



AGIR pour la
BIODIVERSITÉ



FONDATION
Nicolas
HULOT
POUR LA NATURE
ET L'HOMME

PROJET DE LOI CADRE BIODIVERSITE PROPOSITIONS DE FNE, FNH, HUMANITE ET BIODIVERSITE ET LPO

La France possède en matière de préservation de la biodiversité une responsabilité particulière, tant en métropole qu'en outre-mers. Comme partout dans le monde, cette biodiversité se dégrade sous l'effet de cinq facteurs principaux qui sont :

- *la fragmentation, l'altération et la destruction des habitats et des milieux naturels ;*
- *l'exploitation non durable des espèces et des ressources naturelles ;*
- *les pollutions massives et diffuses ;*
- *l'introduction d'espèces exotiques envahissantes ;*
- *les pratiques contribuant aux dérèglements climatiques.*

Dans le cadre de la mobilisation internationale formalisée par les objectifs d'Aichi, la France s'est fixée pour la période 2011-2020 par le biais de sa stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), six orientations stratégiques et vingt objectifs afin de préserver, restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité et en assurer l'usage durable et équitable. La biodiversité est en effet un enjeu majeur tant pour sa valeur intrinsèque que par le fait que le bon fonctionnement des écosystèmes rend de nombreux services aux humains et est indispensable à de multiples activités économiques.

La réussite de cette stratégie nationale pour la biodiversité repose avant tout sur la mobilisation de tous et de tous les secteurs d'activités. Pourtant, même si de nombreux efforts sont entrepris et si la prise de conscience de l'urgence de la situation se généralise, l'intégration de la biodiversité dans les logiques économiques et dans les choix d'aménagement des territoires ne va pas encore de soi.

Aussi, pour accompagner et permettre concrètement cette mobilisation et la modification en profondeur de notre rapport à la biodiversité, de nouveaux outils sont nécessaires. Car, depuis 1976, contrairement à ce que nous aurions pu imaginer, la situation des milieux naturels et de la biodiversité a continué de se dégrader, ceci avec une accélération marquée au cours des dernières années, y compris depuis le Grenelle de l'environnement.

La feuille de route gouvernementale pour la transition écologique actée à l'issue de la conférence environnementale de septembre 2012, a donc posé le principe d'une loi-cadre sur la biodiversité, devant être précédée de débats et consultations.

Pour FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO, cette loi-cadre sur la biodiversité est donc une opportunité à saisir pour :

- *prolonger et compléter la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, à la lumière de l'avancée des connaissances et des concepts et de l'érosion croissante de la biodiversité ;*
- *conforter et concrétiser la vision et l'ambition de la SNB et tenir les engagements internationaux que la France a pris à Nagoya en 2010 ;*
- *et proposer de nouveaux outils qui, en complément de l'arsenal existant qui doit être pleinement utilisé et appliqué, permettront d'atteindre les objectifs fixés collectivement dans la SNB.*

Cette loi-cadre doit donc innover en matière de biodiversité pour contribuer effectivement et efficacement à la transition écologique et faire de la France un pays d'excellence en matière environnementale. Les propositions ci-dessous sont présentées en ce sens.

I – DES PRINCIPES GENERAUX FORTS AU PREALABLE

Affirmant que la biodiversité est le socle d'un développement soutenable, la loi-cadre doit avant tout poser les principes généraux et les grandes orientations de la politique française en matière de biodiversité, y compris en termes d'intervention des différents acteurs des territoires sur le sujet.

Pour ce faire, nos structures proposent de modifier et de compléter les principes généraux du code de l'environnement de la manière suivante :

Article 1

L'article L.110-1 du code de l'environnement est remplacé comme suit :

« I. Les éléments constitutifs de la biodiversité, la qualité de l'air font partie du patrimoine commun de la Nation. À ce titre leur connaissance, leur préservation, leur mise en valeur, leur restauration, leur renforcement et leur gestion au profit des générations présentes et futures, ainsi que l'utilisation durable et équitable des ressources naturelles et leur protection contre toutes les causes de dégradation qui les menacent, présentent un caractère d'intérêt public majeur.

Ces actions, indispensables sur les plans éthique, culturel, spirituel, éducatif, scientifique, économique, social et environnemental, constituent le socle d'un développement durable du pays qui permet de satisfaire la santé et les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Elles s'inspirent des principes inscrits dans la Charte de l'environnement adossée à la Constitution, et des principes suivants :

1° 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 ;

2° Le principe d'évitements puis de réduction et en dernier recours de compensation des atteintes à la biodiversité, en tenant compte de la valeur écologique et immatérielle de la biodiversité concernée ;

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 du renversement de la charge de la preuve selon lequel tout projet, plan ou programme susceptible d'affecter la biodiversité doit apporter la preuve qu'une décision alternative plus favorable à celle-ci est impossible.

