

**Projet de loi relatif à la biodiversité**

**Note**

**Paris, le 26 mars 2014**

**Introduction**

Le Ministre de l'écologie a présenté en Conseil des ministres, ce mercredi 26 mars 2014, le projet de loi sur la biodiversité. Un texte important dont le but est de continuer à modifier notre conception et notre rapport à la nature.

Ce projet de loi est important à plusieurs titres.

**En premier lieu, il touche à un sujet, la biodiversité, qui est paradoxalement et malheureusement, trop souvent le parent pauvre des débats et politiques environnementales.** Le débat public en matière d'écologie est largement focalisé sur d'autres thématiques comme l'énergie, les déchets ou les OGM par exemple. Or, la biodiversité, qui est l'objet de l'une des premières lois (10 juillet 1976) du droit de l'environnement « moderne » est importante en ce qu'elle structure et abonde l'ensemble des secteurs du droit de l'environnement. Difficile en effet de développer une politique énergétique, industrielle ou d'aménagement du territoire sans tenir compte de ses enjeux en matière de biodiversité.

**En deuxième lieu, ce projet de loi contribue à une conception « dynamique » de la biodiversité.** Il n'est pas besoin de rappeler que la nature a été souvent conçue par le législateur comme une « chose » statique, s'exprimant et se développant à côté des lieux de vie des êtres humains : la nature d'un côté, les hommes et femmes de l'autre. La protection

ASSOCIE/

ARNAUD GOSSEMENT

COLLABORATEURS/

DOROTHÉE COURILLEAU  
ANNE-LAURE VIGNERON

de la nature s'est souvent caractérisée par sa sanctuarisation. Laquelle était souvent indispensable - au cœur notamment des parcs nationaux- mais sans doute insuffisante.

Progressivement s'est imposée en droit de l'environnement l'idée qu'il fallait permettre adopter une conception « dynamique » de la biodiversité. C'est cette conception que le présent projet de loi tend, non pas à créer mais à consacrer. En réalité, l'idée que la nature ne devait pas être simplement être mise sous cloche est plus ancienne. A titre d'exemple, la législation européenne relative à la création d'un réseau européen de zones Natura 2000 s'appuyait déjà sur le principe d'une gestion contractuelle de ces espaces naturels. De même, la loi « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010 a mis en place le dispositif « trame verte et bleue », notamment constituée de « continuités écologiques » destinés à identifier et à gérer une biodiversité conçue comme vivante.

**En deuxième lieu, il modifie la rédaction de principes directeurs du droit de l'environnement**, notamment le principe de prévention qui intègre désormais pleinement la compensation et en crée un nouveau : le principe de solidarité écologique.

**En troisième lieu, il conforte l'approche « humaniste » de la biodiversité** qui avait déjà été consacrée au plus haut niveau de notre droit, grâce à l'adossement à la Constitution de la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005). L'environnement en général et la biodiversité en particulier constituent notre patrimoine commun.

**En quatrième lieu, il modifie et structure l'action publique en matière de biodiversité** : création de l'Agence pour la biodiversité, du Conseil national pour la biodiversité, réforme du Comité national pour la protection de la nature, réforme des parcs naturels régionaux...

**En cinquième lieu, plusieurs éléments de ce projet de loi pourraient être utilement enrichis** à l'occasion du débat parlementaire qui devrait s'ouvrir avant l'été, et notamment ceux-ci :

- ✓ La simplification du cadre juridique applicable à la biodiversité mériterait d'être poursuivie, l'expérimentation proposée par le projet semblant sur ce point assez timide (cf. article 67) . L'idée d'un schéma régional unique urbanisme/environnement pourrait être utilement débattue, sans attendre la prochaine loi sur la décentralisation.

- ✓ Le cadre juridique applicable à la compensation de la biodiversité mériterait d’être précisé et clarifié, au-delà de la seule modification du principe de prévention.

**Enfin, ce projet de loi comporte plusieurs dispositions importantes pour la protection de l’environnement et l’activité économique.** Exploitants d’installations classées ou producteurs d’énergies renouvelables : aucun acteur économique ne peut se dispenser d’une connaissance approfondie de la biodiversité et d’une parfaite maîtrise des règles de droit applicables.

