



Lexbase Hebdo édition publique n°430 du 22 septembre 2016

[Environnement] Textes

Bulletin droit de l'environnement du cabinet DS Avocats : présentation de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

N° Lexbase : N4337BWK



Réf. : *Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (N° Lexbase : L8435K9B)*

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a été publiée le mardi 9 août 2016, près de deux ans et demi après son dépôt à l'Assemblée nationale le 26 mars 2014, et près de quatre ans après le début des débats gouvernementaux. Initialement composé de soixante-douze articles, le texte publié comporte 174 articles organisés en sept titres : Principes fondamentaux, Gouvernance de la biodiversité, Agence française pour la biodiversité, Gouvernance de la politique de l'eau, Accès aux ressources génétiques et partage juste et équitable des avantages, Espaces naturels et protection des espèces et Paysage.

Des dispositions ont été ajoutées par voie d'amendement au texte initial, et notamment l'introduction du préjudice écologique dans le Code civil, l'inscription dans le Code de l'environnement du principe selon lequel la protection de l'environnement par des dispositions législatives et réglementaires ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante (principe de non-régression), l'interdiction progressive des néonicotinoïdes ou encore le renforcement de la législation sur la compensation écologique.

Une nouvelle définition de la biodiversité est intégrée à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L7743K9N) : *"On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants"*.

Seront ici présentées les principales dispositions de la loi tenant à l'organisation institutionnelle et la gouvernance de la protection de la biodiversité (I), et celles responsabilisant les auteurs d'atteintes à l'environnement (II).

I — Cadre institutionnel et gouvernance de la biodiversité

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages biodiversité (ci-après la loi "biodiversité" ou la "loi") instaure un nouveau cadre institutionnel relatif à la biodiversité : sont posées les bases d'une nouvelle gouvernance de la biodiversité (A), avec notamment la création de l'Agence française pour la biodiversité (B).

A – Nouvelle gouvernance de la biodiversité

Lors du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a annoncé vouloir renouveler et simplifier *"la gouvernance des politiques en faveur de la biodiversité au niveau national et régional en rassemblant plusieurs organismes existants au sein, d'une part, d'une instance de concertation, le Comité national de la biodiversité, et d'autre part, d'une instance d'expertise, le Conseil national de protection de la nature"* (1). Un certain nombre de dispositions de la loi visent en ce sens à rendre plus efficaces les politiques publiques en matière de biodiversité, notamment par la centralisation de sa gouvernance.

L'article 14 de la loi crée aux articles L. 134-1 (N° Lexbase : L7617KgY) à L. 134-3 du Code de l'environnement le Comité national de la biodiversité (ci-après le Comité). Ce Comité est une instance sociétale d'information, d'échanges et de consultation sur les questions stratégiques liées à la biodiversité. Il a vocation à reprendre les compétences de l'actuel Comité national "trame verte et bleue". Le Comité peut être consulté par le Gouvernement sur tout sujet relatif à la biodiversité ou ayant un effet notable sur celle-ci. Il donne son avis sur les orientations stratégiques de l'Agence française pour la biodiversité.

Le Comité sera composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics nationaux œuvrant dans le champ de la biodiversité, des organismes socioprofessionnels concernés, des propriétaires fonciers, des usagers de la nature, des associations, organismes ou fondations œuvrant pour la préservation de la biodiversité et des gestionnaires d'espaces naturels, de scientifiques ou de représentants d'organismes de recherche et de personnalités qualifiées.

La loi vient également préciser et renforcer les missions du Conseil national de la protection de la nature créé en 1946 (ci-après "CNPN") à l'article L. 134-2 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L7618KgZ). Le CNPN constitue un pôle d'expertise scientifique et technique pouvant être consulté. Désormais, le CNPN peut se saisir d'office afin de rendre des avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret concernant ses domaines de compétence et les travaux scientifiques et techniques y afférents. Sa nouvelle composition, ses compétences et modalités de fonctionnement doivent être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Le Comité et le CNPN peuvent être saisis d'un même projet, les deux instances rendent alors chacune un avis distinct rendu public.

La loi prévoit que les comités régionaux "trames verte et bleue" sont remplacés par des comités régionaux de la biodiversité. Ces derniers participent à l'élaboration et au suivi des stratégies régionales pour la biodiversité. Ils émettent un avis sur les orientations stratégiques prises par les délégations territoriales de l'Agence française pour la biodiversité nouvellement créée (B).

B – Création de l'Agence française pour la biodiversité

L'Agence française pour la biodiversité (AFB) est créée aux articles L. 131-8 (N° Lexbase : L7769KgM) et suivants du Code de l'environnement.

