



ESPACE NATUREL PROTÉGÉ Ried de l'Ill



Ici, vivent au sol des animaux et des plantes rares et sensibles aux dérangements.

CE SITE NATUREL EST FRAGILE

Merci de nous aider à le préserver en respectant ces quelques consignes :



Préservez la tranquillité de la faune en restant sur les sentiers et en tenant votre chien en laisse.



Ne cueillez pas les fleurs, certaines sont protégées, et laissent souvent très vite une forte odeur.



Veillez ne pas abandonner vos déchets dans la nature. Des poubelles sont à votre disposition dans les villages alentour.



Le camping, les feux de camps et les barbecues sont interdits.



La circulation des véhicules motorisés est réservée aux ayants-droits et uniquement sur les chemins autorisés.



Protection des biotopes et des habitats naturels : évolutions et nouveautés juridiques

© E. Woelfli/ONCFS

▲ L'APB du Ried de l'Ill est un outil de protection de l'habitat de reproduction du courlis cendré en Alsace, où il est menacé.

Un décret du 19 décembre 2018 offre la possibilité aux préfets de prendre des arrêtés de protection des habitats naturels (APHN) sur le modèle des arrêtés de protection de biotopes (APB), auxquels il apporte aussi des modifications entrées en vigueur le 1^{er} juin 2019. C'est l'occasion de revenir sur ces évolutions et nouveautés.*

**ELSA WOELFLI,
PHILIPPE LANDELLE**

ONCFS, Direction de la Police –
Saint-Benoist, Auffargis.

Contact : police@oncfs.gouv.fr

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature a instauré le statut d'espèce protégée en droit français. Elle crée une interdiction de détruire, altérer ou dégrader le « milieu particulier¹ à ces espèces » codifiée aujourd'hui aux articles L. 411-1 et suivants du Code de l'environnement, et renvoie à un décret le soin de fixer « la durée des interdictions permanentes ou temporaires prises en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles en cause ou de leurs habitats ainsi que la protection des espèces animales ». L'APB n'est envisagé expressément ni par les travaux préparatoires ni par la loi, et c'est

donc « presque incidemment mais bien dans l'esprit de la loi² » qu'il est mis en place par un décret d'application³ codifié aux articles R. 411-15 et suivants du Code de l'environnement.

Ces dispositions permettent au préfet de prendre des mesures favorisant la conservation des biotopes abritant des espèces protégées. Outil permettant une intervention rapide et souple en raison d'une procédure d'instauration peu complexe, l'APB connaît un succès certain⁴.

L'objectif est donc de protéger « le milieu particulier », « l'habitat », « le

2. A. Charlez, Les arrêtés de biotope, *BM ONC* n° 140, nov. 1989.

3. Décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977.

4. Au 1^{er} mars 2018, il existait 911 arrêtés couvrant quasiment 400 000 hectares. Voir L. Léonard et al., *Les APB : état des lieux du réseau national et de la mise en œuvre de l'outil*, UM PatriNat, MNHN, déc. 2018.

* Également appelés arrêtés préfectoraux de protection de biotope (APPB).

1. Le terme « biotope » apparaît seulement dans le décret d'application.

biotope » non pas pour lui-même mais parce qu'il abrite des espèces protégées⁵. Cette logique évolue sous l'impulsion du droit de l'Union européenne avec l'entrée en vigueur de la directive Habitats qui, à travers la mise en place du réseau Natura 2000, identifie certains types d'habitats naturels devant faire l'objet d'une conservation en raison de leurs caractéristiques⁶.

Cette évolution est reprise en 2010 par la loi Grenelle II⁷, qui introduit à l'article L. 411-1 du Code de l'environnement les « habitats naturels » (ainsi que les « sites d'intérêt géologique ») parmi les éléments du patrimoine naturel bénéficiant d'une protection stricte au côté des « espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats⁸ ». Toutefois, le décret identifiant ces habitats et fixant le régime applicable se fait attendre ; seuls les sites d'intérêt géologique (non traités dans cet article) sont visés par un décret paru en 2015⁹. Suite à un recours¹⁰, un décret, qui comporte également quelques modifications relatives aux APB, et deux arrêtés¹¹ paraissent finalement en décembre 2018, conférant ainsi une pleine effectivité à l'article L. 411-1 du Code de l'environnement.

Une présentation de l'élaboration (I) et du régime (II) des arrêtés de protection permettra de mettre en perspective les évolutions relatives à l'APB¹² et de présenter le nouvel outil APHN¹³. Un guide ministériel est également en cours de finalisation.

I. L'élaboration des arrêtés de protection

Si APB et APHN diffèrent quant à leur champ d'application (A), leurs procédures d'élaboration sont calquées l'une sur l'autre (B).

