

La protection juridique de la biodiversité : perspectives croisées entre le Droit de l'Union européenne et le droit français

Adélie Pomade*

Introduction

L'Union européenne (UE) poursuit depuis plus de vingt ans une politique de protection de la biodiversité. Faisant partie des axes nécessaires d'action communautaire dans un premier temps, elle est aujourd'hui considérée comme majeure et est appelée à être renforcée dans les années à venir. Pour parvenir à une action efficace, les démarches sont nombreuses et impliquent quelques changements. Tout d'abord, créer de nouveaux concepts souvent non clairement définis, ni par les sciences ni par le droit ni par l'économie, mais nécessaires au développement d'outils de protection de la biodiversité ; par exemple les « services écosystémiques ». Ensuite, réformer en profondeur certaines politiques déjà établies et éprouvées mais qui accusent de sérieuses limites en raison de l'évolution de l'environnement ; par exemple la politique agricole commune (PAC). Enfin, revisiter des approches économiques jusqu'alors privilégiées parce que poursuivant un objectif de compétitivité

* Docteur en droit (HDR). Professeur invité à l'Université Fédérale de Rio Grande (FURG). Chercheur associé à l'ODE (France). Chercheur associé au CEDRE (Belgique)

et d'innovation essentiel au rayonnement de l'UE au siècle passé ; par exemple la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Ce bouleversement déjà engagé depuis quelques années est appelé à se renforcer et se durcir. Il est donc nécessaire de solliciter les Etats membres afin d'une part, qu'ils transposent rapidement dans leur législation interne les instruments juridiques émis à l'échelon européen, et ce conformément au principe de hiérarchie des normes, mais d'autre part et surtout, que les Etats membres trouvent un intérêt incontestable dans ces normes édictées et transposées sans quoi l'application du droit sera partielle et la protection de la biodiversité ne sera pas garantie.

La France tente de tenir un positionnement engagé dans la lutte pour la préservation de la biodiversité. Ainsi que les développements suivant le démontrent, elle souhaite relayer la politique de l'Union européenne en la matière et recourt pour cela à une palette d'instruments juridiques, des moins contraignants aux plus contraignants.

Rebondissant sur ces constats préliminaires, on peut donc se demander quel est exactement l'état du droit français en matière de protection de la biodiversité par rapport à la politique et aux instruments juridiques de l'Union européenne ? Peut-on parler en termes de distanciation ou au contraire, d'harmonisation ?

Pour répondre à la question, trois domaines seront pris en considération. En premier lieu, la biodiversité en général, afin d'apprécier l'adéquation des souhaits exprimés par l'Union européenne avec leur retranscription en droit français. Au-delà d'une analyse très casuistique, c'est donc une « tendance » qui sera ici analysée. En second lieu, il conviendra de s'arrêter sur la biodiversité en agriculture car elle constitue une question d'actualité liée aux démarches de réduction d'utilisation des produits phytosanitaires, au retour

en force des pratiques alternatives aux pesticides, à la présence d'organismes génétiquement modifiés. En troisième lieu, la biodiversité en foresterie sera observée car nombreuses sont les politiques de gestion et de développement des forêts actuellement menées tant la disparition de l'espace forestier est inquiétante.

Afin de répondre au mieux à cette analyse croisée du droit de l'Union européenne et du droit français en matière de biodiversité, un premier développement sera consacré à la protection de la biodiversité dans son ensemble (I) et un second développement regroupera la protection de la biodiversité en agriculture et en foresterie (II).

I. La protection de la biodiversité dans son ensemble

Après avoir étudié l'évolution et l'état du droit de l'Union européenne relativement à la préservation de la biodiversité (A), une incursion sera réalisée en droit français afin d'apprécier si, dans quelle mesure et comment celui-ci s'y conforme (B).