On se réjouira donc que la présentation et la discussion de ce projet de loi n’ait pas été trop retardée. Le dépôt prochain des projets de loi sur la transition énergétique et sur le code minier pouvait laisser craindre un « trop plein » de textes verts au Parlement. Tel ne sera donc pas le cas. Il faut espérer que ce texte retienne l’attention des médias et de l’opinion publique. Il est en effet très regrettable que la biodiversité soit trop souvent considérée comme un domaine très technique et difficile d’accès. Les enjeux d’une régulation juridique intelligente de la biodiversité sont pourtant immenses.

La présente note n’a pas vocation à être exhaustive et à commenter chacun des 72 articles de ce projet de loi. Elle propose uniquement un focus sur certaines des dispositions de ce texte qui devraient susciter les débats les plus denses au Parlement.

**A titre liminaire, voici le plan de ce projet de loi et, partant, les sujets abordés.**

**Plan du projet de loi**

**Titre I<sup>er</sup> Principes fondamentaux**

**Titre II Gouvernance de la biodiversité**

**Titre III Agence française pour la biodiversité**

**Titre IV Accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages**

**Titre V Espaces naturels et protection des espèces**

Chapitre I<sup>er</sup> Institutions locales en faveur de la Biodiversité

Section 1 Parcs naturels régionaux

Section 2 Etablissements publics de coopération environnementale

Chapitre II Mesures foncières

Section 1 Obligations réelles environnementales

Section 2 Zones soumises à contraintes environnementales

Section 3 Assolement en commun

Section 4 Remembrement à finalité environnementale

Chapitre III Milieu marin

Section 1 Pêche professionnelle en zone Natura 2000

Section 2 Gestion des réserves naturelles ayant une partie maritime

Section 3 Autorisation des activités sur le plateau continental et dans la zone économique exclusive

Section 4 Encadrement de la recherche en mer

Section 5 Protection des ressources halieutiques et zones de conservation halieutiques

Chapitre IV Littoral

Chapitre V Sanctions en matière d'environnement

Chapitre VI Simplification des schémas territoriaux

Chapitre VII Habilitations à légiférer par ordonnance

**Titre VI Paysage**

Chapitre I<sup>er</sup> Sites

Chapitre II Paysage

ASSOCIE/

ARNAUD GOSSEMENT

COLLABORATEURS/

DOROTHÉE COURILLEAU  
ANNE-LAURE VIGNERON

## **Titre Ier : Principes fondamentaux**

Le projet de loi poursuit ici deux objectifs : imposer une conception dynamique de la biodiversité et remettre l'Homme en son sein.

Le projet de loi sur la biodiversité propose tout d'abord d'apporter des modifications à la rédaction des principes directeurs du droit de l'environnement tels qu'ils sont inscrits à l'article L.110-1 du code de l'environnement.

### **Un nouveau principe directeur du droit de l'environnement (article L.110-1)**

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet prévoient d'apporter les modifications suivantes à l'article L.110-1 (en gras) :

« I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, **terrestres et marins**, les sites et paysages, la qualité de l'air, ~~les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent~~ **les êtres vivants, la biodiversité**, font partie du patrimoine commun de la nation. »

**Les processus biologiques et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine ».**

Commentaire : Le but de ces dispositions est de compléter et d'élargir la notion de biodiversité. On notera l'extension claire de la notion de biodiversité au milieu marin et la référence au terme « géodiversité » (formations géologiques) ainsi qu'au « terme « processus » qui rend mieux compte de la complexité de la biodiversité que celui d' « équilibres ». La biodiversité s'étend désormais à tout le vivant, terrestre ou marin.

« II. - Leur **connaissance, leur** protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion, **la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent** 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. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. **Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et, à défaut, d'en réduire la portée et de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées en tenant compte des fonctions écologiques de la biodiversité affectée ;**

Commentaire : on notera que la possibilité de procéder à une compensation des atteintes à la biodiversité est désormais inscrite au sein même du principe de prévention. Le triptyque « éviter, réduire, compenser » qui a été introduit dans le régime de l'étude d'impact par la loi du 10 juillet

« 3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;

5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.

