les activités publiques et privées devaient se conformer à cette nouvelle exigence. Ce principe fondateur du droit de l'environnement n'est-il d'ailleurs pas aussi l'inspirateur de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution du 1^{er} mars 2005 ?

Cette loi a aussi été novatrice dans bien d'autres domaines qui nous sont maintenant familiers : la création d'un statut général de protection des espèces de la flore et de la faune sauvages et de leur biotope, l'apparition d'un droit des animaux domestiques ou détenus en captivité, l'introduction de la notion d'études d'impact sur l'environnement préalablement à toute décision d'aménagement, la reconnaissance des associations de protection de la nature et de l'environnement, et d'un droit pour elles d'ester en justice, ou encore, la faculté pour les propriétaires privés de faire agréer leurs terrains en réserve naturelle volontaire.

Mais des concepts nouveaux venus plus tard des conventions internationales et des directives ont en partie changé la donne. D'une conception où l'on s'intéressait surtout aux espaces et aux espèces remarquables, rares ou menacées, on a progressivement basculé, particulièrement depuis 1992, avec l'adoption de la convention de Rio sur la diversité biologique, sur le concept de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité (tout le vivant), de partage juste et équitable de ses avantages et de fonctionnement écologique global du territoire (systèmes nationaux d'espaces protégés, réseaux écologiques, infrastructures naturelles, services rendus par les écosystèmes, etc.).

Désormais, les politiques de préservation de la biodiversité ne se résument plus seulement à édicter des réglementations protectrices des espèces et à classer en nombre limité, certains espaces remarquables. Elles tendent à faire intégrer la dimension du vivant dans toutes les politiques sectorielles et dans les politiques territoriales.

Depuis le sommet de Johannesburg en 2002, les efforts de la communauté internationale sont orientés vers l'objectif de réduire la perte de biodiversité d'ici 2010. Cet objectif a été repris par l'Union européenne la même année mais en étant plus ambitieux. En l'occurrence il ne s'agit pas seulement de réduire, mais de stopper la perte de biodiversité d'ici 2010. Cet objectif a été réaffirmé et développé par la Commission européenne dans sa communication et sa feuille de route du 22 mai 2006.

Notre pays possède encore, grâce à sa position en Europe, au carrefour de quatre régions biogéographiques, et à ses départements et collectivités d'outre-mer, un patrimoine naturel exceptionnel par sa diversité biologique et paysagère, reconnu dans le monde entier, mais menacé. Il porte donc une responsabilité particulière vis-à-vis de sa conservation.

L'adoption par le Gouvernement, en 2004, d'une Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) en application de la convention de Rio et son intégration dans la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) répond aux engagements auxquels la France a souscrit, tant au niveau européen qu'au sommet de la Terre de Johannesburg.

La stratégie a pour objet de mobiliser tous les acteurs de tous les secteurs d'activités, et en premier lieu l'État, afin d'inverser l'érosion du vivant. C'est pourquoi elle prévoit l'intégration de la prise en compte de la biodiversité dans toutes les politiques sectorielles et sur tout le territoire, y compris outre-mer, et non plus par le seul biais de politiques spécialement dédiées à la conservation d'espèces et d'espaces naturels remarquables.

Ce n'est pas une loi. Mais c'est un document qui a le mérite de donner de la cohérence à l'action de l'État et de favoriser une utilisation intelligente de tous les outils dont nous disposons, alors que, comme vous l'avez montré durant cette journée, ils sont nombreux, complexes et complémentaires.

À cette fin, le Gouvernement a arrêté dix plans d'action sectoriels pour mettre en œuvre les orientations de la stratégie dans les secteurs de l'agriculture, des transports terrestres, de l'urbanisme, des territoires, de la mer, du patrimoine naturel, de la diplomatie, de la recherche, de la forêt et des départements et collectivités d'outre mer.

La prise en compte de la biodiversité dans le champ de l'urbanisme, l'extension des aires protégées, notamment en mer et à l'outre-mer, l'amélioration de la connectivité écologique du territoire, la lutte contre la disparition des prairies et des haies, la promotion de pratiques utilisant moins de pesticides, des mesures fiscales en faveur de la nature et de sa restauration, l'utilisation durable des ressources halieutiques marines, le financement d'actions internationales, sont quelques exemples des réalisations engagées.

Autre innovation, dans l'esprit de ce que je disais sur l'obligation de résultats à propos des directives, la mise en œuvre de la stratégie et de ses plans d'action s'accompagne d'indicateurs de suivi et de résultats.

En conclusion, je voudrais dire que les signes donnés ces dernières années par l'État et le Gouvernement pour une prise en compte de la biodiversité sont nombreux.

Le président de la République a porté ce message et cet engagement à de nombreuses reprises depuis Johannesburg et tout le monde se souvient de sa fameuse phrase « *La maison brûle et nous regardons ailleurs* ».

La France prône la mise en place d'un Mécanisme International d'Expertise Scientifique sur la Biodiversité à l'image de ce qui a été fait avec le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat.

Le plan d'action pour le patrimoine naturel prévoit de nombreuses avancées. Certaines, telle l'adoption de la nouvelle loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux sont d'ores et déjà réalisées. Il faut s'attendre à la création de nouveaux parcs nationaux, la constitution d'aires marines protégées, l'extension de Natura 2000 en mer, l'élaboration d'une doctrine des aires protégées, la mise en place, d'un système d'information sur la nature et les paysages, etc.

S'il faut un témoignage du nouveau regard porté à la biodiversité par l'État, on peut le voir dans la campagne nationale de sensibilisation aux menaces qu'encourent la biodiversité et le climat qui se déroule actuellement sur les chaînes de télévision et à la radio à l'initiative du ministère de l'Écologie et du Développement durable. C'est une première!

FRÉDÉRIC DECK

*Administrateur, représentant Sébastien Genest,
Président de France Nature Environnement*

C'est un exercice difficile auquel je dois me livrer après les intervenants qui m'ont précédé et la journée de travail que nous avons eue aujourd'hui sur l'anniversaire de la loi de 1976. Je voulais au nom du Président de France Nature Environnement, remercier un certain nombre de personnes, parce que derrière des lois et derrière des idées, il y a aussi des femmes et des hommes. Et des porteurs de plumes de la loi de 1976, il y en a parmi nous : je pense à Monsieur le Président Untermaier, à Jean-Pierre Raffin, à François Ramade. Ces hommes et ces femmes, regroupés vous l'avez dit au sein de la FFSPN, version française des sociétés de protection de la nature, devenue aujourd'hui France Nature Environnement, ont participé activement à la rédaction et à l'apport d'idées de cette loi de 1976.

Je voudrais apporter au nom des associations de protection de la nature, quelques éléments de réflexion.

Dans le constat historique, et sans remettre en cause l'apport important de la loi de 1976 en termes de listes d'espèces protégées, en termes d'espace naturel protégé, nous sommes malheureusement devant le constat que la biodiversité continue à chuter gravement malgré les mesures de protection. Et nous avons le sentiment qu'une nouvelle approche du patrimoine naturel doit être construite aujourd'hui sur plusieurs points.

Tout d'abord sur l'ensemble de notre espace naturel et rural, la biodiversité doit être prise en compte partout. Il faut dépasser la seule préoccupation des espèces en danger ou des espaces à mettre en réserves naturelles. On ne sauvera pas le hamster d'Alsace en créant des réserves naturelles, des protections de biotopes sur des micro territoires. Il faut avoir à notre sens une vision plus générale.

Il faut ensuite assurer l'action sur des fondements scientifiques partagés (caractérisation initiale puis suivi et évaluation continue) et des réalités écologiques, écosystémiques et bio-géographiques qui ne connaissent pas les frontières administratives que les hommes ont mis en œuvre. Étant en Alsace, la bio-géographie c'est aussi de l'autre côté du Rhin, c'est aussi avec nos partenaires allemands et suisses qu'il faut réfléchir pour sauver cette biodiversité. C'est à notre sens important pour passer d'une politique d'opportunités à une politique d'objectifs, et je me place bien sûr au niveau national, pas simplement au niveau régional. Je tenais quand même à saluer l'implication du Conseil régional et des collectivités territoriales pour la protection de la nature en général.

Et puis une bonne gouvernance faite de transparence et de débat est pour nous un point clé à prendre en compte. La protection de la nature doit se faire avec tout le monde. Cela ne doit plus être un débat de spécialistes, scientifiques, associatifs, administratifs, juristes, il faut tenir compte de l'avis de tout le monde. C'est bien sûr de la démocratie participative, peut-être plus de débats publics. Qu'est-ce qui nous empêcherait de faire en France un débat public sur la biodiversité? Pas seulement un débat public pour la construction de routes ou de lignes de haute tension, mais un vrai débat public, en amont et pas uniquement sur un projet ponctuel. Donnons peut-être plus de place et plus de sens à cet outil. Et en s'appuyant sur les «corps intermédiaires», et plus particulièrement sur les associations de protection de la nature qui peuvent être le porte parole de nos concitoyens et également jouer le rôle d'interface entre les citoyens et les pouvoirs publics et administratifs. La démocratie participative est importante.

Nous sommes favorables à plus de décentralisation dans la protection de la nature et de l'environnement. Un certain nombre d'éléments, et Michel Durousseau en a parlé tout à l'heure, comme les réserves naturelles régionales, sont en cours, mais je crois que pour nous ce n'est qu'un début. Et nous partageons l'avis du Président Adrien Zeller, il faut aussi les moyens qui accompagnent ces décentralisations et pas seulement un simple transfert de compétences mais aussi des moyens financiers et réglementaires. C'est aussi en se rapprochant des gens et en rapprochant les pouvoirs des citoyens qu'on arrivera à mieux faire partager ces questions de préservation de la nature qui nous préoccupent.

Et puis pour finir, la question économique ne doit pas être occultée. Dans cette question du rôle économique, pourquoi ne pas souligner la possibilité de valoriser économiquement le patrimoine naturel en mettant, par exemple et à titre expérimental (cf. pour le Grand Hamster en Alsace), en place un système de droit échangeable, cela se fait dans le protocole de Kyoto, pourquoi ne pas imaginer ce type de chose pour la biodiversité? Aujourd'hui nous considérons que les mesures d'accompagnement ne sont pas efficaces et une fois que les projets sont terminés, et c'est souvent la nature qui est le parent pauvre des mesures compensatoires.

ADRIEN ZELLER

Président du Conseil régional d'Alsace

Vice Président de l'Association des Régions de France

Je vais vous parler de l'action relativement modeste mais quand même déterminée et surtout continue, que nous menons en Région Alsace. Mais je prends la parole avec un certain nombre de handicaps. Je ne suis pas juriste et je sais qu'il y a des attentes fortes en direction des politiques, notamment des politiques régionales.

Le développement durable est un concept que nous prenons au sérieux. Je crois que c'est un concept qui a beaucoup de fécondité ou de fertilité à condition de l'explorer autant que l'on peut, dans tous les domaines ainsi que M. Letourneau vient de le dire. Le développement durable ne concerne pas uniquement la protection de la nature ni la biodiversité en tant que telles,

il concerne la manière dont nous organisons l'espace, la manière dont nous nous déplaçons, la manière dont nous urbanisons notre territoire, la manière dont nous exploitons ou n'exploitons pas ses ressources naturelles, c'est donc quelque chose d'extrêmement vaste et profond. Que fait la Région Alsace dans le domaine de la protection de la nature au sens de la loi de 1976, mais en tenant compte des évolutions avec le concept de biodiversité?

Je citerai quatre politiques que nous allons mettre en place.

Une politique de la trame verte, qui est assez spécifique à notre Région. Cette politique vise à mettre en relation les milieux naturels de telle manière à assurer une forme de continuité de la vie, des échanges entre espèces, du nord au sud, d'est en ouest, avec des interventions financières et juridiques volontaristes, afin d'obtenir une circulation qui ne soit pas interrompue pour les espèces animales et végétales, donc un milieu favorable à l'expression de la biodiversité. Nous avons des volontés affirmées de préserver et protéger, nous intervenons sur le schéma d'urbanisme et avons une volonté de faire entrer la vie, de faire exister la nature y compris dans les zones les plus urbanisées. Cela peut-être un ensemble d'interventions que nous organisons au bord des cours d'eau, des espaces verts créés ou construits. Ce dispositif s'inscrit dans la durée et commence à prendre forme. Ce sont des interventions assez spécifiques, je pense au programme LIFE, que nous avons essayé de mener, qui réintroduit de la biodiversité dans ce qui avait été mal fait il y a une centaine d'années lorsque le cours du Rhin a été régularisé par exemple. Nous intervenons avec des fonds européens relativement importants de la renaturation de milieux, de situations géographiques, des bras du Rhin qui sont réhydratés, reconnectés...

Ensuite, nous mettons aujourd'hui en place les réserves naturelles régionales. Nous voulons essayer d'assurer la protection, la reconnaissance, la prise en charge d'espaces qui sont intéressants sur le plan de la nature, de la biodiversité et pour le maintien des espèces. Nous devrions mettre en place une quinzaine voire une vingtaine de réserves régionales qui à l'heure actuelle ne bénéficient d'aucune protection. Elles peuvent être identifiées, assumées, reconnues, gérées selon un plan de gestion qui bien entendu va être concerté avec les acteurs locaux, les collectivités locales, le monde associatif, de telle manière que le patrimoine naturel régional soit mieux reconnu et mieux pris en charge.

Nous avons également une politique d'acquisition, d'entretien et de valorisation de sites naturels que nous menons en partenariat avec le Conservatoire des sites alsaciens, qui est un acteur principal. Il s'agit de mener des acquisitions foncières ou des mises en protection de fait, ce n'est pas toujours en droit, de sites qui sont intéressants. Le CSA est certainement l'un des plus importants de France et le soutien au Conservatoire des sites alsaciens est pour nous très important, et nous le menons avec un esprit de partenariat qui, je crois, est reconnu des deux côtés. Les parcs naturels, même si ce ne sont pas forcément des sites particulièrement à protéger, connaissent quand même une gestion qui est une gestion précautionneuse, d'abord de la forêt, l'ONF est impliquée et est obligée de respecter un certain nombre de règles de bonne gestion, y compris de bonne exploitation, et en même temps les modes d'urbanisation, les modes de transport, les questions de construction, et la détection de la richesse et sa valorisation sont quand même faits de manière assez systématique. Nous avons avec les parcs natu-

rels régionaux des programmes qui, je crois, sont positifs dans le sens qu'ils préservent la vie des espèces beaucoup mieux que des espaces qui ne seraient pas protégés et qui ne bénéficiaient pas de ce statut là.

Je voudrais aborder la question de la décentralisation.

Nous avons abordé la question de la décentralisation en Alsace, sans succès jusqu'à présent, au sujet du problème de l'eau. La nappe phréatique, qui est l'une des plus intéressantes d'Europe, longe le Rhin et traverse la Plaine d'Alsace, du sud au nord, des deux côtés du Rhin. Cette nappe phréatique est menacée, elle connaît des pollutions par les nitrates et, parfois aussi, des pollutions accidentelles par le mazout ou encore des pollutions chimiques et par les produits phytosanitaires. Nous nous sommes attachés à faire tout d'abord l'inventaire de la ressource, afin de mieux connaître son état, à l'aide par exemple des travaux financés par l'Europe. Si bien qu'aujourd'hui, sa situation et son évolution sont bien connues, et je crois que nous avons maintenant une bonne connaissance. Il n'est pas certain que nous disposons aujourd'hui en Région de l'ensemble des outils nécessaires pour assurer sa bonne protection, pour assurer un pouvoir de police, pour assurer une bonne préservation des zones de prélèvement, des zones pour l'eau potable... En tout cas la connaissance et la prise de conscience progressent. Les impacts de l'agriculture progressent également et nous essayons de faire changer à l'amiable les pratiques agricoles dans les zones qui sont les plus concernées, les plus polluées. À cet égard nous nous sommes posé la question de notre capacité à nous occuper de la protection de l'eau. La protection de l'eau va avec la protection de la nature. L'eau est la première des ressources naturelles de notre Région. Nous avons étudié la situation sur le plan juridique et avons fait des propositions pour devenir l'autorité responsable de la protection et de la gestion du patrimoine naturel de l'eau et de la nappe phréatique. Nous n'avons pas jusqu'à présent été entendus. Nous avons essayé de travailler avec la Bretagne qui est soumise à un problème de pollution encore plus grave, et de faire des propositions au gouvernement et aux ministres successifs, propositions précises qui visaient à dire que nous pourrions assumer la responsabilité de la police des milieux aquatiques, la responsabilité de la police de la qualité de l'eau potable, la police des services de l'environnement, le service d'assainissement des collectivités locales (nous sommes nous-mêmes une collectivité locale, nous aurions donc un pouvoir d'intervention sur le travail des autres collectivités), la police de la pêche. Nous avons donc essayé de voir ce qu'il serait pertinent d'assumer au plan régional.

Nous avons rédigé les propositions sur le plan juridique mais nous n'avons pas été suivis. Nous avons proposé de faire une expérimentation. Quand on parle de décentralisation, on peut penser qu'une démarche expérimentale dans quelques régions sur un certain nombre de fonctions est pertinente, parce qu'il y a un apprentissage à faire, parce qu'il y a des gens plus motivés, parce que les problèmes sont différents d'un endroit à l'autre, les sensibilités ne sont pas les mêmes et l'implication des acteurs est probablement forte chez nous et n'est pas forcément la même à travers l'ensemble du territoire national.

D'où cette idée de dire que la protection de la nature, voire de la nappe phréatique, et beaucoup d'autres éléments, pourraient être assumées par une autorité régionale, à condition qu'elle soit dotée du pouvoir réglementaire.

Mais la constitution prévoit que la seule personne en France qui a le pouvoir réglementaire c'est le Premier ministre. Un maire a un pouvoir réglementaire puisqu'il peut intervenir par exemple pour interdire qu'on utilise les tondeuses le dimanche matin quand les gens veulent être tranquilles.

On pourrait imaginer un transfert d'autorité à la Région. Ces acteurs locaux exerceraient leur pouvoir dans le cadre des institutions juridiques qui existent (contrôle de légalité). Ce n'est donc pas un pouvoir qui serait à la disposition d'élus plus ou moins démagogues, plus ou moins irresponsables. Ce serait un pouvoir qui serait exercé dans le cadre d'un système avec une régulation qui relève des autorités judiciaires et administratives ou du moins des tribunaux administratifs.

Monsieur Letourneux a précisé qu'il y a avant et après la décentralisation. La seule chose qui a été décentralisée à ce que je sache, c'est le permis de construire. Aucune autre fonction n'a été décentralisée. Rien sur l'eau, rien sur la protection de la nature sauf maintenant les réserves naturelles régionales. Je rappelle toutefois que nous aurons la possibilité de créer ces réserves naturelles régionales mais qu'il n'y a pas eu un centime de transfert de ressource. C'est-à-dire que nous devons trouver dans nos propres budgets, les moyens de mettre en place cette politique.

Sur un plan plus général, bien entendu vous vous doutez bien qu'une autorité publique comme la nôtre doit parfois se battre sur le front. C'est vrai qu'il nous arrive encore de souhaiter qu'il y ait une route de contournement par ci ou une voie ferroviaire nouvelle par là. Nous sommes aussi les bâtisseurs. Nous le faisons bien entendu dans le respect des textes, et nous essayons aussi d'intégrer une série de préoccupations qui sont les vôtres, dans nos politiques autres que celles de protection de la nature.

Je prends un exemple, nous avons décidé de faire une politique active de récupération des friches et une politique très active de transports collectifs. Nous avons décidé également de faire une politique, et là on est plus dans la biodiversité en tant que telle, extrêmement active de valorisation et de développement durable du massif vosgien. Cela ne relève pas des lois dont on célèbre aujourd'hui l'anniversaire. Nous essayons aussi de favoriser un urbanisme harmonieux. Et tout cela compte. Tout cela joue avec les politiques de protection plus spécifiquement juridiques. Au total j'ai le sentiment que ce que nous faisons n'est pas parfait, et toujours insuffisant et assez cohérent. Je sais aussi que d'après les inventaires, que nous avons essayé de favoriser, les biodiversités régressent aussi en Alsace. Nous essayons d'accroître la biodiversité de l'agriculture si je peux ainsi m'exprimer. Les monocultures maïs ne nous enchantent pas tellement. Nous essayons donc de les pousser à plus de diversité. Les Départements aussi essayent de faire un remembrement plus intelligent qui préserve les espaces boisés, les jardins et les vergers aux abords des villages et les paysages.

Nous disposons de beaucoup de mesures annexes, pour vous en citer une qui est relativement exemplaire, nous avons une politique de concertation, avec EDF et RTE pour limiter la construction de lignes électriques nouvelles à haute tension. Et même nous réduisons le kilométrage des lignes électriques à haute tension. Nous travaillons avec eux pour que les lignes à haute tension soient moins dangereuses pour les oiseaux. Beaucoup d'actions qui sont menées ne sont pas directement associées à la loi mais traduisent le souci qui est très fort à l'Alsace, d'un développement respectueux de la nature, de la diversité.

J'ai eu à présider une réunion à Paris sur une directive territoriale d'aménagement, qui concerne un département du sud. Il y avait un chapitre sur l'agriculture. Pas un mot sur les nitrates, pas un mot sur le phytosanitaire,... Si cette même directive était présentée en Alsace, elle serait re-toquée. Vous voyez qu'il y a de très grosses différences d'approche, de forces en présence, de partenariat et des différences de soucis, de priorités. Je souhaite qu'à l'occasion du débat qui s'est engagé avec Monsieur Al Gore et qu'à l'occasion des prochaines élections présidentielles et législatives qui vont suivre, les questions que vous pouvez vous poser, soient intégrées dans les politiques, et qu'on ne se préoccupe pas seulement en France du quoi faire, ce qui est habituel dans les débats législatifs, mais qu'on s'occupe aussi du comment faire au mieux, pour que l'objectif soit le plus atteint concrètement, compte tenu du jeu des acteurs, compte tenu du partage des rôles. Il est tout à fait clair que pour toute une série de règles, le rôle de l'État reste tout à fait essentiel, et j'ai le sentiment et la certitude qu'on ne fait pas assez la distinction dans notre pays entre l'État garant et l'État gérant. Il y aurait un très grand intérêt à clarifier les responsabilités réciproques, à parler d'application, à parler de contre pouvoir, à parler de gestion, notamment des espaces naturels, et en distinguant bien qui est le mieux placé pour faire quoi, c'est-à-dire une application intelligente, du principe de solidarité. Dernière chose que je voulais évoquer: j'étais député européen, et j'ai vu la force, la motivation, et l'apport concret considérable du travail qui se fait à l'échelle européenne. Et sans l'Europe nous n'en serions sûrement pas là en France et en Alsace.

THIERRY GLESS
Délégué régional Alsace de Gaz de France

Mon intervention sera une petite récréation pour vos neurones puisque je vais me livrer à un exercice très pratique. Je vais en effet me concentrer sur un certain nombre de conséquences très concrètes des études d'impact et vous exposer le cadre de ce que nous appelons la phase de concertation préliminaire menée par Gaz de France.

Je me place dans le cadre de chantiers de grand transport, autrement dit de la pose de canalisations de gros diamètre pour le réseau haute pression qui se situe en priorité en plein champ. La programmation du renforcement de ce type d'ouvrages se fait à partir d'une analyse de l'évolution prévisible des consommations. Ces études nous indiquent les parties du réseau sur lesquelles il est souhaitable d'intervenir et nous permettent d'identifier les différentes solutions possibles. Après avoir évalué le coût estimatif des différentes alternatives, nous pouvons prendre une décision sur l'opportunité de réaliser l'investissement.

Ensuite, il faut aller sur le terrain pour vérifier quelles sont les difficultés pratiques que nous sommes susceptibles de rencontrer lors de la réalisation des travaux. Pour cela, nous allons dans les mairies expliquer aux élus les travaux qui devraient être engagés, puis nous nous adressons à l'ensemble des autres personnes concernées, propriétaires ou exploitants des champs traversés, pour leur présenter quelles seront les conséquences pratiques pour eux des travaux de Gaz

de France. Nous leur présentons le déroulement d'un chantier dont les différentes phases occuperont l'ensemble d'une saison agricole. Il faudra commencer par « raboter » la couche arable des champs sur une bande de terrain, puis creuser la tranchée, y déposer les tuyaux, et enfin reboucher en remettant la couche de terre arable par dessus... Nous leur présentons aussi les barèmes d'indemnisation qui sont négociés par Gaz de France avec les chambres d'agriculture dans le cadre d'accords locaux qui sont adaptés au contexte de la région.

Vous pouvez constater qu'il y a un important travail d'explications à accomplir, pour rassurer les gens sur la nature des travaux et les rassurer sur le fait que leur champ ne sera pas complètement saccagé, par exemple en laissant du gravier à la place d'une bonne terre arable ou ce genre de choses désagréables. Gaz de France se place dans une démarche d'explications et c'est à cette occasion que certaines associations environnementales comme Alsace Nature ou d'autres, viennent nous signaler les particularités environnementales qui doivent être prises en compte. Dans certains cas, la discussion peut nous conduire à aménager nos tracés un peu différemment. C'est donc un travail de concertation préliminaire que nous sommes amenés à faire. Ensuite, nous allons voir les propriétaires, les uns après les autres, pour signer les différents documents nécessaires pour acheter les terrains et engager les procédures.

Ce n'est qu'à partir de ce moment là que nous passons à la phase administrative proprement dite, en déposant le dossier administratif pour pouvoir obtenir les autorisations légales nécessaires avant d'engager les travaux.

Ces étapes sont très longues. Il est important de souligner que la concertation préliminaire que je viens de décrire ne s'inscrit pas du tout dans le cadre d'une obligation légale. Pour Gaz de France, il s'agit cependant d'une étape importante à laquelle nous sommes très attachés, parce qu'elle permet d'identifier un certain nombre de problèmes en amont et de pouvoir proposer des réponses adaptées dès la phase de concertation.

En procédant ainsi, l'objectif de Gaz de France est de ne pas prendre le risque de se trouver entraîné dans une longue procédure conflictuelle qui pourrait remettre en cause l'économie de ses ouvrages et compromettre le déroulement normal des chantiers. Notre intérêt est que le chantier se fasse le plus rapidement possible et Gaz de France a fait le choix de prendre le temps qu'il faut pour pouvoir mener une concertation préalable, totalement libre et non obligatoire dans sa forme, afin de pouvoir ensuite gagner du temps lors de l'examen des dossiers administratifs et de la réalisation des chantiers.

En conclusion, je voulais insister sur l'intérêt qu'un industriel comme Gaz de France peut trouver dans ce travail d'explications, en amont de toute procédure légale formelle. En effet, lorsque les avis des parties prenantes sont intégrés de manière cohérente dès le départ, le chantier peut se dérouler normalement et rapidement, sans procédure contentieuse qui entraîne des retards coûteux. En Alsace en particulier, nous trouvons des associations qui ont une longue tradition de la concertation et nous parvenons à des compromis parfois plus constructifs que ce qui résulterait d'un système d'obligations légales très contraignantes.

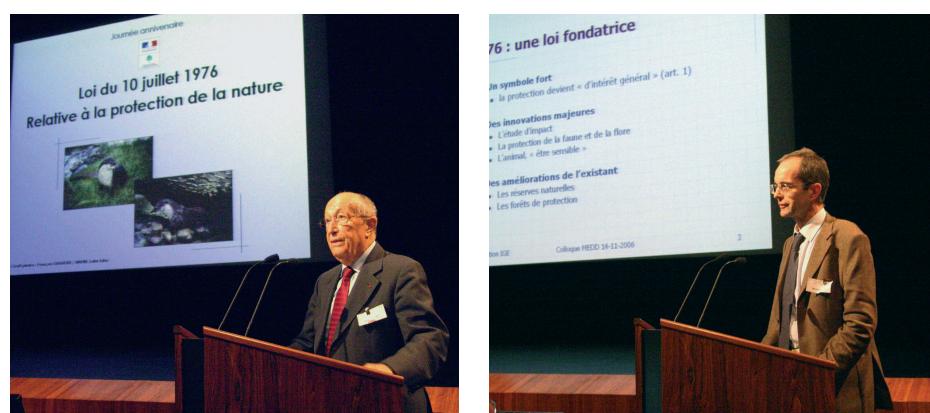
■ 14 novembre 2006 ■
■ Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable à Paris ■

**Journée anniversaire
de la Loi du 10 juillet 1976
sur la protection de la nature**



Ministère de l'Écologie
et du Développement durable

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature



Jean SERVAT – DPN de 1973 à 1983 – livre son témoignage sur le contexte, la genèse et la philosophie de la loi

Michel BADRE – ingénieur général du GREF – membre de l'inspection générale de l'environnement, présente une rétrospective - bilan de la loi de 1976

Ministère de l'écologie - 14 novembre 2006



Regards croisés des acteurs : quel bilan 30 ans après ?



L'héritage de la loi de 1976 à l'heure de l'europe et des perspectives globales du XXI^{eme} siècle



*Jean-Marc MICHEL – directeur de la Nature et des Paysages –
tire les conclusions de la journée*

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

13 Juillet 1976

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

4203

LOIS

LOI n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (1).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.

Il est du devoir de chaque de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences.

La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux.

Art. 2. — Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Il fixe notamment :

D'une part, les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les procédures réglementaires existantes ;

Loi n° 76-629 TRAVAUX PRÉPARATOIRES (1)

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 1565 ;
Rapport de M. Nungesser, au nom de la commission de la production (n° 1704) ;
Discussion les 22 et 27 avril 1976 ;
Adoption le 27 avril 1976.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 269 (1975-1976) ;
Rapport de M. Pierre Vallon, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 293 (1975-1976) ;
Avis de la commission des affaires économiques, n° 294 (1975-1976) ;
Discussion et adoption le 18 mai 1976.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 2309) ;
Rapport de M. Nungesser, au nom de la commission de la production (n° 2372) ;
Discussion et adoption le 11 juin 1976.

Sénat :

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, n° 350 (1975-1976) ;
Rapport de M. Pierre Vallon, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 354 (1975-1976) ;
Discussion et adoption le 17 juin 1976.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 2404) ;
Rapport de M. Nungesser, au nom de la commission de la production (n° 2414) ;
Discussion et adoption le 25 juin 1976.

NOTA. — Les documents parlementaires indiqués dans les travaux préparatoires rappelés à la fin des textes législatifs sont vendus ou expédiés franco par la Direction des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15, au prix de 0,50 F l'exemplaire ; règlement sur facture ou par titre de paiement joint à la commande.

D'autre part :

Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une analyse de l'état initial du site et de son environnement, l'étude des modifications que le projet y engendrerait et les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables pour l'environnement ;

Les conditions dans lesquelles l'étude d'impact sera rendue publique ;

La liste limitative des ouvrages qui, en raison de la faiblesse de leurs répercussions sur l'environnement, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact.

Il fixe également les conditions dans lesquelles le ministre chargé de l'environnement pourra se saisir ou être saisi, pour avis, de toute étude d'impact.

Si une requête déposée devant la juridiction administrative contre une autorisation ou une décision d'approbation d'un projet visé à l'alinéa 1^{er} du présent article est fondée sur l'absence d'étude d'impact, la juridiction saisie fait droit à la demande de sursis à exécution de la décision attaquée dès que cette absence est constatée selon une procédure d'urgence.

CHAPITRE I^{er}

De la protection de la faune et de la flore.

Art. 3. — Lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou que les nécessités de la préservation du patrimoine biologique national justifient la conservation d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, sont interdits :

La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces ou de leurs fructifications, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

La destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales ;

La destruction des sites contenant des fossiles permettant d'étudier l'histoire du monde vivant ainsi que les premières activités humaines.

Art. 4. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :

La liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées ;

La durée des interdictions permanentes ou temporaires prises en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles en cause ou de leurs habitats ainsi que la protection des espèces animales pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables ;

La partie du territoire national, y compris le domaine public maritime et les eaux territoriales, sur laquelle elles s'appliquent ;

La délivrance d'autorisation de capture d'animaux ou de prélevement d'espèces à des fins scientifiques ;

La réglementation de la recherche, de la poursuite et de l'approche, en vue de la prise de vues ou de son et notamment de la chasse photographique des animaux de toutes espèces et les zones dans lesquelles s'applique cette réglementation, ainsi que des espèces protégées en dehors de ces zones.

Art. 5. — La production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction quelle qu'en soit l'origine, l'importation sous tous régimes douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non cultivées et de leurs semences ou parties de plantes, dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 6. — Sans préjudice des dispositions en vigueur relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'ouverture des établissements d'élevage d'animaux d'espèces

non domestiques, de vente, de location, de transit, ainsi que l'ouverture des établissements destinés à la présentation au public de spécimens vivants de la faune locale ou étrangère, doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Les responsables des établissements visés à l'alinéa précédent doivent être titulaires d'un certificat de capacité pour l'entrée de ces animaux.

Les dispositions du présent article s'appliquent également aux établissements existant à la date de la promulgation de la présente loi dans les délais et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 7. — Sont soumis au contrôle de l'autorité administrative lorsqu'ils détiennent des animaux visés à l'article 5 ci-dessus :

Les établissements définis à l'article 6 ci-dessus ;
Les établissements scientifiques ;

Les établissements d'enseignement ;

Les établissements et instituts spécialisés dans la recherche bio-médicale, dans le contrôle biologique et dans les productions biologiques ;

Les établissements d'élevage.

Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées au titre de la présente loi, des mesures administratives pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'établissement peuvent être prescrites par le ministre chargé de la protection de la nature.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Art. 8. — Les dispositions des articles 6 et 7 ci-dessus ne s'appliquent pas aux produits de la pêche maritime et de la conchyliculture destinés à la consommation, ni aux établissements de pêche et aux instituts chargés de leur contrôle.

CHAPITRE II

De la protection de l'animal.

Art. 9. — Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.

Art. 10. — Tout homme a le droit de détenir des animaux dans les conditions définies à l'article 9 ci-dessus et de les utiliser dans les conditions prévues à l'article 276 du code rural, sous réserve des droits des tiers et des exigences de la sécurité et de l'hygiène publique et des dispositions de la présente loi.

Les établissements ouverts au public pour l'utilisation d'animaux sont soumis au contrôle de l'autorité administrative qui peut prescrire des mesures pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'établissement, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées au titre de la présente loi. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

Art. 11. — Le titre V du livre II du code rural est modifié ainsi qu'il suit :

« TITRE V. — *De la protection des animaux domestiques et des animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité.* »

Art. 12. — I. — Le premier alinéa de l'article 213 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les maires peuvent prendre toutes dispositions propres à empêcher la divagation des chiens et des chats. Ils peuvent ordonner que les chiens et les chats soient tenus en laisse et que les chiens soient muselés. Ils prescrivent que les chiens et les chats errants et tous ceux qui seraient trouvés sur la voie publique; dans les champs ou dans les bois, seront conduits à la fourrière et abattus si leur propriétaire reste inconnu et s'ils n'ont pas été reclamés par lui; l'abattage est réalisé dès l'expiration d'un délai de quatre jours ouvrables et francs après la capture. Dans le cas où ces animaux sont identifiés par le port d'un collier sur lequel figurent le nom et le domicile de leur maître ou par tout autre procédé défini par arrêté du ministre compétent, le délai d'abattage est porté à huit jours. »

II. — L'article 276 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 276. — Il est interdit d'exercer des mauvais traitements envers les animaux domestiques ainsi qu'envers les animaux sauvages apprivoisés ou tenus en captivité.

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les mesures propres à assurer la protection de ces animaux contre les mauvais traitements ou les utilisations abusives et à leur éviter des souffrances lors des manipulations inhérentes aux diverses techniques d'élevage, de parage, de transport et d'abattage des animaux.

Il en est de même pour ce qui concerne les expériences biologiques médicales et scientifiques qui doivent être limitées aux cas de stricte nécessité. »

Art. 13. — I. — Le premier alinéa de l'article 453 du code pénal est ainsi rédigé :

« Quiconque aura, sans nécessité, publiquement ou non, exercé des sévices graves ou commis un acte de cruauté envers un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité, sera puni d'une amende de 500 F à 6 000 F et d'un emprisonnement de quinze jours à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, les peines seront portées au double. »

II. — L'abandon volontaire d'un animal domestique ou apprivoisé ou tenu en captivité, à l'exception des animaux destinés au repeuplement, est passible des peines prévues à l'article 453 du code pénal.

Art. 14. — Les associations de protection animale reconnues d'utilité publique peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions à l'article 453 du code pénal et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts qu'elles ont pour objet de défendre.

Art. 15. — L'article 3 de la loi n° 63-1143 du 19 novembre 1963 relative à la protection des animaux est abrogé.

CHAPITRE III

Des réserves naturelles.

Art. 16. — Des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises.

Sont prises en considération à ce titre :

La préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables ;

La reconstitution de populations animales ou végétales ou de leurs habitats ;

La conservation des jardins botaniques et arborets constituant des réserves d'espèces végétales en voie de disparition, rares ou remarquables ;

La préservation de biotopes et de formations géologiques, géomorphologiques ou spéléologiques remarquables ;

La préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage ;

Les études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines ;

La préservation des sites présentant un intérêt particulier pour l'étude de l'évolution de la vie et des premières activités humaines.

Art. 17. — La décision de classement est prononcée par décret, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées.

A défaut du consentement du propriétaire, le classement est prononcé par décret en Conseil d'Etat.

Art. 18. — L'acte de classement peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère de ladite réserve, notamment la chasse et la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution de travaux

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

13 Juillet 1976

JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

4205

publics ou privés, l'extraction de matériaux concessionnés ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public, quel que soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve.

L'acte de classement est établi en tenant compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article 16.

Art. 19. — L'acte de classement est publié par les soins du ministre chargé de la protection de la nature au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé et communiqué aux maires des communes concernées de telle façon que l'acte de classement soit transcrit à chaque revision du cadastre.

Cette publication, qui ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor, est faite dans les formes et de la manière prescrites par les lois et règlements concernant la publicité foncière.

Il est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels portant sur les immeubles ainsi classés.

Art. 20. — Lorsque le classement comporte des prescriptions de nature à modifier l'état ou l'utilisation antérieure des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain, il donne droit à une indemnité au profit des propriétaires, des titulaires de droits réels ou de leurs ayants droit.

Dans ce cas, la demande d'indemnisation doit être produite dans un délai de six mois à dater de la notification de la décision de classement. A défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

Art. 21. — A compter du jour où le ministre chargé de la protection de la nature notifie au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de quinze mois, sauf autorisation spéciale du ministre chargé de la protection de la nature et sous réserve de l'exploitation des fonds ruraux selon les pratiques antérieures.

Art. 22. — Les effets du classement suivent le territoire classé, en quelque main qu'il passe.

Quiconque aliène, loue ou concède un territoire classé en réserve naturelle est tenu de faire connaître à l'acquéreur, locataire ou concessionnaire, l'existence du classement.

Toute alienation d'un territoire classé en réserve naturelle doit, dans les quinze jours de sa date, être notifiée au ministre chargé de la protection de la nature par celui qui l'a consentie.

Art. 23. — Les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits, ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du ministre chargé de la protection de la nature délivrée selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat prévoyant notamment la consultation préalable des organismes compétents.

Art. 24. — Afin de protéger, sur les propriétés privées, les espèces de la flore et de la faune sauvage présentant un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique, les propriétaires peuvent demander que celles-ci soient agréées comme réserves naturelles volontaires par le ministre chargé de la protection de la nature après consultation de toutes les collectivités locales intéressées.

Un décret en Conseil d'Etat précise la durée de l'agrément, ses modalités, les mesures conservatoires dont bénéficient ces territoires ainsi que les obligations du propriétaire, notamment en matière de gardiennage et de responsabilité civile, à l'égard des tiers.

Les dispositions pénales prévues au chapitre V s'appliquent à ces réserves.

Art. 25. — Le ministre chargé de la protection de la nature fixe les modalités de gestion administrative de la réserve naturelle et de contrôle du respect des prescriptions contenues dans l'acte de classement ainsi que, le cas échéant, les concours techniques et financiers de l'Etat. Il peut, à cet effet, passer des conventions avec les propriétaires des terrains classés, des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, des fondations, des collectivités locales ou des établissements publics. La gestion des réserves naturelles peut également être confiée à des établissements publics créés à cet effet.

Art. 26. — Le déclassement total ou partiel d'un territoire classé en réserve naturelle est prononcé après enquête publique, par décret en Conseil d'Etat.

Le déclassement est notifié aux intéressés, communiqué aux maires des communes concernées et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens dans les mêmes conditions que le classement.

Art. 27. — Les articles 13 et 17 à 20 de la loi du 2 mai 1930 modifiée ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, sont applicables aux réserves naturelles créées en application de la présente loi, l'accord du ministre chargé de la protection de la nature étant substitué à celui du ministre des beaux-arts.

CHAPITRE IV

De la protection des espaces boisés.

Art. 28. — Le code forestier est ainsi modifié :

I. — Dans l'article 158 :

- a) L'expression « la conservation des bois » est remplacée par « la conservation des bois ou des massifs qu'ils complètent » ;
- b) L'alinéa 8^e est complété par les mots : « ou au bien-être de la population ».

II. — Il est inséré au titre III du livre IV du code forestier un article 187 bis ainsi conçu :

« Art. 187 bis. — Peuvent également être classés comme forêts de protection pour cause d'utilité publique les bois ou forêts, quels que soient leurs propriétaires, situés à la périphérie des grandes agglomérations ainsi que dans des zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population. »

III. — Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 188 du code forestier un alinéa supplémentaire ainsi rédigé :

« Le classement comme forêt de protection interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements. »

CHAPITRE V

Dispositions pénales.

Art. 29. — Sont habilités à constater les infractions aux dispositions des articles 3, 4, 5, 6, 7, 18, 21, 22, 23 et 24, outre les officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16, 20 et 21 du code de procédure pénale, et les agents des douanes commissionnés :

D'une part, les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet par le ministre chargé de la protection de la nature et qui peuvent être en outre commissionnés pour la constatation des infractions en matière de chasse et de pêche commises dans les réserves naturelles ;

D'autre part :

Les agents de l'Etat et de l'office national des forêts déjà commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse, de pêche, d'inspection sanitaire, de protection des animaux ou de protection des végétaux, dans l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés ;

Les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux, ceux de l'office national de la chasse et du conseil supérieur de la pêche ;

Lorsque les mesures de protection portent sur le domaine public maritime ou les eaux territoriales, les agents habilités par le décret du 9 janvier 1852, modifié par la loi n° 70-1302 du 31 décembre 1970, à constater les infractions à la réglementation sur l'exercice de la pêche maritime, ainsi que les fonctionnaires chargés de la police du domaine public maritime et des eaux territoriales.

Art. 30. — Les procès-verbaux dressés par les fonctionnaires et agents désignés à l'article 29 ci-dessus font foi jusqu'à preuve du contraire. Ils sont remis ou envoyés par lettre recommandée, directement au procureur de la République. Cette remise ou cet envoi doit avoir lieu, à peine de nullité, cinq jours francs après celui où l'infraction a été constatée.

Les règles de procédure pénale édictées par les articles 17 à 21 du décret du 9 janvier 1852 précité sont applicables en cas d'infractions commises sur le domaine public maritime ou dans les eaux territoriales.

Art. 31. — Les fonctionnaires et agents désignés à l'article 29 ci-dessus sont habilités, dans l'exercice de leurs fonctions, à visiter les réserves naturelles en vue de s'assurer du respect des règles auxquelles elles sont soumises et d'y constater toute infraction. Quiconque mettra ces fonctionnaires ou agents dans l'impossibilité d'accomplir leurs fonctions, notamment en leur refusant l'entrée d'une réserve naturelle, sera passible des peines prévues à l'article 32 ci-après sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par les articles 209 et suivants du code pénal.

Art. 32. — Sont punies d'une amende de 2 000 à 40 000 F les infractions aux dispositions des articles 3, 4, 5, 6, 7, 21, 22, 23, 24 et 31 de la présente loi.

En cas de récidive, l'amende pourra être portée à 80 000 F. En outre, les infractions aux dispositions de l'article 3 sont passibles des sanctions prévues aux premier et quatrième alinéas de l'article 379 du code rural.

Les agents chargés de constater ces infractions peuvent procéder à la saisie des dépouilles.

Art. 33. — Les articles 529 à 530-1 du code de procédure pénale sont applicables en matière d'infraction à la législation ou à la réglementation des parcs nationaux lorsque l'infraction commise est punie d'une amende pénale dont le montant n'excède pas un maximum fixé par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, pour ces infractions, l'amende forfaitaire ne peut être acquittée qu'au moyen d'un timbre-amende.

Art. 34. — En cas d'infraction aux dispositions des articles 21 et 23 ou aux prescriptions de l'acte de classement telles qu'elles sont prévues aux articles 17 et 18 ci-dessus, les dispositions et sanctions édictées aux articles 21-2 à 21-8, 22 et 23 de la loi du 2 mai 1930 modifiée par la loi n° 57-740 du 1^{er} juillet 1957 et la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967 sont applicables aux territoires classés en réserve naturelle, le ministre chargé de la protection de la nature étant substitué au ministre des affaires culturelles.

Art. 35. — Les dispositions des articles 22, 23, 25, 29 à 32 et 34 ci-dessus s'appliquent aux réserves naturelles créées en application de l'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930 susmentionnée.

CHAPITRE VI

Dispositions diverses.

Art. 36. — I. — Il est inséré à la fin de l'article 373 du code rural un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Dans les parties des réserves naturelles et des parcs nationaux où la chasse est autorisée ainsi que dans les zones périphériques des parcs nationaux, le ministre chargé de la protection de la nature peut instituer et mettre en œuvre un plan de chasse pour certaines espèces d'animaux. »

II. — L'article 366 du code rural est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 366. — Toutefois, le propriétaire ou possesseur peut, en tous temps, chasser ou faire chasser le gibier à poil dans ses possessions attenant à une habitation et entourées d'une clôture continue et constante faisant obstacle à toute communication avec les héritages voisins et empêchant complètement le passage de ce gibier et celui de l'homme.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'extension des dispositions de l'alinéa 1^{er} à la chasse de certains oiseaux d'élevage.

« Ce décret définit également les modalités du contrôle exercé pour faire respecter ces dispositions. »

Art. 37. — Sont habilités à constater les infractions en matière de chasse et de pêche fluviale :

Les agents des parcs nationaux, dans la zone périphérique du parc auquel ils appartiennent ;

Les agents de l'office national de la chasse, dans la circonscription à laquelle ils sont affectés.

Ces agents sont commissionnés à cet effet par le ministre chargé de la protection de la nature et assermentés.

Art. 38. — Les agents des parcs nationaux et des réserves naturelles sont habilités à constater dans la zone maritime de ces parcs et réserves les infractions aux réglementations intéressant la protection de cette zone.

Ces agents sont commissionnés et assermentés à cet effet par le ministre chargé de la marine marchande et des pêches maritimes.

Art. 39. — Les procès-verbaux des agents visés aux articles 37 et 38 ci-dessus font foi jusqu'à preuve du contraire. Ils sont rémis ou adressés par lettre recommandée, directement au procureur de la République ; une copie des procès-verbaux dressés en matière de pêche fluviale ou maritime est adressée, selon le cas, soit au chef de service de l'administration chargée de la police de la pêche fluviale, soit au chef du quartier des affaires maritimes.

Art. 40. — Les associations régulièrement déclarées et exerçant, depuis au moins trois ans, leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement.

Les associations ainsi agréées sont appelées à participer à l'action des organismes publics ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement.

Toute association ayant le même objet peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celui-ci.

En outre, les associations agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux articles 3, 4, 5, 6, 7, 18, et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

Art. 41. — L'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930, modifiée par la loi n° 57-740 du 1^{er} juillet 1957 et par la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, est abrogé.

Art. 42. — Des décrets en Conseil d'Etat déterminent en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

Art. 43. — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux Terres australes et antarctiques françaises.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 10 juillet 1976.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
JACQUES CHIRAC.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,
MICHEL FONIATOWSKI.

Le ministre d'Etat, garde des sceaux,
ministre de la justice,
JEAN LECANUET.

Le ministre de la défense,
YVON BOURGES.

Le ministre de l'équipement,
ROBERT GALLET.

Le ministre de l'agriculture,
CHRISTIAN BONNET.

Le ministre de la qualité de la vie,
ANDRÉ FOSSET.

Le ministre de la santé,
SIMONE VEIL.

Le ministre de l'industrie et de la recherche,
MICHEL D'ORNANO.

Le secrétaire d'Etat aux transports,
MARCEL CAVAILLÉ.

Le secrétaire d'Etat à la culture,
MICHEL GUY.

Le secrétaire d'Etat aux départements
et territoires d'outre-mer,
OLIVIER STIRN.

LA PROTECTION DE LA NATURE

Eviter le gâchis écologique

Par 467 voix contre 1, l'Assemblée nationale a voté, mardi 27 avril 1976, l'ensemble du projet de loi de protection de la nature dont elle avait adopté un à un les articles la semaine précédente. La loi, promulguée le 10 juillet 1976, a été publiée au « Journal officiel » du 13 juillet 1976. Le Parlement l'a adoptée avec une solennité assez exceptionnelle par un scrutin public au cours duquel la majorité et l'opposition se sont retrouvées au coude à coude.

L'une et l'autre auraient eu mauvaise grâce à bouter un texte qui est en grande partie leur œuvre commune. En vérité, le projet de loi était en chantier depuis cinq ans, mais, devant l'opposition des grands ministères « aménageurs », le gouvernement reculait sans cesse. Il y a quelques mois encore, le premier ministre lui-même, sous l'ultime pression des fonctionnaires, avait renoncé à inclure dans le projet un article essentiel : l'obligation de présumer les conséquences sur l'environnement de tous les grands projets publics et privés avant de les exécuter.

C'est bien grâce aux amendements présentés par la commission de la production et des échanges animée par M. Roland Nungesser, député U.D.R. du Val-de-Marne, que cette disposition « révolutionnaire » et capitale a été réintroduite dans le texte. Désormais, les maîtres d'ouvrage des lignes à haute tension, des centrales nucléaires, des autoroutes, des ZAC, des zones industrielles, des lignes ferroviaires, des grands canaux, des hôpitaux, des campus universitaires et même des ouvrages militaires devront soumettre des « études d'impact ». Bien des gâchis écologiques pourront être ainsi évités.

Sur la lancée, les parlementaires ont même introduit dans notre droit une innovation de taille. Toute requête présentée devant un tribunal administratif pour absence d'étude d'impact entraînera un sursis à exécution, c'est-à-dire un arrêt des travaux. L'article 2 ainsi complété constituera une arme redoutable pour les fonctionnaires de la qualité de la vie, les défenseurs de l'environnement et les juges.

La plupart des autres articles de la loi ont été ainsi musclés par les amendements parlementaires. A la protection renforcée des plantes et des animaux, ils ont ajouté celle de la faune et de la flore fossiles ; ils ont retravaillé à fond la nouvelle réglementation des zoos. Ce sont encore les députés qui ont entièrement rédigé une charte de l'animal domestique qui ne figurait pas dans le texte gouvernemental. Les animaux de compagnie seront désormais mieux prémunis contre l'indifférence ou la cruauté des hommes.

Les parlementaires ont élargi la protection conférée par le classement d'un site — que le gouvernement bornait aux milieux naturels — aux gisements archéologiques, minéraux, fossiles et aux arboretums. Ils y ont même ajouté la possibilité pour les particuliers de demander le classement de leur propriété.

Ce sont les députés qui ont inclus dans la loi un article essentiel, stipulant que les grandes forêts proches des villes ne pourraient plus être déboisées sans une décision du Conseil d'Etat.

Ils ont eux-mêmes proposé que les mouvements de défense de la nature — sous réserve qu'ils aient trois ans d'existence et qu'ils soient agréés — participent à l'action de l'administration et puissent demander des dommages et intérêts devant les tribunaux en cas d'infraction à la nouvelle loi.

En revanche, les députés ont introduit dans la loi un modérateur non prévu par le gouvernement. En milieu rural, la protection de la nature devra laisser la priorité aux activités économiques traditionnelles. Si les paysans sont les gardiens de la nature, ne les chassons pas vers les villes.

C'est donc une loi singulièrement renforcée, un texte quasiment taillé sur mesure, que l'Assemblée nationale a voté. Elle l'a fait malgré les réserves de l'administration et les timidités du gouvernement. Son travail ne s'inscrit-il pas dans la meilleure tradition du pouvoir législatif ? ■

M. A.-R.

(30 avril 1976.)

Ouverture

Hugues BOUSIGES

Directeur de cabinet de M^{me} la ministre de l'Écologie et du Développement Durable

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi en premier lieu de vous prier d'excuser notre ministre, Madame Nelly OLIN, qui a rejoint ce matin la conférence sur le climat de NAIROBI.

Elle m'a chargé de vous exprimer ses vifs regrets de ne pouvoir être aujourd'hui parmi vous pour participer à l'événement majeur que constitue cette rencontre. Elle m'a chargé également de vous accueillir, ce dont je m'acquitte avec plaisir.

La loi pour la protection de la nature de 1976 a en effet marqué une étape cruciale dans la politique de l'environnement de notre pays et il convenait naturellement d'en célébrer le trentième anniversaire.

Que de chemin parcouru en effet depuis cette loi dont dépend encore une grande part de notre droit de la nature, votée alors à l'unanimité, comme il y a peu – je le relève – la loi du 14 avril 2006 « relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux », elle aussi votée sans opposition.

Est-ce à dire que notre pays, malgré les innombrables polémiques auxquelles donnent lieu presque en permanence les politiques de la nature (pensons aux dates de chasse, aux thématiques du loup, de l'ours, de Natura 2000, etc.) sait en même temps – et presque paradoxalement – se retrouver uni sur les grandes orientations, les grands objectifs comme sur les instruments d'une bonne gestion ?

Je le crois et les faits nous le prouvent. Depuis deux ans, l'action résolue de Madame Nelly OLIN, et de vous tous ici présents, qui nous avez accompagnés : élus, ONG, agriculteurs, forestiers, entreprises, collectivités, a démontré que la France peut être aussi un pays de réussite et de progrès dans le domaine de la protection de la nature.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Nous venons de démontrer ensemble que la France n'était pas vouée à être la mauvaise élève de l'Europe pour la mise en œuvre des directives « Oiseaux »¹ et « Habitats »², mais qu'elle avait au contraire vocation à être l'un des pays phare de l'Union européenne sur ces politiques.

C'est évidemment notre ambition à tous et nous n'aurions jamais dû oublier que nous avions tous les atouts pour atteindre cette position : nos capacités techniques et scientifiques sont en effet parmi les meilleures d'Europe tant dans nos établissements d'enseignement et de recherche, que dans les services de l'État et des collectivités, dans nos établissements publics ou au sein du monde associatif.

Le contentieux sur les dates de chasse a été clos par la Commission européenne et nous avons bon espoir de voir les contentieux sur le réseau Natura 2000 être clos dans les mois qui viennent après les ultimes compléments que nous y apporterons très rapidement.

Il faut, et sur la dynamique acquise, que nous puissions désormais nous consacrer entièrement à la gestion des sites Natura 2000, d'autant que c'est un domaine dans lequel la France est en avance.

C'est aussi un domaine qui doit nous permettre de convaincre nos concitoyens que l'Europe est source de modernisation et de progrès, également dans le domaine de l'environnement. C'est notre conviction ici au ministère et c'est une conviction forte de notre ministre.

La construction européenne comme source et moteur d'enrichissement de nos approches nationales, n'est-ce pas l'un des axes les plus évidents qui se dégagent lorsque nous nous tournons vers ces trente années passées depuis la loi de 1976?

Vos débats de cet après-midi, comme je l'ai noté, vous permettront d'approfondir cette interrogation.

Je suis d'ailleurs heureux de pouvoir saluer la présence parmi vous pour cette table ronde de Monsieur Ladislav MIKO, directeur de la Protection de l'Environnement Naturel à la Commission européenne.

Heureux de saluer également M. Ahmed DJOGHLAF, Secrétaire exécutif de la convention sur la Diversité Biologique.

Leurs regards, leurs expériences et leurs hautes compétences, nous permettront d'élargir nos perspectives sur l'Europe d'une part et le monde d'autre part.

Mais ces trente années passées nous ont également appris que l'urgence à laquelle entendait répondre la loi de 1976 – la protection d'espèces et la protection d'espaces – ne rendait pas compte de l'étendue et de la complexité des questions auxquelles la politique de la nature devait faire face.

Nous savons tous aujourd'hui qu'au-delà des espèces protégées et qu'au-delà des sites du réseau Natura 2000, la nature réputée ordinaire mérite que nous nous y attachions, davantage sans doute que ce ne fut le cas pendant longtemps.

1 Directive 79/409/CEE du Conseil du 02/04/1979 : Conservation des oiseaux sauvages.

2 Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 : Conservation des habitats naturels, ainsi que la faune et de la flore sauvages.

Le déclin des oiseaux communs, révélé par l'indicateur du Muséum National d'Histoire Naturelle et le probable déclin des populations d'insectes que cette évolution des oiseaux, parmi d'autres indications, induit, ne sont-ils pas à cet égard, des signes alarmants?

La politique de la nature doit donc impérativement s'intéresser aussi aux territoires, à la nature dite ordinaire, menacée aujourd'hui dans sa diversité, aux corridors écologiques, aux infrastructures écologiques, aux paysages comme lieux d'une vie sauvage qu'il faut savoir ne pas agresser, sans omettre parallèlement la nature en ville, ni le changement climatique.

Sur tous ces sujets, la France n'est pas dépourvue, ne serait-ce qu'avec ses quarante-quatre parcs naturels régionaux qui forment véritablement une trame écologique sur notre territoire.

C'est cependant l'un des objets de la stratégie nationale pour la biodiversité et de ses dix plans d'actions sectoriels, adoptés depuis l'arrivée de Madame Nelly OLIN dans ce ministère, que de répondre plus complètement à ces défis.

Vous allez opportunément tirer, ce matin, un bilan de ces trente ans d'application de la loi de protection de la nature. Il me paraît nécessaire que vous en examiniez sans concession les succès mais aussi les limites et les insuffisances.

Derrière la loi, à côté d'elle ou dans sa mise en oeuvre même, il y a nos pratiques, nos attitudes sociales, nos orientations institutionnelles. Là aussi, je vous invite à conduire une analyse critique approfondie, loyale, sans faux-semblants.

Je crois utile que vous nous disiez en quoi nos postures aux uns et aux autres, ont su évoluer, sans doute depuis les années 70, mais aussi en quoi, sur certains sujets au moins, elles apparaissent aujourd'hui en retard, décalées par rapport aux enjeux, en un mot obsolètes.

Les défis actuels de la protection de la nature, les exigences d'une plus grande démocratie, la prise de responsabilité des élus locaux depuis les premières lois de décentralisation, l'urgence d'obtenir des résultats plus tangibles... Toutes ces questions n'appellent-elles pas de nouvelles attitudes de toutes parts; c'est-à-dire de la société française dans son ensemble?

La stratégie nationale pour la biodiversité marque une étape nouvelle vers une adaptation plus rapide. Mais ne faut-il pas elle-même l'enrichir d'une nouvelle perspective?

Je souhaite vraiment que vos travaux soit l'amorce d'une réflexion qui pourrait ne pas écarter l'hypothèse d'une nouvelle loi de protection de la nature, rénovant notre droit, comme la loi sur les parcs l'a fait dans son domaine et, qui comme elle – fruit d'un large consensus – pourrait être votée à l'unanimité!

Mais vous nous direz si cette évolution législative s'impose et dans quels domaines ou de quelles façons nous devons mieux accompagner les exigences du temps.

Je vous remercie de votre attention et de votre participation active aux travaux d'une journée qui j'en suis convaincu sera riche en échanges et en propositions.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Introduction et présentation de la journée

Henri JAFFEUX

Charge de mission Biodiversité - Aires protégées, direction de la Nature et des Paysages

Ce 27 avril 1976, il faisait très chaud à l'Assemblée nationale. Les députés avaient retroussé leurs manches de chemise. Était-ce pour en découdre? Eh bien non! Rappelez-vous, l'Europe, et spécialement la France, connaissaient au commencement de ce dernier quart de siècle, une sécheresse que l'on qualifiait alors d'exceptionnelle. En cette fin de mois d'avril 1976, la canicule avait en plus fait son apparition et dans l'hémicycle, il faisait chaud!

Aujourd'hui, comme vient de nous le dire le directeur de Cabinet, Madame la ministre vole vers Nairobi pour participer à la Conférence des Parties à la Convention Climat et au protocole de Kyoto. Trente ans plus tard, le réchauffement climatique est bien là. Et il s'impose désormais dans les débats nationaux et internationaux comme l'un des enjeux cruciaux de ce siècle.

Il y a trente ans, ce qui faisait débat depuis la fin des années 60, c'était la protection de la nature et l'environnement. En France, cette préoccupation était apparue dans la foulée de la modernisation accélérée du pays durant les « Trente glorieuses ». Elle était un produit de la croissance.

Mais en 1976, lorsque le Parlement débat du projet de loi sur la protection de la nature, le climat économique et social a changé. La croissance n'est plus au rendez-vous. Le pays se remet encore péniblement des conséquences du premier choc pétrolier de 1973. Une inflation à deux chiffres et la montée du chômage, en passe de franchir le cap du million de chômeurs, pèsent lourdement sur le pays et commencent à faire changer les préoccupations des gens. Des illusions disparaissent et des inquiétudes se font jour, d'une autre nature.

C'est donc dans ce contexte que le Parlement débat d'avril à juin 1976, du projet de loi sur la protection de la nature. M. JARROT, ministre de la Qualité de la Vie l'avait déposé un an plus tôt, au nom du Premier ministre, M. Jacques CHIRAC.

Ce 27 avril 1976, le débat en première lecture s'achevait à l'Assemblée nationale de la meilleure façon qu'il soit par le vote du texte, à l'unanimité moins une voix. La loi, renforcée par le Parlement sur plusieurs points, sera finalement adoptée par l'Assemblée nationale le 25 juin 1976 et promulguée le 10 juillet 1976.

Enfin, permettez-moi de citer M. Robert POUJADE. Évoquant cette loi qu'il n'avait pas eu le temps de conduire à son terme, il disait d'elle en 1975, dans son livre « *Le Ministère de l'Impossible* » : « *Si l'on impose ces deux idées, la protection de la nature est d'intérêt général et tout projet doit être précédé d'une étude de ses conséquences sur la nature, nous sauverons encore beaucoup de paradis pour demain* ».

Tout au long de cette journée nous allons avoir l'occasion de méditer la justesse de cette pensée. Durant la matinée, nous examinerons notamment si, trente années après qu'il ait écrit cette phrase, les dispositions qu'appelait de ses vœux M. POUJADE, finalement incluses dans la loi, ont tenu les promesses qu'il en attendait. Nous ferons de même avec les autres dispositions novatrices qu'elle contenait.

Durant l'après midi, nous examinerons notamment si ces mêmes dispositions, et avec elles, le corpus législatif et réglementaire issu de la loi de 1976 contenu désormais dans le code de l'Environnement :

- sont à même de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ;
- ou s'il faut les faire évoluer ;
- et, si oui, dans quelles directions et avec quels outils et moyens ?

Avant que nous examinions ces questions par le détail avec nos différents intervenants et au cours de deux tables rondes et trois débats qui leur seront consacrés, je voudrais accueillir et donner la parole au grand témoin de cette journée, M. Jean SERVAT.

Pour les plus jeunes d'entre vous, qui ne le connaissent pas, sachez qu'il a participé à la mise en place du premier ministère de l'environnement aux côtés de M. POUJADE, comme conseiller technique. Ensuite, il fut directeur de la Protection de Nature durant dix années de 1973 à 1983, puis directeur de l'Office national de la chasse durant dix autres années. Deux records de longévité administrative inégalés par ses successeurs !

Il était donc aux commandes lors de l'élaboration de la loi et de son adoption au Parlement, accompagnant successivement M. André JARROT et André FOSSET, ministres de la Qualité de la Vie, et M. Paul GRANET, secrétaire d'État. Il l'était aussi pour la préparation des décrets d'application et les premières années de leur application.

M. le directeur, apportez-nous votre témoignage, parlez-nous de la genèse de cette loi, de ce qu'elle apportait en 1976 comme idées novatrices et ce qu'elle supposait de changements nécessaires dans les comportements tant individuels que collectifs.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Contexte, genèse et philosophie de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature

Jean SERVAT

Directeur de la Protection de la Nature de 1973 à 1983

Cette célébration a une utilité : celle de relire l'histoire, de faire le point sur l'action des pouvoirs publics au cours de cette période et de mettre l'accent sur l'évolution de la société civile et sur l'éducation du citoyen. Le ministère de l'Environnement, créé en 1971, s'est imposé en faisant naître une morale de l'environnement. La nature était devenue à l'ordre du jour, elle s'était médiatisée et elle était passée au niveau de la conscience publique. En parallèle, la vie associative s'était développée. Elle sera renforcée par la loi de 1976. Les pouvoirs publics ont affirmé leur volonté de donner à la notion d'équilibre biologique une dimension d'intérêt général qui devait s'imposer à toutes les activités publiques ou privées. Ainsi est apparue dans les textes législatifs la notion «d'étude d'impact sur l'environnement».

30 ans après... le bilan est positif.

C'est pour moi un grand honneur de vous présenter le contexte de la loi relative à la protection de la nature, mais également un réel plaisir de me retrouver 30 ans après parmi vous pour évoquer la genèse de cet événement qui a été une grande étape dans la prise en compte des problèmes de l'environnement. La célébration d'un anniversaire a, en tout cas, une utilité : faire relire l'histoire, mettre la lumière sur l'action des pouvoirs publics au cours de cette période mais aussi mettre l'accent sur l'évolution de la société civile, ainsi que sur l'éducation du citoyen. Cet anniversaire nous rattache également à la phase événementielle d'un ministère dont la création en

1971 avait marqué la naissance d'un nouvel état d'esprit, voire d'une conscience de l'environnement et d'un civisme nouveau à l'égard de la nature et des éléments qui en constituent la richesse : l'eau, l'air, la faune, la flore... ce que l'on appelait autrefois le *Res Nullius*.

J'ai eu le privilège de participer à la création de ce ministère comme conseiller technique dans le cabinet de Robert POUJADE, puis comme directeur de la Protection de la Nature. J'ai vécu une véritable aventure, entre le brassage des idées nouvelles, leur mise en application, le changement de comportement... Car ce qu'il y avait de merveilleux dans ce nouveau ministère, c'est qu'il échappait à la lourdeur des administrations classiques et que, nonobstant les règles de gestion habituelles, tout lui était permis puisqu'il était chargé de faire naître cette morale de l'environnement dont avait parlé le Président POMPIDOU dans son discours à Chicago.

Dans son décret d'attribution le nouveau ministre était chargé de la protection de la nature et de l'environnement et se trouvait placé, au sein du Gouvernement, en qualité de ministre délégué auprès du Premier ministre ce qui lui donnait une fonction de coordination auprès de tous ses collègues. Sa première tâche fut d'organiser son ministère et de mettre en place un début de structure à partir d'éléments venus de différentes administrations et d'aborder quelques problèmes d'actualité pour faire sa place dans un contexte qui ne lui était pas toujours favorable.

Parmi les premiers dossiers abordés figurait la protection de la nature. Le sujet n'était pas nouveau et depuis longtemps le monde scientifique ainsi que de nombreuses personnalitésjetaient des cris d'alarme sur les atteintes au milieu et la fragilité des éléments de la nature. Depuis plus d'un siècle des pionniers avaient lancé des idées et proposé la création de parcs et de réserves. Dès 1912, en France, avaient été créés à l'initiative de l'administration des Eaux et Forêts, le parc du Pelvoux dans le massif des Écrins, puis en 1924 la réserve de Camargue, grâce à une poignée de courageux. Rattrapant un peu son retard d'un siècle sur les Américains (Yellowstone - 1872) la France s'était dotée d'une législation sur les parcs nationaux en 1960 et avait créé en 1963 son premier parc national en Vanoise. La nature était devenue à l'ordre du jour, s'était médiatisée, était passée au niveau de la conscience publique s'étendant à la mise en valeur des paysages, à un aménagement fin du territoire à travers les parcs régionaux lancés en 1967, à une réflexion sur les finalités de la société.

Autre changement : la vie associative s'était développée fortement ; la loi de 1901 avait créé un cadre, mais en 1970 les associations n'étaient qu'une poignée, souvent des sociétés savantes. Depuis le mouvement associatif, même s'il est toujours tiraillé entre la science, l'observation et l'action, s'est considérablement développé et des jeunes sont venus apporter leur enthousiasme à la défense de la nature.

Autre mutation largement renforcée au cours des 50 dernières années, la « Nature » au plan de sa perception n'est plus comprise comme une collection d'espèces mais comme un écosystème en équilibre. De cette conception est née une nouvelle vision de la nature et peut-être une nouvelle interrogation à l'égard de ce que l'on considérait jusqu'alors comme immuable. Il devenait de plus en plus évident que l'intervention humaine était déterminante dans l'équilibre et le maintien des écosystèmes, la survie des éléments de la faune et de la flore... en un mot, **la nature ne se protège plus, elle se gère**.

Mais la notion de gestion était encore absente de nos textes de loi et de nos principes administratifs en 1971. Certes le monde scientifique avait depuis longtemps appelé l'attention des pouvoirs

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

publics sur la limitation des ressources naturelles comme sur les relations complexes qui unissent le règne animal, végétal et minéral ainsi que sur la fragilité du milieu. De même l'opinion publique commençait à se rendre compte comme le soulignait le Président de la République « *qu'au moment où s'accumulent et se diffusent de plus en plus les biens dits de consommation, ce sont les biens les plus élémentaires à la vie, comme l'air et l'eau qui commencent à faire défaut* ». L'aspiration au bonheur s'attache dorénavant de plus en plus à la qualité du cadre de vie.

C'est pourquoi devant cette prise de conscience le nouveau ministre a cherché à définir les axes d'une politique nouvelle pour pallier les risques de dégradation du milieu naturel et l'amenuisement des ressources biologiques. Certes un effort avait déjà été engagé pour la protection des forêts (soumission au régime forestier, règles en matière de défrichement, gestion des forêts privées...) ou la protection des espèces animales directement liées aux activités agricoles (réglementation de la chasse, destruction des nuisibles...) mais il s'agissait de mesures ciblées, liées à la production agricole et forestière. Ces mesures qui relevaient alors de la compétence du ministre de l'Agriculture se trouvaient malheureusement limitées, dans l'espace rural, à des activités soumises à son contrôle. Or il était important dans ces conditions de réfléchir à une politique plus globale de protection de la nature et à mettre en chantier un texte législatif permettant d'assurer le maintien des équilibres biologiques et la conservation des ressources naturelles en subordonnant toute intervention au respect des nécessités de l'intérêt général.

L'objectif était louable car il correspondait à une demande sociétale et il permettait par ailleurs de combler un vide juridique qui limitait l'action du nouveau ministère. Toutefois autant le but était clair, autant les mesures d'application s'avéraient compliquées. Mis en chantier depuis plusieurs années par les services chargés de la protection de la nature, les textes proposés ont connu de nombreuses versions, enrichies d'adjonctions variées et ont subi des avatars multiples avant d'être déposés sous une forme simplifiée le 23 avril 1975 par le ministre de l'époque M. André JARROT.

Dans l'exposé des motifs du projet élaboré par le Gouvernement, il s'agissait d'un véritable engagement des pouvoirs publics affirmant la volonté de donner à la notion d'équilibre biologique une dimension fondamentale d'intérêt général conduisant tout à la fois :

- à une modification d'un état d'esprit d'intérêt général ;
- à une approche des problèmes d'aménagement ;
- à une plus grande détermination dans la mise en oeuvre des mesures nécessaires à la préservation de l'espace naturel et de ses composants ;
- à des actions particulières pour la protection des espèces animales et végétales en voie de raréfaction.

Le projet n'avait pas la dimension ni la forme d'une loi-cadre (car bien souvent la multiplicité des textes d'application en retarde l'application) mais d'un projet de loi de portée générale visant à limiter certains droits individuels dans un souci de protection des éléments de notre patrimoine.

L'affirmation en préambule de l'intérêt général qui s'attache à la protection de la nature et l'analyse des dispositions contenues dans le texte nous conduit à distinguer quatre thèmes principaux :

- une tentative de prise en compte de l'environnement dans le domaine de l'équipement ;
- des dispositions relatives à la protection de la faune et la flore ;

- une rénovation de la législation des réserves naturelles ;
- des dispositions pénales visant une meilleure répression des infractions.