II. Les éléments constitutifs de la biodiversité comprennent les organismes vivants terrestres et aquatiques, humains compris, dans leur variété et leur variabilité, les espaces, ressources, habitats et milieux naturels, les sites, les paysages, les équilibres biologiques ainsi que toutes les relations et interactions qui existent d'une part entre ces organismes, et d'autre part entre ces organismes et leurs milieux de vie.

Cet ensemble est considéré comme une entité à la fois évolutive, conditionnant la perpétuation et l'adaptation du vivant, et fonctionnelle, régulant les processus nécessaires à la vie.

Les sociétés humaines prélèvent depuis toujours de nombreux services écosystémiques indispensables à leur pérennité et le futur des sociétés humaines dépend pour une large part du futur de la biodiversité. A cet égard la biodiversité constitue le socle d'un développement durable.

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au I, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources, par la lutte contre les tous facteurs de dégradation de l'environnement et de la biodiversité ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Un modèle économique basé sur des modes de production et de consommation responsables.

IV. - L'Agenda 21 est un projet territorial de développement durable. »

Article 2

Au titre Ier du livre I du code de l'environnement, il est inséré après l'article L. 110-2, les articles L. 110-3 à L. 110-5 rédigés comme suit :

« **Art. L. 110-3** - L'État et les collectivités territoriales participent à la connaissance, à la préservation, à la restauration et au renforcement de la biodiversité sur l'ensemble du territoire de la République dans ses composantes urbaine, rurale et maritime, en métropole comme dans les outre-mers.

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

« **Art. L. 110-4** - L'État définit et met en oeuvre, en concertation avec les parties concernées, une stratégie nationale pour la biodiversité traduisant les engagements internationaux et les ambitions de la France en matière de maintien, de restauration, d'amélioration et de rétablissement des services écosystémiques, des continuités écologiques et du bon état de conservation des habitats naturels et des espèces sauvages. Cette stratégie nationale fait l'objet d'un débat annuel au Parlement.

Les collectivités territoriales participent à la définition et la mise en oeuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité à l'échelon de leur territoire. La Région définit et met en oeuvre, dans le cadre d'une gouvernance équilibrée des acteurs territoriaux concernés, une stratégie régionale pour la biodiversité tenant compte des orientations de la stratégie nationale. La généralisation des Atlas de biodiversité communale est une priorité des politiques publiques.

Les stratégies nationale et régionales de la biodiversité concourent à la cohérence des politiques publiques et des initiatives privées, au regard des objectifs et principes fixés à l'article L. 110-1.

L'État participe à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la solidarité écologique des territoires ayant pour but d'assurer un partage juste et équitable des responsabilités, des charges et des bénéfices associés à la préservation et la restauration de la biodiversité et des services écosystémiques rendus, entre toutes les collectivités territoriales. »

« **Art. L. 110-5** – La connaissance, la gestion, la préservation des espaces, ressources, habitats et milieux naturels, des espèces animales et végétales, la participation à l'élaboration des politiques et décisions publiques ainsi qu'à l'éducation à l'environnement et à la biodiversité, exercées à titre principal par les fédérations et associations citoyennes de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L.141-1 sont reconnues d'intérêt général.

Ces fédérations et associations exercent ces missions d'intérêt général avec le soutien des pouvoirs publics. Sont applicables à l'exercice de ces missions d'intérêt général le congé de représentation mentionné à l'article L. 3142-51 du code du travail et le congé de formation mentionné à l'article L. 6322-1 du même code du travail. »

Par ailleurs, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent que la loi-cadre reconnaisse le caractère sensible de la faune sauvage.

II – UNE AGENCE FRANÇAISE AMBITIEUSE POUR LA BIODIVERSITE

FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO soutiennent la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), mais tiennent à souligner ici les marges d'amélioration nécessaires pour vraiment atteindre l'ambition affichée par le Président de la République:

→ **L'intégration de l'ONCFS dans le périmètre de l'AFB.** Dès lors que la nécessité d'aller vers la biodiversité dite « ordinaire » est affichée, la non intégration de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un véritable non sens et déséquilibre l'ensemble. L'ONCFS doit donc être intégré dans l'agence, selon la même logique qui a prévalu à l'intégration de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), à savoir notamment la contribution aux missions d'expertise.

