



Fait à Strasbourg, le 12 juin 2014

Michel HOFF, président

## Avis n° 103

### **Projet d'évolution de la réglementation relative aux dérogations à la protection des espèces et à l'organisation des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel**

CSRPN du 19 mai 2014, point 7

#### **Le contexte**

Les services du ministère de l'environnement ont préparé un projet d'évolution de la réglementation concernant les dérogations à la protection des espèces de la faune et de la flore.

Ce projet est destiné essentiellement à soulager le travail du CNPN qui traite aujourd'hui de 1200 cas de dérogation en reportant notamment le traitement d'une partie de ces dossiers aux CSRPN, certains autres cas devant être gérés par l'autorité administrative.

Pour limiter l'impact de ce transfert de charge aux CSRPN, l'administration prévoit que les CSRPN pourront désigner des experts délégués en vue de donner un avis sur les demandes de dérogation qui relèveraient de sa compétence.

Serge Muller, coordinateur des présidents du CSRPN, les a informés le 4 avril 2014, que le CNPN était invité lors de ses réunions du comité permanent et du CNPN plénier, les 24 et 25 avril, à donner son avis sur ces projets d'évolution de la réglementation. Sur proposition des services de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère en charge de l'écologie, il a proposé aux présidents de CSRPN de lui faire part de leurs réflexions de manière à pouvoir en faire état au CNPN.

Dans sa réponse, Michel Hoff, président du CSRPN Alsace lui a proposé de relayer auprès du ministère sa demande de saisine formelle des CSRPN leur permettant d'intervenir en collégialité, selon le mode de fonctionnement actuel prévu par les textes et en prenant le temps de la réflexion.



## Questions

**L'avis du CSRPN est sollicité sur ces projets et sur leurs conséquences au regard notamment de l'objectif visé consistant à contribuer à une conservation plus efficace des espèces concernées.**

## Supports de réflexion

- Modification de la procédure d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées. Note explicative relative aux dispositions envisagées. 5p. et 2 annexes ;
- Projet de modification de l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'art. L.411-2 du code de l'environnement portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées. Février 2014. Version consolidée après modifications ; celles-ci apparaissant en vert dans le texte ; 4p. et 8 articles ;
- Projet de décret portant modification de l'organisation des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel. Février 2014. Version consolidée après modification : celles-ci apparaissant en vert dans le texte. 3p. et 4 articles ;
- message électronique de Serge Muller aux présidents de CSRPN en date du 4 avril 2014 ;
- réponse du 16 avril 2014 de Michel Hoff, président du CSRPN Alsace, à Serge Muller, en sa qualité de coordinateur des réunions des présidents de CSRPN.

## Analyse

**Projet de modification de l'arrêté du 19 février 2007 fixant les conditions de demande et d'instruction des dérogations définies au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et portant sur des espèces de faune et de flore sauvages protégées**

Sur le plan du principe, la solution de transfert d'avis d'un dossier de l'échelon national vers l'échelon régional, selon une hiérarchisation des enjeux peut être considérée comme pertinente.

Un parallèle peut être établi entre les avis sur les demandes de dérogation à la protection des espèces et ceux portant sur les plans de gestion d'une réserve naturelle nationale.

Les avis relatifs aux espèces les plus menacées sont sollicités auprès du CNPN,



pour les autres espèces protégées, ils sont sollicités auprès des CSRPN. L'avis sur le premier plan de gestion est donné par le CNPN et sur chacun des plans suivants, par les CSRPN.

La réciproque, à savoir, le transfert d'un dossier depuis le CSRPN vers le CNPN pourrait également être prévue à l'instar de ce qui se passe dans le cas des travaux susceptibles de modifier l'état des lieux d'une réserve naturelle. Lorsque le CSRPN émet un avis défavorable sur ces travaux, l'avis du CNPN est sollicité.

Ainsi, pour apporter l'indépendance nécessaire à la décision, il pourrait être envisagé qu'en cas d'avis défavorable du CSRPN sur une demande de dérogation à la protection d'une espèce, l'autorité administrative suive cet avis défavorable et refuse le projet ou demande son réexamen par l'instance nationale de conseil (le CNPN).

La possibilité offerte d'obtenir des dérogations de destruction du milieu particulier d'une espèce protégée du fait de l'application des dispositions combinées du 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement et du 4° de l'article L 411-2 au profit de projets ayant un intérêt public majeur devrait être supprimée notamment quand il n'est pas possible de compenser la perte du milieu particulier. La création de cas d'interdiction stricte en cas d'impossibilité de compenser aurait pour conséquence de limiter le nombre de projets et par voie de conséquence le nombre de demande d'avis.