5. Parallèlement, certains espaces naturels bénéficient de protections grâce à des lois plus anciennes (loi du 2 mai 1930 sur les sites, complétée en 1957 concernant les réserves naturelles ; loi du 22 juil. 1960 sur les parcs nationaux...).

6. La directive vise aussi la protection des habitats d'espèces.

7. Loi du 12 juil. 2010 portant engagement national pour l'environnement.

8. Ce terme remplace celui de « milieu particulier » alors qu'il figurait à l'art. L. 411-2 C. env. dès 1976.

9. Décret du 28 déc. 2015 relatif à la protection des sites d'intérêt géologique.

10. CE 9 mai 2018 n° 407695 : ni la liste des habitats désignés au titre de Natura 2000 ni les APB ne pallient défaut d'édition du décret prévu par l'article L. 411-1 du C. env.

11. Décret du 19 déc. 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels, arrêtés du 19 déc. 2018 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un APHN en France métropolitaine et fixant les modalités de présentation et la procédure d'instruction des demandes de dérogations aux interdictions fixées par APHN. Les arrêtés relatifs à l'Outre-mer viendront compléter ce dispositif.

12. Art. R. 411-15 à R. 411-17 C. env.

13. Art. R. 411-17-7 et R. 411-17-8 C. env.

A. Le champ d'application des arrêtés : d'une protection de l'habitat d'espèce à la protection de l'habitat lui-même

Tandis que la directive Habitats définit les habitats naturels comme des « zones terrestres ou aquatiques se distinguant par leurs caractéristiques géographiques, abiotiques et biotiques, qu'elles soient entièrement naturelles ou semi-naturelles », les articles R. 411-5 et suivants du Code de l'environnement donnaient uniquement des exemples de biotopes, citant les « mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ». Cette énumération était complétée par « toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme ». Ont par exemple été reconnus comme telles des prairies et bordures de fossés d'un marais

exploité par l'homme¹⁴, une zone humide dont certaines parcelles ont fait l'objet d'un élevage extensif¹⁵, des parcelles replantées suite à un incendie¹⁶ ou encore des plans d'eau résultant de l'exploitation des gravières¹⁷. Le juge adopte donc une lecture souple, semblant considérer les milieux abritant des espèces protégées même façonnés par l'homme comme des formations naturelles.

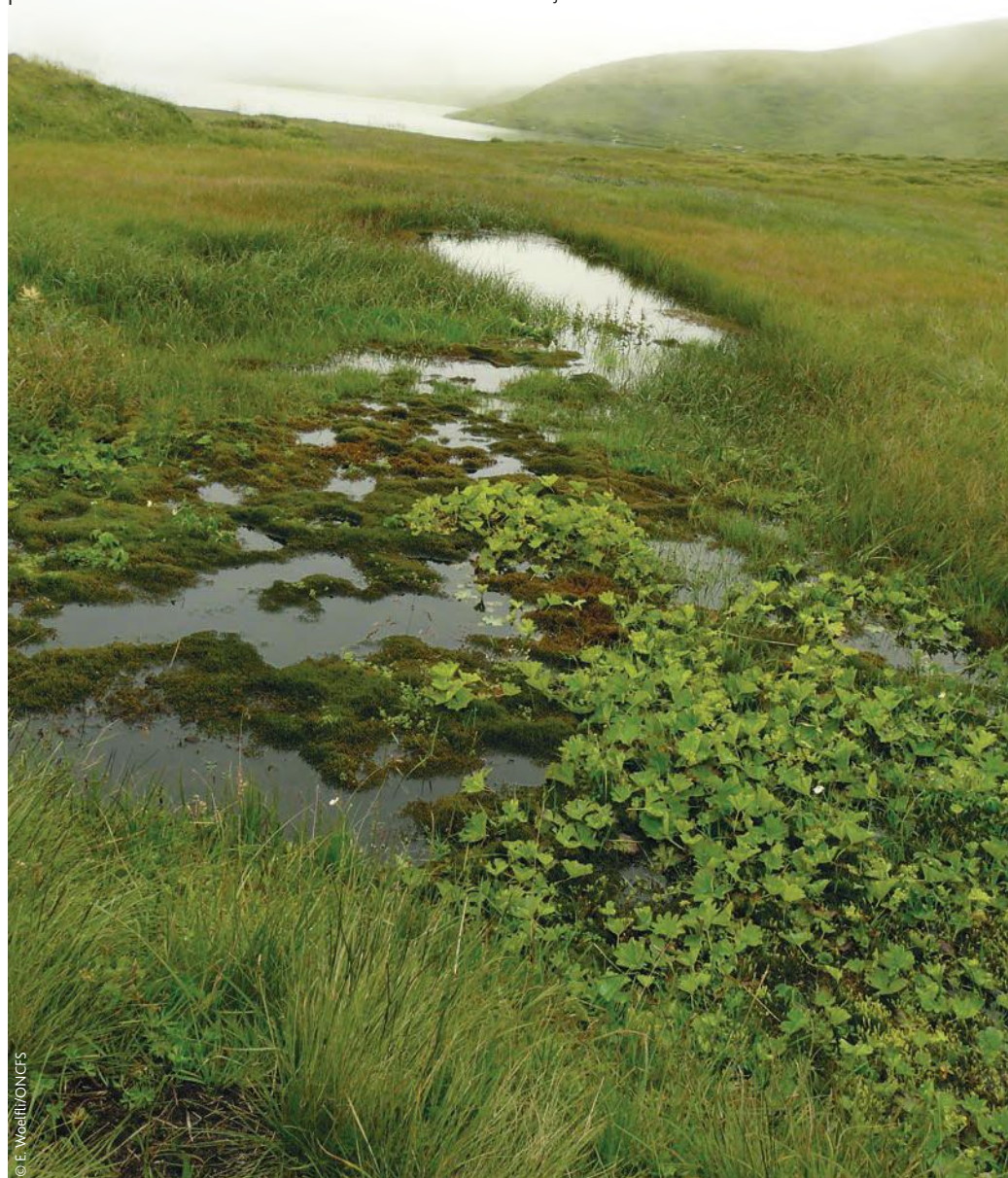
L'édition d'un APB implique que les zones concernées soient « nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces ». La présence d'espèces protégées se fonde sur des données d'observations récoltées

