

Application de la réglementation espèces protégées et dynamiques écologiques

Groupe de travail visant à proposer des outils facilitant la mise en conformité avec la réglementation relative aux espèces protégées des activités économiques¹ sur la base d'une meilleure prise en compte des dynamiques écologiques. Sont concernées les pratiques suivantes : gestion courante de milieux naturels, interventions lors de phases de travaux², gestion de zones en attente d'un aménagement futur, remise en état de sites.

Note de cadrage pour le lancement du groupe de travail sur l'application de la réglementation espèces protégées.



Contact :

Thomas Redoulez

Délégué général

t.redoulez@genie-ecologique.fr

06 16 97 96 59

¹ Principales activités économiques concernées : infrastructures linéaires de transports, carrières, travaux publics, ports et aéroports, gestion des déchets, du cycle de l'eau, de l'énergie... Sont exclues les activités agricoles et forestières.

² On considère les travaux intrinsèques aux activités économiques sur un pas de temps long, et non pas la phase de travaux ponctuelle d'un projet de construction d'un aménagement ou d'une infrastructure.

Sommaire

Objet de la note	3
Synthèse	3
1. Contexte réglementaire	4
2. Historique des travaux	5
3. Application de la réglementation : enjeux et difficultés	6
Des difficultés éprouvées pour l'application du cadre réglementaire pour certaines activités	6
Les enjeux de l'approche systémique et de la prise en compte des aspects dynamiques	6
Proposition de structuration du groupe de travail : enjeux et objectifs	7
4. Le groupe de travail	8
Nom	8
Comité de pilotage	8
Composition du groupe de travail	8
Objectifs	8
Enjeux	8
Périmètre	8
Livrable	9
Calendrier 2020	9
5. Exemples de situations réelles	9

Objet de la note

Préciser l'objectif et le fonctionnement du nouveau groupe de travail sur l'application de la réglementation relative aux espèces protégées. Cette proposition de travail a pour but d'obtenir l'approbation de l'ensemble des membres du groupe de travail, et en particulier du MTES (DEB), après consultation de certains services déconcentrés du MTES (DREAL, DDT).

Synthèse

La réglementation relative aux espèces protégées constitue un principe juridique jouant un rôle majeur pour la préservation de la biodiversité en France et en Europe. Son application oblige tout porteur de projet à considérer son impact sur les espèces protégées en respectant les interdictions prévues à l'article L. 411-1 du code de l'environnement portant sur ces espèces (spécimens et/ou leurs habitats). Dans les conditions définies à l'article L. 411-2, il peut cependant obtenir, à sa demande et dans des conditions précises, une dérogation à ces interdictions. Eu égard aux objectifs de cette réglementation et à ses modalités, la dimension dynamique de la biodiversité ainsi que la dynamique particulière de certaines activités humaines dans l'espace et dans le temps doivent être prises en compte. Ces questions justifient l'élaboration et la mise en œuvre de bonnes pratiques, approuvées par l'administration, permettant aux maîtres d'ouvrage de respecter la réglementation. Elles diffèrent en effet sur certains points des approches développées pour les phases de création des ouvrages et qui sont déjà bien appréhendées par les maîtres d'ouvrage.

Dans le cadre de la réglementation espèces protégées, s'inscrivant elle-même dans la séquence ERC « éviter, réduire, compenser », comment mieux intégrer de manière appropriée, dans les pratiques de certaines activités économiques, les enjeux écologiques dans la gestion courante de milieux naturels, dans la gestion de milieux naturels lors de phases de travaux, dans la gestion de zones en attente d'un aménagement futur, dans la gestion de la remise en état de sites ? Comment permettre dans ces conditions de mieux tenir compte du caractère dynamique de la biodiversité ? Si en préalable les activités et projets doivent respecter les exigences de la réglementation, les modalités d'application de cette dernière seront d'autant plus favorables à la biodiversité qu'elles sauront concilier au mieux les spécificités liées aux dynamiques écologiques au sein de certaines activités économiques, dans un objectif de préservation voire de développement de la biodiversité. Il s'agit donc de promouvoir les démarches qui respectent strictement la réglementation et vont au-delà, constituant des pratiques de gestion favorables à la biodiversité.