→ **La nécessité d'apporter des moyens budgétaires à hauteur des ambitions,** permettant à l'AFB de fournir l'ingénierie (administrative et financière) et les outils nécessaires aux acteurs locaux pour les accompagner dans le montage de projets ou l'application de politiques publiques (Natura 2000, programmes européens, Trame verte et bleue ...) et pour dynamiser et décliner la SNB dans les territoires terrestres, littoraux, dulçaquicoles et marins. Comme indiqué dans le rapport 1 des préfigurateurs, les besoins sont à hauteur d'au moins 200 millions d'euros supplémentaires par rapport aux budgets des organismes existants (comptabilisés à environ 200 millions d'euros), ce qui fait un total de 400 millions d'euros de budget à prévoir pour l'agence. De plus, nous demandons à ce que le programme « Investissements d'avenir » prévoit 400 millions d'euros pour un « fonds de recapitalisation écologique » géré et distribué par l'agence mais indépendant de ces fonds propres. Avec l'épuisement à venir des ressources fossiles (pétrole, charbon, gaz), nous serons de plus en plus dépendants des écosystèmes et de leurs services pour vivre. Ainsi, la protection et la restauration des écosystèmes via une recapitalisation écologique font parti des investissements à entreprendre dès aujourd'hui pour assurer la fourniture de services indispensables à la société durable de demain (approvisionnement en ressources, épuration, bien-être...).

→ **Le besoin d'élargir les missions de l'AFB** afin de lui permettre d'assurer un suivi des mesures compensatoires (liant avis et recommandations du Conseil national de protection de la nature (CNPN), arrêtés ministériels et préfectoraux dérogatoires, suivi et bilan des recommandations et des mesures compensatoires) et des invasions biologiques et de réclamer, au nom de l'État, la réparation du préjudice écologique.

→ **Le besoin de garantir l'équilibre des missions** et des moyens entre le continental et le marin et entre le terrestre et l'aquatique. Il est indispensable que l'AFB puisse continuer de pleinement assurer les missions actuellement portées par l'ONEMA (notamment politique de l'eau dans les outre-mers et contributions aux obligations communautaires en lien avec les agences de l'eau) et l'Agence des aires marines protégées (notamment animation du SINP Mer et gestion des aires marines protégées).

→ **La nécessité de déclinaisons territoriales de l'agence,** afin de construire des liens opérationnels forts avec les acteurs territoriaux, au premier rang desquels les Conseils régionaux et les autres collectivités.

Par ailleurs le Conseil d'Administration de l'agence devra accorder une place significative aux acteurs associatifs dont la préservation de la biodiversité est l'objet.

III – L'EXTENSION DU DIALOGUE ENVIRONNEMENTAL A TOUTES LES POLITIQUES SECTORIELLES ET A TOUS LES NIVEAUX TERRITORIAUX

Le dialogue environnemental ne peut pas se limiter au périmètre d'action du ministère de l'Écologie. Tel qu'il est organisé actuellement, le dialogue environnement est largement insuffisant pour répondre à l'ambition d'une transition écologique de la société et de ses activités économiques. Il doit intégrer toutes les politiques sectorielles pour devenir effectif. Dans cet objectif, la composition des instances de concertation liées aux politiques publiques impactant la biodiversité (politiques agricole, forestière, industrielle, urbanistique, d'aménagement, touristique et commerciale), doit être revue de manière à mettre en place les principes du dialogue environnemental avec équilibre des collèges dans tous les secteurs.

De la même manière, les instances de gouvernance des aires protégées (parc national, réserve naturelle nationale et régionale, parc naturel régional, parc naturel marin, site Natura 2000...) doivent bénéficier d'une gouvernance équilibrée et représentative.

Dans la perspective de la création du comité national de la biodiversité (CNB), FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO rappellent leur attachement aux missions actuelles du CNPN avec ses commissions spécialisées, ainsi qu'aux équilibres actuels, dont la place des experts associatifs.

FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent en prolongement de la création du CNB, la réforme de la comitologie en matière de biodiversité aux niveaux régional et départemental avec la création :

- de comités régionaux biodiversité (aux missions élargies par rapport aux actuels comités régionaux Trames verte et bleue, ce qui suppose d'aller plus loin que le simple changement de nom du comité régional Trames verte et bleue proposé par le rapport Schmitt en élargissant les prérogatives de ce comité et en rééquilibrant sa gouvernance pour ce qui concerne les associations de protection de la nature) ;
- et de comités départementaux biodiversité (sur les mêmes principes que ce qui est envisagé au niveau national avec le CNB).

Une comitologie similaire devra être mise en place dans les outre-mers.

Enfin, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent d'élargir les compétences des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) au suivi et à l'évaluation des politiques publiques d'intérêt régional, d'élargir les modalités de leur saisine et de modifier leur composition afin qu'ils soient plus en phase avec la société actuelle et plus basé sur les piliers du développement durable.

IV – UNE INNOVATION NECESSAIRE : REGULER L'ACCES AUX RESSOURCES GENETIQUES

La France est un État utilisateur de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées (par les industries cosmétique, pharmaceutique, agroalimentaire, etc.), mais aussi un État fournisseur, du fait de la richesse, non seulement, de sa biodiversité mais aussi des connaissances traditionnelles détenues par les communautés dites « autochtones et locales » dans les outre-mers. Dans ce contexte, la mise en place d'une régulation de l'accès aux ressources génétiques est essentielle pour tous les acteurs : utilisateurs des ressources génétiques, communautés traditionnelles des outre-mers, société civile, puissance publique. Celle-ci doit garantir la plus totale transparence et un contrôle accru de la part des autorités administratives françaises dans l'utilisation des ressources génétiques et des savoirs traditionnels associés.