14. TA Poitiers 8 oct. 1998 n° 98691.

15. CAA Bordeaux 21 nov. 2002 n°98BX02219.

16. CAA Marseille 16 fév. 2016 n°14MA3442.

17. TA Melun 21 juin 2002 n° 993612.



▲ Des formations naturelles peu exploitées par l'homme abritant des espèces protégées, comme par exemple des zones humides, peuvent faire l'objet d'un arrêté de protection de biotope. En l'absence de recensement d'espèce protégée, selon leurs caractéristiques ces zones pourraient aussi faire l'objet d'un APHN.



© R. Rouxel/ONCFS

▲ Le champ d'application des arrêtés de protection de biotope a été étendu aux sites bâtis ou artificiels, hors habitations et locaux à usage professionnel (photo : nid d'hirondelle rustique dans un bâtiment désaffecté).

notamment par des associations naturalistes. Les inventaires naturalistes comme les Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) sont également utilisés¹⁸. Une circulaire du 27 juillet 1990¹⁹ relève d'ailleurs « l'intérêt qui s'attache à ce que les APB soient établis sur le fondement de documents scientifiques, tels que les données recueillies lors de l'élaboration des ZNIEFF ».

Le décret du 19 décembre 2018 apporte ici plusieurs évolutions : il définit le biotope en le rattachant à la notion d'habitat : « on entend par biotope l'habitat nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de spécimens d'une espèce figurant sur l'une des listes prévues à l'article R. 411-1 » (c'est-à-dire d'une espèce protégée). Les récifs coralliens et les mangroves sont aussi ajoutés aux exemples de biotopes. Surtout, il étend le champ d'application des APB aux « bâtiments, ouvrages, ou tous autres sites bâtis ou artificiels, à l'exception des habitations et des bâtiments à usage professionnel ». Les mines et carrières qui ne sont plus exploitées sont aussi mentionnées. En pratique, des arrêtés visant ces bâtiments et milieux artificiels (gravières, terrils, clochers...) existent déjà²⁰,

18. L. Léonard *et al.*, *Les APB*, *op. cit.*

19. Circ. relative à la protection des biotopes nécessaires aux espèces vivant dans les milieux aquatiques.

20. J. Comolet-Tirman *et al.*, *Le Patrimoine naturel protégé grâce aux APPB. Un bilan après trente années*

essentiellement pour la protection de chauves-souris et rapaces.

L'APHN créé par le décret se base quant à lui sur une liste d'habitats établie par arrêté. Ceux-ci correspondent d'une part aux 130 habitats pouvant justifier la désignation de Zones spéciales de conservation (ZSC) au titre de Natura 2000, et d'autre part à 19 habitats terrestres comme les sources d'eau douce et 7 habitats marins (jardins de coraux sur substrat meuble par exemple). Seule l'édiction d'arrêtés préfectoraux rendra effective la protection de ces habitats listés²¹, contrairement aux espèces de flore et de faune dont la protection est assurée par leur seule inscription sur les listes ministérielles et indépendamment de l'édiction d'APB²².