En pratique, il convient d'envisager aussi la réduction du nombre de demandes de dérogations sur la base d'une hiérarchisation plus aboutie des enjeux :

- distinguer les cas de destruction des habitats des espèces de ceux de perturbation ou destruction de spécimens ;
- mettre en place un système d'interdiction stricte, ne prévoyant pas de dérogation dès lors qu'il y a impossibilité de compenser les pertes liées au projet (les cas relevant a priori de cette interdiction restant à préciser) ;
- solliciter l'avis du CNPN sur les espèces protégées les plus menacées (37 espèces concernées) ;
- solliciter l'avis du CSRPN sur les autres espèces protégées figurant en liste rouge selon des critères plus fins à préciser (catégorie d'espèces menacées au sens des listes rouges UICN et catégories d'espèces plus menacées et catégories d'espèces n'ayant pas été évaluées (cas de certains coléoptères, dont l'Osmoderme) : la liste rouge de référence pourrait être la liste rouge nationale pour les espèces migratrices et la liste rouge régionale pour les espèces sédentaires ;
- procéder à une instruction administrative des autres cas avec recours éventuels à des contre-expertises et présentation des bilans de ces projets en fin d'année au CSRPN ;
- établir des lignes directrices pour répondre aux cas fréquents de destructions d'espèces et d'habitats (exemple : bonnes pratiques dans le cas de la destruction de nids d'hirondelles) accompagnée d'une communication claire ciblée au niveau national.

Il serait par ailleurs intéressant d'identifier et de traiter de manière équivalente les



projets d'exploitation, d'urbanisme ou d'aménagement réalisés hors étude d'impact, ne comportant pas de ce fait un diagnostic d'ensemble détaillé :

- de reconsidérer l'exclusion des demandes de dérogations pour les activités agricoles et sylvicoles. L'exploitation courante des fonds ruraux à l'origine de la présence et du maintien d'espèces protégées devrait être différenciée de l'évolution des pratiques de gestion menaçant le maintien de nombreuses espèces et de leurs habitats ; il pourrait être établi au niveau national, avec les parties prenantes (MEDDE, MNHN, ONF, CNPF, MAAF, etc.) un guide de bonnes pratiques, etc. et de vérifier la pertinence de sa mise en œuvre sur la base de l'évolution des listes rouges sur certaines espèces indicatrices ;
- dans le cas des projets d'aménagement faisant l'objet d'un dossier administratif (Permis de construire, permis d'aménager, déclaration au titre de la loi sur l'eau, etc.), il est nécessaire de définir des lignes directrices au niveau national pour prendre en compte la biodiversité et les espèces protégées.

Parallèlement, il convient :

- de mettre en œuvre les outils nécessaires à une bonne appréhension des enjeux : listes rouges, atlas régionaux, mise à jour régulière des inventaires, etc. ;
- de favoriser l'émergence d'un niveau d'expertise qualitativement et quantitativement suffisant pour pallier la carence d'experts dans de nombreuses disciplines du vivant ;
- de garantir aux experts des conditions d'exercice adaptées en mobilisant les moyens nécessaires à leur intervention ;
- pour ce qui concerne les experts extérieurs au CSRPN sollicités pour participer aux réunions du CSRPN, permettre leur défraiement au même titre que ceux des membres du CSRPN par une modification de l'art. R-411-29 : « *les membres du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, ainsi que les experts extérieurs sollicités pour prendre part aux travaux du CSRPN sont remboursés.../... de l'État* ».
- d'informer largement et de procéder à des campagnes de communication pour redonner aux citoyens une vision des bonnes pratiques et un niveau adapté de culture naturaliste.

### **Projet de décret portant modification de l'organisation des Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel**

L'article R411-25 projeté prévoit en I de confirmer la collégialité du conseil : « *Le CSRPN ne peut délibérer que si la moitié des membres assiste à la séance.../... Ses avis sont émis à la majorité des membres présents.../...* » et en II, dans le cas de l'instruction de demandes de dérogation portant sur des espèces protégées.../..., il propose que le CSRPN : « *peut donner délégation pour formuler sur certaines affaires courantes un avis à l'autorité administrative compétente à*



*un des membres qui lui rend compte régulièrement. »*

Le projet de décret est en contradiction avec la définition du fonctionnement du CSRPN qui repose sur des discussions et une émission d'avis collégiales. Il établit un parallèle avec celui du CNPN alors que les deux instances diffèrent dans leur composition et leur mode de fonctionnement. Le CNPN est une commission composite dans laquelle les acteurs socio-économiques et les scientifiques ne jouent pas le même rôle. Les membres du CSRPN ont tous une compétence scientifique dans le domaine de l'écologie, de la biodiversité ou de la géodiversité. Leurs points de vue spécialisés dans l'une ou l'autre discipline se complètent et se corrigent. Les questions qui leur sont posées demandent une analyse scientifique pluridisciplinaire. Les règles de leur fonctionnement permettent une bonne transparence de la prise d'avis.

