

Université Paris-Sud – Faculté Jean Monnet
Master 2 Droit de l'environnement
Promotion 2014-2015

LA SUPERPOSITION DES STATUTS PROTECTEURS DES MILIEUX NATURELS ET LA SIMPLIFICATION DE LA GESTION DES ESPACES NATURELS PROTÉGÉS



Îles lavezzi - © Dominique Cuny 2015, aquarelle, 25 x 50 cm.
(Aire protégée par la réserve naturelle de Corse des Bouches de Bonifacio et un site Natura 2000).



MAXIME COLIN

Sous la direction de M. Jérôme Fromageau

UNIVERSITÉ
PARIS
SUD

FACULTÉ
JEAN MONNET
Droit - Économie - Gestion

Les opinions émises dans ce mémoire sont propres à leur auteur et n'engagent ni Réserves naturelles de France ni l'Université Paris-Sud.

Je souhaiterais tout d'abord exprimer toute ma reconnaissance à Barbara Lafont, chargée de mission RNR Île-de-France, pour son soutien constant et la confiance qu'elle m'a accordée tout au long de mon stage.

Je tiens également à remercier vivement M. Jérôme Fromageau pour avoir accepté de diriger mes travaux et pour avoir confirmé mon goût pour la protection du patrimoine naturel.

Merci à Jean-Marc Thiron, chargé de mission juridique de RNF, pour avoir accredité mon sujet de mémoire et pour m'avoir éclairé sur ses enjeux, à Arnaud Colin, directeur de RNF, pour m'avoir mis en relation avec le CNPN. Merci également à l'ensemble des membres de l'équipe de RNF et de Natureparif, pour leur soutien moral et à l'ensemble des gestionnaires et chargés de missions auprès des régions qui ont répondu avec bienveillance à mes questions et qui témoignent en cela du dynamisme du réseau des réserves naturelles de France.

Je remercie enfin chaleureusement Joëlle Aubry, Pierre Rosin et Franck Bouchet pour leur relecture de mes travaux, ainsi que Dominique Cuny pour avoir illustré ce mémoire avec talent.

À la Mémoire de Thibault Rosin.

Table des sigles :

AAMP : Agence des aires marines protégées

ABF : Architecte des bâtiments de France

AEV : Agence des espaces verts de la région Île-de-France

APPB : Arrêté préfectoral de protection de biotope

APPG : Arrêté préfectoral de protection de géotope

ARF : Association des régions de France

AJDA : L'actualité juridique, Droit administratif

ATEN : Atelier technique des espaces naturels

CAA : Cour administrative d'appel

CE : Conseil d'Etat

C. env. : Code de l'environnement

C. for. : Code forestier

CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CNB : Comité national de la biodiversité

CNPN : Conseil national de la protection de la nature

CSRPN : Conseil scientifique régional du patrimoine naturel

Conservatoire du littoral : Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

CRB : Comité régional de la biodiversité

C. urb : Code de l'urbanisme

DOCOB : Document d'objectif d'un site Natura 2000

DREAL : Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement

Dr. envir. : Droit de l'environnement

EGMDE : Etats généraux de la modernisation de l'environnement

FNPNR : Fédération des parcs naturels régionaux de France

ICPE : Installations classées pour la protection de l'environnement

LPO : Ligue protectrice des oiseaux

MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

MNHN : Muséum national d'histoire naturelle

Natureparif : Agence régionale pour la nature et la biodiversité en Île-de-France

PLU : Plan local d'urbanisme

PNM : Parc naturel marin

PNN : Parc naturel national

PNR : Parc naturel régional

RJE : Revue juridique de l'environnement

RNC : réserve naturelle de Corse

RNN : Réserve naturelle nationale

RNF : Réserves naturelles de France

RNR : Réserve naturelle régionale

SCAP : Stratégie nationale de création d'aires protégées

SFDE : Société française pour le droit de l'environnement

SRCE : Schéma régional de cohérence écologique

TDENS : Taxe départementale des espaces naturels sensibles

UNESCO : Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture

ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

Table des matières

Chapitre I : un projet de simplification pouvant s'insérer dans une amélioration de la conservation des milieux naturels	13
<i>Section I : Une multiplicité de statuts protecteurs source de complexité pour le droit de l'environnement</i>	13
§ 1 : Une diversité juridique justifiée par une volonté d'adaptation du droit au vivant .	13
§ 2 : Une simplification participant à une démocratisation de la conservation des milieux naturels.....	19
<i>Section II : La fusion des instances consultatives : une atténuation légitime des effets du principe d'indépendance des législations</i>	25
§ 1 : Une coordination subie des procédures : l'exemple des travaux entrepris par les gestionnaires	25
§2 : La mise en place d'un guichet unique : une simplification au profit de la décentralisation de la gouvernance de la biodiversité ?	31
Chapitre II : Une simplification à dénier d'uniformisation	38
Section I : La délicate synthèse des documents de gestion.....	38
§1 : De l'insolubilité conceptuelle des différents documents de gestion	38
§2 : De l'intérêt d'un principe de non régression dans la mise en place d'un document de synthèse	45
Section II : Le gestionnaire unique : une altération du paysage de la conservation	51
§1 : La formation progressive d'une culture commune au sein de la gestion des espaces naturels.....	51
§2 : Un projet d'expérimentation entre l'arbre et l'écorce : une atteinte en puissance à la diversité des acteurs de la conversation.....	56
Bibliographie :	65

« Notre vie s'effrite par le détail [...] De la simplicité, de la simplicité, de la simplicité ! »¹

Ayant prôné et appliqué cette maxime à sa propre existence en se retirant au bord de l'étang de la forêt de Walden, Henri David Thoreau (1817-1862), considéré comme l'inspirateur des parcs nationaux américains, entendait offrir à cette injonction une portée universelle. Promeneur solitaire aimanté par la nature vierge, dont il a contribué à promouvoir la contemplation et la compréhension, Henri David Thoreau a influencé dans le monde entier un nombre considérable de conservateurs d'espaces naturels et de passionnés de la nature. Faut-il dès lors transposer ces paroles au droit français de la protection de la nature, dont l'enjeu cardinal depuis une dizaine d'années est la simplification ? Force est de constater que la complexité caractérise aujourd'hui ce droit de l'environnement et que sa compréhension, par les citoyens et parfois même par les agents de l'Administration, en est substantiellement réduite. Bien que n'étant pas le facteur principal de cette complexité, la multiplicité des statuts protecteurs des milieux naturels l'illustre de manière significative.

L'administration dispose en matière d'espaces protégés d'une gamme complète d'instruments pour protéger la biodiversité dans la moindre de ses composantes sur un espace donné. Ayant peu à peu pris le parti d'une protection thématique de la biodiversité, le législateur a enrichi le droit de l'environnement d'un empilement progressif de statuts protecteurs², au gré de l'avancée des connaissances scientifiques dans le domaine de la conservation et des impulsions introduites par le droit communautaire. Des protections réglementaires à la maîtrise foncière, en passant par les instruments contractuels et les désignations internationales, on dénombre plus de 25 statuts protecteurs, quand bien même seuls les parcs nationaux, les parcs régionaux, les réserves naturelles, les sites Natura 2000 et les sites inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO disposent d'une certaine couverture médiatique³. Or cette protection multidimensionnelle a pour conséquence fréquente la superposition sur un même périmètre de plusieurs instruments juridiques de protection de la nature. De cette superposition peut naître un sentiment de confusion doublé d'une imbrication épineuse des procédures. L'exemple de la Camargue, dont les écosystèmes témoignent d'une richesse

¹ Thoreau H.-D., « Walden ou La vie dans les bois », Collection L'Imaginaire (n°239), Gallimard, 1990, p. 96.

² Se référer aux titres II, III et IV du livre III ainsi que les titres Ier et II du livre IV du code de l'environnement.

³ Atelier technique des espaces naturels (ATEN), « Parcs, réserves, conservatoires ... Mieux connaître les espaces naturels protégés français », 2013 ; Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), « Les espaces protégés français, une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité », oct. 2010.

biologique singulière, en est un exemple frappant, tant elle est sujette à un foisonnement de statuts protecteurs nationaux et de labels internationaux. La zone humide de la Camargue accueille en effet la réserve naturelle nationale (RNN) de Camargue, la réserve naturelle régionale (RNR) de la Tour du Valat, des sites gérés par le conservatoire du littoral (comme le domaine de la Palissade), un site Ramsar, une réserve de biosphère, un site Natura 2000, le Parc naturel régional (PNR) de Camargue, la réserve marine de Beauduc, un arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB)⁴ et des sites classés⁵.

A l'aune du « choc de simplification » annoncé par le président de la République⁶, cet « imbroglio des espaces protégés »⁷ se trouve de manière attendue dans la ligne de mire d'un objectif affiché de simplification du droit au profit des administrés et des entreprises, au même titre qu'un grand nombre de dispositions contenues dans le code de l'environnement. La Conférence environnementale des 4 et 15 septembre 2012 a conduit à une vaste réflexion sur la « modernisation du droit de l'environnement » au travers de la tenue d'Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement (EGMDE) et d'une consultation par la mise à disposition d'un questionnaire. Acceptée dans son principe par l'ensemble des parties consultées, cette modernisation n'en a pas moins été vivement critiquée lors de la délivrance par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) de la feuille de route du gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement⁸. Plusieurs parties ont souligné dès la phase de consultation les risques contenus par la simplification, en ce qu'elle était jugée propice à un affaiblissement du niveau de protection d'une part⁹, mais également du fait que les simplifications annoncées n'ont pas toujours atteint leur objectif par le passé, alourdissant au contraire la législation¹⁰. L'ensemble de ces observations témoigne de l'importance de la concertation dans une entreprise aussi délicate

⁴ Arrêté préfectoral du 30 septembre 2013 portant création d'une zone de protection de biotopes, sur la Pointe de Beauduc.

⁵ Se référer à l'annexe n°2 (carte établie par l'ENS en 2009).

⁶ Hollande F., 29 mars 2013, entretien télévisé, France 2 (Journal de 20h).

⁷ Radisson L., « Comment y voir plus clair dans l'imbroglio des espaces protégés ? », *Actu-Environnement [En ligne]*, 8 avril 2014, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/gestion-espaces-protoges-loi-biodiversite-simplification-21325.php4> (consulté le 15 août 2015).

⁸ Roussel F., « Modernisation du droit de l'environnement, la feuille de route de la discorde », *Actu-Environnement [En ligne]*, 16 octobre 2013, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/feuille-route-modernisation-droit-environnement-19721.php4> (consulté le 15 août 2015).

⁹ Romi R., « Recomposer ou décomposer le droit de l'environnement », *Dr. envir.* n°218, déc. 2013 ; SFDE, Contribution de la SFDE aux EGMDE, 2013, <http://www-sfde.u-strasbg.fr/downloads/Autres/Contribution%20de%20la%20SFDE%20aux%20EGMDE.pdf> (consulté le 15 août 2015).

¹⁰ Gossement A., « Choc de simplification ou politique des petites touches ? » *Envir. et techniques* n°342, déc. 2014.

que celle de la modernisation du droit de l'environnement. Dans ce contexte, la préservation des milieux naturels a néanmoins été prise en considération par le gouvernement, qui a inscrit dans le volet « diminuer l'empilement des schémas et documents de planification » de sa feuille de route la mise en place d'une expérimentation en matière de simplification des outils de gestion des espaces naturels¹¹. Ce sera ensuite le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, loi dite « biodiversité », qui entreprendra d'habiliter le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure de nature législative visant à permettre une expérience contenant trois volets, pour une durée de quatre ans, dans certains parcs nationaux, parcs naturels régionaux et parcs naturels marins et dans un nombre limité de sites Natura 2000 non situés dans l'un de ces parcs¹². Le premier volet consiste à expérimenter la réalisation d'un document de synthèse des mesures de protection et de gestion s'appliquant aux espaces naturels qui se superposent, le second vise l'introduction d'une instance consulaire sociétale et d'une instance consulaire scientifique communes aux espaces naturels qui se superposent et le troisième prévoit la désignation d'un gestionnaire unique commun aux espaces naturels qui se superposent¹³. Si les expérimentations devront nécessairement se dérouler dans le périmètre des espaces mentionnés plus avant, les instruments superposés concernés sont notamment les sites inscrits et classés, les espaces gérés par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les parcs nationaux, les réserves naturelles (RNR et RNN), les arrêtés préfectoraux de protection de biotopes et les sites Natura 2000. Le peu d'intérêt suscité par ces trois mesures de simplification lors des débats au sein de l'Assemblée nationale pendant la première lecture du projet de loi¹⁴ ne fait que renforcer l'intérêt d'une réflexion sur leur incidence potentielle sur le niveau de protection des espaces concernés. Le caractère expérimental de cette modernisation n'affecte d'ailleurs en rien cet impératif dans la mesure où toute expérimentation a vocation à être généralisée dans un second temps, en cas de succès. Les modalités de gestion d'un espace naturel ayant un impact direct sur la qualité de la conservation, une réflexion critique des trois mesures annoncées s'impose avec une

¹¹ MEDDE, Feuille de route du gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement, déc. 2013, p. 8, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/13085_modernisation-droit-env_feuille-route_V6_17-12-13_light-1.pdf (consulté le 15 août 2015).

¹² Transmis en première lecture au Sénat le 25 mars 2015, le projet de loi dit « biodiversité » n'a pas, au jour de la rédaction de la présente étude, été adopté par ce dernier.

¹³ Art. 67 du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 24 mars 2015.

¹⁴ Assemblée nationale XIV^e législature, session ordinaire de 2014-2015, compte rendu intégral de la deuxième séance du jeudi 19 mars 2015.

acuité particulière afin d'éviter que le rasoir d'Ockham ne soit l'instrument d'une entame de ce millefeuille administratif.

Partant, quelle simplification peut concilier la philosophie propre à chaque espace protégé sans en altérer le poids ? Comment simplifier la superposition d'instruments protecteurs sans porter atteinte au niveau de protection d'un territoire ?

La pertinence de ce questionnement est confortée par l'ampleur de la réforme envisagée et le caractère répandu de ces superpositions.

Là où les précédentes réformes se bornaient à exclure certaines superpositions, comme par exemple la création d'une réserve naturelle dans le cœur d'un parc national¹⁵, l'expérimentation contenue dans le projet de loi biodiversité témoigne d'une certaine innovation en ce qu'elle propose de résoudre radicalement le problème des superpositions en s'attaquant directement aux modalités de la gestion simultanée d'espaces protégés. Le choix de l'expression « choc de simplification » par François Hollande, au lieu par exemple d'« effort de simplification », témoigne de cette volonté de rupture.

L'expérimentation présente par ailleurs une importance décuplée par l'effet d'une multiplication prévisible du nombre de superpositions sur le territoire français. L'érosion continue de la biodiversité française, cumulée à certains facteurs, assure cette multiplication, ce qui renforce l'intérêt d'identifier une gestion optimale de statuts imbriqués. A la lumière de la dégradation de la biodiversité en milieu urbain, l'on peut notamment considérer un effet de concentration de la biodiversité dans certaines aires puisque l'on retrouve une densité d'espaces protégés trois à quatre fois plus forte (selon les catégories) au sein des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) que sur le reste du territoire¹⁶, ce qui favorise la superposition des aires protégées. D'autre part, l'efficacité de la conservation est amoindrie par la petite taille des aires protégées, ce qui laisse présager une augmentation de la taille de ces aires, et donc une multiplication des recoupements¹⁷. La Stratégie nationale de création d'aires protégées (SCAP) pose en outre comme objectif de

¹⁵ L'article R. 331-11, modifié par la loi n°2006-436 du 14 avril 2006, dispose de l'abrogation, par le décret de création d'un parc national, des décrets de classement des réserves naturelles incluses dans le cœur du parc.

¹⁶ Avis n°88 (1996-1997) de M. Bernard HUGO, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé au sénat le 7 décembre 1996, p. 41.

¹⁷ Dray S., « Les petites réserves peuvent constituer un danger », *Espaces naturels*, juillet 2012, p. 6.

conférer une « protection forte » à au moins 2% du territoire français d'ici à 2019¹⁸, ce qui est censé encourager la création de nouvelles aires protégées. La progression du droit de l'environnement étant subordonnée à une réflexion de fond et à un dialogue environnemental¹⁹, la présente analyse se propose comme un élément de réflexion supplémentaire, nécessairement prospectif mais néanmoins basé sur un retour d'expériences, pour éclairer la puissance publique sur les incidences de la simplification envisagée. Un approfondissement particulier sera conféré aux superpositions de Parcs naturels nationaux et régionaux, de réserves naturelles, de sites classés et inscrits, d'APPB et de sites Natura 2000, en raison de leur fréquence et de leur adaptation aux expérimentations contenues dans le projet de loi. L'étude portera dans une première partie sur la marge de progression de la qualité de la protection contenue dans les mesures de simplification (Chapitre I) et dans une seconde partie sur le risque d'uniformisation de la protection qu'elles semblent porter en germe (Chapitre II).

¹⁸ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹⁹ Gossement A., « Fin des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement », *Gossement Avocats – le blog [En ligne]*, 13 novembre 2013, <http://www.arnaudgossement.com/archive/2013/11/13/fin-des-etats-generaux-de-la-modernisation-du-droit-de-l-env.html> (consulté le 15 août 2015).

Chapitre I : un projet de simplification pouvant s'insérer dans une amélioration de la conservation des milieux naturels

L'ensemble des mesures de simplification projetées sont de nature à développer la participation du public en améliorant la lisibilité d'une imbrication parfois absconse des statuts protecteurs (Section I), qui a également des incidences pratiques pour les gestionnaires d'espaces naturels (Section II).

Section I : Une multiplicité de statuts protecteurs source de complexité pour le droit de l'environnement

La diversité des instruments de protection participe à la richesse de la législation (§1). Bien que ce ne soit pas uniquement à la législation d'être allégée, mais avant tout à l'Administration d'entreprendre un travail de pédagogie, la présente simplification peut permettre une meilleure association du public à la sphère de la conservation (§2).