L'objectif de ce GT est donc de proposer des outils adaptés d'application de la réglementation existante, consistant en de bonnes pratiques et permettant de favoriser et d'optimiser la prise en compte, la gestion et la valorisation des espèces protégées, et plus largement des communautés d'espèces, et de l'évolution de leurs écosystèmes dans les projets, aménagements et dans la gestion courante des milieux propres à des secteurs d'activités économiques. Ces bonnes pratiques doivent pouvoir être facilement mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage ; de même, leurs modalités et leurs résultats doivent pouvoir être suivis d'un point de vue technique et être vérifiables par les services de contrôle. Ces outils seront proposés à l'administration pour approbation ; pour qu'ils soient mis en œuvre par les maîtres d'ouvrage sur le terrain, ils devront être efficaces et garantir la conformité vis-à-vis de la réglementation ; ils devront également leur permettre, dès que cela est possible, de conforter leurs propres démarches de restauration et de valorisation de la biodiversité.

1. Contexte réglementaire

Le statut d'**espèce protégée** a été créé en France par la loi pour la protection de la nature de 1976. La directive Habitats, comme la directive Oiseaux, intègre également ce principe de protection stricte qui doit être transposé dans les réglementations des États membres. L'objectif de ce dispositif est le maintien ou l'atteinte du bon état de conservation des espèces à travers un « système de protection stricte » qui consiste en des dispositions préventives et organisées prévenant les impacts sur les espèces protégées et leurs habitats, en fixant à cet effet des interdictions.

Il est introduit dans le code de l'environnement français par l'article [L. 411-1](#) du code de l'environnement qui interdit la destruction et la perturbation intentionnelle d'individus ainsi que la destruction, l'altération ou la dégradation d'habitats d'espèces. Il n'est possible de déroger à ces interdictions qu'à condition que, selon les termes de l'article [L. 411-2](#) du code de l'environnement :

- la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- il n'existe pas d'autre solution satisfaisante au projet ;
- ce dernier est justifié par l'un des 5 motifs énoncés, dont les raisons impératives d'intérêt public majeur (dans le cas des projets d'aménagement et d'infrastructures).

Des listes d'espèces protégées sont fixées par des arrêtés ministériels apportant des précisions sur les interdictions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement (espèces concernées et interdictions qui s'y rapportent). Ces arrêtés ministériels établissent également les modalités plus précises de protection des habitats d'espèces protégées : protection des aires de repos et des sites de reproduction, notion de bon accomplissement des cycles biologiques...

Documents d'orientation sur la protection stricte des espèces

Un [guide européen](#) publié en 2007 vise à établir une interprétation commune des obligations qui établissent un système de protection stricte des espèces. Il a pour objet d'apporter une aide dans la détermination de moyens d'application des dispositions de la directive de manière pragmatique et à les rendre effectifs et concrets, tout en respectant scrupuleusement le cadre juridique. Ce document s'appuie sur des arrêts de la Cour européenne, les avis émis par le Service juridique de la Commission européenne et sur des travaux menés par un groupe de travail *ad hoc*. Il doit être très prochainement révisé ([version 2019 - EN](#)) pour tenir compte de l'évolution de la jurisprudence et des expériences acquises.

À noter également la publication en 2012 par le ministère en charge de l'Écologie d'un [guide national](#) « Espèces protégées, aménagements et infrastructures » de recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite des procédures de dérogation dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures.

2. Historique des travaux

Le groupe de travail sur la [biodiversité opportuniste](#)³ a été créé en 2018 par l'Union professionnelle du génie écologique (UPGE). Il vise à aider les maîtres d'ouvrage pour faciliter l'intégration des espèces végétales et animales accompagnant la vie des projets. Il réunit :

- les entreprises de l'UPGE apportant leurs compétences et expériences en ingénierie écologique ;
- les maîtres d'ouvrages et aménageurs publics et privés, avec leur vision de terrain, leurs besoins et retours d'expérience : infrastructures linéaires (CILB), ports et aéroports, travaux publics, gestionnaire de ressource en eau, carriers, collectivités...
- les services de l'État et ses établissements publics intervenant dans le domaine de la protection de la biodiversité : ministère de la Transition écologique et solidaire, Office français de la biodiversité ;
- les acteurs de la recherche confortant la rigueur scientifique et pouvant porter des programmes de recherche : Muséum national d'Histoire naturelle, Fondation pour la recherche sur la biodiversité... ;
- des représentants de la société civile sont également présents à travers des associations de protection de la nature.