L'autre difficulté réside dans la personnalisation des avis émis au niveau régional où la proximité avec les éventuels pétitionnaires est importante. L'objectivité des avis du CSRPN risque d'être mise en cause si les avis s'appuient sur les seuls référents. Les conditions de sérénité apportée par la réflexion collective permettant notamment un recul par rapport aux pressions (calendrier, enjeux d'un ordre différent à la question scientifique, etc.) ne sont pas assurées. Les référents faune ou flore seront sans doute conduits à se prémunir de toute personnalisation par un vote en session plénière, aussi l'économie des saisines ne paraît-elle pas garantie.

Enfin, tout comme le CNPN, les CSRPN offrent une grande disponibilité aux demandes d'avis qui leur sont faites ; mais celle-ci connaît des limites. Le décret actuel prévoit que les CSRPN se réunissent entre 2 et 3 fois par an. En réalité, les CSRPN se réunissent entre 6 et 12 fois par an, leurs ordres du jour étant saturés. Les demandes de dérogation (estimées à une vingtaine par an en moyenne par région) s'ajouteront au moins partiellement à la charge actuelle des CSRPN et ceci y compris dans le cas de la désignation de référents. Cette situation conduirait à un quasi doublement des thématiques à traiter annuellement. Elle conduirait par ailleurs à alourdir le fonctionnement des CSRPN pour deux raisons principales : les dossiers de dérogation qu'il est prévu de soumettre à l'avis des CSRPN ne faisant pas l'objet d'étude d'impact sont généralement mal construits et leur survenue n'est pas connue au moment de la programmation annuelle des activités du CSRPN.

Or, l'État dispose toujours d'une solution extérieure à ses instances de conseil : il peut, lorsqu'il le juge nécessaire, recourir à une prestation d'expert dans les domaines de compétences appropriés.

Ces expertises pourront être cadrées puis examinées à des pas de temps à définir (par exemple sous la forme de bilans annuels) par le CSRPN, (individuellement par région ou dans le cadre d'un travail en réseau à organiser). Les avantages d'un travail en réseau des CSRPN (avec le CNPN le cas échéant) sont : l'économie d'échelle, les échanges d'expériences et surtout le maintien d'une cohérence nationale.

En outre, la notion d'urgence mise en avant pour argumenter le traitement particulier de ces dossiers par un des membres du CSRPN ne semble pas pertinente. Dans le cas d'urgence réelle, il n'y aurait même pas lieu de solliciter l'avis du CSRPN. Depuis fort longtemps " tout le monde reconnaît qu'il est de



*l'essence même du rôle de l'Administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation publique l'exige ; quand la maison brûle, on ne va pas demander au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers. Sur ce point, il n'y a jamais eu de contestation.* " Conclusions Romieu Tribunal des conflits 2 décembre 1902 - Société immobilière de Saint-Just - Rec. Lebon p. 713.

Enfin, bien souvent la prétendue urgence à disposer de l'avis du CSRPN résulte du retard accumulé sur le traitement d'un dossier, et il y a un risque de détournement de procédure car il suffira de faire traîner l'avancement d'un dossier pour éviter de solliciter l'avis du CSRPN et de ne recueillir que l'avis de l'expert isolé.

## Avis

**Le CSRPN est d'avis que les modifications envisagées ne constituent pas une réponse adaptée au problème posé :**

- **elles ne sont pas de nature à améliorer la protection des espèces animales et végétales concernées ;**
- **elles n'entraînent pas un soulagement suffisant des plans de charge des instances consultatives ;**
- **elles remettent en cause la collégialité des avis des CSRPN, sont susceptibles de dégrader la sérénité de leurs analyses, et par voie de conséquence, de dégrader la qualité de leurs avis.**

Le CSRPN recommande :

- de poursuivre la réflexion et d'orienter les efforts vers une hiérarchisation plus aboutie des thématiques et des enjeux ;
- d'établir des lignes directrices pour répondre aux cas fréquents de destructions d'espèces et de leurs habitats et de procéder à une communication ciblée pour faciliter leur mise en œuvre ;
- de reconsidérer l'exclusion du système de dérogation des activités agricoles et sylvicoles ;
- d'apporter l'indépendance nécessaire à la prise de décision en prévoyant un traitement national des dossiers faisant l'objet d'un avis défavorable des CSRPN ;
- d'établir un suivi des avis exprimés et des suites qui leurs sont apportées.