§ 1 : Une diversité juridique justifiée par une volonté d'adaptation du droit au vivant

Le droit français des aires protégées témoigne d'une complexité évidente, marquée par une abondance de statuts protecteurs ayant chacun une utilité ainsi qu'une incidence différentes. Ce foisonnement résulte de l'histoire même de la formation du droit de l'environnement, marquée par des avancées sporadiques et saccadées, au gré d'innovations nationales, comme la mise en place des parcs nationaux²⁰, et d'impératifs communautaires, tels que la création du réseau Natura 2000²¹. La connaissance et l'appropriation de l'ensemble de ces instruments juridiques par un public non spécialiste paraît aujourd'hui relever du vœu pieux. Tantôt

²⁰ Loi n°60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux

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

qualifiée de « panorama fort complexe »²² ou d'« imbroglio »²³, tantôt incluse dans la critique générale d'un « millefeuille administratif » français aux relents kafkaïens, cette abondance d'instruments juridiques n'en est pas moins justifiée par la nature même de l'objet qu'elle appréhende. La richesse de la diversité biologique réside par essence dans la variété des éléments naturels, et par la multitude d'interactions qui en fait un ensemble d'éléments vivants. Par un effet de miroir, il n'est pas étonnant qu'un droit qui entend s'approcher au plus près de son objet, en s'adaptant à plusieurs de ces aspects, n'en soit devenu sophistiqué et composite. La maîtrise d'un objet aussi complexe que peut l'être l'environnement, qui induit par ailleurs une incertitude scientifique, ne peut être permise par un droit allégé et simplifié sans laisser place à l'arbitraire et à une application inégale dans l'espace et dans le temps. Le principe de sécurité juridique en serait par ailleurs affaibli. Dans son questionnement sur un éventuel déclin de la loi, le professeur suisse Alexandre Flückiger notait que « la complexité de la loi ne fait que refléter la complexité du monde, dans un tel contexte, une loi absolument claire n'aurait jamais la plasticité nécessaire pour s'adapter à son environnement et agir efficacement sur la société »²⁴. Cette remarque, inspirée des réflexions de Montesquieu, semble particulièrement applicable à l'appréhension d'une biodiversité en péril. La société française pour le droit de l'environnement (SFDE) abonde d'ailleurs en ce sens en prévenant que « par principe, il est vain de simplifier un droit qui a vocation à protéger des écosystèmes complexes »²⁵.

D'autant plus que le droit de l'environnement, dont la jouvence peut être regrettée, semble au contraire vivre une phase de perfectionnement. La plus grande avancée du droit de la protection de la nature, durant les dernières décennies, a sans doute été l'adoption par le législateur d'une approche écosystémique, afin de réduire au minimum les comportements humains ayant des incidences négatives sur les milieux naturels. Cette nouvelle approche témoigne d'une amélioration progressive de la législation, motivée par une meilleure compréhension de la nature par l'Homme, et a découlé sur la création de nouveaux outils permettant d'appliquer le droit de l'environnement à des interactions. On peut citer, au sein de cette dynamique, la mise en place d'une protection des habitats, qui manquait cruellement à la protection des espèces et dont l'absence en compromettrait le succès, au moyen d'arrêtés

²² Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847), déposé le 26 juin 2014, p. 426 .

²³ Radisson L., *op. cit.*

²⁴ Flückiger A., « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », Cahiers du Conseil constitutionnel n°21, janvier 2007

²⁵ SFDE, Contribution de la SFDE aux EGMDE, *op. cit.*

préfectoraux de protection de biotopes²⁶. En matière de document d'orientation, il en va de même pour la création plus récente des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)²⁷ qui permettent d'encadrer la protection de continuités écologiques à l'échelle régionale et de s'adapter en cela à la mobilité des espèces, tout en évitant la fragmentation du territoire. Chacune de ces innovations détient donc une clé supplémentaire pour procéder de manière éclairée à la protection d'un milieu. La variété des instruments de protection des milieux naturels doit d'ailleurs être perçue comme une chance pour le développement des activités humaines car elle permet une protection proportionnelle de ces espaces, dont l'atteinte aux libertés individuelles (chasse, loisirs, activités sportives, randonnées, jouissance du droit de propriété etc.) et à la liberté du commerce et de l'industrie (projets d'aménagements, vente de coupes de bois etc.) peut être limitée en fonction de l'enjeu environnemental en présence. Car pour protéger le patrimoine naturel de manière radicale, le législateur aurait pu entreprendre de délimiter de vastes zones dans lesquelles aucune activité humaine n'est possible, au moyen d'un seul et unique outil. La viabilité de cette protection n'aurait cependant pas été totalement assurée. A cette solution draconienne, qui exclut l'Homme et limite sa jouissance de la biodiversité, a été préférée la mise en place d'un éventail de mesures parfois complémentaires destinées à adapter les précautions environnementales à l'enjeu écologique d'un espace. Cet éventail devrait être perçu comme une preuve de flexibilité de la législation et non comme l'attrait d'une embarrassante redondance. La variété juridique semble être l'apanage d'une approche intégrative de la protection de la nature s'opposant à une approche ségrégative²⁸.

Sur le terrain, l'intérêt de cette variété réside dans la possibilité de choisir l'instrument le plus approprié en fonction de circonstances scientifiques mais également de circonstances liées au contexte sociétal. L'on peut citer l'exemple de la contrainte de temps qui peut pousser à choisir un instrument plutôt qu'un autre pour être certain de prévenir une atteinte imminente à un milieu. Dans ce cas, il sera plus judicieux d'utiliser un arrêté préfectoral de protection de biotope plutôt que de classer l'espace concerné en réserve naturelle ou en parc naturel national. En effet, là où la procédure de classement d'une réserve naturelle s'appuie sur un

²⁶ Décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977, pris pour l'application des mesures liées à la protection des espèces prévues par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles R. 411-15 à R. 411-17 et R. 415-1 du code de l'environnement.

²⁷ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ; loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

²⁸ Therville C., « Des clichés protectionnistes aux approches intégratives : l'exemple des réserves naturelles de France », thèse, Brest, 2013.

processus de concertation particulièrement long et approfondi, dont le succès n'est jamais assuré et pour lequel le soutien des riverains et des acteurs locaux est déterminant, un APPB affiche au contraire un caractère souple et vertical, puisqu'il est décidé unilatéralement par arrêté préfectoral sans enquête publique, avec pour seule contrainte le recueil des avis de différents comités consultatifs. Il peut être cependant précisé que l'article L. 332-6 C. env. permet désormais à l'autorité de classement d'une réserve naturelle de geler tout projet ayant pour effet de modifier l'état ou l'aspect des lieux pendant 15 mois à compter de la notification au propriétaire de l'intention de constituer une réserve. Concernant les contraintes de lieux, les outils permettent de protéger les abords des espaces protégés avec plus ou moins d'efficacité. On peut ainsi, pour un seul et même objet, sélectionner l'instrument le plus à même de le protéger, et ce en fonction du contexte local.

Il faut noter par ailleurs que l'importance ici conférée à la diversité des instruments de protection du milieu naturel n'a pas pour effet d'occulter l'obsolescence de certains de ces statuts. En effet, les caractéristiques de certains outils peuvent parfois être intégrées dans de nouveaux, diminuant substantiellement de ce fait l'intérêt des premiers. Le projet de loi biodiversité procède d'ailleurs à la suppression de certains outils d'encadrement comme les inventaires départementaux du patrimoine naturel, orientations régionales de gestion de la faune sauvage et de ses habitats, sans qu'il soit lieu d'y opposer la critique développée dans le présent paragraphe. Ce qui peut nuire à l'intérêt de disposer d'une profusion d'instruments pour protéger un même objet est cependant l'imprécision des textes qui peut amener les acteurs locaux à user d'un instrument plutôt que d'un autre sans motivation particulière, au risque de porter atteinte à la cohésion du maillage des statuts protecteurs²⁹. Une simplification judicieuse porterait donc non pas sur le nombre mais sur la distinction de chacun des outils existant en mettant en relief leur intérêt respectif. La détermination de critères objectifs de qualité biologique d'un territoire s'impose, notamment afin de concevoir de manière moins arbitraire l'intérêt « national » ou « local » d'un milieu naturel³⁰. Le législateur pourrait ainsi établir des critères scientifiques basés sur des caractéristiques biologiques des milieux, permettant par exemple de rendre plus évident le recours à une RNR plutôt qu'une RNN. D'autre part, la notion de « site » est un exemple probant de cette imprécision des textes, tant sur le plan de la définition des sites à protéger que sur celui de

²⁹ Cans C., « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique », RJE, 2008, p. 158.

³⁰ *Ibid.*

l'étendue géographique de la protection. Pourtant dans ce cas spécifique, la généralité des critères de définition semble au contraire permettre une meilleure protection du patrimoine. Comme l'a exposé Jacqueline Morand-Deville, l'un des mérites principaux de la législation relative à la protection des sites³¹ (qui a été judicieusement complétée par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature) est « la concision et la généralité des critères d'identification qui laissent à l'administration et au juge une large liberté d'appréciation d'autant plus nécessaire que chaque site est un cas particulier et qu'il s'agit de jugement portant sur des valeurs esthétiques »³².

Chaque instrument a donc bien un intérêt propre qu'il convient de souligner. Cette particularité conforte par ailleurs l'intérêt de superposer les statuts protecteurs dans l'optique louable d'atteindre une meilleure protection du milieu concerné. Un site Natura 2000 est par exemple clairement complémentaire avec un classement en réserve naturelle, qui permet une approche plus globale de protection de l'ensemble du patrimoine naturelle, là où le site Natura 2000 se focalise sur certains aspects du milieu naturel. Par ailleurs, pour protéger le seul patrimoine géologique, l'acteur local dispose de trois outils juridiques distincts mais néanmoins complémentaires. L'élu local pourra ainsi recourir, ou du moins en faire la demande à l'autorité compétente, au site inscrit ou classé (environ un tiers des sites et monuments classés étant de nature géologique³³), à la réserve naturelle (l'on peut citer en exemple la réserve naturelle des sites géologiques de l'Essonne) ou à l'arrêté préfectoral de protection de géotope (APPG)³⁴. L'interdiction de dégrader un site d'intérêt géologique protégé par un APPG est punie de 1500 euros d'amende mais peut cependant être doublée si ce site est compris dans une réserve naturelle ou dans le cœur d'un parc national. Certaines superpositions sont d'ailleurs souhaitées et prévues par les textes qui instituent les protections, les APPB, qui sont conçus pour être compris dans des aires protégées préexistantes, dans la mesure où ils n'ont pas de gestionnaire *ad hoc*. Les APPB permettent en particulier la mise en place rapide d'une protection indirecte d'espèces végétales et animales d'intérêt communautaire et constituent en cela l'« ossature du réseau Natura 2000 en France

³¹ Loi du 21 avril 1906 organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique ; Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

³² Morand-Deville J., « L'identification des sites protégés », AJDA 2006, p. 1986.

³³ Giron M., « Géologie : fondement des habitats, des espèces et des écosystèmes », Espaces naturels, juillet 2013, p. 32.

³⁴ Article L. 411-1 C. env.

métropolitaine »³⁵. La superposition avec une réserve naturelle est également pertinente puisque ces arrêtés préfectoraux permettent d'une part la prise en compte d'espèces d'intérêt communautaire sous l'angle de leur biotope et que, d'autre part, le gestionnaire de la réserve naturelle est à même de déployer sur le périmètre concerné une gestion dirigée de long terme que la rédaction d'un APPB ne suffit à assurer. L'existence d'une réserve naturelle au sein d'un PNR permet en outre d'y protéger un espace particulièrement sensible méritant des mesures de protection plus approfondies que celles prévues par la charte du parc, notamment lorsque son projet est trop orienté dans le sens du développement durable. Dans certains espaces fortement marqués par l'anthropisation, le déploiement d'un seul moyen de protection ne permet d'en circonscrire efficacement les effets délétères, ce que pourrait solutionner la superposition avec d'autres statuts protecteurs. Dans son avis déposé au Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi biodiversité, la sénatrice Françoise Férat remarque par exemple que « depuis de nombreuses années, les services du patrimoine et de l'architecture signalent qu'aux franges de l'Ile-de-France ou près du littoral méditerranéen, l'avis simple des architectes des bâtiments de France (ABF), pour les travaux à réaliser, ou leur accord exprès, pour les démolitions, n'empêchent pas les atteintes au patrimoine. » Dans les faits, la coexistence d'aires protégées permet de freiner des projets risqués pour l'équilibre des milieux naturels comme en témoigne l'affaire de l'enduro du Touquet dont l'autorisation par arrêté préfectoral a été annulée en 2005 en ce que les mesures qu'il prévoyait ne suffisaient à assurer la protection des dunes dont une partie constitue un site classé, tandis que l'autre a été proposé comme site Natura 2000³⁶.

Il existe cependant des superpositions inutiles, tantôt rendues impossibles par le législateur comme par exemple le classement d'une réserve naturelle dans le cœur d'un parc ou le classement d'une partie d'un parc national en parc naturel régional, tantôt censurées par le juge administratif pour erreur manifeste d'appréciation. De manière générale, le juge tend néanmoins à confirmer la pertinence des superpositions de statuts protecteurs, en témoigne la confirmation de la possibilité de désigner un site Natura 2000 dans le cœur d'un parc national³⁷ ou de classer un site lorsque les parcelles sont déjà protégées au titres d'autres législations « dès lors que celles-ci n'ont ni le même objet ni le même effet que la législation

³⁵ Les espaces protégés français, une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité, UICN, *op. cit.*

³⁶ CAA Douai, 18 janv. 2005, n°03DA00361, *Enduro du Touquet*.

³⁷ CAA Marseille, 7 févr. 2012, n°09MA03152, *Groupement forestier du bois d'Altefage*.

sur la protection des monuments naturels et des sites dont elles sont distinctes »³⁸. Chaque procédure de classement mène enfin à une prise en compte des statuts préexistants et à une évaluation de l'intérêt d'y superposer un nouveau. A titre d'exemple, lors du classement de la RNR des Seiglats, la région Île-de-France a dû veiller à ne pas contredire, au travers de la réglementation contenue dans la délibération de classement, l'APPB existant sur le site.

Ainsi, la maxime d'Henri David Thoreau ne semble pas propice à la variété des statuts protecteurs, la complexité du droit étant un gage d'adaptation à celle de la biodiversité. L'exposé des motifs du projet de loi biodiversité conforte d'ailleurs cette position, soulignant que "malgré leur diversité, les différents outils de protection de ces espaces naturels sont jugés pertinents et complémentaires"³⁹. Souligner l'intérêt de disposer d'une profusion d'outils juridiques pour protéger le patrimoine dans sa diversité et dans son caractère indéniablement dynamique paraît être une étape nécessaire à l'étude de tout projet de simplification du droit, dans la mesure où cela permet d'en identifier précisément l'objectif et de l'enrichir d'un caractère indispensable: la nuance. Cette remarque n'occulte pas l'un des enjeux de la compilation des statuts protecteurs que constitue le défaut de lisibilité qui en émerge.

§ 2 : Une simplification participant à une démocratisation de la conservation des milieux naturels

La subtilité de la législation des espaces protégés, ainsi justifiée, n'en a pas moins des répercussions sur l'appropriation des statuts protecteurs, de leur histoire et de leurs mécanismes par l'ensemble des acteurs souhaitant s'investir dans la préservation de la diversité biologique. Si l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » doit être considéré comme une fiction nécessaire et non comme une réalité, il semble encore plus éloigné de cette dernière en matière de protection de la biodiversité. Cette méconnaissance avérée peut nuire à la protection des milieux naturels en ce qu'elle ne reflète pas la simplicité de l'initiative

³⁸ CE, 29 sept. 2003, n°237909, *Bernière*.

³⁹ Exposé des motifs du Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (DEVL1400720L).

citoyenne en faveur de l'environnement. Ceci paraît dénoter l'ancrage nécessaire de ces aires protégées à leur territoire.

La conservation de la faune et de la flore sur un espace délimité est pourtant historiquement issue d'initiatives privées foisonnant en dehors de tout cadre réglementaire, puisque l'on recensait en France en 1983 plus de 2 500 réserves créées par des associations sans faire appel à des mécanismes authentifiés de protection⁴⁰. Les réserves naturelles volontaires constituent également un instrument d'origine citoyenne, bien qu'elles aient été pour la plupart converties en réserves naturelles régionales et que le statut ait été supprimé de la législation par la loi du 27 février 2002. Cet instrument permettait à des personnes physiques ou des associations propriétaires d'un espace naturel de faire la demande d'un agrément auprès du préfet, afin notamment d'y obtenir l'interdiction de certaines pratiques telles que la chasse. Les réserves naturelles régionales peuvent par ailleurs être classées à l'initiative de propriétaires⁴¹. On peut observer qu'un mouvement de décentralisation de la protection des aires protégées est venu confirmer, en apparence, cette dynamique citoyenne de protection du patrimoine naturel, en particulier dans le domaine des réserves naturelles avec la loi dite « DémoProx »⁴², bien que celle-ci ait été vivement contestée⁴³. La simple possibilité de demander le classement d'une réserve naturelle régionale sur sa propriété ne constitue pas, en effet, un pouvoir d'initiative comparable à la constitution par un propriétaire d'un dossier complet justifiant l'intérêt de la création d'une réserve naturelle volontaire et la mise en place, en cas d'agrément par le préfet, d'une politique de conservation appuyée.

D'autre part, le législateur français a pris le parti d'une ouverture des espaces protégés au public en choisissant peu à peu une approche intégrative de la conservation des milieux naturels, et ce, précisément pour y associer les citoyens ainsi que leur conférer une meilleure compréhension de leur patrimoine naturel. L'apport majeur de la thèse produite par Clara Therville en mars 2013 est d'ailleurs d'avoir démontré que contrairement à une idée répandue, la pérennisation d'activités humaines sur un territoire pouvait s'avérer plus protectrice de la diversité biologique que sa « mise sous cloche ». En effet, au sein d'une approche intégrative ou participative de la conservation du patrimoine naturel, une activité humaine telle que le pastoralisme permet d'ancrer la préservation de l'environnement dans

⁴⁰ Prieur M., « Précis de droit de l'environnement », Dalloz, 6^e édition, 2011, p. 388.

⁴¹ Art. L. 332-2-II C. env.

⁴² Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

⁴³ Cans C., « La fausse décentralisation des réserves naturelles », Dr. envir., mai 2002, n°98, p. 113.

une démarche de long terme, là où les politiques ségrégatives appliquées à un espace donné peuvent être brusquement remises en causes ou abandonnées. Un projet d'aménagement menaçant un milieu naturel aura, par exemple, plus de chance d'avoir lieu sur une aire isolée protégée depuis un siècle, mais déclassée suite à une nouvelle orientation de la politique environnementale par l'Administration compétente, que sur une aire sur laquelle préexiste des activités agricoles ou d'élevage et sur laquelle vivent des personnes sensibilisées à leur patrimoine naturel. La mobilisation des populations environnantes et l'existence d'activités humaines adaptées aux exigences de préservation du milieu naturel sont des éléments déterminants pour asseoir une politique de conservation dans le temps. L'« affaire de la Vanoise » en est une illustration particulièrement frappante, au regard de l'intensité de l'opposition qu'à rencontré le projet d'implantation de stations de ski par un promoteur⁴⁴.