Au-delà de la mise en place de cette régulation liée à la transposition du protocole de Nagoya, le projet de loi-cadre doit :

- favoriser la « recapitalisation » écologique et le bien-être des populations concernées par l'encouragement de modèles traditionnels (diversification, association de cultures, utilisation de semences d'origine, phytothérapie ...) et de projets à l'échelle territoriale offrant des retombées socio-économiques aux populations autochtones et locales (ex : pharmacopée martiniquaise ...) ;
- garantir la consultation des populations locales pour la prise de décision relative aux autorisations d'exploitation, au partage des bénéfices, notamment pour préserver la biodiversité locale, et à l'utilisation des savoirs locaux en cas d'exploitation commerciale des ressources génétiques ;
- prévoir l'assistance aux populations locales par la déclinaison territoriale concernée de l'AFB pour la prise de décision relatives aux autorisations et au partage de bénéfices, et la répartition territoriale entre les établissements publics et les déclinaisons territoriales de l'AFB ;
- faire de la préservation et de la valorisation de la biodiversité un axe de coopération régionale avec les pays de la Caraïbe (recherche et développement pour la dépollution des écosystèmes terrestres contaminés, alternatives aux pesticides chimiques, partage de semences...).

V – DES OUTILS INNOVANTS AU SERVICE DES ACTEURS TERRITORIAUX

1. RENFORCER LA DEMARCHE « EVITER / REDUIRE / COMPENSER » (ERC)

Outre l'intégration de la démarche ERC dans les principes généraux du droit de l'environnement, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO attendent de la loi-cadre qu'elle permette de structurer et de renforcer cette démarche.

À l'heure actuelle, l'insuffisante prise en compte de la notion d'évitement pose problème. Éviter signifie aujourd'hui avant tout éviter des territoires, par exemple des zones protégées ; l'évitement est d'emblée associé à l'idée de tracé, mais cela n'amène en aucune manière à envisager d'éviter le projet lui-même. Lors du comité de pilotage chargé d'élaborer la doctrine ERC du ministère de l'Écologie, cette idée de « l'évitement-opportunité » a été évoquée, et elle devrait logiquement précéder l'évitement

matériel. L'exposé des motifs pour lesquels le porteur de projet se propose de le réaliser est une obligation juridique, mais qui n'est probablement pas exposée avec assez de force. C'est en lien avec la présentation des prévisions de trafic et de fréquentation notamment, mais comme on sait que ces prévisions sont surévaluées, le sujet se trouve largement escamoté. D'une manière ou d'une autre donc, le « E » de « évitement » devrait intégrer un authentique questionnement sur l'opportunité même du projet.

De même, la notion de réduction devrait bénéficier d'une meilleure prise en compte. En effet, selon la technologie employée, un aménagement n'aura pas le même impact. Il faut que le droit impose l'excellence et par la même, permette le développement d'innovation en matière de génie écologique.

Par ailleurs, si ces dernières années, des efforts réels ont été engagés pour mettre en œuvre le triptyque ERC, force est de constater que cela a consisté à se préoccuper surtout du dernier volet, la compensation. Ceci s'explique en partie par le déroulé des procédures d'aménagement qui entraîne une déconnexion de la compensation des étapes précédentes. Ainsi, pour les projets donnant lieu à enquête publique, celle-ci intervient dans une phase où le projet est très avancé techniquement mais où tous les impacts n'ont pas été identifiés (notamment ceux relatifs à l'eau et aux espèces protégées). Le projet peut alors être validé dans son principe et son emprise, sans possibilité de savoir que l'option retenue est bien celle de moindre impact.

Il serait donc utile de consolider chacune des étapes de la démarche ERC sur les plans procédural et calendaire.

→ FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO proposent d'instaurer un cliquet de sortie à chacune des étapes de l'ERC. Un projet ne pourra passer à l'étape suivante qu'après avoir obtenu quitus sur l'étape précédente, dans le cadre d'une concertation à 5+1. Concernant l'évitement, cette étape doit inclure la notion « d'évitement-opportunité ».

Ce système s'accompagnera évidemment de la refonte du calendrier procédural (avis de l'Autorité environnementale, étude d'impact, demande de dérogation à la protection des espèces, enquête publique).

→ FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO proposent en parallèle la mise en place pour certains projets d'une étude d'impact intégratrice au titre des codes de l'environnement (étude d'impact, évaluation d'incidences eau et Natura 2000, dérogation espèces), forestier (défrichement), rural (aménagement foncier) et du patrimoine (archéologie préventive). Ceci permettra notamment de renforcer l'analyse d'opportunité du projet et la portée du débat public.