L'esprit de l'article 1^{er} de la loi traduisait la volonté de donner à la notion d'équilibre biologique et d'environnement une dimension fondamentale d'intérêt général. Les juristes vous diront mieux que moi que cet article peut apparaître plus constitutionnel que législatif (il a d'ailleurs été repris récemment dans la charte de l'environnement introduite dans la Constitution). Mais il introduit l'article 2, dans la mesure où cet intérêt général doit s'imposer à toutes les activités publiques ou privées.

L'article 2 constitue une disposition capitale du projet car pour la première fois on affirmait le principe d'une prise en compte des préoccupations d'environnement dans tous les projets de travaux ou d'équipements publics ou privés d'une certaine importance. Cette approche était toutefois bien timide dans le projet gouvernemental, qui avait du vaincre les hésitations de nombreux ministères et qui renvoyait à un décret en Conseil d'État les mesures à prendre pour son application. L'Assemblée nationale, sur la proposition de sa commission de la production et des échanges, a considéré le texte comme insuffisant et a tenu à faire figurer, dans la loi elle-même, l'obligation, pour les auteurs d'un projet d'aménagement, de réaliser une étude spéciale mesurant l'impact que leur projet aura sur l'environnement. Cette étude d'impact, jointe au dossier de demande d'autorisation ou d'approbation, sera par ailleurs rendue publique.

Il s'agissait d'une novation importante et d'un terme qui n'apparaissait ni dans le projet de loi (même si le Gouvernement l'avait envisagé dans les décrets d'application), ni dans les usages administratifs de l'époque, mais une telle mesure paraissait importante dans une société qui se voulait ouverte et soucieuse des problèmes touchant à son cadre de vie.

Le thème suivant concernait la protection de la faune et de la flore. Il s'agissait d'un objectif important car jusqu'alors la législation spécifique était très insuffisante et n'apparaissait que dans des textes poursuivant d'autres buts, tels la protection de l'agriculture, de la forêt ou de la chasse. En matière de protection de la faune, ce n'est que par le biais de la réglementation de la chasse que pouvait se faire une amorce de protection et encore cela ne concernait que les espèces traditionnellement considérées comme gibier (dont la seule mesure de protection était par ailleurs l'interdiction de la chasse).

Pour la flore, les règles du code forestier limitaient les règles du défrichement, l'exploitation abusive des forêts, mais n'interdisaient en rien la récolte d'une espèce végétale donnée dans un but exclusivement scientifique.

Ces insuffisances justifiaient pleinement les mesures législatives spécifiques devant permettre la protection efficace des espèces menacées de la faune et de la flore sur le territoire national.

Pour les espèces exotiques, la protection était assurée par les dispositions de l'article 5 permettant le contrôle du commerce et leur détention par des particuliers tenus d'obtenir un certificat de capacité.

Désormais, la France devait pouvoir disposer ainsi d'un arsenal législatif suffisant pour assurer une bonne protection des espèces animales et végétales et répondre aux obligations internationales en cours de mise en place (comme la convention de Washington).

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Le thème concernant les réserves naturelles élargit et adapte la loi de 1930. Désormais la création et la protection des réserves naturelles seront régies par des dispositions nouvelles et spécifiques, distinctes de celles concernant les monuments et les sites. La conséquence en est l'abrogation de l'article 8 bis de la loi de 1930 qui prévoyait justement, depuis 1957, l'extension aux réserves naturelles des procédures initialement conçues pour la protection des sites. On a voulu par ailleurs ouvrir notamment le champ d'application, en mentionnant comme facteur à prendre en considération, non seulement la protection du monde vivant mais aussi la conservation du sol et en général du milieu naturel, ainsi que celles des eaux et des fonds marins (le Parlement a même ajouté les sites archéologiques). Les prescriptions spéciales prévues à l'acte de classement peuvent constituer dans certains cas une limitation exorbitante du droit de propriété, qui peut entraîner le versement d'une indemnité pour compenser une perte de jouissance ainsi occasionnée.

Les dispositions pénales. Sans entrer dans le détail des mesures envisagées il faut constater que ces dispositions sont inspirées par deux soucis principaux :

- instituer de lourdes peines pour renforcer la protection de certaines espèces ;
- donner plus de polyvalence aux agents, appartenant à des catégories très variées, chargée en général de la constatation des infractions aux mesures de protection en général de la nature.

La protection de la vie animale, enfin, figurait déjà dans le projet du Gouvernement puisqu'il prévoyait d'étendre la répression des mauvais traitements aux animaux sauvages apprivoisés ou détenus en captivité. L'Assemblée nationale a souhaité aller plus loin, reprenant en partie les propositions de Mme THOME-PATENOTRE, chantre de la vie animale, et a inséré dans le texte un chapitre nouveau sur la protection des animaux. Véritable révolution, préfigurant ce qui pourra donner naissance à une législation nouvelle, le texte y affirme le caractère d'être sensible de l'animal et fait obligation à son propriétaire de le placer dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce.

Comme l'animal n'est pas titulaire de droits et considéré simplement comme un objet, les mauvais traitements qui le frappent ne sont réprimés, que dans la mesure où ils sont de nature à troubler l'ordre public, ou lorsqu'ils constituent une atteinte à la propriété d'autrui. Cette conception ne correspondait plus à la façon de penser et devait évoluer ; c'est pourquoi l'Assemblée nationale a tenu à affirmer des principes nouveaux concernant la protection des animaux tenus en captivité et à réprimer de manière plus efficace et sévère l'abandon par leur maître des animaux domestiques ou de compagnie.

En conclusion de cette analyse rapide du projet de loi et des amendements introduits au cours du débat, on peut affirmer que le texte final voté à l'unanimité par les deux assemblées (moins une voix à l'Assemblée nationale) a permis une prise de conscience en générale, notamment des parlementaires qui ont été nombreux à participer aux séances. La discussion y a été très ouverte et a permis de renforcer dans bien des cas les mesures envisagées pour la protection de la nature, certains n'hésitant pas à aller souvent au-delà des intentions figurant dans le texte du Gouvernement, soit en durcissant le projet, soit en proposant de nouvelles dispositions.

Les parlementaires ont manifesté aussi leur préoccupation d'assurer la publicité des décisions administratives afin de garantir aux citoyens une information la plus complète possible et d'assurer ainsi leur liberté de jugement. Ils ont introduit *in fine* un article additionnel visant, enfin, à permettre (comme cela existait d'ailleurs dans d'autres législations) la participation des associations agréées pour la protection de la nature, marquant ainsi que la protection de la nature doit être l'œuvre de tous et permettre d'aider les pouvoirs publics dans une prise de conscience, en faveur de la nature.

30 ans après. Les batailles en faveur de la protection de la nature et de l'environnement ne sont jamais totalement gagnées, car les évolutions de la société, les bouleversements socio-économiques introduisent en permanence de nouvelles données qui viennent contrarier les dispositions en vigueur et obligent à des adaptations.

La loi sur la protection de la nature a permis cependant de définir les bases d'une action administrative ou politique et d'entreprendre un programme de réalisations que beaucoup de pays nous envient. Malgré l'abandon du mot « nature » dans son appellation, le ministère de l'Environnement (évoluant de la qualité de la vie à l'écologie et au développement durable) a appliqué avec ténacité et efficacité les grands principes de la loi sur la protection de la nature. Certes, cela n'a pas été toujours facile, mais tous ceux qui ont oeuvré dans ce domaine savent que la réussite n'est pas dans le renoncement face aux difficultés mais dans l'obstination à forcer le destin et ce, souvent malgré la faiblesse des moyens qui sont accordés.

Ministre après ministre, la loi sur la protection de la nature a permis la mise en place de nouvelles réserves naturelles, le développement de nos parcs nationaux, le contrôle des établissements détenant des animaux ainsi que le commerce des espèces de faune et de flore, l'organisation des mesures visant à la protection des espèces menacées, la définition des études d'impact et leur contrôle... Sur le plan européen la France, forte de cette nouvelle législation a pu répondre à la Commission dans ses projets de directives et a même en ce qui concerne la directive « Oiseaux » fait compléter le texte proposé initialement par une disposition visant à la protection des habitats.

Toutefois le ministère n'a pas vocation à ne produire que des normes concernant la qualité de l'eau, de l'air, du bruit, la liste des animaux à protéger ou à chasser, il doit en même temps susciter et encourager des approches plus environnementales dans les aménagements et surtout introduire de nouvelles méthodes de gestion ou de comportement dans la vie quotidienne. Une bonne part de la réussite de la politique de protection de la nature passe par la présence sur le terrain. Grâce aux réserves naturelles, aux parcs, au Conservatoire du littoral..., près de 10 % de notre territoire bénéficie d'un statut de protection, ce qui a permis la sauvegarde de nos espaces naturels majeurs.

Toutefois, face à une démographie galopante et au développement des moyens humains, les problèmes ne cessent de s'aggraver et l'inquiétude demeure sur l'avenir de la planète. La prise de conscience sera-t-elle suffisante pour maîtriser le phénomène? Il faudra beaucoup de courage et d'efficacité (en changeant certainement de vitesse !) pour assurer l'éducation et la formation des hommes de demain.

L'analyse de la société française pour le droit de l'environnement.

MICHEL DUROUSSEAU,
Vice président SFDE

Cette contribution constitue une synthèse, à destination d'un public élargi, des communications³ juridiques présentées à la journée d'étude que la Société française pour le droit de l'environnement avait consacrée au trentième anniversaire de la loi, le 12 octobre 2006, à Strasbourg⁴ ainsi que des principales conclusions de la table ronde qui clôturait les travaux.

I – UNE LOI CADRE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE.

A – La loi est morte, vive la loi !

Formellement, ce trentième anniversaire n'en est pas vraiment un puisque la loi du 10 juillet 1976 a disparu dans sa vingt quatrième année, du fait de la codification de la partie législative du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000. Éclatées dans différents articles du code, les dispositions de la loi n'en demeurent pas moins applicables et constituent toujours le socle juridique de la protection de la nature en France.

³ Voir au sommaire du présent ouvrage les communications des auteurs : S. Bélier, P. Billet, X. Braud, M.-P. Camproux-Duffrene, C. Cans, S. Caudal, M. Durousseau, J. Fromageau, V. Jaworski, J. Untermaier

⁴ La protection de la nature : 30 ans après la loi du 10 juillet 1976. Société française pour le droit de l'environnement, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007 reprise en première partie du présent ouvrage.

Pour comprendre l'impact considérable de ce texte fondateur à partir de 1976, un rappel des grandes étapes de l'évolution législative en France s'impose.

B – De la protection implicite à la protection intégrée.

Le passage de la protection implicite à une protection intégrée résulte d'une longue évolution.

1. Une longue phase d'évolution législative.

La prise en compte de l'enjeu stratégique que représentent les ressources naturelles est précoce, avec notamment la célèbre ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts. Dès le XIX^{eme} siècle, à travers leurs liens nombreux avec le monde politique, les sociétés savantes jouent un rôle cardinal dans cette évolution. À leur tour, les différents corps d'ingénieurs participent à la construction de règles normatives. Avec les lois sur le patrimoine et les sites de 1906, 1913 et 1930, on passe progressivement d'une protection statique à une protection évolutive. Les associations de protection de la nature exercent un rôle déterminant dans l'évolution de la législation vers l'émergence d'une protection intégrée. Dès lors, les grandes étapes vont se succéder : dès 1946, création du Conseil national de la protection de la nature, concept inédit, à l'origine de l'article 8bis de la loi de 1930, qui permet de classer en réserve naturelle certains sites. Les étapes suivantes verront l'adoption successivement de la loi sur les parcs nationaux en 1960, le décret sur les parcs naturels régionaux en 1967, la loi sur l'air en 1961, la loi sur l'eau en 1964, concept révolutionnaire pour l'époque et qui reste remarquable. En 1969, le rapport Louis Armand, avec ses 100 mesures pour l'environnement, scelle le lien entre l'aménagement et la protection de l'environnement. Puis un ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement est créé en 1971.

2. La loi du 10 juillet 1976 marque un véritable tournant dans l'intégration de la protection de la nature.

Avant son examen et pendant les débats parlementaires, le projet a suscité une implication forte de la communauté scientifique et des associations autour de la Fédération française des associations de protection de la nature. Les débats parlementaires furent d'une haute tenue, le rapport Nungesser d'une excellente qualité, avec au final une loi votée à l'unanimité, fait suffisamment rare pour être signalé. Il est probable que cela ne serait plus le cas aujourd'hui (cf. les débats qui ont entouré la Charte de l'environnement en 2004). Neuf jours plus tard, une autre grande loi environnementale est adoptée, la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées pour la protection de l'environnement qui refond le système des anciens établissements classés de 1917, lui-même issu du décret du 15 octobre 1810.

La loi du 10 juillet 1976 fonde une nouvelle conception des rapports entre la nature et l'homme. On passe d'une conception monumentale et culturelle à une conception scientifique de la protection de la nature. La loi esquisse une reconsideration de la frontière entre l'être humain et l'animal. Elle énonce le devoir de sauvegarder l'environnement : on est passé en quelque sorte d'une conception rationaliste et individualiste héritée des Lumières à la pensée romantique, puis à l'émergence d'un concept des droits de l'homme et de l'humanité. En 2004, la Charte de l'environnement adossée à la Constitution traduira l'importance accordée aux devoirs qui sous ten-

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

dent les droits proclamés. Le texte introduit le principe de l'intégration de la nature et de l'environnement en amont des projets d'aménagement ou de travaux publics ou privés.

En termes juridiques, la loi pose le principe de la protection de la nature déclarée d'intérêt général (art. 1^{er} de la loi codifié aux art. L. 110-1 et L. 110-2 du Code de l'environnement) et le devoir de sauvegarde de l'environnement. Elle introduit en droit français le principe de l'étude d'impact préalable aux travaux ou aux projets, publics ou privés. Elle modernise le classement des réserves naturelles, consacre la protection des espèces sauvages de la flore et de la faune, de leurs biotopes, reconnaît aux associations un rôle moteur dans la mise en œuvre des dispositions de la loi et confère un statut juridique à l'animal, qualifié d'être «sensible».

C – Que reste-t-il des principes de la loi?

À ses débuts, les critiques n'ont pourtant pas épargné la loi : la réforme des réserves naturelles ne semblait pas vraiment nécessaire, le choix du maître d'ouvrage pour réaliser les études d'impact paraissait discutable, tout comme l'agrément imposé aux associations.

La loi pose des principes particulièrement novateurs.

Elle énonce une première formulation, sous une forme primitive, du principe de développement durable : la notion d'intérêt général, les mesures réductrices ou compensatoires de l'étude d'impact. Elle fournit l'ébauche d'une démocratie participative avec les droits reconnus aux associations. Mais l'apport le plus innovant concerne la nature et ses relations avec l'homme : c'est une vision inédite du monde vivant qui s'esquisse, avec l'article sur l'animal et surtout l'énonciation des devoirs de l'homme.

D – Les non-dits : que peuvent révéler les silences de la loi?

1. Les silences, réels ou apparents, de la loi.

Le projet de loi ne faisait pas allusion aux études d'impact, concept qui apparaît dans les débats parlementaires. Surtout, les documents d'urbanisme sont exclus du champ de l'étude d'impact. La loi ne vise pas à remplacer le droit antérieur (par ex. maintien des liens avec la loi de 1930). Elle n'est pas non plus une charte de l'environnement, que des parlementaires réclamaient pourtant déjà au cours des débats. Le Conseil constitutionnel a délégalisé à deux reprises des dispositions de la loi relatives à l'autorité habilitée à agréer les associations et à l'autorité habilitée à agréer les réserves naturelles volontaires. Elle n'aborde pas la chasse, les zones humides, la patrimonialité, les paysages ou encore la biodiversité (même si cette notion est archi présente avec la protection des espèces et la protection des espaces naturels). Les silences aussi quant à l'outil foncier, à l'outil conventionnel ou à l'outil fiscal ;

2. Des absences aussi.

On peut citer le principe pollueur payeur et le principe de précaution, évidemment absents. Mais le principe de l'information, les moyens de la connaissance et les principes démocratiques sont également absents alors qu'ils étaient présents dans les débats de société de l'époque. Citons également l'absence du droit à l'environnement (et pourtant toute la loi y est consacré en filigrane). Enfin, les outils incitatifs sont négligés par le texte.

II – LA PROTECTION DES ESPECES ET DES MILIEUX NATURELS.

A – L'espèce protégée : une notion variable.

La notion d'espèce protégée n'a certes pas été inventée par la loi du 10 juillet 1976. Délaissez la référence qui prévalait jusqu'alors à la réglementation cynégétique, elle généralise cependant cette qualification. La loi institue un régime spécial de protection d'espèces animales non domestiques et d'espèces végétales non cultivées, par le double jeu de l'inscription sur une liste et d'une série de prohibitions concernant notamment leur existence, leur intégrité ou leur commerce. Trente après, que reste-t-il de ce statut conçu pour mieux protéger la survie de ces animaux et de ces plantes? Le statut a été rapidement dévoyé par la mise en place de protections différenciées, pour les espèces comme pour les prohibitions les protégeant, oscillant entre une protection stricte et une protection partielle, allant même jusqu'à instituer le paradoxe d'un statut concomitant de gibier ou de nuisible. Renforcé par le droit international et communautaire, il a été corrélativement affaibli par la possibilité de déroger aux interdictions de prélèvements et de capture. Aux fins scientifiques initiales, a été ajoutée la préservation d'autres intérêts auxquels ces espèces sont confrontées, devenant victimes d'une pesée globale des intérêts qui met en opposition l'intérêt de la protection de l'espèce avec l'intérêt des cultures, du bétail, de la sécurité publique, voire celui de la conservation de l'espèce elle-même. Le statut a également cédé face aux interprétations prétoriennes, qui ont censuré une protection trop étendue dans l'espace et dans le temps, ou ont admis des sorties de statut en cédant à des intérêts catégoriels sous des prétextes scientifiques. Plutôt que de son statut propre, le statut de l'espèce protégée est de plus en plus dépendant de celui de l'espace protégé.

B – L'affirmation de la protection pénale.

Pour les animaux sauvages ayant le statut d'espèce protégée, le législateur de 1976 a prévu de nombreuses infractions. Ainsi, sont prohibés la destruction ou l'enlèvement des spécimens, des œufs ou des nids, la perturbation intentionnelle, la mutilation, la capture, la détention, la naturalisation d'animaux de ces espèces, leur transport, colportage, utilisation, mise en vente, vente ou achat, qu'ils soient vivants ou morts. Les activités interdites à l'encontre de la flore sauvage protégée sont la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement des végétaux de ces espèces de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur détention, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente ou leur achat. Il s'agit de délits sanctionnés par l'article L. 415-3 du code de l'environnement, de 6 mois d'emprisonnement et de 90 000 € d'amende.

En l'état du dispositif répressif, un double regard peut être porté.

L'utilité de la protection pénale introduite par la loi de 1976, renforcée par la loi Barnier de 1995, puis par la codification de 2000, n'est guère contestable dans son principe. Elle participe à l'objectif commun et d'intérêt général proclamé par la loi et exprime la dimension éthique de l'environnement ainsi que la reconnaissance de biens environnementaux juridiquement protégés. La loi offre un large éventail d'infractions assurant en théorie la protection pénale des espaces et des espèces menacés.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

L'état actuel du dispositif répressif révèle cependant de nombreuses faiblesses dans son élaboration et sa mise en œuvre : défectuosités dans les sources mêmes de ce droit pénal de la nature, inadéquation des peines proposées. La technique législative est critiquable dans la mesure où le législateur décrit de manière imprécise les éléments constitutifs des délits, laissant à l'exécutif le soin d'en délimiter les contours par décret ou arrêté, ce qui aboutit à des sources à plusieurs étages, à de nombreux concours de qualifications où un même comportement est susceptible de constituer à la fois un délit et une contravention. Le caractère d'infractions de résultat donné aux incriminations de la loi n'est pas adapté, car la sanction ne peut intervenir que si le dommage visé par le texte a effectivement été constaté sur l'animal, le végétal ou le milieu protégé. Enfin, les peines prévues par la loi sont inadaptées par rapport aux atteintes portées à la nature.

C – La recherche d'un statut de l'animal.

En 1804, l'animal est perçu uniquement au travers de ses utilités pour l'homme. Qualifié de meuble (corps qui se déplace) par nature (art. 528 du code civil), voire d'immeuble par destination lorsqu'il est affecté à l'exploitation d'un fonds (art. 524 du code civil), l'animal est considéré uniquement dans sa fonction d'animal domestique, c'est à dire faisant l'objet d'un lien d'appropriation, pouvant être vendu, loué, détruit ou susceptible d'entraîner la responsabilité de son propriétaire. Le critère juridique permettant de qualifier l'animal est le lien d'appropriation qui l'unit ou non à l'homme. L'art. 9 de la loi du 10 juillet 1976 énonce que « tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce ». Il s'agit une nouvelle perception de l'animal qui n'est plus envisagé pour son utilité mais comme un être sensible à distinguer des biens inanimés. Cette définition est centrée sur l'animal lui-même c'est-à-dire un être sensible. On constate un certain immobilisme du droit civil par rapport au droit international, au droit communautaire et au droit pénal français qui protège l'animal pour lui-même. S'y ajoute l'éclatement des textes applicables dans différents codes (code de l'environnement, code rural, code civil).

Différentes possibilités ont été évoquées pour rechercher un statut de l'animal : la personnification de l'animal, l'appropriation de l'animal, une solution intermédiaire consistant à créer une nouvelle catégorie juridique. Finalement le choix d'une solution fondée sur l'article 714 du code civil, déjà envisagée dans « L'écologie et la loi », ouvrage paru en 1998, a été développé. La qualification de *res communis*, c'est-à-dire les choses qui n'appartiennent à personne mais dont l'usage est commun à tous, permettrait de dégager une responsabilité de l'homme par rapport à l'espèce animale tout en appréhendant le phénomène d'épuisement des ressources naturelles et la disparition de certaines espèces (exemple le Grand hamster passé de la catégorie d'espèce nuisible à celle d'espèce protégée), ou la prolifération de certaines espèces invasives, ou encore de prendre en compte la capacité de reproduction d'une espèce dans la réglementation de la chasse et de la pêche.

III – L'ÉVOLUTION DES OUTILS SPÉCIAUX POUR LA PROTECTION DE LA NATURE.

A – La territorialisation de la protection des milieux naturels.

1. Le zonage imposé par les diverses procédures de protection des espaces naturels en droit interne est indispensable pour protéger les espaces naturels.

D'un point de vue administratif classique, le zonage permet de déterminer des champs d'application et des champs de compétence. Toutes les procédures existantes, quel que soit leur niveau de normativité, sont organisées autour d'un territoire prédéfini, y compris les inventaires tels que celui des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), qui constituent autant de nouveaux zonages, comme les sites Natura 2000. La loi du 10 juillet 1976 avait elle-même emboîté le pas de l'acquis des parcs nationaux de la loi de 1960. Pour les procédures qu'elle avait créées ou recréées, telles les réserves naturelles ou les arrêtés de biotopes, elle a prévu une définition préalable du territoire.

2. Les réformes récentes ont adopté, à deux ans d'écart, des partis opposés.

Deux situations prévalaient : l'affirmation d'un territoire délimité pour les nouvelles réserves naturelles, nationales et régionales, une absence de définition préalable d'un territoire pour les milieux propres aux espèces protégées qui, de ce fait, n'avaient plus besoin de l'intervention d'un arrêté de biotope pour voir leurs habitats protégés. Mais l'arrêté du Conseil d'État du 13 juin 2006 (Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs) confirme la nécessité de définir préalablement des territoires sur lesquels vont s'appliquer les normes de protection propres aux habitats des espèces protégées.

3. La méthode de la territorialisation est elle pertinente en terme de résultats?

Compte tenu de la multiplicité des paramètres exogènes (notamment économiques et sociaux, accessoirement administratifs) qui conduisent à la définition de ces territoires, le zonage constitue dans la pratique autant le fruit de savants compromis que de l'approche scientifique des espèces et de leurs milieux. Les résultats peuvent être mitigés, et ce, pour des raisons scientifiques évidentes : si les difficultés sont moindres pour les espèces de la flore, qui a priori ne se déplace pas, il n'en est pas de même pour les espèces de la faune, et notamment des oiseaux.

4. Trente ans après 1976, les solutions imposées par le législateur et par le Conseil d'État sont-elles toujours pertinentes?

Sur le plan du débat d'idées, on peut évoquer François TERRASSON qui considérait que « fixer des limites à la nature a quelque chose d'inconvenant, et même d'insupportable ». Il est même des cas, comme celui des risques naturels, où tous les efforts déployés pour fixer dans des « plans » les zones inondables n'empêcheront jamais les rivières de divaguer et de déborder.

Peu satisfaisantes au plan scientifique, les solutions adoptées ne le sont pas davantage en matière d'espace naturel protégé : il n'y a qu'à penser aux contours alambiqués du parc national des

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Pyrénées, qui ne permet aucune protection des milieux propres à l'ours. Les délimitations de parcs et autres réserves ne se font pas seulement en rapport aux milieux, elles sont dictées par les opportunités, en fonction des contextes sociopolitiques locaux. En s'inspirant de la Charte de l'environnement, n'y aurait-il pas lieu de substituer des obligations de résultat aux obligations de moyens créées par la loi de 1976, en envisageant ces territoires ?

5. **Cette solution conduirait à déterminer ces territoires, ce que la Haute assemblée ne semble pas disposée à accepter pour l'instant.** Pourtant, la réserve naturelle de la frayère d'aloës d'Agen a perdu son objectif dans la première année de sa création, puisqu'une crue intempériste de la Garonne avait eu pour effet de déplacer la dite frayère... en dehors du périmètre fixé par décret.

B – La régionalisation des réserves naturelles : vers la décentralisation de la protection de la nature ?

Création récente, les réserves naturelles régionales ne figurent évidemment pas dans la loi de 1976, celle-ci recréant la réserve naturelle (classée) et créant la réserve naturelle volontaire agréée. Ces deux catégories ont été entièrement remaniées en 2002 par la loi relative à la Corse et par la loi Démocratie de proximité. Le décret du 18 mai 2005 procède à une refonte complète du régime des réserves naturelles qui compte désormais trois outils spécifiques : la réserve naturelle nationale, la réserve naturelle régionale, la réserve naturelle en Corse.

1. **Une innovation majeure de la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002.** S'il s'agit bien d'une compétence nouvelle des régions, on observe cependant que cette compétence est attribuée tardivement, vingt et un ans après la loi de décentralisation de 1981, à partir du transfert d'une compétence exercée précédemment par l'État. Pour autant le classement en réserve naturelle régionale ne relève pas de la compétence exclusive de la région, le processus est partagé avec les propriétaires et avec l'État.

2. L'héritage encombrant des ex-réserves naturelles volontaires agréées.

Les réserves naturelles volontaires agréées constituaient une innovation majeure de la loi de 1976, elles ont été supprimées par la loi de 2002 et transformées de droit en réserves naturelles régionales. La suppression inopinée d'une procédure originale qui permettait au simple citoyen de participer directement et volontairement, au détriment de l'usage du droit de propriété, aux politiques publiques de protection des espaces, constitue un recul. De surcroît, les propriétaires des terrains des ex-réserves naturelles volontaires agréées sont confrontés à une situation juridique peu banale avec la coexistence de trois délais pour demander le retrait de l'agrément dont ils bénéficient : le délai optionnel d'un an introduit par la loi sur la démocratie de proximité (codifié à l'article L. 332-11 du code de l'environnement), le délai introduit par le décret du 18 mai 2005 prévoyant qu'en cas de transformation d'une réserve naturelle volontaire en réserve naturelle régionale, le classement de cette dernière court jusqu'à l'échéance de l'agrément qui avait été initialement accordé à la réserve volontaire, le délai du droit de retrait d'un an, à compter du 19 mai 2005, introduit par une circulaire du 13 mars 2006.

3. Avec le décret du 18 mai 2005 commun aux trois catégories de réserves naturelle, on assiste à une reconfiguration du régime juridique des réserves naturelles.

La procédure de classement en réserve naturelle régionale reste dense voire se trouve densifiée par rapport aux ex-réserves naturelles volontaires : des consultations obligatoires, une enquête publique ordonnée par le président du conseil régional, un cas d'auto dispense d'enquête publique, la possibilité de l'instance de classement. Il faut souligner cependant une rénovation des effets du classement en réserve naturelle régionale, en matière de protection du patrimoine géologique et paléontologique, d'urbanisme opérationnel, de réglementation des prises de vue et du son ou encore en matière répressive ou du fait de la durée limitée du classement.

4. Des questions restent ouvertes.

Pour permettre aux régions de réaliser les objectifs de protection fixés à l'art. L. 332-3 du code de l'environnement, ne conviendrait-il pas d'aller au bout de la logique institutionnelle en leur transférant également les compétences pour édicter des prescriptions subséquentes ? Qu'adviendrait-il si la présence d'un habitat d'intérêt communautaire était constatée dans le périmètre d'une réserve naturelle régionale ? Faudrait-il alors déclasser le territoire au motif que l'existence d'habitats d'intérêt communautaire constitue l'un des critères légaux pour le classement en réserve naturelle nationale ? Dans la pratique, comment pourra s'effectuer l'articulation avec les autres mesures de protection, telles que le classement d'un site, les espaces naturels sensibles, la forêt de protection, l'arrêté de protection du biotope ?

C – L'arrêté de protection du biotope à l'épreuve des faits.

Selon les données du service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle, au 1^{er} janvier 2004, on comptait 608 arrêtés de biotope couvrant près de 300.000 ha du territoire français. Pour autant cet élément chiffré, sans autre indicateur pertinent, n'est pas suffisant pour dresser un bilan crédible de l'efficacité de cet outil juridique de protection. Le cadre juridique, tel que fixé au code de l'environnement, et la pratique suivie appellent un certain nombre de remarques, critiques et questions.

1. L'arrêté préfectoral de protection du biotope est un outil mal défini et mal utilisé.

Mesure de police administrative spéciale, l'outil vise la préservation des habitats des espèces protégées en France. Apprécié pour la souplesse qui caractérise sa mise en place et sa mise en œuvre, l'arrêté de biotope a été conçu dans un but d'usage exceptionnel, ne se substituant pas à des mesures de protection prévues par la loi comme les réserves naturelles. Réservé aux situations d'urgence et de sauvetage des biotopes des espèces protégées de la flore et de la faune, on constate dans la pratique qu'il tend à devenir un outil de gestion des espaces naturels. Sa portée reste toutefois limitée. L'outil est dépourvu de dispositifs d'évaluation, de mesures d'actualisation, de moyens de contrôle et de suivi. Sa mise en œuvre se passe de mesures d'information et de participation. Son périmètre n'est pas reporté obligatoirement en annexe des plans locaux d'urbanisme. L'arrêté n'est pas publié au bureau des hypothèques. Enfin, il n'est pas opposable en tant que tel à une autorisation d'exploiter une carrière ou à un permis de construire.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

2. Le cadre juridique de l'arrêté préfectoral de protection du biotope devrait être redéfini pour garantir son effectivité.

Il s'agirait à minima de redéfinir les objectifs de l'outil, en clarifiant d'abord son rôle en tant que mesure de gestion locale des espaces naturels ou comme simple mesure de police administrative occasionnelle. Le cadre juridique devrait être étayé : développer la participation du public en élargissant les consultations, instaurer la procédure de notification aux propriétaires non prévue par les textes actuels. Enfin, il convient de réfléchir à la place de l'arrêté de biotope dans un réseau de sites protégés et de coopérer à d'autres formes de protection. Une solution innovante consisterait à imaginer la décentralisation de la procédure de protection des biotopes et le transfert de cette compétence aux communes, au même titre que les compétences qui leur ont été transférées en 1983 en matière d'aménagement du territoire.

IV. - LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS.

A – Les hésitations des associations de protection de la nature au regard des prérogatives qui leur sont confiées par la loi de 1976.

1. La loi de 1976 confère des prérogatives spécifiques pour un nombre restreint d'associations en fonction de leur représentativité : la participation à l'action des organismes publics, l'accès au juge administratif, l'exercice des droits reconnus à la partie civile. Elles ont été complétées par des dispositions ponctuelles telles que l'accès privilégié aux dossiers d'enquête publique, les consultations obligatoires sur demande lors de l'élaboration des PLU et PDU, la possibilité de demander à la Commission nationale du débat public de se saisir des questions d'affichage et de publicité l'obligation pour le maire saisi par une association agréée de mettre en demeure l'afficheur de mettre ses publicités en conformité.

La qualification de protection de l'environnement par les associations constitue un ensemble hétéroclite et la meilleure représentativité d'une association par rapport aux autres relève d'une appréciation souvent délicate. Le nombre d'adhérents constitue un critère relatif : une association de 50 membres ayant à son actif des actions sur le terrain est-elle plus ou moins représentative qu'une association de 50 membres organisant des débats attirant 200 personnes ? Dans les faits, la pratique administrative est peu sélective, suscitant un discrédit croissant chez les associations, malgré la tentative du législateur en 1995 d'y mettre fin en resserrant les critères de l'agrément par l'exigence d'une activité « principalement » consacrée à l'environnement.

2. La participation aux organismes publics : s'agit-il d'une internalisation des contre-pouvoirs ou d'une contribution à la légitimation des décisions publiques ?

Dans les faits, on constate que les commissions administratives sont souvent mal adaptées aux enjeux environnementaux à traiter. Elles sont majoritairement composées de représentants d'intérêts aménageurs et non pas protecteurs. Le choix des représentants d'associations est laissé à l'administration, on observe une marginalisation des représentants d'associations par rapport aux aménageurs, les moyens des associations pour participer sont limités. Enfin, ces commis-

sions demeurent encore nombreuses malgré le processus de simplification des commissions administratives initié par l'ordonnance du 1^{er} juillet 2004.

3. L'accès à la justice par les associations : des prérogatives importantes, contestées bien que sous-utilisées.

Il s'agit de l'une des principales innovations de la loi de 1976. Des tentatives de remise en cause n'ont pas abouti en raison du renforcement du droit au juge par le droit constitutionnel, la convention européenne des droits de l'homme et la convention d'Aarhus. L'intervention du législateur est hésitante : en 1995, renforcement de l'accès des associations agréées à la justice administrative (loi « Barnier »), en 2006 réduction de l'accès au juge en matière d'urbanisme par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Spécifiquement pour l'accès au contentieux judiciaire, leurs prérogatives demeurent largement négligées par les associations, notamment la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux articles 3, 4, 5, 6, 7, 18 de la loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, et la mise en mouvement de l'action publique.

Les associations sous-utilisent le référentiel civil, l'assignation civile en réparation d'un préjudice moral, la citation directe pénale, procédures qui permettent respectivement d'éviter la commission de dommages écologiques, de stigmatiser la délinquance environnementale, d'obtenir des démolitions ou une remise en état des lieux sous astreinte.

V – QUELLES PERSPECTIVES POUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET SES ACTEURS?

A – La loi du 10 juillet 1976, une loi appliquée.

La loi présente un bilan honorable. Sur son fondement, 121 réserves naturelles ont été classées, dont 38 au titre de la loi de 1930, 176 réserves naturelles volontaires ont été agréées, les listes des espèces de la flore et de la faune sauvages protégées au plan national et au niveau régional ont été édictées, 608 arrêtés de biotope ont été pris par les préfets, plusieurs centaines d'études d'impact sont réalisées chaque année. Texte emblématique, la loi de 1976 structure durablement le droit français de la protection de la nature. Elle a aussi permis d'aborder dans de bonnes conditions la phase de mise en œuvre de la directive « Habitats ». Néanmoins, ce dispositif reste encore insuffisant pour répondre aux enjeux de la biodiversité, en France, en Europe et dans le monde.

B – La table ronde clôturant la journée d'étude a mis en évidence une série de considérations, complémentaires entre-elles.

1. La nécessité de passer d'une politique d'opportunités à une politique d'objectifs.

En effet, la perte de biodiversité se poursuit malgré les mesures de protection prises. Une nouvelle approche du patrimoine naturel devrait être construite sur l'ensemble de l'espace naturel

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

et rural, mais aussi l'espace urbain et périurbain, en dépassant la seule préoccupation des espèces en danger ou des espaces à classer, en basant l'action sur des fondements scientifiques partagés (caractérisation initiale puis suivi et évaluation continu) et sur l'état des connaissances écosystémiques et biogéographiques.

2. Une gouvernance mieux adaptée, intégrant la transparence, le débat préalable et la participation.

En s'appuyant à la fois sur la démocratie élective et sur la démocratie participative, cette forme de gouvernance permettrait de prendre en compte la nature partout, autour d'orientations visant : à favoriser la démocratie participative, en organisant un grand débat public sur la biodiversité, une véritable reconnaissance des associations de protection de la nature, structures intermédiaires entre les citoyens et les pouvoirs publics, trop souvent considérées comme des prestataires de services ou seulement comme force de proposition, à promouvoir un État garant plutôt que gérant. Naturellement, le niveau des connaissances ne doit pas se substituer au débat démocratique.

3. Ne pas s'interdire de réfléchir à la valeur économique que représente le patrimoine naturel.

La question économique ne doit pas être occultée, il convient de réfléchir davantage à la valeur économique que représente le patrimoine naturel, à la possibilité de le valoriser, en mettant en place, par exemple et à titre expérimental, un système de droits échangeables, comme cela se pratique dans d'autres pays.

4. Accompagner la poursuite de la décentralisation.

Dans un souci de mise en cohérence à l'échelle territoriale des niveaux d'intervention par rapport aux enjeux écologiques, il est proposé de conférer un pouvoir réglementaire aux présidents des conseils régionaux en matière de protection de l'environnement, dans deux domaines prioritaires : l'eau et la protection de la nature⁵.

Enfin, l'action de la France doit s'inscrire résolument dans une approche européenne et mondiale des enjeux de la biodiversité.

⁵ Sur ce point voir « La région, une France d'avenir », par Bruno Rémond, Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation, n° 9 - III/2006

La contribution de la loi de 1976 à la prise en compte de la nature dans la société

MAURICE WINTZ
Sociologue de l'environnement

Après avoir résumé l'historique de la démarche associative de 1800 à 1960 en matière de protection de la nature, il importait d'évaluer l'impact de la loi de 1976, étape clé dans la prise en compte de la protection de la nature par les pouvoirs publics. Si cette loi a institutionnalisé un certain nombre d'outils essentiels, elle a également contribué à modifier le cadre d'action des associations. Le rapport entre les associations et la loi peut s'articuler en trois temps principaux. Le temps de la revendication (avant la loi), qui va produire chez les associations une culture du militantisme et de la revendication, mise à contribution pour soutenir les objectifs de la loi. Le temps de la mise en œuvre, qui a débouché sur un modèle bipartite non dénué d'ambiguités (agréments, subventions...) dans lequel l'État a longtemps été l'interlocuteur quasi exclusif des associations. Le temps de la norme, qui progressivement va orienter la stratégie des associations vers le «contrôle de légalité», renforçant ainsi leur rôle institutionnel et technique.

Les associations de protection de la nature ont largement précédé l'adoption de la loi du 10 juillet 1976. Dès la fin du XVIII^{ème} siècle et surtout avec les critiques qui n'ont pas manqué d'accompagner l'industrialisation en Europe, des mouvements d'idées se sont structurés, en sociétés savantes, au cours du XIX^{ème} siècle par extension de l'idée de protection du patrimoine bâti à celle de

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

protection du patrimoine naturel, essentiellement avec une préoccupation esthétique : on protège la nature plus pour ses paysages que pour les éléments naturels qui la constituent.

Au début du XX^{ème} siècle, le mouvement prend de l'ampleur dans toute l'Europe, avec la création du premier parc naturel en Suède en 1909, suivi par de nombreux autres en Suisse, en Italie... (la France est en retard). Un premier congrès d'associations se tient à Paris en 1923.

À partir de 1950, nous constatons une sorte de deuxième naissance des associations en réaction aux effets négatifs de l'industrialisation et de la modernisation agricole (opérations de remembrement, généralisation de l'emploi des pesticides...). Les fondements de ces associations sont essentiellement écologiques et la motivation principale est de se protéger contre des agressions du développement économique. C'est dans ce courant que sont créés les premiers parcs nationaux, à partir de 1960 : on délimite un territoire pour le protéger des activités humaines, avec interdits et règlements. On considère à ce moment-là la nature comme une entité quasi autonome, dont l'équilibre intrinsèque est menacé par les activités humaines, perçues comme essentiellement perturbatrices⁶.

En 1970, c'est la conférence de Stockholm. Quelques années plus tard, c'est l'adoption de la loi du 10 juillet 1976, qui constitue une étape clé dans la prise en compte de la protection de la nature par les pouvoirs publics. Si cette loi a institutionnalisé un certain nombre d'outils essentiels tels que les réserves naturelles ou les études d'impact, elle a également contribué à modifier le cadre d'action des associations de protection de la nature.

De manière schématique, le rapport entre les associations et la loi de 1976 peut s'articuler en trois temps principaux :

1. Le temps de la revendication (avant la loi).

Le contexte de l'époque, l'après mai 68, le «post matérialisme» vont produire chez les associations une culture du militantisme, de la lutte et de la revendication. Elles s'éloignent des stratégies de sociétés savantes, qui pratiquaient des discussions plutôt cordiales. À ce moment-là, l'État est le seul interlocuteur, peu préparé à la réaction écologique et il existe peu de structures de concertation. Pour obtenir quelque chose les associations sont obligées de revendiquer, puisqu'il n'y a pas de cadre défini. Elles deviennent de ce fait plus militantes et s'engagent parallèlement dans des mouvements contestataires du modèle de société. Ce militantisme sera d'ailleurs mis à contribution pour soutenir les objectifs de la loi de 1976.

2. Le temps de la mise en oeuvre .

Le texte adopté, il s'agissait de lui donner du contenu concret, et les associations vont s'y employer, tant dans la promotion de projets de réserves naturelles et de leur gestion, que dans la réalisation d'études d'impact ou d'inventaires : en un mot les associations vont se mettre au service de la loi. Elles deviennent gestionnaires d'espaces protégés, bureaux d'études pour la

⁶ À partir des années 1980/1990 s'ouvre une nouvelle période, où la nature est perçue comme un produit de l'activité humaine, à gérer en fonction d'objectifs élaborés collectivement.

réalisation d'études d'impacts, car il n'y a pas de spécialistes formés à ce moment-là, fournisseurs de données à la nouvelle administration ...

Le monde associatif (en tout cas une partie de celui-ci) était alors conçu comme un rouage essentiel de la mise en œuvre de la politique publique (sans en avoir les moyens à l'inverse de la cogestion agricole par exemple). Ce qui a débouché sur un modèle bipartite non dénué d'ambiguités (agréments, subventions...) dans lequel l'État a longtemps été l'interlocuteur quasi exclusif des associations, au détriment des autres collectivités ou des acteurs privés. L'État avait besoin d'associations suffisamment fortes, mais suffisamment contrôlables pour ne pas contrarier les stratégies gouvernementales.

3. Le temps de la norme :

La loi de 1976, et celles qui vont suivre, marque le développement du caractère normatif du domaine environnemental, qui va conduire à un corpus législatif et réglementaire important : le code de l'environnement. Les associations vont passer progressivement de la contestation à un rôle de promoteur de certaines actions.

Pour les associations, ce qui relevait auparavant du domaine de la revendication, va progressivement entrer dans le champ de la prescription publique. La possibilité d'ester en justice accordée par la loi de 76 va contribuer à orienter leur stratégie vers le « contrôle de légalité », renforçant ainsi leur rôle institutionnel et technique.

Les conséquences de cette évolution.

Ainsi, la loi de 1976 s'inscrit dans un mouvement qui a contribué à l'évolution des associations vers un mode d'action plus institutionnalisé, cherchant à être un garant (critique) des nouvelles normes environnementales. Ce faisant, les associations vont se professionnaliser. Mais la participation aux instances institutionnelles est lourde (il existe jusqu'à 60 commissions administratives dans un département) et peu valorisable auprès du public.

Ce constat constitue probablement une des raisons de la faiblesse de la base sociale des associations de protection de la nature en France et de la faiblesse de leur nombre d'adhérents (10 à 15 fois moins qu'en Europe du Nord). Cela risque d'hypothéquer leur rôle, à un moment où les aides publiques qui leur sont affectées sont en baisse. C'est un vrai problème de voir les associations « courir » après les projets d'étude, pour financer leurs structures, et ceci aux dépens de la réflexion de fond, toujours aussi nécessaire.

PREMIÈRE TABLE RONDE

QUEL BILAN 30 ANS APRÈS?

Rétrospectives 1976 - 2006

MICHEL BADRE

*Inspecteur général du génie rural, des eaux et forêts
Inspection générale de l'environnement*

Cette réflexion collective est issue du collège « espaces naturels et cadre de vie » de l'Inspection Générale de l'Environnement.

Inscrite dans la continuité de textes plus anciens, la loi du 10 juillet 1976 est apparue comme une loi fondatrice en matière de nature, avec trois innovations : le caractère « d'intérêt général » donné à sa préservation, la mise en place des études d'impact, et le dispositif de protection des espèces sensibles. Elle a été ratrappée par un contexte en perpétuel et profond changement depuis trente ans : évolutions démographiques et économiques du monde non urbain, montée en puissance de l'Europe en matière de politiques d'environnement, décentralisation, apparition des concepts de « biodiversité » et de « développement durable », développement des méthodes d'évaluation des impacts des activités socio-économiques sur l'environnement. La préoccupation du changement climatique n'est pas la moindre de ces transformations. En dresser un bilan peut se faire en dénombrant les actions engagées : études d'impact, réserves créées... Évaluer les résultats des politiques menées, sous l'effet de contraintes externes fortes, est plus complexe, mais aussi plus significatif : l'appréciation du bon état de conservation ou du bon état écologique des territoires, des milieux et des espèces nécessite le développement de démarches nouvelles. Dresser ce bilan, c'est aussi s'interroger sur l'intérêt général, tel que nous l'avons interprété tous ensemble depuis trente ans : que nous en disent la communauté scientifique, et celle de tous nos concitoyens ? Quand relève-t-il de démarches réglementaires, ou d'enjeux de négociation ? Comment y contribuent les démarches de protection emblématique, et l'évolution des territoires ? Les réponses apportées, aujourd'hui ou plus tard, garantiront l'actualité de cette loi trentenaire.

Faisant référence aux deux lois de 1976, celle du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, et celle du 19 juillet 1976 sur les installations classées, la «Lettre du Hérisson»⁷ de juin 2006 titre : «le Droit de l'environnement a 30 ans».

D'autres lois antérieures, en particulier celle de 1930 sur les sites puis celle de 1960 sur les parcs nationaux, avaient tracé la voie. Mais la loi du 10 juillet 1976 apparaît ainsi comme un texte fondateur de ce qu'on appelait alors la «protection de la nature»⁸. Cette expression même, antérieure à l'éclosion terminologique de la biodiversité, du développement durable ou de la biologie de la conservation, nous paraît aujourd'hui un peu décalée, en tout cas très datée des années 60 - 70 : cela ne peut qu'inviter à la réflexion sur ce qu'a apporté cette loi depuis 30 ans, ce qui a changé depuis, son actualité en 2006. C'est ce que nous tenterons de faire ici, en évoquant : la loi et les innovations qu'elle a apportées ; les principaux changements du contexte, depuis trente ans ; le bilan qui peut en être tiré actuellement.

A – 1976 : une loi fondatrice.

La loi comporte au moins trois innovations majeures :

- la déclaration de «l'intérêt général» que revêtent la protection des espaces et espèces, le maintien des équilibres biologiques et la protection des ressources naturelles. Au-delà de la pétition de principe, c'était là pour la première fois reconnaître l'importance de cette politique pour la collectivité nationale; la rédaction de cet article traduit aussi une conception très moderne de la conservation, associant les espèces et leurs espaces de vie (on ne disait pas : leurs habitats);
- la mise en place des études d'impact : conséquence logique du point précédent, cette procédure nouvelle était prescrite pour tous les projets «pouvant porter atteinte au milieu naturel», dans des conditions à fixer par décret;
- la possibilité d'interdire par voie réglementaire la destruction ou le prélèvement d'espèces de la faune ou de la flore sauvage, et la dégradation de leur milieu ainsi que celle des sites à fossiles. Précédemment, seuls le droit de la chasse, ceux de la pêche (tant maritime qu'en eau douce), et le droit forestier permettaient de réglementer, ou par défaut de ne pas autoriser, les prélèvements des espèces concernées par ces droits.

On ne développera pas ici les dispositions du chapitre II de la loi, portant sur la protection de l'animal, «être sensible». Visant la protection des animaux domestiques ou des animaux sauvages apprivoisés ou en captivité, ces dispositions étaient aussi très nouvelles, mais ne touchent pas directement ce qu'il est convenu d'appeler la «protection de la nature».

Par ailleurs, la loi rénove ou élargit des dispositions qui existaient précédemment dans deux domaines :

- le statut des réserves naturelles, qui n'avait jusqu'alors été fondé que par un ajustement en 1957 de la loi de 1930 sur les sites, afin de l'appliquer à 29 réserves créées depuis moins de dix ans, et qui suscitait une demande certaine : le ministre de l'époque, Michel d'Ornano, relancera le

⁷ LDH n° 223, juin 2006 : La «Lettre du Hérisson» est un bulletin périodique édité par France-Nature-Environnement

⁸ Indépendamment des initiatives prises par ailleurs avant ou après 1976 dans le domaine complémentaire des paysages

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

programme des « 100 réserves », et cet objectif sera dépassé entre 1976 et 2000 ; la consécration par la loi de l'existence d'un dispositif de gestion des réserves, au-delà des seules interdictions ou réglementations, traduit par ailleurs une évolution significative, limitée jusque-là aux seuls parcs nationaux.

– le régime des forêts de protection, antérieurement conçu pour la seule protection physique des sols, et étendu par la loi de 1976 aux forêts situées à la périphérie des grandes agglomérations ainsi que « dans des zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population ». Le contrôle des défrichements est également étendu, avec un nouveau motif de refus : le bien-être des populations.

La mise en place des études d'impact, inspirée du droit américain, est une nouveauté complète, qui ne sera reprise que 9 ans plus tard au niveau européen sous une forme assez voisine par la directive de 1985 dite « études d'impact »⁹. C'est la première mise en œuvre du principe de prévention qui consiste, dans ce cas précis, à éviter que des projets d'ouvrages ou de constructions, pour justifiés qu'ils soient au plan économique, se révèlent dommageables pour l'environnement. On peut dire qu'il s'agit des prémisses d'une approche d'intégration qui deviendra un axe fort des politiques environnementales dans les années suivantes.

Il n'est pas surprenant que cette innovation n'ait pas suscité l'enthousiasme des maîtres d'ouvrage et des « aménageurs », après la phase de développement des « trente glorieuses ». La sortie du décret nécessaire à l'application de cette disposition sera donc laborieuse, et conduira¹⁰ à un texte moins ambitieux que la loi elle-même, texte qui devra être amendé et renforcé en 1993¹¹ pour le mettre en conformité avec la directive européenne « études d'impact ». En effet, contrairement à ce que prévoyait le texte européen, l'étude d'impact selon la procédure française ne prenait pas en compte les conséquences des projets sur les biens matériels et le patrimoine culturel. En outre, cette même procédure ne permettait pas toujours au public d'être informé ni consulté avant l'adoption de la décision considérée, ni avant que « le projet soit entamé » comme l'exige l'article 6-2 de la directive pour les projets soumis à l'étude d'impact. Enfin, l'absence d'un résumé « non technique » de l'étude n'était pas conforme à la directive qui en prescrivait la fourniture.

Les articles sur la protection des espèces animales et végétales ne susciteront apparemment pas les mêmes réactions ou difficultés de principe, leur filiation avec les dispositions antérieurement appliquées sur la chasse¹² et la pêche assurant une certaine continuité avec elles. Mais la loi de 1976, étendue par ailleurs aux espèces végétales, permettait pour les espèces animales de ne pas limiter la protection des espèces au droit de la chasse et de distinguer nettement espèces protégées et espèces chassables. Le principal décret d'application a été pris le 25 novembre 1977, et les pre-

⁹ Directive 85/337 CEE du 27 juin 1985.

¹⁰ Décret du 12 octobre 1977.

¹¹ Décret du 25 février 1993.

¹² Jusqu'en 1979, au titre du droit de la chasse, des arrêtés dressaient la liste des gibiers dont la chasse n'était pas autorisée, ce qui en assurait en pratique la protection. Avec l'arrêté du 12 juin 1979, fixant la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée, toutes les autres espèces de gibier se sont trouvées implicitement protégées. C'est ainsi que le bruant ortolan, qui ne figurait pas sur les listes antérieures, s'est retrouvé « protégé »...

miers arrêtés de protection des espèces en avril 1979¹³, soit presque 3 ans après la promulgation de la loi. Il s'est agi pour l'essentiel de déterminer la frontière entre le territoire défendu par les chasseurs et celui conquis par les protecteurs de la nature. Accessoirement, les taxidermistes luttaiennt pour une survie compromise...

On observera au passage que l'objectif principal était la protection de la nature, et pas l'information du public dans l'esprit, bien ultérieur, de la convention d'Aarhus (1998). En témoigne l'absence totale - qui persiste dans la loi d'aujourd'hui - de consultation, et même d'information du public, lors de l'élaboration des listes d'espèces protégées. Seule la science est appelée à s'exprimer. Les dispositions relatives aux réserves venaient quant à elles reconnaître un statut déjà développé dans les faits et activement soutenu depuis quelques années : une trentaine de réserves étaient déjà créées, en application des dispositions réglementaires antérieures. La loi vint renforcer ce mouvement, maintenu jusqu'à la fin du siècle.

Enfin l'élargissement du statut des forêts de protection, activement préconisé par les gestionnaires de forêts d'Ile-de-France, fut appliqué dans les années 90 aux forêts rhénanes ainsi qu'à Sénart et Fontainebleau. La France se trouve donc dotée à la fin des années 1970, pour la «protection de la nature», d'un dispositif législatif nouveau, globalement accepté (sinon peut-être sur les études d'impact), et prêt à l'emploi.

Avec le recul du temps, ce dispositif apparaît clairement dimensionné pour une administration de l'environnement très jeune, plus riches d'idées que de moyens de gestion et de présence sur le territoire. Elle concentre ses efforts sur des espaces remarquables de surface restreinte, et sur des réglementations générales ne nécessitant ni adaptation ni négociation locale : les véritables moyens de contrôle ou d'implication réelle au jour le jour dans des dispositifs d'évaluation tels que les études d'impact font en effet défaut. Malgré son évolution ultérieure, en particulier avec la mise en place des DIREN au début des années 90, cette situation de départ donne ainsi, de fait, une importance particulière aux relais associatifs ou scientifiques qui seront souvent les réels porteurs locaux de ces politiques.

Les changements profonds du dernier quart de siècle, sans remettre en cause sa nécessité, vont mettre ce dispositif à l'épreuve.

B – 1976-2006 : un contexte bouleversé.

1. De la «protection de la nature» au «développement durable» : changement de démarche.¹⁴

Le premier changement, amorcé dès le début des années 1970 avec les réflexions du Club de Rome, et la conférence de Stockholm en 1972 (lointaine annonciatrice de celle de Rio en 1992), porte sur la notion même de «protection de la nature».

Celle-ci était plutôt conçue jusque-là comme la sauvegarde d'un peu de nature vierge ou à défaut presque vierge¹⁵, face à la montée inexorable des besoins liés à une croissance écono-

¹³ Annulé sur recours du syndicat des taxidermistes et des présidents de fédérations de chasse, repris le 17 avril 1981.

¹⁴ De braquet pour le commentateur sportif, de paradigme pour l'essayiste : les deux termes ne recouvrent chacun imparfaitement qu'une part de la réalité décrite ici.

¹⁵ Si tant est que la virginité puisse être partielle...

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

mique galopante, dont personne ne contestait vraiment l'opportunité jusqu'aux années 60. L'homme prend alors conscience du caractère fini des ressources naturelles, et de l'impossibilité de développer exponentiellement jusqu'à l'infini la consommation qu'il en fait. Le concept plus intégrateur (et donc aussi parfois plus flou...) de développement durable va alors absorber la protection de la nature dans un ensemble plus vaste, appliqué à tout le territoire et toutes les activités humaines, visant à intégrer les préoccupations écologiques dans l'ensemble des activités humaines.

Dans le même temps, les conceptions scientifiques en matière de conservation du patrimoine naturel vont aussi profondément évoluer : à l'idéal assez mécaniste du climax, équilibre objectif entre espèces animales et végétales supposé stable (et donc à conserver soigneusement, quand il est atteint), avec sa version à peine dégradée du paraclimax, va succéder une conception dynamique de l'évolution des écosystèmes, faite d'interactions de tous leurs éléments, à toutes les échelles de temps et d'espace. Sur ce dernier point, l'étude des évolutions de la vie animale et végétale aux niveaux génétique, spécifique, écosystémique, ou paysager, niveaux tous emboîtés, va donner naissance au concept de « biodiversité » : le mot lui-même s'est trouvé un avenir d'autant plus brillant que sa définition était floue, et que sa coloration scientifique en rendait l'usage plus gratifiant que le nom de notre bonne vieille « nature ». Il semble apparaître pour la première fois en 1985 lors de la première réunion préparatoire du « National Forum on Biodiversity »¹⁶ pour être ensuite repris en 1986 sous la plume de l'entomologiste américain Edward O. WILSON¹⁷, puis largement diffusé.

Sans rendre obsolète la notion de protection de la nature, ces changements de concept allaient cependant conduire à en modifier profondément les objectifs et les méthodes, comme le vocabulaire, en les rendant beaucoup moins « sectoriels » et beaucoup plus « intégrés »¹⁸.

La convention sur la diversité biologique de 1992, suite directe de la conférence de Rio, va donner à ces tendances lourdes une traduction mondiale officielle, comme la directive « Habitats » le fera la même année pour l'Union européenne : on y reviendra plus loin.

2. Un monde rural transformé.

Le monde rural, cadre territorial et socio-économique dans lequel s'applique, pour l'essentiel, la loi du 10 juillet 1976, va aussi connaître pendant le dernier quart du 20^{ème} siècle de profonds bouleversements. Les trois décennies d'après-guerre avaient été marquées par le succès (au-delà, parfois, de toute espérance...) d'une politique de modernisation de l'agriculture très ambitieuse. Le choc psychologique du plan Mansholt allait amorcer un virage décisif de la politique agricole commune, traduite d'abord par les premières politiques de limitation de la production

¹⁶ Sur la proposition de Walter Rosen du National Research Council (source : Institut français de la biodiversité, www.gis-ifb.org)

¹⁷ Source : B. Chevassus au Louis, « Responsabilité & environnement » n°44, octobre 2006, p7. La définition qui en est donnée en juin 1992 par l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique approuvée à Rio, est celle-ci : « *Diversité biologique : variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes* ».

¹⁸ De ce seul point de vue, l'organisation par le MEDD d'une seule manifestation en 2006 pour la commémoration de ses deux lois de juillet 1976 aurait pu souligner ce caractère de moins en moins cloisonné

(quotas, jachères, primes à l'arrachage, etc.) puis par des mesures positives d'amélioration de l'environnement, avec les mesures «agri-environnementales» et l'ensemble des mesures du «deuxième pilier» de la PAC. Encore modeste financièrement au regard des aides directes à la production, ce deuxième pilier est cependant devenu la principale source de financement d'actions en faveur du milieu naturel.

L'évolution démographique constatée pendant cette période s'est traduite par une nouvelle répartition de la population sur le territoire. Les résultats des derniers recensements de l'INSEE montrent en effet qu'à une phase d'exode rural traditionnel, poursuite du mouvement de concentration des populations dans les villes et d'abandon des campagnes amorcé depuis un siècle, a succédé un mouvement très différent de l'urbanisation : une population dont l'activité est urbaine va vivre à la campagne, souvent dans des bourgs de taille faible ou moyenne, dont la population ré-augmente. Dans beaucoup de départements dotés d'un riche patrimoine naturel, les résidents secondaires occupent (au moins temporairement) l'espace rural sans y avoir pour autant d'activité directe de gestion des territoires. L'impact de cette évolution sur les paysages est souvent très significatif. La consommation de territoire pour les infrastructures et l'urbanisme¹⁹, et l'abandon concomitant de la gestion des terres agricoles²⁰ ont évidemment aussi des conséquences fortes sur la dynamique des écosystèmes.

Les agriculteurs, désormais minoritaires dans le monde rural, se trouvent maintenant confrontés à des exigences sociales en matière d'environnement qui mettent en cause leurs pratiques, voire qui exigent une cohabitation avec des prédateurs qui reviennent sur «leurs» terres.

Le maintien d'une énergie à très bas prix, malgré les premiers chocs pétroliers de 1973 et 1979, a favorisé cette tendance à la réoccupation du territoire rural par une population dont le mode de vie est urbain, en ne fixant pas de sanction économique réelle au développement des besoins de mobilité. L'avenir peut réservé sur ce point quelques changements, accompagnés de nouvelles réorientations lourdes.

3. Une Europe soucieuse de la nature.

En charge explicitement, et dès le traité de Rome, de la politique agricole, l'Union européenne (marginalisant ainsi le Conseil de l'Europe, à l'origine de la convention de Berne) ne s'est au contraire affirmée que progressivement et plus tardivement, mais de façon très ferme, dans les politiques de la nature, avec trois directives majeures en la matière :

- directive «Oiseaux» en 1979 ;
- directive «Habitats, faune, flore» en 1992 (dite ci-après DHFF ou directive «Habitats») ;

des politiques de l'environnement. «L'intégration» figure dans le 4ème des 27 principes de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement : «Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément». Et l'article 6 du traité instituant la Communauté Européenne (issu du traité d'Amsterdam de 1999) précise explicitement : «Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable».

¹⁹ Soit environ 62 000 ha/an de terres «artificialisées» entre 1992 et 2000, dont 33 000 pour l'habitat individuel. Source : Thierry LAVOUX, communication personnelle, à partir du fichier Teruti.

²⁰ S'ajoutant à l'artificialisation citée ci-dessus, l'extension de la surface forestière, essentiellement par boisement naturel, s'est faite à un rythme de l'ordre de 60 000 ha/an depuis une vingtaine d'années.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

– directive cadre sur l'eau en 2000 (dite ci-après DCE).

Le fil conducteur de ces trois directives est le maintien ou la restauration du «bon état» de la nature («bon état de conservation des habitats et espèces» pour la DHFF, «bon état écologique des masses d'eau» pour la DCE), face aux pressions anthropiques dont les impacts sur le bon état doivent être évalués, les éventuels dommages devant être évités ou réduits et à défaut compensés. La définition de ce qu'est ce «bon état» n'est traitée qu'en termes assez généraux dans la directive DHFF, ce qui peut se comprendre eu égard à la difficulté de l'exercice, mais cela ouvre le champ à des questions multiples et complexes, qui touchent à la biologie de la conservation comme à la socio-économie²¹, voire à la décision politique.

Ne retenant souvent que les péripéties (il est vrai complexes) de la mise en œuvre de ces directives, on peut être conduit à en oublier le sens. Celui-ci correspond pourtant bien, surtout pour la directive DHFF, à la conception actuelle de la protection des écosystèmes, sommairement résumée comme suit :

- maintien, et surveillance périodique, du bon état de conservation des habitats et espèces, sur tout le territoire ;
- à cette fin, définition d'un réseau de sites permettant le fonctionnement des écosystèmes assurant la conservation des habitats et espèces répertoriées comme d'intérêt communautaire (l'idée du réseau est fortement novatrice, en introduisant le concept d'infrastructures écologiques) ;
- mesures d'évaluation, d'atténuation et de compensation des impacts des activités socio-économiques sur ce réseau.

Seule manque sans doute l'intégration des effets des changements globaux, encore peu présents dans la pensée de la communauté scientifique et politique en 1992. Mais on est en tout cas bien loin de la simple désignation de sites emblématiques sur quelques pour-cent du territoire, comprise comme la part du feu consentie pour abandonner le reste à la convoitise des agents économiques...

4. Une vision nouvelle des procédures et méthodes d'évaluation d'incidences.

Si l'introduction des études d'impact constituait en 1976 une innovation majeure, l'idée allait ensuite faire son chemin, principalement sous l'impulsion de trois directives européennes :

– la directive «étude d'impact» de 1985, qui reprenait pour l'essentiel la même démarche que la loi de 1976 en France, en introduisant l'obligation d'études d'impact pour les projets publics ou privés susceptibles d'avoir des «incidences notables sur l'environnement». La publication du décret de 1977, antérieure donc à la directive qui s'en inspirait dans ses grandes lignes, allait conduire à estimer que le texte européen ne nécessitait pas de transposition particulière en droit français. En réalité, et comme on l'a vu plus haut, après plusieurs années de conflits avec la Commission européenne, un décret du 25 février 1993 modifiera les dispositions de celui du 12 octobre 1977, pour le mettre en conformité avec la directive ;

²¹ On illustrera cette difficulté par une question simpliste : l'état de référence considéré comme «bon état de conservation», pour l'espèce loup, est-il celui de 1850, celui de 1970, ou l'actuel?

- la directive « DHFF » de 1992, déjà citée, introduisant une obligation d'évaluation d'incidences pour tout projet susceptible d'avoir un effet significatif sur un site du réseau Natura 2000, avec comme conséquence d'éviter ou de compenser les impacts négatifs ainsi évalués ;
- la directive « plans et programmes » de 2001, étendant l'obligation d'évaluation à certains plans et programmes et pas seulement à des projets particuliers.

La directive de 2004 sur la responsabilité environnementale, encore en cours de transposition, viendra compléter ce dispositif, caractérisé par le souci d'évaluer l'intégration des préoccupations environnementales dans toutes les activités susceptibles d'avoir un effet sur les milieux.

5. La décentralisation.

La politique de protection des milieux naturels ne fait pas partie de celles qui ont été le plus affectées par les lois successives de décentralisation en France, entre 1982 et 2004. Cependant, la modification générale du paysage institutionnel qui en est résultée, faisant passer d'un système très jacobin à une organisation où les collectivités de différents niveaux exercent leurs pouvoirs de décision, est sensible dans toutes les politiques menées. Par ailleurs, plusieurs dispositions précises ont un impact direct sur les politiques relatives aux milieux naturels :

- la mise en place de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) par trois lois successives de 1960, 1976 et 1985, allait donner aux départements un outil financier efficace permettant à ceux qui le voulaient (et plus des deux tiers à ce jour l'ont voulu) de mettre en place une politique d'acquisition et de gestion d'espaces naturels sensibles ;
- la loi de 2002 sur la démocratie de proximité est venue modifier le régime applicable aux réserves naturelles, en supprimant le régime national des réserves dites « volontaires », et en instituant pour elles, à côté des réserves nationales (maintenues) un régime de réserves régionales, relevant de dispositions plus légères, mais moins pérennes, à l'initiative des régions ;
- la loi de 2004 sur le développement des territoires ruraux instaure, pour la gestion des sites du réseau Natura 2000, une semi décentralisation, puisque la présidence des comités de pilotage et l'animation des sites du réseau sont confiées aux collectivités (sauf si aucune ne l'accepte), alors que le financement et la validation des dispositions de gestion retenues restent du ressort de l'État.

On est donc passé d'un système où seul l'État avait la possibilité de mettre en place et de gérer un réseau d'espaces sensibles, à un autre où les pouvoirs publics locaux, et en particulier les régions et les départements, disposent d'outils permettant de le faire, et où le réseau Natura 2000 est partiellement cogéré.

Mais l'impact indirect sur la protection de la nature des mesures de décentralisation prises en matière d'urbanisme a probablement été au moins aussi important. La loi de 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a en effet confié d'importantes responsabilités aux collectivités en décentralisant l'élaboration des documents d'urbanisme locaux. Cette compétence est toutefois restée encadrée par des normes supérieures, notamment pour la prise en compte de l'environnement et la protection de la nature, même si les contrôles de légalité qu'implique cet encadrement sont loin d'en garantir toute l'efficacité attendue. La prise en compte de la protection de la nature dans les documents d'urbanisme (zones ND, espaces naturels remarquables...) n'a pas échappé non plus à l'évolu-

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

tion des concepts, en passant de la protection des espaces naturels au développement durable. Ultérieurement, la mise en place des DTA (sous responsabilité de l'État) et des SCOT (sous responsabilité des collectivités) a offert un nouveau cadre à cette prise en compte. Indépendamment de ces mesures de décentralisation au bénéfice des collectivités, la déconcentration interne des compétences de l'État au bénéfice des préfets de région et de département a donné lieu à de fortes réticences des associations de protection de la nature. L'état actuel de la réglementation semble encore traduire un point d'équilibre (instable) entre la volonté gouvernementale de déconcentration et le souhait des associations de conserver la cogestion nationale instaurée avec la loi de 1976.

6. La préoccupation du changement climatique.

Absente il y a trente ans, cette préoccupation est apparue au niveau mondial dans les années 1980, discrètement d'abord, puis de plus en plus fort. La mise en place du Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique (GIEC, en anglais IPCC) en 1988 sous l'égide de l'ONU, en relation avec la convention «climat», conduit par la publication de ses rapports successifs²² à faire connaître les avis consensuels, ou les controverses persistantes.

La signature du protocole de Kyoto en 1997, et son entrée en vigueur officielle en 2005 après la ratification par un nombre suffisant de pays confirment leur prise de conscience politique. En France (et plus généralement en Europe de l'ouest), c'est le monde forestier qui avait réagi le premier, après le débat complexe dit des «pluies acides» au début des années 80. La mise en place des réseaux systématiques d'observation et du «département de la santé des forêts» dès le milieu des années 1980, et la mobilisation de la communauté scientifique, avec la création du GIP «écosystèmes forestiers» (ECOFOR) en 1993, ont conduit à une sensibilisation plus précoce que dans d'autres domaines, mais on peut penser qu'il s'agit là de l'un des sujets majeurs en matière d'évolution et de préservation des écosystèmes dans les années à venir.

B – 2006 : quel bilan pour la loi de 1976?

1. Un bilan des moyens, mais pas de bilan des résultats...

Les actions engagées au titre de la loi de 1976 sont chiffrables, même si l'appareil statistique actuel ne permet pas toujours d'y accéder de façon simple. Par exemple, le nombre de réserves naturelles nationales créées était au début de 2006 de 150, pour plus de 400 000 ha (à comparer aux 29 préexistantes, pour 30 500 ha), et le nombre d'études d'impact semble être de l'ordre de 5 à 10 000 par an, même si la statistique exacte n'en est pas exactement connue.

Dans le même temps, les évolutions de certains indicateurs relatifs au patrimoine naturel sont pourtant assez inquiétantes²³ :

- les zones humides continuent de régresser, malgré le ralentissement du drainage à des fins agricoles ;
- la surface des prairies a reculé d'environ 30% en 30 ans ;

²² Le 3ème rapport a été publié en 2001, le 4ème est prévu pour 2007.

²³ Source : Thierry LAVOUX, communication personnelle.

Quel bilan 30 ans après?

- le linéaire de haies continue à diminuer (mesurée en surface, la baisse est de 30% sur les 20 dernières années) ;
- la protection du littoral et des rivages lacustres reste un combat toujours recommencé ;
- le suivi temporel des oiseaux communs («STOC» considéré comme un bon indicateur synthétique de l'état du patrimoine naturel) fait apparaître, pour 89 espèces suivies depuis 13 ans, que 41 espèces régressent, 40 sont stables et 8 seulement progressent.

Les dispositions relatives à la protection des espèces animales ou végétales pourraient faire l'objet d'un bilan plus précis, par examen de la situation des espèces menacées il y a trente ans et maintenant. Ce bilan complet sort du cadre de cette note, mais il ferait sans doute apparaître :

- des succès significatifs, comme les réintroductions des vautours, la protection de la population du gypaète dans les Pyrénées et sa réintroduction dans les Alpes, la recolonisation assistée des Alpes par le bouquetin, sans oublier le rétablissement spectaculaire des espèces piscivores (cormoran, mais aussi héron), la reconquête du bassin rhodanien par le castor et sa réintroduction dans la Loire et le Rhin ;
- des échecs, comme la régression des populations de grand tétras ou d'esturgeons, la disparition du phoque moine de Méditerranée et la non réintroduction du bouquetin des Pyrénées : des facteurs n'ayant pas de rapport avec la loi de 76 et son application seraient évidemment à examiner pour analyser les causes de tels échecs.

Il serait bien entendu abusif de vouloir établir une corrélation directe entre les moyens mis en œuvre au titre de la loi de 1976 et les résultats en matière de qualité du patrimoine naturel, de multiples facteurs externes intervenant sur ces résultats.