Le décret procède donc à une extension du champ d'application de l'APB et identifie celui des APHN. Quelques modifications sont aussi apportées aux procédures d'élaboration des arrêtés construites sur le même modèle.

d'existence, MNHN, fév. 2008.

21. Voir S. Jolivet, Biotopes et habitats naturels, les faux jumeaux de la protection de la nature, *AJDA* n° 9, 2019. Comme cela a déjà été jugé pour les espèces protégées, une interdiction en tout temps et en tout lieu des atteintes aux habitats par arrêté ministériel aurait pu aboutir à « une interdiction de façon indifférenciée pour des situations très diverses qui appelleraient pourtant des solutions spécifiques » et constituer ainsi une interdiction générale et absolue : *concl. Y. Aguila* sous CE 13 juil. 2006, n° 281812.

22. Cass. Crim. 27 juin 2006, n° 05-84090.

B. Des arrêtés de protection édictés selon le même modèle procédural

La demande d'élaboration d'un APB peut émaner de toute personne publique ou privée, par exemple une association de protection de l'environnement, une collectivité territoriale ou les services préfectoraux eux-mêmes.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 19 décembre 2018, les avis de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la Chambre départementale d'agriculture devaient être sollicités²³. Pour les terrains relevant du régime forestier, l'avis du directeur régional de l'ONF était requis. Par contre, la consultation des communes, bien que conseillée²⁴, n'était pas obligatoire, de même que celle des propriétaires²⁵ et preneurs à bail rural²⁶. Dans les faits, il semble que ces entités soient fréquemment consultées de même que le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN)²⁷, afin d'améliorer le choix des mesures de protection et d'obtenir un consensus entre les acteurs impliqués. Le décret consacre cette pratique en rendant obligatoire la consultation du CSRPN et des communes. L'avis de la Chambre d'agriculture doit désormais être obtenu uniquement lorsque l'arrêté « affecte les intérêts dont elle a la charge », tout comme ceux de l'ONF, de la Délégation régionale du centre régional de la propriété foncière, du Comité des pêches et des élevages marins et du Comité régional de la conchyliculture.

Les dispositions relatives aux APB et APHN ne prévoient pas de procédure particulière de participation du public. S'ils ne sont pas soumis à enquête publique²⁸, il a déjà été jugé que les APB étaient des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, impliquant ainsi la participation du public à leur élaboration²⁹.

Concernant l'édiction de l'arrêté, le préfet de département reste compétent pour prendre les arrêtés relatifs aux biotopes terrestres, mais le ministre chargé des pêches maritimes est remplacé par le préfet maritime pour les espaces maritimes³⁰.

23. En cas de composition irrégulière de ces instances ou d'absence de consultation, l'arrêté encourt l'annulation : CAA Bordeaux 22 nov. 2001 n°99BX01476 et TA Poitiers 26 nov. 1986, RJE 3-1987.

24. La circ. de 1990 recommande une concertation avec Conseil départemental, communes et secteur associatif.

25. CAA Nantes 31 déc. 2009 n°09NT00455.

26. TA Besançon 30 sept. 2010 n°0901478.

27. L. Léonard *et al.*, *Les APB*, *op. cit.*

28. CAA Nantes 31 déc. 2009, n°09NT00455.

29. TA Fort-de-France 30 déc. 2014 n°1300504.

30. Cosignature : préfet de département si domaine public maritime, préfet de région si mesures sur la pêche maritime.

Les conditions de publicité des arrêtés sont aussi modifiées : la mise en ligne sur le site internet de la préfecture et la notification aux propriétaires concernés complètent l'affichage dans les communes, la publication au recueil des actes administratifs et dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département. Lorsque l'identité ou l'adresse d'un propriétaire est inconnue, la notification est valablement faite au maire, qui assure l'affichage de l'arrêté et sa communication à l'occupant des lieux si celui-ci est identifiable.

Aucune précision n'est apportée quant à l'affichage sur le terrain, celui-ci étant toutefois recommandé par la circulaire de 1990. En pratique, il semble que la signalisation employée soit « hétérogène et assez faiblement déployée³¹ ».

La procédure (consultation, autorités compétentes, publication) est la même pour les APBN.

Outre leur procédure, APB et APBN présentent aussi une forte ressemblance quant à leur régime.

31. L. Léonard et al., *Les APB*, op. cit.

II. Le régime des arrêtés de protection

Le préfet peut prendre les mesures de protection adéquates pour la protection du biotope ou de l'habitat (A), mais celles-ci se heurtent au principe d'indépendance des législations et leur suivi en pratique est disparate (B).

