



*Eristalinus taeniops*, l'une des nombreuses espèces de syrphes pollinisant une épervière commune.

© Alvesgaspar

## PROTECTION DE LA NATURE

# Que va changer la loi ?

On a entendu les débats sur l'interdiction des pesticides néonicotinoïdes dits « tueurs d'abeilles » ou la taxe sur l'huile de palme, mais concernant les espaces naturels, que va finalement changer la loi votée cet été ? D'abord elle crée un nouvel établissement public au service de la biodiversité. Elle précise également le cadre de la compensation, et institue les obligations réelles environnementales.

Dès la 1<sup>re</sup> conférence environnementale en septembre 2012, François Hollande avait pris l'engagement de la création d'une « Agence nationale de la biodiversité, sur le modèle de l'Ademe, [...] en appui aux collectivités locales, aux entreprises, aux associations ». Celle-ci, prévue par l'article 21 de la **loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages** (loi RBNP), entrera en action le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Mesure phare de la loi, parmi les plus relayées dans les médias, elle ne saurait pourtant résumer à elle seule un texte qui s'inscrit dans la lignée des grandes lois de protection de la nature. Malgré un parcours législatif semé d'embûches, qui s'est achevé, après trois lectures et une saisine du Conseil constitutionnel, par la publication au Journal officiel le 9 août dernier, la loi

RBNP modifie de nombreuses parties du Code de l'environnement mais également du Code civil en introduisant le principe de responsabilité environnementale, du Code de l'urbanisme, du Code rural et de la pêche maritime, du Code de procédure pénale, etc.

Une analyse de l'ensemble des cent-soixante-quatorze articles de la loi n'est pas possible dans ces pages, mais l'impact de certaines de ses dispositions pour les gestionnaires d'espaces naturels méritent qu'on s'y attarde.

### UNE AGENCE AU SERVICE DE LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ : L'AFB

Est-ce le besoin affirmé par les acteurs concernés d'un interlocuteur unique

qui a suscité la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) ? Il y avait effectivement une certaine unanimité pour demander à mettre en œuvre de manière cohérente des politiques publiques de préservation de la biodiversité éparses. Ou bien est-ce l'envie de donner un nouvel élan au droit de la protection de la nature qui a fourni l'occasion de créer cette nouvelle structure ? Toujours est-il que l'utilité, pour plus d'efficacité, d'une réorganisation et une rationalisation des moyens humains et financiers consacrés par l'État à la préservation de la biodiversité fait consensus.

La forme juridique de l'AFB et les missions qui lui sont assignées ont évolué depuis les premiers travaux ayant conduit à sa création, avant même le dépôt d'un projet de loi, et ont pris

une place importante lors des débats parlementaires.

L'AFB sera finalement un établissement public administratif regroupant quatre organismes préexistants : l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'Atelier technique des espaces naturels (Aten), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) et Parcs nationaux de France (PNF). La loi prévoit également qu'elle reprend les principales missions de la FCBN.

Selon les nouveaux articles L. 131-8 et L. 131-9 du Code de l'environnement, l'AFB « contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins :

- 1 / à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité ;
- 2 / au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ;
- 3 / à la gestion équilibrée et durable des eaux ;
- 4 / à la lutte contre la biopiraterie ».

Elle doit apporter un appui scientifique, technique et financier à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements dans ces domaines, soutenir et évaluer les actions des personnes publiques et privées contribuant à la réalisation de ses objectifs, mettre en réseau les différents acteurs et contribuer au développement des filières économiques de la biodiversité. Les thématiques de croissances verte et bleue, notamment génie écologique et biomimétisme, feront partie de ses activités, de même que

l'évaluation de l'impact du changement climatique sur la biodiversité.

La stratégie nationale pour la biodiversité, officiellement instituée par le nouvel article L. 110-3 du code de l'environnement, servira de cadre à son action et constituera également une de ses missions puisqu'elle aura la charge d'apporter à l'État son soutien dans son élaboration et devra assurer le suivi de sa mise en œuvre.

Agence nationale, l'AFB pourra être déclinée au niveau local dans des agences régionales de la biodiversité, constituées par l'AFB et les régions.

En résumé, l'Agence doit être, pour l'ensemble des acteurs publics et privés, institutionnels ou simple citoyen, une structure pivot disposant d'une expertise scientifique et technique et de moyens financiers et humains permettant d'atteindre l'objectif ambitieux inscrit dans le titre de la loi qui l'a créée : la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

#### ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER : DU BON ORDRE DANS LE TRIPTYQUE

Il a déjà été beaucoup écrit au cours des travaux parlementaires sur cette question, qui, bien qu'extrêmement technique en pratique, est conceptuellement facile à appréhender.

Depuis la première loi de protection de la nature en 1976, tout porteur d'un projet, public ou privé, doit prendre des mesures pour éviter les impacts significatifs de celui-ci sur l'environnement, réduire ceux qu'il ne peut éviter et enfin compenser les impacts résiduels.

Pour autant, la tentation va trop souvent

#### INFOS PRATIQUES

##### Et la suite ?

Une trentaine de décrets, dont la moitié seront des décrets en Conseil d'État, doivent encore être publiés pour que certaines dispositions de la loi RBNP soient effectives.

Il s'agit notamment de l'article 14 instituant le Comité national de la biodiversité et précisant le rôle et la composition du Conseil national de la protection de la nature, de la création concrète de l'AFB, de la mise en place des zones prioritaires pour la biodiversité ou encore de la nouvelle procédure de commissionnement des gardes du littoral.

L'AFB devant entrer en action le 1<sup>er</sup> janvier, son décret de création sera publié au plus tard en décembre. Les autres suivront rapidement.

à une compensation immédiate, et pas toujours suffisamment ambitieuse.