Les deux approches ébauchées ci-dessus, sur les moyens et sur les résultats, conduisent cependant à faire deux remarques :

- a. l'approche par les moyens mis en œuvre mériterait d'être approfondie, sous la forme d'une évaluation de politique publique. Ainsi, l'appréciation de l'efficacité de la politique de création des réserves (en l'intégrant dans l'ensemble des politiques de création d'espaces protégés) au regard des objectifs de préservation du patrimoine naturel est une question complexe, qui devrait intégrer les spécificités de l'outil « réserves » par rapport aux autres outils de protection, la nature des mesures de gestion, leur coût direct ou induit et leurs résultats. De même, une évaluation de la politique des études d'impact devrait conduire à mettre en regard les moyens mis en œuvre et les résultats en matière d'amélioration ou de réorientation des projets, ou de réduction de leurs impacts négatifs. Il conviendrait à ce titre non seulement de montrer comment les projets ont été réorientés en amont, mais aussi ce qui a été fait des études d'impact dans le libellé des décisions, les cahiers des charges de mise en œuvre et la réalisation effective des projets. La création d'un centre de ressources sur les études d'impact comparable à ceux qui existent dans la plupart des États membres permettrait de combler les lacunes à cet égard ;
- b. l'approche par les résultats en matière de qualité du patrimoine est évidemment la plus intéressante. Elle devrait s'intégrer dans deux démarches engagées par ailleurs, et dont l'urgence est manifeste pour la conduite des politiques de préservation du patrimoine :

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

- Le système d'information sur la nature et les paysages (SINP), base de données réunissant les informations disponibles, structurée de façon à pouvoir établir des synthèses périodiques à différentes échelles de temps et d'espace. Le sujet est particulièrement complexe, en raison de l'extrême diversité des données et de leur mode de collecte. Il n'est cependant plus possible maintenant d'attendre pour sa mise en place, face à des enjeux tels que ceux du suivi des effets du changement climatique sur la biodiversité, ou de la politique de mise en œuvre du réseau Natura 2000 ;
- La définition d'une méthodologie solide pour le suivi périodique du bon état de conservation des habitats et espèces, tel qu'il est prescrit par l'article 17 de la directive « DHFF ». En dehors des risques, importants, de pénalité financière lourde en cas de non respect de cette disposition, il s'agit d'un objectif indispensable à la conduite d'une politique réfléchie, dans un contexte de plus en plus mouvant.

2. ... et d'ailleurs, quels étaient les objectifs?

La diffusion des méthodes de gestion par la qualité, et de suivi par indicateurs, a maintenant largement répandu l'idée qu'un bilan ou des résultats ne s'apprécient qu'au regard d'objectifs, définis de façon aussi précise que possible.

Dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel, ces objectifs ont très rarement été formalisés, en terme de résultats à atteindre et pas seulement de moyens ou d'outils à mettre en œuvre.

Sans mentionner ici les politiques de protection d'espèces emblématiques, telles que le loup ou l'ours, on ne citera ici (faute d'en avoir trouvé beaucoup d'autres) que deux cas d'objectifs chiffrés, de nature très différente :

- l'objectif (national) de maintien du « tiers sauvage »²⁴, base affichée de la politique de maîtrise foncière par le Conservatoire du Littoral ;
- l'objectif (mondial et européen) d'arrêt de la perte de biodiversité en 2010.

Autant le premier correspond, avec les limites d'usage propres à tout indicateur synthétique, à la définition d'une politique compréhensible, autant le deuxième peut laisser beaucoup plus perplexe, la biodiversité étant un concept complexe et non une grandeur mesurable²⁵.

On ne peut que regretter l'absence quasi générale d'objectifs compréhensibles, et si possible sectoriellement identifiables, aussi bien par le grand public que par les décideurs ou les spécialistes du secteur.

La encore, le bilan de l'état de conservation des habitats et espèces, à établir en 2007, devrait permettre ensuite une telle définition d'objectifs, sur des bases étayées.

²⁴ L'objectif affiché est d'avoir, à terme (environ 30 ans) la maîtrise d'un tiers du littoral français. Seuls les spécialistes pointilleux de la théorie des fractales feront remarquer que la longueur du littoral n'est pas une grandeur mathématique mesurable, et qu'il est donc complexe d'en décompter le tiers. Pour tous les autres, indépendamment de tout jugement sur le niveau d'ambition retenu, un tel objectif simple et compréhensible correspond tout à fait à ce qui serait utile dans bien d'autres domaines.

²⁵ On rappellera par exemple que si on voulait la mesurer par le nombre d'espèces végétales et animales, faisant abstraction des bactéries et de la diversité génétique, il serait utile de connaître au moins approximativement ce nombre. Or les espèces recensées seraient au nombre d'environ 1,7 million, auxquelles s'ajouteraient 5 à 10 fois plus (?) d'espèces encore inconnues... (source : B. Chevassus au Louis, op.cit.)

On rappellera ici que ces objectifs ne peuvent pas relever de la seule communauté scientifique spécialisée ou des experts du domaine en cause. L'exemple ponctuel et caricatural donné ci-dessus (cf. note 15) de la situation de référence pour la population de loups, qu'on peut transposer ensuite aux objectifs de gestion de l'espèce, suffit à illustrer ce propos. La fixation d'objectifs en matière de conservation de la biodiversité relève donc bien d'une politique de «développement durable», avec ses trois piliers, et non d'une politique sectorielle de «protection de la nature», au sens historique du terme. L'approche sectorielle spécialisée restera cependant indispensable dans cette démarche, en particulier pour fixer les seuils ou les limites à ne pas dépasser, et évaluer les impacts écologiques de toutes les décisions prises.

3. Quelques réflexions, pour conclure.

Les politiques de préservation du patrimoine naturel, examinées rétrospectivement, semblent avoir privilégié jusqu'aux années 1980, selon les périodes et les circonstances, deux approches très différentes :

- la préservation forte de la partie la plus emblématique du patrimoine naturel, par des moyens réglementaires, en s'appuyant sur des critères scientifiques ;
- la préservation, considérée comme liée à son développement socio-économique, d'une part beaucoup plus large du territoire, par voie négociée avec les acteurs locaux, en s'appuyant sur leurs demandes ou en recherchant leur adhésion.

La loi du 10 juillet 1976, comme avant elle la loi de 1960 sur les parcs nationaux, correspond assez clairement à la première approche, alors que la mise en place à peu près contemporaine des parcs naturels régionaux relève de la seconde.

Révélant leur complémentarité historique, l'évolution récente a fait apparaître entre ces deux approches, qu'on aurait pu croire alternatives, des choix d'un troisième type, associant le contractual et le réglementaire, le scientifique et le «sociétal», la nature emblématique et sa matrice de nature «ordinaire».

La transcription en droit français de la directive «DHFF» en est une bonne illustration. Sans abuser de la litote, on se contentera en effet de constater que :

- la délimitation des sites, faite sur la base scientifique des annexes de la directive, a fait une place certaine à la négociation locale ;
- la contractualisation des mesures de gestion prévues par le document d'objectif, croisée avec les critères réglementaires de conditionnalité des aides directes à la production agricole ou des aides fiscales à la sylviculture, échappe à la simplicité des choix manichéens ;
- le suivi du bon état de conservation des habitats et espèces prévu par l'article 17 de la directive²⁶ porte sur tout le territoire, même si beaucoup n'ont voulu voir dans cette directive que la mise en place du réseau Natura 2000, qui en est l'élément le plus fort.

Ce nouvel «objet de protection» n'est ainsi tout à fait ni scientifique ni socio-économique, ni imposé, ni négocié, ni emblématique, ni banalisé.

²⁶ Allant souvent jusqu'à la désigner sous le nom de «directive Natura 2000», ce qui est doublement faux puisque le réseau Natura 2000 concerne aussi la directive «oiseaux», et que la directive «habitats faune flore» porte sur tout le territoire et pas seulement sur le réseau Natura 2000 qui n'en est qu'un élément.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

On aurait pu citer aussi la loi de 2006 sur les parcs nationaux : avec l'introduction de la charte et la valeur qui lui est donnée, pour assurer la cohérence entre les objectifs de protection réglementaire du cœur de parc et les mesures négociées sur tout le territoire, c'est un autre exemple significatif de l'évolution constatée depuis quelques années.

Les péripéties rencontrées dans la mise en œuvre de la directive « DHFF » montrent en tout cas que l'évolution générale de la société face aux besoins de préservation de la biodiversité ne permet plus d'approche non négociée.

À ce titre, on terminera ici par deux enseignements majeurs tirés de trente ans d'application de la loi du 10 juillet 1976, et une réflexion plus prospective :

- le caractère le plus moderne de cette loi était sans doute son article premier, consacrant « l'intérêt général » des politiques de préservation de la nature. L'expérience a montré ce que cette déclaration de principe impliquait en matière de mise en œuvre de ces politiques, ouvertes à la société bien au-delà des cénacles restreints d'experts spécialisés dans la biodiversité ;
- elle a aussi confirmé qu'une négociation responsable ne peut se faire que sur la base d'objectifs affirmés, de données argumentées et de raisonnements structurés, dans les domaines scientifiques spécialisés comme en matière d'incidence économique et sociale des décisions à prendre. Le rôle prioritaire de l'État est ici d'affirmer ses objectifs et de garantir les bases scientifiques, les méthodes et la fiabilité des données. Le domaine de la préservation de la biodiversité est particulièrement complexe, et le chemin qui reste à faire est considérable ;
- enfin, l'intégration de la question des changements climatiques est plus récemment apparue comme essentielle, alors qu'elle n'est pas réellement intégrée dans les outils techniques ou juridiques disponibles : ceux-ci ont été construits pour un contexte environnemental considéré comme plus ou moins invariant. Bien au-delà des effets de mode médiatique de court terme, c'est probablement là une question centrale pour les années à venir.

Regards croisés des acteurs

L'AGRICULTURE

RÉMI BAILHACHE

Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

«... À cette époque, la société rurale était en pleine évolution technique, soucieuse de formation, et épaise de modernisme, obnubilée par la gestion, le management, le rendement. D'un autre côté l'invasion des campagnes par des citadins, recherchant les joies de la nature, refusant les contraintes de la vie agricole, créait d'assez profonds malentendus. Les dirigeants agricoles comprenaient fort bien les problèmes d'environnement. Ils étaient même de ceux qui les comprenaient le mieux. Mais ils avaient tendance à considérer qu'en exerçant leur rôle de gardiens de la nature, ils me payaient largement leur écot. Je ne le pensais pas. Je savais bien pourtant que l'agriculture venait de faire sa mutation, qu'elle avait sacrifiée à l'innovation. Productivité, organisation, parité, étaient des maîtres mots. Ce n'était pas commode de demander à une catégorie sociale qui découvrait (et souvent dans la douleur), les exigences de l'économie moderne de découvrir aussi les nuisances des élevages, des industries alimentaires, des bâtiments agricoles ou du remembrement».

Robert Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

La loi du 10 juillet 1976 apparaît, aujourd'hui, comme un acte fondateur en introduisant, entre autres, une cohérence dans les dispositions liées à la protection de l'environnement et une responsabilisation des ses différents acteurs (citoyens, politiques, maîtres d'ouvrage). Si en 1976, les agriculteurs n'avaient pas véritablement mesuré les impacts de cette loi sur leur activité, les évolutions successives de la PAC ont aussi intégré depuis les préoccupations environnementales, notamment la réforme de 2003 qui a conditionné les aides au respect de multiples réglementations. Ces dernières décennies ont aussi ouvert la voie à des dispositifs contractuels, incitatifs.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

En réponse à la citation de Robert Poujade, je dirais que les regards que portent les autres couches de la population sont importants pour le métier d'agriculteur, un métier avec de nombreuses contraintes économiques et pas seulement environnementales. Ce regard doit être constructif et pas seulement critique. Mais, j'y reviendrai.

En 1976, les agriculteurs n'avaient pas véritablement mesuré les impacts de cette loi sur leur activité. À cette époque, les agriculteurs répondaient à la demande de la société : produire, dans le cadre de la PAC. Les exploitations agricoles étaient deux fois plus nombreuses qu'aujourd'hui, les prix étaient garantis et, déjà, des difficultés liées à la surproduction commençaient à voir le jour.

De 1976 à aujourd'hui, l'agriculture a été regardée et fortement critiquée : cette loi a peut-être joué un rôle en amenant les agriculteurs à regarder autrement ce qui se passait autour d'eux.

Les agriculteurs ont, depuis, vécu plusieurs changements de la politique agricole qui allaient les faire passer des logiques de production et de modernisation des exploitations, à celles d'adaptation aux marchés et de recherche de compétitivité dans les années 80 et 90.

Les agriculteurs ont su également intégrer la préoccupation de protection de la nature en s'engageant dans un processus de gestion plus complexe. Sur ce sujet de l'environnement, il y a une multitude d'acteurs et il est souhaitable que l'on reconnaîsse les agriculteurs comme des acteurs apportant une contribution positive et pas seulement des nuisances. Les agriculteurs ont pris conscience de leur rôle dans leur métier et leur niveau de formation a fortement progressé depuis 1976 : il faut maintenant un baccalauréat général ou professionnel pour pouvoir s'installer.

Les évolutions successives de la politique agricole commune ont aussi intégré progressivement les préoccupations environnementales : réformes de 1992 et de 1999 et, récemment, la réforme de 2003, qui a conditionné les aides au respect de multiples réglementations, au premier rang desquelles celles relatives à l'environnement.

Au-delà des dispositifs réglementaires, ces dernières décennies ont aussi ouvert la voie à des dispositifs contractuels, incitatifs. De nombreux agriculteurs ont, par exemple, souscrit aux CTE (contrat territorial d'exploitation), aux CAD (contrat d'agriculture durable) et aux mesures agricoles environnementales, autant d'outils qui intègrent une dimension environnementale et territoriale dans les pratiques agricoles.

En effet s'il est normal qu'il existe des dispositifs réglementaires, il est indispensable que les prix soient valorisés. Contrairement aux métiers de l'industrie et de l'artisanat, l'agriculture est un secteur de l'économie où le prix du produit n'est pas l'addition des coûts d'élaboration. Le prix est fixé par le marché ou par le règlement. Un certain nombre de préoccupations, notamment environnementales, ont des coûts qui ne sont pas intégrés dans nos prix. Leur valorisation est attendue par les agriculteurs, mais pas forcément par le consommateur : celui-ci regarde dans son caddie le prix des produits et pas forcément les bonnes pratiques environnementales liées aux produits.

Les agriculteurs se sont pour cela engagés dans des démarches de différenciation de leurs produits, dont les cahiers des charges prennent en compte, à des degrés divers, l'environnement : un tiers

du chiffre d'affaires est aujourd'hui signé par des AOC, labels... Plus de 1.700 agriculteurs ont fait qualifier leur exploitation sur la base du référentiel d'agriculture raisonnée. Et, les agriculteurs engagés aujourd'hui dans l'agriculture biologique couvrent 2,03 % de la SAU (surface agricole utilisable).

Cette table ronde est placée sur le thème des regards croisés : ceux-ci existent, mais ils sont différents. Oui les agriculteurs ne sont pas toujours à l'écoute des demandes de la société. Ils sont écartelés entre la volonté de faire et les pouvoirs publics qui décident d'arrêter les politiques. À cet effet, je voudrais rappeler notre profonde déception, dans ma région, lors de la disparition des CTE, qui ont fait disparaître un cadre auquel nous avions adhéré.

La loi de 1976 a apporté des éléments pour faire évoluer la perception des préoccupations environnementales. Aujourd'hui un agriculteur sait bien ce qu'est une étude d'impact d'établissement. Ces changements successifs ont induit des évolutions de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement.

Depuis trente ans, le chemin parcouru est important. Regards croisés oui, mais nous ne sommes pas encore à la croisée des chemins, ni tout à fait sur le même chemin. Aujourd'hui, la préoccupation majeure des agriculteurs est de concilier environnement et performances de leur exploitation. C'est au travers de contrats, souscrits de façon volontaire que l'on préparera une bonne évolution législative et réglementaire et non en faisant le contraire. Il faut accepter de responsabiliser les agriculteurs.

Depuis 1976, beaucoup de chemin a été parcouru. En 2000 il aurait encore été difficile qu'un responsable de chambre d'agriculture participe à votre réunion.

L'expérience de ces dernières années montre bien que la voie contractuelle est à privilégier pour que ces exigences environnementales ne soient pas vécues comme des contraintes, mais comme une adaptation aux demandes de nos contemporains et une contribution au développement durable de nos sociétés.

Parce que les agriculteurs prennent conscience des enjeux de la performance écologique mais aussi du regard de la société sur leurs pratiques, souvent mal comprises parce que souvent mal expliquées, je suis convaincu que nos chemins vont se croiser d'ici peu.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

LE SCIENTIFIQUE

JACQUES BLONDEL

CNRS - Centre d'Écologie Fonctionnelle et Évolutive - Montpellier

« Ceux qui comprenaient le mieux ce que nous avions à faire étaient des écologistes, des hommes comme Dorst, comme Aguesse, comme Lebreton, comme Bourlière, et toute l'équipe de la Société Nationale de Protection de la Nature ». (...). Suffisait-il donc d'être écologiste pour bien traiter de l'environnement? (...) Quand [ils] sont consultés sur des grands aménagements publics, souvent nécessaires, mais pas nécessairement bien conçus, [ils] sont obligés de se confronter avec les réalités économiques et sociales, sans mettre à part les problèmes d'équilibre biologique. (...) Il m'a fallu faire comprendre et admettre que faire de l'environnement, ce n'était pas seulement faire de la conservation, de la restauration ... »

Robert Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

Le regard que le chercheur sur la biodiversité peut avoir sur trois composantes essentielles de la loi (la protection et le respect des espèces, celle des habitats, et le bilan qu'on peut faire de la pratique des études d'impact) le conduit à dire que le bilan global de cette loi, qui était très attendue, est extrêmement satisfaisant. Trente ans plus tard, au-delà de ce bilan positif qu'il ne saurait être question de remettre en cause, se pose la question de l'adéquation de la loi de 1976 aux nouveaux enjeux et défis qui se profilent à l'aube du XXI^{ème} siècle. Sur la base de ce bilan et des leçons que l'on peut tirer des trente ans d'expériences de la loi, j'évoque cinq points qui me paraissent nécessiter de la réflexion et sans doute d'autres avancées :

- 1) le concept même d'espace protégé ; 2) le maintien de la dynamique de la biodiversité ;
- 3) le bien-être des animaux et le rapport des gens à leur égard ; 4) les organismes envahissants
- 5) la conservation sur les îles.

Le but de l'exercice est de stimuler une discussion sur la façon dont le cadre législatif pourrait être revisité et amélioré pour lutter efficacement contre l'érosion de la biodiversité.

En tant que chercheur sur la biodiversité, il est normal de chercher à apprécier les effets de trois composantes essentielles de la loi de 1976 au bout de trente ans. Concernant la protection et le respect des espèces (faune et flore), celle des habitats et le retour d'expérience que l'on peut faire de la pratique des études d'impact, le bilan global de cette loi, qui était très attendue, est extrêmement satisfaisant.

Les dispositions législatives ont incontestablement bénéficié à la flore, à la faune et à la nature en général et, de manière très significative, à la perception que le public s'en fait. La loi a en particulier permis au monde associatif de se positionner de manière efficace par référence à un cadre qui a considérablement facilité son action.

Trente ans plus tard, au-delà de ce bilan positif qu'il ne saurait être question de remettre en cause, se pose la question de l'adéquation de la loi de 1976 au nouveaux enjeux et défis qui se profilent à l'aube du XXI ème siècle, puisque la loi n'a pas empêché la nature de « reculer ».

Sur la base du bilan que l'on peut faire et des leçons que l'on peut tirer des trente ans d'expérience de la loi, je tenais à évoquer cinq points qui me paraissent nécessiter de la réflexion et sans doute d'autres avancées.

1. Le problème du concept même d'espace protégé.

Le concept d'espace protégé a forcément un caractère exclusif par rapport au reste de l'espace, aux espaces « non protégés », ce qui revient à isoler la « nature emblématique » de la « nature ordinaire ». Nous devons remarquer que sur ce point, la loi a eu pour effet de territorialiser les espaces et de les figer géographiquement, alors que le monde naturel est essentiellement en mouvance. Les effets du changement climatique ne manqueront pas de se traduire dans la distribution géographique des espèces. Les répercussions que nous risquons de constater ne sont pas négligeables, puisque, d'après les estimations du GIEC, une augmentation de la température moyenne de 2 à 4 degrés est possible : un tel écart moyen est de peu inférieur à celui qui a existé entre les périodes glaciaires et les périodes interglaciaires.

2. La question du maintien de la dynamique de la biodiversité.

Cette question ne pouvait être traitée dans la loi, puisque le concept de dynamique de la biodiversité n'a été introduit qu'en 1987 et n'a atteint la conscience politique, qu'en 1992. Parmi les nombreuses définitions du concept de biodiversité, le biologiste retiendra essentiellement le concept de dynamique, ce qui fait que les écosystèmes « tournent » et fonctionnent. Cette dynamique dépend des interactions entre espèces ou entités de diversité biologique, que ces entités soient protégées ou pas. Ce sont ces interactions qui font fonctionner tous les milieux, sans exception. Ce qui a été découvert récemment, c'est l'importance de l'incertitude dans le fonctionnement de ces systèmes. Ceci va bien sûr à l'encontre des préoccupations du gestionnaire, qui veut mettre des normes et des quotas. L'enjeu est bien sûr de préserver la biodiversité des principales perturbations.

3. Le problème du bien-être des animaux et le rapport des gens à leur égard.

La loi a bien défini l'animal comme un être sensible, mais en pensant essentiellement aux animaux domestiques de manière à éviter leur maltraitance. Nous devons faire évoluer le rapport des gens aux animaux, domestiques ou non, utilisés à des fins pédagogiques, maintenus en captivité, ou en élevage, dont la vie est trop souvent un véritable martyre. Nous savons maintenant que les animaux sauvages sont eux aussi de plus en plus soumis à des facteurs de stress. Ce stress a un impact physiologique important, générateur d'effets comportementaux et démographiques négatifs. Ces phénomènes sont de mieux en mieux connus et constituent un facteur de diminution de la biodiversité, peut-être aussi important que les atteintes à l'habitat.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

4. Le problème des organismes envahissants.

Cette question des organismes importés dans nos écosystèmes n'est pas abordé dans la loi de 1976, qui en a, d'une certaine manière et de façon évidemment involontaire, facilité l'entrée et la diffusion sur notre territoire.

Un exemple permet d'illustrer le problème : il existait en France trois espèces autochtones de décapodes (écrevisses), alors que nous en retrouvons aujourd'hui une dizaine (une fois de plus d'origine américaine). Est-ce si grave que cela ? Un effet positif constaté est le développement des Ardéidés (hérons) dont les neuf espèces européennes se reproduisent désormais en Camargue, s'alimentant largement d'écrevisses américaines récemment introduites, d'où l'émerveillement des ornithologues. Mais le revers de la médaille, évidemment moins spectaculaire mais très pernicieux pour l'écosystème, est l'effondrement des populations de batraciens et d'insectes aquatiques que les écrevisses dévorent.

5. Les problèmes majeurs de conservation sur les îles.

La France est présente par ses îles dans les trois grands océans du monde et la loi de 1976 doit s'y appliquer. Nous constatons, notamment, que les îles tropicales sont souvent devenues des « mouroirs » en raison de la rupture de la « fonctionnalité insulaire », causée par les échanges avec l'extérieur.

La fonctionnalité insulaire avait produit une biodiversité d'une exceptionnelle richesse en espèces endémiques, conséquence de l'adaptation à l'isolement. Dès que l'on crée des échanges et, notamment des introductions d'espèces (compétitrices ou prédatrices), il en résulte automatiquement des destructions en chaîne d'espèces endémiques.

Le but de cet exercice était de stimuler une discussion sur la façon dont le cadre législatif pourrait être revisité et amélioré pour lutter efficacement contre l'érosion de la biodiversité.

Mais les défis qui nous attendent relèvent moins de la loi et de la réglementation que de la nécessaire émergence d'une conception radicalement nouvelle et différente des rapports à l'environnement de l'ensemble de la société.

Nous devons progresser sur quatre points :

- développer l'intelligence de la connaissance et la partager entre le monde des sciences biologiques et celui des sciences de l'homme et de la société. C'est justement la problématique qu'aborde l'Institut Français de la Biodiversité ;
- développer la recherche ;
- développer l'esprit de modération dans notre mode de vie ;
- développer le sens des solidarités.

Ces deux dernières conditions sont indispensables pour réaliser un développement qui ne peut être durable que s'il est global, c'est-à-dire apporter des remèdes globaux.

LE MAÎTRE D'OUVRAGE

JEAN-JACQUES BOUR

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Direction Générale des Routes

« ... *Le moment est venu de parler des Ponts et Chaussées. On s'attend peut-être à lire des horreurs...*

Constattement sur la sellette, incarnant bon gré mal gré toutes les erreurs d'urbanisation, toutes les agressions contre le milieu naturel dues à la puissance publique, ces hommes méritaient mieux que leur réputation. Mais leur susceptibilité était vive (...) Dans une émission de la "France défigurée", je disais, au détour d'une conversation : "Tout le monde aujourd'hui se met à l'environnement, même les ingénieurs des Ponts et Chaussées". Le président de leur syndicat m'écrivait que ce reproche apparent décevait des hommes dont beaucoup avaient témoigné de façon concrète et tangible de l'intérêt qu'ils portaient à l'environnement et que cette action se traduisait par des charges supplémentaires sans moyens supplémentaires pour les services de l'Équipement. Je lui répondis que l'efficacité commandait que l'impact des grands projets sur l'environnement fut évalué et limité dès la conception des projets, cette exigence nouvelle n'impliquant pas véritablement des tâches nouvelles, mais amenant à une attitude d'esprit nouvelle »

Robert Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

La loi de 1976 est à l'origine des études d'impact.

Elle a eu ainsi un apport décisif sur l'intégration de l'environnement dans les projets routiers. En effet, l'étude d'impact est l'outil du maître d'ouvrage pour conduire l'évaluation environnementale de son projet au fur et à mesure de sa conception, et pour synthétiser la prise en compte de tous les enjeux environnementaux.

L'évolution des esprits souhaitée par Robert Poujade a bien eu lieu, si l'on remarque que les services déconcentrés du ministère de l'Équipement font aujourd'hui pleinement partie du service public de l'environnement. En effet, ces services interviennent pour la mise en œuvre de politiques environnementales, telles que la prévention des risques, la police de l'eau, la lutte contre le bruit. Ce ministère a également un rôle très important pour intégrer l'environnement dans les politiques qu'il mène pour l'aménagement et le développement durable des territoires, comme l'urbanisme, le logement, la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures diverses, l'ingénierie publique pour les collectivités.

La loi de 1976 est à l'origine des études d'impact.

Elle a eu ainsi un apport décisif sur l'intégration de l'environnement dans les projets routiers. En effet, l'étude d'impact est l'outil du maître d'ouvrage pour conduire l'évaluation environnementale de son projet au fur et à mesure de sa conception. D'une part, il s'agit d'une démarche progressive et itérative, qui accompagne l'élaboration du projet depuis les premières études en amont jusqu'au bouclage du dossier d'enquête d'utilité publique. D'autre part, l'étude d'impact est le lieu de synthèse de l'ensemble des thématiques environnementales, qui relèvent chacune de réglementations spécifiques.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Les enjeux environnementaux nécessitent une vigilance permanente

L'étude d'impact est un outil précieux pour le maître d'ouvrage, car une bonne prise en compte de l'environnement constitue un enjeu primordial pour les projets routiers :

- elle participe à la qualité générale du projet ;
- elle est à la base de la solidité juridique de l'opération, la réglementation environnementale étant un motif fréquent de recours contentieux contre les projets ;
- elle prépare l'acceptation par le public : la demande sociale et l'attention portée à l'environnement vont croissant, du fait d'une large prise de conscience de la nécessité de préserver les ressources et milieux naturels sur le long terme.

Les règles de l'art pour «la route et l'environnement» se sont enrichies depuis 30 ans.

Face à cette exigence de qualité environnementale, et suite à l'impulsion donnée par la loi de 1976, les méthodes de travail des techniciens de la route ont beaucoup évolué depuis 30 ans et les organisations aussi. Ainsi, la direction générale des routes [DGR] s'est dotée d'une mission de l'environnement, chargée d'établir et de diffuser en son sein une doctrine environnementale. La DGR a également passé des conventions avec des experts extérieurs comme le Muséum national d'histoire naturelle, des bureaux d'études, des associations de protection de l'environnement. Par ailleurs, une expertise interne est capitalisée sur tous les thèmes environnementaux dans le réseau scientifique et technique de l'Équipement. Les services routiers ont bénéficié d'un apport de connaissances, de méthodes, d'outils. En particulier, de nombreux guides ont été édités par le réseau scientifique et technique, parallèlement au renforcement des réglementations environnementales. Notons que les nouvelles technologies de l'information sont utilisées pour que les services aient un accès facilité au corpus de règlements, de données et d'outils mis à leur disposition.

L'étude d'impact au sein du dispositif de concertation et de participation.

Quelle que soit la qualité de l'étude d'impact menée par le maître d'ouvrage, elle n'est pas à elle seule suffisante pour assurer une bonne prise en compte de l'environnement dans un projet. Elle prend tout son sens au sein du dispositif de concertation et de participation, qui a d'ailleurs été étayé depuis les années 80 par d'autres textes législatifs et réglementaires. La DGR est pleinement consciente de l'importance de ce volet. Aussi, au-delà de la concertation formalisée prévue par les textes (débat public, enquête publique, suivi des engagements de l'État), les services routiers veillent à associer étroitement les acteurs locaux représentatifs, tout au long de la démarche d'élaboration d'un projet. De la même manière, un dispositif de concertation sur les projets routiers a été mis en place entre la DGR et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'Écologie. Ce protocole vise à insérer au mieux les préoccupations environnementales dans l'élaboration et l'instruction des projets routiers, et s'appuie sur des échanges réguliers, au niveau central ou déconcentré. Des points d'arrêt sont également définis, pour lesquels le maître d'ouvrage attend l'avis formel du service en charge de l'environnement avant de poursuivre ses études. Ce dispositif de concertation fonctionne bien, et permet de régler à l'avance un certain nombre de difficultés. Ces habitudes de travail en commun permettront sans doute une mise en application facilitée de la notion nouvelle d'autorité environnementale intégrée en 2005 dans le code de l'environnement.

Développement des partenariats et des démarches volontaires.

À partir de l'apport très positif de la loi de 1976, des efforts restent bien sûr à mener, par exemple sur le suivi dans la durée des effets d'une infrastructure.

Dans un contexte différent de celui de 1976, les initiatives volontaires, les incitations financières et les partenariats complètent le cadre réglementaire. C'est ainsi que le ministère de l'Équipement s'est fortement engagé dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de biodiversité, en portant deux plans d'action sectoriels, dont celui sur les infrastructures de transports terrestres. À titre d'exemple deux thèses se déroulent au Muséum d'histoire naturelle dans le cadre de ce plan d'action, portant sur le rôle de corridor biologique que peuvent jouer les emprises routières.

L'objectif de développement durable conduit à concilier et promouvoir simultanément la satisfaction des besoins économiques et sociaux et la préservation de l'environnement.

LES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE LA NATURE

LA LOI DE 1976 VUE PAR LES GRANDES ASSOCIATIONS NATURALISTES. UN COUP DE RÉTROVISEUR NÉCESSAIRE
PHILIPPE LEBRETON – JEAN-PIERRE RAFFIN

*Président honoraire de la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (FRAPNA)
Président honoraire de France Nature Environnement*

«...Ce que je ne soupçonnais pas d'emblée, c'est le haut degré de conscience que je devais rencontrer parmi les animateurs de tant d'associations parfaitement désintéressés, parfaitement bénévoles, qui défendaient l'air, l'eau, les rivages, les forêts, le silence, les sites, les bêtes, avec une ferveur presque religieuse. (...) Elles ont duré, rayonné, parce qu'elles avaient pressenti très tôt des exigences de civilisation qui paraissaient alors moins impérieuses qu'aujourd'hui».

Robert Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

À l'interface entre société civile et monde scientifique « concerné », les grandes associations de protection de la nature (SNPN, FFSPN (FNE), LPO) ont contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de la loi de 1976. En retour, elles ont connu la dignité statutaire et la légitimation des espèces et des espaces naturels. Réserves et biotopes protégés ont gagné en nombre et en surface; de nouvelles lois ont été fondées sur la notion de patrimoine; des réglementations internationales et européennes ont pu être intégrées dans le droit français. Le patrimoine naturel et les associations de protection de la nature ont ainsi bénéficié de la loi de 1976, mais il n'est pas sûr que la pente de ces « succès » soit égale à celle du « progrès » technique et économique. Doit-on compter sur la « pédagogie des catastrophes » pour changer les comportements sociétaux, et peut-on espérer que plus de conviction et de moyens seront dégagés par la puissance publique pour que la loi de 1976 (et celle de 1995) puisse inverser significativement les tendances décennales ?

À l'interface entre société civile et monde scientifique « concerné » auquel elles empruntaient savoir, rigueur et méthode, les grandes associations nationales de protection de la nature (France Nature Environnement, Ligue pour la protection des oiseaux, Société nationale de protection de

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

la nature, ...) relayées au niveau régional, ont contribué à l'élaboration et la mise en œuvre de la loi de 1976. En retour, elles ont connu une certaine dignité statutaire et la légitimation de la protection des espèces et des espaces « naturels ». Réserves et biotopes protégés (ou plutôt gérés différemment que d'autres parties du territoire dédiées à des monocultures diverses, agricoles, forestières ou touristiques) ont gagné en nombre et en surface; de nouvelles lois ont été fondées sur la notion de patrimoine; des réglementations internationales et européennes ont pu être intégrées dans le droit français.

Il n'est pas sûr que la pente de ce « succès » soit égale à celle du « progrès » technique et économique notamment du fait de l'inégale implication des « corps » techniques des services de l'État, corps prestigieux en certains domaines mais peu sensibles à la diversité biologique et à la complexité du vivant.

A – Un long cheminement jusqu'à la loi*.

Longtemps indifférents aux appels lancés par des naturalistes qu'alarmait la régression voire la disparition d'espèces végétales et animales sauvages du territoire français, gouvernements et législateur ont mis beaucoup de temps à doter notre pays d'outils permettant d'éviter un pillage et/ou une destruction de ce que l'on appelle maintenant la « biodiversité ».

Avant l'adoption de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature n'existaient en matière de flore que quelques arrêtés préfectoraux - sans réelle valeur juridique - prohibant l'arrachage de plantes. En matière de faune, seules bénéficiaient d'une certaine protection (chasse prohibée) diverses espèces d'oiseaux et de mammifères.

En matière d'espace, à côté du développement de la politique des parcs nationaux issue de la loi de 1960, l'application de la loi de 1957 introduisant la notion de « réserve naturelle » dans la loi de 1930 sur les monuments naturels et les sites, avait été plutôt laborieuse malgré une forte pression du monde associatif. La FFSPN intervenait, ainsi, à partir de 1972, pour que soit définie une stratégie à long terme. À l'aide de critères élaborés par Albert LUCAS et Pierre DUPONT (Société d'étude et de protection de la nature en Bretagne-SEPNB) la FFSPN établissait à l'instigation de Michel BROSSELIN, l'un des pionniers de la protection de la nature en France, une première liste de 350 sites méritant de devenir des réserves naturelles, matériel qui servira au programme de création des 100 réserves annoncé par le gouvernement en 1973.

C'est à l'occasion de la conférence sur l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources de la biosphère réunie à Paris (septembre 1968) par l'Unesco qu'apparaît la première mention d'un projet de loi. Dans le rapport de la délégation française figure cette phrase : « *Il n'existe pas à l'heure actuelle en France de loi générale sur la protection de la flore et de la faune; un projet de texte est en préparation* »*.

Il faut signaler que, dès 1962, lors de la conférence MAR « Conservation et aménagement des marécages, tourbières et autres milieux humides» organisée aux Saintes-Maries de la Mer, était constatée l'absence de législations sur la protection de la nature en certains pays et recommandée une amélioration de la situation. Il était déjà demandé que soient entreprises des études d'impact avant la mise en œuvre de projets d'assèchement de zones humides...

* Lire aussi l'article d'Henri JAFFEUX sur l'histoire de ce projet de loi.

Ensuite, un projet de loi surgira puis disparaîtra et réapparaîtra au gré des déclarations officielles. En effet, au fil du temps, le projet qui ne semblait concerner de prime abord que quelques espèces à protéger (projet de 1970, très centré sur la chasse; avant-projet de 1972, plus ample, développant la protection d'espaces) s'était enrichi d'une notion anglo-saxonne : la prise en compte du patrimoine naturel dans les projets d'aménagement. Ainsi, le projet d'octobre 1974 avançait-il : « *Les projets entraînant un changement notable du milieu ou de la destination du sol doivent être accompagnés d'une étude spéciale de leurs conséquences sur le patrimoine naturel dès lors qu'ils sont entrepris par une collectivité publique ou avec son approbation ou son concours financier* ». C'était intolérable pour les ministères aménageurs (Agriculture, Équipement, Industrie et Recherche, etc.) et les ingénieurs des « corps » techniques qui non seulement considéraient que flore et faunes sauvages n'étaient que fariboles de protecteurs de la nature mais bénéficiaient personnellement de primes et autres rémunérations accessoires liées au volume des travaux qu'ils pilotait. Et ce fut le blocage. En février 1975, après un appel lancé par plus de 400 scientifiques incitant la population « *à refuser l'installation des centrales nucléaires tant qu'elle n'aura pas une claire conscience des risques et des conséquences* », la FFSPN, alors présidée par le professeur François RAMADE, ouvrait une campagne de pétitions pour une suspension du programme nucléaire français jusqu'à l'adoption de la loi sur la protection de la nature. La FFSPN constatait que « *plus de quatre ans après la création d'un ministère de l'environnement, baptisé depuis ministère de la qualité de la vie, la dégradation du patrimoine naturel et du milieu urbain s'est de toute évidence aggravée. L'espace rural, le littoral, les montagnes, sont toujours livrés aux exactions des « aménageurs » tandis que s'accroissent le pollution de l'air et des eaux et qu'empirent les conditions de vie dans la cité* ». Elle protestait « *en particulier contre l'ajournement perpétuel d'une législation générale qui permettrait une politique cohérente de conservation des ressources naturelles et de leur utilisation rationnelle* » et rappelait « *qu'une telle loi-cadre existe depuis plusieurs décennies dans beaucoup de pays évolués* ».

Le 23 avril 1975, un nouveau projet de loi, édulcoré, est déposé à l'Assemblée nationale. Il stipule que « *la protection des espaces naturels, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général et s'imposent aux activités publiques ou privées (art. 1) et que les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement (art. 2)* ». La notion d'étude d'impact qui figurait dans le projet de 1974 a été évacuée. Pour le reste, le projet prévoit des interdictions concernant les espèces qui bénéficieront d'un statut de protection et ainsi que la préservation de leur biotope, un encadrement des établissements commerçant ou présentant des spécimens vivants de la faune locale ou étrangère, une rénovation de la procédure de création des réserves naturelles et des dispositions pénales.

Dès le mois de juin 1975, M. NUNGESSER dépose, au nom de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée, un rapport sur le projet de loi. Il introduit pour les auteurs d'un projet d'aménagement l'obligation de faire réaliser une étude d'impact et de proposer, s'il y a lieu, des variantes au projet initial, souligne l'insuffisance des dispositions en vigueur pour la protection de la flore et de la faune, développe les mesures concernant la protection animale et réaffirme la nécessité de rénover la politique des réserves naturelles (il s'en suivra notamment la création de comités de gestion qui faisaient défaut dans la loi de 1957), de doter les associations de protection de la nature et de l'environnement d'un agrément (disposition leur permettant d'ester en justice pour

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

faire appliquer la loi sur la protection de la nature, qu'elles utiliseront largement face à nombre de services de l'État peu enthousiastes).

Les blocages et manœuvres des ministères «aménageurs» vont reprendre de plus belle au point que le projet de loi ne viendra, en première lecture, à l'Assemblée nationale que le 22 avril 1976. La FFSPN va donc s'activer pour que le projet sorte du placard où certains souhaitaient le confiner et ensuite pour obtenir des améliorations au texte proposé. On retrouvera au printemps 1976, une petite équipe de VRP de la protection de la nature dont Michel BROSSELIN sera l'un des animateurs, équipe faisant le siège des députés et sénateurs. Ce seront presque les mêmes que ceux qui avaient mené, au niveau national, la campagne de défense du parc national de la Vanoise entre 1969 et 1971 en liaison avec les associations régionales notamment de Rhône-Alpes.

La loi finalement votée à l'unanimité en juin 1976 aura été enrichie notamment par la possibilité de créer des réserves naturelles volontaires et l'institution d'un statut de «forêt de protection» qui se révélera à l'usage comme dépourvue de toute portée naturaliste. Elle permettra, au travers d'un décret d'application de 1977 sur les espèces protégées, d'instaurer des arrêtés de protection de biotopes (APB) à la diligence des préfets.

B – Une loi et après?

Les ministères «aménageurs» qui avaient dû finalement, bon gré mal gré, accepter la loi, attendaient leur heure, c'est-à-dire l'élaboration des décrets d'application, processus échappant totalement au regard du Parlement. C'est ce qui s'est passé pour le décret relatif à l'application de l'article 2 sur l'étude d'impact.

Lors des discussions à l'Assemblée nationale et au Sénat, M. FOSSET, ministre de la Qualité de la Vie, avait bien précisé que l'étude d'impact doit «*modifier en profondeur le processus de décision et le comportement des décideurs*». La chose était claire si ce n'est que le décret d'application renverra la production de l'étude d'impact... à l'enquête publique, c'est à dire une fois le projet «bouclé». M. d'ORNANO, ministre de l'Industrie et de la Recherche en 1976, déclara en juin 1980, à propos d'un projet de centrale nucléaire, que les études d'impact devaient permettre «*d'améliorer l'insertion (...) dans l'environnement mais que la décision de réaliser ou pas est une décision de politique nationale*». C'est en ce sens que venait de statuer le tribunal administratif de Strasbourg (mai 1980), après une requête de la FFSPN : «*l'application de l'enquête d'impact écologique est indépendante de la décision de créer un ouvrage*», ce qui n'était qu'une suite logique du décret d'application. Cela revenait à dire que le rôle de l'étude d'impact, après le passage à la moulinette administrative, n'était plus comme l'avait voulu le législateur de modifier en profondeur le processus de décision mais simplement de choisir la couleur de la clôture d'une centrale ou des vannes d'une opération de drainage (à peindre en vert pour une bonne insertion dans l'environnement...).

Blocage ou détournement de loi n'étaient pas nouveaux et resteront d'actualité. On avait déjà l'exemple de l'article 3 de la loi sur les parcs nationaux (demandant une cohérence de gestion zone centrale – zone périphérique) resté lettre morte parce que les ministères de la Construction et de l'Intérieur avaient réussi à éliminer du décret d'application la disposition faisant en sorte que les aménagements prévus en zone périphérique confortent la protection de la nature en zone centrale. On aura les «applications» de la loi littoral (1986) où il ne faudra que 18 ans (et divers conten-

tieux engagés par France Nature Environnement) pour que sorte le décret sur les estuaires; de la loi sur les OGM de juillet 1992, de la loi d'orientation agricole de juillet 1999 (comité de bio vigilance des cultures d'OGM autorisées qui ne sera jamais créé officiellement) etc.

Pour en revenir à la loi de 1976, si sa naissance avait été laborieuse, son application le sera également. Le 18 mai 1976, devant le Sénat, M. GRANET, secrétaire d'état à l'environnement au ministère de la Qualité de la Vie déclarait « *Je peux vous répondre que tous les décrets doivent être publiés - c'est un engagement que prend le gouvernement - si possible - avant la discussion budgétaire - en tout cas avant le 31 décembre 1976* ». Il n'en a, bien entendu, rien été. Il faudra attendre et ce, après plusieurs interventions de parlementaires, octobre et novembre 1977, pour que sortent les principaux décrets. Ensuite, il faudra encore attendre avril 1979 pour que soit publié l'arrêté fixant la liste des espèces animales protégées, liste attaquée au conseil d'état par le syndicat des naturalistes (c'est à dire les taxidermistes) de France, la chambre syndicale de la pelletterie brute française, la fédération départementale des chasseurs d'Eure-et-Loir et l'union nationale des présidents des fédérations départementales des chasseurs.

Il faut reconnaître à M. d'ORNANO une pugnacité certaine pour que cette liste soit republiée en avril 1981. Était-ce une façon de rattraper la brutalité et le mépris de l'environnement dont il avait fait preuve comme ministre de l'Industrie et de la Recherche quelques années auparavant ?

Quant à la liste des espèces végétales, elle ne sortira que le 20 janvier 1982 notamment du fait de blocages du ministère de l'Agriculture et de la direction de la Protection de la Nature. En effet, cette direction s'effarouchait à l'idée de devoir publier au Journal officiel une longue liste de noms latins. La diversité biologique s'inscrivait mal dans la normalité administrative.

Disposant d'outils juridiques, les associations de protection de la nature, (cf. le guide pratique des procédures judiciaires et administratives de G. ULLMANN et E. ACHARD - PUG. 1983), allaient pouvoir s'engager dans un long combat pour l'application de la loi. Parallèlement, elles développaient un travail de sensibilisation (par exemple : la brochure de la FFSPN sur les espèces animales protégées de mars 1981 et les quatre brochures sur les espèces végétales protégées de 1986 et 1988, réalisées grâce à l'aide du ministère de l'Environnement). Le concours que l'on aurait pu attendre, en matière de sensibilisation et d'information, du ministère de l'Éducation nationale, après le protocole d'accord signé en février 1983 entre MM. SAVARY, ministre de l'Éducation nationale et CRÉPEAU, ministre de l'Environnement, resta nul. Autant l'on trouvait des enseignants motivés s'investissant bénévolement, autant le « Mammouth » et ses inspecteurs généraux restaient (et resteront souvent) hermétiques à la notion de patrimoine naturel.

Ces associations participeront activement à l'inventaire des richesses naturelles ainsi qu'au recueil des données indispensables à la mise en œuvre de mesures de protection de la nature. Un pré inventaire avait été lancé par les pouvoirs publics en avril 1969. Il devait être achevé en 1970, il ne le sera pas et devra être repris dans l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique lancé en 1982 à l'initiative du ministère de l'Environnement.

C – Un bilan difficile.

Si, globalement, la société française a accepté, grâce à cette loi, la protection du patrimoine naturel, de multiples acteurs ont vu (et voient encore) d'un mauvais œil les contraintes qu'elle implique. Cohabiter avec le vivant sauvage requiert de la part de notre société une attention, un souci de

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

l'autre qui heurte un individualisme et des égoïsmes exaltés par les tenants d'une société de consommation boulimique. Les associations ont donc dû sensibiliser, informer et manier le contentieux pour que cette loi, proclamant que la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces végétales et animales sont d'intérêt général, soit appliquée.

Dresser un bilan général de 30 ans d'application d'une loi n'est pas chose facile compte tenu de la diversité du niveau des connaissances et de l'inégalé importance des mesures mises en oeuvre.

S'intéresser aux espèces est une première manière de faire. Il s'agit de voir, en toute bonne foi, si la protection (et l'on retiendra sous ce terme, l'ensemble des mesures mises en oeuvre pour maintenir ou restaurer un patrimoine naturel) a été ou n'a pas été efficace pour tel ou tel élément de la faune ou de la flore sauvages. Peuvent alors être considérés, en bonne santé (au grand dam de certains parfois), par exemple le grand cormoran, le goéland argenté, la grue cendrée, le bouquetin, le chamois, le chevreuil, le sanglier, le renard, ..., même si dans certains cas, des zones d'abondance côtoient des zones désertées (c'est le cas du chamois ou des isards qui ont une bonne densité dans certaines réserves de chasse et zones centrales de parcs nationaux mais sont rares, par suite de la pression cynégétique, dans des territoires voisins dont les habitats sont pourtant similaires). Pour eux, la protection a donc été efficace. De même, certaines espèces de rapaces ont vu leur effectif remonter, notamment à la faveur de plans de restauration (gypaète barbu, vautour faune, etc.).

Par contre, l'aster des Pyrénées, la bellevalia de Rome, la bruyère de Saint-Daboec, la tulipe oeil-de-soleil, l'azuré de la sanguisorbe, le fadet des laîches, la mélitée, l'esturgeon, la cistude, l'ourarde canepetière, le macareux moine, l'ours brun... sont en mauvaise posture. Le grand hamster est sans doute le mammifère le plus menacé de métropole et pourrait disparaître à une échéance de 5 à 10 ans.

L'on pourrait être tenté de prendre en compte certaines espèces « phare » (loup, aigle de Bonelli...) comme représentatives de l'état de l'ensemble de la faune sauvage. Cette approche n'est cependant pas satisfaisante, car le rôle bio indicateur de ces espèces ne fait pas consensus et tous les groupes taxonomiques ne sont pas représentés. De plus, certaines espèces (vison d'Europe, saumon atlantique, etc.) font l'objet de plans de sauvegarde aux résultats décevants compte tenu des agressions subies par les milieux. Cette approche est toutefois intéressante en ce qu'elle permet de mieux cerner les difficultés qu'il faut dépasser pour assurer le maintien et la restauration d'un patrimoine sauvage. La question de l'arrivée du loup et des conditions de sa réinstallation, les efforts faits depuis plus de vingt ans pour essayer de maintenir une population viable d'ours brun dans les Pyrénées, la valse-hésitation sur le statut de certains petits carnivores dépassent largement l'approche scientifique et relèvent plus de la conception étriquée que notre société se fait de la « nature sauvage ».

Les espaces protégés offrent une autre possibilité de bilan. D'un point de vue chiffré, les 30 ans de la loi de 1976 peuvent se traduire par exemple par 158 réserves naturelles d'une superficie terrestre totale d'environ 462 700 ha et de 608 arrêtés de protection de biotope (300 000 ha), couvrant environ 2% du territoire national. Ces chiffres doivent toutefois être relativisés. Tout d'abord, parce qu'il est impossible d'obtenir des chiffres consolidés des surfaces protégées réglementairement (bien souvent, l'on observe une superposition des mesures de protection). Ensuite, il n'est pas certain que les périmètres retenus et les moyens de gestion permettent, dans tous les cas, une protection efficace et pérenne des espèces et des écosystèmes concernés (le parc national des Pyrénées et ses réserves naturelles n'ont pas empêché le déclin de l'ours). Enfin, à côté de ces îlots

de nature protégée, la dégradation sur de vastes espaces des éléments constitutifs de la diversité biologique s'est poursuivie, voire intensifiée. Ainsi, les habitats côtiers, les estuaires, les zones humides, les landes et fourrés, ainsi que les rivières et les fleuves ont subi de nombreuses destructions irréversibles. À titre d'exemple, les dunes littorales ont perdu depuis le début du siècle 50 % de leur surface sur les côtes atlantiques et 75 % sur les côtes méditerranéennes. De même, 50 % des zones humides métropolitaines ont disparu. Malgré de nombreuses mesures, la France s'est révélée incapable d'assurer une préservation satisfaisante de ces milieux. Cette situation s'explique notamment par la prééminence accordée aux structures d'aménagement, les ambiguïtés liées à la décentralisation, les contradictions des politiques fiscales et financières, ainsi que par la baisse croissante des efforts de recherche et d'enseignement dans des disciplines telles que l'écologie ou la systématique.

L'on pourrait aussi s'intéresser aux études d'impacts. Réalisées à la demande et sous le contrôle de multiples acteurs, leur nombre est impossible à déterminer. Quant aux suites qui leur ont été données, elles sont trop hétérogènes pour tenter une hiérarchisation. De qualité extrêmement variable (même après 30 ans de pratiques), les études induisent des mesures compensatoires plus ou moins heureuses, depuis une simple « revégétalisation » jusqu'à des déplacements de populations de végétaux protégés ou la création de passage à faune. Dans son rapport sur les zones humides (1994), le préfet BERNARD constatait que quelle qu'ait été la qualité de nombreuses études d'impact montrant l'importance des effets négatifs de divers travaux d'aménagement, il n'en avait été que très rarement tenu compte (cela signifie que les commissaires enquêteurs n'en avaient cure ou que les préfets étaient indifférents aux conclusions des rapports d'enquête). C'est un problème de fond. Tant qu'il sera plus gratifiant en terme de carrière ou de revenus pour les personnels de certains « corps » de l'État de détruire plutôt que d'accompagner la vie dans toute sa diversité, tant qu'une certaine culture scientifique y fera défaut, tant que la réparation sera plus intéressante financièrement parlant que la prévention, les politiques de protection de la nature resteront un aimable discours.

Les exemples abondent, l'un ancien, l'autre récent. En 1978, le directeur du parc national des Pyrénées demandait au directeur régional de l'Office National des Forêts de ne pas réaliser certaines pistes forestières particulièrement préjudiciables à l'ours brun. L'ONF répondit qu'il était hors de question de surseoir aux projets, ceux-ci étant au contraire bénéfiques à l'espèce ! Faut-il alors s'étonner que l'on ait dû ensuite se lancer dans de coûteux plans de restauration de cette espèce ? Il ne servait pas à grand chose au Parlement d'affirmer (article 1) « l'intérêt général » de la préservation du patrimoine naturel et le fait que « les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences » si l'État et ses établissements publics n'en tenaient aucun compte. Comment demander aux citoyens et aux entreprises de respecter des principes que le prescripteur bafouait ?

Récemment encore, en 2005, une direction régionale de l'Agriculture et de la Forêt a pu proposer à la commission régionale et de la forêt concernée que soient « subventionnées au titre de la biodiversité » les essences suivantes prises parmi huit de la même catégorie : épicéa de Sitka, sapin de Bornmüller, robinier faux - acacia et tulipier de Virginie. L'on se croirait revenu au XIX^e lorsqu'il était à la mode d'« enrichir » à tout prix le territoire par l'acclimatation d'essences exotiques.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Des indicateurs du type évolution du nombre total d'espèces présentes et menacées ou des surfaces d'habitats naturels remarquables permettraient de faire un bilan plus satisfaisant. Pour cela, moyens et données manquent.

En définitive, on peut faire un seul constat : la loi de 1976 a montré son intérêt pour les espèces et milieux menacés directement (par destruction, prélèvements excessifs ...) mais aussi la difficulté de préserver des espèces souffrant de la dégradation insidieuse de leurs habitats, de la concurrence d'espèces invasives ou de destructions liées à l'intensification de certaines pratiques (agriculture, foresterie, tourisme motorisé, ...). Elle a introduit le concept de patrimoine naturel et a inspiré l'adoption des nombreux autres textes qui l'ont suivie. Mais au fur et à mesure qu'ils étaient adoptés, ont surgi de nouveaux obstacles, comme le refus obstiné de la France d'une révision de la politique agricole commune, la promotion de nouvelles pratiques agricoles intensives (agrocarburants, cultures de plantes génétiquement modifiées), les multiples tentatives, parfois couronnées de succès, d'amoindrir les lois « montagne » et « littoral ».

Ce bilan en demi-teinte ne remet pas en cause la loi de 1976, qui demeure une excellente loi. Certes, il y manquait les aspects restauration de milieux et de populations végétales ou animales que l'on trouvera dans la directive « Habitats ». Mais elle n'a été qu'incomplètement appliquée, faute de volonté politique durable. Avant de proposer un nouveau texte (une des tares du système législatif français est d'accumuler les lois plutôt que d'appliquer l'existant) mieux vaudrait améliorer l'application des textes en vigueur.

D'un point de vue général, lorsque l'on constate que les gouvernements successifs depuis la création d'un ministère de l'environnement (1971) ne lui ont jamais dévolu un budget égal à 1 % du budget de l'État (la pléthore du discours est en général corrélée à la parcimonie des moyens accordés) et l'ont tenu, à de très rares exceptions près, comme un ministère de second rang (les arbitrages interministériels sont à cet égard significatifs), on ne peut s'étonner qu'il faille ensuite lancer de multiples plans (1990), programmes d'actions (1996-1997) et une stratégie nationale (2004), etc. pour enrayer une érosion de la diversité biologique qui se poursuit malgré les discours, non par fatalité mais par négligence et aveuglement.

On peut également s'interroger sur le refus obstiné de créer un « corps » de l'environnement qui valoriserait les connaissances accumulées par les filières qui ont été créées et ont fonctionné plus par initiatives « privées » qu'officielles et rassemblerait des compétences existantes mais dispersées. Il faut sans doute voir dans cet état de fait la conséquence du poids des « corps » déjà en place qui bien que formés pour d'autres tâches prétendent être en mesure de « gérer » ce qu'on appelle communément la « nature » et voient d'un mauvais œil l'émergence d'un « corps » perçu comme concurrent.

LE JUGE DE TRIBUNAL ADMINISTRATIF ET LES ÉTUDES D'IMPACT

PATRICK MINDU

Président du Tribunal administratif de Paris

Élément essentiel de la procédure administrative qui précède la délivrance d'une autorisation ou l'approbation d'une opération ayant des incidences significatives sur l'environnement, la régularité de l'étude d'impact au regard des exigences législatives et réglementaires fait l'objet de la part du juge administratif d'un contrôle approfondi. À ce titre, le juge veille à ce que l'étude soit réalisée chaque fois qu'elle est obligatoire et qu'elle soit, tant en la forme que dans son contenu, conforme aux exigences posées par les textes, tout en se gardant de tout formalisme excessif. Le contrôle ainsi exercé, souvent vécu comme une source d'insécurité juridique par les aménageurs, peut conduire à l'annulation, non pas de l'étude elle-même, mais de l'autorisation ou de l'approbation délivrée sur la base du dossier dont elle constituait une composante majeure mais aussi, préalablement à une telle annulation par le juge de fond, à une suspension par le juge des référés de l'exécution de la décision administrative validant une opération d'aménagement entrant dans le champ d'application de la procédure d'étude d'impact. En définitive, le juge s'attache à sanctionner toute étude d'impact dont il apparaît qu'elle n'a pas correctement pris en compte les préoccupations d'environnement qui s'attachent à une opération d'aménagement ou à des travaux dès lors qu'en pareille hypothèse ni le public, ni l'administration n'ont été informés de manière satisfaisante des enjeux environnementaux du projet en cause.

Pour le juge administratif, la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature est avant tout synonyme d'études d'impact. De cet instrument nouveau de protection de l'environnement introduit dans notre droit, un auteur autorisé écrivait, à la veille de l'entrée en vigueur de la loi : « une étude d'impact sur l'environnement devant précéder désormais les travaux et projets d'aménagement d'une certaine importance, il est certain que le juge administratif français aura une grande responsabilité dans l'échec ou le succès de cette nouvelle procédure ». À l'époque, il est vrai que des doutes étaient souvent émis sur la capacité du juge, suspecté d'une faible réceptivité aux préoccupations environnementales, à s'approprier l'ambition affichée par le législateur. Trente ans plus tard, c'est à des appréciations généralement plus nuancées que donne lieu le bilan jurisprudentiel qui peut être dressé en la matière.

Sans doute, les défenseurs de l'environnement persistent-ils à déplorer sur certains points la timidité d'un juge qui n'aurait pas donné de la loi et de ses décrets d'application la lecture audacieuse qu'ils en auraient volontiers attendue. Mais dans le même temps, ce sont les aménageurs qui perçoivent les études d'impact et le contrôle juridictionnel auquel elles donnent lieu comme un facteur de fragilisation juridique de leurs projets.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Qu'en est-il réellement? L'évaluation de l'action du juge par le juge lui-même est évidemment un exercice dont l'objectivité pourra paraître sujette à caution. Cependant, il est quelques observations auxquelles on peut se risquer après quelques trente ans de jurisprudence et sans prétendre sans doute à quelque originalité que ce soit dans un domaine où prévaut le sentiment que tout ou presque a déjà été dit. Ces observations peuvent être regroupées autour de trois thèmes :

- quels sont les modes de contrôle que le juge a mis en œuvre afin de sanctionner l'obligation de réaliser une étude d'impact?
- comment a-t-il contribué à la délimitation de l'étendue de cette obligation?
- comment en a-t-il contrôlé le contenu?

A – Les sanctions de l'obligation de réaliser une étude d'impact.

La procédure d'étude d'impact a généré un contentieux non négligeable et a été, et est encore, quoique dans une moindre mesure sans doute, la source d'une certaine insécurité juridique. Les adversaires de projets pénalisants pour l'environnement et plus spécialement les associations, conscients de la difficulté d'obtenir du juge qu'il censure de tels projets sur le fond, ont immédiatement compris quel était le parti qu'ils pouvaient tirer de cette nouvelle procédure à l'encadrement juridique complexe, comme dix ans plus tard de la procédure d'enquête publique BOUCHARDEAU. Et la jurisprudence est en effet venue confirmer que, pour l'essentiel, c'est à raison d'une insuffisance du contenu de l'étude d'impact, c'est à dire d'un «simple» vice de procédure, que le juge a été conduit depuis trente ans à censurer certains projets portant atteinte à l'environnement.

Ce sont pour l'essentiel des modes classiques de contrôle que le juge administratif a mis en œuvre pour sanctionner la méconnaissance de l'obligation d'élaborer une étude d'impact.

En tant qu'élément d'une procédure administrative qui précède la délivrance d'une autorisation de réaliser des travaux ou des aménagements ayant des incidences significatives sur l'environnement, la régularité de l'étude d'impact au regard des exigences législatives et réglementaires peut d'abord être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir à l'occasion d'un recours dirigé contre une telle autorisation. L'illégalité de l'étude emporte alors l'annulation de la décision administrative subséquente. De ce premier point de vue, le contrôle exercé par le juge n'a donc été marqué par aucune originalité particulière.

Il en est allé différemment quand le juge a été saisi d'une demande de sursis à exécution. On sait que la loi du 10 juillet 1976, en son article 2, a instauré, à côté du sursis à exécution de droit commun (et maintenant du référé suspension) qui ne pouvait être ordonné que si la décision attaquée était illégale et si son exécution immédiate pouvait engendrer un préjudice difficilement réparable, une nouvelle forme de sursis à exécution dit automatique. Saisi d'une demande tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision d'autorisation ou d'approbation de travaux entrant dans le champ d'application de la procédure d'étude d'impact, le juge est, en vertu de ce texte, tenu de faire droit à une telle demande dès lors que ladite décision n'a pas été précédée d'une telle étude sans aucune considération tenant au préjudice que pourrait faire naître l'exécution de la décision incriminée.

Cette disposition a donné lieu à un certain nombre d'applications positives durant les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi avant d'être d'un usage plus rare lorsque les amé-

nageurs et l'administration elle-même ont été mieux informés quant au champ d'application de la procédure d'impact.

Mais surtout, le juge a eu une interprétation extensive de ce pouvoir nouveau qui lui était confié en assimilant à une absence d'étude d'impact, une insuffisance notoire de l'étude d'impact (CE. Sect. 29/07/1983. Commune de Roquevaire) donnant ainsi un plein effet à l'article 2 de la loi. Ce qui n'empêchera d'ailleurs pas certains commentateurs de regretter ultérieurement que le juge n'ait pas fait plus fréquemment appel à cette jurisprudence qui, sans être à proprement parler audacieuse, ouvrira des perspectives nouvelles mais devait aussi nourrir des espoirs qui furent déçus. Mais répondre à ces attentes aurait supposé d'aller probablement au-delà de ce que le législateur lui-même avait souhaité.

C'est enfin l'engagement de la responsabilité de l'État qui peut être envisagé lorsqu'une autorisation ou une approbation entrant dans le champ d'application de l'étude d'impact ou de la notice d'impact a été délivrée par l'autorité administrative alors que faisait défaut une telle étude ou une telle notice. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'État dans une affaire Coutras en 1989 à propos de la délivrance d'une autorisation de création d'une micro centrale hydroélectrique qui n'avait pas donné lieu à la confection pourtant nécessaire d'une notice d'impact et qui avait préalablement été annulée pour ce motif. Tout en procédant, de manière ici aussi très classique à un partage de responsabilité entre le pétitionnaire qui avait présenté une dossier de demande incomplet et l'administration à laquelle il pouvait être fait grief, de ne pas avoir exercé son rôle de contrôle de la procédure avant la délivrance de l'autorisation légitime.

B – Le contrôle de l'étendue de l'obligation.

Pendant de longues années, la procédure de l'étude d'impact a alimenté un contentieux directement né des interrogations qu'avait fait naître le décret du 12/10/1977 en tant qu'il délimitait le champ d'application de cette procédure. La complexité particulière de ce décret et de ses annexes sur ce point était en elle-même porteuse de nombreuses incertitudes qui ont rendu nécessaire un effort de clarification de la part du juge afin que les différents acteurs concernés retrouvent une certaine visibilité juridique dans ce qui ressemble à un labyrinthe réglementaire.

Ce qui frappe en effet durant les premières années d'application de la loi et de ses décrets d'application, c'est le nombre de décisions rendues par le Conseil d'État afin de préciser le champ d'application de la procédure d'étude d'impact. Et il aura fallu que le juge, passant successivement d'une obligation de principe de l'étude d'impact aux dispenses d'une telle étude elles-mêmes assorties de dérogation, se livre aux interprétations nécessaires pour préciser quelles sont les opérations, qui, au titre de l'une des trois annexes au décret du 12 octobre 1977, échappent par nature, à raison de seuils techniques ou encore à raison de leur coût, à l'obligation de recourir à une telle étude. À cet égard, c'est sans doute le contrôle du respect de la règle dite des 6 millions de francs, puis de 12 millions à partir de 1993, qui aura le plus fortement retenu l'attention. Le juge a été ici soucieux d'éviter tout à la fois une fraude à la loi par les aménageurs tentés de fractionner un projet afin de passer sous le seuil des 6 millions de francs exonérant une opération d'étude d'impact et la globalisation d'opérations distinctes mais conduites simultanément qui aurait eu pour effet de soumettre celles-ci, d'un montant supérieur par hypothèse à 6 millions de francs, à étude d'impact.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

L'arrêt du Conseil d'État du 16 janvier 1987, Gif-sur-Yvette, illustre cette ligne jurisprudentielle qui prend en compte le caractère dissociable ou non, distinct ou non, d'opérations qui peuvent présenter un caractère complémentaire. Quelle que soit l'appréciation que l'on peut porter sur cette jurisprudence qui a pour effet de réduire le champ de l'étude d'impact, elle aura eu au moins le mérite de fixer l'état du droit sur ce point et de lever très largement les incertitudes auxquelles pouvaient se heurter les maîtres d'ouvrage.

C'est donc aujourd'hui une meilleure sécurité juridique dont disposent sur ces différents aspects les aménageurs mais aussi l'administration en charge du contrôle de la régularité des demandes d'autorisation d'aménagements ou d'ouvrages dont elle est saisie. Du reste, la consultation du recueil de jurisprudence du Conseil d'État est à cet égard très instructive puisque les décisions publiées ou mentionnées sont, et depuis de nombreuses années déjà, presque exclusivement consacrées au contrôle exercé par le juge sur le contenu des études d'impact.

Et c'est bien sûr cet aspect de son contrôle que peut être véritablement mesuré le rôle joué par le juge en la matière et la place qu'il a entendu confier à la procédure de l'étude d'impact dans l'arsenal des outils juridiques de protection de l'environnement.

C – Le contrôle du contenu de l'obligation.

Je me garderai bien évidemment de rentrer dans une analyse détaillée de la jurisprudence, faute de temps d'abord et parce qu'ensuite celle-ci a été fréquemment opérée par de nombreux commentateurs. Je me bornerai à dégager ici quelques lignes directrices de cette jurisprudence, au demeurant bien connue de tous ceux qui suivent attentivement ce contentieux.

Quel a été le degré d'exigence du juge saisi d'une contestation sur le contenu d'une étude d'impact, quelle a été l'intensité de son contrôle, quel est le jugement qui peut être porté sur l'effectivité de ce contrôle ? Telles sont les quelques questions auxquelles il convient d'essayer de répondre rapidement.

Le juge administratif de l'excès de pouvoir s'est employé à mettre en place un contrôle des études d'impact qui peut être qualifié d'équilibré, contrairement à ce que pensait pouvoir déclarer cet auteur qui écrivait dans le Monde en 1982 que « le Conseil d'État donne systématiquement tort à ceux qui se plaignent de l'insuffisance des études d'impact ».

Il est vrai que ce jugement sévère faisait suite à la validation par le Conseil d'État de la déclaration d'utilité publique des lignes à haute tension de Flamanville dont le tribunal administratif de Caen avait quelques mois plus tôt ordonné le sursis à exécution à raison de l'insuffisance de l'étude d'impact. (CE 9/7/1982. Ministre de l'industrie c/ Comité régional d'information et de lutte anti-nucléaire de Basse-Normandie et autres). Cette décision, éclairée par les conclusions du commissaire du gouvernement, fut malgré tout très instructive quant à la méthode de contrôle mise en place par le Conseil d'État et quant à son niveau d'exigence. Rapprochée de quelques autres arrêts contemporains, elle va permettre de dégager rapidement une véritable doctrine de la haute juridiction en la matière.

Celle-ci repose sur l'idée que l'insuffisance de l'étude d'impact, élément de la procédure administrative d'instruction d'un projet, emporte l'irrégularité de la décision qui autorise ou approuve ce

projet mais que cette insuffisance doit être appréciée sans formalisme excessif ou, si l'on préfère, avec un certain pragmatisme.

À ce titre, le juge contrôle que l'étude d'impact répond aux exigences du décret du 12/10/1976 en examinant tour à tour l'état initial du site et de son environnement, les effets du projet sur le milieu environnemental, les raisons du choix de ce projet, les mesures compensatoires destinées à corriger les impacts de l'opération ainsi que leur coût, et depuis 1993, l'existence d'un volet méthodologique et d'un résumé non technique, en vérifiant que chacun de ces chapitres est traité avec sérieux. En bref, tant le public que l'autorité administrative doivent y trouver les informations propres à les éclairer, fut-ce brièvement parfois, mais de manière complète sur les enjeux environnementaux d'un projet. Les lacunes, erreurs ou imprécisions d'une étude d'impact seront de nature à vicier la procédure, pour autant cependant qu'elles auront par leur gravité, compromis cette information. En d'autres termes, seuls les vices substantiels de l'étude d'impact sont retenus par le juge dont le contrôle s'apparente à celui d'une insuffisance manifeste du contenu de l'étude.

Le pragmatisme du juge le conduit ainsi fréquemment à écarter l'argumentation de certains requérants jugée excessivement formaliste : deux ou trois illustrations de cette attitude peuvent ici être rapidement évoquées.

Ainsi, le juge n'accorde-t-il à la présentation de l'étude d'impact en cinq chapitres distincts qu'une importante relative. Dès lors que la présentation retenue n'a pas pour effet d'altérer la compréhension du document, il n'y pas matière à débat. (En ce sens CE 09/07/82 précité). Dans le même ordre d'idées, l'estimation sommaire des mesures compensatoires, dont l'absence est sanctionnée sauf si le coût est dérisoire au regard du coût du projet, peut sans affecter la validité de l'étude, apparaître ailleurs que dans le chapitre approprié. La circonstance enfin que la présence de quelques batraciens n'ait pas été prise en compte dans une étude d'impact versée à l'appui d'un dossier d'expropriation pour la réalisation d'une route n'a pas été regardée comme une lacune substantielle. Mais surtout le juge procède avec constance à la réaffirmation du principe de proportionnalité énoncé par l'article 2 alinéa 1^{er} du décret du 12/10/77. Aux termes de ce texte, le contenu de l'étude doit « être en relation » avec l'importance des travaux et leurs incidences prévisibles sur l'environnement. De sorte que les exigences affirmées par le juge seront moindres pour des projets de modeste importance que pour des opérations plus lourdes et agressives pour l'environnement.

L'apport de la jurisprudence a ainsi permis progressivement de fixer et de stabiliser l'état du droit positif et si pour autant cette évolution vers une sécurité juridique renforcée n'a pas eu pour effet de freiner la contestation par les requérants de l'insuffisance des études d'impact, il est de fait que les annulations prononcées de ce chef sont aujourd'hui en nombre moins important que par le passé. À cela deux explications d'ailleurs complémentaires. L'une résolument constructive qui repose sur l'idée que finalement, le juge aura œuvré positivement en la matière et aura contribué à la prise de conscience par les aménageurs de la nécessaire prise en compte des préoccupations d'environnement par leurs projets et par là même à l'amélioration de ces derniers. L'autre, un peu moins optimiste, qui s'appuie sur la conviction que les maîtres d'ouvrage ont, au fil du temps, bien intégré les exigences jurisprudentielles et sont désormais passé maîtres dans l'art d'élaborer des études d'impact en apparence irréprochables. Et cette maîtrise méthodologique progressivement acquise par les aménageurs ou leurs bureaux d'études, dans la confection des études d'impact est souvent telle, notamment lorsque sont en cause des projets d'importance, que le contrôle du juge s'en trouve

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

paradoxalement rendu plus aléatoire faute notamment pour celui-ci de disposer des compétences lui permettant d'apprécier la pertinence, la fiabilité scientifique des études contestée devant lui. Le juge est, en effet, a priori dépourvu des capacités d'expertise requises pour pouvoir mettre en lumière certaines insuffisances techniques ou scientifiques du document soumis à son contrôle. D'où le risque, dans une certaine mesure, de voir ce contrôle juridictionnel s'exercer de manière quelque peu illusoire sur un document que les maîtres d'ouvrage sont fréquemment tentés d'utiliser comme un moyen de légitimation a posteriori de leur projet. C'est ici sans doute que, quelle que soit la détermination du juge, son contrôle touche à ses limites.