A. Un droit de l'Union européenne protecteur de la biodiversité dans son ensemble

En 2006, la Commission européenne a adopté une communication¹ qui a mis en place un plan d'action comprenant à la fois des objectifs, afin d'enrayer le déclin de la biodiversité, et des mesures, pour atteindre ces objectifs au-delà de l'année 2010. Ce plan d'action s'est fondé sur le constat incontesté d'une perte de biodiversité en Europe et dans le monde mais aussi sur des initiatives prises antérieurement

¹ Commission européenne, COM(2006)216 final, Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain, 22 mai 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0216:FIN:FR:PDF>

par l'Union européenne pour faire face au problème. La Commission a ainsi souligné les actions déjà entreprises par le passé afin de préserver la biodiversité tout en reconnaissant leurs insuffisances et leurs lacunes. Par exemple, elle admet que le réseau Natura 2000 ne couvre pas une partie suffisante de la biodiversité, cette dernière se situant souvent en dehors des sites dédiés. En outre, elle avoue les difficultés d'application des directives oiseaux² et habitats³ dans les Etats membres. Enfin, elle rappelle des absences plus visibles et largement condamnables comme l'absence de réseau Natura 2000 dans l'environnement marin, ou la faible importance octroyée à la biodiversité dans la Politique agricole commune (PAC)⁴ de l'Union européenne.

Dans sa communication, faisant preuve d'originalité, la Commission aborda un concept atypique dans son contenu en considérant que la « *diminution de la biodiversité, qui concerne les écosystèmes, les espèces et les gènes, est préoccupante non seulement en raison de la valeur intrinsèque de la nature, mais aussi parce qu'elle engendre un déclin des services écosystémiques⁵ fournis par les systèmes naturels. Ces services sont la production de nourriture, de carburant, de fibres et de médicaments, la régulation du cycle de l'eau, de la composition de l'air et du climat, le maintien de la fertilité des*

² Directive n° 79/409/CEE, 2 avril 1979, JOCE du 25 avril 1979.

³ Directive n° 92/43/CEE, 21 mai 1992, JOCE du 22 juillet 1992.

⁴ La Politique Agricole Commune (PAC) est la plus ancienne politique communautaire. Visant dans un premier temps l'accroissement de la productivité de l'agriculture, l'assurance d'un niveau de vie équitable à la population agricole et la stabilisation des marchés, elle s'est enrichie d'objectifs de respect de l'environnement, sécurité sanitaire et de développement rural.

⁵ C'est nous qui soulignons.

sols et le cycle des éléments nutritifs »⁶. Donc, force est de constater que la biodiversité est envisagée en étroite relation avec une notion en émergence dans notre vocabulaire de chercheur mais aussi dans celui du législateur français, la notion de «services écosystémiques» (SE). Si elle prend de plus en plus d'importance, cette notion demeure floue dans sa définition, car les différentes disciplines concernées (écologie, droit, sociologie, économie) ne s'accordent pas sur la signification qu'il convient de lui donner. Certains envisagent par exemple une approche large et englobante et selon laquelle les services écosystémiques intègrent la biodiversité, d'autres préfèrent une approche plus restrictive selon laquelle les services écosystémiques n'englobent pas la biodiversité. Le débat reste ouvert à l'heure actuelle.

Face à ces obstacles à une protection convenable de la biodiversité, le plan d'action contenu dans la communication intègre clairement l'action des Etats membres. En somme, c'est une invitation expresse à soutenir les promesses européennes au niveau national. En effet, la Commission précise que « *le plan d'action constitue une nouvelle approche importante pour la politique communautaire en faveur de la biodiversité, en ce sens qu'il s'adresse tant à l'Union européenne qu'aux Etats membres, précise les rôles de chacun pour chaque action et contient un plan global relatif aux actions prioritaires permettant d'atteindre dans les délais les objectifs fixés. Son succès dépendra de la qualité du dialogue et du partenariat entre la Commission et les Etats membres ainsi que de sa mise en œuvre commune* »⁷.

⁶ Commission européenne, COM(2006)216 final, Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain, 22 mai 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0216:FIN:FR:PDF>

⁷ Commission européenne, COM(2006)216 final, Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques

Quels sont les champs d'action visés par la Commission? Quelles mesures préconise-t-elle? Plusieurs mesures sont considérées en particulier. Tout d'abord, la préservation des principaux habitats et des espèces de l'UE. La Commission encourage les Etats membres à «*proposer, désigner, protéger et gérer efficacement les sites Natura 2000 (i) renforcer la cohérence, la connectivité et la capacité de résistance du réseau, notamment en soutenant les zones nationales, régionales et locales protégées (i) étendre l'application des plans d'action pour le rétablissement des espèces de l'Union européenne les plus menacées*». Ensuite, elle recommande une préservation et un rétablissement de la biodiversité et des services écosystémiques dans les zones rurales de l'UE non protégées et dans l'espace marin. Pour cela, elle enjoint aux Etats membres d'agir sur les domaines de la pêche ou de la forêt. Enfin, elle incite à soutenir l'adaptation de la biodiversité au changement climatique en demandant aux Etats membres de veiller à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre.