**6° Le principe de solidarité écologique qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence sur l'environnement, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés. »**

Commentaire : on notera que le texte ne prévoit pas d'inscrire à cet article le principe de non régression pourtant défendu de longue date par plusieurs juristes en droit de l'environnement, notamment lors des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement. Le projet de loi propose cependant la rédaction d'un nouveau principe

directeur : le principe de solidarité écologique. Un principe procédural qui impose de « prendre en compte » « dans toute prise de décision publique ayant une incidence sur l'environnement » de la biodiversité. Cette « prise en compte » est importante. Elle crée une nouvelle obligation pour la composition des dossiers de demande d'autorisation et, sans doute, une nouvelle obligation à la charge de l'administration de démontrer que l'incidence d'un grand nombre de décisions sur la biodiversité a bien été évaluée. Il serait souhaitable, ici aussi, que l'expression « décision ayant une incidence sur l'environnement » soit mieux précisée.

**Un nouvel objectif du droit de l'environnement (article L.110-2 du code de l'environnement) :**

L'article 3 du projet de loi modifie la rédaction de l'article L.110-2 du code de l'environnement (en gras) :

« Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain. **Ils** contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales **et la préservation des continuités écologiques** »

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

Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences. »

Commentaire : on notera la référence ici faite à la trame verte et bleue constituée de « continuités écologiques ». La trame verte et bleue n'est plus seulement un dispositif mais un objectif clair du droit de l'environnement en matière de protection et de gestion de la biodiversité.

## **Stratégies nationale et régionales pour la biodiversité**

L'article 4 propose d'ajouter un nouvel article L.110-3 au sein du code de l'environnement afin de donner une véritable assise juridique à un nouvel instrument : la stratégie nationale mais aussi les stratégies régionales pour la biodiversité :

« *Art. L. 110-3.* - En vue d'assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, la stratégie nationale pour la biodiversité prévue pour l'application de l'article 6 de la convention sur la diversité biologique adoptée le 5 juin 1992 est élaborée par l'Etat en concertation avec des représentants de collectivités territoriales et de leurs groupements, de la communauté scientifique, d'acteurs socio-économiques et d'organisations de protection de l'environnement.

« Les collectivités territoriales et leurs groupements participent à la définition et à la mise en œuvre de cette stratégie à l'échelon de leur territoire. Les régions définissent et mettent en œuvre, en concertation avec des représentants des catégories de personnes et organismes mentionnées au premier alinéa et agissant dans le ressort de la région, une stratégie régionale pour la biodiversité tenant compte des orientations de la stratégie nationale.

« Les stratégies nationale et régionales pour la biodiversité contribuent à la cohérence des politiques publiques en matière de préservation de la biodiversité. »

Commentaire : Ces dispositions ne confèrent pas une valeur juridique contraignante et opposable à la stratégie nationale pour la biodiversité. Toutefois, le fait d'inscrire clairement cet instrument au sein du code de l'environnement n'est pas sans conséquence. Ainsi, il sera possible, notamment au contentieux, de faire référence à cet instrument, qui devra sans doute être correctement pris en compte dans les processus décisionnels publics.



## **Titre II : Gouvernance de la biodiversité**

Le projet de loi propose ici deux modifications du code de l'environnement.

En premier lieu, il substitue au « Comité national trames vertes et bleues » un « Comité national de la biodiversité » dont l'objet sera donc plus large que celui relatif à la création d'une trame verte et bleue. Le nouvel article L.134-1 du code de l'environnement précisera :

« *Art. L. 134-1.* - Le Comité national de la biodiversité constitue un lieu d'information et d'échange sur les questions stratégiques liées à la biodiversité.

« Il peut être consulté par le Gouvernement sur tout sujet relatif à la biodiversité. Le champ de la compétence consultative du comité ainsi que sa composition et son fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'Etat.

« La composition du Comité national de la biodiversité concourt à une représentation équilibrée des hommes et des femmes. A cet effet, la proportion des membres de chaque sexe composant le comité ne peut être inférieure à 40 %. Le décret prévu au précédent alinéa précise la répartition par sexe des personnes désignées par chacune des instances et autorités compétentes et les modalités d'ajustement nécessaire pour respecter la règle de représentation équilibrée. »

Commentaire : le projet de loi donne encore assez peu de détails sur la composition (gouvernance à 6 ?) et la fonction de ce Comité national de la biodiversité. Le texte procède par ailleurs à la réforme du Conseil national de la protection de la nature

« *Art. L. 134-2.* - Le Conseil national de la protection de la nature a pour mission d'apporter, par ses avis, une expertise scientifique et technique.