L'ÉLU

JEAN - PIERRE GIRAN

Député du Var

«... En France, on a pour le Parlement un respect mesuré. Si je dis qu'au Parlement, la morale de l'environnement avait pénétré, que les débats parlementaires sur l'environnement reflètent une sorte de purgation des passions, on pensera peut-être : « Allons donc ! Sénateurs et Députés traitaient sur le mode mineur un sujet mineur ». Et pourtant, il y avait dans les Assemblées une sorte de consensus pour porter au moins ce sujet à une certaine altitude, comme si l'on avait donné à l'environnement le droit d'asile. Je ne dis pas qu'en relisant les débats du Parlement sur l'environnement, on se sentirait obligés d'en faire un supplément aux Deux sources de la morale (...), mais on y constate tout de même qu'une sorte d'exigence de dignité réunissait alors, au-delà des polémiques vulgaires, les orateurs de toutes tendances. »

Robert Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

Les parcs nationaux sont en quelque sorte nos espaces naturels les plus exceptionnels et ils justifient donc une protection particulière. Auteur d'un rapport sur les parcs nationaux, j'ai pu observer que, si le label était unanimement recherché, si la protection des paysages et de la biodiversité était particulièrement bien comprise, les élus locaux comme les habitants de ces territoires ressentaient une grande frustration. Ils vivaient mal en effet, ce qu'ils ressentaient comme une expropriation réglementaire alors que, de génération en génération, ils avaient protégé ces territoires. Ils comprenaient mal comment certains espaces pouvaient faire l'objet d'une protection très forte alors que les territoires contigus ne faisaient l'objet d'aucune contrainte. Aussi la recherche d'une alliance entre nature et culture d'une part, comme celle d'une meilleure solidarité écologique entre l'espace protégé et les territoires alentours d'autre part, doit désormais être recherchée. C'est ce que nous avons voulu dans la nouvelle loi sur les parcs nationaux.

Dans mon rapport sur les parcs nationaux, j'ai eu l'occasion de visiter de nombreux parcs pour constater que personne n'était vraiment satisfait de la situation existante :

- les élus avaient le sentiment d'être privés d'autorité sur une partie des territoires de leur circonscription ;
- les associations de défense de la nature estimaient que la loi était mal appliquée.

Il était donc naturel de leur poser la question « faut-il donc supprimer les parcs nationaux ? » Leur réponse était : « sûrement pas mais il faudrait amender la loi ». Peut-être chacun jouait-il son rôle ? Concernant la position des associations demandant plus de protection pour les parcs nationaux, nous retiendrons que les parcs, même localisés, appartiennent à la nation, c'est-à-dire à tous, mais ce sentiment n'est pas forcément accepté localement. Les parcs nationaux ont une mission d'exemplarité pour les autres territoires favorables à la protection de la nature. Cela justifie que l'on soit favorable à la défense de l'application de la loi.

Concernant la position des élus, j'ai décelé la demande d'une plus grande participation et d'une reconnaissance : ils estiment finalement que si les parcs nationaux sont exemplaires, c'est qu'ils ont accompli leur mission. Dans bien des cas, les parcs sont considérés comme le produit d'une expropriation réglementaire, même si le parc national n'est propriétaire d'aucun espace.

Ces deux critiques ont empêché certains parcs nationaux d'exister ou de prospérer.

Pour proposer une nouvelle loi sur les parcs nationaux, j'ai essayé de concilier deux logiques :

- la logique initiale des parcs nationaux, très théorique voire utopiste ;
 - la logique des parcs naturels régionaux plus mobile et citoyenne et largement inspirée par les élus.
- Ceci a permis de dégager quatre conciliations :
- **un équilibre entre le national et le local**, qui permet d'accepter que l'État définitisse une réglementation, si l'on a le sentiment d'être respecté localement ; il faut donc dire oui à la garantie (au label) de l'État et de la nation, avec une démocratie de fonctionnement, plutôt qu'une décentralisation ;
 - **conciliation entre protection forte et développement durable**, en combattant l'idée d'avoir « un joyau dans une poubelle » ; la défense de l'environnement doit être une continuité et il faut une progressivité écologique entre la périphérie du parc et la zone cœur ;
 - **complémentarité entre la réglementation et le contrat**, à l'instar de la charte des parcs naturels régionaux, qui s'est révélée très utile dans le domaine des contentieux, parce qu'elle a favorisé la concertation ;
 - **respecter la relation nature-culture**. Lors d'une discussion en Guyane, des représentants locaux ont fait remarquer que peu leur importait la représentation des élus dans la direction du parc, si les autorités coutumières étaient représentées ; cela prouve la nécessité d'intégrer la réalité culturelle et de promouvoir un respect réciproque avec le guide de haute montagne, le berger, pour ne pas dire le sorcier.

L'intérêt des parcs nationaux est de long terme et dépasse les missions des responsables de court terme. Il faut instaurer une collaboration entre élus, scientifiques, gardiens, population. Par ailleurs, la dernière loi sur les parcs nationaux a renforcé le rôle du conseil scientifique.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

LE JOURNALISTE
CLAUDE-MARIE VADROT
Grand reporter

«... La presse s'est saisie du problème de l'environnement comme d'un problème de civilisation, et non comme un sujet à sensation, si bien que certaines émissions de la télévision ou de la radio, certaines campagnes de presse ont laissé une trace profonde dans l'esprit public.

Je me suis parfois surpris à comparer les dialogues avec la presse dans le salon des amiraux, et certaines discussions de travail avec des responsables administratifs. C'est chez les journalistes, que l'on dit volontiers indifférents, destructeurs, superficiels, que je trouvais la compétence, la compréhension, et même l'ardeur ».

Robert Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

Au début des années 70, il était aussi peu valorisant pour un journaliste que pour un fonctionnaire de l'État de se préoccuper de protection de la nature. Et prétendre écrire sur l'environnement, c'est-à-dire sur les causes de la raréfaction d'un certain nombre d'espèces et d'écosystèmes, c'était prendre le risque d'être traité de « gauchiste ». Je considère que, dans ce contexte, le vote de la loi de 1976 sur la protection de la nature relève du miracle. Il est devenu plus facile d'évoquer la protection de la nature dans la presse, jusqu'à ce que ce thème arrive en tête des « sujets environnementaux » abordés par les journaux, nationaux ou régionaux.

Il semble que la tendance soit en train de s'inverser : le langage peu nuancé des protecteurs, un certain vieillissement de leurs cadres, le fait que les Français habitent majoritairement en ville, tend à dévaloriser la protection de la nature, les animaux sauvages devenant plus un spectacle de films ou de télé qu'une préoccupation.

J'ai eu le privilège d'accompagner, en tant que jeune journaliste, Robert POUJADE à la conférence de Stockholm en 1972. Puisque nous parlons de lui, nous devons nous rappeler qu'il a été le premier ministre de l'environnement, mais aussi le premier ministre de l'environnement remercié pour avoir déplu aux industriels pollueurs. Il n'a pas été le dernier.

Je le trouve très indulgent avec les journalistes, car nous n'étions pas très nombreux à cette époque à nous imposer dans les médias. Si je n'avais été « Grand reporter » spécialisé dans la couverture des grands événements à l'étranger, je ne suis pas certain que j'aurais pu écrire sur les questions de protection de la nature.

Je travaillais, comme jeune journaliste aux questions internationales, dans un grand quotidien du matin, dans les années 1970, et j'ai proposé à mon rédacteur en chef de présenter, une fois par semaine, une rubrique sur les problèmes d'environnement ; sa réponse a été d'accord, mais il n'est pas question de signer cette rubrique sur les petits oiseaux de ton nom : il te faut un pseudo !

Depuis, il n'est pas déshonorant de partir en Tchétchénie ou en Palestine et de signer en même temps des articles sur la protection de l'environnement, mais il nous a fallu du temps : il y a peu dans mon hebdomadaire précédent, le Journal du Dimanche, quand je proposais un article sur un problème international, tout le monde m'écoutait, mais dès que la proposition concernait la protection de la nature il y avait toujours un sourire des participant à la réunions, trente ans après la loi de 1976 !

Je ne sais s'il arrive à Robert POUJADE de consulter le Verbatim des débats de l'Assemblée nationale, mais je le fais chaque fois qu'il s'agit de protection de la nature. Nous y lisons des choses surprenantes «sur le retour du loup dans le Mercantour ou celui de l'ours ou des vipères (lâchées d'hélicoptère!) dans les Pyrénées». Tout cela pour vous dire que certains parlementaires sont mal informés ou de mauvaise foi, ce qui ne simplifie pas le travail des journalistes. D'autant plus que je penche pour la mauvaise foi, pour la volonté de flatter le chasseur.

J'ai l'impression que le vote de la loi de 1976 à l'unanimité, moins une voix a été un véritable miracle. Je suis persuadé, au vu du Verbatim des débats parlementaires à propos du dernier budget de l'environnement, que cette loi ne serait pas votée aujourd'hui. Après le vote de la loi, au fur et à mesure que les rubriques «nature et environnement» se sont installées dans les médias, la tendance du pouvoir a été de traiter les journalistes de «gauchistes», tout simplement parce qu'ils mettaient en cause ceux qui faisaient disparaître des espaces et des espèces. De même nous n'avons pu, pendant longtemps, aborder les questions de la chasse, par rapport à la bonne application de la loi, tout simplement parce que nos directeurs, nos propriétaires de journaux pratiquaient cette activité sociale, très prisée dans ce milieu. Il a fallu attendre 1998, lorsque les chasseurs ont commis une erreur de communication énorme en manifestant devant ce ministère et surtout en conspuant odieusement la ministre de l'environnement. À partir de ce moment là, nous avons pu évoquer les atteintes que pouvaient occasionner certains chasseurs à la protection de la nature.

Pour nos écrits nous nous sommes constamment appuyés sur la loi de 1976 et ses textes d'application, mais nous avons constaté que certaines dispositions devenaient très techniques : comment voulez-vous que j'explique à mes lecteurs la taille des escargots de Bourgogne que nous devons protéger ? Certaines sont manifestement rédigées pour des naturalistes, mais il est impossible de les vulgariser pour le grand public. Quand je suis devant des étudiants de Paris VIII et que je prononce le mot «loutre» et que, seulement une quinzaine sur quarante, savent ce que c'est, je me pose à la fois des questions sur la loi et sur l'éducation qu'ils ont pu recevoir.

Il est devenu plus facile d'évoquer la protection de la nature dans la presse. Au point que ce sujet, d'après les enquêtes faites, depuis 1998, par notre association «les Journalistes pour la nature et l'écologie» est devenu dominant, en tête des thèmes abordés par les journaux, nationaux ou régionaux, parce que la nature est devenue un sujet consensuel, qui ne fâche pas. Dans le même temps, nous devons constater le décalage de la demande des lecteurs, qui attendent plus d'informations sur les pollutions. La nature n'arrive plus qu'en 6^{ème} position. La «nature» est devenu un sujet consensuel, mais c'est un thème qui commence à s'user.

Ma conclusion est peut-être qu'après avoir bien servi les espaces et les espèces, la loi de 1976 est maintenant usée. Pour autant, je ne suis pas certain qu'il faille la réécrire, car devant l'état actuel de l'opinion et de la représentation nationale, le résultat serait pire. Ceci reste une opinion de journaliste.

Clôture de la Table ronde

GUILLAUME SAINTENY

*Directeur des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale
Ministère de l'Écologie et du Développement durable*

Chacun aura compris que la richesse des présentations de cette table ronde les rend difficiles à synthétiser. En écoutant les différents intervenants, je me posais deux questions « la loi du 10 juillet 1976 est-elle une bonne loi ? » et si elle l'est « qu'est ce qui fait qu'elle est une bonne loi ? ». Je voudrais donc contribuer à l'évaluation de cette loi en essayant de dégager ce qui fait qu'une loi est bonne. Il me semble qu'une « bonne loi » devrait réunir les critères suivants :

- **être courte**. La loi de 1976 avec ses 43 articles est un bon exemple au regard des lois actuelles qui peuvent atteindre la centaine d'articles ;
- **être simple et assez lisible**. Cela est le cas ;
- **moderne sur le plan conceptuel**. Elle déclare la protection de la nature d'intérêt général, crée le régime de l'agrément des associations... ;
- **introduire des concepts et des outils**. De ce point de vue elle est très dense, notamment avec l'introduction des études d'impact et celui du triptyque éviter, atténuer, compenser ;
- **ne pas faire table rase de l'existant**. Elle reprend largement ce qui existait en le généralisant et en modernisant les lois antérieures ; elle a été complétée, depuis, par d'autres lois et règlements et l'on peut dire qu'elle a été à l'origine d'un foisonnement législatif ;
- **tenir compte des jurisprudences antérieures**. Elle pose clairement le principe du bilan coût / avantages ;
- **être appliquée**. C'est bien le cas au regard du nombre de réalisations qui lui sont imputables ;
- **faire école**. Les décrets d'application ont été pris, la directive européenne de 1985 a repris la notion d'étude d'impact, le Conseil Constitutionnel l'a validée, la loi Barnier l'a complétée et plus récemment elle a inspiré la Charte de l'environnement intégrée à la Constitution ;

– être enrichie par le débat parlementaire. Plusieurs exemples en témoignent, comme le rétablissement de la chasse photographique, l'introduction dans la loi et non dans les décrets d'application, du concept d'étude d'impact et de leur publicité ; des interventions parlementaires ont également mis en garde contre le «zonage» (coupure ville - nature, économie d'espace naturel, emprises de l'urbanisation sur la nature), de façon très visionnaire.

La loi de 1976 semble donc bien être une bonne loi. Il importe toutefois de signaler ce qui lui manquait :

- le concept de biodiversité qui n'est apparu qu'ultérieurement ;
- l'impact du changement climatique qui n'était pas perçu à l'époque ;
- la protection du milieu marin ;
- les aspects économiques liés à la protection de la nature.

Cette loi n'a pas empêché les évolutions ultérieures. Nous pouvons le démontrer en ce qui concerne le milieu marin et littoral : la circulaire «Chirac» d'août 1976, les directives «d'ORNANO» de 1979, la loi littoral de 1986, la gestion intégrée des zones côtières actuellement, la création récente de la réserve naturelle des TAAF, la loi sur les parcs marins de 2006, le lancement de Natura 2000 en mer. Certes, il y a eu un retard pour la protection du milieu marin, mais nous sommes en train de le rattraper.

Concernant les aspects économiques, je voudrais surtout évoquer la problématique de la compensation. Dans toute la démarche de protection de la nature et des études d'impact, nous avons beaucoup mis l'accent sur l'évitements et l'atténuation des atteintes à la protection de la nature et peu sur la compensation. Nous travaillons actuellement à la définition de principes et d'indicateurs d'équivalences, à partir des exemples américains notamment.

La loi de 1976 est muette sur les aspects fiscaux. Il y a dix ans nous avions une dichotomie complète entre la façon dont était traitée, sur le plan fiscal, la nature par rapport à la culture. En moins de dix ans nous sommes parvenus à une quasi égalité avec ce qui existe pour le patrimoine culturel :

- 1995, possibilité de dation en paiement au profit du Conservatoire du Littoral (extension de ce qui existait pour les objets d'art et de collection) qui est maintenant étendue aux forêts ;
- exonération de taxe pour le foncier non bâti pour les zones Natura 2000 et les zones humides ;
- exonération des 3/4 des droits de mutation à titre gratuit pour les zones Natura 2000, réserves naturelles, sites classés, cœur des parcs nationaux, arrêtés de protection de biotope, espaces naturels remarquables du littoral ;
- déduction des frais d'entretien et de restauration des mêmes espaces des revenus fonciers, voire du revenu global dans certain cas.

En résumé ce qui caractérise une bonne loi, c'est qu'elle soit souple, innovante, appliquée, féconde et évolutive : cela est bien le cas de la loi de 1976.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

DEUXIÈME TABLE RONDE
L'HÉRITAGE DE LA LOI DE 1976 À L'HEURE
DE L'EUROPE ET DES PERSPECTIVES
ENVIRONNEMENTALES GLOBALES DU XXI^{ÈME} SIÈCLE

Les enjeux et les moyens

LUCIEN CHABASON

*Vice-président de la commission des comptes et de l'économie
de l'environnement auprès du Ministère de l'Énergie et du Développement durable*

Les perspectives de la politique de protection de la nature doivent être mises en relation avec le nouveau contexte écologique, juridique, politique et économique. Le contexte écologique, c'est la nécessité de surveiller et de mesurer de façon précise la dynamique de la biodiversité dans son ensemble par un système de surveillance approprié et doté des moyens nécessaires, de promouvoir les programmes de recherche appropriés. Du point de vue juridique, la mise en conformité avec les objectifs et prescriptions des conventions multilatérales, des processus internationaux (Sommet de la Terre, Stratégie paneuropéenne) et des directives européennes dominera l'agenda avec un accent particulier sur l'Outre-mer et le milieu marin. Du point de vue sociopolitique, l'accent doit être mis sur la nécessité de promouvoir la coopération entre professionnels de la protection de la biodiversité et le monde rural sous toutes ses formes et de sortir des batailles improductives qui ont trop souvent marqué ces questions depuis 30 ans. Enfin du point de vue économique, nous devrons accomplir des progrès substantiels dans l'évaluation des services rendus par les écosystèmes et la mise en œuvre d'instruments économiques susceptibles de favoriser la gestion durable de la biodiversité en tenant en compte à la fois les externalités positives et négatives.

Au cours de cette table ronde nous devons traiter de la loi de 1976 à l'heure de l'Europe et des perspectives environnementales globales du XXI^{eme} siècle. Je m'attacherai, en guise d'introduction, à présenter le quadruple contexte écologique, politique, juridique et économique, où chacun des thèmes présente des enjeux véritablement nouveaux :

1. Défi écologique.

Quand nous lisons le dernier ouvrage de Robert BARBAULT ou le dernier rapport de l'IFEN, nous voyons les brillants succès de la politique de la nature depuis trente ans, en particulier pour la protection des espèces et la revitalisation des populations d'espèces remarquables (rapaces, grands mammifères, loutre...).

Mais en même temps, si nous regardons un certain nombre d'indicateurs de la « nature ordinaire » publiés par l'Union Mondiale pour la Nature (UICN) ou en France, qu'il s'agisse des batraciens, des papillons, des fleurs, nous voyons des populations en chute libre. Évidemment nous n'avons jamais vu (pas beaucoup tout au moins) la direction de la Protection de la Nature de ce ministère se mobiliser pour la couleuvre de Montpellier. Sans que cela ait forcément un rapport, celle-ci a été obligée de sélectionner et de faire des choix, aussi bien en matière d'espèces que d'espaces.

Si nous regardons les indicateurs de morcellement du territoire, nous sommes impressionnés par ce qui s'est passé depuis trente ans : le bilan est extrêmement contrasté. Pour faire face à ces dynamiques régressives, il paraît indispensable que soit construit un système de surveillance dans notre pays, mais aussi capable d'aller au-delà de notre patrimoine naturel.

De ce point de vue, l'inventaire des Zones Nationales d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique [ZNIEFF], non prévu par la loi de 1976, a été une très grande création (et je voudrais rendre hommage à Olivier PIRON, alors chef du service des parcs et réserves à la direction de la Protection de la Nature, qui l'a beaucoup soutenu) et a été consolidé par la loi de 1995. Cet inventaire, mené dans des conditions juridiquement problématiques, a été véritablement pris en considération après sa reconnaissance, inattendue, par les juges. Cela a contribué à créer une très grande méfiance dans les campagnes sur la démarche politique de protection de la nature. Aujourd'hui, nous devons le dépasser et mettre en place un système de surveillance permettant de suivre la dynamique des espèces. C'est ce qui vient de se passer en Suisse, où, sans être un modèle en matière de protection de la nature, la décision a été prise de suivre systématiquement un certain nombre d'indicateurs.

2. Défi juridique.

Je serai très prudent, mais il me semble que le droit a besoin de s'occuper d'objets, de concepts qu'il est capable de définir (espèces, espaces, procédures, règles, sanctions...). Quand nous parlons de biodiversité, nous évoquons des processus dynamiques, notamment dans l'approche écosystémique. Est-ce que le droit de la protection de la nature est à l'aise pour traiter ce genre de processus ?

Un exemple, concernant cette problématique, est apparu dans le milieu marin : celui de la protection des herbiers de posidonie, qui constituent un écosystème essentiel de nos rivages

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

méditerranéens. Le parc de Port-Cros, premier parc national marin en Europe, a mis en évidence l'importance de cet écosystème, dans les années 1980. La posidonie (*Posidonia oceanica*) se retrouve en herbiers importants pour la reproduction des poissons, mais aussi la tenue des plages : il s'agit bien d'un système complexe, qui a été notamment attaqué par la pollution et par les travaux en mer. Ce problème a été abordé en plaçant la posidonie dans les espèces protégées : c'était la seule forme juridiquement possible. Mais ce que nous voulions, c'était la protection des herbiers, sortes de prairie marine, qui peuplent les fonds peu profonds de cette région.

Le droit nous donne une certaine approche, qui est un peu réductrice par rapport à des processus plus complexes et plus globaux. De même, il ne faut pas prendre la proie pour l'ombre : nous savons protéger une espèce, mais je ne suis pas sûr que nous soyons capables, par le droit, de gérer un processus.

Quelques exemples néanmoins permettent de dépasser certains blocages : la notion de réserve de biosphère, dont l'assise juridique est quand même peu étayée, peut se révéler assez efficace. Ainsi, j'ai pu constater que pour la réserve de biosphère du Mont Ventoux, des élus ont renoncé à des équipements, simplement parce qu'ils se trouvaient dans cette réserve, bien qu'elle reste une notion peu définie en droit.

Est-ce que le droit peut s'adapter aux défis de l'approche écosystémique, qui est l'étape à venir de la biodiversité ?

3. Défi socio-politique.

Le professeur LEBRETON a dit que la protection de la nature est devenue ambitieuse, une fois qu'elle est sortie de son confinement (ZNIEFF, directive « Oiseaux », directive « Habitats »). Avec l'extension des protections, nous n'aurions pas imaginé qu'il serait possible de créer autant de parcs naturels régionaux, reconnus ensuite par une forme juridique contenue par la loi de 1993 : à un point tel que certains élus ont estimé avoir été trompés, par le fait que l'on leur avait fait créer un tel parc et qu'ensuite celui-ci était devenu un cadre juridique solide.

La résistance à la protection de la nature, qui a cumulé avec le rejet par les campagnes de la directive « Habitats » et la création du lobby des organisations agricoles, forestières et cynégétiques, a montré à la fois les limites et le succès de la loi de 1976. Petit à petit, nous sortons de ces combats de tranchées et nous voyons poindre des signes d'apaisement concernant la chasse et Natura 2000. Mais il y aura d'autres difficultés soulevées par la question de la biodiversité : la fragmentation du territoire, les pesticides, les loisirs motorisés dans la nature (ce problème est très difficile à traiter et l'objet d'une grande violence). D'autres questions, que nous ne percevons pas encore, apparaîtront.

La protection de la biodiversité doit se construire avec tous les acteurs du monde rural, qui ne sont pas seulement des agriculteurs, des forestiers ou des propriétaires ruraux.

4. Défi économique.

Ces questions sont abordées, notamment par la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, et figurent sur l'agenda international, sous la forme « services rendus par les écosystèmes ». Ceci peut apparaître comme du jargon, mais recouvre une réalité : les prairies

humides d'altitude, jouent un rôle contre la rapidité des inondations en aval et ces services ne sont pas rémunérés. De même, si l'on avait conservé les prairies naturelles et le bocage du plateau du Pays de Caux, peut-être ne connaîtrions-nous pas les inondations annuelles et régulières en Haute-Normandie.

Il existe des services rendus par les écosystèmes, très difficiles à évaluer, mais indispensables. Jusqu'à présent, la question n'est qu'esquissée et il va falloir créer un véritable pont, entre l'expertise économique et la direction de la Nature et des Paysages de ce ministère, pour pousser la compréhension de ces problèmes, en sachant bien que la politique de protection de la nature ne peut être en aucun cas mise à la remorque des enjeux économiques.

Il n'y a pas de raison pour ne pas traiter cette approche économique, même s'il existe certaines espèces ou espaces qui ne rendent apparemment aucun service.

Pour terminer ce panorama, nous devons noter que le contexte international s'est complètement transformé depuis 1976, du fait de la politique européenne, des conventions de Berne et de Bonn, du rôle de l'Europe. Pendant longtemps, la France a été en retard : nous avons été l'un des derniers pays à ratifier la convention de Berne. Aujourd'hui la France est dans une position normale par rapport à ses obligations : elle s'est mise à niveau par rapport à la directive « Habitats ».

Nous devons bien intégrer, sans créer de nouveaux retards, cette dimension internationale, développer les protections dans l'ensemble des espaces marins soumis à notre juridiction et enfin, répondre aux attentes de la Francophonie.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Point de vue du secrétaire exécutif de la Convention sur la Biodiversité

AHMED DJOGHLAF

Secrétaire exécutif de la convention sur la Diversité Biologique - MONTRÉAL

La Loi de 1976 a été le texte fondateur du droit français de l'environnement. Elle aura permis de préparer l'adoption en 2005 de la Charte de l'environnement adossée à la Constitution française en ayant fait de la protection de la nature et de l'environnement une question d'intérêt général. Elle a permis d'élèver la question de l'environnement à l'échelle universelle. Le principe d'étude d'impact cité dans l'article 2 de cette loi a marqué les consciences à l'échelle européenne et internationale puisque dix ans plus tard, cette norme a été consacrée dans une directive communautaire et seize ans après, dans la Déclaration de Rio de Janeiro, par le Sommet de la Terre. C'est une loi citoyenne. Elle dispose qu'il «est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit» et a établi les fondations de la démarche du développement durable consacré au plan universel. Ainsi, la loi de 1976 a fait œuvre utile tant au niveau national, que régional et international. La Convention sur la Diversité Biologique signée lors du sommet de Rio de Janeiro traduit cette ambition de protéger la vie en conservant la biodiversité, en assurant une utilisation durable des ressources et un partage équitable des bénéfices qui en découlent. Les capacités des écosystèmes à répondre aux exigences des générations futures sont sérieusement compromises voire même de manière irréversible : 50 à 70 % de la diversité biologique se trouve dans les forêts tropicales, qui régressent chaque année. En adoptant l'objectif 2010 «réduire de manière significative la perte de biodiversité à l'échelle mondiale» pour «L'année internationale de la biodiversité», la France, carrefour et réservoir de biodiversité a un rôle important à jouer dans ce combat pour la protection de la vie.

C'est pour moi un immense privilège et un plaisir tout particulier de participer à cette journée marquant la célébration du 30ème anniversaire de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Je tenais donc à remercier le ministère de l'Écologie et du Développement durable pour cet insigne honneur. Je tenais également à dire tout le plaisir que j'éprouve d'intervenir dans le cadre de cette table ronde sur les perspectives environnementales globales du XXI^{ème} siècle présidée par mon ami et ancien collègue du Programme des Nations Unies pour l'environnement, M. Lucien CHABASON à qui je dois rendre un hommage marqué pour sa contribution significative à la protection de la diversité biologique de la mer Méditerranée durant son mandat de Secrétaire exécutif de la convention de Barcelone, cette convention phare du PNUE qui vient, elle aussi, de fêter récemment son trentième anniversaire.

La célébration de tout événement important dans la vie d'une nation est un moment propice pour évaluer le chemin parcouru et, surtout, tracer les jalons de celui qui reste à entreprendre. Promulguée cinq ans après la création du ministère français de l'environnement, la loi de 1976 sur la protection de la nature aura été, au bout du compte, un texte fondateur du droit français de l'environnement. Elle aura permis et préparé l'adoption, l'année dernière, de la Charte de l'environnement inscrite désormais dans la Constitution française. Elle aura permis, donc, d'élever la question de l'environnement au rang des principes universels des droits de l'homme dont elle est désormais une composante incontournable.

Adoptée à l'unanimité quatre ans après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, la loi sur la protection de la nature aura été l'instrument novateur de la mise en œuvre au niveau national des dispositions essentielles de la déclaration et du programme d'action de Stockholm.

En introduisant, pour la première fois, dans le corpus juridique français la notion d'étude d'impact de l'environnement, la loi de 1976 a contraint les pouvoirs publics à prendre en compte l'environnement dans les décisions d'aménagement. Dix ans plus tard, cette norme a été consacrée dans une directive communautaire l'élevant ainsi en norme européenne imposable à tous les États membres. Seize ans plus tard, à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, le principe d'étude d'impact a été élevé par la Déclaration de Rio de Janeiro en norme universelle.

Cette loi a fait de la protection de l'environnement une question d'intérêt général. En effet, l'article premier dispose que « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent, sont d'intérêt général* ». Tout en conférant, pour la première fois, à l'environnement le statut d'intérêt général, l'article premier de la loi de 1976 a fait de sa protection une affaire de tous et un devoir de chaque citoyen. Elle est donc une loi citoyenne. L'article premier dispose qu'il « *est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit* ». Une telle exigence est imposée tant aux acteurs publics que privés. À maints égards, la loi de 1976 a établi les fondations de la démarche du développement durable qui devait être préconisée onze ans après par le rapport de la commission Brundtland et consacrée au plan universel seize ans plus tard par le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro. Ainsi donc, la loi de 1976 a fait œuvre utile tant au niveau national, que régional, qu'international.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

En effet, la loi de 1976 a fait de la protection de la nature une question d'intérêt général. Seize années plus tard, à Rio de Janeiro, la communauté internationale, en ouvrant à signature la convention sur la Diversité Biologique, a reconnu que la protection de la biodiversité est une préoccupation commune de l'humanité. Cette convention, unique dans les annales des conventions environnementales multilatérales, a pour ambition de protéger la vie sur terre à travers ses trois objectifs, à savoir la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des bénéfices découlant de son exploitation.

Cependant, treize années après son entrée en vigueur, la biodiversité de notre planète continue à disparaître à un rythme inégalé. L'évaluation des écosystèmes du millénaire, effectuée par 1395 experts de 95 pays, a démontré que les pressions exercées du fait des activités humaines sur les fonctions naturelles de la planète ont atteint un tel degré que les capacités des écosystèmes à répondre aux besoins des générations futures sont désormais sérieusement, et peut-être irréversiblement, compromises. Les empreintes écologiques de l'humanité dépasseraient aujourd'hui de 20% les capacités biologiques de la planète. Les changements anthropiques sur les fonctions naturelles de notre planète n'ont jamais été, depuis l'apparition de l'homme sur terre, aussi destructeurs que durant le demi-siècle écoulé, entraînant ainsi une extinction inégalée de la biodiversité sur terre. Au cours du siècle écoulé, le taux d'extinction des espèces aurait été multiplié par 1000. Chaque heure, 3 espèces, fruit d'une évolution plusieurs fois millénaires disparaissent à jamais. Entre 50 et 70 % de la diversité biologique se trouvent dans les forêts tropicales. Une parcelle de 8 km² de forêt humide recèle jusqu'à 1500 espèces de plantes à fleurs, 750 espèces d'arbres, 150 espèces de papillons, 125 espèces de mammifères, 400 espèces d'oiseaux, 100 espèces de reptiles et 60 espèces d'amphibiens. Cependant, 13 millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année, soit une superficie équivalente à celle de la Grèce. Chaque minute, 20 hectares de forêts disparaissent dans le monde. C'est pour répondre à ce défi que lors du Sommet mondial du développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en septembre 2002, les 110 chefs d'États et de gouvernements qui ont pris part à cet événement ont adopté l'objectif de 2010 visant la réduction significative du rythme actuel de perte de biodiversité à l'échelle mondiale, régionale et nationale à titre de contribution en vue de l'atténuation de la pauvreté et au profit de toutes les formes de vie sur Terre. Cet objectif a été réitéré par les 154 chefs d'État ou de gouvernements qui ont pris part au sommet du «Millénaire+5» portant sur l'examen des Objectifs du millénaire qui s'est tenu à New York en septembre 2005. Les chefs d'État des 25 pays de l'Union européenne se sont engagés, quant à eux, à arrêter la perte de la biodiversité en 2010.

Il me plaît de constater que la France, située au carrefour de quatre des cinq régions biogéographiques européennes, et donc l'un des principaux réservoirs de biodiversité de la Communauté européenne, a décidé d'intégrer l'objectif de 2010 dans sa stratégie de la biodiversité adoptée l'année dernière. La réalisation de l'objectif 2010 est d'une importance stratégique indéniable.

C'est pour cela que la présente session de l'Assemblée générale des Nations Unies se trouve saisie d'une proposition visant à proclamer l'année 2010 «Année internationale de la biodiversité». Pour le succès d'une telle initiative, l'engagement de la France est essentiel. Je me réjouis particulièrement du partenariat stratégique qui se dessine entre les autorités françaises et le secrétariat de la Convention afin de faire de 2010 une année phare dans le combat pour la protection de la vie sur terre au bénéfice des générations présentes et futures.

Point de vue de la Commission européenne

LADISLAV MIKO

Directeur de la Protection de l'Environnement Naturel – DG Environnement

The 1976 Law pioneered, in France, a policy framework on Nature protection. Already in 1972, French Minister Robert Poujade, proposed, in a memorandum to the Commission, a common action on environment protection at European level. The input of the French government was certainly of great importance in the context of the process that would later converge on the legislative framework we use today in the EU - the Birds and the Habitats Directives.

30 years later what have we achieved and what challenges will we face?

The Commission adopted on 22 May this year – International Biodiversity Day – Communication on Halting the Loss of Biodiversity by 2010 – and Beyond. The Communication is a firm and unambiguous political commitment from the Commission to prioritise biodiversity and it is a recognition that existing efforts need to be stepped up.

It reminds us of the commitment made by EU Heads of State and Government in 2001 – to halt the loss of biodiversity in by 2010 and to restore natural systems; and of the commitment made by some 130 world leaders in 2002 to significantly reduce the rate of biodiversity loss worldwide by 2010 but it also calls for a debate on a longer-term vision for biodiversity and the EU as a frame for policy.

If in the short period of the past 30 years, so much has been achieved regarding a European framework on Nature protection, there is now the need to look well beyond even 2010 towards a longer-term vision which should recognise our interdependence with nature and the need for a new balance between development and conservation of natural world.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

I am very pleased to have the opportunity to participate in this event to commemorate the 30 years of the French Law of 10 July 1976 on Nature protection and share with all of you the Commission's views on the future of biodiversity protection.

To illustrate this remark, let me quote in particular some innovative approaches foreseen by this French law, such as impact studies (environment impact assessments), or species protection measures, which are part of the EU provisions.

30 years later what have we achieved and what challenges will we face?

Firstly, I would like to acknowledge the national Strategy on Sustainable Development (2003-2008), adopted in France in June 2003 and which has recently been updated.

If my sources are correct, yesterday (13 November) in his address on this issue to the ministerial council, Prime Minister Dominique de Villepin presented various measures in coherence with the EU Communication on Biodiversity.

As most of you will be well aware, the Commission adopted on 22 May this year – International Biodiversity Day-the «Communication on Halting the Loss of Biodiversity by 2010 – and Beyond». This Communication is a firm and unambiguous political commitment from the Commission to prioritise biodiversity and it recognises that existing efforts need to be stepped up.

The Communication presents a straightforward political message. It reminds us of the commitment made by EU Heads of State and Government in 2001 – to halt the loss of biodiversity by 2010 and to restore natural systems ; and of the commitment made by some 130 world leaders in 2002 to significantly reduce the rate of biodiversity loss worldwide by 2010.

Indeed, a central message of the Communication is that biodiversity – at the level of ecosystems, species and genes – underpins the supply of ecosystem services, and that we are dependent on these ecosystem services for our prosperity and wellbeing. In other words, nature is working for us.

The Communication then goes on to report on what we have done so far in the EU, and sets out in clear terms what yet needs to be fulfilled. It highlights four key policy areas for action : biodiversity in the EU ; the EU and global biodiversity ; biodiversity and climate change ; and the knowledge base. It specifies ten priority objectives in relation to these policy areas, and four key supporting measures, as well as provisions for monitoring, evaluation and review. Attached to the Communication is an Action Plan to 2010 and beyond – which presents specific targets and actions in relation to each objective and supporting measure. The Action Plan specifies for each action what should be done at Community level, and what should be done within the Member States.

Nature conservation and more globally biodiversity are our common goal. To achieve it, we need to make the most valuable use of synergies, at local, regional, national and EU level, on the basis of clear and action – oriented requirements. In this respect, the Action Plan represents a new approach to EU biodiversity policy, as it specifies the role of every party in relation to each action, and provides a plan of priority actions towards time bound targets. It is important to keep in mind that success will depend on dialogue and partnership between the Commission and Member States and here we count on you to contribute to common implementation.

The first particular threat to EU biodiversity, the impact of climate change, calls for effective action on greenhouse gas emissions, and we are all aware of that and are working intensively together on the matter. But on the second particular threat, that of ill considered land use and development, Member States have a particular responsibility to reconcile land use and development needs with conservation of biodiversity and maintenance of ecosystem services, including preventing urban sprawl. Key actions where we encourage Member States to make efforts are : effective treatment of biodiversity in SEA and EIA assessments, ensuring that community funds for regional and development benefit and do not damage biodiversity and building partnerships between planners, developers and biodiversity interests.

The Communication and Action plan are currently being discussed in the Council and the European Parliament, as well as the Committee of Regions and the European Economic and Social Committee. Several Council formations have been involved, including the Competitiveness, Fisheries and Agriculture Councils, and obviously the Environment Council is dealing with this issue in greater detail. The Communication has been broadly welcomed by Member States and environmental groups, and hopefully, a consensus will soon form the basis for our common work on the implementation of the Action Plan.

Allow me to focus on a number of actions that are of most relevance to the future of biodiversity conservation :

- the first priority objective in the Communication is to safeguard the EU's most important habitats and species. This objective relates, *inter alia*, to the establishment of the EU's network of protected areas – Natura 2000 – to enhancing the connectivity and resilience of this network, and to the conservation of priority species. The Natura 2000 network covers some 18% of the land territories of the 15 older Member States and is now being extended to the new Member States and to the marine environment. Although the concept of the Natura 2000 network of protected areas goes back to the adoption of the « Habitats directive » in 1992, the approach taken through this instrument is today essentially a very modern approach of sustainable development. Natura 2000 is a flexible instrument which recognises that most of Europe's landscapes and ecosystems have been shaped by man, and require continuous management if their landscape and biodiversity values are to be maintained.

A range of opportunities exist under the new budget 2007-2013 for community co-financing to support the management of Natura 2000 sites under the common agricultural policy (notably, Axis 2 of the new Rural Development policy – which includes agri-environment and forestry measures), cohesion policy (notably, the European Regional Development Fund and European Social Fund) and the new financial instrument for the environment, Life+, still in adoption procedure ;

- the second objective in the Communication is to conserve and restore biodiversity and ecosystem services in the wider EU countryside – by which is meant the wider landscape outside the Natura 2000 network ;
- the third objective is similar – to conserve and restore biodiversity and ecosystem services in the wider EU marine environment – by which is meant the marine environment outside the (eventual) Natura 2000 network. Here, EU policies for agriculture, forests and fisheries come into play. EU agricultural policy is increasingly moving away from support to agricultural

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

production, towards support to farmers for providing a range of economic, social and environmental services. The Biodiversity Communication's Action Plan highlights opportunities not only under rural development policy – such as support to high-nature-value farming and forestry through agri-environment and forestry schemes - but also under the so-called first pillar through cross compliance. Some 140 billion will be dispersed under the Rural Development Regulation between 2007 and 2013 and it probably represents the greatest opportunity for co-financing of living, working landscapes in the EU. The Communication also highlights the advent of the new EU Forest Action Plan, which presents opportunities for protected area managers to advance ecologically sustainable forest management. EU fisheries policy is increasingly focused on adjusting fisheries capacity to stocks, and on protecting non-target species and marine habitats. The Biodiversity Communication's Action Plan specifies actions to sustain a diverse, living marine environment under the Common Fisheries Policy, including support for environmental actions under the European Fisheries Fund ;

- the fourth objective in the Communication is to reinforce compatibility of regional and territorial development with biodiversity in the EU Targets under this objective focus on the use of structural funds, and on spatial planning within Member States – the latter, an issue for which the Commission has no specific competence. The Action Plan highlights, for example, the opportunity presented under the European Regional Development Fund and European Social Fund to support biodiversity actions. It also highlights the need to ensure that projects funded by the Commission do not damage biodiversity. Protected area managers have a key role to play in both respects – in particular in working with their national authorities to identify suitable projects, and in convincing our colleagues in the Directorate General for Regional Development that these projects have demonstrable benefits for growth and jobs – a sine qua non for funding. The Action Plan also highlights the need for actors within Member States to strengthen ecological coherence and functioning through spatial planning. Objective 10 relates to biodiversity and climate change. Of particular interest here will be the actions relating to helping biodiversity adapt to climate change. Clearly, as temperature and water regimes shift, so biodiversity and ecosystem services will be affected, and so living and working conditions in Europe's landscape will change. The Commission proposes to develop a comprehensive programme of priority actions to support biodiversity adaptation to climate change by 2008.

As regards the four supporting measures, these are: financing; better decision-making; partnerships; and public education, awareness and participation. The Action Plan presents actions in relation to each of these.

In conclusion, the Biodiversity Communication sets the frame for EU policy in relation to protected areas and landscapes in the EU up to 2013. A mid-term review will take place at the end of 2008 which will help inform the anticipated review of the EU budget and, more particularly, of the Common Agricultural Policy. Further reviews will take place at the end of 2010, and 2013, both of which will feed in to the post-2013 policy development and budgeting process.

Ladies and Gentlemen, I would like to make a final remark.

The Biodiversity Communication calls for a debate on a longer-term vision for biodiversity and the EU as a frame for policy. "Halting the loss of biodiversity and putting it on the road to recovery" it says, 'are important milestones. However, there is a need to look beyond 2010 towards a longer-term vision [which] should recognise our interdependence with nature and the need for a new balance between development and the conservation of the natural world". Commissioner Dimas has gone so far as to suggest that this will be a vital and indeed vitalising part of the debate on the future of Europe. It is a debate to which I would imagine participants at this event have much to offer.

Thank you very much for your attention – and I wish you every success with the reflexion you are conducting on nature protection. Prime Minister de Villepin recalled yesterday that environment protection is at the heart of European values, and it represents a factor of cohesion to achieve a common ideal.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Point de vue d'un expert de la biodiversité

ROBERT BARBAULT

Département écologie et gestion de la biodiversité. Muséum National d'Histoire Naturelle

Trente ans de politique de la nature mettent à notre disposition un réseau diversifié d'espaces protégés et un système national d'informations sur la nature et les paysages qu'il nous appartient d'utiliser au mieux. Avec la montée en puissance du concept de biodiversité, le développement et la diffusion des connaissances en écologie et dans les sciences de la conservation des espèces et des milieux, nous disposons d'un réseau d'équipes et de compétences susceptibles d'associer chercheurs, gestionnaires, amateurs et citoyens et de les mobiliser. Celui-ci révèlera alors sa triple dimension potentielle, dans un contexte européen et international qui s'y prête, de grand instrument de recherche finalisée, de lieu privilégié d'éducation et de formation au développement durable et de dispositif de conservation du patrimoine naturel et culturel. C'est la politique préconisée dans la Stratégie de Séville (UNESCO, 1996) par le Programme international sur l'Homme et la Biosphère (MAB) pour son réseau mondial de réserves de biosphère. C'est aussi celle que conduisent le MEDD et le MAE avec notre réseau national de dix réserves de biosphère, qu'ils soutiennent ensemble. D'autres acteurs souhaitent s'engager dans cette voie. Le chemin est donc largement ouvert : espérons que les moyens suivront.

De ce bilan de trente ans de protection de la nature, je retiendrai d'abord en tant qu'écologue que, tout au long de cette période, les associations ont joué un rôle aussi essentiel que la loi elle-même, tant du point de vue scientifique, que du point de vue du dispositif de protection. Cela a abouti à la mise en place d'un dispositif important d'espaces protégés, dont nous pouvons

espérer qu'il deviendra un véritable réseau, avec une organisation permettant d'en tirer le meilleur.

Notons que pendant cette période de déploiement, de nombreux scientifiques (botanistes, zoologues, systématiciens, écologues, bref, naturalistes) luttaient pour leur survie. Une lutte qui a permis de faire émerger, par sélection, et avec quelques dégâts et un certain retard par rapport à d'autres pays, des équipes pointues dans les sciences de la conservation au sens large. Nous sommes donc heureusement maintenant dans une phase de remontée, quoique des retards aient été pris dans l'instauration d'une dynamique de transfert des connaissances : les associations ont permis d'y remédier dans une certaine mesure, mais un déficit d'échanges, notamment avec les gestionnaires des territoire doit être rattrapé, pour construire de véritables partenariats.

Les espaces protégés ont trop été vécus jusqu'à présent comme de simples aires de protection de la nature ; ils doivent être conçus maintenant, certes comme un grand instrument de protection de la nature, mais aussi de formation, d'éducation, d'utilisation pour une recherche finalisée sur la conservation et l'écodéveloppement.

Pour le monde scientifique cette vision est radicalement nouvelle : il ne s'agit pas seulement de rapprocher le monde de la recherche des gestionnaires. Ce sont quatre familles d'acteurs des territoires qu'il faut mobiliser ensemble : chercheurs, gestionnaires, collectivités territoriales (un écologue ne sait pas facilement définir cette espèce, mais elle est essentielle) et enfin le monde des amateurs et des associations. Il s'agit d'une révolution épistémologique et comportementale qui reste à parachever. Cet enjeu est très stimulant pour la recherche, y compris fondamentale. Pour avancer, il faut définir et faire partager des objectifs communs. Nous pouvons nous montrer critiques par rapport aux moyens disponibles, mais il existe quand même un cadre général, défini par les stratégies nationales pour le développement durable et la biodiversité, mais aussi les directives européennes (citons le réseau Natura 2000). Le cadre existe, il reste à croiser les objectifs de la Stratégie française de la Biodiversité et celle des espaces protégés, en nous ouvrant sur l'espace européen et international.

Le programme « l'homme et la biosphère » de l'UNESCO a amorcé cette évolution. On peut y voir les premiers pas faits dans la mise en œuvre du développement durable.

Il s'agit maintenant d'accompagner ce réseau de réserves de biosphère, en regrettant la faute de goût que véhicule le mot « réserve » pour des territoires qui ne sont pas en totalité des réserves. Ces « parcelles » de biosphère sont des projets de territoires élaborés autour d'objectifs partagés par l'ensemble des acteurs, des gens qui les occupent. Il y a des zones de protection intégrale (style parc national ancienne formule) et des zones « tampon », où l'on concilie la protection de la nature avec les besoins des gens qui y vivent et y exercent leurs activités et, enfin, des zones périphériques ouvertes... à l'échelle du monde entier. Les réserves de biosphère, par définition, sont illimitées et n'ont pas de statut juridique par elles-mêmes ; celui-ci est apporté, dans chaque pays, par la structure qui les porte (parc national, parc naturel régional ...).

La stratégie de Séville (UNESCO, 1996) rappelle les grands objectifs du Programme international sur l'Homme et la Biosphère (MAB) et je vais les énoncer ici, pour que chacun puisse se les approprier.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Nous devons utiliser les réserves de biosphère :

- pour conserver durablement les patrimoines naturels et culturels (dès le départ diversité naturelle et diversité culturelle ont été considérées comme liées);
- comme lieu d'expérimentation du développement durable. C'est peut-être souvent du « bricolage », mais il s'agit d'une approche pragmatique avec de vrais échanges sociaux entre les gens qui vivent dans le territoire à partager;
- pour la recherche, la surveillance continue et la formation.

Dans cette stratégie, nous retiendrons deux choses essentielles :

- l'éducation et la formation, depuis le stade scolaire : c'est dit et répété ici ou là depuis près de trente ans et nous pouvons nous demander pourquoi cela n'a pas beaucoup progressé. Ce n'est pas uniquement une question de moyens. Dans ces espaces où vivent les gens, au lieu de parler de développement durable à tour de bras, il faudrait faire savoir ce qui se passe concrètement, même si l'on sait qu'il n'y a pas toujours la capacité d'avancer comme on le souhaiterait ;
- la nécessité de dispositifs de référence en matière de dynamique de la biodiversité et de surveillance : des éléments existent; un suivi basé sur un réseau d'indicateurs de dynamique est à développer en créant de nouveaux contacts entre chercheurs et gestionnaires; l'organisation en réseau constitue une force pour évaluer les politiques qui sont mises en œuvre, en prenant l'exemple de ce qui est engagé à propos des changements climatiques.

Le MEDD s'est saisi de cette problématique, mais il faut que d'autres ministères s'y associent (Recherche, Éducation Nationale et Enseignement Supérieur). Nous disposons d'un cadre qui rend optimiste. Les enjeux de progression des connaissances en matière de protection de la nature, de développement de la recherche et de la formation, sont stimulants.

Le défi, qui apparaît derrière tout cela est bien un enjeu de civilisation, plutôt que de simple protection de la nature.

Point de vue d'une ONG : héritage et perspectives

BERNARD CRESSENS
Directeur des programmes WWF France

Cette journée anniversaire de la loi de 1976 donne l'occasion de dresser les perspectives globales du XXI^e siècle face aux défis de la protection de la nature, non seulement « espèces et milieux » mais aussi face aux changements globaux de ce siècle :
– la démographie et la nécessité de mieux gérer les services rendus par les écosystèmes;
– le changement climatique et ses effets sur la capacité biologique de la planète et notre indispensable changement de société;
– le problème de la contamination des cycles de vie par les molécules chimiques, qui restent, avec la protection des écosystèmes et le changement climatique, les urgences de la France et de l'Union européenne.

En 1976, je suis arrivé sur le terrain, en Isère, en tant qu'agriculteur : mes préoccupations étaient de nourrir mes moutons pendant la sécheresse et de les protéger toutes les nuits contre des attaques : tout le monde parlait du lynx, jusqu'à ce que soient tués les chiens du voisin et, aujourd'hui on ne manquerait pas de me parler du loup.

Mais durant l'année 1976, deux évènements moins anecdotiques sont à signaler :

– l'indicateur WWF de bio capacité de la planète vivante a baissé;
– l'indice de développement de l'Unesco qui montait en même temps que le PIB des États-Unis, a commencé à baisser, alors que le PIB continuait de croître.

À ce moment-là, en tant qu'élu local, j'assiste à des bagarres sur l'aménagement du territoire, notamment à l'occasion d'opérations de remembrement, qui ont fait exploser notre système

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

sylvo-agro-pastoral. Cela m'a incité à contribuer à la création du premier Conservatoire Avenir, réunissant autour de la même table agriculteurs, pêcheurs, chasseurs et associations. Cela fait donc vingt ans que des gens ont été capables de s'asseoir à la même table, contrairement à ce qui a été dit ce matin. Cela n'a pas été simple (leurs troupes ne les ont pas forcément suivis). Malheureusement, ce qui a été fait dans l'Isère n'a pu être fait au niveau national.

Avec la loi de 1976, chacun est resté dans son pré carré : le ministère de l'Écologie et les associations de protection de la nature. Les chasseurs et les agriculteurs se sont occupés à leur manière de la « nature ordinaire ». Cette situation a subsisté jusqu'à l'affrontement brutal à l'occasion de Natura 2000, qui a dépassé l'entendement. Nous étions sur une revendication de territoire clair et il n'a pas été possible de dépasser les corporatismes. Par manque de respect pour écouter l'autre dans sa différence : nous devons savoir respecter l'autre, parce qu'il a forcément une part de vérité.

1. La loi de 1976, oh combien nécessaire! Mais a-t-elle été efficace?

Depuis son adoption, nous avons perdu beaucoup ou pas assez progressé :

- à l'éducation nationale, les sciences naturelles et les sciences de la vie ne sont pas suffisamment enseignées;
- dans la recherche, les spécialistes de la biologie sont parfois isolés, alors que les biologistes demandent à travailler « ensemble »;
- l'approche sexiste subsiste. À nos tables rondes, il n'y a que des hommes et pour le prochain anniversaire, je suggère la parité;

Les débats actuels à l'Assemblée Nationale nous font honte et je partage l'idée émise ce matin que la loi de 1976 ne serait pas adoptable aujourd'hui.

Il y a encore beaucoup trop de gens dans nos campagnes et dans nos villes, qui ne comprennent pas pourquoi il est nécessaire de protéger des ours, des loups ou des grenouilles. Ce décalage énorme est la conséquence d'un manque de sensibilisation par rapport à ce que sont les écosystèmes. Ce qui émerge c'est soit une sensibilisation émotive sur la protection animale (ne plus manger de viande) soit un pragmatisme utilitaire (pourquoi ne pas faire des chiens et des chats OGM, des poissons carrés pour faciliter leur commercialisation?).

Les Nations Unies reconnaissent que pour lutter contre la pauvreté, ce sont les services rendus par les écosystèmes, qui seront déterminants, sinon les gens auront encore plus faim et mourront encore plus par l'eau polluée.

Les ONG n'ont pas su expliquer : nous avons contribué à protéger la nature contre l'homme moderne, en pensant « espaces de liberté pour la nature » et les hommes ont cru que nous défendions la nature contre eux. Le message est mal passé et nous apparaîsons comme des ayatollahs de l'espace protégé (touche pas à ma plante et à ma fleur !).

La loi de 1976 a-t-elle suffisamment protégé? 60.000 hectares sont absorbés chaque année par l'urbanisation, alors qu'il faut quinze ans pour protéger une telle surface par les mécanismes de protection de la nature. Dans les Bouches-du-Rhône, deux espèces protégées vont disparaître, à cause d'un incinérateur, et la DIREN reconnaît ne rien pouvoir faire. L'application de la loi est affaiblie, si la société civile ne joue pas son rôle : des gens empoisonnés par une usine perdent en justice, alors que les lois sont faites pour être appliquées et nous devons développer les conditions pour qu'elles soient applicables.

En France les associations, sont nombreuses, mais faibles. Alors que la société civile leur fait confiance, elle ne leur fournit pas les moyens d'édifier un contre pouvoir.

Les associations se sont tellement investies, que les bénévoles sont à l'épuisement. Nous allons assister à un changement de génération et nous ne sommes pas sûrs de retrouver les mêmes en qualité, des gens constructifs pour réaliser une construction civique citoyenne et « entendue ». Attendez-vous à avoir demain des conflits durs sur tout (problèmes de société, d'environnement), des mouvements populaires de type « jacquerie ».

2. Signalons trois domaines qui devraient nous interroger :

- **la contamination généralisée.** Nous savions en 1918 aux États-Unis, que l'amiante était dangereuse et nous avons attendu 1970 pour le reconnaître en France;
- **la diminution des pesticides.** Qu'attendons pour investir dans la R&D, pour appliquer la nouvelle réglementation européenne? À quoi servira la protection des espèces et des écosystèmes, si les cycles de vie et les milieux sont pollués? Vivre sur une belle carte postale, avec de beaux paysages empoisonnés?
- **le changement climatique.** Il ne sert à rien de protéger la nature d'aujourd'hui, si nous ne faisons rien dans ce domaine, alors que nous avons des marges de manœuvre considérable : les objectifs de Kyoto (-5%) peuvent être atteints par chacun d'entre nous en un an (chauffage, mode de transport); signalons que les gains possibles sont de 70% dans la gestion du bâti et 30% dans l'agriculture (la PAC va à l'encontre des directives environnementales (« Habitats », « Eau »).

Nous devons avoir un sursaut national et européen, pour éviter que les directives soient contredites par les corporatismes : nous devons travailler « ensemble » en faisant la paix et non pas la guerre avec des « bandes ».

La loi de 1976 ne doit pas être refondue, car nous risquerions de la voir habillée de « développement durable » et de voir disparaître ses fondamentaux.

Pour les trois chantiers urgents (protection des espèces et des écosystèmes, lutte contre les contaminations généralisées, le réchauffement climatique) la France ne pourra pas le faire seule et elle ne représente que 1% de la population mondiale. Cependant, sa valeur d'exemplarité, avec l'Europe, doit se renforcer et ouvrir le chemin sur la réglementation. Les USA ne jouent plus ce rôle. Quel autre groupement de pays pourrait le faire? Nous devons le faire dans la solidarité, dans l'hexagone et les territoires d'outre-mer, que nous avions oubliés : nous attendons une décision de justice concernant une usine de nickel en Nouvelle-Calédonie et regrettons l'octroi d'un permis minier dans une forêt primaire en Guyane, où les Services de l'État (mines et écologie) n'ont pas été capables de s'entendre.

La peur de la pollution et du réchauffement climatique sera peut-être une opportunité pour le changement des comportements, ce qui n'a pas été totalement réussi avec la loi de 1976. Que les gens de l'environnement arrêtent de faire de « l'écologie » : ce monde est très riche en biodiversité (trois personnes égale quatre positions !) mais cela est vraiment handicapant par rapport au business industriel.

Rappelez vous qu'il y a des gens sérieux dans tous les milieux (industrie, économie, ministères) et continuez à soutenir les associations !

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Point de vue d'un acteur économique

LAURENT PIERMONT

PDG de la Société Forestière de la Caisse des Dépôts

La Société Forestière de la Caisse des Dépôts pilote pour le compte de la Caisse des Dépôts, la Mission Biodiversité, mise en place en juillet 2006. Sa vocation est de réfléchir, avec le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, à un mode de financement durable de la démarche de conservation et d'enrayement du processus d'érosion de la biodiversité. En s'inspirant d'expériences étrangères couronnées de succès, cette Mission étudie la possibilité de mettre en place un dispositif fondé sur une obligation de compensation, qui soit adapté au contexte français. La loi de 1976 instaure l'étude d'impact dans le droit français de l'environnement, et introduit l'obligation de compensation comme une mesure à la charge du maître d'ouvrage lorsque les effets négatifs de son projet d'aménagement n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. Cette législation doit aujourd'hui se révéler plus efficace notamment dans le dispositif de compensation. Pour ce faire, elle doit être mise en perspective avec la Directive européenne sur la responsabilité environnementale relative à la prévention et à la réparation des dommages environnementaux, directs ou indirects, causés aux espèces et habitats naturels, ainsi qu'avec la Charte de l'Environnement et la Stratégie Nationale pour la Biodiversité. Dans l'optique de « reconnaître sa valeur au vivant », les pistes de réflexion devraient pouvoir s'orienter sur une voie proche du « mécanisme climat ». C'est-à-dire de conférer des droits aux personnes, (par exemple sous forme de crédit transférable), qui créent de la valeur à l'occasion de financement d'opérations de conservation - renaturation des habitats naturels et de leur fonctionnement écologique.

Notre action se situe probablement, comme l'a dit M. WINTZ, dans le temps de la mise en œuvre, après celui de la revendication, et nous nous y employons activement dans le cadre de la Mission « Biodiversité » de la Caisse des Dépôts.

Le fait que la Caisse des Dépôts ait créé une telle mission constitue déjà un signe. Je vous rappelle que nous avons créé, il y a quelque temps, une Mission « Climat », qui a déjà eu des résultats significatifs, puisque nous avons à notre actif l'économie de plus de 20 Millions de tonnes de CO², ce qui est un véritable résultat.

La Mission « Biodiversité » s'est vue confier une première tâche limitée concernant la « façon dont la Caisse des dépôts pourrait contribuer au financement durable de l'action menée en faveur de la biodiversité ». Vous m'avez demandé de parler de la loi de 1976, qui a introduit l'étude d'impact et le fameux triptyque éviter - réduire - compenser. Bien entendu, le préalable à la compensation consiste à déployer le maximum d'efforts pour éviter et pour réduire. Mais, dès lors que le mot « compensation » est prononcé, il y a création d'un mécanisme de financement.

Nous avons interrogé un certain nombre d'acteurs de la conservation (maîtres d'ouvrages et représentants administratifs), qui nous ont indiqué que la mise en œuvre des actions de compensation soulevait de réelles difficultés, souvent indépendantes de la bonne volonté de l'ensemble des acteurs. Nous avons analysé deux sources de difficultés :

- la faiblesse des équivalences écologiques, sur lesquelles nous buttons forcément, dès que l'on parle de compensation ;
- plus significative est la difficulté de concilier deux logiques. Celle de la compensation liée à l'infrastructure, déterminée par l'infrastructure elle-même et celle de la biodiversité, qui fait appel à la biologie et à l'écologie des écosystèmes ; ce croisement de logique est difficile.

En faisant le tour de ce qui se fait en Europe, aux États-Unis, en Australie, nous avons identifié quelques mécanismes de compensation, suffisamment matures : « mitigation banking, bio diversity offset, bush tender... ». Ces systèmes sont fondés sur l'octroi de crédits négociables à des organismes agréés, sévèrement réglementés, qui mènent des actions planifiées en faveur de la biodiversité.

Pour présenter rapidement un exemple, un conservatoire des marais de la région de San Francisco réalise une action souhaitée par l'administration de l'État de Californie. Sur un marais de 3.000 hectares, le conservatoire sera autorisé à revendre des droits correspondant à son action par tranches variables (1.000, 200 ou 23 ha).

Avant d'examiner les risques et inconvénients potentiels, nous avons constaté que ce dispositif a :

- permis des actions de très grande envergure, menées par des acteurs privés ;
- contribué à professionnaliser les acteurs de l'écologie, de l'avis même des associations rencontrées ;
- produit des résultats quantitatifs indéniables au niveau nord américain, puisqu'ils sont passés, en une dizaine d'années de zéro à 350.000 ha protégés par des acteurs privés, de façon durable, puisque l'engagement n'a pas de limite dans le temps.

Le résultat le plus important est que ce dispositif n'a pas produit d'effets pervers ou peu. Celui auquel nous pensions est le suivant : est-ce que l'existence d'un conservatoire des marais, qui

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

octroie des droits, ne va pas faciliter la création d'infrastructures détruisant d'autres marais? La réponse de nos interlocuteurs américains est que la balle est dans le camp de ceux qui donnent des autorisations et, apparemment, il y a eu peu ou pas de dérives.

Ce système, assez intéressant, ne nous paraît pas transposable, tel quel en France. Mais il nous semble que cela vaudrait la peine de nous en inspirer en créant des opérateurs financiers, dédiés au financement des acteurs de la conservation, sur la base des résultats obtenus, dans un cadre contractuel et sur des bases de volontariat. Ces opérateurs se refinanceraient auprès des personnes soumises à des obligations environnementales.

Nos études, menées en liaison avec l'Institut français de la biodiversité, le MEDD, le Conseil National du Développement Durable, les associations et les conservatoires d'espaces naturels, font apparaître qu'un tel dispositif serait faisable juridiquement et financièrement, mais que son efficacité écologique serait grandement améliorée, si l'on introduisait deux notions :

1. **Celle de crédit cessible octroyé aux personnes**, qui font des actions de conservation de la biodiversité s'inscrivant dans un schéma défini par les pouvoirs publics, à condition d'appartenir à des organismes agréés, agissant de façon additionnelle;
2. **Celle de no net loss (pas de perte nette)**, concept assez puissant de la compensation de l'équivalence écologique, qui permet de fixer un point «origine» (référence zéro), ce qui est le fondement de l'additionnalité.

Cette réflexion, actuellement en cours, s'appuie sur le lancement d'opérations pilotes, permettant de tester le dispositif. L'ensemble est bien sûr mené en concertation étroite avec le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable.

Point de vue d'un spécialiste du droit de l'environnement

JEAN UNTERMAIER

Directeur de l'Institut de droit de l'environnement – Professeur à l'Université Jean Moulin - Lyon 3

Au cours des trente années d'application de la loi de 1976, les instruments de protection de la nature se sont multipliés et la question se pose de savoir si « la boîte à outils » est pleine ou si au contraire, d'autres instruments pourraient s'avérer nécessaires. Cette dernière hypothèse – « Malheureusement ! » diront ceux qui redoutent une inflation juridique – semble la plus plausible dans la mesure où d'une part, certains espaces naturels, à l'instar du milieu marin, requièrent sans doute des mesures spécifiques et où, d'autre part, les institutions existantes sont appelées à se fractionner et à se diversifier avec l'évolution des objectifs et des choix en matière de gouvernance. Ainsi, les exigences de la décentralisation se sont déjà traduites par l'apparition de réserves naturelles régionales. S'agissant des concepts que sous-tendent les politiques de protection, la période écoulée fut riche en idées nouvelles. De la diversité biologique à la notion de réseaux en passant par le développement durable lui-même, les notions inédites se sont succédées à un rythme soutenu. Là encore, il paraît vraisemblable que la conservation produira d'autres innovations. On pense notamment aux implications, en termes de gestion de l'espace et des espèces, de l'idée de naturalité.

Pour commencer, je voudrais dire que la loi de 1976 mérite bien que l'on célèbre son anniversaire. C'est en effet un texte fondamental. Même si elle a été fortement critiquée, lors de sa publication : les acteurs, notamment les associations de protection de la nature, avaient des objectifs à

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

trente ans et il y a forcément des discordances entre ce que l'on pouvait voter en 1976 et ce que l'on pouvait espérer, à moyen et long terme.

Ce texte est fondamental pour toutes les raisons présentées aujourd'hui mais aussi pour d'autres, qui sont à la fois théoriques et pratiques.

Pour consulter cette analyse, nous renvoyons le lecteur à la première partie de cet ouvrage, dans laquelle le professeur UNTERMAIER détaille les principes juridiques de la loi de 1976 et ce qu'il en reste [NDLR].

Je vais donc essayer de faire un exercice de prospective juridique, à partir des instruments qui se sont multipliés au cours de ces trois décennies d'application. La question qui se pose est de savoir si la boîte à outils juridiques est pleine, c'est-à-dire si nous disposons d'un arsenal juridique complet, ou si, au contraire, d'autres instruments s'avèreront nécessaires et verront le jour dans un avenir prévisible.

Tant pis pour ceux qui redoutent une inflation juridique, mais c'est la dernière hypothèse que nous devons retenir : d'autres instruments juridiques vont apparaître dans le cadre de cette loi ou à partir d'autres fondements.

L'une des raisons principales est que plusieurs types d'espaces naturels, appellent des mesures spécifiques. Le cas des zones humides est tout à fait révélateur de cette construction progressive : d'abord considérées comme des espaces à conquérir – le droit s'est alors attaché à les éradiquer ou à les maîtriser pour d'autres vocations – elles sont maintenant protégées. Dans un premier temps ce fut avec le droit commun de l'environnement ; puis le besoin s'est fait sentir d'un droit spécifique. Certes, il n'y a pas de loi « zones humides » mais progressivement, un droit autonome s'est construit.

Parmi les étapes de l'agrégation, on retiendra : la convention de Ramsar de 1971, la suppression des dispositions fiscales encourageant l'assèchement, l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme pour les zones humides littorales, la nomenclature « eau », la loi sur le développement des territoires ruraux, avec une distinction entre les zones humides ordinaires et celles d'intérêt stratégique pour l'approvisionnement en eau, la loi « AZF » enfin, sur les risques industriels, qui a créé des servitudes permettant de préserver les champs d'inondation (espace de liberté des cours d'eau)

J'en profite pour faire remarquer que cette évolution apporte une réponse à la question de L. CHABASON, sur la capacité du droit à traiter un processus : la dynamique fluviale est bien un processus.

Ainsi, assistons-nous au développement d'instruments juridiques, par fractionnement en quelque sorte, pour atteindre certains objectifs. De même des instruments nouveaux répondront à certains choix de gouvernance, tels que la décentralisation, dont les exigences sont apparues dans la loi sur la démocratie et les réserves naturelles régionales, et qui pourraient conduire demain à des réserves communales.

En plus des instruments, des concepts « porteurs de droit » voient le jour : en matière de conservation la période récente a été assez riche avec la diversité biologique, le développement durable, les réseaux écologiques. Ce dernier concept est tout à fait remarquable et correspond assez bien à la problématique de la conservation d'espaces densément humanisés et très artificialisés, dans lesquels nombre d'espèces ont une aire de distribution fragmentée, qu'il est intéressant de relier par des corridors écologiques appropriés.

Le concept de « naturalité », en gestation sur le plan juridique, mérite une attention particulière. On a parlé d'une centaine de définitions pour le concept de « biodiversité ». Celui de « naturalité » est également loin d'être figé et souffre de nombreuses exceptions. Quelles que soient les définitions retenues, la « naturalité » correspond à une double exigence de l'époque contemporaine en matière de conservation :

- d'abord sauvegarder une nature authentique, sauvage ou quelque chose qui s'en approche avec ses processus écologiques essentiels ;
- ensuite, compte tenu de l'impact des activités humaines et de la très forte anthropisation du monde actuel, intervenir pour restaurer les écosystèmes malmenés, extraire (éradiquer) les espèces invasives, supprimer les processus négatifs, rétablir les équilibres ; en résumé, il faut reconstruire la nature sauvage.

Le concept de « naturalité » rend bien compte de cette nécessité contradictoire : préserver et agir. L'univers juridique n'a pas fini son expansion. Beaucoup le regretteront, mais le droit de l'environnement ne peut que se développer. Ce n'est pas du corporatisme, car les juristes procèdent toujours par économie. Un droit laconique leur confère du pouvoir alors qu'a contrario, quand une loi est écrite, tout le monde peut la lire et on fait moins appel aux juristes.

Le droit reste l'expression du perfectionnement de la Société.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Clôture de la Journée anniversaire

JEAN - MARC MICHEL

Directeur de la nature et des paysages

Ministère de l'environnement et du développement durable

Merci pour vos témoignages, le vécu et l'éclairage que vous avez donné sur un texte législatif, vieux de trente ans, et sur les politiques publiques, qu'il a permis de bâtir. Je retiendrai plusieurs idées de vos interventions :

1. Cette loi a été bâtie dans un contexte politique, social, scientifique donné.

La loi de 1976 a fait faire un saut à la prise en compte des données scientifiques, par rapport aux données esthétiques, en matière de conservation du patrimoine naturel. C'est un texte national, mais il intègre ce qui a été fait dans le cadre international, avant le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro. Nous y voyons clairement des influences internationales, qui viennent imposer une rénovation du droit français. Néanmoins cette loi ne dit rien du cadre communautaire. On dit qu'elle anticipe sur la mise en œuvre de la directive « Impacts » de 1985 et de la directive « Oiseaux » de 1979, mais elle ne fait pas référence à la logique de réseau européen, même si, à l'époque, nous n'étions que douze états membres.

Cette loi de principes et de concepts génère aussi de nombreux outils. Vous l'avez dite emblématique et fondatrice. Nous avons vu que cette loi avait eu son cortège d'applications, par des décrets et des arrêtés, mais aussi par la jurisprudence, comme en a témoigné notre invité, juge administratif. La mise en œuvre d'actes législatifs relève, non seulement du pouvoir réglementaire, mais aussi du pouvoir du juge.

La mise en œuvre d'une loi sur la conservation du patrimoine naturel, c'est donc une histoire de société et d'instruments de régulation, que représente la justice administrative.

2. Cette loi avait un contexte, mais elle a maintenant un code.

Elle est hébergée dans le code de l'environnement. La quarantaine d'articles de la loi sont peut être plus difficiles à lire, car ils sont répartis entre les livres I, III et IV du code de l'environnement, mais en matière de conservation du patrimoine naturel, celui-ci, ne l'oubliions pas, est plus riche que la loi de 1976. Quand nous ouvrons le livre III, nous trouvons les réserves naturelles et parcs nationaux à côté d'articles sur le conservation du littoral et sur la protection des sites architecturaux. De même, dans le livre IV, nous trouvons la protection des espèces, mais aussi la réglementation sur la chasse et l'on y parle de Natura 2000.

Il me semble que cette loi de 1976, pilier et colonne vertébrale de la protection du patrimoine naturel est aujourd'hui consolidée par une série d'actes législatifs et réglementaires, qui aident au développement des moyens de protection du patrimoine naturel. Puisque l'expression « boîte à outils » a été prononcée, je voudrais dire que la loi de 1976 donnait la clé de cette « boîte à outils » réglementaire.

Elle est très silencieuse sur les outils d'intervention : la loi sur la conservation du littoral, de l'année précédente, comportait des dispositions sur l'intervention foncière, mais la loi de 1976 n'en dit rien, pas plus que sur les politiques contractuelles, alors que nous développons maintenant des outils de type « contrat », dans le code de l'environnement. Cette loi ne dit rien non plus sur la fiscalité et sur la compensation. Alors que le code de l'environnement, aujourd'hui, contient des éléments sur la fiscalité, mais il faut encore innover.