Or la profusion des statuts protecteurs peut nuire à son écho auprès du grand public, qui n'en connaît que ceux détenant une dimension pédagogique, voire touristique comme les Parcs nationaux et régionaux, les réserves naturelles et les sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO. Si ce manque de lisibilité est pourtant commun à une majorité de domaines juridiques concernant directement les administrés, comme le droit fiscal par exemple, il doit être reconnu que la superposition des statuts protecteurs tend à accroître un sentiment d'incompréhension. En effet, les visiteurs d'une aire protégée, comme les riverains ou les militants d'associations de préservation de l'environnement sont confrontés dans ces situations à un espace naturel d'une apparente simplicité, pourtant virtuellement scindé en de multiples parcelles sur lesquelles les réglementations peuvent sensiblement différer. Les délimitations de chaque aire protégée n'étant généralement pas aussi évidentes que les séparations marquées entre plusieurs propriétés, les acteurs d'un territoire doivent assimiler des réglementations au demeurant peu consultées, et adopter un comportement approprié sur chacune des parcelles de l'aire protégée. Cette variabilité de la réglementation, si elle est pleinement justifiée sur le plan scientifique et juridique, mérite d'être éclaircie, de manière à améliorer l'effectivité de cette réglementation et à favoriser la mobilisation des citoyens. Car ceux-ci devraient pouvoir se reconnaître dans la réglementation d'une aire protégée, et avoir la mémoire du processus de protection qui a été déployé sur un territoire qui leur est familier.

⁴⁴ Charvolin F, « L'affaire de la Vanoise et son analyste, le document, le bouquetin et le parc national », Vingtième siècle. Revue d'histoire, n° 113, janvier-mars 2012, p. 82-93.

Ceci est généralement acquis pour la création d'une réserve naturelle ou d'un parc national, au moyen d'une procédure de consultation et d'enquête publique, mais l'est généralement beaucoup moins pour la création d'aires protégées par le biais d'instruments conventionnels, par une maîtrise foncière ou par des arrêtés préfectoraux. L'enjeu est augmenté par le fait que ces acteurs sont les principaux concernés par la réglementation des espaces protégés et qu'ils en sont les destinataires.

Dans un tel contexte, il y existe deux volets de la démocratie environnementale sur lesquels un effort doit être entrepris pour améliorer la lisibilité de la gestion des espaces protégés.

D'une part, la réalisation d'un document de synthèse des mesures de protection et de gestion s'appliquant aux espaces naturels qui se superposent, prévue par le projet de loi biodiversité, peut améliorer la lisibilité de la réglementation du territoire concerné. L'une des vertus de ce document de synthèse est précisément que l'administré n'aura sur les espaces concernés par l'expérimentation plus à se référer au document de gestion propre à chaque espace protégé pour espérer avoir une vision d'ensemble de la réglementation applicable sur le territoire. Il lui suffira de se référer au seul document de synthèse. Cette mesure de simplification améliore la prise de connaissance des réglementations en vigueur et permet également à la personne qui consulte ce document unique d'identifier sans recherche l'ensemble des statuts protecteurs existant sur un territoire donné. Une grande diversité de personnes est susceptible de se référer à ce document de synthèse afin de suivre la planification de la gestion des espaces, du pêcheur au membre d'une association, en passant par le randonneur ou l' élu local. Cette simplification est à même de promouvoir la participation du public et son attachement aux instruments de préservation de la diversité biologique.

D'autre part, l'expérimentation de fusion des comités consultatifs, contenue dans le projet de loi biodiversité est de nature à rendre plus transparente la politique de conservation mise en place sur les territoires concernés, ce qui peut améliorer considérablement la démocratie environnementale au sein de la gestion de ces espaces naturels. En effet, l'évaluation environnementale des mesures de conservation pourrait être enrichie en étant soumise à un débat démocratique. Selon Grégoire Loïs, directeur de Vigie Nature au Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHM), « le monde des naturalistes est un monde technocrate figé dans l'entre soi. On y fait comme si chaque action était la seule voie à suivre alors qu'il s'agit pour

la plupart d'une expérimentation qui ne dit pas son nom. »⁴⁵ Là où l'abondance de comités consultatifs sur les territoires soumis à une superposition d'aires protégées tend à promouvoir un désintérêt du public, qui ne peut suivre l'ensemble de ces procédures, la simplification du droit envisagée aurait le mérite de rendre plus apparente l'évaluation des démarches choisies par les conservateurs. Les associations de naturalistes amateurs pourraient également valider ou contester ces démarches de manière plus aisée, ce qui alimenterait un débat scientifique et une certaine émulation. Il existe en effet des divergences d'opinions importantes entre les naturalistes, ainsi qu'entre les conservateurs, sur les approches de conservation à adopter. On ne peut en effet parler d'une « science de la conservation » mais de « sciences de la conservation » et, comme le constatait le professeur Robert Barbault, qui prônait une approche plus œcuménique, « le jour où l'intégration recherchée sera effective, il sera temps de retirer le s »⁴⁶. L'exemple de l'appréhension des espèces endémiques ou des espèces dites « nuisibles » en est un exemple probant. Un certain nombre de naturalistes ne peuvent concevoir la suppression de certaines espèces par des gestionnaires d'espaces naturels, chargés par définition de préserver la diversité biologique. Il doit donc pour ce type de tâche, que les gestionnaires redoutent généralement, exister un débat scientifique permettant de peser le pour et le contre de chaque décision. Ce débat paraît d'autant plus pertinent que le juge administratif a eu l'occasion d'engager la responsabilité de gestionnaires de réserves naturelles et de parcs nationaux pour les dégâts causés par des animaux sauvages (principalement des sangliers et des lièvres) à des plantations situées à l'extérieur de ces espaces protégés du fait d'une « mauvaise gestion cynégétique »⁴⁷. Au-delà de l'imbrication des procédures de gestion des milieux naturels, la simplification pourrait ainsi démocratiser une conservation présentant un aspect technocratique, en la rendant plus visible pour le public. Favoriser ce type de débat sur les différentes politiques de conservation permettrait du moins de favoriser la compréhension par le public des efforts de conservation entrepris sur les aires protégées, ce qui améliorerait nécessairement leur intégration à leur territoire. Cette amélioration paraît nécessaire dans des espaces comme la Camargue où les conflits d'usages sont persistants et où la coexistence de nombreux gestionnaires d'aires protégées nuit à la cohésion du discours en faveur de la protection du patrimoine naturel, malgré une forte mobilisation de la société civile.

⁴⁵ Entretien avec Grégoire Lois, directeur de Vigie Nature au Muséum National d'Histoire Naturelle, réalisé le 4 août 2015.

⁴⁶ Barbault R., « La conservation et la gestion de la biodiversité, un défi pour l'écologie », *Espaces naturels*, juillet 2003, p. 41.

⁴⁷ CAA Marseille, 13 septembre 2004, n°99MA01772 ; C E, 26 novembre 2008, n°274061.

La démocratisation des politiques de conservation permet en outre d'améliorer la transparence des politiques de conservation menées au travers de certains statuts protecteurs pauvres en matière de démocratie environnementale en ce que leur procédure d'institution ne prévoit pas de consultation et de participation du public. Il s'agit en particulier des APPB.

Mais cette simplification de la gestion des espaces protégés, si elle s'inscrit dans un perfectionnement de la démocratie environnementale, ne saurait être efficace si elle n'est complétée par le déploiement d'un effort conséquent de pédagogie, afin de favoriser l'appropriation par le public de la variété des statuts protecteurs. Les différents documents mis à disposition du public par l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), l'UICN ou RNF pour exposer la majorité des statuts protecteurs et distinguer leur intérêt et enjeux respectifs participent à ce travail de pédagogie, permettant un meilleur ancrage des aires protégées dans leur paysage socio-culturel. L'effort pédagogique à entreprendre doit viser tant les citoyens que les élus locaux, également victimes de certaines incompréhensions. Les agences régionales pour la biodiversité, qui tendent à se développer sur l'ensemble de ce territoire, pourront en particulier entreprendre ce travail de vulgarisation de la boîte à outils réglementaire dont disposent les élus pour tenter d'interrompre l'érosion de la biodiversité en s'insérant dans une continuité écologique. Cette pédagogie porte particulièrement ses fruits auprès d'un public de petites collectivités territoriales ne disposant pas d'un service dédié aux questions environnementales, spécialement auprès des communes. Cette coopération peut notamment s'établir sur le modèle des formations sur la prise en compte d'un SRCE dans les documents d'urbanisme entreprises par l'agence régionale pour la nature et la biodiversité dans le cadre de la mise en place du SRCE francilien. Par le biais de conférences, de tables rondes et de manuels⁴⁸ financés principalement par la région et destinées tant aux bureaux d'études et aux associations de défense de l'environnement qu'aux collectivités locales, cette entreprise d'explication permet à ce public de s'approprier un instrument nouveau et complexe. Cette approche paraît de nature à contenir la mise en place de superpositions inutiles, motivées par une certaine incompréhension de l'utilité propre à chaque statut protecteur, et à associer les citoyens à la conservation des milieux naturels, qui est un élément nécessaire au dynamisme des politiques de conservation. Elle apporte également une réponse à l'une des remarques contenues par le compte-rendu des EGMDE : « il est également déploré que l'article 8 de la Charte de l'environnement, relatif à l'éducation environnementale et à la

⁴⁸ Chalot R., « Prendre en compte le SRCE francilien dans les documents d'urbanisme – Recommandations et recueil d'expériences », Natureparif, mai 2015.

formation des professionnels, connaisse une très faible traduction dans le champ des politiques publiques. »⁴⁹

Malgré la marge de manœuvre que permet la boîte à outil réglementaire et contractuelle des aires protégées, et malgré l'utilité de superposer ces outils, la simplification de la gestion de ces aires doit permettre un regain de démocratie environnementale salvateur en augmentant sa transparence. La mise en place d'un comité consultatif commun à l'ensemble des espaces protégés superposés participe à ce regain, tout en résolvant certains problèmes de croisement des procédures administratives.

Section II : La fusion des instances consultatives : une atténuation légitime des effets du principe d'indépendance des législations

La complexité de l'imbrication des procédures constitue également un frein pour les gestionnaires (§1), ce en quoi il serait bienvenu d'organiser une fusion des instances consultatives. Cette disposition se place dans un contexte de généralisation de la mise en place de guichets uniques dans le droit de l'environnement et de décentralisation de la politique environnementale (§2).

§ 1 : Une coordination subie des procédures : l'exemple des travaux entrepris par les gestionnaires

Le citoyen n'est pas le seul bénéficiaire du projet de simplification de la gestion des espaces naturels envisagée par le législateur. Ce dernier a entendu, en effet, rendre plus fluide cette gestion pour les cas où les aires protégées se superposent. L'articulation des procédures en cas de superposition n'est pas toujours aisée à appréhender par le gestionnaire, qui doit parfois naviguer entre plusieurs instances d'autorisation ainsi que plusieurs instances consultatives. Ces situations parfois complexes ne sont pas dues à proprement parler aux superpositions, puisqu'une seule autorité pourrait être compétente sur le territoire concerné, mais au principe

⁴⁹ Assemblée nationale, Compte rendu de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, séance du 2 octobre 2013, p. 3.

d'indépendance des législations, qui est une spécificité française. Ce principe, issu de la jurisprudence prétorienne du juge administratif⁵⁰, énonce que la légalité des autorisations délivrées au titre d'une législation ne peut pas être contestée sur le fondement d'une autre législation. L'objectif poursuivi est d'empêcher l'« instrumentalisation » par l'autorité administrative concernée d'une législation au profit d'une autre et de ne pas mélanger les fondements de l'une dans l'appréciation d'une autre. L'effet négatif de ce principe général est qu'une autorisation peut être délivrée au profit d'un projet quand bien même il viole de manière manifeste une autre législation.

Certaines aberrations ont pu émerger du principe, comme la négation des normes environnementales non matérialisées dans les plans locaux d'urbanisme (PLU)⁵¹. En effet, L'APPB n'étant pas annexé au PLU, le principe d'indépendance des législations conduit à ce qu'un permis de construire n'a pas à respecter cet APPB⁵². A ceci près que le PLU doit désormais être compatible avec l'APPB. L'indépendance des législations signifie pour le cas des aires protégées que les autorisations, validations, déclarations nécessaires dans le cadre de la gestion de chaque statut protecteur doivent être soumises aux autorités respectives compétentes et que ces autorités administratives ne pourront se fonder sur une autre législation pour décider d'un refus ou d'une validation.

Or la variété des statuts protecteurs présentée plus avant est complétée par une variété de profils au sein des différentes instances consultatives, des autorités de classement ou des autorités validant les documents de gestion des aires protégées. Le principe d'indépendance des législations, qui entretient des liens étroits avec le droit de l'environnement industriel⁵³, est particulièrement illustré par la superposition des statuts protecteurs dans la mesure où il en ressort une impression de complexité, ce qui a fortement contribué au projet de simplification ici étudié. De manière comparable au cas des industriels, contraints d'effectuer des demandes d'autorisations auprès de différentes instances pour exploiter leurs installations, les gestionnaires d'espaces protégés doivent respecter différentes réglementations lorsque plusieurs statuts sont superposés. La comparaison peut sembler étonnante, dans la mesure où les gestionnaires d'espaces protégés ont tous vocation à préserver la diversité biologique,

⁵⁰ CE, 1er juillet 1959, n°38893, *Sieur Piard*.

⁵¹ Jacquot H., « Difficultés liées au principe d'indépendance des législations de l'urbanisme et de la protection de la nature en ce qui concerne la conservation des biotopes », AJDA, 1993, p. 318.

⁵² TA Strasbourg, 21 décembre 1992, *AFRPN*.

⁵³ Beuneiche L., « Le principe d'indépendance des législations et la législation des installations classées pour la protection de l'environnement », Thèse Montpellier, 2005.

même si leurs objectifs pour ce faire peuvent varier sensiblement en nature et en intensité. Les statuts protecteurs ayant été ajoutés à l'arsenal juridique par des dispositions législatives différentes, et ayant tous été pensés pour s'appliquer de manière autonome et autosuffisante, il n'est pas étonnant que leur application simultanée mène à certaines difficultés. L'article 67 du projet de loi biodiversité remarque en ce sens que « ces mêmes débats [les débats ayant eu lieu lors des EGMDE – NDLR] font toutefois ressortir un manque de lisibilité, et tout particulièrement un défaut de mutualisation et de synergie dans la gestion de ces espaces, en cas de superposition de divers espaces naturels protégés sur un même territoire. »⁵⁴

En pratique, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ainsi que les régions éprouvent certaines difficultés à articuler les procédures d'instruction entre elles, ce que la simplification contenue dans le projet de loi biodiversité est censée résoudre. Ces difficultés s'illustrent notablement dans le domaine des travaux effectués par les gestionnaires sur le périmètre de leur espace protégé, notamment des travaux d'aménagement dans le but d'accueillir du public ou des coupes d'arbres.

Deux exemples de superpositions mettent en relief une articulation des procédures de validation des travaux peu appréciée des gestionnaires.

Il s'agit en premier lieu de la coexistence sur le même périmètre d'une réserve naturelle et d'un site Natura 2000. Dans ce cas, l'ensemble des travaux menés par l'un ou l'autre des gestionnaires est naturellement tenu de respecter la réglementation de chaque statut protecteur ainsi que les documents d'urbanisme. Si les gestionnaires s'accordent tous sur ce point, les modalités concrètes de ce respect aboutissent à quelques redondances. L'article R. 414-19 C. env. dispose dans cette situation que les travaux, constructions ou installations modifiant l'état ou l'aspect de la réserve (soumis aux autorisations au titre de l'article L. 332-9 C. env.) doivent faire l'objet d'une évaluation de leur incidence sur les objectifs de conservation propres aux sites Natura 2000. Dans la réserve naturelle du Grand-Voyeux par exemple, qui accueille également un site Natura 2000, le gestionnaire de la réserve a été contraint en 2013, pour effectuer des travaux d'aménagement validés par le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), de demander parallèlement une autre validation du même projet au titre de la législation des sites Natura 2000. A l'avis du CSRPN a donc dû être cumulé une évaluation d'incidence. Or cette évaluation d'incidence induit la constitution d'un autre

⁵⁴ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.* p. 52.

dossier à dominante technique nécessitant une certaine expertise. Le gestionnaire de la réserve a dû pour ce faire à recourir à un bureau d'études pour rédiger un dossier de validation fondé sur la législation des sites Natura 2000. Si l'évaluation par plusieurs instances consultatives du même projet peut mener à un surcoût financier pour les finances publiques, la constitution de plusieurs dossiers peut donc également représenter un coût financier peu adapté au budget limité des réserves naturelles. En conséquence les gestionnaires de réserves naturelles peuvent parfois douter de la pertinence de ce surplus d'évaluation d'incidence dans la mesure où ils sont chargés de la gestion d'un des outils de nature réglementaire induisant les politiques de conservation les plus scrupuleuses (avec le cœur des parcs nationaux et les réserves intégrales). Les travaux intervenant dans une réserve figurent d'ailleurs au sein d'une liste énumérant des documents de planification, programmes ou projets généralement hautement néfastes pour l'environnement comme l'exploitation de carrières. L'inclusion des travaux de gestion exécutés par le gestionnaire de réserve naturelle par le législateur français est cependant motivée par la vision très extensive de la notion de projet développée par le juge communautaire. Celui-ci défend en effet de manière attentive les autorités nationales, sur le fondement du principe de précaution, d'approuver un projet dès lors qu'un doute subsiste quant à ses effets sur le site⁵⁵. La réalisation d'une étude d'incidence pour les travaux entrepris par le gestionnaire est cependant d'autant moins bien acceptée par ce dernier qu'elle intervient généralement à l'issue de la procédure longue et exigeante de production du plan de gestion, qui évalue lui-même l'impact sur le milieu des travaux envisagés. Il pourrait donc s'agir dans une optique de simplification de ne produire qu'un seul dossier de demande d'autorisation, comprenant des considérations relatives aux objectifs du site Natura 2000. Cette production d'un document unique de demande d'autorisation pour des travaux doit se distinguer de la réalisation d'un plan de gestion unique et ne doit laisser d'opportunité à aucune vulgarisation des objectifs propres à un site Natura 2000.