« Il peut être consulté sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques afférents.

« Son domaine de compétence, sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret. La composition du conseil concourt à une représentation équilibrée entre les

femmes et les hommes lorsque la répartition entre les sexes des experts de la discipline le permet ».

Commentaire : l'exposé des motifs du projet de loi indique : « *il est proposé de créer dans la loi, par un nouvel article L. 134-2, le Conseil national de protection de la nature (CNPN), actuellement d'essence réglementaire, et d'en faire une instance scientifique et technique chargée de rendre des avis au ministre.* »

### **Titre III : Agence française pour la biodiversité**

**Le titre III** du projet de loi relatif à la biodiversité créé un nouvel établissement public de l'Etat à caractère administratif, dénommé « **Agence française pour la biodiversité** ».

Cette agence est destinée à se substituer à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'Agence des aires marines protégées ainsi que les Parcs nationaux de France. Elle permettra en particulier de mobiliser les moyens nécessaires aux politiques de la biodiversité et de développer les partenariats avec les collectivités, acteurs considérés comme essentiels pour les bonnes mises en œuvre de ces politiques.

La question de son périmètre – lequel ne comprend pas pour l'heure la chasse et la forêt – et de son financement sera certainement débattue au Parlement.

S'agissant de ses compétences, l'article L. 131-8 du code de l'environnement disposera :

« L'agence contribue sur les milieux terrestres et marins :

- a) A la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité, à tous ses niveaux d'organisation ;
- b) Au développement des ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ;
- c) A la gestion équilibrée et durable des eaux.

L'agence apporte son appui à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs groupements menées

dans le domaine de ses compétences. Elle soutient et évalue les actions des personnes publiques et privées qui contribuent à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit. Elle contribue à la mise en réseau des initiatives de ces opérateurs.

L'agence inscrit son activité dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité. Elle promeut la cohérence des autres politiques de l'Etat susceptibles d'avoir des effets sur la biodiversité et l'eau (...) ».

En substance, ce nouvel établissement public doit permettre :

- ✓ **Le développement des connaissances** grâce à la mise en place de systèmes d'information sur la biodiversité, l'eau, les milieux aquatiques, la distribution de l'eau et son assainissement, mais aussi à travers la conduite et le soutien de programmes d'études et de recherche dans le domaine de l'eau,
- ✓ **Un appui technique et administratif**, une expertise aux autres établissements publics, aux services de l'Etat et aux collectivités en charge de la gestion de l'eau, de la biodiversité, des espaces naturels et particulièrement des milieux aquatiques, par la création de services communs notamment,
- ✓ **Un appui des positions françaises au plan international et au niveau européen**,
- ✓ **Un soutien financier** à des projets en faveur de la biodiversité et de la gestion durable et équilibrée de la ressource en eau, ainsi qu'à une garantie de la solidarité financière entre les bassins hydrographiques,
- ✓ **La formation et la communication**, à travers différentes mesures destinées à accroître la sensibilisation des citoyens et améliorer la formation des professionnels,
- ✓ **La gestion des aires protégées**,
- ✓ **Un appui à l'exercice des missions des polices relatives à l'eau, aux milieux aquatiques et à la biodiversité.**

## **Titre V : Espaces naturels et protection des espèces**

### **Les Parcs naturels régionaux**

Les articles 27 à 31 du titre V du projet de loi Biodiversité sont consacrés aux parcs naturels régionaux. L'objectif est notamment de renforcer les capacités des parcs naturels régionaux comme porteurs de projets globaux de développement durable territoriaux.

L'article 27 du projet de loi propose de modifier l'article L. 333-1 du code de l'environnement.

**En premier lieu**, il est inséré après le I. de l'article L.333-1 l'alinéa suivant :

« Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier. » ; »

Commentaire : on notera que la notion d'intérêt particulier du patrimoine et des paysages d'un territoire classé en parc naturel régional est introduite au niveau législatif.