C'est dans ce cadre qu'a été organisé en [novembre 2019](#) avec le CILB, l'UNPG, le MTES et l'AFB un atelier sur les espèces protégées et l'activité économique dont une des conclusions est le besoin de travailler sur les bonnes pratiques des activités pour se conformer à la réglementation et tendre dès que cela est possible à favoriser la biodiversité ; cet objectif doit être parallèlement appréhendé en termes d'application de la réglementation sur les espèces protégées aux secteurs d'activités concernés. Ce nouveau groupe de travail sur l'application de la réglementation espèces protégées s'intègre ainsi dans la dynamique du GT biodiversité opportuniste. Grâce à tous ces travaux, une communauté de réflexion a été créée sur laquelle l'UPGE compte s'appuyer pour conduire ces futurs travaux.

³ La biodiversité opportuniste est définie ainsi : « la faune et la flore apparaissant sur un site avant, pendant ou après son aménagement, en conséquence de la gestion ou des interventions réalisées. Elle comprend les espèces protégées, patrimoniales, communes, exotiques... » Le but du groupe de travail était d'accompagner les maîtres d'ouvrage souhaitant mieux intégrer la biodiversité dans leurs activités.

3. Application de la réglementation : enjeux et difficultés

Des difficultés éprouvées pour l'application du cadre réglementaire pour certaines activités

La réglementation « espèces protégées » joue un rôle majeur de protection de la biodiversité en France. Son application oblige notamment tout maître d'ouvrage à considérer son impact sur les espèces protégées et leurs habitats et les fonctionnalités écologiques qui s'y attachent. Mais si ce principe juridique constitue un socle déterminant, **il est rapporté que différents acteurs industriels éprouvent des difficultés dans son application dans certaines situations :**

- gestion de zones en attente d'un aménagement futur : délaissés, friches, foncier réservé... ;
- gestion courante d'écosystèmes : entretien des dépendances vertes, notamment liées aux infrastructures linéaires et ouvrages ;
- gestion de milieux lors de phases de travaux s'étalant sur un pas de temps long (exploitation) ; ne sont pas concernés les travaux ponctuels d'un projet d'aménagement ;
- gestion de la remise en état de sites.

Ces difficultés peuvent être exacerbées par la présence, fortement liée à l'activité économique, d'espèces communes et anthropophiles au sein des listes d'espèces protégées.

Les enjeux de l'approche systémique et de la prise en compte des aspects dynamiques

La dimension dynamique de la biodiversité et l'approche systémique de son fonctionnement sont des éléments clés de sa préservation, aussi bien pour la biodiversité existante que pour la préservation de sa capacité à s'adapter et à évoluer. Ces points essentiels doivent être pris en compte pour l'application de la réglementation afin d'apprécier les effets des projets et activités dans l'espace occupé par les populations des espèces protégées concernées ainsi que dans la durée au regard de l'objectif de maintien ou de restauration de leur état de conservation. Cette prise en compte revêt un aspect particulièrement important dans le cadre des activités qui s'exercent sur un pas de temps long, soumises ou non à autorisation administrative, mais dans tous les cas soumises au respect des interdictions portant sur les espèces protégées et aux autres prérequis réglementaires⁴.

Ainsi, dans les situations précédemment listées, la **dimension dynamique** de la biodiversité peut être difficile à intégrer par les acteurs. Les espèces sont toujours en mouvement dans l'espace et le temps, les changements écologiques des milieux naturels peuvent survenir dans un temps plus ou moins long, d'autant que certaines activités industrielles modifient de manière plus ou moins récurrente et permanente ces milieux ; les espèces présentes en amont ne le sont parfois plus lors de l'exploitation, remplacées par de nouvelles espèces favorisées par exemple par les milieux pionniers ou perturbés créés à cette occasion ou par les infrastructures en elles-mêmes (nids de rapaces sur pylônes, chiroptères dans les ponts...). Les pratiques des maîtres d'ouvrages et les modalités d'application de la réglementation doivent être adaptées en conséquence. **S'il est en partie possible de prévoir ces enjeux évolutifs, leur prise en compte pourrait être facilitée par de nouveaux dispositifs.**