Pour l'ensemble de ces objectifs, la Commission envisage de mettre à disposition le soutien financier de Fonds européens comme le Life+⁸ ou le FEADER⁹. Cette initiative constitue finalement une incitation supplémentaire faite aux Etats membres pour répercuter dans leur législation les mesures

pour le bien-être humain, 22 mai 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0216:FIN:FR:PDF>

⁸ Règlement européen du Parlement et du Conseil concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), (présenté par la Commission), 29 septembre 2004, COM (2004) 621 final, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_co_m%282004%290621_/com_com%282004%290621_fr.pdf

⁹ Règlement n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), JOUE du 10 octobre 2005.

demandées à l'échelle européenne et prendre sur le terrain des mesures d'action concrètes.

Dans sa communication du 3 mai 2011¹⁰ posant une Stratégie de la biodiversité pour 2020, La Commission renforce ses encouragements. A la différence de 2006, elle souhaite aller plus loin dans la coopération entre l'Union européenne et les Etats membres. En effet, elle appelle à renforcer la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) qui sera créée en avril 2012¹¹. Dans ce contexte, la Commission fixe clairement les buts à atteindre dans des domaines ciblés. Ainsi, sa Stratégie comprend des objectifs solidaires et interdépendants qui contribuent à enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques en ciblant chacun un problème spécifique. En premier lieu, s'agissant de protéger et rétablir la biodiversité et les services écosystémiques associés, la Commission demande aux Etats de mieux appliquer la législation existante. En particulier, ils doivent veiller à gérer et restaurer les sites Natura 2000 en y investissant les ressources nécessaires, veiller à l'intégration d'une infrastructure verte, travailler au rétablissement d'au moins 15 % d'écosystèmes dégradés à l'horizon 2020 et au développement d'une initiative visant à éviter toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services

¹⁰ Commission européenne, COM(2011)244 final, La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020, 5 mai 2011, http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5B1%5D.pdf

¹¹ La Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) intervient en tant qu'organe intergouvernemental indépendant ouvert à tous les pays membres de l'Organisation des Nations Unies. Les membres, dont l'Union européenne, se sont engagés à la construire en tant que principal organe intergouvernemental chargé d'évaluer l'état de la biodiversité de la planète, ses écosystèmes et les services qu'ils fournissent à la société.

déjà à 2015. La Commission cite expressément le cas de la pollinisation des cultures par les abeilles. En second lieu, s'agissant de renforcer la contribution positive de l'agriculture et de la foresterie et de diminuer les principales pressions s'exerçant sur la biodiversité de l'UE, la Commission demande que soient mis en place des plans de gestion des forêts ou des instruments spécifiques pour toutes les forêts publiques et pour les domaines forestiers. Mais les développements subséquents reviendront sur ces aspects.

B. Un droit français fidèle à la politique de l'Union européenne

Force est de constater que la France se montre juridiquement très active en matière de protection de la biodiversité. Elle utilise donc la liberté faite par l'UE aux Etats membres de prendre les moyens nécessaires pour mettre en œuvre ses recommandations en fonction de leurs spécificités géographiques, climatiques, sociétales, etc.

A l'image de l'UE, la France a elle aussi adopté des stratégies nationales. On remarque donc que la France a souhaité poursuivre la logique de lignes de conduite, de lignes directrices et de fixation d'objectifs. Cela a permis, avant de fixer un cadre juridique plus strict, de poser les fondements des futurs champs d'action, de préciser certaines lignes de force non contenues dans la législation européenne, et surtout de réaffirmer la volonté d'appliquer la politique européenne de préservation de la biodiversité en France. On évoquera donc la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020¹² qui réaffirme l'importance de mener une action locale, au sein de chaque Etat membre. Plus exactement, elle reconnaît que

¹² Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, Ministère de l'écologie et du développement durable, des transports et du logement et de la Nature, Citizen Press, mai 2011.