**En deuxième lieu**, le II de l'article L.333-1 du code de l'environnement est modifié de manière à préciser les différents documents composant la charte du parc naturel régional.

« II. - La charte constitue le projet du parc naturel régional. Elle comprend :

« 1° Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-2, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;

« 2° Un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;

« 3° Des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. »

Commentaire : on notera que la nouvelle rédaction du II de l'article L.333-1 met l'accent sur la protection du paysage.

Il est ainsi proposé :

- ✓ d'introduire les objectifs de qualité paysagère dans le contenu du rapport de la charte.
- ✓ d'inscrire au niveau législatif les engagements des signataires de la charte dans le rapport de charte.
- ✓ d'inscrire au niveau législatif que les projets de statuts ou modifications statutaires sont annexés à la charte.

**En troisième lieu**, le second alinéa du III de l'article L.333-1 du code de l'environnement est remplacé par les dispositions suivantes :

« La région engage le classement ou le renouvellement du classement d'un parc naturel régional par une délibération qui définit le périmètre d'étude. Lorsque la région envisage des modifications au territoire du parc dans le cas d'un renouvellement de classement, cette délibération intervient au plus tard trois ans avant l'expiration du classement. »

« Cette délibération est transmise au représentant de l'Etat dans la région, qui émet un avis motivé sur l'opportunité du projet, dans un délai fixé par le décret prévu au VII.

« La région prescrit l'élaboration ou la révision de la charte par une délibération qui justifie le périmètre d'étude retenu au regard de l'avis motivé du représentant de l'Etat dans la région. »

Commentaire : l'objectif est de respecter la procédure de classement et de renouvellement de classement et établir au niveau législatif l'avis d'opportunité du préfet de région sur les créations de parcs en prévoyant qu'un délai maximal soit fixé par décret.

Une fois encore, il s'agit d'introduire au niveau législatif des dispositions qui étaient déjà prévues au niveau réglementaire.

**En quatrième lieu**, le IV de l'article L.333-1 est modifié afin de simplifier la procédure de classement :

« IV. - Le projet de charte initiale est élaboré par la région, et celui de charte révisée par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, avec l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, en associant l'Etat et en concertation avec les partenaires intéressés.

« Le projet de charte est soumis à une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre Ier, puis transmis par la région aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés pour approbation. A l'issue de cette procédure, la région approuve le projet de charte et détermine le périmètre proposé au classement ou au renouvellement de classement en veillant à en assurer la cohérence.

« L'approbation du projet de charte emporte adhésion au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. »

« La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en parc naturel régional pour une durée de quinze ans du territoire des communes ayant approuvé le projet de charte compris dans le périmètre proposé par la région. »

Commentaire :

- ✓ Le projet de loi propose d'allonger la durée de classement à 15 ans (au lieu de 12 ans aujourd'hui), l'objectif est de permettre aux parcs naturels régionaux d'espacer les périodes consacrées à la révision de leur charte ;
- ✓ L'approbation du projet de charte par les collectivités consultées emportera adhésion au syndicat mixte ;

- ✓ La possibilité pour la région d'ajuster le périmètre proposé au classement, pour garantir la cohérence des limites du territoire du parc est introduite au niveau législatif ;
- ✓ Le projet de loi réaffirme que seul le territoire des communes est classé par décret et que la seule condition au classement de ce territoire est l'approbation de la charte par la commune.

**En cinquième lieu**, l'article 27 du projet de loi modifie la rédaction de l'article L. 333-1 V du code de l'environnement (en gras) :

« V. L'Etat et **les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte** appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent **ainsi que, de manière périodique, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire.** L'Etat et les régions **ayant approuvé** à la charte peuvent conclure avec le **syndicat mixte d'aménagement et de** gestion du parc un contrat en application du contrat de plan Etat-régions. **Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les chartes de parc naturel régional. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec la charte dans les conditions fixées à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.** »

Commentaire : le projet de loi instaure une évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire du parc, en raison de l'allongement de la durée de classement.