L'AFB, qui doit voir le jour au 1er janvier 2017, sera présidée par l'astrophysicien Hubert Reeves et regroupera les moyens financiers et humains de l'actuel Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), de l'Agence des aires marines protégées (AAMP), de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) et de l'établissement des Parcs nationaux de France, ce qui représente 1 200 agents et 226 millions d'euros annuels.

Elle sera chargée de sensibiliser aux problématiques de biodiversité, de former les acteurs de la biodiversité et de renforcer la connaissance et la recherche concernant les milieux terrestres, aquatiques et marins. Elle soutiendra financièrement des projets de restauration des milieux en tant qu'opérateur des programmes d'investissement d'avenir.

L'AFB aura pour mission, à travers ses directions régionales ou interrégionales et ses services départementaux ou interdépartementaux, de coordonner les politiques en faveur des milieux naturels, de conseiller les élus et les aménageurs. Elle devra assurer le développement des connaissances, l'appui technique et administratif, le soutien financier, la formation et la communication, la gestion d'aires protégées et l'appui à l'exercice des missions de polices administrative et judiciaire relatives à l'eau, et à l'environnement. Elle apportera son soutien à l'Etat pour l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB).

Un projet de décret relatif à l'AFB actuellement à l'étude viendra prochainement préciser ses missions et prérogatives, ainsi que la composition de son Conseil d'administration.

Si certaines mesures de la loi ont actualisé le cadre institutionnel et la gouvernance de la biodiversité, d'autres sont venues renforcer la responsabilité des auteurs d'atteintes à l'environnement (II).

II - La responsabilisation des auteurs d'atteinte à l'environnement

Deux dispositions de la loi "biodiversité" viennent responsabiliser les auteurs d'atteintes à l'environnement : la réparation du préjudice écologique (A), et l'obligation de compensation écologique (B).

A — Réparation du préjudice écologique

La question de la réparation du préjudice écologique en droit français n'est pas nouvelle. Après avoir consacré le principe d'indemnisation des préjudices subis indirectement par l'Homme du fait de l'atteinte à la biodiversité, les juges ont notamment à l'occasion de l'affaire "Erika", confirmé la notion de *"préjudice écologique pur"*.

Depuis lors, plusieurs tentatives de codification du préjudice écologique ont eu lieu sans succès. Peuvent être cités la proposition de loi du sénateur Retailleau adoptée à l'unanimité au Sénat le 16 mai 2013 jamais transmise à l'Assemblée ; le rapport "Jégouzo" du 17 septembre 2013 ; ou encore l'avant-projet de loi de la Chancellerie non déposé. Ces tentatives ont permis de sensibiliser l'opinion publique à la problématique de la réparation du préjudice écologique et de faire avancer les débats sur les contours à lui donner.

Introduite au projet de loi "biodiversité" par voie d'amendements, la réparation du préjudice écologique est devenue l'une des mesures phares de la loi. Cette réparation est désormais inscrite dans le Code civil aux articles 1386-19 (N° Lexbase : L7598K9B) et suivants dans les termes suivants : *"Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer"*.

L'action est ouverte à *"toute personne ayant qualité et intérêt à agir"*, ce qui comprend notamment l'Etat, l'AFB, les associations de protection de l'environnement, les collectivités territoriales. La prescription décennale court à partir de la découverte du dommage.

Sont réparables les préjudices qui consistent en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'Homme de l'environnement. Sont également réparables les préjudices liés à des dépenses exposées pour prévenir, éviter l'aggravation ou réduire les conséquences d'un dommage.

S'agissant des conditions de la réparation, la loi prévoit que la réparation doit s'effectuer par priorité en nature, et, en cas d'impossibilité, par le versement au demandeur ou à l'Etat de dommages et intérêts affectés à la réparation de l'environnement.

La loi prévoit que les articles relatifs à la réparation du préjudice écologique sont applicables à la réparation des préjudices dont le fait générateur est antérieur à sa publication, soit le 9 août 2016, et qui n'ont fait l'objet d'aucune action en justice préalablement à ladite publication (article 4 de la loi).

En outre, le devoir de protection de l'environnement nocturne, ou encore la pollution du milieu marin par des sources lumineuses sont inscrits dans le Code de l'environnement aux articles L. 110-2 (N° Lexbase : L7746K9R) et L. 219-8 (N° Lexbase : L7747K9S), et constituent autant de nouveaux chefs de préjudices écologiques potentiels.

Les décrets d'application à venir vont préciser les conditions d'application et de mise en œuvre de ces principes.

Si la réparation du préjudice écologique vient sanctionner les auteurs d'atteintes avérées à l'environnement, la loi vient également préciser les conditions de l'obligation préventive de compensation écologique (B).