En second lieu, les gestionnaires d'espaces naturels superposés avec un site classé ou un site inscrit ne peuvent réaliser de travaux susceptibles de modifier l'état des lieux sans en demander une autorisation spéciale explicite du préfet après avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) en vertu de l'article L. 341-10 C. env. L'ABF se prononce en particulier sur l'insertion du projet dans le paysage. Cette autorisation est indépendante, non seulement du

⁵⁵ Février J-M., « Le juge communautaire et la notion de projet sur un site Natura 2000 », AJDA, 2005, p. 101.

permis de construire⁵⁶, mais également de l'autorisation conférée au titre de la législation relative à une réserve naturelle (par le conseil régional). Certains gestionnaires de réserves naturelles concernées par une superposition avec un site classé ou inscrit s'interrogent donc sur leur obligation de saisir l'ABF lorsqu'ils abattent des arbres en accord avec les opérations prévues au plan de gestion. Car le plan de gestion d'une réserve ne peut être validé par l'ABF, ce qui pose un problème de sécurité juridique lorsque les gestionnaires n'effectuent pas les demandes d'autorisations propres aux autres législations. Le gestionnaire passant outre une autorisation du préfet au titre de la législation sur les sites classés pour effectuer une opération de génie écologique tel que le défrichement d'un espace boisé s'expose d'ailleurs à une condamnation pénale non négligeable⁵⁷. Une meilleure coordination de ces procédures peut donc, dans ce contexte intervenir pour permettre une gestion intégrée plus aisée sans aboutir à une protection plus faible du milieu.

D'autant que pour des projets étrangers à toute considération environnementale, le législateur a déjà prévu des tempéraments au principe d'indépendance des législations, puisque désormais, l'article R. 425-4 du Code de l'urbanisme prévoit que « lorsque le projet est situé sur un territoire (...) classé en réserve naturelle, le permis de construire, (...) tient lieu de l'autorisation spéciale prévue par les articles L. 332-6 et L. 332-9 du code de l'environnement dès lors que la décision a fait l'objet de l'accord exprès (...) du préfet ». Cette passerelle, instituée par le législateur, permet au pétitionnaire de n'effectuer qu'une seule demande d'autorisation au maire, autorité de police de l'urbanisme, à laquelle il joint les pièces relevant d'une demande de modification de l'état ou de l'aspect d'une réserve naturelle. Le maire sera par la suite tenu de recueillir l'accord exprès du conseil régional ou le cas échéant de l'Assemblée de Corse. Ce type de passerelle peut également intervenir dans l'ordre inverse, puisque l'article R. 425-23 du code de l'urbanisme (C. urb.) dispose que lorsque le projet porte sur une construction édifiée sur un immeuble classé monument historique, l'autorisation prévue au premier alinéa de l'article L. 621-9 du code du patrimoine dispense de la déclaration préalable ou du permis de construire, dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis de construire.

Dans le cas où le pétitionnaire est un gestionnaire de réserve, la combinaison des procédures inhérentes aux réserves naturelles avec celles des sites classés, des sites Natura 2000,

⁵⁶ CAA Bordeaux, 28 oct. 2008, n°07BX00571, *M. André X.*

⁵⁷ C.Cass, Crim., 27 janvier 2004, n°03-81898.

d'urbanisme ou du droit forestier pour la réalisation d'un projet de travaux peut également impacter la conservation du milieu de la réserve dans la mesure où il n'a pas toujours l'occasion d'anticiper suffisamment la durée de la phase d'évaluation. Or il doit veiller à réaliser ces travaux à des périodes précises de l'année pendant lesquelles il perturbera le moins les espèces présentes sur le site, de manière par exemple à éviter les périodes de reproduction. La marge de manœuvre du gestionnaire en est réduite et une mauvaise anticipation des délais peut l'empêcher de réaliser les travaux dans la période projetée.

Un défaut de synergie apparaît ici avec une certaine évidence. Ce défaut peut tendre à alourdir le coût de la gestion des espaces naturels et à le rendre moins fluide. Il est important de noter à ce propos qu'un grand nombre de scientifiques font partie de plusieurs comités consultatifs et sont donc amenés à délibérer sur le même projet à plusieurs occasions, ce qui ne témoigne pas en faveur de la variété des instances consultatives⁵⁸. Ces imbrications épineuses de procédure ont d'ailleurs poussé certains acteurs à tenter de les aménager de manière innovante. La DREAL du Languedoc-Roussillon a par exemple établi, avec l'accord des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) de la région, une procédure *ad hoc* pour les évaluations d'incidences Natura 2000 liées à des demandes d'autorisation de modifier l'aspect des réserves naturelles régionales⁵⁹. Le gestionnaire d'une RNR n'a besoin dans ce cas que d'effectuer une seule demande et de la transmettre à la DREAL, qui se charge ensuite de consulter les services de l'Etat et de transmettre un avis de synthèse qui sera intégré à l'instruction effectuée par la DREAL. Le gestionnaire n'a alors qu'un seul intermédiaire et ne se voit pas contraint d'effectuer plusieurs demandes pour la même opération. Cette proposition semble avoir été accueillie favorablement par la région et les gestionnaires. Elle prolonge par ailleurs l'article 20 de la loi du 12 avril 2000⁶⁰ qui dispose que lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé, instaurant ainsi une coopération entre les différentes autorités administratives au profit du pétitionnaire.

Dans le même état d'esprit, la mise en place d'un comité consultatif commun en cas de superpositions paraît être un élément de réponse satisfaisant à l'articulation complexe des

⁵⁸ Entretien avec Roger Estève, président de la commission aires protégées du CNPN, réalisé le 28 août 2015.

⁵⁹ Voir l'annexe n°3, Lettre de la DREAL Languedoc-Roussillon au conseil régional, 25 mai 2010.

⁶⁰ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

procédures, dispensant un même projet de gestion s'inscrivant dans un but de conservation d'être évalué plusieurs fois par des instances différentes. L'expérimentation permettra de systématiser les passerelles existantes, pour l'heure éclatées dans différents codes, et de les rendre plus évidentes. Cette disposition ne porte d'ailleurs pas atteinte de manière frontale au principe d'indépendance des législations puisque les autorités de police ayant la compétence d'octroyer les autorisations demeurent les mêmes. La simplification s'attache donc ici, non pas à amoindrir le niveau de protection en dispensant une autorité de la prise en compte d'une autre législation, mais à permettre une évaluation unique d'un projet sur sa validité au regard de plusieurs législations.

§2 : La mise en place d'un guichet unique : une simplification au profit de la décentralisation de la gouvernance de la biodiversité ?

De manière à résoudre, dans une certaine mesure, le problème souligné dans le paragraphe précédent, l'article 67 du projet de loi biodiversité propose d'expérimenter le remplacement des instances consultatives existantes par une instance consultative réunissant les différents intérêts en présence et une instance consultative scientifique et technique communes aux espaces protégés concernés par l'article. L'objectif est de fédérer les instances consultatives existantes en une seule, scindée en deux formations distinctes, l'une délibérant sur les enjeux scientifiques et techniques du projet et l'autre, « de type sociétal », pouvant être composée d'élus locaux concernés, de représentants d'usagers ou d'associations de protection de l'environnement. Cette simplification permet une meilleure transparence dans la procédure d'autorisation d'une opération relevant de la conservation du milieu d'une réserve naturelle, ce qui est de nature à favoriser l'appropriation des instruments de protection des milieux par les acteurs locaux. Cette mesure tend à contribuer à trois évolutions en cours qu'il convient de souligner.

Tout d'abord, la fusion des instances consultatives s'insère dans un mouvement de simplification du droit, voyant se développer la consécration de « guichets uniques ». Ceux-ci présentent l'intérêt appréciable de favoriser l'accès des administrés et des maîtres d'ouvrage aux autorisations qui leur sont nécessaires en augmentant la lisibilité de la procédure. L'indépendance des législations est ainsi neutralisée dans son caractère complexe par

l'existence d'un guichet unique, ce dernier se chargeant de diffuser la demande aux différentes autorités compétentes. De telles expériences ont notamment été menées en matière d'ICPE, d'urbanisme, d'agriculture et de droit de l'eau afin de simplifier l'évaluation environnementale d'un projet sollicitant plusieurs législations.

Pour un même projet d'installations, d'ouvrages, de travaux et d'activités soumis au régime d'autorisation de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques par exemple, l'ordonnance du 12 juin 2014⁶¹ a autorisé le préfet de département à délivrer aux porteurs de projets intéressés une décision unique, dans le cadre d'une procédure unique d'instruction, et regroupant l'ensemble des décisions de l'État relevant de la loi sur l'eau, de la législation sur les réserves naturelles nationales et sur les sites classés, des dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés et du code forestier (autorisations de défrichement).

Des expérimentations d'autorisation unique énergétique ont également été menées en matière d'installations d'exploitation d'énergies renouvelables. La loi du 2 janvier 2014⁶² autorise en effet le gouvernement à prendre, par ordonnance, toute mesure législative visant à autoriser le représentant de l'Etat dans le département, à titre expérimental, à délivrer aux porteurs de projets relatifs à des ICPE une « décision unique » sur leur demande d'autorisation. Il existe donc une volonté politique forte de simplifier la réalisation de projets au moyen d'un aménagement du principe d'indépendance des législations. Mais il est nécessaire de préciser que le projet de simplification de la gestion des espaces naturels protégés n'apporte une telle modification qu'à l'étape de l'évaluation environnementale du projet, les autorités compétentes demeurant libres de refuser ou de valider les projets de travaux. Les avis émis par les instances consultatives n'étant étoffés par une compétence liée des autorités administratives. Ce tempérament au principe d'indépendance des législations ne doit pas aboutir à terme à des transferts de compétences entre les différentes autorités compétentes, auquel cas le niveau de protection des aires protégées pourrait être amoindri.

⁶¹ Ordonnance n°2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du Code de l'environnement (JO 15 juin 2014).

⁶² Loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

Par ailleurs, la scission du « comité consultatif commun⁶³ » en 2 instances, l'une scientifique et l'autre sociétale n'est pas propre à l'expérimentation de simplification de la gestion des espaces protégés, elle s'insère dans un projet plus global d'amélioration de l'étude environnementale, émanant de plusieurs dispositions du projet de loi biodiversité. Ce dernier se fixe en effet comme objectif de « réformer la gouvernance de la biodiversité ». La mise en place d'une instance sociétale est censée permettre au débat de se dérouler dans des conditions conformes aux règles relatives à la participation du public aux décisions ayant un impact environnemental, notamment définies par la convention d'Aarhus, l'article 7 de la Charte de l'environnement ainsi que par la loi du 27 décembre 2012⁶⁴. La rapporteure du projet de loi biodiversité entend opérer cette scission sur le modèle du Haut conseil pour les biotechnologies qui est organisé en deux comités indépendants, le comité scientifique et le comité économique, éthique et social⁶⁵. A l'échelle nationale, le projet de loi prévoit d'instituer en tant qu'instance sociétale un comité national de la biodiversité (CNB) fusionnant des instances existantes telles que le comité de pilotage stratégique de création d'aires protégées, comité national de suivi Natura 2000, comité national de l'observatoire de la biodiversité, comité national trame verte et bleue, comité de révision de la SNB, groupe national Zones humides, conseil national de la chasse et de la faune sauvage. Le CNPN deviendrait une instance d'expertise exclusivement scientifique et technique. A l'échelle régionale le projet de loi mettrait en place un comité régional de la biodiversité (CRB), auquel pourrait venir se greffer les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN). Sans nécessairement contester ce mode d'organisation dual, il importe qu'une isolation des deux instances consultatives ne soit pas opérée en pratique. Les discussions et débats qui auront lieu au sein de ces instances, même si elles ont pour vocation l'évaluation environnementale, pourraient gagner à avoir lieu en concertation. L'expérience du parc national de la Vanoise démontre que les préoccupations écologiques et les préoccupations sociales, en plus d'être interdépendantes, se doivent d'être résolues conjointement⁶⁶. Cette concertation permet notamment de dégager des enjeux communs entre les différents acteurs

⁶³ Ce comité ne doit pas être confondu avec le « comité consultatif » propre à chaque réserve naturelle.

⁶⁴ Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public.

⁶⁵ Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847), *op. cit.*, p. 82.

⁶⁶ Mauz I., « Pour une gestion concertée de la faune sauvage. L'exemple de la Vanoise, » Actes du Colloque « Gestion concertée dans les Espaces Naturels Protégés de Montagne », 2003, Montagnes Méditerranéennes, n° 18, p. 31-37.

comme la lutte contre les pressions anthropiques, le maintien de la qualité de l'eau ou le réchauffement climatique. Une éventuelle isolation du discours scientifique vis-à-vis des enjeux socio-économiques paraît peu à même de permettre une solution des conflits d'usage. Au sein du parc national de la Vanoise, l'action menée par les conservateurs a pu être améliorée au moment même où des universitaires locaux et des militants associatifs ont investi le comité scientifique de la Vanoise, au travers de la réalisation d'inventaires scientifiques directement au service de la protection de la nature et de l'éducation du public à l'environnement⁶⁷. La loi du 14 avril 2006⁶⁸ a pourtant instauré une dichotomie entre l'évaluation scientifique et l'évaluation socio-économique en mettant en place dans les parcs naturels un conseil scientifique chargé de l'expertise des milieux, et un conseil économique, social et culturel chargé de l'expertise sur les territoires et les sociétés. Sans être substantiellement erronée, cette approche semble peu refléter le modèle d'interface incarné par les parcs nationaux. Même s'il ne s'agit pas d'une instance consultative, l'expérience des comités consultatifs des réserves naturelles, composés notamment de scientifiques, d'élus, de représentants des usagers, de l'autorité de classement, du gestionnaire, démontre également l'intérêt d'associer des acteurs au profil varié de manière à intégrer dans les débats l'ensemble des enjeux en présence. Ils peuvent notamment réunir scientifiques, élus, représentants des usagers, représentants de l'autorité de classement, gestionnaires. Cette remarque s'impose avec une intensité dédoublée par le fait que les territoires sujets à d'importantes superpositions d'aires protégées sont généralement animés par de vifs conflits d'usages, dont la solution ne peut être envisagée qu'au travers d'une concertation de l'ensemble des acteurs locaux. La Camargue en est un exemple notable. Le gouvernement a cependant logiquement choisi d'inscrire l'expérimentation de simplification de la gestion des espaces protégés dans la réforme de la gouvernance de la biodiversité portée par le même projet de loi.

D'autre part, la mise en place d'instances consultatives communes est de nature à s'insérer dans un contexte de décentralisation de la gouvernance de la biodiversité. Il importe en effet de s'interroger sur l'identité de ces instances consultatives communes ainsi que sur celle de l'autorité qui les pilotera. En effet, le projet de loi biodiversité n'identifie aucune instance consultative existante pour absorber les autres. Il semblerait qu'il ne soit pas nécessaire de créer pour cela une nouvelle instance consultative *ad hoc*, qui n'aurait pas pour effet de

⁶⁷ Selmi A., « Administrer la nature », Editions Quae, 2006, p. 231.

⁶⁸ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

simplifier un ensemble de comités au demeurant pléthore. On peut citer, pour exposer cette abondance, au seul échelon régional, le conseil économique, social et environnemental des régions, le conseil maritime de façade, la commission régionale du patrimoine et des sites, la commission régionale de l'économie agricole et du monde rural, le comité technique de l'eau, la commission consultative du plan d'élimination des déchets industriels spéciaux, le comité de gestion des poissons migrateurs, la fédération régionale des chasseurs, les commissions régionales de l'agriculture raisonnée. Ce à quoi vient d'ailleurs s'ajouter une liste tout autant fournie à l'échelon départemental. L'on pourra donc aisément se satisfaire d'une instance existante, à laquelle il pourrait être transféré les compétences dont il est question.

Les CSRPN sont à même d'assumer le rôle des instances techniques et scientifiques prévues dans le projet de loi, dans la mesure où ils rendent des avis sur les projets relatifs à de nombreux espaces protégés, comme par exemple les projets de travaux en RNN ou les documents d'objectifs des sites Natura 2000 (DOCOB), les projets de charte de parcs nationaux ou régionaux, ou les plans de gestion de réserves naturelles. Ils devraient cependant être étoffés et accueillir certains services tels que l'ABF. Dans son avis du 16 janvier 2014 sur l'expérimentation relative à la simplification de la gestion des espaces naturels, la commission des aires protégées (CAP) du CNPN exprime sa préoccupation de voir le CSRPN maintenu dans son rôle consulaire dans la mesure où il peut jouer un « rôle d'arbitre dans les conflits locaux ». Malgré le fait que leurs membres soient nommés par arrêté du préfet de région⁶⁹, les CSRPN disposent en effet d'une forte insertion dans le paysage local, et maintiennent, au travers des différents avis qu'ils délivrent sur de multiples projets, une vision régionale et proche du terrain. Or, dans un contexte de fusion des régions, donc d'extension du territoire de chaque région, il paraît pertinent de veiller à ce que les instances consultatives qui seront mises en place ne soient pas « désancrées » à de ce même territoire, notamment par la distance géographique qui les sépare du projet initié. Le problème de cette dévolution est que « les CSRPN sont à l'heure actuelle surchargés »⁷⁰. Cette circonstance, due au nombre croissant des compétences qui leur sont conférées, est d'ailleurs accrue par la réforme territoriale en cours, qui voit le champ de compétence des CSRPN augmenter à mesure que la taille des régions est étendue. Fusionner les comités consultatifs pourra ainsi améliorer

⁶⁹ Article L. 411-5 C. env.

⁷⁰ Entretien avec Roger Estève, président de la commission aires protégées du CNPN, réalisé le 28 août 2015.

conjointement la lisibilité de l'évaluation environnementale et démêler le brouillamini procédural qui la caractérise aujourd'hui, mais il advient de noter que cette amélioration, pour ne pas diminuer la qualité de l'évaluation, doit s'accompagner d'une augmentation des moyens dont disposera l'instance mise en place.