« c'est à l'échelle des territoires que doivent se concevoir et se mettre en place des projets de développement intégrant la biodiversité dans toutes les activités, d'autant plus que des politiques locales en faveur de la biodiversité peuvent avoir des retombées positives et rapides à cette même échelle ». De même, on relèvera des domaines d'action clef signalés par la Commission dans sa Stratégie européenne et dans son plan d'action de 2006 et repris par la stratégie nationale. Par exemple, cette dernière suggère d'approfondir les études menées sur les services écosystémiques afin de les identifier, de comprendre leur relation avec la biodiversité et les dynamiques sociales. En outre, elle encourage le renforcement de la diplomatie environnementale, soulignant que celle-ci doit contribuer à l'amélioration de la gouvernance internationale pour l'environnement. Sur ce point, elle vise directement l'AMPBES et la préservation de la biodiversité en haute mer. Ensuite, elle reprend le concept d'infrastructure verte sous l'expression « infrastructure écologique » en réaffirmant la nécessité de sa construction en y incluant un réseau cohérent d'espaces protégés. Enfin, elle recommande de mettre en place une solidarité écologique, c'est-à-dire une étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non, entre les villes et les zones rurales. Au soutien de la Stratégie nationale, un guide d'action¹³ a également été élaboré. Il a été conçu pour aider tous les acteurs, quels que soient leur statut, taille, domaine d'activité et niveau d'expertise vis-à-vis de la biodiversité, à construire leur projet d'engagement volontaire, et propose des recommandations méthodologiques et des pistes d'action pour construire et

¹³ Guide pour l'action, Dispositif de reconnaissance des engagements volontaires pour la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, octobre 2012.

mener à bien leur projet¹⁴.

Dans un élan similaire à celui du gouvernement au travers de ces Stratégies, le législateur a inscrit son action dans la continuité de la politique européenne. On évoquera donc les lois Grenelles I de 2009¹⁵ et II de 2010¹⁶ venues poser des dispositions plus contraignantes tout en restant à un certain degré de généralité. Elles ont néanmoins répondu aux attentes de l'Union européenne concernant notamment l'application plus générale du réseau Natura 2000 en venant rappeler les enjeux du contrat Natura 2000 pour la biodiversité, et en s'attachant à développer l'encadrement juridique consacré aux zones marines en déterminant des zones spéciales de conservation terrestres et marines (article L. 414-1 du code de l'environnement). Bien Entendu, ces lois ont aussi abordé les questions de la biodiversité en agriculture et en foresterie¹⁷.

Il convient cependant de signaler que l'année 2013 constitue pour la France un accélérateur d'initiatives pour trois raisons. Tout d'abord, l'écriture de la feuille de route pour la transition écologique¹⁸ adoptée par le gouvernement en 2012,

¹⁴ Ces conseils sont très opérationnels. Par exemple, concernant un projet de préservation de la biodiversité, les recommandations méthodologiques consistent à entourer d'un maximum de personnes de son entourage, mobiliser les élus, mener des actions d'information et de formation pour convaincre.

¹⁵ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO du 5 août 2009.

¹⁶ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, JO du 13 juillet 2010.

¹⁷ Voir les développements de la seconde partie (II la protection de la biodiversité en agriculture et en foresterie).

¹⁸ La Conférence environnementale, Feuille de route pour la transition écologique, septembre 2012, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf. Consulter également : T. Whal, Rapport pour la Conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, Trajectoire de la France à la

ensuite, les Etats généraux de modernisation du droit de l'environnement tenus en juin 2013, et enfin, le projet de loi-cadre biodiversité et la création d'une agence nationale dédiée pour 2014. Ces trois événements en chantier promettent un relais dynamique du droit de la biodiversité de l'Union européenne. Il est intéressant de reprendre chacun d'eux de manière plus exhaustive.