Cette « boîte à outils », si nous la développons encore, nous devons apprendre à la partager avec des collectivités et des entreprises privées.

Il me semble que nous devons trouver une complémentarité entre les utilisateurs de cette « boîte à outils ». Sur ce point, nous sommes peut-être un peu fragiles.

3. Une loi et un cadre réglementaire doivent soutenir une politique publique au service d'une stratégie.

Une politique publique ne peut pas se contenter d'instruments réglementaires. Une logique d'outils et de moyens ne suffit plus aujourd'hui. En matière de patrimoine naturel, nous sommes attendus sur des résultats biologiques. MAURICE WINTZ nous disait aussi que nous étions attendus sur des résultats pédagogiques : est-ce que nous saurons faire progresser la culture individuelle du patrimoine naturel ? A écouter le témoignage de CLAUDE-MARIE VADROT, il y a encore du chemin à faire. Ne nous contentons plus d'agir en opportunité ; nous devons le faire avec des objectifs, des programmes, en vue d'obtenir des résultats. Si des espaces naturels protégés ne sont reliés entre eux, que parce qu'ils dépendent de la même loi ou du même décret qui les a créés, cela constitue un résultat biologique un peu faible. Pour les réserves naturelles, par exemple, se poser des questions comme [quelles sont nos priorités ? quelles sont les espèces menacées qui ne sont pas encore hébergées dans ces zones ?] constitue un début de stratégie, présentable et négociable. Dépasser une logique de moyens, en instaurant une

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

logique de résultats, abandonner une logique d'opportunité, en se fixant des objectifs et des stratégies, cela nécessite que nous réussissions l'intégration de la politique du patrimoine naturel dans d'autres politiques publiques, car nous en sommes forts dépendants. Quand je dis que la loi de protection du patrimoine naturel est dans le code de l'environnement, cela ne veut pas dire que l'intégration de la protection du patrimoine naturel est totale au sein de ce code. Je ne suis pas sûr, en effet, qu'entre les politiques de l'eau et des milieux aquatiques et les politiques de protection du patrimoine naturel, il y ait une parfaite concordance de stratégie.

J'ai compris aussi que vous disiez que cette politique publique en matière de patrimoine naturel passait par des efforts de gouvernance : il faut un partage équitable entre les acteurs. De ce point de vue la gouvernance sur la partie terrestre et sur la partie marine ne se feront peut-être pas de la même manière.

4. Notre politique nationale, notre plan d'action pour la conservation du patrimoine naturel devra savoir présenter des évaluations.

Oui, nous devons accepter d'être évalués à l'échelle nationale et à l'échelle locale de vision des acteurs impliqués. Mais tous les six ans, nous aurons aussi des bilans Natura 2000 à présenter à la Commission européenne. Enfin, nous avons un rendez-vous d'ici 2010 sur l'interruption de la perte de biodiversité.

Les systèmes d'information sont donc des outils incontournables pour satisfaire ces obligations et évaluations.

5. Une gestion par stratégie et par objectifs doit savoir intégrer la variabilité des situations.

Anticiper l'accident et nous préparer à l'évolution climatique, c'est faire en sorte que les espèces, si elles étaient obligées de migrer, trouvent des voies de migration qui leurs soient favorables. Il faut que nous inventions des espaces de fuite, des corridors d'évolution. Mais si ces corridors ne sont que les espaces actuellement protégés, sur 3 à 5% du territoire national, nous n'aurons aucun résultat.

Nous devons donc bâtir une gestion adaptative, en dehors des espaces protégés, pour que nos résultats soient bons. J'ai compris qu'il y avait des offres de services en matière de recherche finalisée sur ce point.

Est-ce que notre système de surveillance sera suffisamment précis pour nous guider dans nos choix d'adaptation ? Je ne suis pas complètement sûr de cela, d'autant plus que vous avez dit qu'il fallait construire des indicateurs d'état, mais aussi des indicateurs dynamiques, ce qui complique notoirement l'équation.

6. Oserons-nous développer la composante économique des milieux naturels ?

Nous avons constaté le dialogue insuffisant entre économie et recherche. Hormis les questions de compensation, saurons-nous introduire la composante économique pour la valorisation des espaces naturels ? C'est déjà le cas parfois, mais il n'est pas sûr que nous sachions le monnayer. Saurons-nous installer les politiques publiques en faveur du patrimoine naturel au service des enjeux économiques et des enjeux sociaux et du bien être ?

7. Et les acteurs associatifs ?

La loi de 1976 a installé en première ligne les acteurs associatifs, mais aujourd’hui ceux-ci expriment leur faiblesse, qui leur fait craindre qu’ils ne seront pas systématiquement aux prochains rendez-vous.

Comment réussir une mobilisation plus large de la société civile ? Comment faire un transfert entre les habitants et les associations ? Comment réussir que la patrimoine naturel, même si la société en perd un peu la culture ou la connaissance, continue à devenir un enjeu de société et qu’il ne passe pas au deuxième rang, derrière le changement climatique.

Voici les quelques idées que je retiens de vos travaux et que je transmettrai, en votre nom, aux Assises de la Biodiversité *, qui se tiendront demain, au Sénat.

J’ai aussi compris que vous vouliez complexifier la donne, en ne parlant pas que la diversité des espèces, mais aussi de fonctionnalités des milieux et de la naturalité des écosystèmes. Je m’interroge sur la possibilité de vouloir traiter globalement cette question par voie législative. Pourquoi ne pas essayer d’avancer milieu par milieu ? Ce qui a été rappelé par JEAN UNTERMAIER pour les zones humides nous y invite peut-être.

Après ces trente années de la loi de 1976, nous pouvons envisager la poursuite de la protection du patrimoine naturel dans un contexte différent et avec de nouvelles perspectives. A nous de les révéler et de les mettre en œuvre au sein de la Stratégie nationale pour la Biodiversité.

* Nous renvoyons le lecteur à la troisième partie de cet ouvrage, pour le compte rendu de ces Assises [NDLR].

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

SYNTHÈSE DES DÉBATS

FRÉDÉRIC ALEXANDRE, ADELINE ARINI, GILLES BENEST, SANDRINE CASSAN,
SANDRA CHOLET, GILLES FERMENT, ANAÏS GERARD, ERWAN HENNEQUIN,
DELPHINE LOPES, LESLIE MESNAY, STEFANO MIGLIORE, CÉCILE NOLOT,
GAËTAN RIZET, OPHÉLIE ROBERT, GUILLAUME TEMPELAERE, JULIEN
VERMEIRE, FLORENT WILL

*Étudiants et enseignants du M2 pro « Espace et Milieux » - Promotion 2006-2007
Université Paris 7 - Denis Diderot*

Introduction

Il nous a paru intéressant pour les lecteurs, de construire cette synthèse autour des principaux sujets abordés lors des trois moments de débats avec la salle. Ces débats prolongent les grands thèmes abordés par les intervenants et apportent des éléments nouveaux de réflexion. Un premier sujet récurrent fut celui de la place des décideurs et groupes d'influence, dont en particulier les associations de protection de la nature. Leurs rôles, leurs actions et leurs attentes ont évolué depuis 1976 ; de même, la société dans son ensemble a modifié ses représentations sur la question de la protection de la nature. Cette journée anniversaire a bien sûr été l'occasion de tirer un bilan de cette loi au caractère fondateur, de ses lacunes et limites mais aussi d'envisager les perspectives nouvelles offertes, que ce soit en terme de financement ou d'évolutions juridiques. A l'image de la stratégie nationale pour la biodiversité, les débats de cette journée montrent à quel point, aujourd'hui, il est important de mieux prendre en compte le patrimoine naturel et les équilibres écologiques, sur l'ensemble du territoire national, au sein des actions publiques et privées, collectives et individuelles. Par ailleurs, les participants ont fait ressentir la nécessité d'une réflexion globale sur notre approche sociétale de la nature, c'est-à-dire quelle nature voulons-nous ?

I – Des acteurs variés dont le rôle, les actions et les attentes évoluent.

A – Les pouvoirs publics.

Le contexte politique à l'époque du passage de la loi se nuance selon les intervenants. D'une part, comme le précise J.-C. LEFEUVRE, une mouvance en faveur de l'environnement se dessinait à l'échelle européenne avec « le rôle du Conseil de l'Europe » et la déclaration d' « année

européenne de la protection de la nature» en 1970. Au niveau national, L. CHABASON, évoque la « *mise en œuvre de cette grande loi facilitée par la mise en place d'un ministère et d'un ministre puissant au gouvernement* » incarné par M. d'ORNANO. Si le passage de cette loi doit beaucoup à un certain nombre d'acteurs particulièrement actifs et engagés, une partie de son contenu était reçu avec désintérêt par la majorité des parlementaires. Ainsi après la longue discussion sur l'article 2 qui précédait celui concernant la protection des espèces, « *pratiquement tout l'hémicycle s'était vidé* » selon J.-P. LE DUC. Ce dernier se demande au final, si cela n'a pas été une « chance ». Il évoque également les difficultés de mise en place des décrets d'application et des listes d'espèces protégées qui ont fait l'objet d' « *un long chemin de croix, de longues discussions* » ainsi que la nécessité d' « *arbitrages* ».

Plusieurs intervenants ont débattu sur la notion de responsabilité pour la protection de la nature, peu assumée par les décideurs politiques. C. LEFEBVRE souligne un manque de soutien en partie responsable de l'essoufflement associatif. Si l'intérêt général de l'environnement est admis et croissant, « *il faudrait plutôt rehausser sa dimension politique* » selon C. MARTINEZ de l'UICN - France. Pour J.-P. LE DUC, alors que « *le public a plus d'intérêt pour ces problèmes* » qu'en 1976, les « textes » actuels ne vont « *pas toujours forcément dans le bon sens* ». Ainsi un décalage perceptible est constaté entre les attentes du public et les mesures prises effectivement par les décideurs. Cependant selon L. MIKO, « *le problème est plus la mise en place que la décision* » elle-même. Pour M. WINTZ, une articulation importante est à développer entre politiques qui prennent les décisions et scientifiques qui détiennent la compétence d'expertise.

Le contexte des années 70 nous éclaire sur une prise en compte à deux vitesses des questions de protection de la nature. Malgré l'émergence écologique, la défense de la nature se limitait à un cercle restreint d'acteurs politiques. Les partis de la loi de 1976 ont souligné la complexité de susciter l'implication politique sur le contenu de cette loi, en particulier sur les articles ne touchant pas directement à l'intérêt de l'homme. Et au-delà des difficultés à faire passer leurs idées, ils devaient trouver un compromis entre les différents usages du territoire et la préservation de la nature.

En parallèle, une déconnexion entre pouvoir exécutif et attentes de la société civile (hors associations) a été mise en avant. Alors que l'intérêt du grand public croît, ce décalage est plus que jamais en débat. Sur l'exemple de Nicolas HULOT et de son « *pacte écologique* », l'objectif est clairement annoncé : faire pression sur les décideurs à venir dans un contexte électoral par l'intermédiaire d'une mobilisation populaire. A travers cette déconnexion, une question intéressante est soulevée : si l'intérêt général de la protection de la nature et par extension anthropocentriste de l'environnement est communément admis, qui doit en assumer la responsabilité première ? Est-ce à la société civile de faire imposer ses choix aux décideurs politiques ou est-ce à ces derniers d'aboutir aux bonnes résolutions dans la mesure où ils ont été élus démocratiquement ? Dans l'absolu, les décisions politiques se calquent sur la volonté majoritaire de la population. On peut alors se demander si la protection de la nature est réellement une priorité pour la plupart des citoyens ou si elle est reléguée derrière d'autres objectifs sociétaux. En généralisant, il ressortirait alors que la vision des politiques est proche de celle du reste de la société. Les problèmes environnementaux existent et on en est conscient ; cependant on ne sait pas vraiment où les mettre dans la hiérarchie des priorités et, par conséquent, quels moyens et quels outils déployer.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

B –Les groupes d'influence.

L. CHABASON situe le rôle des associations d'un point de vue historique et juridique. Il précise que dès 1905, quatre ans après leur création (loi de 1901), «*l'État leur reconnaît le droit d'aller devant les tribunaux pour des motifs d'intérêt général, ce qui fait de la France un pays extrêmement avancé dans l'accès à la justice*». Il ajoute qu'elles ne tardent d'ailleurs pas à utiliser ce droit puisque, dès 1911, elles obtiennent, grâce au premier sursis à exécution donné par le Conseil d'État, l'arrêt d'abattages d'arbres au motif du préjudice irréparable que cela représente.

Cette reconnaissance juridique, précise-t-il, «*leur a donné une force et une grande crédibilité tout en participant au contrôle de l'action de l'État*». L. CHABASON termine son propos sur l'importance d'une «*jurisprudence extrêmement ardue*» qui a beaucoup aidé à préparer les bases juridiques de la loi de 1976.

J.-P. LE DUC souligne par ailleurs le rôle important de ces associations, «*non seulement pour faire venir la loi en discussion, mais également pour son contenu*». On imagine assez bien le travail de pédagogie dont elles ont dû faire preuve à l'époque pour sensibiliser les élus parlementaires à la protection des crapauds ou des chauve-souris ! Les associations ont poursuivi leur travail en participant de manière active à la rédaction d'un certain nombre de décrets d'application afin que ceux-ci respectent au plus près l'esprit de la loi. L. CHABASON soutient l'importance du rôle des associations dans la société : «*L'écologie est un terrain de modernité et de démocratisation de la société*», expliquant que «*les décisions ne sont plus prises de façon centralisée dans les cabinets, comme ça a pu être le cas il y a quarante ans*».

Cela a néanmoins soulevé un point important à ce sujet. Alors que certaines associations, comme c'est le cas aux Pays-Bas, participent activement de nos jours à la protection de la nature et sont soutenues par l'implication de millions de membres, les associations françaises semblent au contraire «*épuisées et découragées*». L'insuffisance des subventions de l'État, le manque d'adhérents, ou tout simplement de trop fortes responsabilités sur la protection de la nature, sont autant de facteurs qui laissent penser que la loi de 1976 n'a pas assez soutenu le rôle des associations. B. CRESSENS de WWF - France étaie ces propos en affirmant que «*beaucoup d'associations sont vieillissantes et que les militants se sentent fatigués, voire même désabusés, car ils estiment ne pas avoir été assez entendus*». Par la suite, il évoque le problème de co-gestion : FNE, LPO se sont engluées dans l'objectif de faire appliquer la loi, au détriment de leurs activités premières de terrain et de sensibilisation à la nature : il y a eu une «*confusion des rôles*».

J.-P. RAFFIN, interrogé a posteriori, explique à ce sujet que «*le monde associatif était demandeur d'une loi sur la protection de la nature depuis 1968*», date à laquelle s'est déroulée la Conférence internationale sur la gestion rationnelle et la conservation des ressources de la biosphère, organisée par l'UNESCO. Suite à l'adoption de la loi 1976, les associations ont dû se placer dans une posture de contre-pouvoir, décidant de prendre à bras le corps la bonne mise en place des décrets, et l'application par des contrôles et sanctions, de la loi ; «*il fallait bien que quelqu'un s'y colle*». Il tient tout de même à préciser que les associations n'ont pas été pour autant des «*exécutants*» du ministère. Cependant, il est vrai que durant cette période elles ont quelque peu mis de côté l'aspect de sensibilisation des citoyens qui se faisait auparavant au travers de sorties nature. Avec du recul, on peut aujourd'hui réaliser que cela a eu un «*effet catastrophique pour la mobilisation de*

nouveaux adhérents et militants. On peut d'ailleurs observer, et regretter, qu'il y ait un «décalage» entre ce que les français disent penser (dans les sondages) et ce qu'ils font réellement. Une majorité indique en effet faire plus confiance, et de loin, aux associations sur les questions d'environnement : or très peu de gens sont, ne serait-ce que cotisants d'une association. Il y a sans doute un parallèle à faire avec les syndicats sur ce point, ce qui peut traduire un phénomène de défiance vis-à-vis des engagements collectifs. Cette idée a été reprise par C-M. VADROT durant les débats : «les personnes ne militent plus mais se déchargent de leur responsabilité» sur les associations ou les professionnels : N. HULOT, qui en est un parfait exemple, serait ainsi contre productif, car «les gens le voient comme un sauveur sur lequel se défausser». D. Julien LABRUYÈRE, de France-Écologie, a cependant cité l'exemple du Parc de la Haute Vallée de Chevreuse comme un exemple d'implication des habitants : ils sont efficaces surtout lors de moments cruciaux tels que le renouvellement d'un label, la redéfinition d'une charte, et généralement en période d'élection. On peut effectivement constater de manière générale que, lorsque les gens se sont habitués à quelque chose, ce parc en l'occurrence, ils n'en ont plus conscience, voire s'en lassent et se réinvestissent seulement ponctuellement. B. CRESSENS du WWF pense néanmoins qu'on assiste actuellement à un renouvellement du militantisme, avec la naissance d'une nouvelle génération plus revendicatrice et alter mondialiste.

L. MIKO précise qu'il faut à tout prix sortir des discussions entre initiés. Il ne faut plus seulement faire comprendre aux gens ce qui est important pour la nature mais maintenant agir pour que ceux-ci fassent comprendre aux politiques, aux associations ce dont eux ont besoin.

Or, l'implication des adhérents et militants est indispensable, afin d'exprimer la sensibilisation du public, étape importante pour pousser les élus à s'engager plus fortement sur les problèmes environnementaux, comme l'affirme C. AUBEL, de la Ligue ROC, lorsqu'il dit que les associations ont besoin de peser socialement. D'autre part, les subventions venant de l'État diminuent dramatiquement et, dans ce contexte difficile, les apports de fonds venant des adhérents restent trop faibles en raison du faible engagement de la part des citoyens.

Les associations de protection de la nature expriment donc actuellement une profonde inquiétude d'être amenées par l'État à une impasse économique et financière. En effet, le gel budgétaire gouvernemental, ainsi que les diverses réductions des crédits affectés à la défense de l'environnement, menacent aujourd'hui, purement et simplement, la viabilité du tissu associatif français de l'environnement. FNE, la fédération nationale qui regroupe près de 3000 associations, a réuni le monde associatif français de la protection de l'environnement le 7 juin 2006 pour exprimer son inquiétude, et fait le constat «politiquement paradoxal, d'une tentative d'éradication de la vie associative, programmée au moment même où l'on prétend inscrire dans la constitution une charte de l'environnement venant consacrer le droit de l'homme à vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé».

Mais les associations ne sont pas les seuls acteurs de l'environnement à qui la parole a finalement été donnée et qui ont maintenant un grand pouvoir de décision. C'est aussi le cas des chasseurs. Comme le souligne J.C. LEFEUVRE, les chasseurs ont toujours eu conscience de leur fort pouvoir politique et sont capables de faire pression. Ceci s'explique notamment par le fait que certains partis politiques ont remis en cause la protection d'espèces, comme la tourterelle, pourtant acceptée par la communauté des chasseurs. En effet, M. d'ORNANO avait obtenu en 1979 le blocage de la

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

chasse à la tourterelle. Ce fut remis en cause par M. CRÉPEAU, montrant ainsi aux chasseurs qu'ils avaient un pouvoir politique fantastique.

C –La société.

La société civile :

L'environnement est aujourd'hui, contrairement aux années 1976, un sujet que s'est approprié la population. Il ne s'agit plus uniquement d'une affaire de scientifiques et de politiques. En effet, il est apparu une nouvelle catégorie de personnes concernées par les problèmes environnementaux, qui se place, elle, d'un point de vue idéologique. Mais ce concept n'est pas encore intégré dans les prises de décisions du fait d'un manque de communication entre les partis.

L'un des principaux problèmes soulevé lors des débats est celui de «l'écolo-égoïsme». Défini comme une réaction excessive de citoyens contre les actions dans le domaine environnemental, ce comportement relèverait «de la psychosociologie, ou de la psychanalyse sociale» selon P. LEBRETON. Certains s'opposeraient systématiquement contre les développements et changements susceptibles d'affecter leur mode de vie pour, ainsi, préserver leur bien-être individuel.

Tous les intervenants ont bien insisté sur le fait que la France n'avait pas su partager avec l'ensemble de la société la nécessité de préserver son patrimoine naturel en faisant, par exemple et à l'instar des anglo-saxons, le lien environnement - santé.

Il conviendrait donc de recréer un rapport sensitif, réel et concret entre les individus et la nature ; sans cette reconstruction, il sera impossible de mettre en place un développement durable.

Démocratie participative :

On note à l'heure actuelle une tendance nette vers la multiplication des acteurs concernés par les enjeux environnementaux. Cela s'accompagne d'un engouement généralisé pour la protection de la nature. Dans ce contexte, la question suivante, soulevée par J.-P. LE DUC, apparaît : nous constatons que tout le monde veut protéger la nature, comment se fait-il, alors, qu'il y ait encore tant de problèmes?

Par ailleurs, L. CHABASON remarque que cet engouement massif d'acteurs multiples autour des questions environnementales est «*le terrain privilégié d'émergences de nouvelles tendances dans notre gouvernance*». La démocratie participative semble plus que jamais d'actualité. L'État (les hommes politiques et les experts) ne peuvent donc plus faire abstraction de ce changement dans le paysage social dans l'adoption et la mise en place de nouvelles politiques environnementales.

Les besoins et attentes des acteurs doivent être compris et pris en compte. Dans cette optique, L. CHABASON note qu'une concertation accrue est nécessaire entre les différents acteurs et que nous ne pouvons plus nous contenter de l'apport exclusif de l'expertise des ingénieurs GREF, Ponts et Mines. Le regret qu'exprimait J.-P. LE DUC d'avoir souvent vu l'ingénieur des Ponts travaillant au cabinet du ministre de l'environnement et s'opposant à la loi de 1976 semble être une vision qui n'a plus lieu d'être. M. CHABASON estime en effet que les nouvelles tendances de gouvernance passent maintenant par l'émergence d'une multitude d'acteurs.

Selon C. LEFEBVRE, cette prise de conscience et la mobilisation publique autour de ces questions a eu pour élément déclencheur la catastrophe pétrolière de l'Amoco Cadiz en 1979.

II – Loi de 1976 : bilan.

A – Les limites et les lacunes de la loi.

Le statut de l'animal : un « *être sensible* » ?

G. CAPLAIN rappelle que la loi de 1976 relative à la protection de l'environnement attribue un statut d' « *être sensible* » à l'animal, et s'interroge sur les limites du qualificatif « *sensible* » : une paramecie ou une amibe sont-elles des êtres doués d'une sensibilité particulière et cette idée de sensibilité peut-elle être définie par rapport à l'existence d'un système nerveux ? La notion d'animal a-t-elle été définie dans des discussions préalables à la loi de 1976 ? C-M. VADROT répond qu'aucune discussion préliminaire n'a abordé ces questions et que le projet du gouvernement ne projetait même pas de définir l'animal comme un être sensible. C. AUBEL, quant à lui, regrette les manquements de la loi qui n'a pas assez défini ce qu'est un être sensible, puisqu'elle limite cette sensibilité à l'animal ayant un propriétaire.

En 1850 avec l'adoption de la loi Grammont, la France interdit les maltraitances sur les animaux domestiques en public. Mais cette loi semble avoir davantage été promulguée de manière à éviter que le citoyen n'ait à supporter certaines scènes de cruauté plutôt que pour la défense de la condition animale. Jusqu'à la loi de 1976, la faune ne disposait d'aucun statut particulier.

Le milieu marin.

S. WANDIL du WWF reproche à la loi de 1976 de peu prendre en compte le milieu marin. Comme il le souligne, seule une dizaine de réserves naturelles marines ont été créées en France grâce à l'article 16 qui stipule que « *le classement peut affecter le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises* ». Or, la France, en définissant ses Zones Économiques Exclusives (ZEE), est devenue la 2^{ème} puissance maritime mondiale en terme de superficie, après les Etats-Unis. En accord avec C. LEFEBVRE, S. WANDIL suggère la mise en place « d'un nouvel instrument juridique qui permette d'assurer une meilleure protection » du milieu marin. H. JAFFEUX signale le fait qu'il s'agit d' « *un dossier qui fait l'objet de beaucoup de discussions au niveau européen et au niveau international* ».

Afin d'aller plus loin dans la protection du milieu marin, la France s'est dotée récemment (14 avril 2006) d'une loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Un des volets de cette loi élargit « *le régime juridique des parcs naturels [qui] est conçu pour répondre aux spécificités techniques et juridiques du milieu marin* ». Elle crée aussi une agence nationale des aires marines protégées. Le principe des parcs naturels marins est d'associer les collectivités territoriales et les usagers à la politique de l'État concernant des aires exclusivement marines afin de les protéger et d'y appliquer une gestion durable. Celle-ci devra concilier la protection des écosystèmes marins et diverses activités socio-économiques. Ainsi, les écosystèmes marins devraient moins pâtrir de certaines activités souvent nuisibles à l'environnement, comme la pêche et la circulation nautique.

H. JAFFEUX rappelle que le réseau Natura 2000 devrait prochainement s'étendre au milieu marin. Dans le domaine de la pêche, domaine de compétence communautaire, l'Union européenne

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

cherche, par une approche de précaution à concilier les intérêts économiques des États membres avec la nécessité de disposer d'un niveau de ressources halieutiques moins précaire.

Les dispositions foncières et la protection de la nature ordinaire.

Des débats, il est ressorti que la loi de 76 avait été une « *bonne loi* », répondant aux préoccupations de l'époque, malgré des remarques quant aux lacunes, tant de la loi elle-même mais aussi, et surtout, de l'application qui en a été faite.

D. MALENGREAU a notamment indiqué que la loi avait servi à protéger des espaces remarquables, mais cela a abouti à protéger des espaces reculés, « *peu peuplés* », en montagne notamment. Elle a aussi eu un impact sur les espèces menacées, mais il faut dire qu'à l'époque, il y en avait beaucoup moins. Les préoccupations étaient différentes et la loi a été un « *outil qui répondait à nos préoccupations* », et cela « *même si on peut considérer que certaines lois et actes réglementaires ultérieurs n'ont pas renforcé la loi de 76 mais l'ont plutôt affaiblie progressivement. Finalement, l'application effective de cette loi a sans doute oublié la « nature ordinaire »* ». Ces propos visent tout particulièrement les parcs nationaux, institués par la loi de 1960, dont les établissements publics responsables n'ont jamais reçu la compétence administrative leur permettant d'intervenir dans la zone périphérique. Une lacune de taille est liée à la faiblesse des moyens énoncés en terme de préemption foncière. Rien n'est dit à ce sujet, sauf dans le cadre des réserves naturelles où, s'il y a contentieux entre le propriétaire et l'État, la décision de classer le terrain revient au Conseil d'État. On peut enfin regretter que la loi du 10 juillet 1976 ne comprenne pas d'objectifs de résultats et soit uniquement un cadre édictant des moyens. Il faut cependant restituer cette loi dans son contexte historique et reconnaître que la considération de résultat est apparue bien après (avec les directives européennes « Oiseaux » et « Habitats – Faune - Flore », notamment).

Le constat que nous pouvons tirer aujourd'hui est que la situation est beaucoup plus critique : la biodiversité est en danger ! Nous manquons d'ailleurs, selon D. MALENGREAU, d'outils permettant de faire face aux nouvelles préoccupations environnementales comme le changement climatique et l'épuisement des énergies fossiles.

B – Des perspectives nouvelles à étudier ou à développer.

Les évolutions du droit.

Les débats de l'après-midi soulèvent des interrogations quant à l'articulation de la loi de 1976 avec les autres législations. La loi de 1976 vise à protéger la nature sans pour autant que ce terme ait été défini scientifiquement. Son champ d'application est donc très large : protection des habitats, des espèces... La protection de la nature s'attache à des systèmes complexes au sein desquels les interactions jouent un rôle essentiel. Par conséquent, elle ne se cantonne pas à l'environnement et concerne aussi d'autres domaines, tels que l'urbanisme. De plus, elle nécessite le recours à une approche globale, transdisciplinaire ou systémique pour prendre en compte tous les facteurs intervenant dans les systèmes qu'elle cherche à protéger. Une approche sectorielle conduit inévitablement à laisser de côté certains éléments.

Depuis l'an 2000, la loi de 1976 est intégrée au code de l'environnement. Certes, ce code présente l'énorme avantage de rassembler toutes les dispositions relatives à la protection de l'environ-

nement en France, mais on peut se demander s'il ne serait pas judicieux que la protection de la nature investisse d'autres codes, tels que le code de l'urbanisme, le code rural ou le code du tourisme. Pour E. MICHAUD, certains enjeux ne peuvent être traités que par d'autres codes que celui de l'environnement. MM. CHABASON et UNTERMAIER soutiennent qu'il est toutefois nécessaire que la protection de la nature dispose de ses propres outils. Actuellement, la législation française comprend 59 codes. Il n'est donc pas forcément judicieux de disperser à nouveau les textes relatifs à la protection de la nature dans divers codes, au risque de perdre le bénéfice du code de l'environnement. De plus, l'environnement a mis du temps à se constituer comme objet d'études. Le code de l'environnement constitue l'aboutissement de ces efforts et la reconnaissance de l'importance de la protection de la nature.

Le financement.

Les débats ont aussi permis d'aborder la question du financement de la mise œuvre de la loi de 1976. Comment financer la protection de la nature? En 1972, l'OCDE a adhéré au principe pollueur - payeur. Ce principe d'inspiration économique impute les frais d'une pollution au responsable de celle-ci. Les dédommagements payés sont ensuite utilisés dans des actions de conservation. Par conséquent, la destruction de la nature finance la préservation de la nature. Cette méthode fonctionne mais présente des écueils. Elle pose notamment un problème éthique : faut-il attendre de détruire pour agir? On peut légitimement se demander ce qu'il adviendra des programmes de conservation si les destructions se font moins nombreuses. Comme le souligne J.-P. LE DUC, cette approche est hasardeuse «*le jour où on arrêtera de détruire la nature, il n'y aura plus d'argent pour la protéger*».

M. PIERMONT propose une alternative pour pallier cette difficulté. Il envisage un système qui offrirait des financements destinés à mettre en place des programmes en faveur de l'environnement. Ces types de financements se développent de plus en plus, mais peuvent aussi avoir des travers. Ainsi, il faut déterminer précisément comment et par qui les fonds seront gérés. Ces actions nécessitent également un contrôle pour s'assurer que les fonds sont utilisés correctement pour atteindre les objectifs fixés au départ. De même, ces financements ne doivent pas être conçus comme des mesures compensatoires systématiques. Par exemple, le Groupe PSA finance des mesures pour replanter en forêt amazonienne, ce qui est a priori tout à fait louable. Néanmoins, il n'est pas établi de manière scientifique que ces campagnes de replantation soient réellement bénéfiques aux écosystèmes. En outre, cette mesure ne s'inscrit pas dans une politique cohérente si dans le même temps l'entreprise construit de nouveaux véhicules toujours plus puissants et plus consommateurs de carburants. Cette expérience est toutefois très intéressante. Elle permet, en effet, de rassembler des fonds très importants qui peuvent servir à réaliser des opérations de très grande envergure qui seraient difficilement réalisables sans ces fonds.

Transdisciplinarité.

J. BLONDEL a mis en exergue la multiplicité des disciplines ayant trait à la biodiversité. Cette diversité soulève un certain nombre de questions. La difficulté majeure réside dans l'articulation de ces disciplines et de leurs échelles respectives. La protection de la nature nécessite une approche systémique, qui facilite l'étude de systèmes complexes tels que les écosystèmes.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Pour prendre en compte le plus d'aspects possibles, il est donc essentiel de s'appuyer sur plusieurs disciplines. Néanmoins, l'interdisciplinarité a ses limites. Elle se heurte aux différences sémantiques, aux méthodes propres à chaque discipline. Ainsi, le concept de biodiversité n'est pas abordé de la même façon par les biologistes, les écologues, les économistes et les sociologues. Chaque discipline poursuit une finalité qui lui est propre. Par conséquent, les méthodes et les buts à atteindre divergent fréquemment. Dans cette perspective, on peut légitimement se demander si une approche globale est réellement possible, que ce soit pour la conservation de la biodiversité ou la protection de la nature de manière plus générale.

D'après J. BLONDEL, l'Institut Français de la Biodiversité a cherché à pallier ces lacunes en développant plutôt la transdisciplinarité. En termes de biodiversité, une approche transdisciplinaire donnera au concept une définition partagée qui puisse être utilisée par toutes les disciplines.

Cependant, cette méthode présente aussi des limites. L'harmonisation des définitions de la biodiversité et des outils d'étude peut conduire à un appauvrissement des recherches plutôt qu'à une approche globale de tous les facteurs intervenant dans la protection de la nature. Cette approche suppose également un réel effort d'ouverture de la part des chercheurs des différentes disciplines. Malgré tous leurs efforts, on peut se demander dans quelle mesure un biologiste peut réellement s'imprégner des enjeux, des modes de pensées des économistes et vice versa.

Quoiqu'il en soit, cette approche est nécessaire. À cause de ses spécificités, elle impose le développement de compétences propres aux experts de l'environnement.

La question de la professionnalisation.

G. LEMOINE, ingénieur écologue, revient sur le rôle déterminant de la loi 1976 dans l'essor des métiers de l'environnement. Il considère qu'il fait lui-même partie de la « *première génération ayant voulu faire de l'environnement un métier* » à part entière, chose qui jusqu'alors n'avait pas été traitée dans les exposés. À mesure que l'environnement se constitue comme objet d'étude, les professions afférentes se développent.

La loi institue de nouvelles méthodes de travail, telles que l'étude d'impact, qui nécessitent le développement de certaines professions. G. LEMOINE insiste notamment sur les articles 1 et 2 à l'origine de l'étude d'impact. De nouveaux métiers voient le jour et donnent naissance à une génération d'experts de l'environnement. En 1979, un certain nombre d'entre eux s'organisent autour de l'association des ingénieurs écologues. L'explosion des métiers liés à l'environnement est suivie par une spécialisation accrue de ces emplois.

La loi précise ainsi les modalités d'application de ces études d'impact et fixe de nouveaux besoins qui n'ont pu être satisfaits que par une certaine professionnalisation des acteurs de l'environnement et donc implicitement par le développement de formations aux métiers de l'environnement. C'est un point important également souligné par G. LEMOINE. Cet ingénieur déplore néanmoins les limites à ces formations. En effet, la méthodologie de l'étude d'impact n'est pas décrite en détail dans la loi de 1976, ce qui engendre une grande diversité dans la réalisation et l'application de l'étude d'impact. Cette diversité explique sans doute le foisonnement et la variété des formations en environnement. De nombreux progrès restent à accomplir en la matière.

On estime aujourd'hui à 6000 le nombre d'études d'impact réalisées chaque année. Les besoins de professionnels expérimentés et spécialisés sur la question sont donc bien réels. C'est la nais-

sance des métiers de l'environnement, c'est-à-dire la promotion du professionnalisme en environnement et la prise en compte des règles scientifiques de l'écologie dans le cadre de l'aménagement du territoire.

L'émergence de ces nouveaux besoins se traduit donc en une multitude de métiers spécialisés répondant aux besoins induits par la loi. On peut citer à juste titre la mise en place d'une police de la nature liée à la nécessité de faire respecter, par exemple, les espèces protégées. La professionnalisation qu'a nécessité la loi s'est faite ressentir au travers des associations.

La loi de 1976 a par exemple permis un renforcement dans la gestion des réserves naturelles. Un besoin de compétences plus poussées s'est alors fait ressentir et un certain nombre d'associations ont su s'adapter et offrir leur compétence en gestion des espaces naturels.

À la fin des années 70, il fallait clarifier et mettre en pratique les nouveaux concepts de sauvegarde de l'environnement pour appliquer la nouvelle loi de 1976. La législation avait pris le pas sur l'état de conscience des décideurs, sur les pratiques professionnelles et sur les modes de raisonnement administratifs. Il fallait créer de nouvelles démarches, mettre en place des structures et des procédures, mobiliser des moyens financiers, susciter l'adhésion des différents acteurs, etc. Face à ces nouveaux besoins et à ces problèmes, une demande en compétences spécialisées est apparue. Le développement de ces compétences requiert à la fois un enseignement pluridisciplinaire et spécialisé. Toute la difficulté des études environnementales réside justement dans la combinaison de ces deux approches antagonistes en apparence. Elles peuvent cependant être complémentaires et doivent être combinées dans le but de bien intégrer tous les aspects d'un problème environnemental. La question de la professionnalisation de l'environnement a été évoquée à maintes reprises. Elle se situe à plusieurs niveaux. Il y a à la fois professionnalisation des métiers et des acteurs. Comme le souligne J.-P. RAFFIN, l'avis des scientifiques et des experts est de plus en plus recherché et valorisé.

L'intégration des questions environnementales dans divers types de projets nécessite l'implication d'un personnel compétent. Cette demande est due en partie à la complexité des interactions entre les sociétés humaines et leur environnement. La diversité des acteurs ayant des prérogatives en matière d'environnement ne cesse de s'accroître. La décentralisation entraîne le transfert d'un certain nombre de compétences de l'État aux régions, départements et communes. Ces collectivités doivent apprendre à gérer ces nouveaux domaines, alors que leur personnel n'est pas nécessairement qualifié pour faire face à ces difficultés. Il faut alors former des professionnels pour remplir ces nouvelles missions ou faire appel à des experts extérieurs. L'environnement est désormais un secteur multi acteurs composé de professionnels compétents aptes à répondre aux attentes actuelles en terme d'environnement.

III – Nécessité d'une réflexion globale sur notre approche sociétale de la nature.

La simplicité apparente de la question « Quelle nature voulons-nous ? » cache une réponse complexe et variable selon la personne interrogée. Sans prétendre y répondre, nous dégageons ici les principales idées avancées dans les débats et menons une brève réflexion sur les différents problèmes qu'elle soulève.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Comme l'a introduit M. WINTZ, la protection de la nature doit être à la fois scientifique et politique. En effet, si l'on prend l'exemple du loup dans les Alpes, les scientifiques peuvent dire quelle est la taille de population viable mais si on se demande jusqu'où on doit la laisser s'étendre, la question devient politique, d'où la question préalable qu'il faut se poser : quelle nature voulons nous et où ?

L. MIKO a souligné qu'il s'agissait d'une question cruciale. En effet, de la vision que nous avons de la nature découlent les mesures que l'on va prendre pour la préserver : va-t-on protéger l'état présent ou les successions d'états existants, ou bien allons-nous protéger des processus naturels ? Ces deux approches correspondent à deux visions très différentes de la nature : dans le premier cas, on veut conserver un état particulier, connu, dans l'autre, on accepte que tout puisse changer. Il faut permettre l'action des processus naturels sur des aires suffisamment larges pour leur permettre de fonctionner de manière naturelle. Nous parlons ici d'espaces où l'on permettrait aux écosystèmes de fonctionner, à la naturalité de s'exprimer. Les discussions comme celles qui entourent le retour du loup ne sont qu'un symptôme de la nécessité de mener cette réflexion.

Il en découle différentes attentes quant aux orientations à donner à la protection de la nature en France, attentes auxquelles la loi de 1976 ne peut pas répondre entièrement. En effet, les mesures compensatoires, par exemple, se basent sur la nature existante et pas celle que l'on a envie d'avoir. J. RACAPÉ considère que la politique de la nature en France est très orientée sur la conservation, la protection de ce qui existe. Il souhaite une évolution vers une plus grande souplesse, vers une approche plus dynamique. Le plus important ne serait donc pas, par exemple, de conserver une zone humide en particulier mais l'existence d'un ensemble de zones humides et leurs fonctions. C'est toute la question des espaces protégés nomades qui est ainsi soulevée.

Avant même de mener une réflexion sur cette question de savoir quelle nature nous voulons, intéressons-nous à qui s'adresse cette question, qui est ce « *nous* ». On pourrait être tenté de dire que ce sont les acteurs de la protection de la nature, en tant que gestionnaires, qui sont interpellés. Ils apparaissent en première ligne pour répondre à cette question. Mais ce serait adopter une vision trop réductrice de la nature et de ceux qui la gèrent en se limitant à la nature remarquable aux dépens de la nature ordinaire. En effet, cette dernière, qui représente une large majorité des espaces naturels, évolue sous l'influence d'acteurs divers avec des logiques propres :

- la communauté scientifique qui va se baser principalement sur l'abondance de ces milieux (notion qui sera abordée différemment selon que l'on se trouve à une échelle locale, nationale ou internationale) et sur son état de fonctionnalité ;
- les politiques (principales sources de financement en matière de protection de la nature) qui doivent répondre aux attentes de leur électorat et faire face aux lobbies économiques. Ils peuvent être amenés à statuer sur l'état de conservation d'une espèce, comme l'a souligné M. WINTZ plus haut, à propos du loup ;
- les utilisateurs de la nature, que cela soit en terme d'activités professionnelles (agriculteurs, forestiers, carriers...) qui doivent répondre à des objectifs de rentabilité, ou en terme d'activités de loisirs (touristes, chasseurs, résidents...) qui souhaitent maintenir l'usage qu'ils en ont.

Doivent donc être prises en compte à la fois les dimensions scientifiques, économiques et socio-culturelles.

Pour la communauté scientifique, une « bonne » nature est synonyme de biodiversité. Pour cela, il faut une grande variété de milieux. Or, une grande partie des milieux existants aujourd’hui tendent vers un stade climatique forestier, auquel cas la non intervention limiterait fortement la diversité des milieux, et donc la biodiversité. Ainsi, l’Homme n’hésite pas à intervenir sur certains milieux, quitte à s’orienter vers une nature artificielle. Mais si la biodiversité est primordiale chez les scientifiques, elle ne l’est pas forcément pour les utilisateurs de la nature. Ainsi de façon un peu schématique, on peut citer les chasseurs qui voudront des milieux riches en gibier, les nostalgiques qui voudront un maintien fixiste de cadre de vie d’antan, les agriculteurs qui voudront des sols productifs...

Toujours sur cette notion de nature artificielle ou naturelle, L. MIKO lance une réflexion sur la manière dont « *nous pourrions permettre le fonctionnement de l’écosystème dans le sens le plus naturel* ». Historiquement, l’Homme s’est engagé dans un combat perpétuel avec la nature sur la gestion de l’espace. Certes, aujourd’hui, la notion de services rendus par les écosystèmes vient appuyer la nécessité d’un maintien d’une nature « *en bon état de marche* », mais les pressions anthropiques ne cessant d’augmenter laissent peu de place au fonctionnement spontané de la nature évoqué par L. MIKO.

Des compromis semblent donc indispensables pour concilier les différentes aspirations qui existent concernant la nature. La question (quelle nature voulons-nous?) apparaît une base nécessaire à toute politique destinée à gérer et à protéger la nature. Elle devra porter sur un territoire suffisamment grand (à l’échelle européenne?), mais aussi prendre en compte l’opinion des diverses composantes de la société si nous voulons qu’elle soit cohérente et efficace.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA NATURE : UNE LONGUE HISTOIRE

HENRI JAFFEUX

*Chargé de mission Biodiversité - Aires protégées. Ministère de l'Écologie
et du Développement durable, direction de la Nature et des Paysages*

Lorsque la loi sur la protection de la nature est définitivement adoptée par l'Assemblée nationale, le 25 juin 1976, puis promulguée par le président de la République, Valéry GISCARD D'ESTAING, le 10 juillet, une longue et chaotique période s'achève, celle de son élaboration commencée à la fin des années soixante. Viendra ensuite celle de la rédaction de ses premiers décrets d'application, parus en 1977 et 1979, puis l'application de ses dispositions d'origine, sur une vingtaine d'années, jusqu'à ce qu'elle soit renforcée par la loi du 2 février 1995, dite loi «Barnier». Cet article a pour objectif de relater la première étape, celle de son élaboration.

Néanmoins, avant d'en arriver là, il paraît utile de rappeler que la politique de protection de la nature n'a pas commencé avec la loi de 1976, ni même avec la création d'un premier ministère de la protection de la nature et de l'environnement en 1971. Sans remonter à des temps plus anciens où l'on trouverait les prémisses de la reconnaissance par le pouvoir royal puis par l'État républicain de la nécessité de la conservation de certaines ressources naturelles, telle que la forêt, et des beautés de la nature³, on peut dater de l'après dernière guerre le lancement d'un certain nombre d'initiatives majeures en faveur de la protection de la nature, au sens où nous l'entendons encore aujourd'hui : citons notamment l'institution en 1946 d'un Conseil National de la Protection de la Nature et, en 1948, la création d'une Union Internationale pour la Protection de la Nature (UIPN) à Fontainebleau et de nombreuses autres actions présentées ci-après.

Il faut dire d'emblée que durant les années cinquante et soixante, si le boom économique des «Trente Glorieuses» bat son plein, nombreux sont les scientifiques et les intellectuels qui alertent l'opinion et les pouvoirs publics sur les dégradations que font subir à la nature le développement industriel, l'aménagement du territoire et la modernisation rapide de l'agriculture. Ils tentent de faire prendre conscience que le développement économique ne doit pas se faire au détriment de l'Homme et de la Nature (Roger HEIM, Georges DUHAMEL, Michel-Hervé JULIEN, Robert HAINARD, SAMIVEL, Théodore MONOD, François BOURLIÈRE, Jean DORST, René DUBOS...). Un hommage doit être rendu à ces personnalités diverses des mondes scientifiques, universitaires et littéraires, peu nombreuses mais de très haute qualité intellectuelle et morale qui défendi-

³ Telle la loi du 21 avril 1906, dont on fête le centième anniversaire cette année, organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique.

rent cette cause. Il doit en être de même vis-à-vis de quelques hommes politiques visionnaires et de trois institutions qui prirent une part active dans l'écriture de cette histoire d'avant la loi sur la protection de la nature, la Société Nationale de Protection de la Nature⁴, le Muséum National d'Histoire Naturelle et le Conseil National de Protection de la Nature. Il faut y ajouter un petit groupe de jeunes fonctionnaires de toutes origines, enthousiastes et passionnés par la cause de la protection de la nature, qui agirent avec de faibles moyens, et dans un contexte où celle-ci n'avait pas encore acquis sa légitimité dans l'opinion publique et heurtait de puissants intérêts publics et privés.

Le rappel de ces premiers éléments précurseurs d'une politique plus globale qui verra effectivement le jour avec la création du ministère dirigé par Robert POUJADE en 1971, a aussi pour but de faire comprendre pourquoi s'est progressivement imposée l'idée d'une grande loi générale sur la protection de la nature. Mais passer de l'idée à l'adoption de la loi prendra du temps, une longue marche de huit années ...

Les années cinquante : avec la foi, sans la loi.

C'est au sein de la direction générale des Eaux et Forêts que la plupart de ces initiatives prirent corps, au commencement des années cinquante. Le premier souci des précurseurs fut de sensibiliser l'opinion publique, les enseignants, de former des hommes et de persuader les autorités. À titre d'illustration, on peut citer l'instruction du 23 avril 1953 du directeur général, François MERVEILLEUX DU VIGNAUX. Il attirait spécialement l'attention des conservateurs des Eaux et Forêts sur l'intérêt d'une « *propagande active en faveur de la protection de la nature* » et insistait sur l'opportunité pour les ingénieurs chargés de cours dans les écoles normales « *d'inclure dans leur programme d'enseignement une leçon spécialement consacrée à développer cette notion de base qu'est le respect dû aux choses de la nature* ». Il récidivait le 11 juin 1953 en leur diffusant une leçon-type consacrée à « *la protection de la nature, à sa nécessité et à ses avantages* » rédigée par l'Union Internationale pour la Protection de la Nature.

L'une des raisons de ce choix tactique était que l'administration des Eaux et Forêts avait bien peu de moyens juridiques et financiers à sa disposition pour lancer et assurer des actions réelles de conservation sur le terrain en dehors des forêts domaniales et de certains terrains de l'État. Et les richesses scientifiques et biologiques du pays étaient mal connues.

Les outils juridiques spécifiques faisant défaut, il fut tout d'abord proposé d'étendre la possibilité de classement des monuments naturels et des sites offerte par la loi du 2 mai 1930 aux sites revêtant un intérêt scientifique pour en faire des réserves naturelles. Ceci fut fait avec l'adjonction de l'article 8 bis en 1957 et le classement en 1961 d'une première réserve naturelle officielle, le lac Luitel dans l'Isère à l'initiative d'un conservateur des Eaux et Forêts de Grenoble, M. GAUBERT⁵. Mais ce dispositif ne répondait pas à toutes les situations alors que de fortes pres-

⁴ Son ancêtre, la Société impériale zoologique d'acclimatation (qui deviendra la Société nationale d'acclimatation au tournant du siècle) avait été créée en 1854.

⁵ Seules existaient des réserves naturelles privées créées à l'instigation d'associations de protection de la nature : parmi celles-ci, la réserves des Sept-Îles en 1913, par la Ligue Française pour la Protection des Oiseaux et les réserves de Camargue en 1927 et du Néouvielle et du Lauzanier en 1935 par la Société nationale d'acclimatation.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

sions s'exerçaient sur les espaces et milieux naturels. La direction générale des Eaux et Forêts reçut du Gouvernement la mission de trouver des solutions nouvelles pour y répondre. Elle s'organisa en conséquence en confiant d'abord cet objectif à un chargé de mission, Yves Bétolaud, puis à partir de 1957 en constituant en son sein une division de la Protection de la Nature dont celui-ci prit la tête et qui fut ensuite transformée en sous direction de l'Espace Naturel⁶ en 1965 dans le cadre de la réforme du ministère de l'Agriculture.

Pour contenir la poussée urbaine et son appétit dévorant pour les espaces boisés, les ministères de la Construction et de l'Agriculture firent adopter l'ordonnance du 31 décembre 1958 qui a ouvert la possibilité de classer en zone inconstructible dans les plans d'urbanisme, futurs plans d'occupation des sols (POS), certains espaces boisés urbains et périurbains.

Pour les grands espaces dotés de paysages et d'écosystèmes remarquables, il n'existe pas d'outils juridiques non plus. Les parcs nationaux avaient cette fonction à l'étranger, et, paradoxalement, dans les colonies françaises où de nombreux parcs avaient été créés entre 1921 et 1936 par les gouverneurs de ces territoires. Mais il n'en existait pas en France métropolitaine, à l'exception du parc domanial du Pelvoux⁷ institué dans des conditions particulières par l'État entre 1913 et 1924, à l'instigation du conservateur des Eaux et Forêts de Grenoble, Alphonse MATHEY. Celui-ci avait développé très tôt l'idée d'établir des parcs nationaux en France, dès 1913, dans un rapport présenté au congrès international forestier⁸. Mais la guerre stoppa ce mouvement. Au mois de décembre 1959 le Premier ministre, Michel DEBRÉ, demanda à la direction générale de préparer un texte instituant les parcs nationaux⁹. Ce fut fait très rapidement en relation étroite avec le Conseil National de la Protection de la Nature dont l'une des missions consistait justement à définir le statut des parcs nationaux et des réserves. La loi fut adoptée par le Parlement et promulguée l'année suivante par le Général de GAULLE, le 22 juillet 1960. Cette législation, et la création des premiers parcs nationaux¹⁰ (Vanoise et Port-Cros en 1963, Pyrénées Occidentales en 1967), permettait à la France de rattraper un peu son retard d'un siècle sur les États-Unis d'Amérique (Yellowstone - 1872).

Les années soixante : la nature n'en peut plus...

Dans un pays comme la France où l'emprise humaine avait été et restait forte, il apparaissait que les parcs nationaux seraient peu nombreux en raison des exigences auxquelles ils devaient répondre. Toutefois, d'autres formules étaient pratiquées à l'étranger, notamment en Allemagne

⁶ Outre Yves Bétolaud, la petite équipe se composait à partir de 1965 de deux ingénieurs des Eaux et Forêts : Bernard Fischesser et André Soubeiran.

⁷ Appelé aussi parc national de la Bérarde, puis du Haut Vénéon, il est l'ancêtre du parc national des Écrins créé en 1974.

⁸ Ce congrès émit un vœu en faveur de l'établissement ou de l'extension dans chaque pays des parcs nationaux. À cette occasion fut créée l'association des Parcs Nationaux de France et des Colonies.

⁹ En 1937, une proposition de loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles avait été déposée par le député R. Sérot. En 1957 fut constituée l'association des Parcs naturels de France sous la présidence commune de G. Duhamel et de E. Claudius Petit. C'est au cours de cette réunion que fut exposée par André Prothoin, directeur général de l'aménagement du territoire au ministère de la reconstruction et du logement, la conception des futurs parcs nationaux à la française avec leurs trois zones concentriques.

¹⁰ À laquelle il faut attacher le nom du ministre de l'agriculture, Edgar Pisani et celui d'un de ses conseillers techniques, Jean Servat.

et en Grande-Bretagne, permettant de satisfaire les besoins en loisirs des habitants des grandes agglomérations, sans pour autant rechercher des buts scientifiques ou des sites exceptionnels.

À l'initiative d'Edgar PISANI, ministre de l'Agriculture, et d'Olivier GUICHARD, délégué à l'Aménagement du territoire, une mission fut envoyée en Allemagne fédérale en juillet 1964 pour étudier le système des Naturparks allemands.

À son retour, elle rédigea un rapport préconisant d'adopter en France une formule voisine¹¹. Un décret permettant d'instituer des parcs naturels régionaux était signé le 1^{er} mars 1967 par le Général de GAULLE.

Comme il a été souligné plus avant, les connaissances sur les milieux naturels, la faune et la flore étaient fragmentaires et empiriques, ce qui amenait à porter au coup par coup des jugements sur les risques que les projets d'équipement pouvaient faire encourir aux richesses naturelles. L'équipe en charge de la protection de la nature ressentit le besoin de disposer de plus d'informations pour être plus efficace. Cette préoccupation était partagée par le Conseil National de la Protection de la Nature. Celui-ci demanda en 1968 à la direction générale des Eaux et Forêts de rassembler les données disponibles. À cette fin, par une circulaire du 21 avril 1969, les ministres de l'Agriculture et des Affaires culturelles demandèrent aux préfets de conduire un « pré-inventaire des sites et richesses naturelles de la France » en faisant renseigner des fiches élaborées par le Muséum National d'Histoire Naturelle. Devant l'urgence, instruction leur était donnée de recenser en priorité et rapidement les sites les plus remarquables, afin de pouvoir parer à leur destruction¹².

Au mois de septembre de l'année suivante, alors que la France venait de connaître les événements de mai 68, se tint à Paris à l'UNESCO la première conférence intergouvernementale d'experts sur « *les bases scientifiques de l'utilisation rationnelle et de la conservation des ressources de la biosphère*¹³ ». Le rapport présenté par la délégation française mentionnait, pour la première fois, qu'un texte général sur la protection de la nature était en préparation dans les services du ministère de l'Agriculture. Il s'agissait d'un premier projet de protection juridique du patrimoine naturel français. Élaboré par la sous direction de l'Espace Naturel, le texte, un décret, prévoyait de donner la possibilité aux préfets d'établir par arrêté des listes d'espèces végétales et animales et des minéraux à protéger dans leur département. Ce texte fit l'objet d'un examen approfondi par la section des travaux publics du Conseil d'État, mais aucune suite ne lui fut donnée à ce moment-là¹⁴.

¹¹ Cette mission était composée du colonel Henri Beaugé et de trois ingénieurs des Eaux et Forêts : Yves Bétolaud, Jacques Thibaudet et Jean Servat. La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale organisa un colloque fondateur du concept de parc naturel régional à Lurs, en Haute - Provence du 25 septembre au 1er octobre 1966.

¹² Il comportait environ 13 000 sites identifiés, décrits et cartographiés sous l'égide de commissions départementales installées à cet effet, dont 8700 sites à caractère biologique. Parmi ces derniers, 7000 furent retenus par le CERAFER de Grenoble chargé du dépouillement. En 1972, une circulaire de la direction générale de la protection de la nature demanda, à titre expérimental aux préfets de la Côte d'Or, de l'Isère et des Pyrénées Orientales d'assurer la mutation du pré-inventaire en inventaire.

¹³ De celle-ci sera issu le programme MAB (Man and Biosphere) lancé en 1971 dans le cadre de l'UNESCO et en particulier le réseau des réserves de la biosphère.

¹⁴ Le Conseil d'État estima qu'il fallait agir par voie législative au motif que de telles dispositions conduisaient à ne plus devoir considérer les espèces animales res nullius et les espèces végétales res propria, mais comme patrimoine de la nation.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Cette année-là, dans la foulée des « événements » du mois de mai, les associations locales et régionales de protection de la nature, avaient ressenti la nécessité de se regrouper pour mieux faire entendre leur voix des pouvoirs publics. Elles demandèrent à la SNPN, présidée par François HÜE, de prendre la tête de la création de la Fédération Française des Sociétés de Protection de la nature (FFSPN).

Le 23 mai 1969 éclata « l'affaire de la Vanoise » qui verra, à l'instigation des associations de protection de la nature, se mobiliser la France entière pour défendre l'intégrité du parc national de la Vanoise lorsque la station de sports d'hiver de Val Thorens voulut s'étendre sur le glacier de Chavière et le vallon de Polset. L'indignation et le tollé général¹⁵ furent d'une telle ampleur que le Président de la République, Georges POMPIDOU, donna lui-même l'ordre de stopper le projet. Cet événement eut une portée considérable. Il peut être considéré comme fondateur d'un nouveau cours de l'histoire de la protection de la nature et de l'environnement en France. Une prise de conscience s'était installée, en particulier parmi certains responsables publics et politiques. À partir de cette année-là, les choses s'accélérèrent. À l'instigation de Serge ANTOINE, alors chargé de mission à la DATAR et de quelques fonctionnaires, dont Alain BACQUET, Philippe SAINT-MARC, Yves BÉTOLAUD et de l'académicien Louis ARMAND, un remueur d'idées, une réflexion fut engagée pour élaborer un programme d'action sur l'environnement. À la suite de cette initiative, le Premier ministre, M. Jacques CHABAN-DELMAS, qui prônait une « *nouvelle société* », écrivit le 24 octobre 1969 à ses ministres pour leur demander de lui proposer « *un programme d'action propre à assurer une maîtrise plus grande de l'environnement, par les moyens, notamment, de la lutte contre les nuisances, de la réduction du bruit, de l'élimination des déchets, de la sauvegarde des sites et des paysages, de la protection des grands espaces naturels* ». Il chargeait la DATAR d'animer un groupe de travail interministériel pour finaliser le programme en relation avec Louis Armand.

La décennie des années soixante-dix commença par une année faste pour la protection de la nature. Ce fut tout d'abord le discours mémorable du président de la République, Georges POMPIDOU, à Chicago, le 28 février 1970, lors de son voyage aux États-Unis. À bien des égards, cette allocution restera comme fondatrice de la nouvelle politique de la protection de la nature et de l'environnement qui allait être lancée en France sous son impulsion. Il y déclarait notamment : « *Il faut créer et répandre une sorte de morale de l'environnement imposant à l'État, aux collectivités, aux individus, le respect de quelques règles élémentaires, faute desquelles le monde deviendrait irrespirable*¹⁶ ».

Ce même mois de février 1970, à Strasbourg, se tenait, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la première conférence ministérielle européenne sur la conservation de la nature et la célébration de la première « *Année européenne de la protection de la nature* ». Ce fut un événement qui, grâce aux

¹⁵ La Société Nationale de Protection de la Nature diffusa 500 000 exemplaires d'un numéro spécial « Vanoise » du Courrier de la Nature.

¹⁶ Il y déclarait aussi : « *Il est frappant de constater qu'au moment où s'accumulent et se diffusent de plus en plus les biens de consommation, ce sont les biens élémentaires les plus nécessaires à la vie, comme l'air et l'eau qui commencent à faire défaut. (...) C'est en grande partie la conséquence d'un développement urbain qui a atteint des proportions alarmantes et préoccupe tous les responsables.*

La « ville », symbole et centre de toute civilisation humaine, est-elle en train de se détruire elle-même et de sécréter une nouvelle barbarie ?

innombrables manifestations organisées dans les pays européens et l'écho que leur ont donné la presse, la radio et la télévision, permit de sensibiliser en masse, et pour la première fois, l'opinion publique et les responsables politiques aux dangers auxquels l'homme s'exposait en souillant et en dénaturant le milieu dans lequel il vit. En France, le comité d'organisation était présidé par le ministre de l'Agriculture, Jacques DUHAMEL.

Sous un titre choc, « *La nature n'en peut plus* », celui-ci fit établir par Nicolas SKROTZKY dans un numéro spécial du bulletin d'information du ministère publié par la Documentation Française, le bilan de toutes les « nuisances », on dirait aujourd'hui les « pressions », qu'exerçait l'homme sur la nature et son environnement. L'auteur y dressait un constat sans complaisance, catastrophique : explosion démographique, pollution de l'air et de l'eau, érosion et empoisonnement des sols, massacre de la faune. Ce constat l'amenait à conclure que la période d'exploitation « sauvage » de la planète était terminée et que devait s'y substituer une organisation globale basée sur une connaissance parfaite des conditions de l'environnement et une gestion du milieu naturel devant répondre aux exigences de tout économie : prévision et organisation, contrôle constant de l'évolution de la situation.

Ainsi, au début des années soixante-dix, la prise de conscience est quasi générale et le constat est sans appel. Ce cri, « *la nature n'en peut plus* » est poussé par tous ceux, hommes de sciences et de lettres surtout mais aussi responsables de grands organismes nationaux, publics et privés et par quelques rares hommes politiques qui, depuis une vingtaine d'années déjà, ne cessent de tirer les sonnettes d'alarme sur les dangers que fait courir à la nature et au-delà d'elle, à l'homme, « la technique qui devrait le servir au lieu de l'asservir », avait déjà dit Eugène CLAUDIUS PETIT, ancien ministre, le 6 novembre 1957, en présidant l'assemblée constitutive des parcs de France avec l'écrivain Georges DUHAMEL.

Les années soixante-dix : la loi pour espoir...

Dans ce mouvement général, et pour donner plus d'ampleur à l'action entreprise par son ministère, Jacques DUHAMEL, créa une direction générale de la Protection de la Nature (DGPN) le 4 mars 1970 et nomma à sa tête le préfet Marcel BLANC.

Elle était notamment chargée « *d'étudier, animer, coordonner, l'ensemble des actions tendant à la défense de la nature et à la préservation des équilibres biologiques, à l'aménagement du milieu naturel* ». Le programme des « *Cent mesures pour l'environnement* » demandé par Jacques Chaban-Delmas fut bouclé au mois de mai 1970 en comité interministériel. Il fut finalement adopté le 10 juin suivant en Conseil des ministres.

Question étrange, mais qu'on ne peut pas s'empêcher de poser, que vous vous posez avec une inquiétude que nous comprenons bien, nous autres Européens dont l'histoire a consisté à faire reculer, au profit de la cité, l'antique forêt hercynienne et qui, aujourd'hui, devons nous préoccuper, de rendre sa place à la forêt. (...) Or, face à ce qui n'est, espérons-le, qu'un phénomène de croissance, nous constatons combien l'aménagement des institutions s'effectue avec lenteur par rapport au développement foudroyant des techniques. (...) Il y a là matière à études et à réformes pour les dirigeants des États comme pour les responsables des grandes villes.

Dans un domaine dont dépend directement la vie quotidienne des hommes, s'imposent plus qu'ailleurs le contrôle des citoyens et leur participation effective à l'aménagement du cadre de leur existence».

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

À cette occasion, le Président de la République, Georges Pompidou, déclara notamment : « *Il ne s'agit que de la toute première étape d'une action qui demandera persévération et obstination. L'action à mener ne peut qu'être interministérielle. Ce qui est en cause, ce sont les conditions mêmes et le cadre de vie des hommes*¹⁷ ».

C'est dans ce programme, à la mesure 58, que l'on trouve la seconde évocation officielle d'un projet de loi sur la protection de la nature, mais dans une acceptation réduite à « *l'interdiction du prélèvement de certaines espèces rares et menacées* ». Le ministre de l'Agriculture avait confirmé que ce projet de loi était prêt à être soumis au Parlement devant le congrès de la Fédération française des sociétés de protection de la nature réuni à Chaumont les 5 et 6 juin 1970.

Néanmoins, force a été de constater qu'à la fin de l'année, le texte n'était toujours pas déposé. Pourtant, un projet dit « Bétolaud » modifiant et complétant le code rural existait bel et bien. Et il est intéressant de constater que ce texte prévoyait déjà, outre la préservation des espèces rares, que « *la protection de la nature, notamment de l'espace naturel, des équilibres biologiques et des ressources naturelles renouvelables contre toutes les causes de dégradation qui les menacent, et notamment contre la pollution de l'atmosphère et de l'eau, est d'intérêt général* ». Les effets attendus de cette disposition étaient cependant restreints au domaine d'application du code rural. Le texte comportait aussi une série de mesures pour adapter la réglementation et la pratique de la chasse aux nécessités de la protection de la nature.

L'année 1970 avait bien commencé et elle avait été riche de signes politiques et de décisions favorables à la protection de la nature et de l'environnement mais elle se terminait sans que la loi attendue par les associations de protection de la nature n'ait été déposée devant le Parlement.

Et pour cause, le début de l'année 1971 allait créer une surprise mais d'une autre nature ! Annoncé par un communiqué de l'Élysée le 8 janvier, un décret daté du 2 février fixait les attributions du tout nouveau ministre délégué auprès du Premier ministre, Robert POUJADE, chargé de la protection de la nature et de l'environnement. Le rêve devenait réalité pour tous ceux qui pensaient que la conservation des richesses naturelles ne serait efficace que le jour où elle serait prise en charge par un ministère de plein exercice, un « grand » ministère, comme l'écrivait Christian JOUANIN dans le Courrier de la Nature de ce début d'année 1971.

Durant la première année, M. POUJADE, du redoubler d'efforts pour constituer son ministère – pour exister – et tenter d'infléchir la politique des autres ministères. Installés de longue date, dotés d'administrations bien pourvues en personnels et en moyens, ceux-ci, à l'exception de l'administration forestière du ministère de l'Agriculture, découvraient l'environnement, une idée

¹⁷ Il poursuivait : « (...) Il faut que nos villes restent ou redeviennent habitables, que les citadins aient à leur disposition ces biens élémentaires qui s'appellent l'eau, l'air pur, un peu d'espace et de silence, que la nature soit à la portée de tous, que soient protégés nos côtes, nos plages, nos forêts et, partout, les arbres, que l'espace rural soit préservé, pour la vie des agriculteurs et pour le repos des citadins, en un mot que la civilisation moderne et industrielle s'insère dans la nature sans la défigurer et sans la détruire.

La France a l'immense chance de disposer encore de vastes espaces, admirables dans leur diversité.

Une action déterminée contre les nuisances de l'industrie et de ses produits, une politique de la construction qui ne soit pas seulement conçue en termes fonctionnels et de rentabilité, une éducation du public pour lui enseigner le respect de la nature, le développement des parcs nationaux, une organisation de la pêche et de la chasse qui assure la sauvegarde des espèces animales, un effort accru en faveur des sports de plein air et de promenade, tout cela fait partie de la politique dite d'environnement. Son objet est de faire que la société de demain soit humaine. »

nouvelle et dérangeante pour eux. Ce n'est que l'année suivante qu'il trouva l'opportunité de rouvrir le dossier de la loi sur la protection de la nature. Il avait hérité de la direction générale de la Protection de la Nature (DGPNI) qu'il transforma en direction générale de la Protection de la Nature et de l'Environnement (DGPNE) et il avait conservé son directeur, M. Marcel BLANC. De ce fait, il héritait aussi du projet de loi sur la protection de la nature, le projet « Bétolaud » déjà cité, que le ministère de l'Agriculture n'avait pu faire aboutir malgré l'action volontariste de M. DUHAMEL.

M. POUJADE pensait que si le bilan de la politique française des parcs naturels était largement positif, il ne devait pas pour autant masquer la réalité. Il était convaincu que ce n'était pas parce que des « coins de paradis » avaient été protégés ici et là que la protection des espaces naturels était assurée. Il convenait pour ce faire de changer d'échelle et d'approche. Il lui fallait disposer d'un outil législatif de portée plus générale pouvant s'imposer en dehors des espaces protégés. Le 18 septembre 1972, Marcel BLANC lui proposa de remettre en chantier les deux projets de loi qu'il avait rapportés de l'Agriculture : l'un, sur une réforme de la chasse, l'autre, sur la protection de la nature et de l'environnement.

Dans la réponse qu'il lui fit, le 20 octobre, M. POUJADE donnait son accord à ces propositions¹⁸. On peut dater de ce jour le démarrage de l'épopée du projet de la loi sur la protection de la nature, qui, de version en version, d'avatars divers en relances successives, finira par être adopté.

Cette année-là, le 14 novembre, sur une proposition de Philippe SAINT-MARC, la Fédération des sociétés de protection de la nature (FFSPN) avait adopté une « Charte de la nature » et avait élaboré un programme d'actions conjointes des associations.

Parmi les orientations principales retenues dès le départ, figurait le principe de « *l'intérêt général des équilibres biologiques*¹⁹ », déjà contenu dans le projet « Bétolaud » mais sa portée était étendue bien au-delà de l'espace rural. Il était considéré que la protection de la nature étant désormais hissée au rang d'un ministère de plein exercice, celle-ci devenait ipso facto d'utilité générale.

Un avant-projet de texte daté du 26 octobre 1972 traduisait ce principe dès l'article 1^{er} : « *La protection de l'espace naturel, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la conservation des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences* ».

Mais cet avant-projet s'enrichissait aussi d'une disposition inédite directement issue des réflexions du cabinet de M. POUJADE et de M. BLANC à partir des attributions du ministre²⁰. L'article 15 disposait que « *le ministre délégué est saisi pour avis, avant leur examen en Conseil*

¹⁸ M. Renaud Denoix de Saint-Marc, alors chef de la Mission Juridique placée auprès de M. Marcel Blanc, fut chargé de coordonner la rédaction du projet de loi.

¹⁹ Ce principe a été inspiré par la loi du 6 août 1963 (Code forestier) et par une disposition introduite dans la loi de finances rectificative pour 1969 sur les défrichements (article 158-8 du Code forestier) [noté dans un mémorandum de la DGPNE du 11 août 1972 relatif au projet de loi sur la protection de la nature].

²⁰ M. Blanc proposa au ministre d'inscrire dans la loi elle-même les bases de son décret d'attribution qui lui donnait compétence pour apprécier l'insertion des infrastructures et des grands aménagements de production.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

d'État, des déclarations d'utilité publique visant des équipements ou des aménagements de production ou d'infrastructures :

- qui sont susceptibles de porter atteinte dans une région considérée à la survie d'une espèce animale ou végétale, à la préservation d'un biotope présentant un intérêt scientifique particulier ;*
- ou qui sont de nature à compromettre l'équilibre biologique de la dite région ».*

Les autres dispositions de cet avant-projet concernaient la protection des espèces végétales et animales sauvages par arrêtés ministériels ou préfectoraux, la rénovation des critères et de la procédure de classement et de gestion des réserves naturelles, l'institution d'une charte des réserves agréées et un régime de sanctions pénales.

Ce texte fournit le point de départ de rédactions successives qui conduiront jusqu'à celle qui sera déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 avril 1975. Ces dispositions nouvelles, et particulièrement celles sur l'avis du ministre sur les DUP puis, plus tard, sur la disposition introduite à l'article 2 pour faire réaliser des études préalables à certains projets furent, c'est peu dire, mal accueillies par les ministères aménageurs et les maîtres d'ouvrage au prétexte qu'elles risquaient « *d'interdire les grands travaux car les écologistes diraient toujours "non"* »²¹. Les nombreux obstacles qu'elles rencontrèrent firent prendre du retard au texte. Il était prêt au début de 1974 dans les services²² de la direction de la protection de la nature alors dirigée par M. Jean SERVAT depuis la réforme du ministère intervenue le 27 mars 1973. Le décès soudain du Président POMPIDOU, le 2 avril 1974, empêcha le projet d'aboutir.

L'article 2 était rédigé ainsi : « *Les projets entraînant un changement notable du milieu ou de la destination du sol doivent être accompagnés d'une étude spéciale de leurs conséquences sur le patrimoine naturel dès lors qu'ils sont entrepris par une collectivité publique ou avec son approbation ou son concours financier. Un décret déterminera les modalités d'application du présent article. Il fixera notamment les conditions dans lesquelles l'étude requise sera prise en considération dans les procédures réglementaires existantes ou créera le cas échéant les procédures appropriées.*

Après l'élection du nouveau président de la République, M. Valéry GISCARD D'ESTAING et la formation du Gouvernement de M. Jacques CHIRAC, le dossier était repris successivement par M. Alain PEYREFITTE, ministre des Affaires Culturelles et de l'Environnement, puis par M. André JARROT, ministre de la Qualité de la vie. C'est lui qui déposa finalement le projet de loi devant l'Assemblée nationale, le 23 avril 1975.