Concernant l'autorité de tutelle de ces instances consultatives, le projet de simplification semble se placer dans un mouvement de décentralisation des politiques environnementales au profit des régions. Comme le constate Michel Prieur, « à l'opposé de ce qui se passe dans les pays voisins, on assiste à une régionalisation de l'environnement en douceur »⁷¹. Au cours des réunions de concertation sur l'expérimentation de gestion simplifiée des espaces naturels entre le MEDDE, RNF et la région Rhône-Alpes, et l'association des régions de France (ARF), cette dernière a affirmé la vocation des régions à être instituées comme les « copilotes (voire les seuls pilotes) » des expérimentations et que les comités consultatifs soient « sous coprésidence (ou présidence unique) » des régions⁷². Cette institution tendrait à conforter les régions dans leur rôle de « chef de file »⁷³ en matière d'environnement, et à clarifier quelque peu le partage abscons des compétences relatives à l'environnement entre le préfet, la région, le département et la commune. A titre d'exemple les régions co-pilotent la mise en place du SRCE. Le rôle de chef de file attribué aux régions, contraint par le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, correspond en ce sens plus à une action de coordination et de planification qu'à un transfert concret de compétences. L'éventuel transfert de compétences en matière d'espaces protégés que pourrait annoncer l'octroi de la présidence des instances consultatives communes aux régions devrait en revanche s'accompagner d'un transfert de ressources dédiées, les régions ne disposant pas pour les réserves naturelles par exemple de ressources telles que la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS). A noter d'ailleurs que le projet de loi pourra prévoir dans sa version finale la production d'un rapport sur l'opportunité d'un transfert de la compétence « espaces naturels sensibles » aux régions⁷⁴.

⁷¹ Prieur M., « Précis de droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 296.

⁷² ARF, Compte rendu de la réunion du 26 juin 2014 sur l'expérimentation de la simplification de la gestion des espaces naturels.

⁷³ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁷⁴ Article 7 ter A, inséré au projet de loi biodiversité en séance publique à l'Assemblée nationale.

Un hypothétique rasoir d'Ockham ne pourrait ainsi décapiter l'hydre des statuts protecteurs sans entailler de ce fait le niveau de protection des milieux naturels. C'est en revanche sur l'imbrication des procédures qu'il revient de porter les efforts de simplification. Mais cette simplification procédurale peut s'avérer tout autant malheureuse si elle n'est émaillée de certaines précautions.

Chapitre II : Une simplification à dénier d'uniformisation

A la lumière de l'historique du projet de simplification de la gestion des espaces protégés, deux des mesures envisagées portent en germe des effets potentiellement néfastes qu'il revient d'anticiper et auxquels il est possible de remédier. La diversité doit en effet conserver une place dans la conservation de la biodiversité, qu'il s'agisse de planification de la gestion (Section I) ou du profil des gestionnaires (Section II).

Section I : La délicate synthèse des documents de gestion

Les problèmes posés par la multiplicité des procédures seraient atténués par une refonte de documents de gestion dont la mixité paraît peu évidente (§1). Ce rapprochement peut être optimisé sans atténuer la qualité de la conservation par le recours à un principe de non régression qui tarde à être consacré en droit français (§2).

§1 : De l'insolubilité conceptuelle des différents documents de gestion

La première disposition de l'article 67 du projet de loi biodiversité, tel que proposé au Sénat en première lecture, prévoit dans le cadre de l'expérimentation « la réalisation d'un document rassemblant ou fusionnant les orientations, engagements et mesures de protection applicables à chacun de ces espaces et aux espaces naturels situés en tout ou partie à l'intérieur du périmètre de ceux-ci qui bénéficient d'une protection instituée en application des titres II, III et IV du livre III et des titres Ier et II du livre IV du code de l'environnement ainsi que de l'article L. 212-2 du code forestier »⁷⁵. A la lumière des indications avancées par la rapporteure de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le document de synthèse projeté pourrait comprendre trois parties : une présentation cohérente des orientations de protection des espaces naturels, les engagements pris par les différentes autorités publiques en matière de protection des espaces naturels (en particulier ceux de l'État

⁷⁵ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.*, article 67.

et des collectivités territoriales dans l'exercice de leur compétence d'urbanisme), les règles de protection des espaces naturels concernés⁷⁶.

Il convient de souligner l'importance de distinguer ce document de synthèse d'un document de gestion unique et de ne pas faire de ce dernier un objectif à long terme de l'expérimentation. Une fusion des documents de gestion de chaque statut protecteur pourrait en effet paraître apporter une réelle simplification de la gestion des aires protégées superposées, au regard de la multiplicité de documents prévalant actuellement. L'on peut imaginer le confort que représenterait la production d'un seul document de gestion commun pour l'hypothétique gestionnaire unique des statuts protecteurs superposés. Conférer une portée normative au document de synthèse pourrait tendre à cet objectif.

Pourtant, cette forme de simplification n'apporte pas les mêmes garanties d'efficacité que de clarté conceptuelle. La singularité de chaque statut protecteur ainsi que son bienfondé ont été exposés ci-devant. Cette singularité est prolongée par la poursuite d'objectifs de conservation distincts au sein des différents espaces protégés. Le problème majeur d'une synthèse des éléments des documents de gestion se situe donc principalement au niveau de la définition des enjeux, qui peuvent varier sensiblement d'un statut à un autre. L'exemple de la superposition entre une réserve naturelle et un site Natura 2000 sur un même territoire peut illustrer ces divergences. Malgré la pertinence de leur superposition, afin notamment d'améliorer la complémentarité des opérations de gestion, la gestion des sites Natura 2000 a des objectifs différents puisqu'ils sont essentiellement orientés vers les habitats et espèces d'intérêt communautaire, alors que les réserves naturelles visent la préservation du patrimoine naturel en présence dans son intégralité. Concernant la nature de ces statuts protecteurs, les sites Natura 2000 répondent à une approche contractuelle, donnant lieu à la passation de convention avec les acteurs économiques concernés, les DOCOB pouvant ainsi varier en fonction des enjeux locaux, avant d'être approuvés par le préfet. Comme l'indique le professeur Jean-Marc Février, « plutôt qu'une règle nationale uniforme, tantôt excessivement réductrice de l'activité économique ou sociale, tantôt insuffisamment protectrice du milieu naturel, la détermination locale des finalités de gestion du site permet une meilleure efficacité du réseau écologique. C'est cette voie que la France a retenue (art. L. 414-2 du code de l'environnement), en imposant l'établissement pour chaque site d'un document d'objectifs

⁷⁶ Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847), op. cit.

(Docob). »⁷⁷ La charte des parcs naturels régionaux, qui contient les objectifs de protection du patrimoine naturel, constitue un contrat ayant vocation à contribuer au développement durable du territoire et ne donne lieu à aucune servitude d'urbanisme. Les parcs naturels régionaux sont en cela des protections conventionnelles d'espaces naturels. Les réserves naturelles constituent en revanche un instrument de protection d'origine réglementaire, auxquels sont attachés certains objectifs et réglementations communs, malgré les spécificités réglementaires de chaque délibération de classement.

Une fusion des objectifs poursuivis par ces trois instruments de protection ne semble pouvoir se faire sans en altérer certains d'entre eux. Concernant la fusion des objectifs d'une réserve naturelle et d'un parc naturel régional par exemple, l'on voit mal comment les objectifs de développement durable, donc de développement d'activités économiques, peuvent se concilier avec l'interdiction de toute intervention artificielle susceptible de dégrader les sites (excepté des mesures de gestion et de réhabilitation écologique) attachée aux réserves naturelles. En outre, il revient de noter que la réalisation d'un plan de gestion donne lieu à une planification sur le long terme de la solution des enjeux écologiques, et que si celle-ci n'est en rien incompatible avec un Docob, ces deux documents de gestion ne concernent ni les mêmes activités ni la même échelle. Le plan de gestion peut en effet contenir des dispositions concrètes et localisées à un endroit particulier de la réserve. Il se distingue de la majorité des documents de gestion par le détail de sa planification, ce qui explique d'ailleurs son volume supérieur, un plan de gestion pouvant atteindre plus de 500 pages. Si les objectifs des différents documents de gestion sont pour la plupart complémentaires il n'apparaît donc pas pertinent, ainsi que peu pratique, de les fusionner dans un document de gestion unique. Même si la charge de rédaction d'un document de gestion unique relevait à terme d'un gestionnaire unique ou d'un coordinateur commun, les différentes planifications se révèlent « insolubles ». La « fusion des orientations »⁷⁸ paraît ainsi relative. C'est d'avantage d'un travail de compilation que d'une « synthèse » que paraît relever le rôle du document de synthèse.

L'on eut également remarquer qu'à l'exception des cas où un parc naturel régional ou un parc naturel national permet, de par l'importance de son périmètre, de mailler les différents espaces protégés entre eux, les aires protégées se superposent rarement de manière géométrique. Lorsque les périmètres des aires protégées ne coïncident pas précisément, l'articulation des

⁷⁷ Février J-M., « La gestion des sites Natura 2000 », AJDA, 2004, p. 1394.

⁷⁸ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.*, article 67.

réglementations peut difficilement apparaître de manière « simple » au travers d'un document de synthèse commun.

Ceci n'ôte pas tout intérêt à ce même document. L'une des utilités les plus notables qu'il pourrait avoir est sans doute la possibilité d'y confronter directement des documents d'objectifs et les protections réglementaires ou contractuelles qui y contribuent. Il serait particulièrement intéressant de pouvoir évaluer dans un seul document d'adéquation des objectifs d'un Schéma régional de cohérence écologique avec l'enchevêtrement des réserves naturelles, des parcs naturels, des sites Natura 2000 (etc.) sur le même territoire. Car s'il a été démontré plus avant que la variété des statuts protecteurs avait un effet bénéfique pour le niveau de protection du patrimoine naturel, il a induit une logique autocentrée dans la gestion de chacune des aires protégées. Chaque gestionnaire a en effet pour objectif de conserver le plus de biodiversité possible sur le périmètre qui lui est dévolu et il entend être évalué sur celle-ci. Or les espaces protégés constituent les « cœurs de biodiversité » sur lesquels s'appuie la trame verte et bleue régionale⁷⁹. Cette vision a donc vocation à être dépassée pour atteindre une perspective plus globale, à l'aide de la notion de continuité écologique et d'instruments tels que le corridor écologique⁸⁰. Un document de synthèse comprenant le SRCE permettrait d'adopter cette vision d'ensemble et d'établir un réseau d'espaces protégés. L'avis de la commission des aires protégées du CNPN proposait d'ailleurs cette inclusion du SRCE dans le document de synthèse⁸¹. Les superpositions de statuts protecteurs permettent de prendre en considération, à petite échelle, les trames verte et bleue. Le document de synthèse est donc une occasion remarquable de traduire juridiquement cette prise en compte afin de renforcer les corridors écologiques. On pourrait donc imaginer la mise en place de nouveaux objectifs dans ce document, pour constituer un réseau de réservoirs complémentaires et interdépendants. Certaines aires protégées pourraient se voir conférer des objectifs complémentaires aux préexistants, qui seraient spécifiques à un rôle de « réservoir de biodiversité » pour la trame verte et bleue.

Cependant, l'assemblage d'un document d'orientation et d'un ensemble de planifications de la gestion paraît peu évident. Dans un cas, on oriente, on définit des objectifs à l'échelle du

⁷⁹ Chalot R., « Prendre en compte le SRCE francilien dans les documents d'urbanisme - recommandations et recueil d'expériences », mai 2015, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁰ Moulinas G., « Trame verte et bleue, sortons du cadre des aires protégées! », *Espaces naturels*, octobre 2009, p. 3.

⁸¹ CNPN, Avis du 16 janvier 2014 sur l'expérimentation relative à la simplification de la gestion des espaces naturels.

1/100000^e, dans l'autre on définit une politique concrète de conservation au mètre carré près. Car, comme a pu le constater Roger Estève, dans les documents d'orientations « on ne fait pas de gestion, on établit un état des lieux »⁸², ce qui semble fort éloigné de la planification d'opérations de « jardinage au mètre carré »⁸³ que peut par exemple prévoir le document de gestion d'une réserve naturelle. Une réflexion sur les modalités de cette juxtaposition de documents d'orientation et de documents d'objectifs paraît intéressante et pourrait notamment être expérimentée par ordonnance.

L'intérêt de ce document de synthèse apparaît avec évidence en matière de lisibilité puisqu'il permettra au public concerné de consulter l'ensemble des objectifs de conservation dans le même document, sans se perdre dans un brouillamini de textes validés par des autorités distinctes, sur la base d'avis produits par des comités tout autant diffus. Cependant, ce document de valeur normative ne devrait en rien être limité en précision du fait de sa compilation, auquel cas la qualité de la conservation serait amoindrie par un simple objectif de lisibilité. Car le document de synthèse envisagé devrait en toute logique impressionner par son volume, tant il juxtaposerait de dispositions éparées. L'on peut d'ailleurs se demander si disposer d'un document de centaines voire de milliers de pages en rend réellement les dispositions plus « lisibles », au sens premier du terme.

L'aspect financier de la réalisation de ce document de synthèse ne doit, par ailleurs pas être négligé. Il importe d'assurer le maintien de crédits équivalents aux ressources actuellement utilisées pour la réalisation du document de synthèse, de manière à ce que la gestion de chaque statut protecteur puisse conserver la même marge de manœuvre. L'attribution de nouvelles sources de financement au coordinateur commun pourrait également être envisagée.

De plus, il n'est pas vain de s'interroger sur l'incidence d'une éventuelle insécurité juridique contenue dans un document de gestion commun. En effet, l'unification des documents de gestion pourrait augmenter considérablement le risque contentieux assumé simultanément par l'ensemble des dispositions du document si une seule d'entre elles s'avérait illégale. Au sein de l'expérimentation contenue dans le projet de loi tel qu'il a été amendé, le risque contentieux est nul dans la mesure où le document de synthèse n'est pas voué à détenir une valeur normative. La décision de conférer ou non cette valeur normative au document ayant

⁸² Entretien avec Roger Estève, président de la commission aires protégées du CNPN, réalisé le 28 août 2015.

⁸³ *Ibid.*

été reportée à la fin de l'issue de l'expérimentation, cette éventuelle précarisation juridique des éléments de gestion des différents espaces protégés peut néanmoins être étudiée. La précarisation serait d'ailleurs d'autant plus marquée que le coordinateur ou gestionnaire unique aurait la possibilité d'arbitrer la superposition de méthodes de gestion entrant en conflit, puisque la partie lésée pourrait être tentée de contester l'approbation du document unique.

Pourtant deux éléments viennent nuancer ce risque. Le premier réside dans le fait qu'en l'état actuel du droit, et dans la mesure où le document envisagé n'a pas de valeur normative, le principe d'indépendance des législations organise une approbation distincte pour chaque document de gestion. L'APPB est par exemple approuvé par le préfet par une décision autre que celle portant validation du plan d'une réserve naturelle, assurée par la région, quand bien même ces deux documents seraient compilés dans un document unique. Le risque contentieux n'en est donc pas décuplé. D'autre part, il revient de noter que le contentieux de l'annulation en matière de plans de gestion de réserves naturelles semble trop peu important pour que ce risque ne rentre en ligne de compte.

Une plus-value plus importante pourrait enfin être conférée à ce document de synthèse s'il tenait lieu d'accord entre l'ensemble des acteurs associés au dynamisme de la gestion des espaces naturels protégés superposés sur l'orientation de cette gestion et sur les objectifs qui doivent rayonner sur l'ensemble des décisions prises sur ce territoire. Le document de synthèse serait de nature à traduire une volonté partagée de ces acteurs, sur le modèle par exemple de la charte d'un parc naturel national. Cette charte tend d'ailleurs à « tirer vers le haut » un certain nombre de normes juridiques applicables sur le territoire du parc puisque les PLU, les cartes communales, les règlements locaux de publicité et les schémas de cohérence territoriale doivent y être compatibles⁸⁴. Ce type de fédération des espaces protégés peut ainsi tendre à augmenter le niveau de protection des milieux naturels concernés tout en y associant une grande partie des résidents et acteurs locaux.

⁸⁴ Article L. 3312-3-III C. env.

Si la réalisation d'un document de synthèse des objectifs et réglementations applicables sur l'espace concerné par les superpositions peut permettre une simplification en les rendant plus aisément consultables, la « synthèse » des objectifs de gestion des espaces naturels semble peu aisée et présente certaines limites. Mais le potentiel de ce document pourrait être optimisé s'il permettait d'opérer une hiérarchie de certaines dispositions dans un sens favorable à la préservation de la diversité biologique.

§2 : De l'intérêt d'un principe de non régression dans la mise en place d'un document de synthèse

La feuille de route du gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement produite en 2013 prévoyait la mise en place d'un « porter à connaissance synthétisant l'ensemble des règles de protection et de gestion s'appliquant sur un même territoire »⁸⁵, en laissant aux assemblées parlementaires le soin de déterminer la valeur juridique de ce document de synthèse. La version du projet biodiversité adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale mentionne que le document synthétisant les orientations, engagements et mesures de protection « pourra être rendu directement opposable si cela apparaît pertinent ». Les expérimentations mises en place par ordonnance ne devraient donc pas voir les documents de synthèses détenir une portée normative, se bornant à « synthétiser » les réglementations des statuts protecteurs existant sur les espaces concernés. Cette circonstance n'est pas négligeable, dans la mesure où elle relativise l'incidence de l'intégration de ces réglementations dans un document unique. Il convient cependant de mettre en lumière l'enjeu que représente cette intégration pour le niveau de protection des milieux naturels soumis aux superpositions.

Comme il l'a été évoqué plus avant, la complexité de l'imbrication des procédures relatives aux différents statuts protecteurs nait non pas de leur variété mais de leur caractère autonome et des lacunes dont a pu faire preuve le législateur dans la mise en place de connections entre eux. La difficulté de l'articulation des procédures nait en effet de l'absence de hiérarchie inscrite dans les textes entre certains documents contenant des intérêts divergents. Il importe en cela de multiplier dans les textes de loi instituant les statuts protecteurs des précisions sur le rapport aux autres réglementations, afin qu'il en émerge une certaine hiérarchie. Ces précisions permettraient non seulement d'assurer la supériorité des dispositions les plus protectrices des milieux naturels sur les autres (et dans le cas contraire de l'assumer avec clarté) mais également d'améliorer la fluidité de la gestion des espaces naturels. Cet aménagement en amont pourrait résoudre un nombre considérable d'hésitations, de conflits et

⁸⁵ MEDDE, Feuille de route du gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement, déc. 2013, *op. cit.*, p. 8.

de problèmes de sécurité juridique. Comme l'indique la maître de conférences Chantal Cans, « il s'agirait en définitive, et à l'instar de ce qui se pratique en droit de l'urbanisme, de créer des niveaux d'obligation de « prise en compte », de « comptabilité », voire de « conformité », c'est-à-dire un gradient qui contraindrait l'ensemble des pouvoirs publics à assurer la pérennité de leurs options initiales, sauf erreur manifeste d'appréciation dès l'origine »⁸⁶. A titre d'exemple, on peut citer l'obligation de compatibilité vis à vis des objectifs de protection et les orientations de la charte d'un parc national (dans les conditions fixées à l'article L. 111-1-1 C. urb.) qui est imposée aux documents d'urbanisme⁸⁷. Les relations de conformité et de compatibilité sont cependant à préférer aux renvois par « prise en compte » qui tendent à se multiplier comme, de manière regrettable, dans les relations entre un PLU et un SRCE, et qui entretiennent une incertitude sur le degré d'adéquation nécessaire entre un projet et les instruments de protection de la nature.