A. Le choix des mesures de protection : une large appréciation accordée au préfet

Le décret n'apporte qu'un changement mineur concernant les mesures de protection pouvant figurer dans un APB, joignant aux atteintes à l'équilibre biologique celles portées à la fonctionnalité des milieux : l'arrêté peut fixer des mesures tendant à favoriser la protection ou la conservation des biotopes et le préfet peut interdire, dans les mêmes conditions, les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte « à l'équilibre biologique ou à la fonctionnalité des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus

et des haies, l'épandage de produits antiparasitaires ».

En police administrative, les mesures de protection doivent être adaptées et proportionnées aux objectifs poursuivis et le décret ajoute que le préfet « doit tenir compte de l'intérêt du maintien des activités existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les objectifs de protection ». Ont été jugées légales les interdictions d'accès à un plan d'eau et à ses rives³², d'ouverture de nouvelles voies d'escalade, de bivouac, d'usage du feu, de réalisation de nouvelles constructions³³ ou encore de circulation des personnes et embarcations dans certains secteurs, de dépôt de déchets, de nuisances sonores, de pratique de sports ou jeux utilisant des engins volants et d'introduction d'espèces invasives³⁴.

En pratique, les activités les plus encadrées par les APB semblent notamment être le dépôt et l'abandon de déchets, la circulation de véhicules, de personnes et d'animaux, la réalisation de travaux ou encore le brûlage ou broyage de végétaux³⁵ (**encadré 1**).

Ces interdictions et restrictions peuvent être temporaires ou permanentes. L'absence de limitation dans le temps n'est pas illégale « dès lors que le temps nécessaire au rétablissement de l'équilibre du milieu ne peut être prédéterminé³⁶ ». Une telle interprétation figurait dans la circulaire de 1990 et a été reprise par le décret tant pour les APB que pour les APBN. L'arrêté doit aussi être délimité dans l'espace (commune(s), parcelle(s), carte annexée).

Aucun régime spécifique d'indemnisation des propriétaires ou de leurs ayants-droit n'est prévu en raison des mesures prises par APB ou APBN³⁷. Toutefois, la responsabilité sans faute de l'État peut être engagée sur la base du droit commun de la responsabilité administrative si les sujétions imposées par l'arrêté entraînent un préjudice anormal et spécial pour les personnes concernées³⁸.

Concernant les APBN, le préfet peut prendre toutes mesures de nature à empêcher leur destruction, leur altération ou leur dégradation. Comme pour les APB, le décret impose au préfet de tenir compte de l'intérêt du maintien des activités existantes, mais il prévoit le cas échéant des mesures permettant de rendre ces activités compatibles avec les objectifs de

32. TA Poitiers 25 oct. 1985 RJE 3-1987.

33. CAA Marseille 19 mai 2016, op. cit.

34. TA Rennes 30 mars 2018 n° 1504743.

35. L. Léonard et al., *Les APB*, op. cit.

36. Voir par ex. CAA Marseille 19 mai 2016 n° 14MA03866.

37. Pour certains auteurs comme M. Prieur, une intervention du législateur serait souhaitable sur ce point.

38. CE 12 janv. 2009 n°295915.



▲ La pose de panneaux sur les lieux visés par l'APB n'étant pas prévue par les textes, en pratique celle-ci n'est pas systématique.

protection des habitats naturels concernés.

Le régime applicable aux APB n'envisage pas la possibilité de déroger aux interdictions et restrictions des arrêtés. Toutefois, les arrêtés ministériels identifiant les espèces protégées prohibent pour la plupart la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction et des aires de repos des animaux et prévoient la possibilité de déroger à ces interdictions (renvoi vers les articles L. 411-2 4^o et R. 411-6 et suivants du Code de l'environnement sur la dérogation espèce protégée³⁹). En outre, certains APB prévoient un régime dérogatoire propre (par exemple l'octroi par le préfet d'une autorisation spéciale pour les interventions à des fins scientifiques).