De l'exposé des motifs, il ressortait :

- que la loi doit préciser de façon formelle l'intérêt général que revêt la conservation de l'espace naturel, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques et la protection des ressources naturelles et doit, en conséquence, y subordonner toute intervention nouvelle dans le milieu naturel ;
- la volonté de donner à la notion « d'équilibre biologique » une dimension fondamentale « d'intérêt général ».

²¹ R. Poujade, Le Ministère de l'Impossible, 1975

²² M. Claude Fatoux, alors chef du service des parcs et réserves à la DNP, est le principal rédacteur du projet de loi, jusqu'à son adoption en juillet 1976.

Il était beaucoup attendu de l'introduction de cette disposition novatrice. Elle devait conduire les pouvoirs publics et les citoyens tout à la fois :

- à une modification d'un état d'esprit ;
- à une nouvelle approche des problèmes d'aménagement ;
- à une plus grande détermination dans la mise en œuvre des mesures nécessaires à la préservation de l'espace naturel ;
- à des actions particulières en faveur de la protection des espèces animales et végétales en voie de raréfaction.

Mais les articles 1^{er} et 2 étaient en retrait au regard des versions antérieures :

- article premier : « *La protection des espaces naturels, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général et s'imposent aux activités publiques ou privées* ».
- article deux : « *Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. Il fixe notamment les conditions dans lesquelles ces préoccupations sont prises en considération dans les procédures réglementaires existantes* ».

L'absence de mention de l'obligation d'étude d'impact dans le corps de la loi, renvoyée dans un décret, l'absence de procédure d'agrément de réserves naturelles volontaires pour les propriétaires privés, l'absence de dispositions pour l'agrément des associations de protection de la nature déçurent beaucoup ces dernières. Leur fédération²³ s'activa pour obtenir de M. Roland NUNESSER, le rapporteur à l'Assemblée nationale qu'il réintroduise ces dispositions par amendement, ce qui, finalement, fut fait. Les discussions amenèrent aussi le Parlement à renforcer les dispositions prévues par le texte du Gouvernement dans les autres domaines, en particulier dans la protection des animaux domestiques et de compagnie en faisant de l'animal un être sensible.

Les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat se déroulèrent d'avril à juin 1976 alors que M. André FOSSET, secondé par M. Paul GRANET, secrétaire d'État, avait succédé à M. André JARROT. Ils mobilisèrent de nombreux parlementaires, furent d'une haute tenue, dépassant souvent les clivages politiques.

Au final, le texte de loi a été voté à l'unanimité par les deux assemblées, moins une voix à l'Assemblée nationale.

Au terme de cette histoire, il est tentant d'emprunter la conclusion à M. Robert POUJADE, tant elle résume bien l'enjeu de cette loi : « *Si l'on impose ces deux idées, la protection de la nature est d'intérêt général et tout projet doit être précédé d'une étude de ses conséquences sur la nature, nous sauverons encore beaucoup de paradis pour demain* ».

²³ La FFSPN présidée par le professeur François Ramade mobilisa une petite équipe composée de Michel Brosselin, Jean-Patrick Le Duc, Christian Garnier, Jean-Pierre Raffin pour sensibiliser les parlementaires à ces questions.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

FICHES TECHNIQUES

JOURNÉE ANNIVERSAIRE DES TREnte ANS DE LA LOI DE 1976 SUR LA PROTECTION DE LA NATURE – 14 NOVEMBRE 2006

Rédigées par les services du ministère de l'Écologie et du Développement Durable

I - La Loi du 10 Juillet 1976 relative à la protection de la nature : les développements juridiques de la loi.

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature peut être considérée comme l'acte de naissance du droit français de l'environnement. Cette loi, votée à l'unanimité par les parlementaires, a pu voir le jour grâce au contexte de l'époque caractérisé par une prise de conscience des enjeux environnementaux tant au niveau national qu'europeen et international¹. L'année 1976 est ainsi marquée par l'adoption de 2 grandes lois fondatrices de notre droit de l'environnement : celle relative à la protection de la nature le 10 juillet et 9 jours plus tard, celle relative aux installations classées.

La loi du 10 juillet 1976 a permis d'entamer une véritable « révolution verte » car si d'autres textes réglementaires ou législatifs avaient traité auparavant de l'environnement, la loi de 1976 sur la protection de la nature est le premier texte à proposer une vision globale des problèmes de l'environnement et à prévoir, comme le professeur Lamarque l'appelait de ses vœux, « un système permettant d'assurer, sous le contrôle de l'autorité publique et au nom de l'intérêt général, la protection simultanée, de la faune, de la flore et des espaces naturels contre toute dégradation et tous déséquilibres ».

Les aspects novateurs des dispositions de cette loi résident à la fois dans l'affirmation de principes communs au droit de l'environnement (I) et le regroupement des problématiques relatives à la faune et la flore dans un système global de protection de la nature (II).

A – Un système global de protection de la nature porté par des principes fondateurs.

La notion de patrimoine naturel et d'intérêt général (art. 1^{er}).

Alors qu'avant 1976 la nature n'appartient à personne, l'article 1er de la loi du 10 juillet 1976 permet à la notion de patrimoine naturel de voir le jour : tout citoyen est désormais responsable

de l'héritage naturel qui appartient à tous et devient le bien commun de tous les Français. Cet article consacre en outre la protection de l'environnement en lui donnant un caractère d'intérêt général.

Les dispositions des articles L. 110-1 et L. 110-2 du code de l'environnement, dont la rédaction est issue de la loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature (art. 1^{er}), trouvent leur origine dans ces principes affirmés par la loi de 1976 et les renforcent notamment en considérant l'environnement comme faisant partie du patrimoine commun de la Nation, en intégrant la notion de développement durable et en affirmant les principes dont s'inspirent les politiques de l'environnement (précaution, prévention, pollueur - payeur et participation).

La protection de l'environnement est désormais érigée au niveau constitutionnel avec la Charte de l'environnement, notamment son article 6 (la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005). Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987, elle fait également l'objet d'un titre spécial du traité instituant la Communauté européenne (titre XIX), qui stipule en particulier que « la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé » et « est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur - payeur » (art. 174).

Les études d'impact (art. 2).

En introduisant dans le droit français la pratique des études d'impact consacrée quelques années plus tôt par la législation aux États-Unis, l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 déclenche « une révolution tranquille » (cf. Michel d'Ornano, Ministre de l'environnement et du cadre de vie de 1977 à 1979) qui contraint les entreprises à tenir compte de l'environnement dans toutes les grandes décisions d'aménagement² et qui permet de soumettre ces documents d'études à un triple contrôle : celui de l'opinion lors de l'enquête publique, des administrations concernées et des tribunaux devant lesquels les études peuvent être contestées. L'application de ces dispositions aboutit à une logique incrémentale de renforcement des politiques de l'environnement, en imposant à l'État certaines responsabilités comme de fixer les normes contre le bruit, d'encourager la dépollution de l'eau...

Instrument privilégié de protection de la nature et d'intégration de l'environnement dans les autres politiques publiques, le principe de l'étude d'impact issu de la loi de 1976 est aujourd'hui intégré au code de l'environnement (art. L. 122-1 à L. 122-3) comme au code de l'urbanisme pour certaines opérations (v. notamment : art. L. 130-1, L. 145-7, L. 424-4...). La prise en compte de l'environnement dans les opérations d'aménagement a de même été renforcée par d'autres dispositifs comme les enquêtes publiques, la procédure du débat public (loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée) ou la transformation de la Commission nationale du débat public en autorité indépendante (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). Le principe de cette étude a également été repris par le Conseil des Communautés européennes en 1985 (directive 85/337 du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement). La directive 2001/42 du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, impose ainsi aux États membres de légi-

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

férer pour qu'avant leur adoption, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale élaborée selon le principe de l'étude d'impact. Ce principe a de même été consacré au niveau international par la déclaration de Rio en 1992 comme étant un élément indispensable des politiques de développement durable.

La reconnaissance des associations de protection de l'environnement (art. 40).

Outre l'étude d'impact, la loi du 10 juillet 1976 a apporté à son article 40 un second changement majeur en ce qui concerne la participation des citoyens et de la société civile aux décisions environnementales : la reconnaissance du rôle des associations de protection de l'environnement par leur agrément. Ce dernier permet à l'association de prendre part en amont à la décision, par la biais des instances consultatives, mais aussi en aval avec, d'une part, la possibilité d'engager des recours devant les juridictions administratives pour des griefs relatifs à son objet (la protection de l'environnement) et d'autre part, d'ester en justice en cas d'infraction aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la protection de l'environnement ou lorsqu'elle est mandatée pour agir en réparation par une personne ayant subi un préjudice individuel en matière d'environnement.

Ces dispositions de la loi de 1976 ont été précisées notamment par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature, par exemple en ce qui concerne le champ des associations susceptibles d'être agréées et de participer à l'action des organismes publics dans le domaine de l'environnement comme en ce qui concerne l'intérêt à agir de ces associations devant les juridictions administratives. Elles sont désormais regroupées au titre IV du livre I^{er} du code de l'environnement.

B – Un renforcement du dispositif de protection de la nature.

Si la loi du 10 juillet 1976 est considérée comme l'acte de naissance du droit de l'environnement principalement en raison de ses principes transversaux énoncés ci-avant, son caractère novateur réside également dans le fait que, pour la première fois, la protection de la faune, de la flore et des espaces naturels est abordée non dans des textes distincts mais dans une même loi présentant une vision globale et cohérente de la protection de la nature.

La protection de la faune et de la flore (art. 3 à 8).

S'agissant de la protection des espèces d'animaux non domestiques et de végétaux non cultivés, alors que celle-ci n'était précédemment assurée que ponctuellement et limitativement par des arrêtés prohibant la chasse de certaines espèces (ours, castor, loutre, lynx...) ou par des arrêtés préfectoraux prohibant l'arrachage de certaines plantes (en Savoie en 1890, dans les Alpes-Maritimes en 1904...), les dispositions des articles 3 à 5 de la loi de 1976 permettent tout d'abord la création d'un statut général d'espèces protégées et, consécutivement à ce statut, l'interdiction de certaines activités susceptibles de porter atteinte à la conservation de ces espèces, par exemple à la conservation du milieu particulier d'animaux d'espèces protégées (qui entraînera la création d'un nouvel instrument : les arrêtés de protection de biotope).

Ce système de protection a été étendu aux espèces sur le territoire communautaire et renforcé avec la directive « Oiseaux » en 1979 (n° 74/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979), la directive « Habitats » (n° 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992) et les dispositions de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 précitée (concernant par exemple l'interdiction d'introduction de certaines espèces dans le milieu naturel – art. L. 411-3 du code de l'environnement). Afin de transposer dans le droit interne la directive « Habitats » précitée, les dispositions des articles 3 à 4 de la loi de 1976, codifiées aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement, ont également été modifiées pour ajouter certaines interdictions (perturbation intentionnelle et détention d'espèces animales protégées, destruction et prélèvement de fossiles...) et dérogations.

La protection des espèces issue de la loi de 1976 passe également par l'encadrement des établissements détenant des animaux d'espèces non domestiques, qui doivent ainsi obtenir une autorisation d'ouverture et un certificat de capacité d'entretien de ces animaux (art. 6 et 8). Ces dispositions, codifiées aux articles L. 413-1 à L. 413-5 du code de l'environnement, n'ont pas été modifiées substantiellement. Le principe de l'encadrement de ces établissements a d'autre part été conforté notamment par la directive 1999/22/CEE du Conseil, du 29 mars 1999, relative à la détention d'animaux sauvages dans un environnement zoologique.

La protection des animaux domestiques (art. 9 à 15).

S'agissant de la protection des animaux domestiques, si plusieurs dispositions répressives avaient déjà été édictées contre les mauvais traitements, la loi du 10 juillet 1976 a attribué, aux animaux, le caractère « d'êtres sensibles » et, aux hommes, des obligations à leur égard. Elle étend la protection de l'animal à la recherche, à l'abandon, aux techniques d'élevage, de partage, de transport, d'abattage et d'utilisation abusive.

Ces dispositions ont été codifiées principalement dans le code rural (art. L. 214-1 et L. 214-2). Sous l'égide du ministère de l'agriculture et de la pêche, la protection des animaux s'est depuis étendue à d'autres domaines (expérimentation en laboratoire...).

Après avoir adopté ces principes au niveau national, la France a ratifié en 1978 la Convention de Washington qui limite le commerce des espèces protégées et, plus récemment, en 2003, la Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie signée à Strasbourg le 13 novembre 1987.

La protection des espaces (art. 16 à 27).

Dans le domaine de la protection des espaces, le statut actuel des réserves naturelles³ provient de la loi du 10 juillet 1976, même si ces réserves ont été créées antérieurement (loi du 2 mai 1930 relative à la protection des sites et des monuments naturels). En apportant à travers ce statut le niveau de protection le plus élevé avec les parcs nationaux pour les espaces naturels, les dispositions de la loi de 1976 ont favorisé le développement de ces réserves, passées d'environ 38 avant 1976 à plus de 300 aujourd'hui.

Les dispositions de la loi de 1976 ont, depuis, été modifiées, essentiellement par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui ont substitué aux catégories de réserves issues de la loi de 1976 (les réserves « classées » et les réserves naturelles volontaires) trois catégories : les réserves natu-

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

relles nationales, les réserves naturelles régionales et les réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse.

La contribution à la diversité biologique apportée par les réserves naturelles⁴ est renforcée par la constitution des réseaux d'espaces protégés : le développement des zones de protection des espèces est favorisé par les directives « Oiseaux » et « Habitats », avec la création d'un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000». Ce réseau, formé par des sites abritant certains types d'habitats naturels doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

Le réseau d'espaces protégés français est constitué, outre des réserves naturelles, des parcs nationaux (institués en 1960), des arrêtés de protection de biotope et plus de 70 000 hectares de terrains du Conservatoire du littoral : il représente 1,5 % de la superficie de la France, auquel peut être ajouté le réseau des parcs naturels régionaux qui couvrent 12 % du territoire national et dont la philosophie s'appuie sur la notion de contrat et de libre adhésion, chaque parc étant régi par une charte. Certaines dispositions relatives à ces espaces ont été rénovées récemment par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

En conclusion, il apparaît que les principes posés par la loi fondatrice du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature sont toujours d'actualité et ont connu de nombreux prolongements tant au plan national que communautaire et international.

1 C'est en effet dans les années 1970 que change notre regard sur l'activité économique, avec les rapports du Club de Rome et du Massachusetts Institute of Technology sur la « croissance zéro » et après certaines catastrophes industrielles (Feyzin en 1966, Seveso en 1976), que se développent les associations de protection pour l'environnement et que les préoccupations environnementales sont relayées tant au niveau international (conférence des Nations-Unies sur l'environnement humain à Stockholm en 1972, lancement du programme des Nations-Unies pour l'environnement et du programme Man and the Biosphere de l'UNESCO) que national (premier ministère de l'environnement autonome en 1971).

2 Même si l'article 2 de la loi de 1976 ne parle que d'impact « sur le milieu naturel », une conception large du champ des études d'impact (visant les conséquences « sur l'environnement ») a prévalu dès les premières applications de cet article dans la jurisprudence du Conseil d'Etat comme dans le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi de 1976 (qui renvoie aux préoccupations environnementales définies à l'article 1^{er} de la loi de 1976).

3 5000 à 6000 études d'impact sont réalisées chaque année en France. Le principe des études d'impact a même été étendu aux documents d'urbanismes (SCOT, PLU).

4 On trouve dans les réserves naturelles 70 % des habitats naturels jugés prioritaires au niveau européen, 82 % des espèces menacées de mammifères et 79 % des espèces menacées d'oiseaux.

II - Apport de la loi de 1976 à la conservation de la biodiversité.

La loi de 1976 a, sur la base de principes généraux, engendré plusieurs outils qui ont contribué à la conservation de la biodiversité, terme qui n'était pas employé à l'époque...

Tout d'abord, cette loi a permis une protection complète des espèces animales et végétales menacées ou vulnérables. A l'époque, il faut rappeler que la cause première de raréfaction d'une espèce était bien souvent le prélèvement dans la population par fait de chasse ou de destruction. La loi protège non seulement les individus d'une espèce mais aussi leur nid ou leurs œufs dans le cas des oiseaux par exemple. Cette protection a bénéficié à nombre d'espèces qui ont connu un redressement parfois spectaculaire, engendrant même des discussions sur le maintien de leur statut d'espèce protégée moins de 30 ans après !

Ce sont les oiseaux qui ont réagi le plus rapidement : augmentation significative des rapaces diurnes et des ardéidés (Héron cendré notamment).

Désormais ce sont les capacités d'accueil des milieux qui limitent principalement les populations et les menaces actuelles qui pèsent sur les espèces sont la destruction ou la fragmentation des habitats et les espèces invasives concurrentielles.

La loi de 1976 a jeté aussi les bases d'un réseau des aires protégées en France en refondant certains outils juridiques. Ainsi des espèces rares ou menacées par la destruction de leur site pouvaient être sauvegardées par le classement d'une partie du territoire en aire protégée. Ces mesures ont particulièrement profité à des espèces végétales ou des milieux particuliers comme les tourbières. Toutefois, pour que ce classement soit pleinement efficace, il fallait aussi développer une gestion conservatoire dynamique voire même une stratégie de reconquête. C'est ce que les associations de protection de la nature ont réalisé.

D'un point de vue juridique, la loi de 1976 a rassemblé en un seul texte des concepts et outils épars. Elle a fondé, d'un point de vue biologique, une politique moderne de conservation des espèces et de protection de certains milieux.

Depuis, les textes européens ont amplifié cet effort de conservation. Principe de protection complète de toutes les espèces, quel que soit leur statut, posé en 1979 par la directive 79/409 dite directive « Oiseaux » et nécessité de constituer « un réseau » d'aires protégées, les zones de protection spéciale. Plus exigeante encore, la directive 92/43 de 1992, dite directive « Habitat, faune, flore », exige le maintien en bon état de conservation de certains habitats choisis parce qu'ils sont menacés ou « simplement » représentatifs de la biodiversité européenne. La France s'est engagé dans le développement du réseau NATURA 2000 en utilisant certains outils issus de la loi de 1976 et en créant un nouvel outil, à la fois document de planification mais aussi lieu d'échanges entre protecteurs et utilisateurs des ressources naturelles : le document d'objectif.

Les nouveaux enjeux auxquels la conservation de la nature doit faire face sont le maintien ou le développement de la connectivité entre les milieux, question cruciale dans la perspective du changement climatique qui va modifier les conditions d'existence de nombreuses espèces et communautés. C'est l'un des défis que la stratégie nationale pour la biodiversité veut relever au travers de ses plans d'action.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

III - L'étude d'impact sur l'environnement.

Le principe de l'étude d'impact des projets ou aménagements d'une certaine importance a été institué par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, maintenant codifié aux articles L.122-1 et suivants du code de l'environnement. Ce n'est qu'en 1985 (directive 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement) qu'il a été introduit au niveau européen, avec quelques compléments par rapport au droit français existant, mais les grandes lignes existaient déjà dans notre droit.

L'objectif est de faire précéder la réalisation des aménagements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement d'une étude préalable permettant d'en évaluer les conséquences (notamment sur les paysages, l'air, l'eau, le sol, les milieux naturels, la faune, la flore, le patrimoine culturel, les populations concernées et la santé publique).

Cette évaluation, à la charge du maître d'ouvrage, comprend notamment les données nécessaires pour identifier et évaluer les principaux effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement ainsi qu'une description des mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les effets négatifs.

Elle fait l'objet d'un avis d'une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, ou «autorité environnementale», avant l'adoption du projet.

L'étude d'impact permet au maître d'ouvrage de concevoir un meilleur projet prenant en compte les préoccupations d'environnement, et contribue à éclairer l'autorité administrative sur la décision d'autorisation à prendre. Mise à disposition du public, le plus souvent lors de l'enquête publique (articles R.123-1 et suivants du code de l'environnement), elle contribue à informer le public et à le faire participer à la prise de décision.

Un décret du 12 octobre 1977, que l'on trouve maintenant aux articles R. 122-1 et suivants du code de l'environnement, précise ces dispositions issues de la loi de 1976. Il détermine les travaux ou aménagements qui ont obligation de comporter une étude d'impact, ceux qui en sont dispensés, et enfin ceux qui, bien que dispensés d'étude d'impact, sont soumis à une notice d'impact.

On estime à 5 à 6000 les études d'impact qui sont réalisées chaque année, dont la moitié concerne les installations classées pour la protection de l'environnement. Un fichier des études d'impact est en cours de développement au niveau de chaque préfecture, ce qui permettra une meilleure information du public.

IV - L'évaluation environnementale après l'étude d'impact

L'analyse a posteriori des impacts d'un projet est exigée par la réglementation pour :

- les projets d'installations classées pour la protection de l'environnement,
- les installations soumises à autorisation au titre de la loi sur l'eau,
- les grands projets d'infrastructures de transport,
- les projets miniers.

Cette analyse a notamment pour objet :

- de vérifier si les conditions énoncées dans les textes autorisant ou approuvant l'activité sont bien respectées et si les mesures réductrices sont efficaces, d'examiner tout impact dans un souci de bonne gestion et pour dissiper les incertitudes,
- de vérifier l'exactitude des prévisions antérieures faites dans le cadre de l'étude d'impact, afin de tirer des leçons pour les activités du même type entreprises dans le futur. Au-delà de ces objectifs techniques, l'analyse a posteriori permet au maître d'ouvrage (qui la finance) de prouver qu'il tient ses engagements relatifs à la protection de l'environnement.

L'importance du suivi du projet a posteriori est très variable, car adaptée à l'importance du projet et de ses impacts sur l'environnement.

Depuis 1985, la directive 85/337 a été modifiée deux fois, avec des conséquences sur la réglementation française en matière d'évaluation environnementale et de participation du public. L'étude d'impact est aujourd'hui un dispositif bien accepté par les maîtres d'ouvrage, qui perçoivent l'intérêt de cette procédure pour accroître la qualité environnementale de leurs projets. Depuis son introduction, elle s'est élargie dans son concept, avec une place accrue pour la participation du public.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

V - L'évaluation environnementale : des projets aux plans et programmes

Introduction

L'évaluation environnementale a été introduite pour les projets d'une certaine importance sous la forme d'études d'impact, dès les années 1970 aux États-Unis puis en France, par l'article 2 de la loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976. Depuis, les mesures tendant à améliorer la prise en compte de l'environnement aux différents niveaux de décision ainsi que la participation et l'information du public n'ont cessé de se renforcer, tant au niveau national qu'européen.

L'évaluation environnementale des plans et programmes

Partant du constat que les études d'impact débouchent souvent sur des adaptations limitées et parfois trop tardives des projets d'aménagements et que c'est à un niveau situé plus en amont que sont prises nombre de décisions structurantes, assurant la cohésion d'ensemble des projets et aménagements, une directive européenne du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été prise.

Cette directive pose le principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui constituent un cadre contraignant pour la réalisation de projets de travaux ou d'aménagements (qui eux seront soumis à étude d'impact) doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption.

La transposition de la directive a offert l'opportunité de généraliser le processus d'évaluation des incidences environnementales, d'information et de consultation du public. Les documents concernés sont des documents prescriptifs de planification spatiale à portée générale (comme les documents d'urbanisme), et certains documents de planification ou de programmation sectorielle, relatifs notamment aux transports, aux déchets ou à la gestion des eaux.

Les dispositions législatives de cette transcription ont été introduites par une ordonnance du 3 juin 2004. Elles modifient le code de l'environnement (art. L. 122-4 et suivants), le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales. Elles sont complétées par deux décrets en Conseil d'Etat en date du 27 mai 2005 (n° 2005-608 et 2005-613) publiés au journal officiel du 29 mai 2005, permettant ainsi d'achever la transposition de la directive 2001/42.

Le décret n° 2005-613 s'applique à un ensemble de documents de programmation et de planification relatifs notamment à l'eau, aux déchets, aux déplacements urbains, aux forêts.

Le décret n° 2005-608 vise à modifier les dispositions applicables aux documents d'urbanisme tels que le schéma directeur de l'Ile de France, les directives territoriales d'aménagement, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, les schémas d'aménagement régionaux des régions d'Outre-mer, les schémas de cohérence territoriale et certains plans locaux d'urbanisme.

Très souvent, les obligations résultant de la directive existent déjà dans notre droit, et ne nécessitent qu'une adaptation des procédures, sans bouleverser les dispositifs en vigueur. S'agissant par exemple des documents d'urbanisme, l'évaluation des incidences sur l'environnement est intégrée dans le rapport de présentation et ne nécessite pas la production d'un nouveau document. De même, lorsqu'un projet de plan ou de document est soumis à enquête publique, celle-ci vaut consultation du public pour l'application de la directive.

Des documents comme les plans de gestion des déchets, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), sont concernés par cette procédure.

Conclusions et perspectives

Depuis plus de trente ans, on assiste, tant au niveau national qu'au niveau européen, à une amélioration de la prise en compte de l'environnement avant, pendant et après les décisions, passant des projets aux plans et programmes, et, dans l'avenir, aux politiques ; parallèlement, l'information et la participation du public se développent. Cette évolution devrait se poursuivre et, notamment grâce au principe de suivi - évaluation qui se généralise, renforcer les connaissances et donner de meilleurs outils de prise en compte de l'environnement.

VI - Zoom sur les réserves naturelles

Au XIX^{ème} siècle déjà, un contexte favorable voit se succéder à travers l'Europe les lois relatives à la conservation du patrimoine tandis que le premier parc national est créé aux États-Unis.

Avant 1930, la notion de réserve naturelle existe sans textes législatifs de protection du patrimoine naturel. En France, la ligue pour la protection des oiseaux crée, en 1912, la réserve naturelle des Sept îles puis, en 1927, la société nationale pour la protection de la nature (née en 1854), crée la réserve de Camargue.

C'est la loi du 2 mai 1930 sur la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, légendaire ou pittoresque qui permet de donner pour la première fois un statut juridique à des espaces publics et privés présentant un intérêt scientifique pour la collectivité (gisement de minéraux et de fossiles, habitat d'une faune exceptionnelle, stations botaniques de grand intérêt). Ses effets pratiques furent modestes (absence de moyens et d'intérêt de l'administration des Beaux-arts).

Cette loi est complétée par la loi du 1er juillet 1957 qui introduit la notion juridique de réserve naturelle dans la loi du 2 mai 1930 (l'article 8 bis prévoit que des sujétions spéciales pourront être imposées en vue de la conservation et de l'évolution des espèces).

36 réserves nationales ont été classées entre 1961 et le décret de 1977 pris pour application de la loi de 1976.

La loi du 10 juillet 1976 donne une assise solide à la création des réserves naturelles. Une législation est mise en place, distincte de la loi du 2 mai 1930, d'où découle également une innovation : la possibilité de créer des réserves naturelles volontaires, à la réglementation plus souple.

Depuis 1977, ont été créées :

- 121 réserves naturelles nationales portant à 158 leur nombre total,
- 176 réserves naturelles volontaires.

Cette loi a suscité des projets reposant, non sur des contraintes, mais sur la volonté des communautés, des propriétaires tant privés qu'associatifs de protéger un bien commun, le patrimoine naturel et paysager, dans le respect des activités traditionnelles compatibles avec le classement en réserve naturelle.

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

Elle est aussi à l'origine de travaux visant :

- une connaissance plus fine des espèces faunistiques et floristiques, de leurs habitats, des paysages, des sites et objets géologiques, en voie de disparition ou remarquables, protégés au sein des réserves naturelles ;
- une gestion souple, technique et scientifique visant la préservation, la reconstitution, l'expérimentation mais aussi l'éducation du public ;
- une réglementation des activités permettant une protection de la nature contre l'altération et l'artificialisation.

Enfin elle a ouvert la voie à la création d'un réseau de réserves naturelles nationales complété, depuis la loi relative à la démocratie de proximité de 2002, par la création de réserves naturelles régionales dont le premier bloc est constitué par les réserves naturelles volontaires.

VII - Zoom sur la faune sauvage captive

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a jeté, au regard des impératifs de protection des espèces sauvages, les bases du contrôle des conditions dans lesquelles sont détenus en captivité les animaux d'espèces non domestiques. Les objectifs de cette réglementation visent à éviter que les activités humaines portant sur les animaux sauvages détenus en captivité (élevage, commerce, présentation au public) nuisent à la conservation des espèces sauvages dans la nature. La réglementation vise ainsi à assurer de bonnes conditions d'élevage, permettant de réduire les prélevements d'animaux dans la nature. Le contrôle des animaux captifs permet de s'assurer du respect des dispositions réglementaires liées au statut des espèces (par exemple, pour certaines espèces, le prélevement dans la nature est interdit ; pour d'autres, les animaux captifs doivent justifier de documents attestant de leur origine licite). Le contrôle en captivité des animaux sauvages vise également à la prévention des risques liés aux espèces exotiques pouvant provoquer des déséquilibres écologiques.

En complément de ces objectifs directement liés à la conservation de la nature, les dispositions issues de la loi du 10 juillet 1976 permettent de prévenir les risques pour la sécurité et la santé publique, liés à la détention des animaux sauvages. Elles contribuent également à la protection et au respect du bien-être des animaux détenus en captivité.

Si la réglementation a pour objectif de prévenir les aspects potentiellement négatifs de la détention en captivité des animaux, elle engage également les secteurs d'élevage à une participation active à la protection des espèces, en favorisant la mise en œuvre de programmes d'élevage d'espèces menacées ou la diffusion de connaissances sur les animaux à des fins pédagogiques et de sensibilisation du public.

Pour mettre en œuvre cette politique, la loi du 10 juillet 1976 a créé différents outils.

Elle a réglementé les établissements détenant des animaux sauvages (élevages, animaleries, zoos, cirques, centres de soins). Ces établissements doivent justifier d'une autorisation préfectorale d'ouverture (disposition désormais codifiée à l'article L. 413-3 du code de l'environnement) ; en leur sein, le responsable des activités liées aux animaux doit être titulaire d'un certificat de capa-

cité, autorisation administrative nominative sanctionnant sa compétence technique (article L. 413-2 du code de l'environnement). Les établissements sont soumis à un contrôle administratif et des dispositions pénales viennent sanctionner lourdement les infractions commises. Issu de la loi de 1976, l'article L. 412-1 du code de l'environnement permet également de soumettre certaines activités (détention, commerce, utilisation,...) à autorisation préalable.

Ces dispositions législatives ont trouvé progressivement leur application réglementaire dans les différents secteurs d'activités où sont détenus les animaux sauvages, en tenant compte des exigences issues de la réglementation européenne lorsque celle-ci existe (c'est le cas en particulier pour les jardins zoologiques pour lesquels s'appliquent une directive européenne).

Des textes réglementaires définissent ainsi les conditions de détention d'animaux d'espèces non domestiques par les particuliers, les modalités d'élevage et de présentation au public des animaux par les zoos ou au cours de spectacles, les conditions d'élevage de certaines espèces élevées à des fins professionnelles (tels que les ratites et les bisons), les modalités de fonctionnement des centres de soins réhabilitant des animaux sauvages de la faune locale ou les conditions de détention d'espèces sensibles à différents titres tels que les cétacés ou les loups.

Cette réglementation est mise en œuvre, à l'échelon central du ministère de l'environnement et du développement durable, par la direction de la nature et des paysages et, en département, à titre principal par les directions départementales des services vétérinaires et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ainsi que, pour les espèces de gibier dont la chasse est autorisée, par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

VIII - Loi de 1976 et rétablissement de la faune : exemple de la Loutre d'Europe *Lutra lutra*

Bref historique

Au début du XX^{ème} siècle, la population de loutre, en France, était estimée à 50.000 individus. Elle occupait la quasi-totalité du territoire national. Une forte chute des populations s'est produite au cours du XX^{ème} siècle. Dans les années 60, l'espèce avait perdu près de 60 % de son aire de répartition. Cette forte régression se poursuit au cours des années 70, menaçant l'existence même de l'espèce en France. Un tournant décisif se produit. Tout d'abord, l'espèce est classée espèce non chassable sur le territoire national en 1976. Le décret d'application pour les mammifères de 1981 protège complètement la loutre. À partir de cette période, on constate un lent retour de la loutre vers les zones d'où elle avait disparu. Ce mouvement de recolonisation s'effectue à partir de ses derniers refuges (littoral atlantique et Massif Central). Les effectifs de la loutre sont actuellement estimés à 2.000, ce qui est encore faible, mais la dynamique de recolonisation est en marche...

Causes de régression

Les causes principales qui ont conduit à la régression de l'espèce, voire à sa disparition de beaucoup d'endroits, sont les suivantes :

- destruction directe : piégeage, empoisonnement volontaire ou par des produits polluants, chasse, collision avec des voitures ;

Journée anniversaire de la loi sur la protection de la nature

- altération de l'habitat : comblement et drainage des zones humides, rectification des berges et du lit des rivières (pertes d'abris pour accueillir la catiche mais aussi d'abris pour les poissons dont la loutre se nourrit), pollution des eaux entraînant une raréfaction des proies.

L'importance particulière de la loi de 1976 sur la protection de la nature

La principale cause de la disparition des loutres sur une grande partie du territoire français au cours du XX^e siècle a été leur destruction directe réalisée par chasse mais surtout lors d'opérations de destructions d'espèces dites nuisibles. L'altération des milieux est venue s'ajouter à ce premier facteur et a contribué à fortement déstabiliser des populations déjà fragilisées mais ce n'est pas la cause majeure. La loi sur la protection de la nature, par le biais de son décret d'application de 1981, a définitivement soustrait l'espèce des destructions directes volontaires, à l'exception des actes de braconnages occasionnels. La loutre a commencé très rapidement à recoloniser le terrain perdu, avant même que ses habitats n'aient été réhabilités. Ce phénomène est très marquant et tous les spécialistes de la Loutre s'accordent sur le fait que la promulgation de cette loi a été un événement capital pour la survie de la loutre et son retour prochain vers un état de conservation favorable.

L'avenir

Symbolique de la Convention de Berne, la loutre bénéficiera de la restauration de la qualité biologique des cours d'eau, principe posé par la directive cadre sur l'eau. Ainsi l'espèce, protégée grâce à la loi de 1976, se développera dans un milieu aquatique restauré. Restera alors à favoriser la connexion de certains bassins pour permettre une reconquête complète.

■ 15 novembre 2006
■ Sous le haut patronage de Christian PONCELET, *Président du Sénat*
■ Palais du Luxembourg ■



Une initiative de
MARIE BLANDIN, *sénatrice du Nord*
JEAN-FRANÇOIS LE GRAND, *sénateur de la Manche*
HUBERT REEVES, *président de la Ligue ROC*

En partenariat avec



Assises Ensemble pour la Biodiversité



*Hubert REEVES, Jean-Jacques FRESKO, Marie BLANDIN, Jean-François LEGRAND
à l'ouverture des Assises*



Jean-Marc MICHEL (MEDD)



Bernard CHEVASSUS AU LOUIS (INRA)



La salle

Sénat – 15 novembre 2006



Alain BOUGRAIN-DUBOURG, Patrick HUBERT, Paul RAOULT



Maurice WINTZ(FNE)



François PITRON
(Rivages de France)



Jean-Claude LEFEUVRE (IFB)



Deuxième table ronde



Jean-Jacques FRESKO, Geneviève GAILLARD, Christophe AUBEL, à l'écoute de la salle

Ouverture

JEAN-JACQUES FRESKO
Rédacteur en Chef de « Terre sauvage »

« Terre sauvage » fête ses vingt ans ce mois-ci et quand j'ai du rédiger l'éditorial de ce numéro, je me suis aperçu, qu'il y a vingt ans, le mot biodiversité n'existait pas en français. On n'a forgé ce mot, que lorsque la réalité qu'il recouvre était en train de disparaître. La biodiversité, c'est comme le bonheur, c'est une idée neuve. Elle est passée en vingt ans de l'innommé au grade d'objet d'un colloque parlementaire.

C'est dire la rapidité avec laquelle le sentiment de l'urgence s'est répandu parmi les associations et les élus, ce qui montre l'importance des travaux d'aujourd'hui.

Cette journée se déroulera autour de cinq temps forts :

- une introduction par les initiateurs de ces Assises Ensemble pour la Biodiversité et le témoignage de deux grands témoins ;
- trois tables rondes :
 - les lieux de l'action (du local au national) ;
 - la cohérence de l'action sur les territoires ;
 - l'économie alliée ou ennemie de la biodiversité.
- un temps d'envoi et d'ouverture pour le lancement du « Comité pour la biodiversité et le patrimoine naturel ».

TÉMOIGNAGES DE MINISTRES

L'introduction des Assises a été complétée par la projection d'une vidéo au cours de laquelle cinq anciens ministres de l'environnement (ils avaient tous été sollicités) ont bien voulu témoigner sur trois thèmes : un bilan de leur action, leurs principaux regrets, leur vision des enjeux politiques aujourd'hui.

1993 – 1995 : MICHEL BARNIER – *Ministre de l'Environnement*

1996 – 1997 : CORINNE LEPAGE – *Ministre de l'Environnement*

1997 – 2001 : DOMINIQUE VOYNET – *Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*

2001 – 2002 : YVES COCHET – *Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement*

2004 – 2005 : SERGE LEPELTIER – *Ministre de l'Écologie et du Développement Durable*

L'intégralité de leurs témoignages filmés est consultable par Internet sur les sites :

www.biodiversite2007.org et www.ecologie.gouv.fr

L'enjeu d'une nouvelle approche pour la biodiversité

Une initiative conjointe

JEAN-FRANÇOIS LE GRAND
Sénateur de la Manche

C'est pour moi aujourd'hui un honneur d'ouvrir ces Assises « Ensemble pour la biodiversité », mais au delà de l'honneur, c'est une vraie et grande satisfaction que de voir aujourd'hui réunies en ce lieu autant de personnalités, autant de compétences et autant de bonnes volontés prêtes à se mobiliser pour un enjeu, qui dépasse largement nos intérêts individuels ou de groupes de pensée, et qui concerne l'Humanité toute entière.

Le XXI^{ème} siècle sera, c'est une évidence aujourd'hui pour tout le monde, le siècle où l'Homme aura ou non l'intelligence et la volonté de travailler à sa propre survie ou bien la bêtise de condamner les générations futures parce qu'il n'aura pas eu le courage de prendre les décisions qui s'imposent.

Les grands enjeux pour l'Humanité que sont le réchauffement climatique, les problèmes de l'énergie ou celui du maintien de la biodiversité exigent que nous ne jouions plus jamais la carte de l'ignorance, que nous cessions de nous mettre la tête sous l'aile, que nous abandonnions ici et là les dogmatismes, voir les sectarismes pour privilégier la réflexion, le bon sens, le pragmatisme éclairé et l'action. Nos concitoyens aujourd'hui se sont réveillés, ont pris conscience de la fragilité de notre écosystème ; nous n'avons pas le droit de reporter les décisions à plus tard. Des voix s'élèvent un peu partout dans le monde pour tirer la sonnette d'alarme, pour réveiller les consciences, pour solliciter les décideurs. Le film de AL GORE, le rapport « Stern », toutes les observations concernant le réchauffement climatique, toutes les contributions de la communauté scientifique concourent à ce réveil, à cette prise de conscience. La préservation de la biodiversité est un des facteurs communs à toutes ces préoccupations d'ordre général. Cette action

Assises Ensemble pour la Biodiversité

de préservation permettra sans doute le maintien des espèces encore présentes sur la planète, à condition d'agir vite, mais plus encore permettra aux générations futures de pouvoir en exploiter les ressources et donc ainsi de contribuer à assurer la survie de l'espèce humaine.

C'est dans cet esprit, qu'en mars 2005, à l'instigation de Gilles PIPIEN, avec la complicité éclairée, active et bienveillante de Hubert REEVES et de Christophe AUBEL, nous avons décidé de créer un groupe pluriculturel et non partisan afin d'étudier et de proposer les actions à mettre en oeuvre pour une meilleure prise en compte de la protection de la biodiversité. Marie-Christine BLANDIN a tout de suite adhéré à la démarche, prouvant en cela la nécessité de dépasser les clivages politiques et autres considérations partisanes en la matière. Je l'en remercie à nouveau et je suis heureux qu'aujourd'hui nous soyons côte à côte dans cette aventure.

Entre les priorités nationales voire internationales affichées et le geste citoyen attendu, il existe un niveau intermédiaire qui réside dans une action quotidienne de terrain, ce qui n'est possible qu'à condition que les élus (démocratiquement titulaires d'un pouvoir de décision) et des associations compétentes, qui sont par ailleurs de véritables connasseurs des enjeux liés à l'environnement, se rassemblent au lieu de se diviser, sachant s'écouter pour se comprendre et *in fine* s'entendent sur des objectifs partagés.

Au cours de ces dernières semaines, je me réjouis d'avoir vu un grand nombre de nos collègues élus, sénateurs, députés, parlementaires européens, exprimer leur envie de nous rejoindre et de partager la démarche. À l'issue de ces Assises, nous proposerons à tous, élus, associations qui le souhaitent, de nous organiser afin que cette journée ne soit pas comme un « colloque de plus », mais bel et bien la première pierre d'une démarche de longue haleine qui doit permettre de rassembler pour agir et peser sur les décisions publiques futures.

Je voudrais enfin, en concluant, remercier ceux qui nous ont rejoints en co-organisateurs de ces Assises, en saluant tout particulièrement Madame Sylvie BENARD, présidente de ORÉE, et Monsieur Maurice WINTZ, qui représente aujourd'hui le président de FNE (France Nature Environnement) ; par leur simple présence ils contribuent à l'affirmation de notre caractère pluriel, mais beaucoup plus encore : ils apportent à la démarche leurs réflexions, leurs compétences et leur notoriété. Il en va de même des remerciements que nous adressons pour leur soutien à la Fondation Nicolas HULOT pour la Nature et l'Homme (FNH), à la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), et au Comité français de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN). Au cours de la journée, ils auront l'occasion de s'exprimer sur ces engagements.

Je tiens aussi à remercier Jean-Jacques FRESKO, journaliste à « Terre Sauvage », qui a accepté d'animer bénévolement ces Assises ; je veux lui dire notre reconnaissance et pour le geste et pour la mise à notre disposition de son talent.

Enfin, je tiens à remercier très chaleureusement Monsieur le Président du Sénat, CHRISTIAN PONCELET, qui a permis l'organisation de ces Assises au Sénat et qui a accepté que celles-ci soient conduites sous son haut patronage.

Je vous invite, chers Amis, à décider ensemble pour vivre demain !

MARIE BLANDIN
Sénatrice du Nord

Ils s'appellent Arthur et Lou, Dorian, Laura et Léa, Benjamin et Khadidja... Ce sont nos enfants, nos petits enfants, ceux que les colloques appellent les « générations futures ». Nous aurons déjà peine à leur expliquer comment et pourquoi nous n'avons pas su empêcher la reprise de la chasse aux baleines, comment nous avons laissé asphyxier les derniers orang-outans de Bornéo dans les feux de forêt primaire. Après les pesticides, allons-nous devoir leur raconter le goût du miel et des fruits issus de la pollinisation ? Nos vidéos seront-elles leur seule opportunité de voir des gazelles là-bas ou des hennetons ?

C'est à la demande d'Hubert REEVES, de la Ligue ROC, que nous entamons ici, par ce colloque sous la présidence de M. PONCELET, un travail durable réunissant ceux qui ne nous ont pas attendus pour se mobiliser en faveur de la biodiversité et ceux qui sentent qu'il est temps d'empêcher l'irréparable.

Des savoirs populaires d'hier : tresser cinq espèces d'arbustes différents pour faire une haie résistante aux maladies, des connaissances botaniques médicinales des peuples autochtones, pygmées d'Afrique ou indiens du Maroni, ont été méprisées par ceux qui imaginaient que la technologie viendrait à bout de chaque problème. Le scientiste arrogant sourit avec condescendance aux « crapauducs », et s'étonne que le tribunal d'Aix suspende le projet d'incinérateur de Fos parce qu'il y a un Lys maritime sur le territoire. C'est faire peu de cas de notre profonde interdépendance avec ces espèces, milliards de pièces d'un gigantesque mécano vivant. Quand les mineurs de charbon voyaient dans la galerie de fond vaciller leur canari en cage, l'effroi qui les saisissait n'était pas de la compassion devant le malaise de l'oiseau, c'était l'alerte devant le péril du coup de grisou. L'appauvrissement de la biodiversité est aussi un avertissement.

J'aime l'image de l'avion en vol qu'emploie J.P LEDUC : on peut enlever un boulon, ce n'est pas cela qui modifiera sa stabilité, et une vis, et deux, trois... dix boulons au bout de combien de pièces manquantes la chute devient-elle inexorable ?

Tout comme la perche du Nil imprudemment introduite a ravagé la faune du lac Victoria, le « *clostridium difficile* », sorte de microbe « rambo » résistant aux antibiotiques qui ont fait le vide, vient de tuer 20 personnes dans les hôpitaux de ma région. L'horlogerie des écosystèmes est fragile, les effets collatéraux d'une disparition sont parfois inattendus et dévastateurs.

Ce colloque a été initié par un comité d'ONG, d'élus locaux, de parlementaires prêts à partager leurs expériences, leurs expertises, leurs aspirations pour la biodiversité. Dans le soudain concert des alertes aux regards esthétiques ou aux prophéties funestes, forts de nos réussites et de nos échecs, clairvoyants sur les obstacles, nous avons la culture commune du travail et de la symbiose dans le respect de nos différences.

Je vous remercie tous d'être ici, les intervenants et animateurs et particulièrement les bénévoles dont nous apprendrons, je n'en doute pas : *comment mieux agir ensemble pour la biodiversité ?*

Assises Ensemble pour la Biodiversité

HUBERT REEVES
Président de la Ligue ROC

Pourquoi un astrophysicien se mêle-t-il un jour des problèmes qui se passent sur la Terre et pourquoi s'implique-t-il, par exemple, dans l'organisation de cette journée ?

La réponse est simple. C'est que le scientifique a des méthodes de travail qui s'appliquent habituellement aux astres et aux nébuleuses. Et je me suis dis un jour, à l'instigation d'un ami, que je pouvais les appliquer à ce qui se passait sur la Terre. Et là, il faut bien le dire, chaque fois que l'on regarde les différents problèmes, les rapports que l'on peut lire sont assez accablants. Mais il y a de temps en temps une bonne nouvelle et nous en avons une ce matin : une nouvelle essentielle, qui fait que des sénateurs et des associations se sont mis ensemble pour dire : «Il faut sortir la biodiversité de la politique ! Il ne faut plus que l'environnement soit l'objet de clivages politiques». C'est la bonne nouvelle que nous avons aujourd'hui.

C'est PLATON, je crois, qui disait que «le grand problème c'est que les hommes sortent du malheur». C'est le vrai, le grand problème de la philosophie.

Aujourd'hui il y a des quantités de problèmes qui se posent à nous – la sécurité, le chômage... – mais nous voyons émerger un problème qui surnage et va conditionner tous les autres : Quelle va être la vie sur la Terre ? Sur quelle planète allons-nous vivre ? Dans quelles conditions allons-nous vivre ? Et nous nous apercevons que sur ce plan, les problèmes sont multiples. Vous pouvez en citer une douzaine et si l'on vous demande «quel est le plus grave ?» vous serez bien embarrassés, car ils sont tous aussi graves les uns que les autres. Nous avons eu une réunion, avec Nicolas Hulot, sur le réchauffement climatique, qui est un problème majeur, mais il y en a un autre, qui est aussi grave, c'est celui de la biodiversité qui nous occupe aujourd'hui.

Nous entrons aujourd'hui dans ce que l'on peut appeler la 6^{ème} extinction. Et si nous n'agissons pas rapidement que va-t-il se passer ? Eh ! bien la Terre va continuer à tourner autour du Soleil et la vie va continuer sur la Terre. Nous savons en effet que la vie est immensément adaptable et robuste, puisque nous l'avons trouvée dans des conditions extrêmes. Mais il y a des espèces qui sont fragiles et tout au long de la vie, nous avons vu des espèces fragiles être éliminées et d'autres prendre leur place. Aujourd'hui, notre but est de faire qu'à l'occasion de cette 6^{ème} extinction, sans effet sur les bactéries et les fourmis, l'humanité ne soit pas une victime. Sans être éliminée complètement, elle pourrait subir un appauvrissement et connaître une plus grande difficulté à vivre.

C'est pour cela que la bonne nouvelle d'aujourd'hui est de placer l'environnement au-dessus des partis. L'environnement est un problème trop grave pour être laissé dans les mains d'un parti plutôt que d'un autre.

La deuxième bonne nouvelle, nous avons à l'apprendre encore : ce sera que cette réunion ne soit pas simplement une réunion de plus, pour nous dire de belles choses. Qu'est-ce qui va sortir de cette réunion ?

Oui il faut préserver la biodiversité, mais qu'allons-nous faire ?

Biodiversité : les nouveaux enjeux du « ménagement » de la nature

BERNARD CHEVASSUS AU LOUIS
*Directeur de Recherche à l'INRA.
Ancien directeur du Muséum National d'Histoire Naturelle*

En 1600, Olivier de SERRES, considéré comme le premier agronome, publie un ouvrage qui traite du « Ménage des champs » et j'ai souhaité réhabiliter ce vieux mot français, car il traduit dans ses deux sens, français et anglais, deux aspects opposés ou comme les deux termes d'une alternative, l'utilisation et la préservation ou la conservation de la biodiversité. Pourquoi les scientifiques aujourd'hui se mobilisent-ils pour engager un dialogue avec toute une série d'acteurs (monde politique, associations, opérateurs privés, enseignants) autour de cette question de la biodiversité ? Je voudrais répondre à cette question autour de quatre éclairages, qui traduisent une évolution de la représentation que se font les scientifiques de cette question :

A – La grande parenthèse du XXème siècle

Si nous regardons l'aventure de notre humanité, nous constatons que depuis 10.000 ans et sans doute plus, la biodiversité a été une alliée fidèle de toutes nos aventures. Cela a été le cas dès l'apparition de l'agriculture, qui s'est faite, en beaucoup d'endroits du monde, en domestiquant des espèces locales. Ensuite, du 16ème au 18ème siècle, le développement agricole a été conduit en allant chercher en Afrique, en Asie et en Amérique des plantes et des animaux, qui ont effectivement enrichi notre alimentation et notre agriculture. N'oublions pas que même ces bateaux qui ont parcouru la Planète, ne sont jamais que des produits de la biodiversité : les diverses essences de bois des carènes, des mâts et des poulies, les nombreuses fibres textiles utilisées pour les cordages et les voiliures illustrent cette importance d'une connaissance fine de la diversité du vivant.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Progressivement, les hommes du 20^{ème} siècle, par une illusion trompeuse, ont cru que l'on pouvait se passer de cette compagne fidèle de l'aventure humaine, qu'est la biodiversité. Mais nous constatons, que si nous avons réussi à nous passer de la biodiversité actuelle, c'est notamment en puisant largement dans une biodiversité fossile : si nous regardons nos routes, nos ponts, nos gratte-ciels, nos voitures, nous voyons bien que ces produits sont faits, d'acier, de béton, d'énergie qui sont souvent le produit d'une biodiversité, qui au cours de dix, de cent millions d'années a accumulé des énergies fossiles, des massifs de calcaires ou des gisements de métaux, qui ont permis de construire les ressources d'aujourd'hui. D'une certaine manière, nous avons puisé dans les réserves de la biodiversité passée, pour nous donner l'impression que nous pouvions nous passer de la biodiversité actuelle.

Une deuxième illusion réside dans le fait que la biodiversité du 20^{ème} siècle a « tamponné » le débordement de nos activités et en limiter les écarts, que ce soit le piégeage du CO₂ par les océans ou par les forêts ou la capacité d'autoépuration des rivières, qui d'une certaine manière ont traité les apports de matière organique. Je voudrais donner un exemple très concret : si le maïs a pu se développer dans les Landes tout en conservant une assez bonne qualité aux nappes phréatiques, c'est qu'à faible profondeur et en silence, d'importantes quantités de bactéries ont été capables de traiter les apports de nitrates.

Cette grande parenthèse dans le souci de la biodiversité était donc en grande partie le fait d'illusions. Nous devons donc la refermer au plus vite, car si nous regardons les enjeux du 21^{ème} siècle – en particulier le fait qu'à partir de 2040 et sans doute pour près d'un siècle, il va falloir installer plus de 8 milliards d'hommes sur notre petite planète – et si nous examinons ce que nous avons comme bagage, à part cette biodiversité, nous devons admettre que nous n'avons pas beaucoup d'atouts pour rendre cette planète encore vivable pour le plus grand nombre. Cette parenthèse nous a rendu un peu aveugle à ces enjeux et à ce que représentait effectivement la biodiversité pour l'aventure humaine.

B – La biodiversité subit aujourd'hui une érosion illégitime.

Sans rentrer dans les débats scientifiques pour savoir si la biodiversité disparaît 10, 100 ou 1000 fois plus vite qu'elle ne devrait, il y a un large consensus autour de la notion de 6^{ème} crise d'extinction. J'aurais tendance à dire que la disparition de ces grands oiseaux courreurs des îles du Pacifique et que l'exploitation des stocks, tel celui de morues de Terre Neuve, étaient sans doute dommageables, mais elles avaient des raisons que l'on pourrait considérer comme légitimes. Comme dit une chanson de marin « Si l'on embarque sur ces rafiot, c'est pour nourrir nos pétroits », autrement dit, les terre-neuvas allaient pêcher la morue, parce qu'effectivement, là où ils habitaient, les revenus étaient faibles et qu'il fallait trouver des ressources alimentaires complémentaires.

Aujourd'hui nous constatons deux choses :

- l'exploitation de ces ressources naturelles est faite avec une utilisation tout à fait contestable : pour pêcher des crevettes il est fréquent de rejeter à la mer plus de 60 % des captures, pour ne

conserver que les crevettes, et vous savez aussi que 30% des captures maritimes sont faites pour produire des farines de poissons, qui ne servent pas à l'alimentation humaine ;
– la biodiversité régresse beaucoup plus pour des causes indirectes du fait de la fragmentation des habitats et des pollutions diffuses : elle s'érode, alors que personne n'en veut à la biodiversité et c'est donc cette inconscience qui constitue la plus grande menace.

Puisque la biodiversité est menacée par toute une série d'actions humaines, notre réflexion sur la meilleure stratégie de conservation doit insérer les problématiques de transport, d'énergie, d'habitat et en fait s'interroger sur toutes les actions de notre espèce.

C – La biodiversité n'a pas comme finalité d'aider l'homme.

Quitte à choquer certaines sensibilités écologistes, je voudrais affirmer que la biodiversité n'a pas d'état de référence. Autrement dit, le fait qu'elle soit à un moment favorable à l'homme et défavorable à un autre moment, le fait qu'un certain nombre d'espèces ne soient pas nécessaires, le fait enfin que la vie continuera sans cesse permettent de dire que la biodiversité n'a pas pour finalité d'aider l'homme. C'est probablement une vision très 18^{ème} siècle de penser que « *la nature est bonne pour l'homme* ». Ne donnons qu'un exemple : pendant deux milliards d'années, il n'y avait pas de poissons dans les océans, et la vie « marchait » très bien entre algues, bactéries et méduses, au sens que le cycle de la matière organique tournait. Aujourd'hui les poissons disparaissent, après des périodes de surexploitation, nous voyons dominer dans certaines zones océaniques, des algues, des méduses et des bactéries : l'océan reprend ses « vieilles habitudes » et les poissons qui ont disparu ne sont plus nécessaires.

Ce qui veut dire, qu'il n'appartiendra plus aux scientifiques de dire ce que nous devons faire de la biodiversité et cette question deviendra une question essentiellement politique, au sens primaire du terme. Il appartiendra à l'ensemble des gens de devoir discuter entre eux pour définir qu'elle biodiversité ils veulent mettre en place, ce qu'ils doivent protéger et définir les critères et les priorités qu'ils devront se donner.

D – La biodiversité est à la fois un bien local et un bien global.

Si je prends le problème du CO₂, nous pouvons dire que le fait d'émettre une certaine quantité en un point de la planète, pour ensuite la récupérer en un autre point conduit à un bilan équilibré : cela permettra, par exemple, de négocier, au niveau international des quotas d'échange. Dans le cas de la biodiversité, nous avons bien sûr cette dimension globale, ces fameux « points chauds » où sont concentrés un grand nombre d'espèces : ils doivent être considérés comme des points qui concernent toute l'humanité.

Mais il existe une autre dimension, qui fait que nous aurons besoin de la biodiversité, dans des endroits précis, par exemple pour produire autre chose que des céréales dans la plaine de la Beauce ou pour restaurer tel ou tel milieu. Celle dont nous aurons besoin dans ces endroits, c'est justement celle qui est en train d'y évoluer aujourd'hui. Autrement dit, il serait complètement

Assises Ensemble pour la Biodiversité

utopique de dire que pour reconstituer une biodiversité quelque part, il suffira d'aller chercher autre part (en Nouvelle Calédonie ou en Australie) des espèces susceptibles de reconstituer un écosystème dans un point précis de l'hexagone.

Cette question de la « nature ordinaire » et de la conservation de la « biodiversité partout où elle se trouve » (c'est avec elle que l'on reconstruira l'aventure de demain) est primordiale. La sanctuarisation de la biodiversité est à la fois nécessaire et dangereuse, parce qu'elle peut en effet laisser croire que, si l'on a 10 ou 20% de surface protégée dans le Monde, le problème est réglé. Elle ne l'est pas : si l'on ne pose pas la question de la « nature ordinaire », dans 80 % de la surface qui reste, nous ne pourrons pas répondre à la question de la préparation de la biodiversité de demain.

En conclusion, deux remarques s'imposent :

- Contrairement à ce que certains pourraient penser, la biodiversité n'est pas un luxe pour une société évoluée et avec un certain niveau de richesse assorti d'un bon pouvoir d'achat. La biodiversité est une ardente nécessité pour la suite de l'aventure de notre humanité : le fait que l'on s'en aperçoive et que l'on doive y travailler autant que nécessaire (et pas comme un superflu) devient très important.
- L'application du principe de précaution doit être revue : on a souvent dit que lorsque l'on ne sait pas, il faut s'abstenir ; cette interprétation du principe de précaution conduit à l'inaction. Dans le domaine de la biodiversité, le principe de précaution doit conduire à agir : les scientifiques sont d'accord pour dire qu'il y a encore beaucoup de choses à connaître et à comprendre sur la biodiversité. Dans une situation classique, nous pouvons dire que nous allons attendre d'en savoir un peu plus pour comprendre le sens de nos actions. Le principe de précaution (qui s'applique en cas de menace grave et irréversible – la perte d'une espèce est irréversible) incite à agir, mais aussi à acquérir des connaissances complémentaires. Cette remarque est la principale raison qui justifie la mobilisation des scientifiques : le fait de s'organiser dans des collectifs (dont nous allons débattre aujourd'hui) permettra à la fois d'agir et à la fois d'acquérir de nouvelles connaissances, pour pouvoir les traduire à nouveau en action.

Les 30 ans de la Loi de 1976 sur la protection de la nature

JEAN-MARC MICHEL

Directeur de la Nature et des Paysages, ministère de l'Écologie et Développement durable

La journée anniversaire du 14 novembre 2006, organisée par le ministère de l'Écologie et Développement Durable cherchait à faire le bilan de 30 ans d'application de cette loi et de politique publique en matière de protection de la nature. Cela représentait, pour nous, un enjeu d'être non seulement témoin, mais d'être devant un miroir, pour entendre les uns et les autres, dire ce qui n'a pas été fait, n'a pas été fait et ce qu'il convient de faire pour s'adapter au nouveau siècle. Les trente années passées nous ont montré que la protection des espèces et celle des espaces ne rendait pas complètement compte de l'extraordinaire complexité de l'espace naturel et que des politiques publiques d'espaces protégés, de parcs nationaux, de réserves naturelles n'étaient peut être pas suffisantes. Bernard CHEVASSUS AU LOUIS nous a bien interrogé sur ce que nous devons faire pour cette « nature ordinaire », en dehors des espaces protégés.

Les intervenants, lors de cette journée, nous ont bien montré que la loi de 1976 avait été écrite et votée dans un certain contexte politique : une de ses principales nouveautés avait été d'introduire une dimension scientifique dans les politiques publiques. Cette loi a par ailleurs inventé différents concepts, tel que celui de l'étude d'impact ou celui du bien être animal, esquissant un statut pour les animaux.

Cette loi n'est plus le seul outil législatif et réglementaire au service de la protection de la nature. Elle fait partie du Code de l'environnement, qui s'est largement enrichi. Il vous appartient de dire sur quels points, cette boîte à outils pourrait ouvrir des perspectives nouvelles pour des contrats ou des dispositifs de protection du patrimoine naturel, adossés à des engagements volontaires. Notons que depuis deux ans, le Code de l'environnement est complété d'instruments fiscaux, qui permettent, par exemple, de dédommager des propriétaires terriens qui s'en-

Assises Ensemble pour la Biodiversité

gagent sur des actions de protection de la biodiversité ou d'aider des collectivités qui s'engagent au côté de l'État dans la conservation du patrimoine naturel.

Les intervenants ont aussi souligné, que pour mettre en œuvre des politiques publiques, il n'était pas suffisant qu'un seul acteur public soit partie prenante. L'État ne peut pas faire sans le soutien des collectivités publiques et le transfert de compétences aux collectivités est un sujet de réflexion à approfondir.

Les participants ont particulièrement proposé d'approfondir dans les directions suivantes :

- 1. une politique publique dépendante d'un dispositif législatif et réglementaire, n'est pas suffisante.* Elle doit pouvoir s'adosser à un dispositif stratégique et se nourrir d'une obligation de résultats, pour ne pas se limiter à une obligation de moyens et d'outils ; en osant des obligations de résultats, nous devons être conscients que le pouvoir du scientifique et du juriste s'arrêteront à la porte du décideur politique ;
- 2. une politique publique ne peut pas fonctionner uniquement sur des opportunités* et il faut aussi qu'elle ait des objectifs, des schémas, des stratégies ; imaginons une politique de réserves naturelles qui se contenterait de ne saisir que les opportunités, quand elles se présentent. Nous aurons des comptes à rendre et ceux-ci ne seront pas bons, car nous nous apercevrons que nous avons laissé des habitats ou des espèces orphelins de protection. Ces éléments de stratégie d'objectif au niveau des collectivités locales, vous allez en débattre dans une table ronde, en vous souvenant que si l'on peut débattre en région de protection du patrimoine naturel, cette protection n'en sera que plus efficace ;
- 3. accepter le verdict de l'évaluation des bilans*, de rendre compte de la mise en œuvre d'une politique publique au niveau communautaire. Nous pensons tous à la démarche Natura 2000, où nous devons apprendre à rendre des comptes sur ce que nous avons obtenu dans notre pays ;
- 4. faire attention au fait que biodiversité et changement climatique sont liés.* Il y a une nécessité de concevoir des politiques publiques, qui soient plus adaptatives que celles que nous avons bâties jusqu'à présent ; notre réseau d'espaces protégés est-il suffisant au regard du changement climatique : protéger le sommet du mont Ventoux avec une élévation de 1 ou 2 degrés de température moyenne, ne suffira pas forcément à conserver durablement les espèces qui occupent ce sommet ;
- 5. nous devons aussi nous rappeler que nous devons nous préoccuper de cette « nature ordinaire », qui occupe les 80 % des espaces non protégés. Cela veut dire que la protection de cette nature n'est plus dans les mains des spécialistes, accepter de partager les enjeux et valoriser ceux qui s'engagent, sans être des spécialistes au service du patrimoine naturel ;*
- 6. il nous faut oser la composante économique* dans la protection du patrimoine naturel, notamment en osant évaluer la valorisation des territoires, qui portent une biodiversité emblématique.

Ces messages appellent à agir ensemble, à ouvrir les yeux et à passer à une échelle plus grande, notamment internationale.

Pour consulter d'autres éléments de cette synthèse, nous renvoyons le lecteur à la deuxième partie de cet ouvrage, dans laquelle M. Jean-Marc Michel détaille les idées qu'il a présentées ici [NDLR].

PREMIÈRE TABLE RONDE

AGIR : DU NATIONAL AU LOCAL ET DU LOCAL AU NATIONAL

LA BIODIVERSITÉ DANS L'ACTION D'UNE RÉGION ET D'UN DÉPARTEMENT

PASCAL DACHEUX – *Vice-président de la région Picardie*

Pour représenter les collectivités régionales, j'ai fait un petit tour d'horizon de ce que pouvaient faire les régions par rapport à la biodiversité. Je tiens à dire qu'a priori les compétences régionales en matière de biodiversité sont peu nombreuses. J'en ai recensé deux :

- l'appui que peuvent apporter les régions à l'élaboration des Chartes et l'appui aux associations pendant la phase préfiguratrice d'un parc naturel régional [PNR], à l'initiative des territoires ;
- suite à la loi nouvelle «*Démocratie de proximité*», une nouvelle compétence a été attribuée au niveau régional, ce sont les Réserves Naturelles Régionales [RNR].

Voilà deux outils typiques de la conservation du patrimoine en général, et du patrimoine naturel en particulier (sous la forme de PNR ou de RNR).

Les régions sont aussi des partenaires classiques, historiques, du milieu associatif, dans lequel les associations de protection de la nature sont très nombreuses et associées aux conservatoires régionaux des espaces naturels. À titre d'exemple nous avons en Picardie :

- le Conservatoire des espaces naturels de Picardie, qui œuvre avec les associations Picardie Nature, elles mêmes fédérées au sein d'un regroupement national dans le cadre de France Nature Environnement ;
- le Conservatoire botanique national de Bailleul, qui assure des responsabilités d'inventaire, d'ingénierie, de «porter à connaissance» pour la flore sur le territoire picard.

Si ces compétences sont explicites et vont se retrouver un peu partout en France, elles ne sont pas forcément les plus importantes, parce que la responsabilité principale des régions concerne l'occupation de l'espace et des territoires : les schémas régionaux d'aménagement et de développement des territoires [SRADT], auquel il est nécessaire d'adosser les schémas régionaux du patrimoine naturel et les Agendas 21 ; les régions doivent coordonner ces outils pour fixer des objectifs ambitieux cohérents, y compris en terme de biodiversité.

Une fois ces objectifs définis, ils ne s'imposent pas : ce sont des suggestions aux territoires.

Comment faire en sorte que nos préoccupations environnementales et de biodiversité soient prises en compte par les territoires, qui souhaitent mobiliser des moyens ? C'est là que nous devons développer une force de pédagogie pour, à partir de diagnostics partagés, dégager des objectifs

Assises Ensemble pour la Biodiversité

communs. Le rôle important de la région est de coordonner et d'échanger avec les Pays, les Communautés de communes, les Départements. Une fois les objectifs définis, nous allons pouvoir aider, si ces territoires décident d'abonder dans notre sens ou, à l'inverse, refuser le financement d'équipements qui présentent des inconvénients. Ce sont là les deux moyens, qui permettent aux schémas régionaux, j'allais dire de s'imposer, disons d'être efficaces dans la réalité. En cela ces schémas de programmation régionaux sont très importants : une fois établis, ils sont déclinés dans des politiques opérationnelles d'aménagement du territoire, environnementales ou agricoles.

À partir de ma double délégation en région Picardie, je voudrais faire un petit zoom sur ce que peut faire une région dans le domaine agricole, par rapport aux enjeux de la biodiversité. Il a été dit que les sanctuaires que sont les sites protégés étaient essentiels, d'où l'intérêt de les soutenir, mais la «nature ordinaire» reste le creuset essentiel pour la biodiversité de demain et, donc, essentielle en matière de préservation. Faute de ne pas nous en occuper, nous risquons de voir les sanctuaires s'étioler et disparaître.

Dans ma région, la qualité des terres et du climat constituent des éléments propices à l'intensification des pratiques agricoles, qui sont un puissant levier pour la dégradation des ressources naturelles et donc pour la biodiversité. Que peut-on faire pour infléchir cette tendance lourde soutenue par l'orientation européenne, mais aussi la déclinaison française de la PAC, qui contribue lourdement à cette intensification des pratiques. Au niveau régional, la faiblesse du budget disponible, par rapport au budget communautaire, nous oblige à trouver d'autres biais : par exemple conditionner l'accès aux aides régionales à la signature d'une charte, dans laquelle l'agriculteur s'engage à respecter des aménagements environnementaux et sociales.

En Picardie, par exemple, nous avons écrit dans cette charte «*le respect des structures fixes du paysage*» : cela peut paraître idiot de faire respecter les chemins, les talus, les arbres, mais ils jouent un rôle important. Souvent délaissés par les maires ruraux, ils sont progressivement abandonnés, traités par des pesticides globaux et finalement labourés. Ces chemins ruraux pourraient constituer des corridors écologiques et une trame dense efficace, pour enrayer la désertification. Un autre point de la charte est la limitation de la taille des parcelles, pour recréer des interfaces, milieux riches en biodiversité, avec l'obligation d'enherber un pourcentage de la surface, le long des parcelles (cela est obligatoire par la PAC le long des cours d'eau, mais reste notoirement insuffisant).

Par ailleurs nous avons décidé un soutien à l'élevage traditionnel, qui maintient un élevage diffus (j'insiste sur le terme) très efficace, car les pâtures sont souvent des milieux riches en biodiversité, par rapport à d'autres zones non labourées : l'objectif est de restaurer un élevage à l'herbe, par rapport au système maïs – soja.

La région peut aussi mettre en œuvre des mesures agri – environnementales [MAE] avec l'État et l'Europe. Nous avons dû batailler ferme avec la direction régionale de l'Agriculture, pour conserver les MAE, ancienne formule, qui regroupent des mesures fines de l'impact de l'agriculture sur l'environnement. De même nous soutenons l'agriculture bio, qui est le type même d'agriculture productive et raisonnable pour la protection de l'environnement, car elle a besoin de respecter les grands équilibres naturels pour maîtriser ses paramètres de production.

Enfin nous intervenons avec un plan énergie – climat (habitat – transports) et une politique d'éducation à l'environnement, en liaison avec les associations.

JÉRÔME BIGNON – *Vice-président du Conseil Général de la Somme.*

Le département de la Somme a conscience depuis longtemps, même s'il le fait parfois imparfaitement, d'avoir des espaces naturels exceptionnels et d'avoir des responsabilités particulières en conservation de la biodiversité. Dès 1980, une politique de protection des espaces naturels a été mise en place. Le département partage avec la région Picardie la chance de posséder un patrimoine naturel indiscutable : une baie et un fleuve, des prairies calcicoles sèches, des zones humides, de petites rivières, des terres riches cultivées, complétées d'un territoire maritime le long de 70 km de trait de côte, avec une interaction exceptionnelle entre mer et terre. Le département s'est doté d'outils pour gérer ces espaces naturels sensibles [ENS]. Actuellement, les ENS inventoriés, à partir d'une cinquantaine de sites, représentent environ 5.000 hectares, sur lesquels nous essayons d'avoir une maîtrise foncière, avec des zones de préemption et d'acquisition en partenariat, depuis la fin des années 1970, avec le Conservatoire du Littoral, les communes de la vallée, et le Syndicat SMACOPI, sur lequel je reviendrais. Pour cet outil fondamental, qu'est la maîtrise foncière, nous travaillons avec les notaires et d'autres acteurs. En complément nous avons une gestion contractuelle avec des communes, qui disposent de nombreuses propriétés historiques, et avec le Conservatoire du patrimoine de Picardie, pour les contributions financières.

Nous avons contribué à la mise en place d'outils, tel que AREMA (Association pour la gestion des rivières), que nous aidons pour la restauration des milieux dans les petites communes sous-équipées. De même, nous avons un partenariat avec la Chambre d'Agriculture autour de SOMEA pour lutter contre l'érosion des sols, en favorisant les bonnes pratiques culturales (zones d'enherbement nouvelles, remise en place des talus). Ces outils sont évidemment en cohérence avec les politiques menées par l'État, notamment avec les zonages Natura 2000 (deux zones d'intérêt communautaire en baie de Somme). Pour la baie et les marais arrière littoraux, nous avons travaillé sur la ZNIEFF, la désignation RAMSAR de la baie, et cela se passe, par chance, dans une ambiance de concertation et d'acceptation : une des deux zones Natura 2000 ne sera-t-elle pas présidée par un chasseur ? Cette logique de protection des habitats est progressivement prise en compte par des gens, qui n'avaient pas cette préoccupation a priori. Enfin, nous avons mis en place, depuis très longtemps, des indicateurs qui sont intégrés dans une charte de l'environnement, renouvelée trois fois, jusqu'à ce que nous considérons qu'elle était arrivée à maturité, pour pouvoir passer à un Agenda 21. Cela est l'aboutissement de quinze ans de travaux (indicateurs sur l'eau, les déchets, la protection des espaces naturels), sans passer en force.