En aval, une hiérarchisation peut difficilement se faire autrement qu'en phase contentieuse ou par le renoncement par l'une des autorités au confortement de la norme qui relève de sa compétence. Des contradictions ainsi que des conflits de normes peuvent émerger de l'ensemble hétérogène de réglementations contenu par le document de synthèse. L'intérêt de disposer d'un document commun synthétisant l'ensemble des réglementations applicables aux statuts protecteurs superposés réside principalement dans le fait qu'il constitue une occasion remarquable d'opérer une hiérarchisation entre les objectifs et les dispositions contradictoires qu'il contient. Cette hiérarchisation doit cependant être guidée par une vocation à niveler les réglementations par le haut et à faire primer de manière systématique les dispositions améliorant le niveau de protection d'un espace.

Or cette vocation ne paraît pouvoir être assurée de manière permanente qu'au travers de la reconnaissance d'un principe général de « non régression ». Le principe de non régression, qui n'a jamais obtenu en France de concrétisation législative, tend à interdire aux autorités administratives comme au législateur de mettre en place des normes assurant un niveau de protection de l'environnement inférieur aux normes préexistantes. L'enjeu de la consécration de cette formule du « cliquet » réside dans les multiples atteintes auxquelles est confronté le droit de l'environnement. Ces atteintes peuvent être motivées par une volonté politique

⁸⁶ Cans C., La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique, RJE, 2008, p. 165.

⁸⁷ Art L. 331-3 C. env.

comme par un contexte économique délicat, et peuvent notamment être contenues dans les différents projets de simplification du droit de l'environnement. Face à ces menaces, un certain nombre de juridictions étrangères ont des principes pouvant s'apparenter à un principe de non régression, comme en Espagne, en Belgique, en Hongrie et au Brésil⁸⁸. Un mouvement international en faveur de la consécration de ce principe semble émerger en demie teinte depuis la conférence de Nagoya⁸⁹, ce qui tend à en conforter l'idée en France et en Europe. Un tel principe offrirait également à la prééminence de la protection des milieux naturels des garanties juridictionnelles, puisqu'il serait possible de saisir le juge administratif en cas de synthèse attentatoire à la protection d'une aire protégée.

Deux propositions d'amendements étudiées en commission tendaient d'ailleurs à introduire dans le projet de loi biodiversité un principe de non régression des textes législatifs⁹⁰, mais ont été rejetés. Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a indiqué à cette occasion que « en inscrivant ce principe dans la loi, on prendrait le risque de contentieux inextricables menant au blocage de projets. »⁹¹ Reconnaître un principe de non régression, s'il s'appliquait aux normes réglementaires, aurait pu servir l'intérêt du document de synthèse de deux manières. Il aurait d'une part pu matérialiser la vocation de charte commune qui peut être assignée à ce document de synthèse. D'autre part, un principe de non régression serait de nature à assurer à la « synthèse » opérée par le coordinateur unique une plus-value environnementale, à supposer que ce document ait une portée normative à l'issue de l'expérimentation, voire pendant l'expérimentation.

L'une des hiérarchisations souhaitables que pourrait opérer le coordinateur commun au travers du document de synthèse concernerait l'articulation d'un plan de gestion d'une réserve naturelle et un document d'aménagement d'une forêt relevant du régime forestier. Parmi les aires protégées concernées par l'expérimentation se trouve en effet les réserves naturelles ainsi que les réserves biologiques. Les réserves biologiques sont un outil de protection propre aux forêts publiques mis en place par l'Office national des forêts, sans assise législative ou réglementaire, en application de deux instructions de 1995 et 1998 validées par les ministres en charge des forêts et de l'environnement. Deux types de réserves existent : les réserves

⁸⁸ Prieur M., Sozzo G., « La non régression en droit de l'environnement », Bruylant, 2012.

⁸⁹ La conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya (COP 10), ouverte le 18 octobre 2010.

⁹⁰ Amendements CD534 de Mme Laurence Abeille et CD646 de M. Bertrand Pancher.

⁹¹ Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité, op. cit., p. 63.

biologiques dirigées, dans lesquelles des travaux sont réalisés et certaines réglementations mises en place en vue de conserver les milieux et espèces remarquables, et les réserves biologiques intégrales, où l'exploitation forestière est proscrite et la forêt vouée à une évolution naturelle. Dans les réserves biologiques dirigées, un risque de négligence de la conservation du patrimoine naturel au profit d'un intérêt financier est envisageable. C'est à cette dimension variable et évolutive de la protection du milieu naturel que doit pouvoir remédier la superposition avec une réserve naturelle ou le cœur d'un parc national par exemple. L'article L. 212-2 C. for. dispose du régime applicable à ces réserves biologiques et prévoit notamment, qu'elles doivent assurer une gestion durable des forêts en prenant en compte « la contribution actuelle et potentielle de la forêt à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale du territoire où elle se situe, ainsi que les caractéristiques des bassins d'approvisionnement des industries du bois »⁹². Le document d'aménagement de ces réserves, prévu par le même article L. 212-2, fixe donc l'assiette des coupes à y effectuer. Malgré la vocation de gestion durable des réserves biologiques dirigées, une contradiction est donc possible entre les modalités de conservation prévues par le plan de gestion d'une réserve naturelle et les coupes d'arbres prévues par le document d'aménagement lorsque ces deux statuts protecteurs se superposent.

Le législateur n'a, à ce stade, prévu aucun arbitrage d'un éventuel conflit de normes sur ce fondement. A ceci près que l'article L. 11 C. for. permet, sous conditions, aux propriétaires forestiers d'être dispensés d'adresser une demande d'autorisation de travaux forestiers à la Région, lorsque sa propriété est classée en réserve naturelle régionale, via la planification régionale et via les documents de planification opérationnels. Si cette disposition constitue un début de réponse au problème de superposition envisagé, elle ne paraît pas suffisante pour régler ce dernier. Un propriétaire paraît en effet libre de refuser les modalités de gestion de la forêt prévues par le plan de gestion d'une réserve naturelle.

Un principe de non régression aurait permis au coordinateur commun d'arbitrer de manière automatique les éventuels conflits naissant de cette superposition, et ce, dans le sens d'une meilleure protection des forêts classées en réserve naturelle. Cette hiérarchisation est d'autant plus souhaitable que de nombreuses inquiétudes sur les enjeux de la politique forestière nationale ont été soulevées lors du congrès commun des réserves naturelles de France et des

⁹² Article L. 212-2 C. for.

conservatoires d'espaces naturels à Aix-les-Bains en 2011⁹³. Car le slogan « produire plus tout en préservant mieux la biodiversité » issu du Grenelle de l'environnement, a mené à une augmentation de la récolte de bois antérieurement peu exploités et à une sylviculture plus dynamique, qui induit un abaissement des diamètres d'exploitabilité avec pour effet un rajeunissement de la forêt. Le professeur Michel Prieur relève à ce titre qu'« il semble bien cependant, compte tenu des problèmes économiques de la filière bois, que les gouvernements successifs sont à la recherche d'une amélioration sensible des capacités productives de la forêt »⁹⁴. Les coupes de bois représentent en effet un enjeu financier très important, en particulier pour les collectivités territoriales qui veulent conserver leur compétence en matière de gestion des forêts et adhèrent parfois avec réticence aux politiques de vieillissement du massif forestier. Mais les documents de synthèse ne sont pas voués à avoir une portée normative durant la phase d'expérimentation, cet arbitrage entre différents intérêts étant, dès lors, impossible.

La députée Laurence Abeille, membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, a réaffirmé au travers de la proposition d'un amendement à l'article 67 du projet de loi biodiversité l'intérêt dans le cadre de cette mesure de simplification de disposer d'un principe de non régression, exposant que « s'il doit y avoir alignement des normes, cela doit se faire par le haut »⁹⁵. Cependant, cet amendement a été une nouvelle fois rejeté, la rapporteure de la commission rétorquant qu'« il est évident que le coordinateur ne peut baisser les niveaux de protection »⁹⁶ et que le document de synthèse n'aura pas de portée normative au stade de l'expérimentation. Or le droit a justement vocation à assurer ce que l'évidence ne fait que trop mal. D'autant plus que les coordinateurs communs pourront avoir plusieurs profils. En outre, lorsque ce document aura une portée normative, il importera au coordinateur commun ou « gestionnaire unique » d'être contraint d'opérer toute synthèse dans un sens favorable à la protection de la diversité biologique, de manière à ne laisser aucune place au doute.

La réalisation d'un document de gestion unique ouvre donc certaines perspectives intéressantes en matière d'articulation des réglementations des différents statuts protecteurs

⁹³ Duchamp L., Conservation. Il faut revoir la politique forestière, *Espaces naturels*, juillet 2011, p. 6.

⁹⁴ Prieur M., « Précis de droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 469 et 470.

⁹⁵ Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité, *op. cit.*, p. 429.

⁹⁶ *Ibid.*

qu'un principe de non régression, qu'il s'agisse d'un principe général ou d'une disposition de l'article 67, serait à même d'aiguiller dans le sens d'une « reconquête de la biodiversité ». Ceci serait de nature à relativiser l'atteinte en puissance au paysage de la conservation de la nature que porte en germe l'institution d'un gestionnaire unique, tel qu'envisagé par le gouvernement.

Section II : Le gestionnaire unique : une altération du paysage de la conservation

Malgré le rapprochement spontané des politiques de conservation et l'entérinement d'une culture commune aux différents professionnels de la gestion des espaces naturels (§1), la diversité des gestionnaires conserve toute sa pertinence dans le paysage de la conservation (§2).

§1 : La formation progressive d'une culture commune au sein de la gestion des espaces naturels

Le troisième volet de l'expérimentation prévue par l'article 67 du projet de loi biodiversité vise à désigner un « coordinateur unique commun à chacun de ces espaces [les PNN, les PNR et PNM - NDLR] et aux espaces naturels situés en tout ou partie à l'intérieur du périmètre de ceux-ci qui bénéficient d'une protection instituée en application du titre III du livre III et du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement »⁹⁷. Cette volonté affichée de simplification « organique » de la gestion des espaces protégés s'appuie sur le constat d'une professionnalisation progressive des conservateurs d'espaces naturels. L'essor du « génie écologique », qui correspond à un ensemble de techniques et manière de concevoir qui associent l'ingénierie traditionnelle et l'écologie scientifique⁹⁸, ainsi que la multiplication de formations relatives à la conservation des milieux naturels tendent à théoriser la conservation de la nature et à systématiser certaines préconisations. Une harmonisation spontanée des méthodes de gestion tend à s'opérer et recouvre plusieurs réalités, témoigne en faveur de la mise en place d'un gestionnaire unique pour les espaces protégés superposés.

En premier lieu, une culture commune semble émerger d'un partage des connaissances entre gestionnaires d'espaces naturels. Certains acteurs institutionnels ont contribué à cette culture commune en synthétisant les expériences des conservateurs et en mettant à leur disposition une expertise scientifique et technique. L'atelier technique des espaces naturels (ATEN),

⁹⁷ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.*, article 67.

⁹⁸ MEDDE, « Le génie écologique : des entreprises au service de la biodiversité », [En ligne], 3 juin 2014, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-genie-ecologique-une-filiere-d.html>

groupement d'intérêt public (GIP) institué par le MEDDE mais doté d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, tient lieu d'interface des échanges sur les politiques de conservation mises en application. Au travers des différentes formations qu'il assure et des nombreux guides méthodologiques qu'il met à disposition des conservateurs, tels que le « mémento de terrain »⁹⁹, l'ATEN leur confère un appui technique non négligeable. Un appui personnalisé peut également assuré au travers de notes techniques ou de conseils oraux. L'une des missions statutaires de l'ATEN est de « contribuer à l'émergence et à la reconnaissance d'une filière professionnelle des espaces naturels, clarifier les compétences et les métiers », ce qui inscrit son action dans la formation d'une culture commune aux gestionnaires d'espaces naturels. Il est intéressant de noter que ces services s'adressent à l'ensemble des professionnels des espaces naturels, les gestionnaires des espaces ciblés par l'article 67 du projet de loi biodiversité étant les principaux destinataires de ces expertises et recueils d'expériences. Les divers acteurs tendant à fédérer les gestionnaires tels que RNF, la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FNPNR), Fédération des conservatoires d'espaces naturels ont également une grande influence sur la rationalisation de la gestion des espaces protégés et sur la professionnalisation des acteurs qui l'assurent. L'ensemble des appuis conférés par ces acteurs contribuent à la formation d'un « cœur de métier » se manifestant en pratique par des missions communes à la plupart des gestionnaires.

La comparaison des missions dévolues aux gestionnaires de certains espaces protégés permet d'entrevoir une certaine uniformité. On retrouve par exemple parmi les missions d'un parc naturel national et d'une réserve naturelle nationale, sous des dénominations quasiment identiques, la surveillance du territoire et police de l'environnement, la contribution à la recherche scientifique par les inventaires naturalistes, plus généralement la connaissance et le suivi du patrimoine naturel, les prestations d'accueil du public (qui peut comprendre l'animation et la mise en place d'infrastructures d'accueil), les prestations de conseil étude et ingénierie ainsi que les interventions sur le patrimoine naturel¹⁰⁰. Ces missions communes entre ces deux statuts protecteurs cachent cependant la diversité des missions conférées à l'ensemble des statuts protecteurs et celle des différentes approches choisies par les

⁹⁹ ATEN, Memento de terrain, gestion des milieux et des espèces, cahier technique n°23, 2006.

¹⁰⁰ La comparaison peut se faire notamment sur la base des tableaux récapitulatifs des missions contenus dans les deux documents suivants : « Convention fixant les modalités de gestion de la réserve naturelle nationale géologique de Haute-Provence », 2012, p. 5 et 6 ; PNN de Guadeloupe, « Module 312- Analyse des compétences de l'établissement public du Parc national de la Guadeloupe », 2013.

gestionnaires pour les mettre en œuvre. Le fait que les organes gestionnaires de plusieurs espaces protégés tendent à appliquer les mêmes méthodes de gestion à l'ensemble de ces espaces témoigne de même de l'harmonisation de la gestion des aires protégées. A titre d'exemple, Laurent Servière, conservateur de la RNN de Combe Lavaux-Jean Roland applique les mêmes méthodes de travail sur la réserve que sur le site Natura 2000, qui sont d'ailleurs superposés. De manière générale, les parcs naturels nationaux et régionaux appliquent également des méthodes de gestion similaires entre les différents espaces dont ils sont gestionnaires. L'harmonisation des polices environnementales opérée par l'ordonnance du 11 janvier 2012¹⁰¹ a également contribué au rapprochement des divers organes de gestion des espaces naturels puisque la police de l'environnement peut désormais être habilitée à interférer sur chaque espace protégé. Les gardes assermentés en matière de police de l'environnement (gendarmerie, ONCFS, ONEMA, ONF, Parcs nationaux, agents de réserves naturelles, etc.) peuvent par exemple chargés du contrôle de l'application des APPB.

D'autre part, une harmonisation progressive des critères des méthodes de suivi scientifique des milieux a été initiée depuis quelques décennies au sein des espaces naturels protégés. Cette harmonisation permet une meilleure comparaison des résultats des suivis naturalistes effectués dans chaque espace ainsi que de l'évolution de la biodiversité. La cohérence méthodologique entre les différents inventaires est primordiale pour permettre des comparaisons et des coopérations entre les études de naturalistes. La mise en place d'une méthodologie d'observation standardisée permet également d'assurer la surveillance continue du patrimoine naturel des aires protégées, dans la mesure où elle est plus accessible à un public amateur. Ces efforts de pédagogie permettent notamment d'associer les gestionnaires au suivi naturaliste, au même titre que les naturalistes amateurs. La mise en place de la base de données Cettia Île-de-France, qui permet au public et aux naturalistes de saisir leurs données sur la même interface, témoigne par exemple de cette évolution¹⁰². Emmanuel Caillot, chargé de mission scientifique chez RNF et responsable de l'observatoire du patrimoine naturel littoral RNF- Agence des aires marines protégées (AAMP), préconise par exemple en matière de conservation du littoral « harmonisons nos suivis scientifiques pour une gestion adaptative, au plus près des enjeux de conservation »¹⁰³. En France,

¹⁰¹ Ordonnance n°2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement

¹⁰² Cettia Île-de-France, Base de données naturalistes d'Île-de-France, [site internet], <http://cettia-idf.fr/bdd>

¹⁰³ Caillot E., « Harmoniser les suivis scientifiques », Espaces naturels, avril 2013, p. 26.

l'uniformisation des méthodes d'observation a été en particulier initiée à la fin des années 70 par la coopération des parcs nationaux, et notamment par le lancement d'un programme de mise au point d'une méthodologie standardisée et d'une déontologie commune proposé par Jean-Pierre Delmas, membre du comité scientifique du parc national des Ecrins¹⁰⁴. De plus, cette culture commune tend à être favorisée par le MNHN qui a entrepris de fédérer et d'encadrer les sociétés de naturalistes amateurs au travers de son secrétariat de la faune et de la flore¹⁰⁵.

De plus, les gestionnaires d'espaces naturels tendent à rapprocher leurs méthodes de gestion de leur propre initiative au travers de leur coopération. Que cette coopération ait lieu au travers d'une structure partenariale ou au travers d'échanges réguliers, les gestionnaires d'espaces protégés proches ou superposés collaborent généralement et s'inspirent dans leurs méthodes de gestion. Par exemple, lors de l'examen du projet de classement de la RNR de Vigny-Longuesse, la proximité du site vis-à-vis du PNR du Vexin français et la RNR du site géologique de Limay, d'ailleurs cogérée par PNR du Vexin français, a été perçue comme une circonstance permettant une émulation et une meilleure insertion du site dans son paysage socio-culturel. Un partenariat technique avec le PNR du Vexin français permettait déjà avant le classement de la RNR de Vigny-Longuesse la surveillance hebdomadaire, des animations, des suivis de chantiers et un suivi scientifique du site¹⁰⁶. Le partenariat consolidé entre l'Administration, les trois sites et les scientifiques a ainsi facilité le classement de la réserve en 2009, ce qui témoigne de la coopération et de l'émulation possible entre les différents gestionnaires. Cette même collaboration faisait par exemple dire à Fabienne Allag-Dhuisme, directrice de l'environnement à la région Basse-Normandie, « nous avons eu de bons échanges de principes et nous sentons que la synergie entre les ENS et les RNR (outils fonciers et réglementaires moyens) peut être une force »¹⁰⁷, lors de sa mise en place d'une stratégie régionale en matière de biodiversité en 2007. De la même manière, l'accueil d'un site Natura 2000 dans la RNN de la Bassée a été vu comme un facteur de dynamisme important dans la gestion de la biodiversité.