La Conférence environnementale tenue en 2012 a permis de construire un solide et ambitieux programme de travail contenu dans ce qui a été appelé la Feuille de route pour la transition écologique. Ce document a posé cinq objectifs : préparer le débat national sur la transition énergétique, faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité, prévenir les risques sanitaires environnementaux, mettre en œuvre une fiscalité plus écologique et financer la transition, et améliorer la gouvernance environnementale. Il envisage également la mise en œuvre immédiate de mesures qui avaient elles-aussi retenu l'attention de la Commission. En premier lieu, la mise en place d'un « plan abeilles » devant être finalisé avant la fin 2012 et un plan pollinisateurs sauvages avant la fin 2013. Ainsi, le gouvernement s'est engagé au développement systématique d'une politique en faveur des pollinisateurs sur l'ensemble de ses terrains délaissés. En deuxième lieu, la création d'un Parc Marin de « Picardie/Côte d'opale » est envisagée. On retrouve ici l'attention portée à la biodiversité marine. En dernier lieu, et la liste n'est pas exhaustive, des programmes d'actions prioritaires en matière de rétablissement des continuités écologiques mis en œuvre avec l'Etat et établis à partir des schémas régionaux de cohérence écologique. On retrouve là encore semble-t-il un

suite du Grenelle de l'environnement : indicateurs de résultats, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/12011_Conf-env_Rapport-Thierry-Wahl_complet_12-09-12_light.pdf

champ d'action privilégié de la Commission : les infrastructures vertes. Par ailleurs, la feuille de route réaffirme l'engagement de la France dans le cadre de l'OPBES. En effet, elle prévoit de soutenir l'évolution de la plateforme par la participation des chercheurs français en son sein au moyen de la signature d'une convention avec la Fondation pour la recherche sur la biodiversité, mais aussi de développer des recherches systémiques sur la biodiversité par des programmes dédiés dans le cadre du programme de l'Agence Nationale de la Recherche 2014-2016. De même, le gouvernement entend revenir au principe ferme d'interdiction d'épandage aérien de produits phytosanitaires.

Le second temps fort de cette période 2012-2013 est la tenue des Etats généraux de modernisation du droit de l'environnement. La tenue de tels Etats généraux constituait un engagement de la Feuille de route pour la transition écologique. Parmi les différentes mesures considérées comme nécessaires à cette modernisation, on compte un accroissement de la sécurité juridique et un renfort de la sanction des atteintes à l'environnement. A cette occasion, le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a présenté le 17 juillet 2013 une communication relative au bilan d'étape des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement soulignant la nécessité d'accroître la protection de la biodiversité et des services qu'elle fournit à l'homme. Ces Etats généraux ont contribué à préparer l'élaboration de la future loi-cadre biodiversité.

En effet, le dernier temps fort est sans aucun doute le Projet de loi-cadre biodiversité. La structure souhaitée pour les différents thèmes abordés dans la loi est remarquablement fidèle aux demandes formulées par la Commission dans ses Stratégie et plan d'action. En effet, elle prévoit notamment un ensemble de dispositions juridiques relatives au bon fonctionnement

écologique des écosystèmes terrestres et marins, pour assurer leur résilience et la pérennité des services qu'ils rendent, mais aussi au développement des connaissances touchant la biodiversité, pour que la France intervienne comme un acteur de soutien de la plate-forme IPBES. Dans la perspective de soutenir cette démarche scientifique, le projet de loi-cadre suggère de créer un Conseil National de la Protection de la Nature qui tiendrait une place d'instance d'expertise, exclusivement scientifique et technique. Autre dispositif juridique envisagé, celui de consacrer un principe de gouvernance de la biodiversité au niveau local en conformité avec la convention pour la diversité biologique. Cela n'est pas sans rappeler l'appel lancé par l'UE aux Etats membres de considérer la protection de la biodiversité de manière inclusive, avec toutes les parties prenantes concernées, et à l'échelle la plus adaptée (locale ou régionale). Dans une visée plus contraignante, le projet de loi prévoit d'une côté, la création d'un dispositif d'autorisation préalable visant l'accès à tout ou partie d'animaux, de végétaux, de micro-organismes ou autre matériel biologique contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité, pour leur utilisation dans le cadre d'activités de recherche et de développement. Cela rejoint les souhaits de la Commission d'accroître la circulation d'informations et la diffusion d'études scientifiques. D'un autre côté, il prévoit la création d'un dispositif de déclaration pour l'accès aux ressources génétiques sans intention de développement commercial. Cela rejoint les attentes de la Commission dans le domaine de la valorisation écologique. Sous un angle plus théorique, le projet envisage d'introduire le concept de réservoirs de biodiversité, ce qui renvoie à l'idée de zonage suggéré par la Commission, de formaliser le régime de réserves biologiques en forêts publiques qui, pour l'heure, est un dispositif existant sans base légale, et enfin de mettre à jour le vocabulaire utilisé dans les textes relatifs à Natura 2000. Proche des préoccupations maritimes, il projette de développer les outils