- ✓ Le projet de loi rétablit l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les chartes de parc naturels régionaux

**En sixième lieu**, le projet de loi modifie le VI de l'article L.333-1 :

« VI. - Lors de leur élaboration ou de leur révision, les documents de planification, d'aménagement de l'espace et de gestion des ressources naturelles relatifs au climat, à l'air, aux énergies, aux continuités écologiques, aux déplacements et aux infrastructures de transport, aux orientations forestières, aux carrières, à l'accès à la nature et aux sports de nature, à la gestion de l'eau, à la gestion cynégétique, à la gestion de la faune sauvage, au tourisme, à la mer et au littoral sont soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional en tant qu'ils s'appliquent à son territoire. »

Commentaire : l'objectif est d'étendre et d'actualiser la liste des documents soumis à l'avis du syndicat mixte de gestion et d'aménagement du parc.

L'article 28 du projet de loi complète le I l'article L.333-3 du code de l'environnement

« Le I de l'article L. 333-3 du même code est complété par les dispositions suivantes:

« Dans les domaines de compétence d'un parc naturel régional, dans le cadre fixé par la charte du parc et sur le territoire de celui-ci, le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc assure la cohérence des engagements des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés et de l'Etat et en coordonne, tant la mise en œuvre notamment par une programmation financière pluriannuelle et des propositions d'harmonisation des schémas de cohérence territoriale, que l'évaluation de cette mise en œuvre et le suivi de l'évolution du territoire.

« Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc peut se voir confier par la région tout ou partie de la procédure de renouvellement du classement. »

**Commentaire** : Il s'agit ici de renforcer le pouvoir du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc en termes de mise en cohérence et de coordination des engagements de



l'Etat, des collectivités territoriales et des EPCI sur le territoire du parc. L'objectif est de donner une assise législative pour légitimer le rôle du syndicat mixte sur le terrain.

L'article 29 du projet de loi modifie la rédaction de l'article L.581-14 du code de l'environnement (en gras) :

« L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, la commune peut élaborer sur l'ensemble du territoire de l'établissement public ou de la commune un règlement local de publicité qui adapte les dispositions prévues à l'article L. 581-9.

Sous réserve des dispositions des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-13, le règlement local de publicité définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national.

La publicité supportée par des palissades de chantier ne peut être interdite, sauf lorsque celles-ci sont implantées dans les lieux visés aux 1° et 2° du I de l'article L. 581-8.

Le cas échéant, les dispositions du règlement local de publicité doivent être compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement durable de la charte applicables à l'aire d'adhésion d'un parc national mentionnées au 2° du I de l'article L. 331-3 ~~et avec les orientations et mesures de la charte d'un parc naturel régional mentionnées au II de l'article L. 333-1.~~

**« Sur le territoire d'un parc naturel régional, le règlement local de publicité peut autoriser la publicité en application des articles L. 581-7 et L. 581-8 lorsque la charte du parc contient des orientations ou mesures relatives à la publicité, après avis du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc.**

**« Les dispositions du règlement local de publicité doivent être compatibles avec la charte.**

**« Les dispositions du cinquième alinéa sont opposables aux règlements locaux de publicité applicables sur le territoire d'un parc naturel régional dont le projet de charte a fait l'objet d'une enquête publique ouverte après l'entrée en vigueur de la loi n° ..... du ..... relative à la biodiversité, dans un délai de trois ans à compter de la date de publication du décret approuvant la charte initiale ou révisée. »**

Commentaire : on notera que l'objectif est d'encadrer la publicité dans les parcs naturels régionaux en prévoyant que le règlement local de publicité peut autoriser la publicité que lorsque la charte contient des orientations ou des mesures relatives à la publicité et après avis du syndicat mixte du parc naturel régional.

En outre, le rapport de compatibilité des règlements locaux de publicité avec la charte de PNR est réaffirmé.

Les articles 30 et 31 du projet de loi sont relatifs aux dispositions transitoires.

## **Mesures foncières**

### **Les obligations réelles environnementales**

L'article 33 du projet de loi introduit un nouvel article L.132-3 du code de l'environnement relatif aux obligations réelles environnementales ainsi rédigé :

« Art. L. 132-3. - Il est permis aux propriétaires de biens immobiliers de contracter avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires successifs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de services écosystémiques dans un espace naturel, agricole ou forestier.