Ces coordinations sont parfois également prévues par le cadre législatif, comme par exemple

¹⁰⁴ Selmi A., « Administrer la nature », *op. cit.*, 2006, p. 236.

¹⁰⁵ Selmi A., « Administrer la nature », *op. cit.*, 2006, p. 231..

¹⁰⁶ CSRPN de la région Île-de-France, « Compte-rendu de la réunion du 22 janvier 2009, p. 11.

¹⁰⁷ Stall S., « Les régions investissent les réserves naturelles », *La Gazette des communes*, 31 mars 2008, p. 31.

la prise en charge de la gestion d'un site Natura 2000 par un parc naturel national. En effet, lorsque plus de la moitié de la superficie du site est située dans le périmètre du cœur d'un parc national, le DOCOB est établi par le conseil d'administration de l'établissement public du parc et prend la forme d'un document de mise en œuvre de la charte¹⁰⁸.

Cette intégration progressive d'une culture commune, qui relève à la fois de l'intention du MEDDE et de coopérations spontanées entre les gestionnaires, paraît enrichir le réseau des espaces naturels protégés et y conforter un effet de synergie. Mais cette émulation ne doit en rien justifier une politique verticale d'uniformisation du profil des gestionnaires, qui tendrait vers la constitution d'un modèle de gestion unique.

¹⁰⁸ Articles L. 414-2 VII et R. 414-10 C. env.

§2 : Un projet d'expérimentation entre l'arbre et l'écorce : une atteinte en puissance à la diversité des acteurs de la conversation

Le troisième volet de l'expérimentation envisagée par le projet de loi biodiversité, tel que transmis au sénat en première lecture, entend instituer un coordinateur unique commun aux différents statuts protecteurs. Le terme de « coordinateur unique commun » mérite d'être souligné dans la mesure où le projet de loi prévoyait dans sa version initiale la mise en place d'un « gestionnaire unique ». L'amendement CD619, porté par la députée Laurence Abeille lors de l'examen de l'article 67 en commission, visait à supprimer la mention de « gestionnaire unique » de manière à ce que chaque autorité compétente demeure gestionnaire de son propre espace, et à remplacer ce concept par celui de « coordinateur »¹⁰⁹. Cet amendement a été adopté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, disposant de l'avis favorable de la rapporteure. Le projet de remplacement des gestionnaires en place par un gestionnaire unique, contenu expressément dans la feuille de route du gouvernement pour la modernisation du droit de l'environnement de 2013, avait au préalable rencontré un vif rejet de la part de certaines associations de protection de l'environnement. La ligue protectrice des oiseaux (LPO) avait en particulier exprimé son désaccord vis-à-vis de ce projet d'expérimentation, étant directement concernée, en tant que gestionnaire d'un grand nombre de réserves naturelles¹¹⁰. Le saut effectué entre la proposition de mise en place d'un gestionnaire unique et d'un coordinateur unique commun paraît immense puisqu'il s'agit dans un cas de déposséder l'ensemble des gestionnaires compétents et dans l'autre de les maintenir, l'un étant chargé en particulier de compiler les documents de gestion dans un document de synthèse n'étant pas opposable (du moins au stade de l'expérimentation).

S'il ne s'agit que d'instituer un coordinateur unique commun et non un gestionnaire unique, les Directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) pourraient aisément assumer ce travail de coordination, pour arbitrer par exemple la hiérarchie des documents de gestion invoquée plus avant. Effectuer un travail de synthèse et de

¹⁰⁹ Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *op. cit.*, article 67, p. 429.

¹¹⁰ L'association gère 11 Réserves naturelles nationales et 7 Réserves naturelles régionales en 2014.

compilation ne requiert pas nécessairement une compétence institutionnelle de gestionnaire d'espace naturel, mais plutôt des moyens et une rigueur reconnue. S'il s'agit en revanche d'instituer à terme un gestionnaire unique, la question de sa légitimité et de son ancrage territorial se pose avec une acuité toute particulière. Il convient en effet de mettre en lumière le fait que le profil du gestionnaire à qui revient la gestion de l'ensemble des statuts protecteurs superposés est prédéterminé par le texte du projet de loi. Les gestionnaires uniques ne pourront être que choisis parmi une liste comprenant les gestionnaires de PNN, de PNR et de PNM. Les autres gestionnaires, en particulier de réserves naturelles, se verraient donc automatiquement exclus de la gestion de leur réserve, même lorsqu'ils seraient à l'origine du classement de ladite réserve.

Dans le rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi biodiversité la raison de cette éviction statutaire est mise en relief. Il faut en effet distinguer parmi ces gestionnaires évincés « ceux dépourvus de gestionnaires (arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, sites inscrits ou classés), de ceux dont les propriétaires demeurent les seuls décideurs des modalités de gestion (espaces du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, espaces gérés par les conservatoires d'espaces naturels) ainsi que les espaces très spécialisés (réserves nationales de chasse et de faune sauvage) ou intégrés à une autre politique publique (réserves biologiques domaniales). »¹¹¹ L'on peut remarquer que cette liste fait l'économie des motifs d'exclusion des réserves naturelles (RNN, RNR et RNC), dont on ne voit pas en quoi elles ne pourraient gérer plusieurs espaces naturels, dans la mesure où elles gèrent déjà, pour un grand nombre d'entre elles, des sites Natura 2000, des zones concernées par des APPB, des sites classés etc.

Il advient d'étudier les incidences de l'institution d'un gestionnaire unique commun, malgré le choix effectué par les députés de l'Assemblée nationale en faveur d'un coordinateur unique, car le projet de loi est amené à être à nouveau amendé par le Sénat, ou l'assemblée nationale en deuxième lecture, dans le sens de la volonté de départ du gouvernement. L'idée d'un gestionnaire unique est, d'autre part, de nature à réapparaître à l'issue de l'expérimentation. En effet, l'objectif affiché de simplification du droit venant solutionner un « imbroglio juridique » n'est pas l'unique dessein poursuivi par le gouvernement. Les pressions en ce sens sont multiples.

¹¹¹ Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité, op. cit., p. 427 et 428.

D'une part, le coût que représente la gestion des espaces naturels protégés amène certains décideurs politiques à envisager la réalisation d'économies de moyen lorsque plusieurs statuts protecteurs sont superposés. Lorsque l'on regarde une carte des aires protégées en France¹¹² on s'aperçoit qu'une grande partie de ces espaces protégés est incluse dans des parcs nationaux ou des parcs régionaux. Dans une optique de simplification, pour améliorer la synergie et diminuer les coûts, conférer les échelons inférieurs à l'échelon central semble relever de l'évidence. Instituer l'échelon supérieur en gestionnaire unique, correspond à une mesure de bonne gestion administrative et la plus-value en matière d'organisation et de financement apparaît clairement (ce qui s'insère d'ailleurs dans la dynamique européenne de réduction du coût de l'administration). Les économies de moyens effectuées au travers de la mise en place d'un seul gestionnaire pourraient s'avérer substantielles, le commissionnement d'une partie des gardes assermentés pouvant par exemple être étendu à l'ensemble des polices concernées, ce qui peut permettre des économies d'échelle.

D'autre part, il faut remonter plus avant dans les réformes du droit de la protection de la nature pour trouver le prodrome de la simplification de la gestion des espaces protégés. Certaines dispositions de la loi du 14 avril 2006¹¹³ étaient déjà motivées par une volonté d'adapter les statuts protecteurs aux spécificités des parcs nationaux au travers de mesures simplification administrative. L'interdiction de certaines superpositions dans le périmètre des parcs nationaux, comme celle d'une réserve naturelle avec le cœur d'un parc national ou d'un parc national avec un parc régional, et la mise en place de passerelles, entre les sites classés et les parcs nationaux par exemple semblent avoir eu pour objectif d'assurer une sorte de droit d'antériorité à la réglementation du parc national. Constatant que « depuis la loi de 2006, la logique des parcs se veut autonome au regard de toute autre intervention de droit interne »¹¹⁴, Chantal Cans a relevé la dimension « psychologique » que contenait la nécessité de simplifier les superpositions d'instruments de protection de la nature. Cette dimension transparait de manière évidente dans un « désir de ne voir qu'une seule tête »¹¹⁵, mais également dans les

¹¹² Agence européenne pour l'environnement (AEE), « Nationally designed areas (CDDA) » (Carte des aires protégées sur le territoire de l'union européenne), [En ligne], <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/nationally-designated-areas-national-cdda-9#tab-european-data>

¹¹³ Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

¹¹⁴ Cans C., La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique, RJE, 2008, p. 156.

¹¹⁵ *Ibid.*

revendications contenues dans le rapport Giran¹¹⁶. Le député Jean-Pierre Giran y exprime notamment son regret que l'organisme gestionnaire du Parc naturel soit perçu comme le « porteur » de l'ensemble des contraintes contenues dans les autres statuts protecteurs applicables dans le périmètre du parc, et que son image en ressorte dépréciée¹¹⁷. Le fait de conforter les parcs nationaux dans un rôle de gestionnaire unique, comme le prévoit l'expérimentation projetée par le gouvernement, doit donc être replacé dans une trajectoire particulière de simplification de la gestion des espaces protégés.

Si, dans les faits, les parcs nationaux et les parcs régionaux sont déjà gestionnaires d'autres aires protégées contenues dans leur périmètre, de par leur qualité d'échelon supérieur, les instituer en gestionnaires uniques peut avoir de lourdes incidences sur la gestion du territoire concerné. La suppression des échelons inférieurs revient en effet à nier de concert la pluralité des objectifs poursuivis par les statuts protecteurs, l'intérêt de cette variété, l'historique des politiques de conservation et l'ancrage territorial de la gestion des aires protégées. La commission des aires protégées (CAP) du CNPN a justement émis un avis défavorable à l'expérimentation d'un gestionnaire unique à dix voix contre deux pour le motif que l'intégration des protections réglementaires par le public se faisait au travers d'une gestion au plus proche du terrain, alors qu'au contraire, « le regroupement autour d'un gestionnaire unique va créer des « supers gestionnaires » éloignés du terrain et avec une lourdeur administrative non négligeable"¹¹⁸.

L'exclusion des réserves naturelles des profils envisagés de gestionnaires uniques comme la soustraction de la gestion des réserves naturelles aux gestionnaires en place porte atteinte aux spécificités de leur politique de gestion. Les gestionnaires de réserves naturelles ont développé des approches de conservation et d'aménagement qui leur sont propres. En matière d'accueil du public par exemple, l'on peut remarquer la prééminence d'une « culture réserve », menant à un aménagement minimal du milieu naturel et à une signalisation « raisonnée » des dangers, en acceptant en conséquence un risque accru d'engagement de la responsabilité du gestionnaire en cas d'accident. Cette culture propre est en particulier véhiculée par RNF, qui tend par la suite à la théoriser. Ce type de spécificité attaché à un statut

¹¹⁶ Rapport, JOAN, 12^e législature, 22 novembre 2005, n°2687, rapport de M. Giran.

¹¹⁷ Cans C., La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique, RJE, 2008, p. 154.

¹¹⁸ Annexe n°4, CNPN, « Avis sur l'expérimentation relative à la simplification de la gestion des espaces naturels », 16 janvier 2014.

protecteur ne doit en rien être dissolu par une uniformisation de la gestion des espaces protégés. Ces spécificités sont en grande partie dues, dans le cas des réserves naturelles, au grand nombre d'associations titulaires de la gestion des réserves. Les approches développées par les gestionnaires associatifs peuvent varier vis-à-vis de celles des collectivités locales par exemple, en raison de la singularité de leurs préoccupations. On peut également citer la vocation proprement scientifique de certaines réserves naturelles, gérées par des associations de naturalistes qui y développent un inventaire du patrimoine naturel approfondi. Cette approche constitue un exemple de singularité dans la gestion qui enrichi la diversité des politiques de conservation. L'Etat n'ayant pas toujours les moyens d'organiser un suivi naturaliste approfondi, les réserves créées par des associations de naturalistes et des associations de protection de la nature constituent une chance pour le paysage de la conservation et notamment pour la politique de « reconquête de la biodiversité ». Or ces approches différenciées de la conservation des milieux naturels tendent à être menacées par une uniformisation de la conservation à laquelle semble contribuer la mise en place d'un gestionnaire unique. L'exemple de l'éviction de l'association Bretagne vivante de la gestion de la réserve naturelle nationale d'Iroise par le préfet du Finistère vient témoigner de cette tendance. Gestionnaire de la réserve depuis sa création en 1992, l'association a révélé la richesse de son patrimoine naturel à partir des années 1960 et a impulsé son classement. En 2007, le parc naturel marin d'Iroise a obtenu la co-gestion de la réserve avec l'association Bretagne vivante dans le cadre d'une expérimentation et en juin 2014, le préfet a informé l'association de sa décision de ne pas renouveler la convention de co-gestion, ce qui a eu pour effet de retirer la gestion de la réserve à l'association. Un communiqué de presse commun a alors été produit par l'association, la LPO, France nature environnement (FNE) et l'association Agir pour la biodiversité¹¹⁹ dénonçant un risque de remplacement progressif des gestionnaires historiques des réserves naturelles au profit de gestionnaires sous tutelle de l'Etat, notamment au travers des expérimentations prévues par le projet de loi biodiversité.

A contrario, la gestion de réserves naturelles par les parcs naturels régionaux ne témoigne pas toujours d'une qualité de conservation exemplaire au regard de la prééminence qu'ils peuvent assurer aux enjeux touristiques. L'objectif de ce statut essentiellement tourné vers le

¹¹⁹ Bretagne vivante, « les associations gestionnaires dans le collimateur de l'Etat ? », *communiqué de presse*, 2 juillet 2014, http://www.fne.asso.fr/fr/bretagne-vivante-evincee-de-la-gestion-de-la-reserve-naturelle-nationale-d-iroise-les-associations-gestionnaires-dans-le-collimateur-de-l-etat-63.html?cmp_id=33&news_id=13754

développement durable paraît dans certaines circonstances contrevenir à celui des réserves naturelles, ce pourquoi l'institution d'un PNR en gestionnaire unique de plusieurs espaces protégés peut mener à une gestion moins efficace. Dans son avis sur l'expérimentation contenue dans le projet de loi, la commission des aires protégées du CNPN constate d'ailleurs que la gouvernance reposant sur un syndicat mixte n'est pas adaptée à une gestion participative¹²⁰.

Sans voir nécessairement dans les modalités de l'expérimentation une opposition d'un paradigme dirigiste à un paradigme participatif, l'importance de l'ancrage des gestionnaires dans leur environnement socio-économique ainsi que de la diversité de leurs statuts doit mener le législateur à prendre en compte les acteurs existants. L'expérimentation doit tendre à se distinguer d'une politique "hors-sol", imposée verticalement et venant perturber une politique endogène dont l'efficacité est avérée. Le concept du gestionnaire unique, s'oppose d'ailleurs à l'idée de co-gestion, propre aux réserves naturelles, qui permet d'associer des acteurs à une politique de conservation et à assurer une synergie.

Enfin, il apparaît que la multiplicité des acteurs permet un meilleur partage des rôles, donc même un meilleur partage des torts que peuvent causer les réglementations sur les libertés individuelles. En effet, il paraît moins aisé pour un gestionnaire de tenter d'encourager un acteur à adhérer à la politique contractuelle d'un site Natura 2000, lorsqu'il constitue par ailleurs le garant d'une réglementation qu'il sera parfois amené à appliquer à ce même acteur en le pénalisant. Comme l'illustre Julie-Anne Jorant, responsable de la mission environnement, RNR, Natura 2000 à l'agence des espaces verts de la région Île-De-France (AEV), « on ne peut tenir en même temps la carotte et le bâton »¹²¹.

Il importe donc de détourner la simplification de la gestion des espaces naturels protégés d'une avancée déterminée vers un modèle unique de gestion incarné par les gestionnaires de parcs naturels nationaux et régionaux. L'apport de l'expérimentation serait nécessairement moindre en excluant d'entrée de jeu des modèles de gestion préexistants. Le législateur ne peut de surcroît faire fi de l'ancrage territorial des gestionnaires existants en les excluant peu à peu de la gestion des territoires qu'ils ont contribué à façonner. A toute réflexion sur la

¹²⁰ Annexe n°4 : CNPN, « Avis sur l'expérimentation relative à la simplification de la gestion des espaces naturels », 16 janvier 2014.

¹²¹ Entretien avec Julie-Anne Jorant, responsable de la mission environnement, RNR, Natura 2000 à l'agence des espaces verts de la région Île-De-France (AEV), réalisé le 8 juin 2015.

meilleure manière de simplifier la gestion des espaces naturels protégés, sans porter atteinte à l'intégration des statuts protecteurs à leur territoire, ces vers de Molière semblent apporter une réponse éclairée : « apprenez que Cicéron dit : *Qu'entre l'arbre et l'écorce il ne faut pas mettre le doigt.* »¹²²

¹²² Molière, *Le médecin malgré lui*, 1666, acte I scène II.

Conclusion :

Ainsi, les spécificités de la gestion des milieux et de la préservation de la diversité biologique induisent le cadre juridique étoffé la protection du patrimoine naturel. Cet encadrement témoigne d'une subtilité qui doit être vue comme un gage d'adaptabilité à la complexité du vivant. Les lieux où plusieurs statuts protecteurs de la diversité biologique se superposent cristallisent cependant les effets néfastes de la grande variété de ce cadre juridique. Ces superpositions mettent en relief les lacunes de coordination et de hiérarchisation des objectifs poursuivis dont souffrent certains de ces instruments. La simplification de la gestion des espaces protégés peut également permettre une meilleure intégration du public aux aires protégées, en optimisant la lisibilité et la transparence des politiques de conservation ainsi que des réglementations attachées aux aires protégées.

Mais il convient d'exposer avec plus de précision les objectifs à long terme poursuivis par ces mesures de simplification. Si l'intention du gouvernement paraît claire, à savoir d'instituer un gestionnaire unique établissant un document de gestion unique sur les territoires concernés par les expérimentations, il importe qu'un débat de fond soit entretenu de manière à ce que cette simplification soit décidée et aménagée par l'ensemble des gestionnaires d'espaces naturels protégés. Car en l'espèce, la confrontation du projet aux oppositions qu'il suscite a abouti, en première lecture, à un projet d'expérimentation en demi-teinte, qui conserve un potentiel de simplification mais dont la cohérence et l'intérêt sont altérés. Il a été démontré que l'enjeu de cette simplification est considérable, puisqu'il concerne le niveau de protection du territoire concerné ainsi que le maintien d'approches différenciées dans le paysage de la conservation.