2. SE DOTER DE NOUVEAUX OUTILS FONCIERS

EN ETENDANT LE CHAMP DE LA DECLARATION D'UTILITE PUBLIQUE

La Déclaration d'utilité publique (DUP) est un outil de droit qui permet d'engager une expropriation pour cause d'utilité publique. Elle est utilisée dans la quasi-totalité des procédures d'aménagement public, qu'il s'agisse de travaux d'infrastructures ou d'opérations publiques d'urbanisation (ZAC, lotissement, projet d'équipement public, etc.)

FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent que cet outil puisse être mobilisé pour des opérations de ménagement de l'espace : de fait, si l'on considère que la biodiversité est un sujet d'intérêt national tout comme peuvent l'être des projets d'infrastructures ou de logement, il convient de permettre l'utilisation des mêmes outils, quand ceux-ci ont fait la preuve de leur caractère opérationnel et démontré leur efficacité.

En matière de protection de la biodiversité, deux raisons majeures appellent l'utilisation de la DUP :

- quand seule l'acquisition publique permet d'apporter une garantie de protection de la nature : il peut s'avérer parfois, dans des contextes socio-économiques difficiles, que seule la propriété publique garantira la conservation d'un bien naturel. Cette possibilité de recourir à l'expropriation pour des motifs de conservation est déjà ouverte au Conservatoire du Littoral (5 % des sites du conservatoire acquis par expropriation, notamment à Hyères sur des terrains des Salins du Midi, sur la base de l'article L. 322-4 du code de l'environnement). La proposition est de l'étendre à tous les organismes publics ou collectivités territoriales. Ces dernières pourraient, par exemple, utiliser cette procédure pour garantir la pérennité d'éléments fixes du paysage, dans le cadre de la TVB ;
- dans le cas de grands projets d'aménagement : aujourd'hui la DUP est utilisée par les maîtres d'ouvrage sur l'emprise du projet d'aménagement. Or, les projets qui ont un impact sur la nature doivent compenser ces impacts, et, pour cela ont besoin d'agir sur d'autres territoires (parfois hors zone de la DUP du projet) pour compenser ces impacts. La DUP devrait inclure les espaces nécessaires à la compensation afin de s'assurer de la réalisation des mesures compensatoires. Si le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique offre déjà cette possibilité, elle est rarement, voire jamais mise en œuvre. La proposition est donc de conforter cette possibilité par le biais de la loi-cadre.

EN CREAT DES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES DE DROITS REELS

Les servitudes – droits réels attachés à un bien, et non à une personne – sont codifiées dans les articles 637 et 686 du code civil. Il s'agit là d'anciennes dispositions, remontant effectivement au « code Napoléon » (1804), et qui ne permettent pas de

mettre en place des servitudes négociées entre acteurs volontaires désireux, par exemple, de convenir d'un cahier des charges pérennes applicables à un espace foncier. Cette perspective se heurte techniquement à deux écueils compte tenu des dispositions précitées : l'existence de deux fonds ou biens, l'un « servant » l'autre « dominant » ; et la restriction des comportements constituant la servitude proprement dite à de simples abstentions (qualifiées par les juristes de charges « in non faciendo »). Concrètement, ces deux contraintes expliquent que l'exemple-type de la servitude soit resté jusqu'à aujourd'hui la servitude de passage, puisqu'elle met typiquement en présence deux biens – en fait, deux terrains – autour d'une obligation de ne pas faire (ne pas s'opposer au passage d'un voisin).

Pourtant, un toilettage sur ces deux points permettrait de concevoir des « servitudes » négociées, sans qu'il y ait besoin de deux terrains ni de deux propriétaires en présence, et permettant de convenir d'actions concrètes en faveur de l'environnement : création ou entretien de zones humides, haies, plantations, etc. Ces deux verrous ouverts, on serait donc en présence d'obligations environnementales négociées, conclues avec un acteur tiers (collectivité, établissement public, association, conservatoire etc...) et non plus avec un autre propriétaire.

Ces obligations conventionnelles de droits réels pourraient donner lieu à compensation monétaire, et ne se traduiraient donc pas forcément par une perte de revenu « productif » pour le propriétaire ou fermier. Du côté du co-contractant, ce mécanisme bénéficierait du régime de la responsabilité contractuelle de l'article 1384 du code civil, de sorte qu'une partie désireuse de faire appliquer le contrat peut toujours saisir le juge en cas de méconnaissance de ce dernier. En outre, en tant que droit réel, l'obligation conventionnelle est inscrite aux hypothèques et s'impose donc aux ayant-droits successifs, pour la durée convenue entre les parties à cet arrangement.