B — Compensation écologique obligatoire

L'article 69 de la loi prévoit aux articles L. 163-1 (N° Lexbase : L7657K9H) et suivants du Code de l'environnement la généralisation des obligations de compensation écologique.

La notion de compensation écologique n'est pas nouvelle. Elle a été pour la première fois inscrite dans la séquence "éviter réduire compenser" (séquence ERC) de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature (N° Lexbase : L4214HKB), puis à l'article 230 de la loi "Grenelle 2" (loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement N° Lexbase : L7066IMN), qui prévoyait que l'étude d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés devait comprendre *"les mesures proportionnées envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine"*. Elle est aujourd'hui prévue par de nombreux textes : la loi précitée de 1976, les lois sur l'eau de 1992 (loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 N° Lexbase : L8578AGS) et 2006 (loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006, sur l'eau et les

milieux aquatiques N° Lexbase : L9269HTH), la loi relative à la responsabilité environnementale du 1er août 2008 (loi n° 2008-757 N° Lexbase : L7342IA8)...

Cependant, malgré l'adoption par le ministère de l'Ecologie de lignes directrices sur la séquence ERC en date d'octobre 2013, ses lignes et contours apparaissaient parfois flous.

Les nouveaux articles L. 163-1 (N° Lexbase : L7657K9H) et suivants du Code de l'environnement viennent codifier et préciser les modalités de mise en œuvre des mesures de compensation.

En vertu du principe d'action préventive prévu à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement (N° Lexbase : L7743K9N), le principe est de compenser les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'un ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document.

Ces mesures doivent viser un objectif *d'absence de perte nette*, voire de *gain de biodiversité* et relèvent d'une obligation de résultats. Elles doivent être effectives pendant toute la durée des atteintes, et être mises en œuvre en priorité sur le site endommagé, ou en tout état de cause à proximité de celui-ci.

Les mesures de compensation ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction, conformément à la nouvelle définition de la séquence ERC introduite à l'article L. 110-1. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, le projet ne sera pas autorisé en l'état.

Trois moyens de satisfaire à l'obligation de compensation écologique sont prévus par la loi : directement par le maître d'ouvrage, en confiant par contrat la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation, personne morale publique ou privée, ou enfin par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation.

En cas de non-respect de l'obligation, l'autorité administrative compétente, après mise en demeure, fera procéder d'office à l'exécution des mesures de compensation prescrites en lieu et place et aux frais de la personne défaillante en confiant leur réalisation à un opérateur de compensation ou en procédant à l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation.

La loi prévoit la possibilité pour l'autorité administrative compétente de soumettre la personne défaillante à la constitution de garanties financières destinées à assurer la réalisation des mesures de compensation.

Un système national d'information géographique accessible au public sur internet regroupe les mesures de compensation mises en œuvre. Les maîtres d'ouvrage fournissent aux services compétents de l'Etat toutes les informations nécessaires à la bonne tenue de cet outil par ces services. Ce système permettra de dresser un état des lieux sur les succès et échecs de l'application de l'obligation.

Outre la biodiversité, les terres agricoles sont souvent impactées par les projets d'infrastructures mais également par les mesures de compensation écologique. Afin de palier ces atteintes, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 (loi n° 2014-1170 N° Lexbase : L4151I4I) a créé un mécanisme complémentaire de "compensation agricole", prévoyant l'indemnisation par le maître d'œuvre du préjudice subi par l'agriculture du fait de la perte de foncier dans le cadre de grands travaux.

Près d'un an après l'adoption de la loi de transition énergétique (loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte N° Lexbase : L2619KG4) et sept mois après la tenue de la COP 21, la France continue de se doter d'importants instruments juridiques de protection de l'environnement. Ce texte longtemps attendu, vient codifier certaines mesures et principes qui devraient s'inscrire à long terme dans le paysage juridique français.

Pour Geneviève Gaillard, rapporteure du texte à l'Assemblée, "ce texte comporte [...] quelques victoires notables pour la biodiversité", mais "il ne constitue pas un aboutissement, seulement une première étape dans la mise en œuvre d'une refonte, d'une restructuration de notre politique publique de conservation de la biodiversité".

L'efficacité de la loi et de sa mise en œuvre dépendra des décrets d'application et des moyens financiers mobilisés. Ségolène Royal a affirmé lors de la conférence de presse de rentrée du 6 septembre 2016 que les trente-cinq décrets d'application de la loi sont aujourd'hui rédigés, et devraient être rapidement mis en consultation.

DS Avocats — www.dsavocats.com

Contacts :

Patricia Savin (savin@dsavocats.com)

Yvon Martinet (martinet@dsavocats.com)

(1) Communiqué de presse du Conseil des ministres du 26 mars 2014.