de préservation de la biodiversité marine existants en simplifiant et en modernisant les outils de protection des espaces naturels. Il s'agirait par exemple de créer des zones de conservation halieutiques¹⁹, d'améliorer les dispositifs relatifs aux espaces naturels (parcs naturels régionaux, parcs nationaux, réserves naturelles, réserves biologiques en forêt, Natura 2000), de moderniser la gestion du domaine public maritime naturel, et de prévoir la possibilité de demander une étude d'impact sur les cultures marines. Le projet de loi prévoit également la création d'un Comité national pour la biodiversité (CNB) en lui donnant de larges prérogatives de conseils et d'analyses, sans que ses avis soient tous contraignants pour la puissance publique. En outre, il prévoit la mise en place d'une Agence française de la biodiversité qui pourrait se voir confier une mission d'animation de la concertation entre les différents opérateurs, avec une capacité de montage de projets orientés vers le grand public et mis en place à différentes échelles, du local à l'international. Par ailleurs, l'idée est lancée que le projet de loi serait l'opportunité de réglementer l'accès aux ressources génétiques et ainsi faire écho au Protocole de Nagoya²⁰. Ainsi, l'accès aux ressources génétiques serait régulé pour toute la biodiversité sauvage française selon des modalités différentes, adaptées aux enjeux. On constate donc que ce projet de loi-cadre entend encadrer strictement plusieurs lignes de force que l'on percevait déjà dans la législation européenne.

Par ailleurs, en marquant le premier pas d'un encadrement resserré de la biodiversité, ce projet vient renforcer l'article L110-

¹⁹ Région Languedoc-Roussillon, Débat régional sur le projet de loi-cadre biodiversité, Fiches support au processus de préparation de la loi cadre biodiversité, Mars-Avril 2013, <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr>

²⁰ Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, Nagoya, 29 octobre 2010.

1 du code de l'environnement qui prévoit déjà que « *les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation* » et que « *leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Il renforcerait également les articles 23 à 25 de la loi de programmation du 3 août 2009²¹ qui fixent une série d'objectifs en matière de préservation de la diversité biologique.

II. La protection de la biodiversité en agriculture et en foresterie

La relation de la biodiversité à l'espace environnemental concerne particulièrement deux domaines. D'un côté l'agriculture (A), en raison du développement de certaines pratiques et aux conséquences qu'elles engendrent. D'un autre côté la foresterie (B), en raison de l'intensification de sa gestion et de son exploitation.

A. La protection de la biodiversité et l'agriculture

En ce domaine, on perçoit une politique européenne engagée dans la préservation de la biodiversité (1), politique relayée assidument par le droit français (2).

1. Une politique européenne engagée dans la préservation de la biodiversité

La communication de la Commission de 2001 relative

²¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO du 5 août 2009.

aux plans d'action en faveur de la diversité biologique, notamment dans le secteur de l'agriculture²² a elle-aussi souligné l'accélération du rythme de diminution et de perte de la diversité biologique en Europe, et réaffirmé que les mesures en vigueur sont insuffisantes pour inverser des tendances actuelles préoccupantes²³ : la diminution, voire la perte du nombre des espèces et de leurs habitats, des écosystèmes et des gènes, jusqu'à considérer que dans certains pays d'Europe, plus des deux tiers des types d'habitat existants sont en danger.