A contrario, le décret du 19 décembre 2018 renvoie vers l'article L. 411-2 4^o concernant les APHN. Un arrêté ministériel au contenu semblable à celui de l'arrêté du 19 février 2007 sur les dérogations espèces protégées complète ce dispositif. L'obtention d'une dérogation

39. Voir C. Gobbe & C. Suas, Le régime dérogatoire à la conservation des espèces protégées, *Faune sauvage* n° 306.

Plan d'eau de Plobsheim
Arrêté préfectoral de protection de biotope
Naturschutzgebiet

FINANÇÉ PAR
- Union européenne
- Région Grand Est
- EDF
- EN PARTENARIAT AVEC
- Strasbourg.eu
- AER sur le Rhin
- VNF
- ACRIS C Alsace
- PECHE

GESTIONNAIRE
- Préfecture du Bas-Rhin
à Place de la République
67073 Strasbourg

Zones de navigation réglementée

Ensemble du plan d'eau :
- accès aux berges, règlementé
- utilisation de moteur thermique interdite
- mise à l'eau, accostage interdits en dehors de la zone nautique USRP

ZONE NORD :
- navigation de plaisance libre toute l'année, sauf moteurs à moteur thermique

ZONE CENTRALE :
- navigation interdite entre le 15 novembre et le 15 mars, sauf moteurs de plaisance

ZONE SUD :
- navigation interdite toute l'année, sauf moteurs de plaisance

ARRÊTÉ PRÉFECTORAL DU 15 JUIN 2016
L'arrêté préfectoral de protection de biotope en 1998, le plan d'eau de Plobsheim est un espace protégé à fort intérêt ornithologique pour les oiseaux d'eau hivernants. Cet arrêté a été modifié en 2016 pour assurer une meilleure cohabitation entre les activités humaines et la protection des richesses naturelles du site. Certaines berges sont protégées et de nouvelles règles de liberté de navigation ont été intégrées.

Mis en eau en 1970 par Electricité de France, le plan d'eau fait partie de l'aménagement hydroélectrique : il contribue à la régulation du niveau du Rhin, notamment en absorbant les crues de l'Il. De par sa place centrale et prépondérante sur le Rhin, le plan d'eau est un site d'importance nationale et internationale pour l'hivernage des oiseaux d'eau classé au titre de Natura 2000 et de la convention RAMSAR.

Activités réglementées spécifiques au site
- Toute pêche, chasse, cueillette ou ramassage est interdite.
- Toute utilisation de moteur thermique est interdite.
- Toute utilisation de moteur thermique est interdite.
- Toute utilisation de moteur thermique est interdite.

◀ Certaines activités, comme la navigation, peuvent être interdites ou restreintes par l'arrêté.

► Encadré 1 • Chasse et protection des habitats et biotopes



L'encadrement indirect de la chasse par un APB est possible (interdiction de pénétrer dans tout ou partie du biotope protégé par exemple). Ainsi, l'APB de la Peyrouitarié/Mascar, qui est en partie situé dans le périmètre de la Réserve nationale de chasse et de faune sauvage (RNCSF) du Caroux-Espinouse, peut légalement interdire la chasse en prohibant la pénétration et la circulation

sur l'ensemble du site pour des activités autres que le gardiennage et l'entretien du biotope¹. Une telle interdiction ne donne pas droit à indemnisation pour le preneur à bail si elle est justifiée, quand bien même tout son territoire de chasse se trouverait dans le périmètre de l'arrêté.

Selon les cas, « l'exercice de la chasse peut entraîner une modification irréversible du comportement des espèces gibiers qui peut ainsi avoir un impact négatif sur les équilibres existant entre les différentes espèces fauniques et floristiques² ». Ce raisonnement semble pouvoir s'appliquer aux APHN. De même, si les interdictions ne doivent pas revêtir un caractère général et absolu³, l'interdiction de la chasse n'est pas discriminatoire dès lors que l'APB vise des activités et pratiques variées (circulation des personnes et embarcations, pratique de sports ou jeux utilisant des engins volants, bivouac...)⁴. Il est également rappelé que les habitats du gibier peuvent bénéficier d'une protection similaire à ceux des espèces protégées par le biais des réserves de chasse et de faune sauvage. Les articles R. 422-90 et R. 422-91 du Code de l'environnement reprennent en effet les termes employés par les articles R. 411-15 et R. 411-17 sur les APB.

1. TA Montpellier 24 juin 1994 n° 892327.
2. C. Hernandez-Zakine, Arrêté de biotope, *Bull. Mens. ONC* n° 195, déc. 1994.
3. TA Bordeaux 2 déc. 1982 n°99881.
4. TA Rennes 30 mars 2018, *op. cit.*

implique de démontrer qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, que l'opération vise un objectif donné (raisons impératives d'intérêt public majeur) et que la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, condition dont la pertinence vis-à-vis des habitats est mise en doute⁴⁰.

Si les mesures prises par arrêté induisent une protection stricte, l'absence de suivi et leur articulation avec d'autres réglementations peuvent néanmoins en amoindrir l'efficacité.