Le *Syndicat Mixte pour l'Aménagement de la Côte Picarde* (SMACOPI) est un outil du département de la Somme, créé en 1974, avec l'idée d'aider les dix-huit communes littorales de la frontière du Pas-de-Calais à celle de la Seine-Maritime, sur 70 kilomètres de côtes. Ces communes littorales sont petites (de 100 à 3.000 habitants) ont des populations qui passent à 20 ou 30.000 en période estivale. Elles avaient des problèmes d'ingénierie de leurs équipements et n'avaient pas les outils ni les moyens de gérer une zone littorale avec un environnement sensible.

Avant la décentralisation, en 1974, les pouvoirs publics ont décidé avec le Conseil Général de la Somme, la création de cet outil de gestion des espaces naturels, pensé globalement et appliqué localement. Les élus et les techniciens de terrain ont la capacité de s'approprier les objectifs généraux et de les intégrer à leurs projets d'aménagement et d'urbanisme, qui sont forcément liés à tous les aspects de la protection de la nature.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Parmi les points d'action concrets, je voudrais illustrer le passage d'une stratégie de partage de l'espace à une stratégie de reconquête des zones humides. Nous avons connu pendant longtemps des zones protégées, dans lesquelles l'action de l'homme était limitée et d'autres zones d'activités sans contraintes : il y avait donc des « pastilles » que l'on ne touchait pas et d'autres où nous laissions faire. Aujourd'hui nous essayons d'appliquer un mode d'action cohérent.

Trois exemples illustrent bien que la remise en vie de milieux « fermés » contribue à revitaliser la baie de Somme :

– *Restauration des prairies inondables en Basse Vallée de la Somme par la création d'un plan d'eau au marais de Blanquetaque :*

Les prairies humides inondables, jalonnées de mares et de fossés représentent l'originalité écologique et paysagère de la Basse Vallée de la Somme. Au sein de cet ensemble, le marais de Blanquetaque, propriété du Conservatoire du Littoral, en constituait paradoxalement l'un des secteurs les moins humides, par les effets de l'agriculture, de la création d'humus et du temps. Afin d'augmenter la superficie en eau, une première tranche de travaux vient d'être réalisée grâce au soutien du Conseil Général, du Conseil Régional, du FEDER et du Conservatoire du Littoral. Un plan d'eau de plus d'un hectare, situé près du Chalet de Blanquetaque et visible depuis la D 40, constitue une véritable vitrine du marais pour les visiteurs de la station biologique. Les matériaux extraits ont été déposés sur la digue centrale de la propriété. Nous avons constaté, dès l'année suivante et à la surprise générale, l'arrivée en grande quantité de canards venant du parc du Marquenterre qui se sont approprié cette nouvelle zone humide. La barge à queue noire (*Limosa limosa*) vient maintenant y chercher sa nourriture.

– *La « réestuarisation » du Dien*, petit fleuve côtier, canalisé en fond de baie de Somme, avait plusieurs objectifs, susceptibles de recréer des zones de biodiversité :

- réintroduction de zones à forte productivité biologique (amenée d'eau douce dans l'eau salée de la baie de Somme) ;
- diversification du paysage pour lutter contre le chiendent, par apport d'eau douce ;
- apporter de l'eau douce aux moutons de pré salé, qui viennent d'obtenir un classement AOC : leur nourriture étant salée, leurs besoins de boire de l'eau douce augmentent.

– *La réhabilitation du marais de la Maye* (petit fleuve côtier) à partir d'un plan de gestion du Conservatoire du littoral, nous avons remis en état le marais de Bernais, d'une superficie de 27 ha, composé d'anciennes tourbières ; par manque d'entretien et suite à une plantation de peupliers, le marais était envahi de végétation ligneuse et ne jouait plus son rôle de station d'épuration naturelle.

QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT ?

PATRICK HUBERT – *Ex-conseiller personnel de M. LEPELTIER, ministre de l'Écologie et du Développement durable*

Plutôt que de parler du rôle de l'État (financement, soutien réglementaire) en tant qu'institution séparée, je voudrais insister sur sa relation aux pouvoirs locaux, et noter d'emblée la placer primordiale du dynamisme des collectivités territoriales. Pourtant, l'État en tant que pouvoir central a encore énormément de choses à faire et, même s'il continuait à transférer des responsabilités dans ce domaine, il

lui reste un champ d'action considérable. Si l'État a fait beaucoup de choses depuis 1970, nous sommes frappés par le petit nombre et la faiblesse des outils qu'il a utilisés pour la protection de la biodiversité. Il est bon de comparer, ce que l'État peut faire dans d'autres domaines et ce qu'il fait ou ne fait pas dans le domaine de la biodiversité. Je vous propose d'examiner les missions essentielles de l'État, qui ont peu de chances d'être déléguées aux collectivités territoriales, au moins dans notre tradition française.

1. La mission législative, au sens le plus étroit, c'est-à-dire la mise en place *des interdictions et des sanctions* : nous pouvons dire que l'État la remplit relativement bien pour la biodiversité. Il y a beaucoup d'interdictions et de sanctions au moins théoriques. Mais l'appareil de surveillance et de répression dédié à la biodiversité est très loin d'être financé à la hauteur de ce que le sont d'autres appareils. Signalons un paradoxe : les populations cibles de ces interdictions sont essentiellement les populations rurales, celles qui ont, au fond, jusqu'à présent, le mieux préservé la biodiversité.

2. La mission internationale.

L'État doit s'assurer que les contraintes internes qu'il préconise et les contraintes internationales, définies par les traités et les directives, restent compatibles et ne créent pas de distorsions dans les échanges, ni pour la compétitivité des opérateurs économiques.

Le constat est que cette mission est *accomplie de façon relativement satisfaisante*, même si le Ministère n'a pas toujours marqué un enthousiasme très fort pour la transposition des directives et le rattrapage des retards français vis-à-vis d'autres pays développés...

L'action internationale consiste aussi à viser des objectifs dépassant la taille d'un pays : c'est le cas, par exemple, de la protection des forêts équatoriales (la communauté des États est loin de pouvoir se glorifier des actions accomplies en ce domaine).

3. La mission intellectuelle.

Celle-ci regroupe la recherche scientifique, mais aussi le rôle de réducteur d'incertitude et le rôle d'éducateur qui incombent à l'État.

Cette fois, *il est possible de parler d'une faiblesse significative* : sans aborder le financement de la recherche, je suis frappé de voir le nombre de sujets importants mal perçus par la population, dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité.

M. CHEVASSUS AU LOUIS a parlé ce matin du rôle économique de la biodiversité. Pour cela il est nécessaire de reboucler les externalités : c'est bien ce qui est fait, par exemple, dans le domaine de la pollution de l'eau. Mais cela repose sur des réalités économiques sous-jacentes. Si on ne traite pas les eaux, nous aurons des maladies, des pollutions chimiques : chacun comprend bien le bouclage obtenu par les contraintes imposées par l'État. En matière de biodiversité, nous voyons que nous n'avons pas une connaissance aussi approfondie que sur les problèmes de l'eau et sur les coûts et bénéfices que l'on ne peut en retirer. La base politique (au sens «soutien de la population») de la protection de la biodiversité ne repose finalement que sur une certaine sensibilité à l'égard d'espèces menacées, en nombre assez réduit. La portée écologique et génétique profonde de la biodiversité ne fait pas partie de la culture générale du citoyen.

4. Le financement budgétaire

Sur ce point, *le déficit d'action de l'État est considérable*. Le budget étatique consacré à la biodiversité est de 150 millions d'euros : cela est dérisoire. Certes, le budget étatique consacré à la politique de l'eau est d'un volume comparable. Mais dans ce dernier domaine, nous savons très bien que l'État a mis en place des dispositifs capables de démultiplier les financements, au premier chef les agences de l'eau. En matière de biodiversité, nous commençons à avoir quelques actions fiscales, mais rien de comparable au cadre économique existant pour le domaine de l'eau (entreprises, consultants, milieu très professionnalisés).

En matière de biodiversité l'État n'a pas joué le rôle de créateur d'un système économique convaincant.

La raison commune à ces faiblesses, c'est qu'en matière de biodiversité, nous n'avons pas réfléchi de manière synthétique au cadre juridique de l'action de l'État. Examinons deux exemples :

- dans le domaine de l'urbanisme, lorsque l'on est propriétaire, si l'on vous impose une contrainte constituant une atteinte au droit de propriété privée, vous ne recevez pas de compensation significative ; à l'inverse si vous avez un terrain non constructible, qui devient constructible, par décision publique, vous vous trouvez enrichi sans raison. Il existe quelques techniques fiscales pour compenser un tel enrichissement (taxation des plus-values immobilières) mais elles n'empêchent pas la dissymétrie extraordinaire entre un propriétaire qui se voit imposer une contrainte au sens de la protection de la nature et celui qui reçoit le bénéfice du droit de construire. Ceci résulte d'un choix purement juridique et politique, nullement de la nature des choses ; il serait par exemple parfaitement envisageable que la prise de valeur d'un terrain rendu constructible (prise de valeur qui ne résulte en rien d'un effort financier consenti par le propriétaire) soit entièrement orientée vers le financement de la protection de la nature et qu'à l'inverse, un certain nombre de contraintes environnementales imposées aux propriétaires soient intégralement compensées par la collectivité. Un tel renversement du cadre juridico-financier, qui, même si cela reste à démontrer, pourrait même être neutre pour les finances publiques pourrait avoir un effet significatif ;
- toute construction en ville est assortie d'une obligation de participation au financement d'un certain nombre d'équipements : cela n'a rien de « naturel » ; c'est le résultat d'un choix politique et juridique qui coûte d'ailleurs cher aux investisseurs, mais nous y sommes habitués ; en revanche, lorsqu'un investisseur artificialise une zone naturelle, sauf cas très particulier (zone Natura 2000, par exemple) il ne lui est nullement imposé de participer financièrement à la restauration d'une nature qu'il a contribué à faire régresser. Cela résulte aussi d'un choix purement juridique et politique.

Ces faiblesses de l'État résultent donc de choix (ou plutôt de non-choix) politiques et juridiques autant et peut-être même plus que des limitations budgétaires. L'État sait pourtant faire ces choix dans d'autres domaines : il ne les a pas faits pour la biodiversité.

Débat et Commentaires des témoins

ALAIN BOUGRAIN-DUBOURG – *Témoin associatif*
Président de la Ligue pour la Protection des Oiseaux

Je voudrais faire remarquer que la vie associative a l'impression d'une course contre la montre permanente. Nous avons entendu que l'on aidait les associations, mais nous pensons que ce sont les associations qui aident l'État et les collectivités : de grâce n'inversons pas les rôles.

Concernant la dualité «local – national», plusieurs associations (FNE, SEPANSO, LPO) ont observé la situation dans les Landes en septembre dernier à propos de l'ortolan, et constaté un braconnage important, de 1.000 à 1.500 braconniers «exploitant» chacun une trentaine de tendelles « tolérées », suivant l'expression du préfet. Nous n'avons pas manqué de dénoncer cette situation, en haut lieux et localement. Ceci nous a valu d'être traités de collaborateurs par un sénateur, tout simplement parce que nous avons rappelé le droit et la loi. Entre national et local, il reste donc du travail à faire.

Les associations enrichissent le débat, par leurs compétences et leur présence sur le terrain.

Un autre exemple : l'alerte à la grippe aviaire a conduit les Ministères de la Santé et de l'Éducation Nationale à suspendre les «sorties nature», sous le prétexte que les écoliers pourraient attraper le virus du H5N1 en regardant les oiseaux migrateurs... à la jumelle. En fait le texte avait été interprété par les Académies et nous n'avons pu faire lever l'interdiction. Les associations continuent à intervenir, pour que les circulaires ne soient pas reconduites lors d'une prochaine alerte. Ces mesures de précaution administrative pénalisent l'éducation à l'environnement.

Les associations, par leur connaissance du terrain, pourraient être mieux entendues.

PAUL RAOULT – *Témoin élu*.
Sénateur et vice-président de la Fédération des Parcs naturels réginaux

Je voudrais rappeler que, en tant qu'élu, nous devons conjuguer développement économique et protection de l'environnement. Mais nous n'avons pas assez regardé la protection de l'environnement et heureusement il y a eu historiquement tout le mouvement associatif, en contre poids, pour empêcher les élus de faire des bêtises. J'ai envie de vous dire aussi que nous avons les élus que l'on mérite. Ils participent à une inulture environnementale généralisée.

Il y a eu cependant des progrès grâce aux associations, mais aussi grâce à l'action de l'État, des régions, des départements et, même des communes. L'essentiel est que toutes les composantes progressent en même temps.

Je ne partage pas le point de vue du sénateur des Landes et je suppose que Jean-François LE GRAND doit avoir les mêmes problèmes avec sa majorité. Je peux témoigner que lors de la discussion de la loi sur l'eau, nous nous sommes retrouvés, lui et moi, sur des propositions fortes qui n'étaient pas partagées par nos propres amis, ni par le gouvernement.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Ce combat est permanent et nous devons poursuivre pour convaincre. Quand on me dit, en tant que Président du Parc naturel régional de l'Avesnois, qu'il faut restaurer les frayères au brochet je constate que nous devons mieux comprendre son cycle et lui permettre de remonter les rivières : concrètement le maire du coin qui voit un marais sale, peu esthétique et qui ne sent pas bon, va le faire combler d'un coup de bulldozer, en toute bonne conscience. Cela montre la nécessité d'un travail pédagogique et culturel en direction de l'ensemble des élus, y compris les élus locaux, pour qu'ils aient une connaissance précise en matière de préservation des milieux. Si je préside un parc, c'est bien parce que des élus l'ont voulu, ce qui n'a pas empêché une campagne de panneaux « *Avesnois, réserve d'indiens* ».

Je voudrais signaler un exemple de logique territoriale, que l'on peut mettre en place à partir d'un parc, avec le milieu associatif et les élus : nous avons retenu plus de 500 mares prairiales (environ un tiers des espèces protégées du Nord - Pas-de-Calais) et engagé la restauration d'une cinquantaine, à partir d'une réflexion sur l'eau et les abreuvoirs pour les animaux. Il s'agit bien d'une action positive, en relation avec l'activité économique de l'élevage et l'amélioration de la qualité de l'eau. À partir d'une dynamique et d'un volontarisme précis, il est possible de conjuguer économie et environnement. Nous devons faire partager ces approches par la population avec l'aide du milieu associatif, poil à gratter, mais aussi gestionnaire du milieu. Il est vrai que du point de vue institutionnel, nous nous trouvons face à un millefeuille, de communes, de communautés de communes, de pays (15 % du territoire), de départements (qui possèdent un levier financier significatif pour les espaces naturels sensibles). Je reste persuadé que l'État doit conserver un rôle réglementaire fort, notamment pour la délivrance du label « parc » en fonction de critères nationaux précis, sinon nous aurons des situations hasardeuses. N'oublions pas que la nouvelle politique de l'eau a transféré des responsabilités de la DIREN aux Agences de l'eau, devenues des acteurs de la biodiversité dans certains espaces naturels.

Échanges avec la Salle

BERNARD CRESSENS – *WWF France*

Vous nous avez présenté l'action de la région Picardie et celle du département de la Somme : avez-vous des stratégies communes pour être « ensemble pour la biodiversité » ?

Réponse des élus concernés : nous nous rencontrons souvent à Paris ! C'est l'occasion aujourd'hui de prendre l'engagement d'une concertation plus systématique. Notons toutefois que la mise en place du schéma régional sera un lieu de concertation pour toutes les collectivités. Par ailleurs les financements communs existent et les comités de pilotage permettent la concertation, ne serait-ce que pour faire payer l'autre un peu plus. L'échange montre aussi, que chaque collectivité se sent un peu propriétaire de ses idées et de ses territoires, et il est important de nous concerter plus sur les objectifs, avant de passer aux actions concrètes.

MAURICE WINTZ – *FNE*

Un des grands problèmes n'est pas tant de disposer d'outils pour protéger ou restaurer la biodiversité, mais de savoir sur quoi nous allons les appliquer : allons-nous préserver la nature telle qu'elle existe ? En être satisfaits ou constater que l'état actuel de la nature n'est déjà plus satisfai-

sant. Nous ne devons plus dire « conservons la nature actuelle », car le processus naturel est dynamique. Il faut préserver les fonctionnalités des écosystèmes pour qu'ils continuent, à l'occasion du réchauffement climatique par exemple, à pouvoir héberger des espèces, même si telle ou telle disparaît en tel ou tel lieu.

Nous n'aurons pas répondu aux enjeux en préservant 10 à 15 % du territoire, alors qu'ils concernent 50 à 80 % du territoire, pas encore artificialisés et urbanisés. C'est sur ces territoires que nous rencontrons 2 % de la population active, les agriculteurs, que nous ne devons pas laisser tous seuls. Est-ce que 98 % de cette population pourra convaincre le monde agricole et les industries agro-alimentaires (puissantes et dans l'ombre) de cheminer vers des pratiques allant avec (et non pas contre) les fonctionnalités écosystémiques ? D'autres métiers pour redynamiser la nature et des financements différents de ceux dédiés au monde agricole seront probablement nécessaires.

Enfin, face à la déconnexion formidable entre les individus (en grande majorité urbains) et la nature, il est indispensable qu'une grande partie de la population se réapproprie matériellement cette nature : un rapport mythique et contemplatif ne suffit pas.

JEAN – JACQUES FRESKO

Quels sont les leviers, dont disposent les collectivités territoriales pour inciter à des pratiques agricoles biologiques ?

Réponse des élus concernés : il y a 8 milliards d'euros pour la PAC, qui ne devraient pas être mobilisés pour produire des agro carburants, dont l'utilité reste à prouver. La gestion de la PAC est la nouvelle fonction régaliennne, que l'on doit attribuer à l'agriculture moderne, ce qui suppose une modification de la répartition budgétaire : pour la région picarde, les ressources disponibles pour l'action agricole sont égales à 2% (9 millions d'euros) de ce que représente le budget de la PAC (450 millions) pour le même territoire. Patrick HUBERT reconnaît qu'il y a là un grand échec de l'État, attaqué par les professionnels de l'agriculture et de la pêche pour sa réglementation, alors qu'ils refusent toute contribution financière à la demande environnementale de la population. C'est bien le rôle de l'État de créer les outils financiers de péréquation : il sait le faire dans d'autres domaines.

JEAN-PIERRE GIROD – *Région Haute Normandie*

Il est très important d'insister sur le problème de la périurbanisation : le développement anarchique des lotissements, autour et entre les agglomérations, est un levier fantastique de destruction de la biodiversité : elle concerne maintenant 70 % du territoire régional.

Concernant l'agriculture, la baisse du nombre des actifs se traduit par une augmentation de la taille des exploitations : agriculture plus intensive sur des productions non alimentaires avec des conséquences sur l'eau, le ruissellement, la disparition des haies. Le travail en région reste très compliqué, du fait du nombre d'acteurs avec des intérêts différents : six ans pour mettre en place un observatoire permanent de la biodiversité. La loi sur la mobilité des poissons migrateurs de 2002 n'est toujours pas appliquée : impossibilité d'instruire les procès contre les barrages et vannages, qui gênent.

DANIEL MALENGREAU – *Fédération des Conservatoires Botaniques Nationaux*

Un point commun entre le local et le national est le besoin de connaissances. Un des avantages de la flore a été le petit nombre d'intervenants et les conservatoires botaniques nationaux ont

Assises Ensemble pour la Biodiversité

joué un rôle très fort de regroupement de l'information. Mais en général pour la biodiversité, les informations sont considérables et parfois rares. Ne serait-il pas temps de mettre en place un outil commun aux collectivités et à l'État pour l'aide à la décision, en jouant un rôle de pont entre les différentes politiques.

Réponse de Gaël LANCELOT – Point nodal français du Global Biodiversity Information Facility [GBIF] : ce système mondial d'information sur la biodiversité se met en place sur Internet et la France en est un des partenaires, mais à du retard. En donnant accès à toutes les bases de connaissances connectées, il permet de trouver une réponse à de nombreuses questions. Il importe, bien sûr, que les possesseurs de bases de données, acceptent de rejoindre le GBIF qui se met en place.

ANNICK NOËL – FNE

L'éducation à l'environnement a été citée quatre fois ce matin pour un très petit temps de parole. Comment éduquer à la biodiversité les jeunes, le grand public, les élus ? On en parle dans de petits séminaires, il faudrait que le thème soit repris dans d'autres Assises.

JEAN-NOËL BREUIL – Norisko Environnement

Ne pensez-vous pas que la protection de la biodiversité soit complètement vouée à l'échec, tant que l'on n'aura pas résolu le problème de la démographie ? L'homme est la seule espèce en croissance sur la planète et détruit la biodiversité pour prendre sa place : au Kenya ce ne sont pas les éléphants, qui envahissent les champs de maïs, mais l'inverse.

Réponse de Bernard CHEVASSUS au LOUIS : Ce ne sont pas les pays, qui ont la plus forte démographie, qui détruisent le plus la biodiversité : les sources d'impact proviennent des pays développés, qui ont déjà réalisé leur transition démographique. Nous devrons nous organiser pour vivre correctement avec 8 milliards d'habitants, vers 2040 (nos enfants !). Il nous importe de laisser une planète vivable pour la suite de l'aventure (l'homme est une espèce à longue durée de vie).

CLAUDE FOULON – Consultant horticole

Je constate qu'il est très difficile, pour les PME d'obtenir des financements pour des activités très intéressantes pour l'environnement : les grands groupes ne nous aident pas.

NICOLAS SUPIOT – Semences paysannes

Pourquoi baisser les bras devant le refus du secteur agricole de payer pour la protection de l'environnement ? Le vieil adage « pollueur – payeur » n'étant pas respecté, les premières victimes sont ceux qui pratiquent l'agriculture biologique : payer pour la certification, pas de financement PAC pour les bonnes pratiques (comparez la prime au maïs à celle pour les prairies enherbées !)

CATHY DENIMAL – Conseil Général de Seine et Marne

À partir de l'outil Espaces Naturels Sensibles [ENS], un des seuls outils bénéficiant de financement, notre Conseil Général, a réalisé un schéma des ENS, faisant découvrir plusieurs pôles de biodiversité dans la nature ordinaire. Une longue réflexion, avec la Région, la DIREN, les associations et de nombreux scientifiques, a permis de créer un Atlas de la biodiversité, qui avec l'aide de

géographes et de neuf associations locales aide aujourd’hui à la décision cohérente de l’aménagement du territoire et de la protection de la biodiversité : cela peut intéresser d’autres départements.

DIDIER ROUSSEAU – *Jardins botaniques de France et pays francophones*

Vouloir créer le premier jardin botanique (rôle scientifique, de conservatoire, de pédagogie) de Champagne - Ardenne n'est pas une sinécure : refus pendant plus de trois ans de la part des élus locaux (poids des agriculteurs et chasseurs) et obtenir *in fine* l'autorisation de l'installer dans le dépotoir municipal et le collecteur des eaux pluviales. Le jardin existe aujourd’hui avec sept employés permanents. Il existe des outils législatifs, mais tous les départements n'ont pas voté de dotation pour les espaces naturels sensibles (*80% des départements le font d'après Jean-Marc Michel*). Nous attendons aujourd’hui l'accord du Conseil d'État pour être reconnus d'utilité publique.

MICHEL FOURCADE – *Groupe Montagne UICN*

La situation est très grave dans les espaces d'altitude non protégés, du fait de la reprise des aménagements de sports de montagne. La recherche d'activité économique par les petites communes de montagne explique leur refus de s'engager dans la protection de la nature. Ce qui se passe dans les espaces protégés est exemplaire, mais le reste est livré aux aménageurs de pistes ou de réserves d'eau collinaires (canons à neige), à un point tel que l'eau commence à manquer (colloque récent à Megève). L'État a défini une Stratégie régionale de la Montagne, mais quel est son rôle de développement durable ?

Réponse de Patrick Hubert : dans la situation actuelle, vous pouvez demander quelques subventions pas forcément durables ; pourquoi pas changer de paradigme (je parle en mon nom) : chaque commune devrait prendre en charge, sur la base du nombre d'habitants, une certaine surface de nature ; les communes qui sont incapables de s'acquitter de cette obligation, devraient financer un fond d'aide aux communes de montagne, par exemple, pour que celle-ci soient moins tentées de recourir à des activités économiques avec impacts sur l'environnement. Sans de tels changements, le problème ne pourra recevoir de solution durable.

ALAIN BOUGRAIN-DUBOURG – *Témoin associatif*

J'aimerais que l'initiative d'aujourd'hui impulse, à l'avenir, dans les deux Assemblées, une meilleure prise en compte des thèmes de la biodiversité. Je n'en veux pas spécialement aux chasseurs, mais je constate que 50 % des membres des assemblées sont adhérents du groupe « Chasse » et que cela montre une vision différente de la notre en ce qui concerne la nature et la biodiversité.

Concernant la semaine du Développement Durable, je voudrais rendre hommage aux régions : beaucoup d'entre elles font un travail tout à fait remarquable sur le terrain, avec des gens qui oeuvrent, souvent dans l'ombre, et cela permet d'enraciner nos idées.

Je voudrais rappeler à cette Assemblée, qui fait la réglementation, que la priorité aujourd’hui est de faire respecter le droit existant, avant de construire de nouvelles « usines à gaz ». Ce n'est pas toujours le cas en France et je pourrais vous citer des espaces de non droit, comme le Médoc ou la Camargue. Plus nous laissons des zones de non droit s'installer, plus nous nous autorisons à

Assises Ensemble pour la Biodiversité

bafouer le droit : le fait qu'il y a un garde pour surveiller un millier de chasseurs, prouve que les élus s'intéressent plus à la législation, qu'à son application.

Le dernier point, qui dépasse les Assemblées, concerne le respect du vivant, condition indispensable pour faire respecter la biodiversité. À propos de la grippe aviaire, la première accusation a concerné les oiseaux migrateurs, pour constater, après coup, que l'essentiel de la menace venait des élevages intensifs, qui favorisent le bouillon de culture : et en plus, la France et d'autres pays exportent leur triste savoir faire dans des pays émergents. Si nous tenions compte de la condition animale, nous n'en serions peut-être pas là aujourd'hui. Il ne s'agit pas seulement de respecter le vivant, ni de faire reculer les souffrances qui lui sont imposées : il y va de l'intérêt de l'homme.

PAUL RAOULT – *Témoin élu*

Premier point, je pense que les outils législatifs sont nombreux et l'urgence est de les faire appliquer. Un point serait peut-être de donner une culture environnementale à nos Procureurs. Ce sont eux qui reçoivent les plaintes, mais quand ils les instruisent, je ne suis pas sûr, qu'ils le fassent avec des idées adaptées aux situations : quand je vois depuis six mois, notre syndicat des eaux recevoir une avalanche de procès-verbaux, parce que quelques déchets arrivent à la rivière, alors que la station d'épuration est en construction, j'ai envie de dire «des sanctions oui, mais avec intelligence».

En deuxième point, je crois beaucoup à la contractualisation et le rôle des parcs montre bien que celle-ci permet de mettre tous les partenaires d'un même territoire autour d'une table, pour créer un projet territorial collectif avec les avis des associations, des chasseurs et des collectivités. Si nous ne faisons pas cela, l'action publique peut se traduire par un émettement des actions. J'ai pu constater, au niveau du Conseil Général du Nord, que la Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles [TDENS] était très bien, mais si elle est utilisée pour acheter des confettis de parcelles, sans projet cohérent de gestion de l'espace, cet argent n'est pas utilisé intelligemment. Il faut donner de la cohérence à ces projets territoriaux.

En troisième point, il existe des actions exemplaires à populariser. Par exemple quand nous mettons en place un système de fauches tardives le long des routes, la première réaction des agents de la DDE a été de dire qu'il fallait continuer à faucher le long des routes, pour que ce soit moins dangereux : avec un programme d'action précis, nous avons réussi à les convaincre. De même la protection des chauves souris dans les remparts du Quesnoy ou dans certaines églises ont permis de montrer que nous pouvions faire avancer les équipes et les mentalités. Il est nécessaire que les élus soient soutenus par la population et vice-versa.

Enfin, en ce qui concerne l'agriculture biologique, si nous décidions de dire que, dans les sites d'alimentation en eau potable, nous aiderons les cultivateurs qui choisissent l'agriculture biologique, cela aurait un sens économique et un sens de protection : cela aurait ensuite valeur d'exemple au plan national et constituerait un point d'accroche pour convaincre la population de protéger la biodiversité.

Fragile terre, vue du ciel

JEAN-FRANÇOIS CLERVOY
Spationaute

Pour tous les spationautes, c'est une chance inouïe de pouvoir admirer la terre depuis l'espace et cela procure de grandes émotions.

En présentant ces quelques images, je voudrais vous montrer :

- Que *la vie sur Terre est fragile* : vous remarquerez que l'atmosphère est quasiment invisible, c'est pourtant cette fine pellicule de gaz qui garantit la vie.
- Que *la Terre est une planète puissante* : à l'occasion d'un épisode orageux, un réseau d'éclairs se propage sur des centaines de kilomètres ; lors d'une éruption volcanique, le panache se voyait à plus de 2.000 kilomètres de distance.
- Que *l'activité humaine peut dénaturer complètement des zones importantes de territoires* :
 - le centre du Japon, qui apparaît en gris, bien loin des couleurs de paysages naturels, ce n'est que du béton ! Il en est de même là où une tâche grise représente la région de Miami, agglomération de 200 km de long ;
 - nous voyons une plateforme d'exploitation pétrolière en mer d'Oman, entourée d'une tâche irisée nettement apparente : une pollution par hydrocarbures ;
 - au dessus de la région de Washington, le réseau des traînées d'avions de ligne s'étale sur plusieurs dizaines de kilomètres ;
 - la déforestation en Amérique latine et sur l'île de Madagascar est nettement visible et suivie à espace de temps régulier.

La Terre est une planète puissante et vivante, mais la vie y est fragile : la planète nous survivra. N'oublions pas que la planète Terre, nous l'empruntons à nos enfants.

DEUXIÈME TABLE RONDE

COHÉRENCE DE L'ACTION SUR LES TERRITOIRES

PROPOSITIONS POUR AIDER À LA COHÉRENCE

CHRISTOPHE AUBEL – *Directeur de la Ligue ROC*

Cette intervention a pour but de mettre en débat une proposition qui nous semble intéressante pour aider à la cohérence de l'action. Il ne s'agit pas pour moi de présenter les solutions toutes faites de la Ligue ROC, la biodiversité est en effet un sujet complexe dont personne ne peut seul proclamer qu'il a trouvé la solution miracle pour qu'elle soit mieux prise en compte. Il s'agit bien d'une mise en débat pour contribuer à construire, ensemble, une véritable prise en compte de la diversité.

A – Première idée : agir en cohérence encore faudrait-il définir ce que l'on souhaite faire, se fixer des objectifs.

Lapalissade, peut être pour d'autres domaines, mais malheureusement pas dans celui de la protection de la nature ou trop souvent encore on mène des politiques d'opportunités, ou trop souvent on ne prend en compte la biodiversité qu'après tout le reste et si cela ne gêne rien.

Quelques exemples :

- nous avons des parcs nationaux mais sont-ils là où les enjeux sont les plus forts ? Le comité français de l'UICN a rappelé que le plus grand manque de la récente loi sur les parcs nationaux était son silence en terme de stratégie globale. Où veut-on des parcs ? Qu'engage-t-on pour les créer là où ils sont nécessaires ?
- natura 2000 a certes récemment beaucoup progressé. Il est néanmoins frappant de constater que c'est là où la France a le plus de responsabilité que cela a le moins progressé, je veux parler de la zone biogéographique atlantique ;
- la non prise en compte de la biodiversité marine n'est-elle pas la résultante de l'absence de réflexion stratégique ?
- le plus grand manque en matière de retour du loup, n'est-il pas l'absence de choix clair quant à l'avenir ?

Il est donc urgent de faire pour les politiques de protection ce que l'on fait pour toutes les autres politiques : se fixer des objectifs de moyens et longs termes.

B – Deuxième idée

De même que l'on fait, par exemple, des schémas autoroutiers à vingt ans, *nous pourrions faire des schémas de préservation et de mise en valeur du patrimoine naturel*. Ces schémas devraient aider à dire quel type de nature nous voulons. Ils définiraient notamment des objectifs en terme de Réseau écologique national (*je renvoie sur ce réseau à l'intervention de Serge URBANO de FNE*), en terme de gestion possible pour les espaces suivant leur catégorie, mais ces schémas devraient aussi fixer des objectifs en terme d'espèces, en terme d'utilisation des outils existants (politique des Réserves Naturelles Régionales, des Espaces Naturels Sensibles par exemple) et en terme de politique ayant des incidences sur la biodiversité. Ils seraient évidemment opposables aux autres politiques sectorielles notamment en matière d'aménagement.

Enfin, ils devraient aussi se pencher sur les questions de sensibilisation, d'accès à la nature. Lors de l'intéressant anniversaire de la loi de 1976, organisé hier par le Ministère de l'écologie, M. WINTZ, sociologue, a mis en évidence le paradoxe suivant : alors que les questions de biodiversité n'ont jamais été aussi urgentes à traiter, jamais nos liens concrets à la nature n'ont été aussi distendus. À cet égard, de même que les pouvoirs publics organisent l'accès à tel ou tel équipement de loisirs ou de santé, ne devrait-on pas organiser l'accès à des zones naturelles ? Biodiversité rimeait alors avec biodisponibilité.

Évidemment ces schémas ne doivent pas devenir des usines à gaz et ils doivent donc s'appuyer sur des données scientifiques mais aussi sociales pertinentes. Parler de biodiversité c'est parler des sciences du vivant mais aussi de sciences humaines.

Nous proposons donc que ces schémas soient élaborés à l'échelle d'écorégions, issues d'un mixte entre la notion scientifique de biogéographie, et la notion de régions historiques et administratives, disons des socio écosystèmes (*un exemple est fourni en fin d'article*).

Signalons ici que ce type de découpage existe déjà en matière d'eau.

Son intérêt est de coller à l'échelon de la biogéographie, et je veux ici citer une anecdote :

« *Un jour dans un colloque nous écouteions une brillante intervention sur la politique de corridors écologiques menée dans une région, mais à la question posée “que faites vous lorsque vous arrivez à la frontière administrative ? Rien, nous n'avons aucun échange avec la région d'à côté”* ».

C'est ce genre de chose qu'il s'agit d'éviter.

Mais à l'inverse la science ne peut pas tout, et ces schémas doivent être compris et acceptés d'une part, et pouvoir être mis en oeuvre de façon réaliste d'autre part. D'où cette proposition mixant approche scientifique et sociologique.

Nous sommes ici à un point clef. *Changer l'échelle de l'action en terme de biodiversité implique que l'ensemble des acteurs se mobilisent et agissent*.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Nous pensons donc que ces schémas devraient être construits par des comités regroupant tous les acteurs.

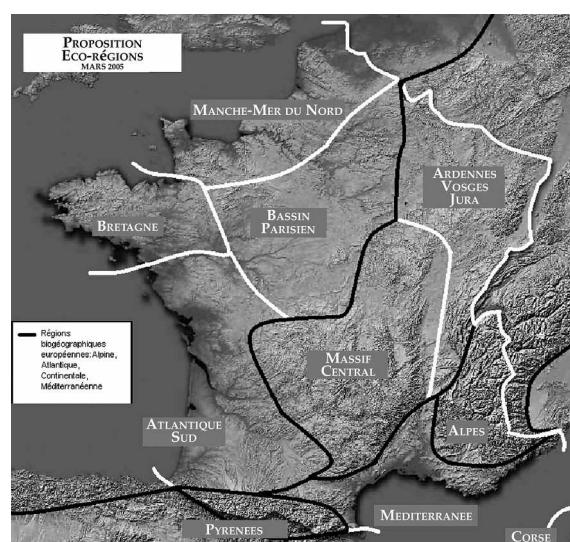
C'est sur des fondements scientifiques partagés que pourront être construits et définis par tous des objectifs alors acceptés.

La protection de la nature en France souffre de l'absence au niveau des territoires d'instances de concertation et d'avis. S'il y a pléthore d'instance au niveau national, ce qui n'oblète pas le fait que leur composition n'est plus satisfaisante, c'est le désert au niveau régional, départemental ou local. Ce ne sont pas les modestes commissions des sites en formation protection de la nature qui peuvent jouer leur rôle. Si l'on veut aller vers la responsabilisation des acteurs locaux, et c'est une nécessité, il faut mettre en place les outils qui permettent à chacun de s'exprimer, d'échanger, de se responsabiliser. *Prendre en compte la nature partout nécessite de pouvoir le faire avec tous.*

Précisons ici que ces schémas éco-régionaux ne privent pas pour autant les échelons de dessous de leur attribution, car la mise en œuvre se fera qui au niveau de la région, qui au niveau du département ou de la commune. A l'autre bout, la stratégie nationale biodiversité devra assurer la cohérence de l'ensemble, avec des objectifs, là aussi, clairs et évaluables. Chacun son rôle, chacun sa responsabilité dans un mouvement d'aller-retour.

Cette proposition à selon nous le mérite :

- de permettre de définir des objectifs de long terme,
 - de permettre la mobilisation de tous les acteurs,
- donc de combler deux manques criants si l'on veut être ensemble, efficace pour la biodiversité.
Et ça nous n'avons pas le choix, il faut le réussir.



POUR UN RÉSEAU ÉCOLOGIQUE NATIONAL

SERGE URBANO – *Vice-président de France Nature Environnement*

Le concept de Réseau Ecologique National résulte d'un premier constat : nos activités ont créé en France plusieurs réseaux (ferroviaire, routier, électrique...) et nous avons oublié d'identifier d'autres réseaux écologiques, qui existaient et permettaient aux espèces de la faune et de la flore sauvage d'exister et de se déplacer. Devant les menaces pesant sur les espèces sauvages et les espaces naturels notre société a commencé par définir des statuts de protection pour les espèces puis par créer des espaces protégés. Malheureusement le constat d'aujourd'hui montre que ces mesures ne sont pas suffisantes et que pour arriver à une réponse à la hauteur des enjeux, il faut engager une action globale structurante sur l'ensemble des territoires.

Le concept de réseau écologique s'appuie sur trois postulats : la conservation de la nature, l'aménagements du territoire, la mobilisation des acteurs concernés et de la population.

Schématiquement, un réseau écologique est constitué de zones coeurs, où sont concentrées les enjeux forts de biodiversité (espèces et habitats), et de continuités écologiques, qui les mettent en relations ; l'intérêt de tout réseau écologique repose sur le constat que les espèces puissent vivre et se déplacer suivant leurs exigences écologiques, et qu'elles puissent avoir des échanges, tant génétiques que biologiques.

Ce soucis d'associer aires protégées et liaisons écologiques est apparu, au fil du temps, de la Convention de Berne (1979) à la Conférence des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique (décembre 2003), pour arriver à proposer l'actualisation des aires protégées à condition d'insister sur les mises en liaison entre les zones.

La France a fait apparaître en 1999 la première reconnaissance des réseaux écologiques dans la loi d'orientation sur l'aménagement durable du territoire, avec la notion d'identification. C'est une référence en la matière et cette loi prévoyait des liaisons avec les différentes régions pour mettre en place du schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux.

Un des premiers réseaux écologiques est apparu en Pologne où nous voyons se dessiner les zones cœur d'importance national ou internationale et toutes les liaisons. En France, nos amis alsaciens ont également mis en place une trame verte. La France a signé en 1995, la Stratégie Pan européenne écologique et paysagère, qui prévoit l'élaboration en 2005 – 2006 d'un réseau pan européen.

FNE estime que le schéma des services collectifs des espaces naturels et ruraux, constitue une esquisse de ce que pourrait être le REN. Il pourrait être actualisé dans le cadre de la Stratégie nationale sur la biodiversité, pour produire un réseau conforme aux objectifs du réseau pan européen. D'autre part, l'espace administratif régional semble une bonne échelle pour décliner le réseau national, grâce au travail qui a été fait lors des schémas de services collectifs des régions.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Un REN renferme aussi une démarche aboutie de conservation de la nature, selon deux axes forts. D'une part, pour répondre aux enjeux qui émergent de l'impact du réchauffement climatique sur les espèces sauvages, en leur permettant de se déplacer et de s'adapter à de nouvelles et évolutives conditions de vie, et d'autre part, pour répondre aux enjeux d'érosion de la biodiversité, en développant des stratégies de création d'aires protégées ou labellisées, qui auront matière à constituer des zones noyaux et des lieux de conservation répondant à la dynamique des espèces.

Nous manquons encore d'un inventaire territorial du patrimoine naturel : l'inventaire ZNIEFF n'a pas encore été modernisé, alors qu'il sert de référentiel à de nombreux acteurs : quand nous avons essayé d'évaluer la force du réseau Natura 2000 en France, nous ne pouvions pas comparer les surfaces classées aux surfaces existantes. FNE lance un appel pour combler ce besoin de connaissances.

En terme d'aménagement du territoire, la mise en cohérence des politiques de l'État d'aménagement / d'urbanisme / de protection de la nature est attendue.

Un autre enjeu du réseau écologique national, c'est le délicat exercice de conservation des liaisons : les examiner du point de vue scientifique, pour savoir : Quel statut leur donner ? Quel niveau de protection ? Quel mode de gestion ? La notion de maillage prend toute son importance.

Enfin, nous pensons que la démarche doit être descendante d'un réseau national vers les régions. Nous pensons que dans les communes, les parcs naturels régionaux... des actions de terrain concrètes peuvent être menées. Avec un schéma régional de référence, pour avoir une vision régionale globale. État et régions peuvent se reconnaître dans cet exercice, où chaque région pourrait construire son RER (réseau écologique régional).

En guise de conclusion, pour FNE « si le XXI^{ème} siècle doit être écologique ou ne pas être », nous devons commencer dès le début du siècle pour agir et ne pas attendre la fin.

BIODIVERSITÉ ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

GENEVIEVE GAILLARD – *Député des Deux-Sèvres*

Si vous avez eu l'occasion de rencontrer dans votre vie un élu, quel que soit son niveau, tous vous ont parlé ou utilisé l'expression « aménagement du territoire » ou « développement durable ». En général cela fait bien, en tant qu'élu, d'évoquer ces deux thématiques. Bien souvent, on s'aperçoit que ce qu'elles recouvrent, pour certains, ne sont pas extrêmement claires.

Concernant l'aménagement du territoire, la France a eu depuis des années une politique de discrimination positive, à travers une politique de zonages urbains, de zonages ruraux, en délivrant

un certain nombre d'avantages à des collectivités, qui avaient des populations très faibles ou n'avaient pas d'entreprises. Nous pouvons dire que cette politique ne s'est pas préoccupée de protection de la nature ou de l'environnement.

Il a fallu plusieurs années, pour que, sous l'impulsion de l'Europe, l'on ait pour l'environnement une politique de discrimination positive, en commençant à élaborer de nouveaux zonages environnementaux, qui ont toujours cours aujourd'hui. Entre les parcs, les réserves, les espaces naturels sensibles il est très difficile pour la population et les élus de s'y retrouver. En effet en matière de zonages environnementaux, si des zones de protection ont été créées, nous ne pouvons pas dire que cela ait permis une bonne préservation de la biodiversité.

Nous nous sommes interrogés, sur ce qu'il fallait faire pour rapprocher ce que l'on appelle la politique d'aménagement du territoire et la politique de protection de l'environnement. C'est une des raisons pour laquelle en 1999, Dominique Voynet a défendu le texte de la loi d'Aménagement du Territoire et de Développement Durable. Pour la première fois un texte législatif aborde les deux questions simultanément. Ce texte définit un projet, un territoire, une méthode. Il propose neuf schémas de services, parmi lesquels le schéma des espaces naturels et ruraux. Depuis 2002, ces schémas sont complètement à l'abandon, alors que les collectivités territoriales ont besoin de ces schémas pour augmenter la cohérence de leur politique d'environnement et améliorer les échanges entre collectivités. Il ne faudrait peut-être pas grand-chose pour les raviver et donner un des outils que demandait M. Urbano, ces schémas de services pouvant se décliner à différentes échelles, tout en ayant une base commune.

Pour illustrer les incohérences imputables aux différentes échelles territoriales, je voudrais présenter la situation du *Marais Poitevin*. Cet ancien Parc naturel régional, dont le label a été retiré en 1992. Depuis des années de nombreux acteurs se sont mobilisés pour reconstruire une charte permettant de récupérer ce label. Le travail s'est déroulé dans d'excellentes conditions, avec une participation importante et la majorité des communes concernées ont adopté cette nouvelle charte. Mais le Marais poitevin appartient à trois départements et deux régions. Un département, la Vendée, refuse absolument toute charte, qui permettrait au Marais poitevin de retrouver son label. Je ne connais pas le moyen de lever un tel blocage, sauf à passer au stade d'une consultation des populations concernées, quel que soit l'avis du Président du Conseil Général de Vendée.

Pour que nous progressions sur les problèmes de protection de l'environnement et de la biodiversité et leur valorisation il nous faut obtenir une politique de formation et d'éducation :

- des élus. Ils sont trop nombreux à penser qu'avoir sur son territoire un patrimoine naturel, ce n'est pas avoir des richesses ;
- des agents de l'état. Il existe un comité des hauts fonctionnaires pour le Développement durable, créé il y a quelques années, qui s'est réuni, mais on peut se poser la question de son utilité, quand on voit le ministre des Transports supprimer les plans de déplacement urbains (seule façon d'apprécier la politiques en matière de transports collectifs au niveau d'une agglomération) et limite volontairement les transports collectifs en site propre.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Un autre exemple de non application de la loi : j'ai dû m'élever, dans ma circonscription contre des décisions prises par les services déconcentrés de l'État de permettre dans un site Natura 2000 une piste de quad et de 4x4 : cette piste embêtait tout le monde, autant la mettre dans ce site ... dont on ne peut rien faire ! Ceci au détriment total des paysages, de la faune et et de la flore. Je ne dis pas cela pour revendiquer que les sites Natura 2000 soient figés et mis dans un bocal, mais quand même un peu de respect.

Je partage l'opinion de Alain BOUGRAIN-DUBOURG : il est impossible de mener à bien une politique de conservation de la biodiversité sans s'imprégnier du respect du vivant.

En conclusion, se pose aussi la question de la définition de l'ambition qui doit être la nôtre, pour mieux définir les outils. Ainsi, vise t-on à uniquement réduire le rythme des pertes de diversité, veut-on enrayer l'hémorragie voire même générer les conditions propices à une diversification de nos écosystèmes? Ne faut-il pas avant tout connaître pour protéger? La déforestation nous donne les frissons car elle constitue l'exemple parfait d'une perte en aveugle, en effet, nous avons bien conscience de faire disparaître des espèces non encore répertoriées, dont nous ignorons les propriétés du point de vue de la pharmacopée par exemple. Enfin, ne faut-il pas en finir avec l'erreur qui consiste à laisser croire que la préservation de la diversité biologique ne concerne que certains pays ou continents? De fait, en Europe la biodiversité est plus importante que ce qui est admis généralement, on peut encore découvrir des espèces en France et je ne parle pas nécessairement de la Guyane! On le voit bien tout le débat que nous avons aujourd'hui revient aussi à une nécessaire éducation à l'environnement. Combien de parisiens connaissent aujourd'hui ne serait-ce que 10% des quelques 1228 espèces de faunes et flores recensées à Paris intra muros ?

L'AGRICULTEUR GESTIONNAIRE ET POSSIBLE PARTENAIRE DE LA BIODIVERSITÉ

NICOLAS SUPIOT – *Président de Semences Paysannes*

1. Pourquoi les semences paysannes ?

En 2003, la réglementation européenne sur l'agriculture biologique prévoit de renforcer l'obligation d'utilisation de semences biologiques. Bien que logique, cette obligation est confrontée à la très faible disponibilité commerciale de semences biologiques et surtout de variétés adaptées à l'agriculture biologique. Par ailleurs la réglementation générale sur les semences restreint grandement les possibilités de choix des variétés pour les agriculteurs. C'est dans ce contexte que s'organisent en février 2003 à Auzeville (Toulouse) les premières rencontres sur les semences paysannes. Elles réunissent 350 personnes, en majorité paysans, responsables d'organisations, chercheurs. Ce jour là, les témoignages des paysans et les résultats de chercheurs en sélection participative et gestion des ressources génétiques convergent : le choix de la variété conditionne le mode de culture. L'autonomie, l'accès à la diversité génétique sont une condition nécessaire aux agricultures biologiques ou à faible intrant.

À la suite de ces rencontres, les organisations nationales de l'agriculture biologique (FNAB, Nature&Progrès, Mouvement de Culture Biodynamique), la Confédération paysanne, la Coordination nationale de défense des semences de ferme, des associations et organisations agricoles locales, acteurs de la biodiversité cultivée, décident de créer le Réseau Semences Paysannes. Le Réseau Semences Paysannes [RSP] regroupent aujourd'hui 34 organisations très diverses (associations de collectionneurs, de l'agriculture biologique, parc naturel, etc.). Le RSP et ses membres développent des partenariats avec les parcs régionaux et surtout l'INRA.

Divers programmes et collaborations sont menés en vue de développer les actions et la connaissance autour des semences paysannes :

- sélection participative pour l'agriculture biologique : choux en Bretagne, de tomates et blé dur en Languedoc-Roussillon, blé tendre, ou sélections paysannes de maïs en Aquitaine ;
- gestion dynamique de la biodiversité (ressources génétiques) ;
- collaborations avec le conservatoire de Clermont-Ferrand pour remettre en culture des ressources génétiques de blé ;
- programme européen en vue d'évaluer les pratiques paysannes de gestion de la biodiversité cultivée et les perspectives d'évolution réglementaire pour prendre en compte la réalité et l'utilité des semences paysannes (mise en pratique du concept de « variétés de conservation ») ;
- collaboration avec des nutritionnistes, médecins de l'INRA sur l'analyse des variétés anciennes et transformations artisanales (micronutriments, digestibilité) ;
- collaboration avec des spécialistes de la dégustation, pour l'évaluation des variétés.

Enfin des formations sur la production de semences biologiques et l'évaluation participative sont régulièrement menées, par des organisations professionnelles.

2. Les semences paysannes au regard des semences conventionnelles

La sélection moderne est basée sur l'uniformisation des pratiques, qui va de paire avec l'uniformisation du vivant (clones, hybrides, lignées pures, plantes génétiquement modifiées). Les plantes sont sélectionnées pour leur aptitude à être cultivée en conditions de confort (gourmandes en engrais chimiques, phytosanitaires et énergies fossiles). Elles sont donc inadaptées pour l'agro écologie, l'agriculture biologique, les filières courtes, la transformation artisanale, le lien au terroir et la qualité.

Les critères d'inscription au catalogue, étape indispensable à la commercialisation ou l'échange des semences, sont basés sur l'homogénéité et la stabilité de la variété, ainsi que la valeur agronomique et technologique. Ces critères d'inscription, conçus pour des variétés génétiquement homogènes et performantes en conditions de confort, rendent de fait hors la loi les semences paysannes (issues de variétés anciennes, de terroir, paysannes...).

Les semences paysannes présentent pourtant de nombreux atouts :

- économies en intrants (irrigation, engrais, pesticides), elles permettent de préserver les sols et les ressources en eau ;
- elles sont un élément clef pour des initiatives variées de développement local (filières courtes, qualités spécifiques, sensibilisation à l'importance de la diversité et la qualité de l'alimentation, etc.) ;
- leur qualité d'adaptabilité recèle un grand potentiel d'innovations agronomiques, et constitue aussi une sécurité vis à vis du changement climatique.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Ainsi les semences paysannes sont une condition essentielle de la durabilité de l'agriculture. Elles ont un impact tant sur l'écosystème (synergie entre la biodiversité sauvage et cultivée), que sur les systèmes agraires et leur vitalité (cultures diversifiées générant des activités de production, transformation, vente, valorisation culturelle, à l'opposé de la monoculture économiquement et agronomiquement fragile).

3. Les obstacles

La législation. Aujourd'hui les échanges de graines (ou semences) sont interdits, sauf dans le cadre de travaux d'expérimentation ou de sélection. Cette interdiction restreint très fortement la possibilité de gestion de la biodiversité cultivée (dans les fermes). Cette interdiction découle de l'obligation d'inscrire au catalogue officiel toute variété dont on veut vendre (ou échanger) la semence. On l'a vu précédemment, si ce catalogue est adapté et pertinent dans le cas des variétés sélectionnées pour l'agriculture conventionnelle et les filières industrielles, il rend de fait hors la loi les variétés anciennes ou issues de sélection à la ferme ou participative. Une ouverture européenne (le concept de variété de conservation, introduit par la directive 98/95) est jusqu'à présent bloquée, et ce principalement à cause des réticences de la France à la mise en oeuvre de cette directive.

D'autres possibilités réglementaires existent comme par exemple autoriser des échanges libres de quantités de graines correspondant aux besoins d'une ferme. Une loi suisse va dans ce sens.

Par ailleurs la réglementation sur la protection des obtentions végétales (UPOV) interdit, dans sa version de 1991, de ressemer la récolte (sauf éventuelle autorisation moyennant le versement d'une compensation aux obtenteurs). Tous ces obstacles sont tout à fait contraires aux dispositions du traité sur les ressources phytogénétiques pour l'agriculture (TIRPAA), adopté par la France en 2005, et dont l'article 9 reconnaît notamment le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques.

La pollution génétique. La coexistence entre des plantes génétiquement modifiées et des plantes indemnes est, de fait, impossible. Il suffit de considérer l'importance de la circulation de pollen par le vent, les abeilles et autres insectes, ou encore les risques de re-semis de semences contaminées. Lorsque les paysans font eux-mêmes leurs propres semences, ils ressèment chaque année une partie de leur récolte précédente, générant ainsi une augmentation très rapide du taux de la moindre contamination. L'absence de clarté sur la responsabilité en cas de contamination incite par ailleurs à la dissimulation.

Le protocole de Carthagène ratifié par la France permet de refuser la culture d'OGM dès lors que ceux-ci menacent l'environnement local ou la santé. Il n'est malheureusement pas appliqué.

Conclusion

Derrière les semences paysannes, l'enjeu est bel et bien la sécurité et la souveraineté alimentaire, à l'heure d'une indispensable remise en question de l'agriculture intensive, de la révolution verte et de leurs conséquences sur les écosystèmes et les systèmes agraires. La disparition des paysans en Europe provoque la destruction de cultures locales irremplaçables et de savoir-faire ancestraux. Dans un contexte de dépendance vis à vis de l'agrochimie, des énergies fossiles, nos besoins vitaux sont de plus en plus satisfaits à l'échelle planétaire, dépendants d'une économie mondiale aussi virtuelle que fragile.

Face à cette situation, les semences paysannes sont une promesse d'avenir. Leur potentiel d'adaptabilité et leurs rusticités sont des garanties face aux conditions changeantes, tant climatiques qu'économiques. Leur diversité permet d'innover autour d'initiatives fortement ancrées à un territoire et à une communauté humaine. C'est pourquoi le Réseau Semences Paysannes se bat pour la reconnaissance juridique et scientifique des pratiques paysannes de gestion de la biodiversité cultivée.

BERNARD GUIDEZ – *Administrateur de la FNSEA*

L'agriculture a toujours eu une mission et une demande de la Société. Dans les cinquante dernières années celle-ci était essentiellement nourricière : il fallait produire mieux et plus. Le monde agricole dut y faire face et a fait des gains quantitatifs (1 quintal de plus par hectares et par an) qualitatifs (des blés de qualité avec plus de protéines pour les boulangers). La biodiversité n'était ni dans le bon de commande aux agriculteurs, ni un objectif affiché par tous les politiques. Je ne vais pas nier que cela a eu des conséquences parfois négatives. Par contre aujourd'hui, dans le bon de commande il y a quelque chose d'explicite et de nouveau : le respect de l'environnement. Il est sûr que nous devons faire des gains de productivité environnementaux : du blé de qualité, avec des volumes suffisants sans laisser de nitrates dans l'eau. Quand on regarde un funambule sur un fil, il paraît en équilibre, or il n'est jamais à l'équilibre : il passe par l'équilibre, mais passe son temps à corriger un coup d'un côté, un coup de l'autre. Mais s'il corrige trop, il tombe. Nous avons été probablement trop loin dans l'économie et nous redevons retrouver l'équilibre.

Un autre intervenant de l'équilibre est le consommateur : même si certains sont enclins à faire un geste économique en payant plus la qualité et le respect de l'environnement, la règle générale est que 80 % des achats sont faits en grande surface, où les clients choisissent les meilleurs prix. Sur ce point, je voudrais rappeler la position de la FNSEA : oui à la suppression des primes, à condition que nos produits soient achetés au juste prix.

Rappelons-nous que le développement durable doit être apprécié à partir de trois composantes : l'économie, le social, l'environnement.

Le monde agricole doit revenir à l'équilibre, sans oublier l'économie : pour agir en adoptant une attitude environnementale sur mon exploitation, je dois avoir des moyens financiers suffisants.

Je voudrais donner quelques exemples d'actions possibles :

– *les jachères apicoles* : nous avons choisi dans le Tarn d'essayer, à l'occasion d'une expérience nationale concernant une vingtaine de départements, une opération de jachère susceptible de fournir des fleurs aux abeilles pendant toute leur période de butinage (rappelons-nous que le tournesol n'attire les abeilles que quinze jours dans l'année) ; nous avons réuni des agriculteurs et des apiculteurs pour délimiter un espace d'une dizaine de kilomètres de diamètre (chaque abeille parcourt 5km en moyenne) en comblant les vides avec du sainfoin, du mélilot, du lotier, à partir d'un financement externe : nous envisagions de délimiter 15 hectares et la discussion s'est terminée avec 90 ha pour une première expérience, à confirmer sur une année. Cela prouve qu'une bonne organisation permet d'agir vite ;

Assises Ensemble pour la Biodiversité

- *les bandes enherbées* : elles nous sont imposées aujourd’hui, pour protéger l’eau des ruisseaux et des fossés, mais les variétés qui nous sont imposées par la législation ne sont pas les plus intéressantes du point de vue de l’absorption des nitrates ;
- *l’intégration paysagère* : si l’on voit de nombreux agriculteurs, qui plantent des arbres et des fleurs autour de leur exploitation et le long des routes (j’ai un programme, non rentable, de plantation autour de mon exploitation – de plus de 3 km de haies), la démarche d’intégration paysagère reste encore faible concernant les couloirs de biodiversité. Entre deux parcelles, notamment, en profitant des affleurements rocheux ou de moindre qualité, nous pourrions réaliser des couloirs de largeur variable 3, 5 ou 8 m en nous adaptant au terrain.

Ces changements ne se voient pas en passant sur la route à 90 ou 130 km par heure : il faut s’arrêter, prendre ses bottes, discuter avec les agriculteurs ; le changement n’est pas assez rapide, mais il est engagé. Quand je viens de Toulouse à Paris en avion, pour vous rencontrer, je constate que la France est diverse et il m’arrive d’expliquer à mes collègues de la région parisienne que ces réalisations ne nous font pas mourir économiquement : j’appartiens à la minorité de la FNSEA, mais celle-ci gagne du terrain.

Nous avons une activité privée : les fossés qui séparent deux de mes parcelles ou celui que je partage avec mon voisin nous appartiennent, mais l’eau qui coule dans ces fossés est un bien public. Nous n’éviterons pas le regard du public (plus de 98 % de la population sur nos activités privées : ce phénomène s’est amplifié depuis la crise de la vache folle. Notre handicap est qu’il n’y a presque plus de liens entre le public et le monde agricole.

Il est certain que la préservation de la biodiversité, qui est un domaine très complexe, demande un comportement différent : celui-ci sera durable, s’il est équitable et la société doit trouver une cohérence entre exigence et concurrence. Si vous exigez de la biodiversité sur les terres agricoles en France, vous ne pouvez acheter des produits au prix du Brésil, ou alors vous aurez la biodiversité brésilienne vendue en France.

Cet effort n’est pas l’affaire d’une catégorie, mais de toutes les catégories sociales et professionnelles : le dialogue est donc nécessaire et il nous apportera beaucoup, aux uns et aux autres.

Nous devons agir partout, tous et tous les jours pour préserver la biodiversité et, forcément, nous commencerons par agir un peu.

Jean-Jacques FRESKO souhaiterait connaître la position de la FNSEA sur le cadre législatif des semences, évoqué par M. SUPIOT, ainsi que sur la répartition des crédits de la PAC défavorable à l’agriculture biologique.

La position que je peux donner, c’est celle que j’exprime à la FNSEA. Nous devons respecter toutes les positions : si les consommateurs français ne veulent pas d’OGM, nous ne devons pas semer d’OGM. L’agriculture a une mission vis-à-vis de la société : le modèle agricole n’est pas fait par les agriculteurs ! Vous nous prêtez un pouvoir que nous n’avons pas.

Il y a eu au sein de la FNSEA, en 1998, un débat pour que les aides de la PAC soient régionalisées et non plus réparties sur des critères historiques. Nous avons perdu, parce que nous étions minoritaires, mais aussi parce que le Ministre de l’Agriculture ne nous a pas soutenu (les primes les plus élevées étaient accordées à son département !).

Débat et Commentaires des témoins

PHILIPPE RICHERT – *Témoin élu : Vice-président du Sénat*

Votre réunion est riche, en écoutant vos échanges, je constate que vous êtes en rupture avec le discours actuel sur l'environnement « sauvetage in extremis – gestion de crise – gestion de la pollution ». J'ai noté, vos appels à la sensibilisation et à l'éducation, par exemple le fait de vouloir protéger des corridors écologiques demandera une sensibilisation importante. Je voudrais faire remarquer qu'il est moins évident d'avoir de l'émotion devant des plantes et des animaux « dans la nature », que lorsque nous les voyons à la télévision ou en photographie sur les grilles du Sénat. À Strasbourg, sur le Vaisseau, centre de l'environnement et de la technologie, en direction des jeunes, nous avons installé une fourmilière (comme à la Cité de la Villette) et elle a un succès fantastique, mais les mêmes personnes qui s'extasient dans une exposition, sont incapables de repérer une fourmilière dans la nature. De la même façon une photographie d'une plante banale, attire l'œil, alors qu'elle passera inaperçue dans la nature.

Ce qu'apporte la nature à la société en terme de sensibilité et d'émerveillement, se travaille au travers de l'éducation et de la formation. Cela doit être également l'occasion de populariser les bonnes choses déjà réalisées. Je voudrais soutenir toutes les remarques qui ont montré l'importance d'anticiper les atteintes à l'environnement, pour éviter d'avoir à les corriger.

FRANÇOIS LETOURNEUX – *Témoin associatif : président du Comité Français de l'UICN*

Je remercie Christophe AUBEL d'avoir parlé de l'action du Comité Français de l'UICN, qui est le grand organisme international, regroupant un millier d'experts, entièrement dédiée à la biodiversité. Le comité, qui regroupe les membres français, est le troisième groupe du monde par le nombre d'adhérents, mais pas pour l'activité, hélas.

Quelques réflexions de ce Comité :

- concernant les réseaux écologiques, nous constatons que depuis la loi sur les schémas de services collectifs, il n'y a plus de stratégie des aires protégées en France. On protège des zones et après on cherche la biodiversité, qui y réside ; il n'y a pas de parcs nationaux en France dans les zones humides, en plaine, dans les dunes ;
- dans le contexte de la gouvernance, pourquoi l'État conserve-t-il la totalité du pouvoir réglementaire ? C'est confortable qu'il ait ce pouvoir, mais s'il n'a pas de stratégie ne serait-il pas mieux, qu'il le partage avec d'autres collectivités ? Lorsqu'une région ou une commune réalise une bonne action en matière de biodiversité, c'est l'État, qui se l'approprie ; lorsqu'il y a une création locale d'une réserve naturelle, le préfet désigne le gestionnaire et la gouvernance est accaparée au passage. Pourquoi ne pas récompenser ceux qui travaillent sur le terrain, en leur laissant la gouvernance, d'autant plus que les parcs naturels régionaux n'ont pas de pouvoir réglementaire ?

Assises Ensemble pour la Biodiversité

– la régulation de l'action c'est la carotte et le bâton. En matière de biodiversité, nous voyons bien le bâton (interdiction de s'attaquer à des espèces, de construire...), mais nous ne voyons pas bien la carotte ; il faut bien manier le bâton pour les mauvais, ceux qui utilisent des pesticides... mais il est indispensable de mettre en évidence la carotte, pour ceux qui ont envie de faire des choses en matière de biodiversité.

Échanges avec la Salle

MARIE AUDOIN – Ingénieur écologue (Val de Marne)

La France s'est engagée en février 2004 à stopper la perte de biodiversité en 2010 sur son territoire. Ces objectifs sont-ils de façade ou appliqués (quelles espèces sont menacées ? quels espaces à protéger ?) Vous n'en avez pas parlé, notamment pour les DOM –TOM.

Réponse de Christophe AUBEL. *L'objectif 2010 est aussi un appel à la mobilisation, ces assises y contribuent. Et elles ne peuvent ni tout régler, ni ne sont la fin de notre travail. Il n'était pas possible de tout traiter et d'autres Assises seront nécessaires !*

ALAIN ALPERN – Vice-président du Conseil Régional Nord - Pas de Calais

Notre région a mis en place une trame bleue (protection de la ressource en eau) et une trame verte (protection de la biodiversité), qui se déclinent dans le schéma régional d'aménagement du territoire. Ces trames s'élaborent avec les départements et l'État. Vous noterez que nous ne nous arrêtons pas aux limites de la région, puisque nous avons un programme européen avec la Belgique et la Grande-Bretagne et que nous discutons avec nos amis picards.

Concernant le développement durable, fort à la mode, le contrat de plan 2000 – 2006 nous accordait 24 millions d'euros, celui de 2007 – 2013, seulement 2 millions, dix fois moins.

MAURICE WINTZ – FNE

Je voudrais souligner qu'il n'y a pas que la nature des sanctuaires et nous devons nous préoccuper de la nature partout : les systèmes mythifiés (reportages télévisuels, espaces protégés « mis en scène ») sont parfois catastrophiques pour notre manière de concevoir la nature : on rentre dans la nature en rentrant dans un espace protégé, on la regarde puis en sortant, on quitte la nature. Concernant l'agriculture, nous parlons trop de circuits mondiaux et pas assez des circuits locaux, de proximité : il est nécessaire de parler de l'occupation de l'espace, mais aussi du contenu de cette occupation et de l'utilité des choses produites. En matière de protection de la nature, nous avons besoin d'outils, mais surtout d'objectifs : créer un espace naturel n'a de sens qu'avec un objectif de conservation. Les régions se dotent de trames vertes, un embryon d'objectif, mais cet objectif n'est pas politiquement ni collectivement fixé : comment allons-nous le concrétiser ?

GENEVIEVE GAILLARD – Député

Quand nous parlons d'éducation et de formation, c'est pour éduquer aux services qu'apporte la biodiversité et pas seulement à l'émerveillement et à la beauté. Je voudrais rappeler qu'en 2000,

à la demande du Premier ministre, un rapport « Du zonage au contrat » avait proposé 35 mesures, toujours d'actualité : faites-les vivre !

CHRISTOPHE LEFEBVRE – *Président du Conseil National de Protection de la Nature*

Il est vrai que les espaces protégés ont été, en général, choisis pour la qualité des espèces biologiques, mais nous avons souvent oublié que ces espaces étaient inclus dans un environnement hostile, d'où l'idée de les relier par des corridors. En tant que président du comité scientifique d'une réserve naturelle, j'ai fait remarquer au préfet de région, qu'elle était devenue le bassin de lagunage du bassin versant : très belle il y a trente ans, elle a beaucoup changé du fait de l'intensification agricole de ce bassin versant. Quant un lac reçoit des pesticides et des nutriments, il se transforme : il y a toujours autant d'oiseaux d'eau, mais 80% de la biomasse en poissons est représentée par deux espèces et tous les invertébrés sont remplacés par des écrevisses de Louisiane. Le problème de la restauration de cette réserve se pose.

Un important travail de génie écologique est à réaliser pour rendre compatible les corridors écologiques avec la fragmentation du paysage par les réseaux d'autoroutes réalisés par déblai – remblai peu franchissables en France, et non par viaducs et tunnels comme en Italie du Nord et en Sicile.

FRÉDÉRIC DECK – *Alsace Nature*

Concernant la gouvernance pour la protection de la biodiversité, il me semble indispensable de rapprocher le pouvoir du citoyen, en donnant plus de moyens aux collectivités locales, et de continuer à aider les associations, dans leur rôle d'intermédiaire entre décideurs et citoyens.

FRANÇOIS PITRON – *Directeur de Rivages de France*

Le Conseil National du Développement durable a travaillé sur les questions de la gouvernance de la biodiversité et publiera très prochainement un rapport montrant le changement d'échelle nécessaire pour approcher le rendez-vous de 2010.

PHILIPPE RICHERT – *Témoin politique*

Après avoir évoqué les besoins en éducation – sensibilisation, je voudrais évoquer les sujets de la gouvernance et le « comment travailler ensemble ? ».

Les conseils généraux ont récupéré de nouvelles compétences dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation, et c'est une bonne chose. Dans le Bas-Rhin, nous avons pensé qu'il était utile de regarder ce qui s'était passé pour la précédente opération et mieux nous organiser pour la suite. Nous avons lancé une enquête auprès de la population, pour connaître leurs attentes, au delà des dossiers que nous traitons, de l'eau que nous dépolluons... Cela a permis de mener un débat avec l'ensemble des 33 territoires et de toucher 10.000 personnes. Au cours d'une quarantaine de réunions, nous avons vu émerger des thèmes forts (épanouissement de la personne et action sociale, environnement et biodiversité, développement et aménagements des territoires), autour desquels nous avons décidé de réorganiser les services du conseil général.

À titre de résultat, je voudrais parler de l'opération Natura 2000, qui s'est un peu mieux déroulée qu'ailleurs, du fait d'un important travail réalisé en amont : dès 1990, nous avons réalisé un schéma des espaces naturels sensibles du Bas-Rhin, autour duquel s'est construite une trame éco-

Assises Ensemble pour la Biodiversité

logique ; lorsque la demande Natura 2000 a été perçue, nous avons fait des réunions, canton par canton, avec tous les acteurs (élus, associations, agriculteurs ...) pour réaliser un schéma départemental rénové ; lorsqu'il a fallu conclure, ce travail réalisé en amont a permis que les espaces Natura 2000 soient définis, dans de meilleures conditions que dans d'autres départements.

L'important est de faire cela ENSEMBLE et que nous nous donnions des objectifs et que nous nous y tenions : très souvent en matière d'environnement, nous oublions le lendemain, ce que nous avons décidé la veille. A titre d'exemple, rappelons-nous que nous avons beaucoup parlé des pluies acides causées par la pollution atmosphérique : aujourd'hui nous ne parlons plus que de l'effet du CO₂, mais les biotopes souffrent toujours aussi de la pollution atmosphérique.

Je terminerai par une citation de Goethe « *Penser est facile, agir est difficile : agir selon sa pensée est ce qu'il y a de plus difficile au Monde* » : si nous pouvons agir ensemble, alors nous avons de la chance.

FRANÇOIS LETOURNEUX – *Témoin associatif*

Dans notre monde moderne, le travail à l'aide de l'ordinateur nous permet d'échanger, sans forcément prendre l'avion pour venir à certaines réunions parisiennes. La constitution d'un réseau d'échanges de gens suffisamment intéressés, avec ces nouvelles technologies, me rend optimiste. La notion de biodiversité a été inventée, il n'y a pas si longtemps (1986) et nous ne nous posions pas alors les questions que nous traitons aujourd'hui. Hubert REEVES m'a appris que la perte de biodiversité n'était pas importante pour la planète, qui s'en remettra très bien : c'est uniquement à notre profit que nous travaillons. S'il existe un réseau, si nous échangeons des papiers, nous avons des chances d'aller suffisamment vite pour rattraper le retard. J'en profite pour signaler le prochain Congrès français de la Nature, organisé le 13 décembre 2006 en Région Ile-de-France, par le Comité Français de l'UICN.

TROISIÈME TABLE RONDE

L'ÉCONOMIE POUR LA BIODIVERSITÉ

ÉCONOMIE ET BIODIVERSITÉ : LES ENJEUX.

Jacques WEBER – *Directeur de l'Institut français pour la Biodiversité*

Pour le monde scientifique aujourd’hui, ce qui fait la biodiversité n'est pas la somme des espèces mais la dynamique des interactions entre organismes, dans les milieux en évolution. Il n'y aurait donc qu'un seul système vivant planétaire, très adaptatif aux conditions locales et les espèces seraient des «émergences adaptatives» de ce système vivant. L'espèce humaine ne serait ainsi rien de plus qu'une émergence adaptative aux conditions locales dans la vallée du Rift africain, il y a quelques millions d'années. Les humains font partie de la biodiversité : ils participent de ces interactions dynamiques et les influencent.