La démarche d'amélioration n'a pas cessé depuis quarante ans : décret en 2011, doctrine en 2012 et lignes directrices en 2013. Le but était notamment d'appuyer sur la priorité au « éviter » et au « réduire », mais aussi de préciser que les mesures compensatoires devaient être « mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne » et « permettre de conserver globalement et, si possible, d'améliorer la qualité environnementale des milieux ».

Désormais, avec la nouvelle loi, ces mesures de compensation « doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes ». La chronologie de la séquence et la distinction entre chacune des étapes est clarifiée autant qu'il est possible puisque l'article L. 163-1 prévoit qu'elles « ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction ». La proximité géographique avec le site endommagé des mesures de compensation devient prescrite au niveau législatif.

Les principales avancées de la loi RBNP sur ce sujet concernent la pérennité des mesures de compensation, qui doit être garantie par l'instauration d'un régime de police administrative permettant aux autorités compétentes de mettre en demeure le maître d'ouvrage de réaliser les mesures de compensation ou de les faire exécuter d'office à ses frais, la mise en place de



Biomimétisme, s'inspirer de la nature pour guider la recherche de demain. Les crochets de cette fleur de bardane ont inspiré la création du Velcro.

© Christian Fischer

- sites naturels de compensation agréés par l'État (compensation dite par l'offre, expérimentée depuis 2008 par la filiale CDC Biodiversité de la Caisse des dépôts et consignations dans la Crau) ou encore leur géolocalisation dans un système national d'information géographique. Ce système national d'information géographique permettra notamment d'éviter, ce qui s'est déjà produit, que de nouveaux projets viennent remettre en cause les mesures de compensation mises en œuvre pour un projet précédent.

### UNE ALTERNATIVE À L'ACQUISITION FONCIÈRE POUR LES GESTIONNAIRES : LES OBLIGATIONS RÉELLES ENVIRONNEMENTALES

En Suisse, au Canada ou aux États-Unis, les « *conservation easements* » permettent depuis de nombreuses années de concilier protection de l'environnement et propriété privée. Il s'agit pour un propriétaire de contractualiser avec un partenaire pour gérer et entretenir les services écosystémiques que son terrain rend à la collectivité. L'engagement est attaché au terrain et se transmet donc aux propriétaires suivants.

Les réflexions menées depuis de nombreuses années en France pour introduire un dispositif similaire ont enfin abouti.

Le nouvel article L.132-3 du Code de l'environnement permet désormais à « des propriétaires de biens immobiliers [de] conclure un contrat (...) en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble [et qui] (...) ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques ».

Cette avancée juridique, bien que considérable, doit être nuancée, comme l'a d'ailleurs fait le législateur, en prévoyant qu'un rapport du Gouvernement, remis d'ici deux ans au Parlement, envisage des moyens notamment fiscaux pour renforcer l'attractivité de ces obligations réelles environnementales.

En effet, la dispense prévue de droits d'enregistrement et de taxe sur la publicité foncière pourrait s'avérer insuffisante. • **Nicolas Manthe**, juriste Aten

## À NOTER

**Inventaire du patrimoine naturel** : saisie ou versement des données brutes de biodiversité acquises à l'occasion des évaluations environnementales par les maîtres d'ouvrage public ou privés.

*Article L. 411-1 A nouveau du Code de l'environnement*

**Plans nationaux d'action opérationnels** : données détenues par les organisations de protection de l'environnement également utilisées. Pour espèces endémiques en danger ou en danger critique, plans à élaborer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

*Article L. 411-9 du Code de l'environnement*

**Conseil national de la chasse et de la faune sauvage** : en ajoutant une disposition législative, les motifs de consultation du CNCFS ont été élargis. Auparavant, consulté sur les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'exercice de la chasse, désormais en plus à « la gestion de la faune sauvage, et à la protection de la nature lorsqu'ils ont une incidence directe ou indirecte sur l'exercice de la chasse ».

*Article L. 421-1 A nouveau du Code de l'environnement*

**Comité national de la biodiversité** : « constitue une instance d'information, d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité. À cette fin, il organise des concertations régulières avec les autres instances de consultation et de réflexion dont les missions sont relatives à la biodiversité ».

*Article L. 134-1 nouveau du Code de l'environnement*

**Dérogations espèces protégées** : ajout de l'obligation de faire évaluer l'absence de solution alternative satisfaisante par une tierce expertise, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi par l'autorité administrative.

*Article L. 411-2 nouveau du Code de l'environnement*

**Concours financiers des agences de l'eau** : les actions ou travaux contribuant à une gestion équilibrée et durable du milieu marin ou de la biodiversité pourront désormais recevoir les concours financiers des agences de l'eau. Le Conseil constitutionnel ayant censuré l'article prévoyant la remise d'un rapport au Parlement relatif à l'opportunité de compléter les redevances existantes par des redevances assises sur l'usage du milieu marin et la dégradation de la biodiversité, les ressources disponibles ne varieront pas. *Article L. 213-9-2 nouveau du Code de l'environnement*

### EN SAVOIR PLUS

[www.espaces-naturels.fr/juridique](http://www.espaces-naturels.fr/juridique)

[www.espaces-naturels.fr/Actualites/Juridique/](http://www.espaces-naturels.fr/Actualites/Juridique/)

[La loi Biodiversite-enfin-publiee-au-Journal-Officiel](#)

[www.developpement-durable.gouv.fr/-Projet-de-loi-pour-la-reconquete-.html](http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Projet-de-loi-pour-la-reconquete-.html)

Pour les dispositions de la loi relatives aux aires marines protégées, vous pourrez consulter la veille juridique des aires marines protégées :

[www.aires-marines.fr/Veille-juridique](http://www.aires-marines.fr/Veille-juridique)