B. Les difficultés de suivi des arrêtés et d'articulation des protections

En vertu du principe d'indépendance des législations, les APB ne sont pas des servitudes d'utilité publique en droit de l'urbanisme : ils n'ont pas à être annexés aux plans locaux d'urbanisme et ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme⁴¹. La circulaire du 27 juillet 1990 préconisait toutefois une information des maires lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Il en va de même en matière d'ouverture et d'exploitation de carrière⁴². En l'absence de précisions textuelles, ce raisonnement semble transposable aux APHN.

Bien que les dispositions encadrant APB et APHN ne prévoient rien en matière de gestion, certains APB mettent en place un comité de gestion⁴³ dont le nom, la composition et le rôle varient (conseil et proposition d'évolution quant aux mesures de protection par exemple). Des mesures de gestion conservatoires et des documents de suivi et/ou d'objectifs peuvent exister⁴⁴.

De même, aucune procédure de révision, d'évaluation périodique ou d'abrogation des APB et APHN n'est prévue ; or certaines mesures peuvent être obsolètes ou lacunaires, par exemple parce qu'elles n'envisagent pas certaines pratiques ou loisirs comme l'emploi de drones. Le juge peut annuler un arrêté dont il estime qu'il n'est plus à même de protéger certaines espèces compte tenu de l'évolution de leur état de conservation⁴⁵.

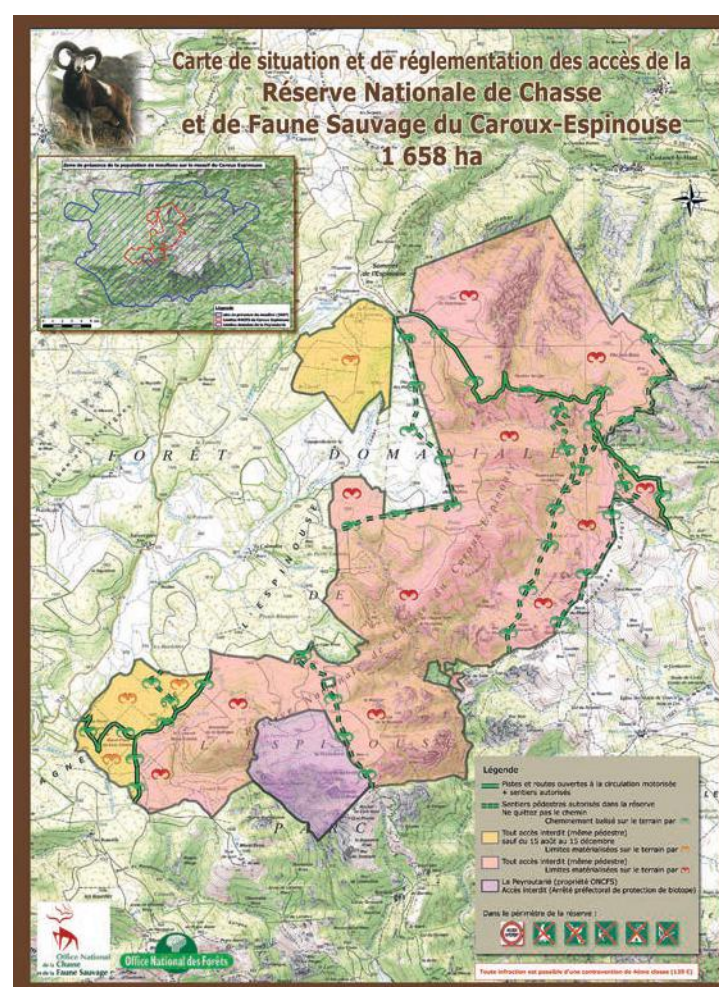
► Encadré 2 • Cumul des protections et gestion concertée : l'exemple de la RNCFS du Caroux-Espinouse et de l'APB de la Peyroutarié/Mascar

Christian Itty
ONCFS, RNCFS du Caroux-Espinouse

L'APB de la Peyroutarié/Mascar est inclus en partie dans la RNCFS du Caroux-Espinouse et entièrement au sein de deux zones Natura 2000 (Zone spéciale de conservation (Habitats) « Le Caroux de l'Espinouse » et Zone de protection spéciale (Oiseaux) « Montagne de l'Espinouse et du Caroux »).

Le plan de gestion de la RNCFS du Caroux-Espinouse 2014-2018 a été étendu à l'APB. Ce document commun permet une gestion plus cohérente de ces deux espaces protégés contigus, notamment par le biais d'une validation des mesures de gestion et de protection par un organe de gestion unique qui constitue également une instance de suivi mieux adaptée et fonctionnelle.

L'arrêté est également mentionné dans les documents d'objectifs des deux zones Natura 2000, et la zone de la Peyroutarié a aussi été l'objet d'un contrat Natura 2000 sur la période 2009-2013.