Nous avons parlé longuement de l'état de la biodiversité, qui s'évalue à partir de séries longues établies en Angleterre : les courbes de déclin des populations animales sont à mettre en rapport avec les évolutions des phénomènes plus globaux, notamment les phénomènes climatiques (température des eaux de surfaces, élévation de la température sur le globe) ; nous voyons, à partir du XIX^{ème} siècle, des phénomènes d'accélération des processus, que ce soient les températures locales ou l'ensemble des causes de l'effet de serre. Ces accélérations sont à mettre en relation avec le déclin des espèces d'oiseaux, d'amphibiens ou des populations de vertébrés. Ce qui interpelle la communauté scientifique, ce n'est pas tant la disparition de telle ou telle espèce, que l'accélération des processus. Ce phénomène d'accélération, nous allons le retrouver dans les forêts avec l'augmentation du CO₂ : nous pouvions penser que les arbres allaient profiter de cette abondance de carbone ; la réalité est bien différente. Les bénéficiaires de cet apport sont les lianes, les lichens, les champignons. A partir d'un certain seuil de CO₂, nous voyons apparaître des mécanismes de fragilisation des arbres, qui ont certes du carbone à leur disposition, mais n'ont pas en correspondance les autres éléments nutritifs nécessaires à leur développement. Cette situation se traduit par un renouvellement accéléré des écosystèmes : là où nous avions une génération d'arbre sur cent ans, nous aurons trois générations, avec rellargage massif de gaz à effet de serre entre chaque cycle.

Les interactions sont au cœur de toute réflexion sur la nature ; or nous avons construit une séparation nette entre nature et culture. Celle-ci traite la nature comme une chose, à mettre en ordre, comme l'on disait il n'y a pas si longtemps : «*séparons le bon grain de l'ivraie*», en appliquant une logique de «pureté». Cette vision explique notre cécité sur certains enjeux. Je voudrais donner un exemple caricatural de cette séparation nature – culture : un agriculteur passé à la méthode du

Assises Ensemble pour la Biodiversité

semis direct entend son collègue lui dire « *regardes, ta plaine est sale* » ; pourquoi ? – « *tu ne vois pas tous ces coquelicots* ». Notre ami de la FNSEA parlait dans cette enceinte, de l'effort de création de bandes florales ou enherbées : à condition que cela ne soit pas dans les épis, mais à coté. Les coquelicots dans le blé, « *c'est sale* », ce n'est pas à la bonne place.

Le monde scientifique voit cette question comme une interaction entre dynamique naturelle et dynamique sociale. Les dynamiques sociales sont souvent réduites par les associations de protection de la nature à une relation homme – nature. Celle-ci n'est pas la seule. Nous voyons bien certaines obsessions liées au marché et à la monnaie ; en fait, les relations humaines sont souvent des relations d'autorité, mais aussi de grands élans amoureux en direction de la planète. Tout cela forme le kaléidoscope des dynamiques sociales, qui ont toutes un moteur commun : des choix, libres ou contraints. Ce qui nous intéresse n'est ni le social, ni le biologique, mais les interactions entre ces deux systèmes, nature et société. Pour un anthropologue, il n'y a pas de relations entre humain et nature : il n'y a que des relations entre humains, à propos de la nature. La nature est une construction sociale : la nature des Pygmées n'est pas celle des Bretons... Dans une réunion entre un représentant de l'État et des villageois, dans une région très pauvre de Madagascar, pour la signature d'un contrat de transfert de la gestion des ressources, le monsieur qui signe a mis ses habits du dimanche et il est sous un parapluie : c'est un dais, qui reproduit le rituel de la visite de l'ancien administrateur colonial. Pour que ce contrat devienne celui de tous, il faut compléter le rituel avec le sacrifice d'un bœuf (chez nous ce serait la bénédiction de l'évêque ou un vin d'honneur). La nature est toujours le produit de la relation entre les hommes.

Quand nous lisons ce que la biodiversité apporte à l'économie, nous voyons en général l'alimentation, les médicaments, la chasse... En fait cela va bien plus loin : bon nombre de nos technologies sont issues du vivant : une proportion considérable des matières premières utilisées par nos industries proviennent du monde vivant, donc une bonne partie des profits et du PIB. Nous oublions en effet les fermentations, les pollinisations... Vous avez constaté qu'à partir du moment où a été définie la « tonne - carbone » pour aborder le problème du changement climatique, tout le monde s'est mis au travail. Quel est l'équivalent de la tonne - carbone pour la biodiversité ? Il n'est pas possible de répondre à cette question, qui n'est pas pertinente en ce qui concerne le monde vivant, non réductible à quelques paramètres simples.

Dans un groupe de travail avec l'association Orée, nous avons abordé une question simple : par quel bout prendre la biodiversité, du point de vue de l'entreprise ? L'analyse a commencé par la recherche des niveaux de dépendance de l'activité économique à l'égard de la biodiversité :

– la dépendance pour les matières premières : grosse surprise puisque la quasi-totalité des entreprises dépendent à plus de 60 % du monde vivant d'aujourd'hui ; si nous regardons le monde vivant d'autre fois, Total et Lafarge dépendent à 100 % (par le pétrole et le calcaire) et Areva s'est rendu compte que les mines d'uranium proviennent d'un processus d'oxydoréduction par les bactéries ;

– la dépendance par la technologie : les chiffres qui vont être publiés par Orée sont impressionnantes.

Ce type de raisonnement a deux conséquences :

– il suggère d'établir un nouveau type de comptabilité (qui ne se substituera pas à l'actuel système, bien sûr !) permettant de rendre compte des relations entre l'entreprise et le monde vivant, pour mettre en évidence une autre vision de la place des activités humaines dans la biodiversité ;

– quand cette dépendance est forte, la réflexion sur les impacts à la biodiversité cesse de devenir

une contrainte externe, puisqu'elle traite d'un coût normal en face de profits normaux : ces impacts sont réintégrés au raisonnement normal de l'entreprise.

Concernant la biodiversité, d'autres inquiétudes apparaissent, par exemple avec le problème des semences paysannes, déjà évoqué. Il existe un grand nombre de plantes alimentaires connues, mais seulement moins du tiers de ces plantes sont cultivées : au niveau de la planète, 50 % de l'alimentation humaine repose sur 4 plantes et nous atteignons 80 % avec 17 plantes. Nous sommes très fragiles et ceci est le résultat de la recherche de pureté. Pourtant nous savons que la diversité biologique a une relation directe avec la productivité. Cette relation est connue, vérifiée et publiée : plus nous diversifions les cultures, plus nous augmentons le rendement global et cela se vérifie également en milieu naturel : nous ne savons pas l'expliquer, mais cela est patent.

Par le raisonnement écologique, nous sommes passés des espèces aux écosystèmes et nous nous sommes rendus compte que les sociétés humaines dépendent largement de ces systèmes : recyclage de l'eau et de l'air, pollinisation... Nous sommes interpellés pour que nous fassions attention à la façon dont nous maintenons ces fonctions écologiques qui nous sont vitales. Pour prendre cet aspect en considération, nous devons ajouter une échelle de temps : le bon fromage suppose du bon lait donc de bonnes vaches donc de la bonne herbe ce qui suppose une diversité de microorganismes dans le sol. Plus nous avons une bonne collaboration avec certains microorganismes, qui acceptent de travailler avec nous, plus il est facile de passer du lait au fromage. Tout cela est rendu possible par un «ingénieur», l'être humain, qui rend le tout fonctionnel. D'un point de vue économique, cette situation est très complexe à évaluer :

- certains ont voulu donner un prix à la nature, en faisant la somme des consentements à payer une chose naturelle, avec un coefficient d'extrapolation ; cela revient à confondre le prix que l'on accepte de payer pour acquérir la Joconde, avec la valeur de ce chef d'œuvre;
- une autre approche est l'analyse bien connue coûts - bénéfices : la ville de New York envisageait de faire une nouvelle station de traitements des eaux, quand des écologistes ont fait remarquer que l'eau consommée venait des collines de l'arrière pays, qui étaient largement dégradées, d'où la mauvaise qualité de l'eau ; la restauration des fonctions écologiques de ces collines coûtait mille fois moins cher que la construction et l'exploitation de l'usine. La démarche a permis de comparer deux scénarios, sans qu'il soit besoin de mettre des prix sur la nature ;
- une troisième méthode a été utilisée par Nicolas STERN, dans son rapport de 2006 sur l'économie du changement climatique : son originalité a été de proposer de chiffrer indépendamment le coût du réchauffement et le coût de ne pas l'affronter ; pour convaincre un responsable local, qui pense qu'une opération coûte cher, il suffit souvent de lui monter quel serait le coût de ne pas faire ou de ne pas décider, pour emporter la décision.

En conclusion nous devons :

- repenser totalement notre relation au monde vivant, en partant du principe que nous en faisons partie et que nous en dépendons ;
- faire face à une évolution de la biodiversité en accélération, connectée à d'autres phénomènes, tel le réchauffement climatique ;
- nous préoccuper largement de l'accélération des processus ;
- dépasser la prise de conscience, déjà faite, pour nous préparer à répondre à la demande d'expertise écologique, parce que nous sommes largement démunis.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

EXEMPLE D'INTÉGRATION DE LA BIODIVERSITÉ DANS UNE ENTREPRISE.

ALEXANDRA FRESNEAU – *Phytorestore*

PHYTORESTORE est une PME d'une quinzaine de personnes, spécialisée dans la phyto-restauration de milieux, à partir du procédé des jardins filtrants : une technique qui restaure l'air, l'eau et les sols à partir du vivant, et spécialement des végétaux. L'entreprise existe depuis 1990 : ce n'est donc pas une technique nouvelle. Cela a été une longue lutte pour pouvoir introduire ces procédés en France : les administrations et les clients potentiels n'ont pas voulu croire que ces techniques fonctionnaient à un moindre coût que la dépollution classique et apportaient, en plus du gain économique, un gain écologique, en introduisant la biodiversité sur un site industriel ou en milieu urbain. Entre 1990 et 2004, ce qui nous empêchait de convaincre les interlocuteurs intéressés par l'idée et le prix raisonnable, c'était le manque de références et de preuves. Nous étions confinés à un rôle de conseil.

Notre président fondateur n'a pas pu être là aujourd'hui, car il s'est rendu en Chine, où nous avons une filiale, qui connaît un gros succès depuis 18 mois. Aujourd'hui la situation s'inverse. Le client, avant d'aborder le chiffrage économique, s'intéresse de plus en plus aux possibilités de réintroduction d'espèces en voie de disparition dans son territoire, en ajoutant aux procédés des habitats à batraciens et à oiseaux : c'est la faisabilité écologique, qui dépasse la préoccupation économique. Un des exemples, que nous mettons en avant, est la création d'une zone humide, au sein d'une zone d'activité en milieu urbain, pour accueillir une station d'épuration.

Mais malgré cette forte demande, nos difficultés sont de deux ordres : le manque de personnels formés pour planter et exploiter efficacement des installations et le scepticisme des responsables administratifs, chargés de fournir les autorisations. Lorsque nous avons un client motivé pour une solution intégrale ou partielle, une fois sur deux la réponse administrative au premier dossier est négative. Nous menons une lutte acharnée et difficile : entre un premier contact et le démarrage d'une installation, nous avons des délais de 12 à 18 mois, ce qui est très lourd pour une PME. Signalons, toutefois de grandes disparités régionales : celles qui bloquent ont-elle à résoudre un problème de génération de leurs responsables ?

Concrètement, malgré la longueur du montage des projets, notre chiffre d'affaire a double en 2006 à 2 millions d'euros et nous attendons 4 millions en 2007.

DROITS PRIVÉS ET ÉCONOMIE AU SERVICE DE LA BIODIVERSITÉ.

PATRICIA SAVIN – *Avocate associée
du cabinet d'avocats conseils SAVIN, MARTINET et Associés*

Concernant la Directive sur la responsabilité Environnementale, celle-ci s'appuie sur quatre observations préalables :

- 1. Le coût de l'inaction.** Le Stern Review Report on the Economics of Climate Change – 2006, déjà cité a montré, que l'inaction pouvait conduire à une perte de 5 % du PIB mondial, pendant une durée indéfinie, alors que le coût des actions pour l'enrayer, sur la base des causes connues, ne dépasserait pas 1 % du même PIB.
- 2. La compensation des dommages à l'environnement.** Est-ce que les pratiques de compensation peuvent avoir une portée vertueuse pour la Planète ? Les plus cyniques répondent que le mieux est de ne pas émettre (même s'ils viennent le dire en prenant l'avion) et d'autres pensent que les compensations sont mieux que rien. Je voudrais donner l'exemple de Climat Mundi, association spécialisée dans le bilan carbone, qui propose à chacun d'évaluer sa production annuelle de CO₂ et de subventionner, quelque part sur la planète, un projet compensateur en réduction d'émission de CO₂. Notre cabinet de vingt personnes a ainsi évalué sa production à 60 tonnes annuelles et, avec d'autres TPE ou PME, finance des fours de meilleur rendement énergétique en Érythrée.
Est-ce que cette compensation est une licence de destruction ? Non, car avec cette démarche on n'est pas conduit à dire puisque je compense, je ne moque de ce que j'émet. On s'engage dans une démarche responsable d'évaluation et d'économie, avant de compenser. Est-ce que la compensation permet de réaliser des projets, qui n'auraient pas du être réalisés, par leur excès de production de CO₂ ? L'exemple des études d'impacts environnementales préalables à une demande d'exploitation d'une installation classée, nous imposent de présenter les mesures envisagées par le demandeur pour *supprimer* ou *limiter* et si possible *compenser*.
- 3. La fiscalité environnementale.** L'association Orée a très bien fait les choses, pour montrer, que parmi les outils économiques pour avancer dans la résolution des problèmes environnementaux, la mise en place d'une fiscalité environnementale était un bon levier : la France a suggéré récemment à l'Europe, une taxe CO₂ sur les produits industriels importés des pays pollueurs. Cette fiscalité offre une palette d'outils très vaste : taxes, taxes générales sur les activités polluantes [TGAP], redevances, permis négociables, système de consignation, aides financières ou subventions... Depuis l'instauration d'une aide à la récupération des eaux pluviales par les particuliers (installations installées par des opérateurs agréés), la demande augmente et conduit à un changement de comportement. Un des outils a été le permis d'émission de gaz à effets de serre (après Kyoto et la transposition de la Directive européenne) : la Bourse d'échanges de quotas fonctionne. Signalons, aussi l'importance des certificats blancs, qui font obligation aux distributeurs d'électricité et d'énergie d'inciter leurs clients à consommer moins, même si cela aura pour effet de faire diminuer leurs recettes.
- 4. La politique intégrée des produits.** La Communication de 2002, sur la Politique Intégrée des Produits [PIP], est très intéressante pour la protection de la biodiversité, car elle demande la prise en compte préalable à la mise sur le marché, du cycle de vie du d'un produit (de l'extraction des matières premières à l'élimination) en tenant compte de son sac à dos écologique. Cela doit conduire à diffuser des produits à leur juste prix : un ordinateur à 200 Euros n'est pas à son juste prix. Cette Communication n'a pas d'effet coercitif, en tant que telle, mais elle est déjà appliquée avec la directive 3E [équipements électriques et électroniques], qui impose aux producteurs de créer une filière de récupération et d'élimi-

Assises Ensemble pour la Biodiversité

nation de ces produits à usage professionnel ou ménager. D'autres démarches sectorielles sont déjà en place (automobile, huiles...). Pour permettre le financement de cette PIP, il faudra une véritable modification du comportement industriel, car des obligations seront *in fine* imposées, de façon sectorielle ou en transversalité. Les produits en éco-conception verront de plus en plus le jour, ce qui permettra de passer d'une économie linéaire, à une économie circulaire.

La *directive sur la Responsabilité Environnementale* s'appuie sur des considérants qui éclairent sans ambiguïté son objectif. Face à des risques graves pour les pertes de biodiversité, l'absence d'action pourrait aboutir à des pertes encore plus graves de biodiversité à l'avenir. Face aux dommages créés aux eaux, aux sols, aux espèces et aux espaces naturels protégés, la Directive met en place un système de *responsabilité civile, sans faute pour les activités listées en annexe III*. Pour les 1200 industries identifiées, réputées dangereuses, les industriels qui causent un dégât à l'environnement, quand bien même un particulier ne serait pas concerné, le dommage, aux sols, aux eaux et à la biodiversité, devra être réparé, par l'industriel (la pollution de l'air n'est pas mentionnée. *Pour toutes les autres industries (non mentionnées dans l'annexe III), les dommages à la biodiversité sont conduisent à une reconnaissance de responsabilité pour faute.*

Le projet de loi de transposition et de décret, très bien fait, est dès maintenant en ligne sur le site du MEDD. Je signale la possibilité laissée par la directive à chaque état membre de mettre en place un système d'exonération, par autorisation administrative. La France ne l'a pas prévu, ce qui peut, pour certains secteurs, créer une distorsion de concurrence, dans la mesure où certains pays ont déjà prévu ce système.

Pour conclure, je voudrais regarder la place du Droit dans cette relation de l'Humain à l'Environnement et à la Nature, cette « législation de la complexité », comme le dit si bien Hubert REEVES dans son très bel ouvrage « *Malicorne* ». Le droit accompagne la société dans ses changements et parfois la précède par des outils coercitifs, qui vont anticiper le changement de comportement. Après l'Homme maître et possesseur de la nature, nous sommes passés à l'écologie profonde (deep ecology) avec la Terre mère Gaia. Nous sommes peut-être en train de passer à une logique d'équilibre. Je voudrais mentionner l'ouvrage de François OST « *La nature hors la loi* », qui parlait déjà en 1995 des quotas d'émission de CO₂ et retraçait différents errements concernant les politiques publiques de protection de la nature. Ainsi, je cite, « *lorsqu'en 1972 le conseil municipal de Los Angeles décide de "planter" neuf cents arbres en plastique, plus résistants à la pollution et ne perdant pas leurs feuilles en hiver, le long des principaux boulevards de la cité, la prédiction de Roland BARTHES rejoint le rêve de DESCARTES : le monde entier peut être plastifié* ». Bien entendu, une telle transformation implique aussi quelque chose comme une plastification des mentalités pour être acceptée comme « naturelle ». La revue *Science*, qui consacra un article approuveur à la décision prise par la municipalité de Los Angeles, écrira à ce propos que le besoin de nature sauvage manifesté par la population « *s'eduque et se manipule* », et qu'il appartient aux politiques publiques de faire usage de « *substituts* » susceptibles de susciter un « *sentiment de nature à frais réduits* ». Sans commentaires ! La même année, un juriste américain propose pourtant d'accorder aux arbres le droit d'ester en justice. Cette thèse fut rejetée à quatre voix contre trois.

Après le triptyque de la loi de 1976 (éviter – réduire – compenser), la Directive sur la Responsabilité, nous montre un début de la reconnaissance de cette nature sujet de Droit pour l'établissement d'un Droit à l'environnement.

FINANCER DURABLEMENT LA BIODIVERSITÉ

LAURENT PIERMONT – *PDG de la Société Forestière de la Caisse des Dépôts*

Il entre dans les missions de la Caisse des Dépôts de contribuer aux politiques publiques dans le domaine du développement durable. C'est ainsi qu'a été créée la Mission Climat de la Caisse des Dépôts, qui a, entre autres actions, lancé le Fonds Carbone Européen [FCE]. Doté de 142 Millions d'euros, le FCE a depuis 18 mois participé à de nombreuses opérations de réduction d'émission de CO₂, dépassant les 15 millions de tonnes.

Dans la continuité de cette démarche, notre Directeur Général a décidé en 2006 de créer une Mission Biodiversité, afin d'examiner comment la Caisse des Dépôts pourrait contribuer à la préservation de la Biodiversité, notamment en matière d'outils innovants de financement. Ce qui est présenté aujourd'hui reste pour le moment très modeste et se veut avant tout une contribution à la réflexion collective sur le sujet, en phase avec la Stratégie nationale sur la Biodiversité.

Il y a plusieurs façons d'aborder la question du financement de la biodiversité, mais il nous a semblé que, dans le cadre réglementaire actuel, la compensation constituait un des leviers possibles d'intervention. La compensation est une mesure de réparation des dommages faits à la biodiversité prévue par différents articles du Code de l'environnement, en premier lieu la loi de 1976 et son triptyque : Éviter, Réduire, Compenser. Il est à ce titre clair que les mesures compensatoires ne concernent que les impacts résiduels d'un projet d'aménagement et ne doivent être mises en œuvre qu'après que le maximum ait été fait pour éviter et réduire les impacts. Pour autant, la compensation est, de fait, un outil de financement.

Une enquête auprès de professionnels de la conservation de la nature, de maîtres d'ouvrage et de représentants de l'administration a révélé un large consensus autour du dispositif créé par la loi de 76 mais en même temps un constat d'insuffisance de résultats, en raison d'une mise en œuvre souvent difficile. Les causes sont nombreuses et relèvent surtout de difficultés techniques (méthode d'équivalence écologique, sécurisation du foncier, suivi, financement), liées à une difficulté plus générale à faire coïncider deux logiques qui ne sont pas nécessairement convergentes :

- la logique de compensation, influencée par la logique de projet du maître d'ouvrage ;
- la logique écologique, dictée par la dynamique des espèces et de leurs habitats.

En conséquence, la pratique actuelle de la compensation ne parvient pas à répondre aux attentes. Ainsi, alors qu'environ 60 000 ha du territoire français sont chaque année artificialisés, la compensation ne concerne qu'environ 6.000 ha/an.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Nous avons identifié des formes plus matures de dispositifs compensatoires, notamment en Australie et aux États Unis, fondés sur la même technique d'évitement / réduction / compensation et qui répondent assez bien aux difficultés rencontrées en France. Ces dispositifs reposent sur l'octroi de crédits cessibles à des acteurs agréés, menant des actions en faveur de la Biodiversité, validées par les pouvoirs publics. Ils se sont traduits par un réel succès: conduites d'actions de grande envergure, professionnalisation des acteurs, mise en œuvre de mesures compensatoires avant la destruction, garantie de financement, résultats écologiques indiscutables. Aux USA, ce sont aujourd'hui plus de 350.000 ha qui sont, par ce système, assurés d'une conservation sur le long terme.

Notre réflexion ne vise pas à transposer directement ces dispositifs en France, pour plusieurs raisons. L'une d'elle est que notre objectif n'est pas de créer de nouveaux acteurs de la conservation, mais d'abord de financer ceux qui existent et ont fait leurs preuves. Nous pensons toutefois pouvoir nous en inspirer et réfléchissons, en liaison avec des scientifiques, des professionnels et les services du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, à la création d'opérateurs financiers, dédiés au financement des acteurs de la conservation de la Nature qui se refinanceraient, notamment, auprès de maîtres d'ouvrage soumis à des obligations de compensation, le tout sur une base volontaire et contractuelle.

Le soupçon principal qui pourrait naître, est que la création de tels opérateurs financiers ne facilite la destruction de la nature en offrant des solutions plus faciles aux maîtres d'ouvrage. La réponse est que l'opérateur financier n'intervient ni en amont, dans l'agrément des actions de terrain susceptibles de servir de compensation, ni en aval dans l'obtention de l'autorisation du projet du maître d'ouvrage. Toutefois, si nous devions créer un tel opérateur, nous ne nous contenterions pas de cette réponse et garantirions, avant financement :

- que l'opération s'inscrive dans un cadre écologique approuvé par le MEDD ;
- que notre comité scientifique, composé de personnalités indépendantes, ait validé l'ensemble. Avant d'entrer éventuellement en phase opérationnelle, nous avons décidé de lancer une série d'opérations pilotes afin de tester nos hypothèses auprès des différents acteurs concernés. Ces opérations sont étudiées conjointement avec le MEDD, et les préfets et DIREN concernés. Nous étudions actuellement plusieurs projets, qui doivent :
 - présenter un intérêt écologique s'inscrivant explicitement dans un schéma d'actions validé par les services MEDD et les collectivités territoriales concernées ;
 - pouvoir potentiellement s'inscrire dans une action de compensation, sans empiéter sur le domaine de l'évitement et de la réduction des impacts d'un projet.

Pour conclure, nous voulons insister sur le caractère pour l'instant modeste et expérimental de notre démarche. Nous espérons dans quelque temps, au vu de nos premiers résultats, être plus ambitieux dans l'espoir d'une plus grande efficacité au service de la biodiversité.

Débat et Commentaires des témoins

**GUY HASCOET – *Témoin politique :
ex-ministre en charge de l'Économie Sociale et Solidaire***

Ce qui a été dit sur le rôle de l'économie est juste : il y a des opportunités de filières nouvelles, de l'innovation et de l'inventivité, pour utiliser des matériaux venant de la nature et déboucher sur des filières sérieuses avec de nouveaux métiers. La perte de temps de plusieurs années pour exploiter chaque innovation est regrettable. Mais je suis inquiet. J'attendais que l'on nous dise comment les acteurs économiques se mobilisent pour participer à la protection de la biodiversité. Ce que j'entends, c'est comment ils envisagent de contourner leurs obligations.

Concernant la logique carbone, je l'assume avec mon histoire. Le carbone est quantifiable et l'on peut mesurer ce qui est produit et ce qui est évité. Un industriel, qui prend du retard à économiser, ne doit pas être indemnisé.

Concernant la biodiversité, il était logique en 1976 de créer des espaces protégés, mais nous devons faire mieux. La logique de compensation est une autorisation de destruction, dans le cadre d'un aménagement, car on ne recrée pas artificiellement un milieu naturel et un écosystème et nous créons des zones vides. Qu'il y ait des actions possibles, pour permettre à une entreprise de participer à une relative diversité biologique, là où elle peut agir : bravo ! Que des gens cherchent à se situer de l'amont à l'aval de leur filière de production et rechercher à quel endroit du processus ils n'exercent pas leur responsabilité : cela m'intéresse !

Il est bien que les entreprises fassent le bilan de biodiversité, comme elles font leur bilan carbone, et qu'elles nous disent, où elles veulent intervenir en direction de leurs consommateurs, de leurs fournisseurs et de leurs sous-traitants : cela doit s'appliquer aussi à l'agriculture et à l'industrie agroalimentaire. Que soient émis des cahiers des charges, avec des exigences en matière de conservation de la biodiversité : il y aura alors un véritable effet de levier. En face de cela, des gens continuent à pousser au crime et à empocher de l'argent grâce à ces mauvaises pratiques.

Concernant la responsabilité civile, reposons-nous la question des effets de la destruction des milieux humides, au cours des quarante dernières années, pour savoir ce qui pourrait être fait pour éviter que ce qui reste soit éliminé. Comment allons-nous éviter le mitage des espaces naturels, au niveau de l'urbanisme ? Comment allons-nous récupérer les zones déjà urbanisées et délaissées ? Comment allons-nous protéger les corridors de biodiversité ? Nous n'avons aucun outil juridique pour le faire : les directives sur l'aménagement du territoire pourrait servir, s'il y avait une subvention à la française. Un maire peut recevoir une dotation générale de fonctionnement, d'investissement, d'aménagement du territoire, mais pas de dotation pour ses actions pour la biodiversité. Quelle est la fiscalité qui permet d'articuler la carotte, pour la protection des territoires, avec d'autres logiques ?

Arrêtons de transférer la responsabilité publique sur les entreprises, dont ce n'est pas la mission : demandons leur de ne pas détruire, au lieu de mettre en place des mécanismes de compensation, qui n'ont pas de sens en écologie.

Assises Ensemble pour la Biodiversité

Réaction de JACQUES WEBER

Je dois réagir, car je ne suis pas un néolibéral. Vous dites «innovation», mais votre discours ferme la porte à *Phytorestore*. Vous voulez tout régler par la loi : mais cela suppose que nous ayons les moyens de contrôle. Le Sénat a vérifié que le taux d'application des lois était de 39% et a suggéré, que tout projet de loi, avant d'être déposé, soit précédé de l'évaluation de son coût de mise en œuvre et des coûts de contrôle. La bonne solution économique est d'internaliser les coûts de protection de la biodiversité.

Réaction de LAURENT PIERMONT

Quand nous avons démarré la Mission Climat, nous avons entendu les mêmes discours et aujourd'hui nous avons réussi à financer 142 millions d'euros de projets, dans le monde entier. Concernant la protection de la biodiversité la difficulté viendra de l'absence d'équivalents simples. Si vous interdisez réellement la perte nette, vous pouvez faire payer le coût de la reconstruction à ceux qui détruisent la nature. Certes il y a des choses, qui ne sont pas reconstruicibles.

Notre propos n'est pas de créer un marché de la nature, mais d'amener des financements considérables, dont le monde de la biodiversité n'a pas l'habitude, en finançant, sur du très long terme, ceux qui réalisent des actions positives pour cette protection. Notre Société financière gère 200.000 ha de forêts et sait ce qu'est le long terme. Pour garantir une cohérence écologique à ces mécanismes, nous prévoyons qu'ils soient encadrés par des scientifiques indépendants et par le ministère.

SYLVIE BENARD – *Témoin associatif – Présidente d'Orée*

Vous venez de voir un exemple de ce peut apporter l'Association Orée : un cadre de travail pour des personnes qui ont le même objectif et qui ne se comprennent pas ! Notre travail est de faire se rencontrer des associations, des collectivités locales, des industriels :

- faire émerger des indicateurs et des mesures de la biodiversité : nous y travaillons avec l'Association française pour la biodiversité ;
- mettre en lumière des exemples de coopérations réussies entre industriels ;
- présenter aux associations les difficultés rencontrées par les industriels ;
- parler de compensation et de ce qui a déjà été détruit : changer les comportements, c'est acheter 4 fois plus de droits d'émission de CO₂, que ce que l'on produit ;
- faire apparaître les coûts évités dans la comptabilité des entreprises : comparer ce qu'il faut dépenser aujourd'hui à ce qu'il faudra payer ou faire payer dans 5 ou 10 ans ;
- définir les besoins dans le domaine de l'ingénierie écologique.

Échanges avec la Salle

JEAN-PATRICK LE DUC – *Muséum National d'Histoire Naturelle*

L'objectif de maîtrise de la perte nette n'est pas toujours possible : quand tous les sites de Grands Hamsters d'Alsace auront été détruits, je ne vois quels seront les moyens de compensation. Je pense qu'il faut être prudents, pour ne pas risquer d'aboutir à un financement de la destruction par la

compensation. Il serait important d'étudier d'autres alternatives en matière de financement de la conservation : soyons réalistes, quand l'administration saura qu'il y a une possibilité de compenser, elle aura toujours tendance à donner plus facilement les autorisations de destruction.

Les écosystèmes rendent un grand nombre de services importants : nous devrions demander aux gens qui bénéficient de la biodiversité de financer sa préservation : ceux qui sont protégés des inondations, ceux qui utilisent l'eau propre de sources protégées. Les sommes dégagées, plus importantes que dans certains systèmes de compensation, permettraient de financer un certain nombre d'activités (agriculture respectueuse de l'environnement par exemple), comme cela se pratique déjà dans certains pays.

FANNY LEROY – *Le Havre*

Je voudrais montrer ce qui s'est passé dans l'estuaire de la Seine :

- des mesures compensatoires pour le Pont de Normandie ont été limitées à x% du devis initial, alors que le prix des travaux a été multiplié par trois ;
- les mesures compensatoires pour l'agrandissement du port du Havre (Port 2000), discutées dans un débat public, ont commencé par une grande destruction (zones humides, vasières nourricières de poissons et nous avons dit aux oiseaux « *allez voir à l'estuaire prochain, car nous sommes en travaux* »). Cela a été jugé peu important, (une petite quarantaine de pêcheurs du Havre étaient concernés), alors que les nourrissances ne servent pas à des poissons mangés sur place, mais sont péchés ailleurs.
- après cette destruction, la compensation a permis de créer un îlot rocheux, qui joue assez bien son rôle et un reposoir sur dune pour les oiseaux, qui est mal géré (pas de zone de non chasse autour) et un banc herbeux, qui lui ne sert à rien.

Il est indispensable d'intégrer le facteur temps dans les mesures compensatoires : les appliquer avant de détruire !

FRÉDÉRIC DECK – *Alsace Nature*

Nous savons bien qu'il y a des destructions (notre association instruit une quarantaine de contentieux par an sur des dossiers de destruction ou de pollution) et nous connaissons les limites des mécanismes de compensation. Quand les mesures compensatoires sont mises en oeuvre, nous savons bien que tout le monde passe avant la nature et la biodiversité, qui reste aujourd'hui le parent pauvre : une route réalisée sur des dizaines de kilomètres sera compensée par 5 ou 7 ha de prairies, ce qui n'est pas à la mesure de l'enjeu.

Nous savons que nous avons besoin de moyens, mais pas pour détruire en recomposant ailleurs, pas pour vendre une espèce contre un paiement. Il faut changer d'échelle et dégager les moyens de protection sur le terrain, où cela se passe, et nous ne les avons pas aujourd'hui. Le monde associatif doit participer à cette discussion, avec sa préoccupation : le respect objectif du vivant. Néanmoins, je ne voudrais pas exclure ces mécanismes de compensation des préoccupations du monde associatif, par exemple s'il y avait là un début de solution pour préserver le Grand Hamster d'Alsace.

JACQUES WEBER – *Institut Français pour la biodiversité*

À l'heure actuelle, dans l'activité économique, nous privatisons les profits et nous laissons aux contribuables, via l'État, les coûts de la préservation et de la reconstruction (mécanisme bien

Assises Ensemble pour la Biodiversité

connu de la socialisation des coûts). La logique de la compensation consiste à dire, qu'il est normal, que ceux qui créent des atteintes à l'environnement, assument le coût de réparation.

Nous n'attendons pas du tout que ce mécanisme favorise la destruction, mais que soit calculé, au préalable, les mesures compensatoires, à un niveau tel que l'entreprise ait tout intérêt à diminuer considérablement son impact sur le milieu naturel, comme cela se passe pour le carbone : c'est une logique d'incitation et non de dédouanement. La logique spontanée de certains commentaires est très marquée par un raisonnement culturel : l'argent public est propre et l'argent privé est sale. Mais l'argent public vient aussi largement du privé. Pour les associations de protection de la nature, le mécanisme de compensation vise à dégager leur financement pérenne de toute dépendance du budget de l'état.

PATRICIA SAVIN – *Avocate*

Faut-il plus de Droit ? Franchement nous avons suffisamment d'outils de prévention, au point que nous ne savons pas toujours lequel choisir. Concernant la responsabilité en matière administrative, la réglementation est très bien définie dans le code de l'Environnement et impose que la mise en exploitation ne soit autorisée que sur la base d'une étude d'impact environnementale. Celles-ci sont aujourd'hui de véritables mémoires sur la nature et la biodiversité et les contentieux engagés contre des autorisations d'exploitation sont majoritairement liées à des études d'impact insuffisantes : si la preuve en est apportée par des associations ou des riverains, l'arrêté d'exploitation sera annulé. Sur le plan civil, ne cherchons pas à rajouter du spécifique au droit commun, cela risquerait de ne pas servir la cause de la biodiversité : utilisons les articles 1381 à 1384 du code civil « pour troubles de voisinage » et, à partir d'avril 2007, la transposition de la directive sur la responsabilité civile environnementale. Méfions-nous de la tendance à faire des lois d'occasion ou de circonstance et faisons en sorte que l'existant soit suffisamment appliqué et contrôlé et la biodiversité sera bien protégée.

SYLVIE BENARD – *Témoin associatif*

Après cette journée que vais-je faire demain ? Pour Orée, ce sera d'expliquer les enjeux, de bâtir des programmes d'action, de convaincre, de les mettre en œuvre et de regarder les résultats... pour recommencer et... recommencer. Restons humbles : la solution n'existe pas et ne se trouvera pas individuellement : être à l'écoute, pragmatique et respecter l'autre pour commencer à travailler :

- trouver des gens formés et former pour le futur, intégrer la biodiversité dans toutes les formations, du primaire ou supérieur, bâtir ensemble des outils pour les entreprises et les collectivités pour balayer devant notre porte (voir le guide pour la biodiversité sur les sites – établi avec le Ministère et l'UICN) ;
- construire des outils d'évaluation et des instruments de mesure. Une fois la notion de bilan carbone expliquée dans les entreprises, elles se sont appropriées le thème des gaz à effets de serre. Nous devons trouver l'équivalent pour la protection de la biodiversité ;
- faisons appliquer la réglementation existante, «ne pas dégrader avant de compenser» et cela passe aussi par la formation de l'administration, dont certaines instances disent non, parce qu'elles ne connaissent pas le sujet ;

- établir des plans d'action. En matière de déchets, le meilleur est celui qui n'a pas été produit et pour la biodiversité ne pas dégrader sera toujours meilleur que compenser, ce qui suppose des acteurs formés ;
- réfléchir sur l'intégralité des cycles de vie des produits et prendre les bonnes décisions à la conception ;
- faire connaître ce qui fonctionne et le faire dire par des pairs (d'entreprise à entreprise) constitue un vrai accélérateur d'idée ;
- faire saisir l'opportunité pour les entreprises de la recherche sur ces domaines.

Soyons cohérents : faisons ce que nous avons dit au cours de ces assises !

GUY HASCOET – *Témoin politique*

Des rendez-vous ont déjà été pris avec certains intervenants pour approfondir ces sujets. Il est certain que la boîte à outils juridiques est déjà bien remplie : appliquons la loi sur les schémas de services, les dotations pour l'aménagement des territoires pour la création de corridors biologiques intra nationaux. La préoccupation de la biodiversité doit devenir lisible aux rouleaux compresseurs des zones d'activités et de la taxe professionnelle. Il faut rétablir l'équité en n'affectant plus des milliards à la PAC (la moitié du budget de l'UE) et quelques centaines de millions à la protection de la nature.

Nous devrons interpeller tout le monde :

- l'agriculteur, mais aussi le jardinier qui met dix fois plus de produits au m² ;
- le milieu économique, qui doit réagir ;
- la puissance publique qui doit prendre toute sa part et organiser les niveaux d'intervention en permettant aussi d'agir localement.

CLÔTURE ENSEMBLE POUR LA BIODIVERSITÉ

POINT DE VUE D'UN « SAGE »

BRUNO LATOUR – *Professeur à Sciences-Po, sociologue des sciences,*

J'ai été placé en position de « sage », alors que je ne suis qu'un enseignant anthropologue, qui essaye d'intéresser des étudiants, de l'École des Mines et de Sciences Po, aux sciences et à la nature. Je suis très content d'être invité au Sénat, car j'avais proposé, il a quelques années de remplacer le Sénat, en changeant son mode d'élection, en faisant élire les sénateurs au nom de vrais territoires, définis par seulement par leur surface, mais en fonction du nombre d'êtres dont nous dépendons. J'avais imaginé une assemblée renouvelée, un Parlement de la nature avec des sénateurs des corridors, des forêts, des eaux, des décharges, des jachères apicoles...

Je vais essayer de rassembler les idées émises au cours de ces Assises, autour de trois thèmes *re-politiser – re-moderniser – re-naturaliser*.

Re-politiser. Hubert REEVES nous a dit qu'il fallait sortir l'environnement de la politique. C'est peut-être le contraire qui s'est passé. Ce qui m'a passionné dans vos débats, au contraire, c'est la possibilité d'une re-politisation, c'est-à-dire le retour de la politique à tous les niveaux. Nous avons vu émerger les lobbys, que certains avaient des listes, on a parlé de combats dans les organisations agricoles et autour du marais poitevin, ... Ces questions heurtent et renvoient, sous certains aspects, à la question de l'éducation. Il est assez étonnant d'entendre que nous tous ici intéressés par ces questions, mais que les autres ne nous suivent pas forcément : il est nécessaire d'informer et de faire de la pédagogie. Il y a de ma part un peu de méfiance, parce que cela donne l'impression de vouloir sinon court-circuiter l'activité politique, du moins remplacer le monde commun par une pédagogie parallèle. Ceux qui ne s'intéressent pas aux questions de l'environnement ou de la biodiversité (nos enfants, nos étudiants) ont peut-être peur que ces questions soient non politiques et à la limite réactionnaires ? Pour m'expliquer, je voudrais rappeler que nous sommes passés du « temps de l'histoire au temps de l'espace ». Le temps de l'histoire c'est celui de la succession, où les choses se suivent ou disparaissent, et nous parlons d'émancipation et de révolution. Avec le temps de l'espace nous parlons d'attachement et de cohabitation. J'entends vos passions et la difficulté de les faire entrer dans le temps de la cohabitation. Nous sommes dans une période d'explication, où nous apprenons au fur et à mesure que nous dépendons, chaque jour, un peu plus, de choses qui étaient implicites (*j'appartiens à une famille de bourguignons et j'ai entendu un*

maître de vigne parler de la disparition du Gulf stream, qui apparaissait explicitement comme un intervenant de la réalisation des vins de Bourgogne).

Nous avons besoin de passions politiques, qui soient celles de l'attachement et de l'explicitation : je ne suis pas sûr, que nous arrivions à transformer des passions politiques avec seulement de la pédagogie.

Re-moderniser. J'ai été très intéressé par vos débats, car un des problèmes que je rencontre avec l'écologie politique, c'est de savoir faire comment faire de la politique, sans pouvoir donner l'impression d'aller de l'avant. Comment passionner les foules avec des termes comme *conserver – protéger – sanctuariser – prendre des précautions – patrimonialiser – restaurer – préserver*? Le grand thème à mettre en avant, qui découle de vos débats et de vos propositions, serait assez bien représenté par le terme de *re-moderniser*, terme dynamique, qui va de l'avant et intègre l'idée d'une modernité réflexive. Le terme *protéger* est rétrograde et vous avez intérêt à placer nos préoccupations dans le cycle de la modernisation.

Re-naturaliser. J'ai été frappé par le fait, qu'après tous les discours de protection de la nature, de voir que la nature avait effectivement disparu. Vous avez dépassé aujourd'hui la simple défense de la nature et nous devons parler de *ménagement* ou d'*aménagement* de la nature, comme l'on parle d'aménagement du territoire : le *génie écologique*, les *infrastructures écologiques* sont des expressions superbes. De même quand vous avez dit « *Quelle nature voulons-nous?* » vous avez dépassé la notion de nature, qui échappait à la volonté, pour revenir à la politique, qui est l'expression de la volonté.

C'est bien cela que nous devons construire : des serres artificielles, qu'il faut maintenir, avec des gestes précautionneux, subtils dans un environnement et un espace fragiles. La notion d'enveloppe fragile de nos activités, qu'il faut artificiellement restaurer, prouve une avancée formidable de la pensée écologique, car nous sommes sortis de la nature et nous avançons enfin sur l'internalisation de l'environnement : comment rendre respirable l'atmosphère collective où nous sommes ?

En dernière remarque, j'ai bien noté que nous sommes dans une situation d'urgence, celle qui est montrée par les scientifiques et les activistes, à opposer à la relative indifférence du public : ce que nous faisons c'est de la cosmopolitique. Il y a peu la cosmopolitique traitait de l'universalité des humains, mais aujourd'hui nous lisons les mots politique, bien sûr, mais aussi cosmos. Les questions abordées aujourd'hui relevaient bien de la cosmopolitique. Évitons :

- de se tromper sur le cosmos. Il faut protéger la nature, car elle ne parle pas ;
- de considérer que la politique se réalise hors sol, d'où l'importance des territoires.

Beaucoup de propos tenus ont montré la nécessité de re-visualiser pour garantir la cohérence. Avant nous avions l'impression que la nature était cohérente et pouvait nous fournir des patrons de cohérence, en son sain où par les lois de la biologie, de l'économie... Nous ne pouvons pas non plus trouver ces patrons dans la politique. Nous serons obligés de composer avec le monde commun et les instruments politiques pour pouvoir nous guider.

Je terminerais avec une phrase de Michel SERRES : « *la nature est muette, les parlements parlent, il manque juste un intermédiaire, le parlement des choses* ». 

Assises Ensemble pour la Biodiversité

AGIR ENSEMBLE, L'ENGAGEMENT DES ÉLUS ET DES ASSOCIATIONS.

CHRISTOPHE AUBEL – *Directeur de la Ligue ROC*

Si cet événement a lieu aujourd’hui, c’est grâce à l’engagement et au courage de Marie Blandin et Jean-François Legrand, mais aussi parce que depuis trente ans qu’existe la loi de 1976, de nombreuses personnes se sont engagées dans les associations et que beaucoup notamment à FNE ont rêvé et agit pour qu’il se passe un événement tel que celui-ci et sa déclaration de clôture.

Je veux remercier ici toutes les associations qui, à divers titres, ont décidé d’être partenaires ou soutiens de cette manifestation et se sont associées à cette déclaration : France Nature Environnement, Orée, la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l’homme, la Ligue de Protection des Oiseaux, le Comité français de l’Union Mondiale pour la Nature auquel s’est joint aujourd’hui l’Institut Français pour la Biodiversité.

Cette déclaration de clôture, résume plusieurs raisons, qui justifient que nous ne puissions plus dire «*je ne savais pas*» qu’*il est temps de nous mobiliser, ensemble pour la biodiversité*.

Puis elle présente l’engagement d’élus et d’associations qui ont décidé d’avancer ensemble *en créant le Comité pour le Patrimoine Naturel et la Biodiversité*.

JEAN-FRANÇOIS LE GRAND – *Sénateur de la Manche*

Je voudrais rappeler quelques points qui nous paraissent essentiels :

- nous voulons afficher une volonté politique cohérente, responsabilisante et concertée. Il faut que nous allions au-delà de ce qui rythme notre vie parlementaire, la recherche du compromis, pour atteindre la recherche du consensus. Le compromis c’est l’abandon d’une partie de nos vérités pour trouver un accord. Le consensus consiste à mettre l’objectif au dessus de nos têtes et de tenter de nous améliorer, de modifier nos comportements ou nos décisions, pour atteindre ensemble ces objectifs ;
- cette journée va être un des piliers, de ce que nous envisageons de créer, ce Comité, qui donnera une vie après cette réunion d’aujourd’hui. Nous n’avons pas voulu l’appeler «colloque» mais «assises», parce que nous souhaitons une poursuite ;
- nous avons une ambition en ce qui concerne la gouvernance : rapprocher le pouvoir des citoyens, les entreprises du citoyen, et cela dans tous les sens. Je voudrais donner pour exemple le colloque, que nous organisons demain, à la Maison de la Chimie, sur une bonne gouvernance de l’eau. Si j’en parle, c’est que le problème de l’eau constitue un des mots clé du comportement politique, que nous devons mettre en œuvre. Il s’agit d’un problème de partage et d’acquisition de connaissances, afin que nous puissions créer les conditions idéales, pour que nos concitoyens puissent, là où ils sont, décider de vivre et de rencontrer les conditions de leur propre épanouissement.

La nécessité de l’éducation : il est évident que toutes les formes d’éducation sont indispensables pour les concitoyens, les élus... ; nous devons acquérir cette formation ensemble.

Le Pr. LATOUR nous a bien dit que si nous n'explications pas notre volonté, ce n'était pas la peine d'entreprendre. Nous devons développer les structures de concertation : cela est notre travail, mais un travail à réaliser ensemble monde associatif et monde politique. Créer des structures de concertation entre tous les niveaux de l'état et des collectivités et des passerelles. Pourquoi ne pas créer, par exemple, un intergroupe Assemblée nationale – Sénat sur la biodiversité. Nous devons maîtriser la boîte à outils législative : les outils et les lois existent, et il n'est pas nécessaire de charger la barque en créant de nouvelles lois, en oubliant de dépoussiérer les textes précédents et en créant un empilage illisible de textes. Nous devons évaluer la pertinence de nos projets, avant même de les lancer, évaluer ce qui a été fait pour identifier ce qui ne marche pas et vérifier l'absence, éventuelle, d'outils nouveaux et nécessaires. Pour les élus, évaluer notre travail et nos propres objectifs est un travail d'introspection pas facile, parce que nous avons tous un ego hypertrophié. Nous aurons pour tout cela besoin de nous retrouver dans d'autres réunions sur des thèmes d'approfondissement, pour nourrir la réflexion des décideurs, mais aussi de tous ceux qui sont en charge d'une responsabilité. Cela rejoint bien la notion d'expertise écologique qui a été évoquée. Pour ma propre conclusion, je voudrais vous remercier toutes et tous pour vos interventions, qui m'ont rendu moins « mauvais » que ce matin.

MARIE BLANDIN – *Sénatrice du Nord*

Voici venu pour moi, le temps de la petite histoire et de la grande décision. La petite histoire pour vous dire que vous nous avez bluffés en remplissant largement cette salle Clémenceau, qui est la plus grande du Sénat, en respectant les horaires jusqu'au bout de la journée (ni retard au démarrage, ni salle vidée à partir de quinze heures). Après la journée d'hier au Ministère de l'Écologie et du développement durable, pour l'anniversaire de la loi de 1976, nous craignons le pire, qui ne s'est pas produit. Au Sénat, les parlementaires sont très occupés et quand l'un d'eux ouvre un colloque, la pratique est de prononcer quelques mots, puis de disparaître. Je puis vous dire qu'aujourd'hui au moins dix parlementaires se sont montrés très assidus. Les associations sont toujours très présentes, mais les parlementaires se dispensent souvent d'écouter. Jacques WEBER a dit tout à l'heure, que la diversité biologique augmente la productivité, et c'est le cas aujourd'hui, puisqu'elle a augmenté la qualité de notre travail. En tant que chimiste, je sais que pour qu'une réaction marche, il faut un catalyseur et c'est Hubert REEVES, qui a été pour nous un catalyseur de haut niveau, avec tous ceux qui nous aidés et accompagnés et que je remercie.

Concernant le contenu, nous savions que nous étions dans notre tort en n'ajoutant pas au programme l'éducation, la recherche, l'outre mer, l'Europe : nous n'avions pas le temps d'aborder ces problèmes, mais vous les avez tous évoqués. Pour traiter de la grande décision d'aujourd'hui, je dirais que nous nous engageons, à travers les déclarations de clôture à installer ce *Comité pour le patrimoine naturel et la biodiversité*. Ce sera une structure de réflexion, de concertation et une force de propositions, avec des élus nationaux et locaux, des représentants des associations, du monde économique, en bref tous ceux qui veulent travailler pour promouvoir une culture commune et revisiter nos méthodes. L'objectif est de créer une responsabilité partagée, de réfléchir aux moyens

Assises Ensemble pour la Biodiversité

de financer nos actions et d'évaluer le coût de l'inaction. Dans les cafés du commerce, nous entendons souvent « les élus des différents partis ne savent que s'affronter ». Dans les journaux nous lisons « les écologistes sont divisés ». Dans les couloirs des Assemblées il est de bon ton de dire « les associations se taillent des croupières ». Tout cela n'est pas tout à fait faux, mais si vous voyez sur un chemin de hallage, des mariniers, chacun avec une grosse corde sur l'épaule, tirant la même péniche, vous ne dites pas qu'ils sont divisés, mais que la situation est grave, que le moteur est en panne : ils en bavent et, pour un peu, vous allez les rejoindre.

Aujourd'hui, la péniche c'est notre Planète, les mariniers sont vous et nous, la fabrique de cordes c'est ce nouveau comité : on vous attend !

HUBERT REEVES – *Président de la Ligue ROC*

Je voudrais dire l'importance de cette journée pour moi, en racontant une histoire. Il s'agit de CLINTON, président des États-Unis, qui demande à son vice président AL GORE, combien d'argent il faudrait pour sauver la Planète ? Et AL GORE de répondre : « le minimum requis est bien supérieur au maximum possible pour ne pas perdre les prochaines élections ».

Voilà bien à quoi nous sommes confrontés et nous apportons justement un espoir, avec ces personnes qui sont *au-dessus* des clivages politiques, qui veulent créer un Comité qui pourrait passer *au-dessus* de l'obstacle des prochaines élections, en prenant une dimension telle qu'il permette de traiter ce qui se passe aujourd'hui sur la Planète.

Comme François LETOURNEUX, je voudrais rappeler que la Terre va continuer de tourner autour du Soleil, que la vie va continuer sur la Terre, que les fourmis et les bactéries vivront très bien et que nous sommes absolument incapables de les éliminer. Ce qui est en question c'est l'avenir de l'espèce humaine, comme d'ailleurs de tous les grands mammifères. Les biologistes nous disent, que ceux qui sont dans le collimateur de la 6^{ème} extinction, ce sont tous les mammifères qui pèsent plus de trois kilogrammes. Regardez demain, sur votre pèse personne, si vous êtes concernés ! Notre espoir est que l'espèce humaine survive à cette 6^{ème} extinction dont elle pourrait être la cause. Nous ne sommes pas familiers de cette notion, mais en regardant l'histoire de la Terre, nous voyons que des millions d'espèces sont apparues et ont disparu, que d'autres ont pris leur place, parce qu'elles étaient capables de s'adapter. La vie est très robuste sait s'adapter. Dans le passé la température moyenne du Globe était de 10° supérieur à la température actuelle, et nous nous alarmons pour 1 ou 2°. Nous sommes inquiets de voir doubler ou tripler la quantité de CO₂, mais à la fin du Permien (il y a 250 millions d'années), elle était 15 fois plus élevée.

La vie continuera...

Notre espoir est que l'humanité survive à la 6^{ème} extinction et les nouvelles, que nous recevons tous les jours, nous montrent que cela ne va pas être facile.

Je voudrais remercier toutes les personnes qui ont permis cette réussite d'aujourd'hui et je suis moins pessimiste en relisant la phrase de AL GORE : il y a une possibilité de dépasser son constat fataliste. L'existence de ce Comité est une façon de placer l'environnement au-dessus des clivages politiques.

« ENSEMBLE POUR LA BIODIVERSITE » DÉCLARATION DE CLÔTURE

SE MOBILISER

1992 à Rio, signature de la convention sur la Diversité Biologique.

2002 à Johannesburg, la communauté internationale prend l'engagement de réduire significativement l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010.

2005, publication sous l'égide de l'ONU de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire.

Trois événements qui, parmi d'autres, ont permis de faire émerger la menace que constitue pour notre avenir la perte de biodiversité. Il n'est plus possible de dire « je ne savais pas ». Le constat des scientifiques est clair, la sixième crise d'extinction massive est enclenchée, l'avenir de l'espèce humaine est en jeu.

Il est temps de se mobiliser « Ensemble pour la biodiversité ».

CHANGER D'ÉCHELLE

Il y a 30 ans, en France, était votée la première loi globale de protection de la nature, fruit de l'engagement associatif et de la volonté du législateur.

Ces Assises veulent renouer avec une dynamique de ce type, afin d'être à la hauteur du défi posé.

Ensemble, les élus (qui sont l'expression démocratique de nos concitoyens) et les responsables associatifs (qui sont l'expression d'un autre acquis démocratique, la loi de 1901) ont décidé de s'engager en faveur du patrimoine naturel.

Les recherches des scientifiques ont permis la prise de conscience, elles permettent de poser un nouveau regard et de rechercher des pistes pour agir.

Il faut changer l'échelle de l'action.

PRINCIPES POUR L'ACTION

La protection et la valorisation du patrimoine naturel étant un atout pour un aménagement durable du territoire, ce changement d'échelle de l'action devra reposer sur les deux principes suivants :

1. définir une politique d'objectifs de long terme et non plus d'opportunités. Les politiques de protection de la nature doivent devenir opposables dès le stade de l'élaboration des documents d'aménagement du territoire ;
2. prendre en compte la protection et la restauration de la biodiversité dans toutes les politiques sectorielles et sur l'ensemble du territoire.

Concrètement cela signifie un double mouvement de mise en œuvre :

- l'État, responsable des engagements internationaux de la France, se doit de renforcer son rôle de garant, d'animateur et de stratège, et en faire une priorité. Il lui revient d'impulser et de définir, en associant tous les acteurs, une Stratégie nationale pour la Biodiversité ambitieuse en tant que « grande cause » nationale. Cette stratégie doit définir des objectifs chiffrés, *évaluables et opposables aux autres politiques*. La stratégie *nationale engagera tous les ministères et sera soumise au Parlement* ;
- dans ce cadre national, la mise en place de l'action devra mobiliser *les collectivités territoriales assumant des responsabilités pleines et entières et les associations de protection de la nature*, reconnues dans *leur représentation de l'intérêt général*.

La stratégie nationale se verra déclinée localement selon les mêmes principes d'objectifs de long terme, d'opposabilité et d'évaluation.

UN ENGAGEMENT CONCRET

Élus et associatifs, à la suite de ces Assises, appellent de leurs voeux cette mise en œuvre concrète pour changer l'échelle de l'action, lors de la prochaine législature. Eux-mêmes, s'engagent à travailler, dès maintenant et ensemble sur :

1. Les moyens de définir des objectifs de long terme partagés et reposant sur des fondements scientifiques, que sont les réalités écosystémiques et biogéographiques (échelle de définition des objectifs et instances de concertation nécessaires pour aboutir à des schémas de planification opposables en faveur du patrimoine naturel) ;

2. Les moyens de financer la mise en œuvre de ces objectifs : fiscalité, marché de droits, prise en compte par les entreprises ...

Ce travail se fera au sein d'un groupe mixte regroupant élus et associatifs, le « COMITÉ POUR LA BIO-DIVERSITÉ ET LE PATRIMOINE NATUREL ».

COMITE POUR LA BIODIVERSITE ET LE PATRIMOINE NATUREL

Une structure de réflexion et de concertation, une force de proposition.

SON ORIGINE : *la mobilisation des acteurs du patrimoine naturel et de la biodiversité.*

Le 10 juillet 2006 a marqué l'anniversaire de la loi de 1976 sur la protection de la nature. Cette première loi globale de protection a permis de nombreuses avancées. Innovante, elle fut le résultat de l'engagement associatif et de la volonté déterminée du législateur.

30 ans après, alors que les scientifiques alertent sur l'érosion de la biodiversité et que la communauté internationale s'est fixé comme objectif de réduire significativement son déclin d'ici 2010, il est temps de franchir un pas supplémentaire pour une mobilisation en faveur de notre patrimoine naturel, à l'échelle de l'ensemble du territoire, et fondée sur une nouvelle gouvernance qui devra associer *engagement national, mobilisation des élus locaux et participation associative.*

Le 15 novembre 2006, des parlementaires, des élus locaux, des responsables d'associations de protection de la nature se sont réunis lors d'Assises au Sénat « *Ensemble pour la biodiversité* ».

À l'issue, une déclaration de principe « *Ensemble pour la Biodiversité* » a été prise et la création de ce Comité annoncée.

UN ÉLAN FAVORABLE À LA POURSUITE DE L'ACTION

Structure de réflexions, d'échanges et de concertations, le COMITE POUR LA BIODIVERSITE ET LE PATRIMOINE NATUREL est créé afin d'agir de façon pérenne *en faveur d'une politique globale du patrimoine, volontariste, de long terme et portant sur l'ensemble du territoire national.*

Il regroupe des parlementaires, des associations, des représentants de collectivités locales et territoriales, des acteurs économiques. Son originalité, source de son efficacité, réside dans sa composition représentative des responsabilités exercées dans le domaine du patrimoine naturel et de la biodiversité à tous les niveaux du territoire (sauf représentant du gouvernement et de l'administration).

UNE VOLONTÉ *pour une politique du patrimoine naturel cohérente, responsabilisante et concertée*

Parce que l'ensemble du dispositif en faveur de la politique du patrimoine naturel et de la biodiversité doit progresser, le COMITE POUR LA BIODIVERSITE ET LE PATRIMOINE NATUREL, force de propositions, situe les enjeux et présente des modalités d'évolution en faveur d'une politique cohérente, responsabilisante et concertée, respectueuse des engagements internationaux de la France et de la décentralisation.

UNE AMBITION

- Suivre et initier l'élaboration d'outils de planification et l'exécution des programmes d'actions en faveur du patrimoine naturel et de la biodiversité, participer aux travaux parlementaires conduits dans ce domaine, jouer un rôle de veille afin de réagir rapidement à l'examen de toute évolution et d'en corriger les éventuels infléchissements.
- Intervenir pour la mise en œuvre de la politique européenne du patrimoine naturel et de la biodiversité. Agir au profit de ses membres et en priorité des collectivités territoriales pour leur permettre de faire face à leurs responsabilités dans le domaine du patrimoine naturel et de la biodiversité.
- Organiser régulièrement des rencontres thématiques conçues en avant garde des initiatives en faveur du patrimoine naturel mais aussi en prospective pour l'application de la Charte Constitutionnelle de l'Environnement dans le domaine du patrimoine naturel et de la biodiversité. Préfigurer un intergroupe d'études sur le patrimoine naturel et la biodiversité au Sénat et à l'Assemblée nationale. Travailler avec celui-ci pour toutes rencontres thématiques et interventions pour la mise en œuvre d'une politique nationale et européenne du patrimoine naturel et de la biodiversité.

LES PREMIERS CHANTIERS

Mener une réflexion pour aboutir à des propositions sur :

- les moyens de définir des objectifs de long terme partagés et reposant sur des fondements scientifiques que sont les réalisations écosystémiques et biogéographiques (échelle de définition des objectifs et instances de concertation nécessaires pour aboutir à des schémas de planification opposables en faveur du patrimoine naturel).
- les moyens de financer la mise en œuvre de ces objectifs (fiscalité, marché de droits, prise en compte par les entreprises...).

Préface	1
---------	---

12 octobre 2006 – 30 ans de protection de la nature – SFDE à Strasbourg

Avant propos • MICHEL DUROUSSEAU • DENIS DELCOUR • FABIENNE KELLER	5
I – HISTOIRE ET CONCEPT	
De la protection implicite à la protection intégrée • JÉRÔME FROMAGEAU	12
Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976? • JEAN UNTERMAIER	18
Les silences de la loi du 10 juillet 1976 • SYLVIE CAUDAL-SIZARET	29
II – LA PROTECTION DES ESPÈCES ET DES MILIEUX	
Variations autour de la notion d'espèce protégée • PHILIPPE BILLET	46
La protection pénale des milieux et des espèces • VÉRONIQUE JAWORSKI	59
À la recherche d'un statut juridique de l'animal • MARIE-PIERRE CAMPROUX-DUFFRÈNE	68
III – LES OUTILS SPÉCIAUX POUR LA PROTECTION DE LA NATURE	
Du milieu à la zone protégée : la « territorialisation » de la protection des milieux naturels • CHANTAL CANS	81
La régionalisation des réserves naturelles, nouvelle étape dans la décentralisation de la protection de la nature	87
• MICHEL DUROUSSEAU	97
De la nécessité de préserver l'habitat d'une espèce protégée : l'arrêté de protection de biotope a-t-il fait ses preuves?	115
• SANDRINE BÉLIER	115
Les prérogatives confiées aux associations : 30 ans d'hésitations? • XAVIER BRAUD	132
REGARDS CROISÉS : 30 ANS APRÈS, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES ACTEURS DE LA PROTECTION DE LA NATURE?	
• FRANÇOIS LETOURNEUX • HENRI JAFFEUX • FRÉDÉRIC DECK • ADRIEN ZELLER • THIERRY GLESS	145

14 novembre 2006 – Journée anniversaire de la loi de 1976 – MEDD

Illustrations	162
Ouverture et Introduction • HUGHES BOUSIGES • HENRI JAFFEUX	169
Contexte, genèse et philosophie de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature • JEAN SERVAT	174
Analyse de la Société française pour le droit de l'environnement • MICHEL DUROUSSEAU	180
La contribution de la loi de 1976 à la prise en compte de la nature dans la société • MAURICE WINTZ	191
PREMIÈRE TABLE RONDE : QUEL BILAN 30 ANS APRÈS ?	
Rétrospective 1976-2006 • MICHEL BADRE	194
Regards croisés des acteurs	
L'agriculture • RÉMI BAILHACHE	207
Le scientifique • JACQUES BLONDEL	210
Le maître d'ouvrage • JEAN-JACQUES BOUR	213
Les associations de protection de la nature • PHILIPPE LEBRETON • JEAN-PIERRE RAFFIN	215
Le juge de tribunal administratif et les études d'impact • PATRICK MINDU	223
L'élue • JEAN-PIERRE GIRAN	228
Le journaliste • CLAUDE-MARIE VADROT	230
Clôture de la Table ronde • GUILLAUME SAINTENY	232
DEUXIÈME TABLE RONDE : L'HÉRITAGE DE LA LOI DE 1976 À L'HEURE DE L'EUROPE ET DES PERSPECTIVES ENVIRONNEMENTALES GLOBALES DU XXI^{ÈME} SIÈCLE	
Les enjeux et les moyens • LUCIEN CHABASON	234
Point de vue du secrétaire exécutif de la convention sur la Biodiversité • AHMED DJOGHLAF	238
Point de vue de la Commission européenne • LADISLAV MIKO	241
Point de vue d'un expert de la biodiversité • ROBERT BARBAULT	246
Point de vue d'une ONG : héritage et perspectives • BERNARD CRESSENS	249

Point de vue d'un acteur économique • LAURENT PIERMONT	252
Point de vue d'un spécialiste du droit de l'environnement • JEAN UNTERMAIER	255
Clôture de la Journée anniversaire • JEAN-MARC MICHEL	258
Synthèse des débats • UNIVERSITÉ PARIS 7	262
La loi sur la protection de la nature : une longue histoire • HENRI JAFFEUX	274
Fiches techniques • SERVICES DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	284

15 novembre 2006 – Assises pour la Biodiversité au Sénat

Illustrations	298
Ouverture • JEAN-JACQUES FRESKO – Témoignages de ministres	300
L'enjeu d'une nouvelle approche pour la biodiversité • JEAN-FRANÇOIS LE GRAND • MARIE BLANDIN • HUBERT REEVES	301
Biodiversité : les nouveaux enjeux du «ménagement de la nature» • BERNARD CHEVASSUS AU LOUIS	305
Les 30 ans de la Loi de 1976 sur la protection de la nature • JEAN-MARC MICHEL	309
PREMIÈRE TABLE RONDE – AGIR : DU NATIONAL AU LOCAL ET DU LOCAL AU NATIONAL	
La biodiversité dans l'action d'une région et d'un département • PASCAL DACHEUX • JÉRÔME BIGNON	311
Quel rôle pour l'État? • PATRICK HUBERT	314
Débat et commentaires des deux témoins • ALAIN BOUGRAIN-DUBOURG • PAUL RAOULT	317
Fragile terre, vue du ciel • JEAN-FRANÇOIS CLERVOY	323
DEUXIÈME TABLE RONDE – COHÉRENCE DE L'ACTION SUR LES TERRITOIRES	
Propositions pour aider à la cohérence • CHRISTOPHE AUBEL	324
Pour un réseau écologique national • SERGE URBANO	327
Biodiversité et aménagement du territoire • GENEVIÈVE GAILLARD	328
L'agriculteur gestionnaire et possible partenaire de la biodiversité • NICOLAS SUPIOT • BERNARD GUIDEZ	330
Débat et commentaires des deux témoins • PHILIPPE RICHERT • FRANÇOIS LETOURNEUX	335
TROISIÈME TABLE RONDE – L'ÉCONOMIE POUR LA BIODIVERSITÉ	
Économie et biodiversité : les enjeux • JACQUES WEBER	339
Exemple d'intégration de la biodiversité dans une entreprise • ALEXANDRA FRESNEAU	342
Droits privés et économie au service de la biodiversité • PATRICIA SAVIN	342
Financer durablement la biodiversité • LAURENT PIERMONT	345
Débat et commentaires des deux témoins • GUY HASCOET • SYLVIE BENARD	347
ENSEMBLE POUR LA BIODIVERSITÉ	
Point de vue d'un «sage» • BRUNO LATOUR	352
Agir ensemble, l'engagement des élus et des associations	
• CHRISTOPHE AUBEL • JEAN-FRANÇOIS LE GRAND • MARIE BLANDIN • HUBERT REEVES	354
Déclaration de clôture	357
Comité pour la biodiversité et le patrimoine naturel	358

Coordination de la réalisation de l'ouvrage

MEDAD - HENRI JAFFEUX assisté de KEERTI AVERBOUCH

Avec la participation de MICHEL DUROUSSEAU (SFDE) pour la partie I
et de CHRISTOPHE AUBEL (LIGUE ROC) pour la partie III

Les opinions émises dans cet ouvrage sont celles des auteurs. Elles n'expriment pas nécessairement le point de vue des organisateurs des trois manifestations. Les auteurs conservent la responsabilité des opinions émises sous leur signature.

Cet ouvrage est libre de reproduction sous condition d'utiliser la référence bibliographique suivante :

*"Actes des journées anniversaire de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature 1976-2006 :
30 ans de protection de la nature, bilan et perspectives. MEDAD – SFDE – LIGUE ROC – 2007"*

Si un auteur est cité, faire précéder la mention ci-dessus par

"Nom auteur", "intitulé article", "in référence précédente complète", "page".

Soutien des manifestations

Journée d'étude de la Société française pour le Droit de l'Environnement



Remerciements aux Presses Universitaires de Strasbourg
pour la préparation des actes de la journée



Presses Universitaires de Strasbourg
Palais universitaire – 9 place de l'Université – BP 90020
F-67084 STRASBOURG CEDEX

Assises Ensemble pour la Biodiversité

En partenariat avec



France Nature Environnement
Muséum National d'Histoire Naturelle
57, rue Cuvier
75231 PARIS CEDEX 05
Contact : Siège administratif information@fne.asso.fr
www.fne.asso.fr



Association Orée
42, rue du Faubourg Poissonnière
F-75010 Paris
Contact : oree@oree.org
www.oree.org

Avec le soutien de



Credits Photos

Couverture : Olivier BORDERIE (MNHN) 2 photos • Olivier BROSSEAU (MEDD) 2 photos •
Florence CARRERAS (INRA) • Damien COMBRISSON (PN des Écrins) • Thierry DEGEN (MEDD) •
Jean-Marie GOURREAU (PN des Écrins) • Laurent MIGNAUX (MEDD) • Jean-Philippe SIBLET (MNHN) •
Laurent TARNAUD (MNHN) • Louis VIDAL (INRA)

Page 3 : Gérard ARNAL - collection personnelle (3 photos) • Gérard ARNAL (MNHN-CBNBP) •
Joël BLANCHET (PN de la Vanoise) • Ludovic BOUDIN (MNHN-CBNBP) • Frédéric REFAIT (MNHN-CBNBP) •
Pages 161 à 163 : Olivier BROSSEAU (MEDD) • René CANTA (INRA) • François GRANDIN (MNHN) •
Paul-René MEFFRE • Laurent MIGNAUX (MEDD) 4 photos • Patrice BLANCHARD (MEDD) 6 photos
Pages 290 à 291 : Jacques COATMEUR (Ligue ROC) 10 photos



CRÉATION ET RÉALISATION : ACCELMEDIA / **IMPRESSION :** ESCOURBIAC



Actes des journées anniversaire de la loi du 10 juillet 1976
sur la protection de la nature

30 ans de protection de la nature,
bilan et perspectives

L'année 1976 restera marquée par l'adoption de la loi sur la protection de la nature.

Les juristes s'accordent aujourd'hui, avec le recul du temps, à reconnaître que la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature est un texte fondateur du droit français de l'environnement, car il est le premier à avoir posé le principe que la protection de la nature est d'intérêt général.

Trente années plus tard, il était tentant de porter un regard contemporain et croisé sur sa genèse et sa philosophie dans le contexte des années 70. Son contenu juridique et les besoins auxquels il était sensé répondre, son bilan pour la conservation de la nature au regard des attentes et des enjeux actuels, son apport dans la relation qu'entre tiennent le citoyen avec la nature, l'impact d'une protection de la nature déclarée d'intérêt général, les filiations et les développements juridiques auxquels elle a donné lieu au niveau national et dans le cadre de l'intégration européenne et de l'internationalisation des questions environnementales sont autant de questions qui méritaient d'être examinées pour préparer l'avenir.

Ce fut le but poursuivi par les organisateurs des trois manifestations qui ont marqué en 2006 le trentième anniversaire de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature :

- la Société Française pour le Droit de l'Environnement a consacré une journée d'études juridiques sur les principaux domaines d'intervention de la loi, le 12 octobre ;
- le ministère de l'Énergie et du Développement Durable a organisé une journée commémorative à but rétrospectif et prospectif le 14 novembre ;
- la Ligue ROC, sous les auspices du Sénat, à quant à elle, saisit l'occasion de cet anniversaire pour promouvoir la conservation de la biodiversité en organisant des assises « Ensemble pour la biodiversité », le 15 novembre.

Ces trois journées ont été des moments forts de cet anniversaire. Les intervenants et les débats ont montré l'importance du socle juridique auquel la loi a donné lieu, sa pertinence encore aujourd'hui, mais aussi les évolutions et innovations nécessaires dans le contexte actuel et à venir.

Les organisateurs de ces manifestations ont souhaité réunir et valoriser dans cette publication commune les contenus et les résultats de ces journées.

ISBN



978-2-11-096886-9