« La durée de l'obligation et les possibilités de résiliation doivent figurer dans le contrat conclus entre les parties.

« Le propriétaire ne peut, à peine de nullité absolue, accepter de telles obligations réelles environnementales qu'avec l'accord préalable et écrit du preneur. »

Commentaire : Cet article prévoit la possibilité pour un propriétaire d'un bien immobilier de contracter avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement afin de faire naître à sa charge des obligations réelles environnementales.

L'objectif est double :

- ✓ faciliter le développement d'actions pérennes permettant de stopper l'érosion de la biodiversité ;
- ✓ permettre à un propriétaire de mettre en place simplement sur sa propriété une démarche contractuelle en ce sens avec des personnes morales garantes d'un intérêt environnemental.

### **Les zones soumises à contraintes environnementales**

L'article 34 du projet de loi modifie l'article L.411-2 du code de l'environnement :

« 1° La numérotation : « I. - » est insérée au début du premier alinéa.

2° L'article est complété par les dispositions suivantes :

« II.- Un décret en Conseil d'Etat détermine également les conditions dans lesquelles, lorsque l'évolution des habitats d'une espèce protégée au titre de l'article L. 411-1 est de nature à compromettre le maintien dans un état de conservation favorable d'une population de cette espèce, l'autorité administrative peut :

« 1° Délimiter des zones où il est nécessaire de maintenir ou de restaurer ces habitats ;

« 2° Etablir, selon la procédure prévue à l'article L. 114-1 du code rural et de la pêche maritime, un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable les zones définies au 1° ;

« 3° Décider, à l'expiration d'un délai qui peut être réduit compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme en regard des objectifs fixés, de rendre obligatoires certaines pratiques agricoles favorables à l'espèce considérée ou à ses habitats. Ces pratiques peuvent bénéficier d'aides lorsqu'elles induisent des surcoûts ou des pertes de revenus. »

Commentaire : Cet article vise à :

- ✓ délimiter des zones où il est nécessaire de maintenir ou de restaurer des habitats naturels d'une espèce protégée au titre de l'article L.411-1.
- ✓ établir un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur ces zones.

Décider de rendre obligatoires certaines pratiques agricoles favorables à l'espèce considérée ou à ses habitats

### **Harmonisation des polices de l'environnement**

L'article 66 du Projet de loi habilite le Gouvernement à finaliser les travaux d'harmonisation des dispositions relatives à la police de l'environnement, récemment rénovés, notamment par l'ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012.

**En premier lieu**, l'exposé des motifs du projet de loi souligne que l'entrée en vigueur de ces dispositions « *a mis en lumière que de nouvelles clarifications étaient nécessaires pour garantir la pleine effectivité des polices de l'environnement* ».

Des « erreurs » introduites par l'ordonnance précitée doivent donc être corrigées, en particulier celles mettant en cause

- ✓ Les compétences matérielles de certaines catégories d'agents,
- ✓ Les pouvoirs d'investigation des agents de contrôle,
- ✓ Les mesures ou les sanctions de police.

Par ailleurs, l'ordonnance du 11 janvier 2012 n'a pas permis de modifier les procédures d'enquête judiciaire spécialisées organisées dans d'autres codes que le code de l'environnement, où certains inspecteurs de l'environnement sont pourtant habilités à agir. Il s'agira donc d'harmoniser ces régimes procéduraux devenus hétérogènes.

**En second lieu**, l'article 66 habilite le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnance les dispositions répressives dans le domaine de l'environnement, afin de rendre le système pénal plus efficient en procédant à :

- ✓ La clarification du régime de responsabilité pénale,
- ✓ Les précisions des règles de récidive,
- ✓ L'harmonisation du quantum de peine de certaines infractions existantes.
- ✓ La modification des procédures de saisie des navires et le régime des peines encourues dans un cadre de mise en cohérence et de conformité du droit actuel.

Cette ordonnance devra être prise dans un délai de 18 mois suivant la publication de la loi relative à la biodiversité.

## **Titre VI : Paysages**

Le **titre VI « Paysage »** du projet de loi contient des dispositions sur la protection des sites d'une part, ainsi que sur les paysages, d'autre part.