Soulignons que seuls les acteurs désireux de s'emparer du dispositif le feront effectivement, une obligation négociée ne pouvant par définition être imposée au contraire d'une servitude d'utilité publique – le système présente donc les mérites de la souplesse. Il conviendra, pour qu'il fonctionne, d'assurer sa promotion et de le porter à la connaissance des propriétaires fonciers et des professions juridiques.

3. CREER UNE AUTORITE ENVIRONNEMENTALE INDEPENDANTE DANS LES REGIONS

La réglementation européenne impose aux Etats membres de se doter d'une autorité environnementale indépendante. L'évidence d'un tel dispositif s'impose et la France a mis en place au niveau national l'Autorité Environnementale (AE). Cependant nombre de dossiers ne sont pas vus par l'AE, restant gérés dans les territoires par les Préfets, qui assurent alors un double rôle dans la décision : choix de réaliser un projet et réalisation de son évaluation environnementale, ce qui ne peut perdurer.

→ Dans cette perspective, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent la création au niveau régional d'autorités environnementales régionales sur le modèle de ce qui a été fait au niveau national, afin d'assurer cette indépendance de l'évaluation pour qu'elle repose uniquement sur l'expertise telle que cela est demandé par la Commission européenne.

4. INTEGRER LA BIODIVERSITE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME

La loi Grenelle 2 fixe comme objectif au PLU la préservation et la restauration des continuités écologiques. Mais le droit actuel ne donne pas les moyens adéquats de répondre à cet objectif. Il est certes adapté pour organiser la « non urbanisation » d'espaces à enjeux, mais il révèle très rapidement ses limites lorsqu'il s'agit de s'intéresser à la dimension fonctionnelle de la TVB. Or il y a un besoin évident à intégrer cette dimension fonctionnelle dans les politiques d'aménagement, et de créer des passerelles entre le code de l'urbanisme et les autres droits de gestion de l'espace (code de l'environnement, code rural, code forestier, code des collectivités...).

Certaines communes ou communautés de communes utilisent des indices pour identifier et cartographier les espaces de la TVB mais elles ne sont pas majoritaires et les possibilités de prescriptions qui y sont associées sont limitées. Par ailleurs, actuellement, le type de zonage qui restreint le changement d'occupation du sol est principalement utilisé pour les espaces forestiers avec l'espace boisé classé (EBC). Que fait-on des autres milieux, parfois fortement menacés, participant aux continuités écologiques ? De fait, les élus se retrouvent démunis pour répondre à l'objectif fixé par la loi.

En conséquence, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO soumettent ici plusieurs propositions indispensables à une mise en œuvre efficace de la TVB dans les territoires :

- La création d'un nouveau zonage : « l'espace de continuité écologique » (ECE), qui permette d'identifier et protéger les espaces de la TVB à forts enjeux (et non l'ensemble des espaces TVB) en transcendant les zonages actuels basés sur

l'occupation du sol (U, A, N, AU). Cette proposition se situe dans le prolongement d'une mesure proposée par le MEDDE d'adopter l'outil « zone humide classé ». En effet, nous trouvons dommage de restreindre l'utilisation d'un tel outil à un type de milieu en particulier et souhaitons plutôt avoir un outil mobilisable par les élus pour tout type de milieu à fort intérêt pour la biodiversité et les continuités écologiques.

- L'identification de ces espaces de continuité conduit ensuite au besoin d'adapter le règlement du PLU (ou du SCoT) afin de pouvoir développer des prescriptions fléchées sur ces derniers par la modification ou la création d'un nouvel article dans le règlement actuel du PLU, article dédié à la biodiversité et aux continuités écologiques.
- Enfin, il est nécessaire, de donner le même contenu et la même portée aux « espaces, milieux et éléments constituant les continuités écologiques » dans les communes non dotées de PLU (soit 12 000 communes environ 1/3 des communes de France !), par simple délibération du Conseil municipal et après enquête publique, et surtout leur donner la même possibilité d'édicter des prescriptions en intégrant un objectif de maintien et remise en état des continuités écologiques dans le règlement national d'urbanisme (RNU).

L'identification des espaces de continuité écologique pourrait ouvrir droit à des financements pour les gestionnaires ou usagers, dont la référence serait le schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

Enfin, le champ d'application des emplacements réservés et des projets d'intérêt général (PIG) pourraient être élargi aux continuités écologiques.