Pour cette raison, il apparaît nécessaire que l'expérimentation ne constitue pas le chantier d'une réforme, mais bien la tentative, l'essai d'une mesure tendant à améliorer la synergie des politiques de conservation. La rapporteure du projet de loi Geneviève Gaillard expose ainsi, qu'elle « ne juge pas pertinent qu'il soit préjugé de cette évaluation, et que la généralisation soit d'ores et déjà prévue avant toute analyse de l'expérimentation, réalisée en dehors du Parlement, qui plus est¹²³. » Le propre d'une expérimentation est en effet d'être évaluée à son

¹²³ Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847), op. cit.

issue. Le principe de non régression, ou tout autre principe comparable, pourrait d'ailleurs être le critère principal de cette évaluation...

Bibliographie :

Rapports, guides, documents de travail :

- ATEN, « Parcs, réserves, conservatoires ... Mieux connaître les espaces naturels protégés français », 2013.
- CDDA, “Protected areas in Europe - an overview”, EEA Report N° 5/2012, 22 octobre 2012, p. 97
- Gaillard G., Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à la biodiversité (n° 1847).
- Ministère de l'écologie, Modernisation du droit de l'environnement. Feuille de route du gouvernement, déc. 2013.
- UICN, « Les espaces protégés français, une pluralité d'outils au service de la conservation de la biodiversité », octobre 2010.

Thèses :

- Beuneiche L., « Le principe d'indépendance des législations et la législation des installations classées pour la protection de l'environnement », Thèse, Montpellier, 2005.
- Therville C., « Des clichés protectionnistes aux approches intégratives : l'exemple des réserves naturelles de France », Thèse, Brest, 2013.

Ouvrages :

- Beuret J.E. et Cadoret A., « Gérer ensemble les territoires, vers une démocratie coopérative », 2010, éditions Charles Léopold Mayer, p. 21.
- Mauz I., « Gens, cornes et crocs », 2005, Cemagref.
- Prieur M., « Précis de droit de l'environnement », Dalloz, 6e édition, 2011, p. 388.
- Prieur M., Sozzo G., « La non régression en droit de l'environnement », Bruylant, 2012
- Selmi A., « Administrer la nature », Editions Quae, 2006,

Articles de presse :

- Dray S., « Les petites réserves peuvent constituer un danger », Espaces naturels, juillet 2012, p. 6.
- Radisson L., « Comment y voir plus clair dans l'imbroglio des espaces protégés ? », Actu-Environnement [En ligne], 8 avril 2014, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/gestion-espaces-protectes-loi-biodiversite-simplification-21325.php4> (consulté le 15 août 2015).
- Roussel F., « Modernisation du droit de l'environnement, la feuille de route de la discorde », Actu-Environnement [En ligne], 16 octobre 2013, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/feuille-route-modernisation-droit-environnement-19721.php4> (consulté le 15 août 2015).

Articles juridiques :

- Barbault R., « La conservation et la gestion de la biodiversité, un défi pour l'écologie », Espaces naturels, juillet 2003, p. 41.
- Cans C., « La fausse décentralisation des réserves naturelles », revue Droit de l'environnement 98/2002 page 113.
- Cans C., « Réserves (Les) naturelles en quarante cinq ans et deux mouvements : évolution, involution », Revue Juridique de l'Environnement (RJE). n° 4, déc. 2002.- p. 551.
- Cans C., « La superposition des statuts protecteurs : un atout pour la diversité biologique », RJE, 2008,
- Charvolin F, « L'affaire de la Vanoise et son analyste, le document, le bouquetin et le parc national », Vingtième siècle. Revue d'histoire, n° 113, janvier-mars 2012, p. 82-93.
- Février J-M., « Le juge communautaire et la notion de projet sur un site Natura 2000 », AJDA, 2005, p. 101.
- Février J-M., « La gestion des sites Natura 2000 », AJDA, 2004, p. 1394.
- Monique TURLIN, « L'évolution des politiques de sauvegarde », AJDA 30 octobre 2006 page 1993.
- Krolik C., « Vers un principe de non-régression de la protection de l'environnement », AJDA n° 39/2013, 18 nov. 2013. –
- Michelot A., Kromarek P. et Labat P., « Modernisation du droit de l'environnement : les états généraux et après ? » Dr. envir. n° 215, sept. 2013. –

- Morand-Deville J., « L'identification des sites protégés », AJDA 2006, p. 1986.
- Prieur M., « L'introuvable protection des espaces à protéger », mélanges en l'honneur de J. Waline, Dalloz, 2002.
- Stall S., « Les régions investissent les réserves naturelles », La Gazette des communes, 31 mars 2008.
- Untermaier J., « Nous n'avons pas assez de droit ! Quelques remarques sur la complexité du droit en général et du droit de l'environnement en particulier » in « Les hommes et l'environnement, quels droits pour le XXIe siècle ? », hommage à Alexandre Kiss éd. Frison-Roche, 1998.

Sources numériques :

- Site de l'ATEN : <http://www.espaces-naturels.fr/>
- Site de Légifrance : www.legifrance.fr
- Site de RNF : www.reserves-naturelles.org
- Site de la base de donnée Cettia : <http://cettia-idf.fr/bdd>
- Site du MEDDE : <http://www.developpement-durable.gouv.fr>
- Site des Parcs nationaux de France www.parcsnationaux.fr
- Site de la Fédération des parcs naturels régionaux de France : <http://www.parc-naturels-regionaux.tm.fr/fr/accueil/>
- Site de l'UICN : <http://www.uicn.fr>

- Site de la Tour du Valat : <http://www.tourduvalat.org>

Entretiens :

- Entretien avec Grégoire Loïs, directeur de Vigie Nature au Muséum National d'Histoire Naturelle, réalisé le 4 août 2015.

- Entretien avec Roger Estève, président de la commission aires protégées du CNPN, réalisé le 28 août 2015.

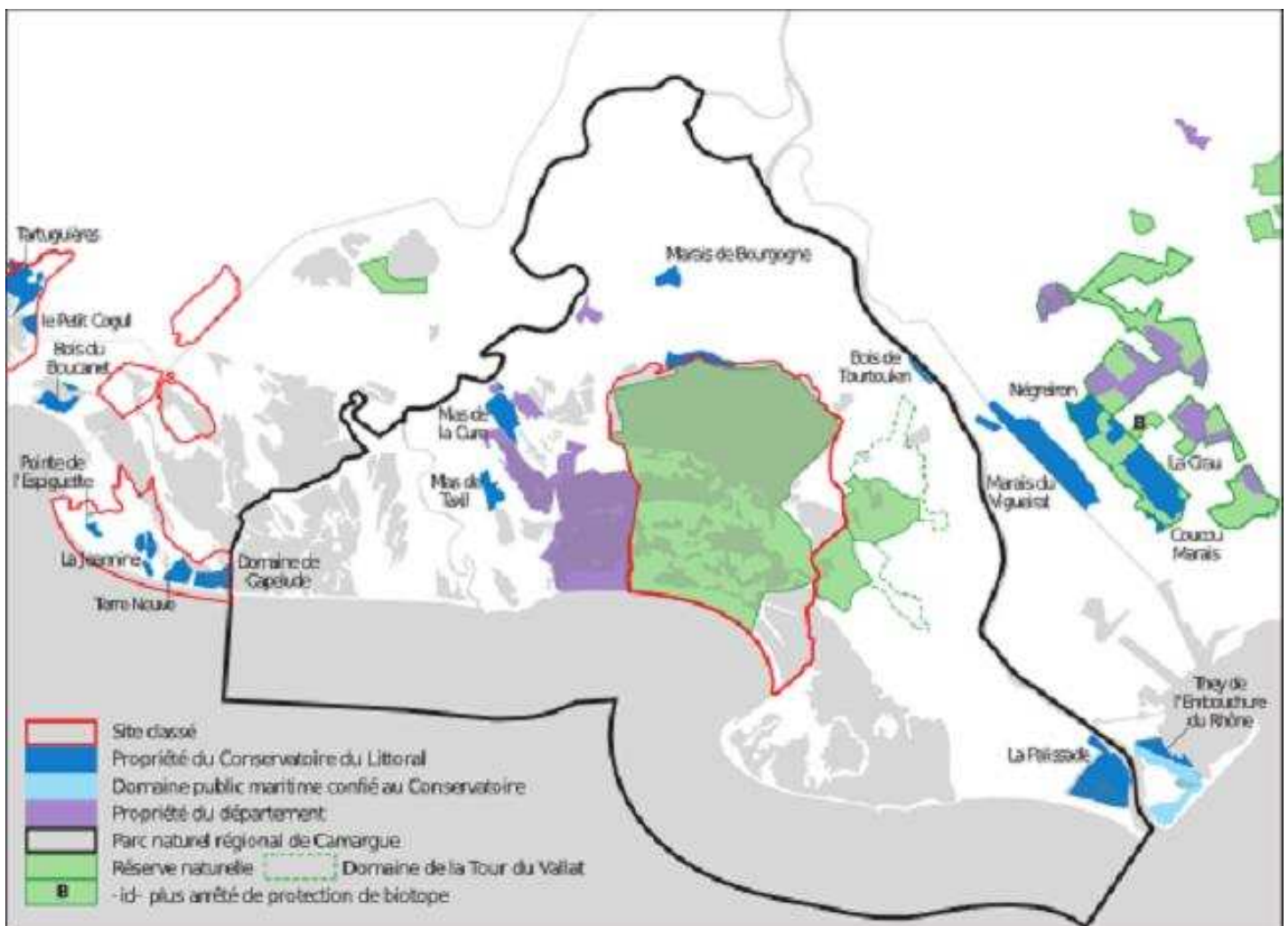
- Entretien avec Julie-Anne Jorant, responsable de la mission environnement, RNR, Natura 2000 à l'agence des espaces verts de la région Île-De-France (AEV), réalisé le 8 juin 2015

Annexes

Annexe n° 1 : Carte, Des périmètres de protection de l'environnement imbriqués. © F. Verger et R. Ghirardi, 2009, (extrait de l'ouvrage VERGER Fernand, GHIRARDI Raymond, (2009), Les zones humides du territoire français, Belin : Paris).

Annexe n° 2 : Lettre de la DREAL Languedoc-Roussillon au conseil régional, 25 mai 2010.

Annexe n°3 : CNPN, « Avis sur l'expérimentation relative à la simplification de la gestion des espaces naturels », 16 janvier 2014.



CONSEIL REGIONAL
DU LANGUEDOC-ROUSSILLON
25 MAI 2010
SERVICE DU COURRIER
ARRIVÉE



M. PINET
environnement

Direction Générale Adjointe des Services
Pascal PINET
26 MAI 2010
ARRIVÉE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement
Languedoc-Roussillon

Montpellier, le 20 MAI 2010

Service Biodiversité Eau Paysage
Unité Biodiversité terrestre et marine

Direction de l'Environnement
27 MAI 2010
N°
Service Espaces Naturels et Biodiversité

La Directrice régionale,

Nos réf. : n° 81

Vos réf. :

Affaire suivie par : Christine Marsteau et Anne Pariente

christine.marsteau@developpement-durable.gouv.fr

Tél. 04 34 46 66 56 – Fax : 04 34 46 66 59

M. le Président du conseil régional

Direction de l'environnement

Hôtel de région

201 avenue de la Pompignane

34064 Montpellier

ARRIVÉE
27 MAI 2010
DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Objet : Evaluation des incidences Natura 2000 liée à une autorisation de modifier l'état ou l'aspect d'une réserve naturelle régionale

PJ :

Je tiens à vous informer de la procédure mise en place en accord avec les DDTM pour les évaluations des incidences Natura 2000 liées à des demandes d'autorisation de modifier l'état ou l'aspect des réserves naturelles régionales.

Les projets situés à l'intérieur d'un site Natura 2000, lorsqu'ils sont soumis à autorisation administrative au titre d'une réserve naturelle, relèvent depuis le 26 juillet 2006 d'une évaluation de ses incidences eu égard aux objectifs de conservation des sites Natura 2000 concernés (article R414-19 § 1° b du code de l'environnement). L'évaluation des incidences établie par le pétitionnaire est jointe à la demande d'autorisation. Cette évaluation reste pleinement d'actualité suite à la parution du décret du 9 avril 2010 qui élargit le champ d'application du régime d'évaluation des incidences et qui précise les modalités associées. Si l'évaluation des incidences est défavorable à l'état de conservation des habitats et des espèces, le projet ne pourra pas être autorisé en l'état.

La prise en compte des conclusions de l'étude d'incidence relève de l'autorité chargée d'autoriser le projet.

Deux cas sont possibles :

- le projet est soumis à une autorisation administrative de la compétence de l'Etat (loi sur l'eau, concession des ouvrages utilisant l'énergie hydraulique, site classé, occupation du domaine public...) : le service instructeur réceptionne l'évaluation des incidences qui est une des pièces du dossier, consulte les autres services concernés et vous informera de l'avis de synthèse sur l'incidence du projet sur le site Natura 2000; je vous engage donc à vous rapprocher du service instructeur.
- le projet est soumis à la seule autorisation administrative spéciale du conseil régional au titre de la réserve naturelle régionale. Je vous propose alors le circuit suivant : vous sollicitez la DREAL et vous transmettez le document d'évaluation des incidences (sous

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

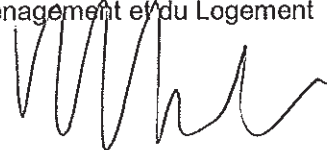
Présent
pour
l'avenir

www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr

Horaires d'ouverture : 8h30-12h30 / 13h30-17h30
Tél. : 33 (0) 4 34 46 64 00 – fax : 33 (0) 4 67 15 68 00
520 allées Henri II de Montmorency
34064 Montpellier cedex 02

format numérique). La DREAL réalise la consultation des services de l'Etat et vous transmettra un avis de synthèse qui devra être intégré à votre instruction (L414-4 2ième alinéa).

La Directrice Régionale de l'Environnement, de
l'Aménagement et du Logement



Copie à : DDTM 30, 34, 11 et 66

Mauricette STEINFELDER

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie, du développement durable,
et de l'énergie

Commission des aires protégées du Conseil national de la protection de la nature

Séance du 16 janvier 2014

Avis sur l'expérimentation relative à la simplification de la gestion des espaces naturels

La commission aires protégées du Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles R. 133-1 et suivants ;

Vu le décret n°2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n°2006-672 du 8 juin 2006 modifié relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif ;

Vu le décret n°2009-620 du 6 juin 2009 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

Vu l'arrêté du 17 juin 2013 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Le projet d'article d'habilitation pour mener une expérimentation sur la simplification de la gestion des espaces naturels concerne un objectif décliné en trois volets d'action.

S'agissant de l'objectif, la CAP s'étonne que l'expérimentation ne concerne que les Parcs nationaux, les Parcs naturels Régionaux, les Parcs Naturels Marins et les sites Natura 2000. Concernant les PNR, la CAP constate que leur gouvernance reposant sur un syndicat mixte n'est pas adaptée à une gestion participative. De plus, l'expérience des PNR comme gestionnaire de protections réglementaires d'espaces naturels n'est pas toujours exemplaire. Il est demandé que l'expérimentation puisse être menée à partir d'autres espaces comme les réserves naturelles.

Volet 1 : la réalisation d'un document de synthèse des mesures de protection et de gestion s'appliquant aux espaces naturels qui se superposent

La CAP est favorable à la simplification des documents de planification quand des espaces naturels bénéficiant d'une protection réglementaire se superposent. Le document unique doit

permettre de régler notamment les problèmes de hiérarchisation des documents entre eux (ex : plan de gestion d'une RNN et plan simple de gestion forestier , Natura 2000 et plan de gestion de RNN). Cette simplification doit se faire sur la base du document de planification lié à la réglementation la plus forte en matière de protection de la nature. Il est demandé que les Schémas Régionaux de Cohérence Écologique soit intégrés au document de synthèse car les espaces protégés constituent des « réservoirs de biodiversité » de la Trame Verte et Bleue.

Vote : 14 pour et 1 abstention

Volet 2 : l'introduction d'une instance consulaire sociétale et d'une instance consulaire scientifique communes aux espaces naturels qui se superposent.

La CAP est favorable à la mise en place d'une l'instance consulaire sociétale et d'une instance scientifique commune. Il considère toutefois que le CSRPN qui a une vision régionale doit être conservé pour jouer un « rôle d'arbitre » dans des conflits locaux.

Vote : 10 pour, 4 contre et 1 abstention

Volet 3 : Désignation d'un gestionnaire unique commun aux espaces naturels qui se superposent.

La CAP n'est pas favorable à la mise en place d'un gestionnaire unique.

L'expérience de 40 années de gestion des espaces naturels a montré que l'intégration de protections réglementaires par les populations locales passait par une gestion au plus proche du terrain. Le regroupement autour d'un gestionnaire unique va créer des « supers gestionnaires » éloignées du terrain et avec une lourdeur administrative non négligeable. De plus ce gestionnaire unique va se traduire par la disparition d'autres gestionnaires bien implantés localement et qui ont fait leur preuve en matière de gestion d'espaces naturels.

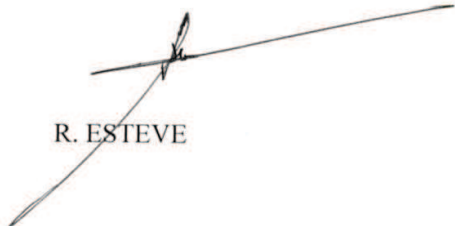
La CAP demande que :

- en fonction du contexte local l'expérimentation ne soit pas limitée aux seuls gestionnaires mentionnés dans le motif du projet d'article d'habilitation (PNN, PNR, PNM) mais étendue à d'autres structures concernées par des outils d'État comme les Réserves naturelles
- soit étudié la possibilité de délégation de gestion dans l'hypothèse d'expérimentation à partir d'un gestionnaire unique.
- soit clarifié dans l'article 3° alinéa présenté en alternative, l'articulation entre les différents statuts d'espaces naturels et leurs gestionnaires, dont certains relèvent du statut associatif ou d'établissement public
- l'expérimentation soit élargie à d'autres hypothèses que le gestionnaire unique

Vote : 2 pour, 10 contre, 3 abstentions

Fait à Paris, le

Le président de la commission Aires Protégées



R. ESTEVE