**En premier lieu**, le titre VI introduit une **réforme des sites inscrits** (niveau de protection inférieur aux sites classés).

Le projet de loi tend à renforcer l'efficacité et la lisibilité de la politique de protection des sites, en apportant des améliorations et des simplifications tant dans l'écriture de la loi, que dans les procédures qu'elle organise.

Afin de renforcer l'efficience de la politique des sites, le projet de loi a choisi de **concentrer l'action publique sur les sites classés**.

- ✓ Le projet de loi introduit notamment dans l'article L. 341-1 de l'environnement la suppression de la procédure d'inscription sur une liste des monuments naturels et des sites.
- ✓ Ainsi, il est notamment prévu qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi relative à la biodiversité, il ne sera plus procédé à l'inscription d'un monument naturel ou d'un site sur la liste établie dans chaque département en application de l'article L. 341-1 dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi.
- ✓ Il pourra également être mis fin à l'inscription d'un site, lorsque cette mesure est justifiée par leur état de dégradation irréversible ou par leur couverture par une autre mesure de protection.
- ✓ Les sites inscrits existant à dominante rurale ou naturelle présentant un intérêt paysager justifiant leur préservation seront toutefois maintenus sous forme d'une liste établie par arrêté ministériel.
- ✓ Enfin, lorsque les caractéristiques des sites existants le justifient, des mesures de classement ou d'une mesure de protection au titre du code du patrimoine pourront être mises en place pour les sites inscrits existants.

L'instruction des projets de classement est en outre allégée, en raccourcissant les délais et en introduisant plusieurs mesures de simplification.

**En second lieu**, l'objectif du volet « Paysages » est, quant à lui, dans la continuité de la loi « Paysages » de 1993, et sur la base d'engagements pris lors de la ratification de la Convention européenne du Paysage, d'intégrer dans le code de l'environnement les principes et outils qui constituent le socle des politiques en la matière.

- ✓ L'exposé des motifs précise que le « paysage » doit être entendu au sens de la Convention européenne du paysage, ratifiée par la France, à savoir « *une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et leurs interrelations* ».

Il est en outre souligné que cette définition se rapporte tant aux paysages considérés comme remarquables, qu'aux paysages du quotidien et aux paysages dégradés. Le « paysage » peut donc être appréhendé en matière de protection, mais aussi de gestion et d'aménagement.

- ✓ Le projet de loi met en place l'outil « **atlas du paysage** » pour guider la mise en œuvre de cette politique et disposer d'un « socle de connaissance objective en matière de paysage couvrant l'ensemble du territoire ».

Ainsi, selon l'article L. 350-1 du code de l'environnement,

*« Dans chaque département, il est élaboré, conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales, un atlas de paysages qui a pour objet d'identifier, de caractériser et de qualifier les paysages du territoire départemental en tenant compte des dynamiques qui les modifient et des valeurs particulières qui leurs sont attribuées par les acteurs socio-économiques et les populations concernées ».*

- ✓ Enfin, s'agissant des **objectifs de qualité paysagère**, destinées à être formulées dans les documents de planification, et en particulier les SCoT, ils désignent, pour chacun des paysages identifiés par l'atlas précité, les orientations définies en matière de protection, de gestion et d'aménagement des structures paysagères.

L'objectif de cette disposition est, selon l'exposé des motifs du projet de loi,

- « *de faire en sorte que le paysage soit appréhendé dans une logique de 'matrice', c'est-à-dire que le développement territorial soit guidé par la lecture collectivement partagée du paysage, par des populations qui par ailleurs se projettent dans leur cadre de vie* ».

Comme annoncé, la présente note ne comporte pas un examen systématique de toutes les dispositions du projet de loi. Nous avons souhaité, dans un premier temps, souligner les éléments du projet de loi qui sont susceptibles d'avoir une incidence pour l'activité des clients du cabinet. Nous aurons l'occasion de revenir sur d'autres points au fur et à mesure de la discussion parlementaire de ce projet de loi.

Maître Arnaud Gossement – associé  
Maître Anne-Laure Vigneron – collaboratrice  
Mlle Marie Renouf - juriste

**Selarl Gossement Avocats**

35 avenue de Saint Mandé  
75012 Paris