5. PERMETTRE LA PROTECTION D'ESPACES NATURELS REMARQUABLES PAR LES DOCUMENTS D'URBANISME

Actuellement, c'est le code de l'environnement, pour l'essentiel, qui régit la conservation des espaces naturels. Seuls certains espaces très spécifiques sont protégés par le code de l'urbanisme : il s'agit des milieux et espaces naturels remarquables ou caractéristiques du littoral et de la montagne. Par ailleurs, seuls les sites classés et inscrits, les réserves naturelles nationales et régionales, ainsi que les parcs nationaux sont générateurs de servitudes d'utilité publique dans les documents d'urbanisme. Les autres espaces naturels ne sont pas visés par le code de l'urbanisme ce qui, du fait de l'indépendance des législations, ne permet pas de s'opposer à leur aménagement. Ceci est préjudiciable à la préservation de la biodiversité et manque de cohérence, notamment pour :

- les collectivités locales en charge du droit des sols ,
- les services de l'Etat en charge du contrôle de légalité.

FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO proposent donc d'étendre à l'ensemble du territoire la possibilité existant en zones littorales et montagnards d'identifier les espaces remarquables dans les documents d'urbanisme. Ceci passe par l'inscription dans les principes généraux du code de l'urbanisme, d'un nouvel article directement inspiré de l'article L. 146-6 du même code :

Après l'article L. 111-13, insérer un L. 111-14 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-14. Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces naturels, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les habitats naturels énumérés dans l'annexe 1 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, les habitats des espèces énumérés en annexes 2 et 4 de la même directive, ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. La liste comporte également les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves.

Toutefois, les aménagements légers et les installations nécessaires à l'exploitation des fonds ruraux peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et les modalités de réalisation de ces aménagements qui incluent une étude d'incidence, et, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit une enquête publique, soit une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation.

Peuvent être également autorisées les canalisations du réseau public de transport ou de distribution d'électricité visant à promouvoir l'utilisation des énergies renouvelables. Les techniques utilisées pour la réalisation de ces ouvrages sont souterraines et toujours celles de moindre impact environnemental. L'approbation des projets de construction des ouvrages,

mentionnée au 1° de l'article L. 323-11 du code de l'énergie, est refusée si les canalisations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables. Leur réalisation est soumise à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.

Le plan local d'urbanisme doit classer en espaces boisés, au titre de l'article L. 130-1 du présent code, les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs de la commune ou du groupement de communes, après consultation de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

6. SIMPLIFIER LE REGIME DE L'ÉVALUATION D'INCIDENCES NATURA 2000

La réforme de la procédure d'évaluation d'incidences engagée suite à la publication de la loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale repose sur un système de listes avec une liste nationale de plans, projets ou programmes soumis à évaluation d'incidences et deux séries de listes locales complémentaires définies par arrêtés préfectoraux. Ce sont ainsi plus de 180 arrêtés préfectoraux qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la procédure et qui devraient être finalisés dans les prochains mois.

Le mécanisme prévu est d'une complexité incroyable et peut entraîner des distorsions de concurrence, sans garantie qu'il permette effectivement de vérifier la compatibilité d'une activité avec les objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 (notamment du fait d'un accord tacite de l'administration).

Plusieurs États membres ont transposé de manière plus simple l'article 6 de la directive Habitats dans leur réglementation nationale. FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO proposent donc de s'inspirer de ces exemples afin, via la loi-cadre, de simplifier le régime d'évaluation d'incidences, tout en l'assortissant d'une autorisation expresse de l'administration.

7. RENFORCER LA PROTECTION DES ESPECES ET DES INDIVIDUS

L'accueil de la faune sauvage saisie ou blessée est insuffisamment organisé en France.

→ FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO proposent que la loi-cadre fixe comme objectif la création d'une structure d'accueil digne de ce nom dans tous les grands aéroports accueillant du trafic international.

→ Par ailleurs, les centres de soin à la faune sauvage portés à bout de bras par les associations, font un travail remarquable de sauvegarde d'individus blessés. La loi devrait reconnaître leur contribution d'intérêt général qui ouvrirait la porte à des financements pérennes.

L'actuelle réglementation des espèces considérées comme « nuisibles » pourtant récemment réformée, continue à ne reposer sur aucun fondement scientifique. Ce dispositif doit être profondément revu :

→ FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent l'abandon de la notion d'espèce nuisible au profit de la notion d'espèce prédatrice, comprise comme une espèce dont certains individus peuvent, ponctuellement, causer des dommages à des biens ou des activités économiques ; ces problèmes devant être réels, dommageables à des activités économiques ou posant des problèmes sanitaires. La réponse sera proportionnée, l'élimination n'intervenant qu'en dernier recours et de façon ciblée sur les dommages causés.

L'utilisation de la bromadiolone pour lutter contre les pullulations de rongeurs, bien que régie par des règles strictes (arrêté ministériel), est à l'origine de la destruction de nombreuses espèces non cibles, dont des espèces prédatrices des rongeurs et des espèces protégées et qui font l'objet d'un plan national d'actions.

→ FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO demandent que l'utilisation de la bromadiolone et de tout autre anticoagulant ou poison pour lutter contre les rongeurs, soit interdite en milieu agricole et naturel.