En cas de superposition des régimes de protection, la question de leur articulation se pose également. L'arrêté peut en effet couvrir une zone bénéficiant également d'un régime de protection plus « lourd » (réserve naturelle, parc national, RCFS...) ou de gestion comme les parcs naturels régionaux. Les textes relatifs à ces espaces n'envisagent pas d'articulation entre les

différents régimes, absence regrettée⁴⁶ et compensée en pratique par certains acteurs qui mettent en place une gestion mutualisée. Le document de gestion de certains espaces peut par exemple comporter un volet consacré à l'APB (*encadré 2*).

46. S. Jolivet, *Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection*, RJE 2016/4.

40. S. Jolivet, *Biotores et habitats naturels*, art. cité.

41. TA Strasbourg 21 déc. 1992 n° 911274.

42. CE 21 janv. 1998 n°114587.

43. Selon le code permanent sur les arrêtés de protection, cela pourrait constituer un détournement de procédure, la gestion obligatoire étant l'apanage d'autres outils de protection.

44. L. Léonard *et al.*, *Les APB*, *op. cit.*

45. CAA Nancy 4 déc. 2006 n°05NC01448 : annulation d'un APB autorisant une course de ski de fond dans le biotope du grand tétras.

► Encadré 3 • La répression du non-respect des arrêtés de protection

L'article R. 415-1 du Code de l'environnement réprime d'une amende contraventionnelle de 4^e classe (750 euros max.) le fait de contrevenir aux dispositions des arrêtés de protection.

L'article L. 415-3, qui punit les atteintes aux espèces et habitats protégés de deux ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende, trouve également à s'appliquer selon les cas. Si la doctrine prône majoritairement la suppression de la contravention¹, celle-ci a toute son utilité dans la poursuite des infractions, notamment en termes de caractérisation de l'élément moral. Le décret l'a maintenue et étendue aux habitats².



▲ Surveillance d'un APB par un agent de l'ONCFS.

1. Voir p. ex. D. Guilhal, *Droit répressif de l'environnement*, 4^e éd., Economica, p. 641, J.-H. Robert, *Dr. Env.* 1997 n° 47, p. 11.
2. Pour une proposition d'articulation entre L. 415-3 et R. 415-1, voir F. Colas-Belcourt, *La Chasse et le droit*, 15^e éd. Litec, p. 230.

Ces autres espaces « peuvent intervenir au bénéfice des arrêtés de protection comme sources de connaissances naturalistes, supports pour la délimitation des périmètres, l'animation territoriale ou la gestion conservatoire ». À titre d'exemple, les zones Natura 2000 « recouvrent plus des deux tiers du réseau des APB. Bien que les objectifs de désignation de ces deux outils soient différents, leur mutualisation serait un atout pour les APB qui pourraient bénéficier d'un support en termes de moyens humains voire financiers pour la surveillance ou la gestion⁴⁷ ». L'existence d'arrêtés de protection présente aussi un intérêt au plan pénal (*encadré 3*), lorsqu'ils se superposent avec des outils ayant davantage une vocation de gestion comme les parcs naturels régionaux.

47. L. Léonard *et al.*, *Les APB*, *op. cit.*

Là encore, en l'absence de précisions textuelles concernant le régime des APHN, on peut supposer que le constat relatif aux APB sur ce point pourra leur être transposable.

Conclusion

Suite à ces modifications réglementaires confirmant la pertinence de l'APB pour répondre aux objectifs de protection des habitats d'espèces protégées, l'identification des habitats pouvant faire l'objet d'APHN dans chaque département métropolitain et en Outre-mer devra être réalisée.

S'il revient naturellement au préfet de signer un arrêté préparé par ses services, la phase préparatoire à l'acte réglementaire d'identification des enjeux et des objectifs poursuivis doit donc le conduire à associer très en amont les différents

acteurs du territoire. À cet égard, il pourra s'appuyer sur les services de l'Office français de la biodiversité (OFB), en cours de préfiguration, qui comptera notamment parmi ses différentes missions « l'appui à l'État », le « développement de la connaissance, recherche et expertise sur les espèces, sur les milieux », le pilotage et la coordination des « systèmes d'information sur la biodiversité, l'eau, les milieux aquatiques et les milieux marins », la « sensibilisation du public », ainsi que la « contribution à l'exercice de la police administrative et judiciaire relative à l'eau, aux espaces naturels, aux espèces ».

Dans la mesure où les récents contrats d'objectifs de l'ONCFS et de l'AFB ont érigé en priorité la lutte contre les atteintes aux milieux, l'appropriation de ce nouvel outil et l'accompagnement des services de l'État en la matière devraient compter parmi les priorités de l'OFB. ●