Un deuxième enjeu consiste à conduire une **approche fonctionnelle** (ou « systémique ») dans les pratiques des maîtres d'ouvrage et pour l'application de la réglementation. Du point de vue écologique, en effet, l'objectif de la réglementation est de maintenir, et pour les espèces menacées de rétablir, les populations des espèces protégées dans un état de conservation favorable ; cet objectif doit être poursuivi par tous les acteurs qui, dans le cadre de leur projet ou de sa gestion, ont l'obligation de ne pas porter préjudice aux espèces protégées. Dans certains cas⁵, les pratiques pourront même viser à obtenir des « gains écologiques » par des pratiques adaptées visant à améliorer l'état de

⁴ Séquence ERC (dont principes régissant la compensation), remise en état (ICPE), compensation zones humides...

⁵ pour lesquels il sera nécessaire de justifier scientifiquement le gain écologique ; exemples de pratiques : gestion adaptée permettant l'expression d'un milieu, entretien favorisant telle espèce, mise en défens de zones...

conservation des populations de certaines espèces protégées et plus globalement de milieux, même transitoires, favorables à l'expression d'une biodiversité variée.

Dans le cadre de la **gestion courante**, en particulier, l'objectif est donc double : préserver la biodiversité et de ce fait respecter la réglementation et maintenir la fonction et la sécurité d'un ouvrage. Notre démarche vise à proposer des outils qui permettent à ces pratiques a minima de ne pas nuire et, dès que cela est possible, d'améliorer les situations biologiques. Par exemple, certaines pratiques peuvent nécessiter le déplacement voire la destruction de quelques individus d'espèces, tout en s'intégrant dans une démarche globale visant le maintien dans un bon état de conservation de ces mêmes espèces. Comment faire pour encourager les dynamiques permettant d'améliorer l'état des populations tout en sécurisant l'activité économique ? Le travail est à conduire en parallèle sur les pratiques opérationnelles et les modalités d'application de la réglementation.

Comment, dans le cadre du respect de la réglementation, favoriser les espèces protégées au sein des activités économiques ? Comment, au regard de la réglementation, sécuriser les maîtres d'ouvrage souhaitant s'engager dans ces démarches ? Quels outils développer pour permettre une bonne application de la réglementation et son contrôle avec le souci d'une simplification des procédures tant pour les maîtres d'ouvrage que pour les services de contrôle ?

Concrètement, les questions auxquelles nous souhaitons répondre sont par exemple :

- Entre l'état initial et le début du chantier, est-on en mesure de favoriser la biodiversité sans ajouter des contraintes réglementaires au maître d'ouvrage ?
- Comment gérer et valoriser la biodiversité induite par le projet lui-même ?
- Comment concilier dispositions de la réglementation espèces protégées et entretien courant des infrastructures linéaires ?
- Comment pérenniser la présence d'espèces protégées permise par l'activité de la carrière dans la remise en état d'un site de carrière ?

Proposition de structuration du groupe de travail : enjeux et objectifs

Dans un contexte d'érosion de la biodiversité, un enjeu déterminant pour nos travaux est la **confiance** à cultiver entre les acteurs : opérateurs économiques souhaitant s'engager pour la biodiversité, État garant du Bien commun, associations investies dans la connaissance et la préservation de la biodiversité, bureaux d'études établissant des diagnostics et construisant au quotidien le lien entre ces acteurs...

Une dimension importante de nos travaux consistera à s'assurer que les outils proposés se fondent sur de solides acquis scientifiques et techniques garantissant leur pertinence et leurs résultats. Dans cet esprit, on cherchera en particulier à mobiliser les connaissances scientifiques permettant de juger de l'effet source ou puits de ces démarches selon les pratiques mises en œuvre (en les qualifiant ainsi de bonnes ou d'inadaptées) : globalement quel est le « gain net » de biodiversité d'une pratique ? Aussi une autre dynamique se tient en parallèle avec **la recherche** pour identifier les besoins en connaissances et outils nécessaires pour trouver des réponses aux questions restant en suspens.