8. RENFORCER ET VALORISER L'ÉCO-CONDITIONNALITÉ

La loi-cadre doit être l'occasion de renforcer et valoriser l'éco-conditionnalité. Des entreprises s'engagent de manière volontaire en matière de biodiversité, en particulier dans les domaines de la connaissance, du génie écologique, de la mutualisation des bonnes pratiques.

→ Les appels d'offre publics, voire des dispositifs fiscaux, se doivent de privilégier et valoriser ces pratiques. De plus, une assistance à maîtrise d'ouvrage biodiversité sera mise en place pour les gros projets utilisant des fonds publics. L'objectif étant d'intégrer, lors de l'élaboration des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la fonctionnalité et la solidarité écologiques, les services rendus par les écosystèmes, l'état de conservation des habitats naturels et des espèces à toutes les échelles.

9. RECONNAITRE LES RESERVES DE BIOSPHERE

Il existe un dispositif que la loi méconnaît aujourd'hui et sur lequel FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO souhaitent attirer l'attention. Il s'agit des réserves de biosphère de l'UNESCO, créées dans le cadre du programme sur l'Homme et la Biosphère (MAB) lancé en 1971. Ces sites sont, aujourd'hui, au nombre de treize en France et on en compte plus de six cents dans 117 pays.

Les réserves de biosphère sont des lieux d'expérimentation et de démonstration du développement durable. Leur politique de gestion et leur gouvernance associent les populations à la conservation de la biodiversité et au bénéfice de son utilisation sur de vastes territoires.

Plusieurs pays, mais pas la France, ont fait le choix d'élaborer une législation spécifique sur ces réserves, dont l'Espagne et l'Allemagne. Compte tenu du fonctionnement des réserves de biosphère en France, la solution retenue par ces pays de créer, par la loi, une nouvelle catégorie d'aires protégées ne nous semble pas appropriée sur le territoire national. Cependant, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO sont favorables à une reconnaissance par la loi-cadre du concept de réserves de biosphère, en tant que sites de démonstration de l'approche intégrée de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité. En effet, ceci faciliterait leur mise en place et leur fonctionnement sur le terrain. Cette reconnaissance s'accompagnerait notamment par une prise en compte par les « directives territoriales d'aménagement et de développement durables » prévues par l'article L. 113-2 du code de l'urbanisme.

10. RENFORCER LA POLITIQUE DES PAYSAGES

La préservation des sites et paysages exige le renforcement du volet patrimonial et paysager des documents d'urbanisme. La loi-cadre doit donc imposer la définition d'objectifs de qualité paysagère dans les documents d'urbanisme et les chartes des parcs naturels régionaux, en veillant à la bonne synergie entre ces objectifs paysagers et les objectifs patrimoniaux de préservation et de restauration de la biodiversité. Les services du ministère ont fait des propositions en ce sens. FNE, FNH, Humanité et Biodiversité et LPO les soutiennent sous réserve d'un meilleur lien entre enjeux paysagers et enjeux biodiversité. Toutefois, l'État doit rester au niveau central le garant de la préservation et de la restauration des paysages, particulièrement ceux bénéficiant d'une protection au titre des sites classés et inscrits.

Par ailleurs, la notion de paysages doit intégrer les paysages marins (vus de la mer et de la terre) et les paysages sous-marins. Ces paysages participent de pratiques sociales, économiques (touristiques et industrielles) et du rayonnement de la France dans le Monde. Or, devant les faibles moyens de l'État pour la création de parcs naturels marins et le faible nombre de sites classés en Outre-mer et de sites classés ou inscrits métropolitains ayant une aire marine, cette extension de la définition des paysages permet de protéger des sites et surtout des écosystèmes fragiles en milieu littoral et marin, plus vite et mieux grâce aux outils « sites classés » et « sites inscrits ».

11. INTRODUIRE DE NOUVELLES EXIGENCES POUR LES PNR

Les chartes de Parcs naturels régionaux (PNR) devraient conserver leur durée de validité actuelle, soit douze années, et faire l'objet d'une évaluation obligatoire à mi-parcours.

Les chartes doivent continuer à être opposables aux documents d'urbanisme (SCOT, PLUI) et à tous les documents de gestion et d'aménagement de l'espace. Elles doivent assurer la cohérence de toutes les politiques menées sur leur territoire. De ce fait, le syndicat de gestion du PNR doit être consulté pour avis conforme pour tout projet afférent.

Les PNR doivent être innovants quant à une meilleure démocratie et gouvernance locale, s'inspirant de la gouvernance à 5 et déclinant l'ouverture des instances de gouvernance à la société civile. Ainsi, afin d'une bonne appropriation par les populations résidentes (mais aussi d'une bonne lisibilité vis-à-vis de tous les partenaires), ils ne devraient pas être trop grands (de 60 à 80 communes maximum).