L'objectif de ce GT « Application de la réglementation espèces protégées et dynamiques écologiques » est donc de réunir les différentes parties prenantes concernées par le sujet pour proposer des **outils d'application** destinés à faciliter la mise en conformité des activités économiques avec la réglementation relative aux espèces protégées à droit constant, et permettant de faciliter la prise en compte, la gestion et la valorisation des espèces protégées et de l'évolution de leurs écosystèmes dans les projets, aménagements et dans la gestion courante des milieux, y compris artificiels, liée à des activités économiques.

4. Le groupe de travail

Nom

Application de la réglementation espèces protégées et dynamiques écologiques.

Comité de pilotage

UPGE, MTES, CILB, UNPG.

Composition du groupe de travail

Le groupe de travail est constitué des acteurs suivants, dans la limite de 30 personnes :

- **État** : MTES, DREAL, DDT(M)
- **Autorités indépendantes** : Ae, CNPN, CSRPN
- **Opérateurs** : maîtres d'ouvrage, bureaux d'études
- **Établissements publics** : CEREMA, MNHN, OFB
- **Acteurs juridiques** : juristes, magistrats, chercheurs en droit
- **Associations environnementales** : FNE, H&B, LPO

Objectifs

Finalité : concilier espèces protégées et activités économiques.

- Faciliter la prise en compte, la gestion et la valorisation des espèces protégées dans les projets, travaux et aménagements et dans la gestion courante des milieux liés à des activités économiques.
- Mieux prendre en compte le caractère dynamique de la biodiversité et conforter l'approche fonctionnelle.
- Faire des propositions en vue d'une prise en compte des spécificités des secteurs concernés dans le cadre de l'application de la réglementation.

Enjeux

Pour la biodiversité : favoriser le maintien des populations dans un bon état de conservation, voire améliorer leur état de conservation, faciliter la restauration des milieux et des espèces, inscrire les actions de gestion dans la dynamique globale des écosystèmes environnants.

Services de l'État : s'assurer d'une meilleure conformité des pratiques aux objectifs de la réglementation, tout en simplifiant les procédures, en encadrant de façon plus pertinente la gestion courante des activités.

Maîtres d'ouvrage et gestionnaires : sécuriser juridiquement les opérations et valoriser les acteurs engagés pour la biodiversité.

Périmètre

Toutes les phases en dehors de la création d'ouvrages ou d'aménagements, déjà traitée par ailleurs :

- **amont** : zones amenées à être aménagées plus tard (délaissés, friches, foncier réservé...);
- **exploitation** : gestion courante des dépendances vertes et des zones en chantier, des ouvrages susceptibles d'être investis par des espèces protégées (ponts, pylônes, etc.);
- **aval** : démantèlement, remise en état...

Secteurs concernés

Activités économiques de l'aménagement : infrastructures linéaires de transport, carrières, travaux publics, gestion du cycle de l'eau, gestion des déchets...

Livrable

Une boîte à outils pour l'application de la réglementation sur les espèces protégées réunissant des instruments et méthodes validés par l'administration permettant de faciliter la mise en œuvre de cette réglementation, fondés sur une approche fonctionnelle et systémique des écosystèmes.

Le groupe de travail propose de travailler en deux temps :

- 1- d'abord valoriser les outils existants ou nouveaux ;
- 2- dans un deuxième temps, porter des propositions d'expérimentations.

Calendrier 2020

Lundi 8 juin : premier COPIL.

Jeudi 2 juillet : deuxième COPIL.

Jeudi 3 septembre : première réunion du GT.

Ordre du jour :

- cadrage des travaux du GT et définition du plan d'action
- validation du mandat (note de cadrage) par le GT
- présentations de cas concrets illustrant le sujet du GT
- présentation du guide ERC carrière
- retour sur le guide européen en cours de révision
- réflexions sur des expérimentations à mener avec services de l'État, MOA, OFB...

5. Exemples de situations réelles

Voici un [diaporama](#) présentant quelques illustrations de difficultés rencontrées sur le terrain.