Les pratiques intensives et parfois peu scrupuleuses en agriculture ne sont pas étrangères à ce phénomène. Par exemple, on relève que l'intensification des pratiques agricoles a réduit l'étendue des zones marécageuses d'environ soixante pourcent en Europe au cours des dernières décennies. Concrètement, entre la France et l'Allemagne, la forêt naturelle en bordure du Fleuve du Rhin s'étendait auparavant sur deux mille kilomètres, contre cent cinquante kilomètres actuellement.

Pourtant, les activités agricoles peuvent produire toute une gamme d'avantages environnementaux. La valeur esthétique des paysages, les usages récréatifs (labyrinthes naturels), la constitution de réserves d'eau et l'approvisionnement en eau, le recyclage et la fixation des éléments nutritifs, la formation des sols, la protection de la

²² Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM/2001/0162 final, Plans d'action en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche et de l'aide au développement et de la coopération économique, <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0162%2801%29:FR:HTML>

²³ Voir le rapport établi relativement à ces tendances: Environment in the European Union at the Turn of the Century. Environmental Assessment Report No.2, European Environment Agency. Copenhagen, 1999.

faune et la lutte contre les inondations, ou encore le piégeage du carbone par les arbres et les sols en sont quelques exemples. Cependant, les profonds changements intervenus dans les pratiques agricoles au cours des quarante dernières années font peser de nouvelles pressions sur les ressources naturelles. En effet, de manière généralisée, pour satisfaire une demande alimentaire croissante, le secteur a augmenté sa productivité en recourant à des pratiques exigeant toujours plus de substances agrochimiques et de machines. Les évolutions technologiques et économiques ont entraîné une nette intensification de l'activité agricole afin de réaliser des gains substantiels de production par unité de superficie ou de travail. Qui plus est, pendant des dizaines d'années, les politiques agricoles de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) ont encouragé l'expansion de la production. Ces évolutions sont en partie responsables de multiples préoccupations environnementales²⁴.

Or, c'est cette même biodiversité à laquelle il est porté atteinte qui fournit la nourriture, les fibres et les boissons dont les individus ont besoin et qui permet de garantir à long terme la viabilité des activités agricoles et piscicoles. L'Union européenne compte donc parmi ses objectifs principaux de préserver la biodiversité en agissant efficacement sur les domaines agricole et agro-alimentaire. Pour cela, elle envisage de remettre en question la propagation des substances chimiques persistantes par les pratiques agricoles, mais aussi de mesurer et de contrôler les effets relatifs à l'introduction de certains organismes génétiquement modifiés (OGM).

Pour se construire, ce Plan d'action s'est notamment inspiré de la Stratégie communautaire en faveur de la diversité

²⁴ Consulter: OCDE, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, Direction de l'environnement, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(2002)95/FINAL, 7 novembre 2003.

biologique en 1998²⁵, en grande partie consacrée à l'agriculture. Cette stratégie visait en effet à «anticiper, à prévenir et à combattre à la source les causes de la réduction sensible ou de la perte de la diversité biologique (í) [et] inverser la tendance actuelle en matière de diminution ou de perte de la diversité biologique et (í) garantir aux espèces et aux écosystèmes, notamment aux écosystèmes agricoles, un état de conservation satisfaisant».

En effet, le Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture a prévu de réaliser une analyse des relations réciproques entre l'agriculture et la diversité biologique, en se concentrant à la fois sur les bénéfices mutuels et sur les effets négatifs des activités agricoles sur la biodiversité. Il en est ressorti sept priorités d'action : faire en sorte que l'intensification des pratiques agricoles soit menée de manière réfléchie, maintenir une agriculture économiquement viable et acceptable d'un point de vue social, faire jouer les mesures agroenvironnementales pour assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, garantir l'existence d'une infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire, soutenir les actions visant à diversifier davantage le capital génétique dans l'agriculture et à préserver les variétés et races locales traditionnellement cultivées ou élevées, encourager la commercialisation de races primitives et de variétés qui sont naturellement adaptées aux conditions locales et régionales, empêcher le pullulement et la propagation d'espèces non indigènes. A partir de l'expérience tirée de l'application de mesures agroenvironnementales, cinq

²⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique (COM (1998) 42). Le Conseil a approuvé cette stratégie en juin (Conclusions du Conseil du 21 juin 1998) et le Parlement en octobre de la même année (Parlement européen. Résolution non législative A4-0347/98).

idées clés ont guidé l'élaboration du plan d'action:

- Les méthodes de production sont susceptibles de nuire à la conservation de la diversité biologique
- Si une action doit être menée sur le territoire tout entier, il n'en reste pas moins qu'il faut adapter des méthodes et outils d'intervention aux conditions locales particulières
- Il convient de privilégier une approche décentralisée, selon laquelle les Etats membres sont responsables du choix et de la mise en œuvre des mesures requises
- La priorité doit être donnée à une approche rationnelle et coordonnée, fondée sur une complémentarité des mesures nationales et communautaires et sur des moyens d'action en matière environnementale et agricole
- Il convient de faire en sorte que les différentes sources de financement communautaires soient exploitées de manière coordonnée

Ce cadre conceptuel établi entre 1998 et 2001 qui a défini des priorités et des principes a été repris par des dispositions juridiques contraignantes essentielles à la réalisation de la politique européenne dans le domaine agricole et en faveur de la diversité biologique. On retiendra notamment le Règlement du Conseil sur le développement rural de 1999²⁶ qui a permis de prendre des mesures agroenvironnementales, le

²⁶ Règlement n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999R1257:FR:HT ML>

Règlement du Conseil du 24 avril 2004²⁷ sur l'utilisation des ressources génétiques dans l'agriculture ou encore la législation sur les produits phytosanitaires de 2000²⁸, 2002²⁹, 2009³⁰ et 2012³¹. Enfin, on retiendra la mise en place du SAPARD, un plan d'action à destination des pays candidats d'Europe centrale pour résoudre leurs difficultés liées à la production agricole³².

²⁷ Règlement (CE) n° 870/2004 du Conseil, du 24 avril 2004, établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, et abrogeant le règlement n°1467/94, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:162:0018:0018:FR:PDF>

²⁸ Directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté (modifiée), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:169:0001:0112:FR:PDF>

²⁹ Communication de la Commission, du 1er juillet 2002, au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Vers une stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides, COM(2002) 349 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2002/com2002_0349fr01.pdf

³⁰ Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0071:0086:FR:PDF>

³¹ Règlement n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:167:0001:0123:FR:PDF>

³² Le SAPARD est un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable destiné aux pays candidats d'Europe centrale et orientale (PECO) durant le processus de préadhésion pour la période 2000 -

L'Union européenne s'engage donc dans une politique très marquée en faveur de la protection de la biodiversité par l'intermédiaire de l'agriculture et des pratiques y afférent. Pour encourager les producteurs et agriculteurs eux-mêmes à contribuer à la lutte pour la préservation de la biodiversité au travers de leur activité, l'UE met en avant un processus de rétribution des comportements agri-responsables. Ainsi, les mesures agro-environnementales consenties par les agriculteurs qui s'engagent volontairement à préserver l'environnement et à entretenir l'espace rural leur ouvre le droit à une rémunération.

Les mesures agro-environnementales sont un élément essentiel du dispositif prévu par l'Union européenne pour intégrer les préoccupations environnementales à la politique agricole commune. En effet, La PAC a subi plusieurs évolutions au cours des dernières années pour progressivement intégrer les préoccupations environnementales et mieux servir la cause du développement durable. Aussi y a-t-on introduit des mesures incitatives et dissuasives fondées sur le principe de participation volontaire et sur le principe pollueur-payeur. A cet effet, elle recourt à deux mécanismes. Le premier conditionne la plupart des paiements de la PAC au respect d'un certain nombre d'obligations réglementaires et sanctionne les contrevenants par une réduction de ces paiements. Le second consiste à payer les agriculteurs fournissant des biens et services respectueux de l'environnement

2006. Il vise à résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur agricole et des zones rurales et constitue un soutien financier à la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune et de politiques connexes. Consulter : Règlement (CE) n° 1268/99 du Conseil, du 21 juin 1999, relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:161:0087:0093:FR:PDF>

au-delà des exigences requises. C'est précisément là qu'interviennent les mesures agro-environnementales. Elles visent à encourager les agriculteurs à protéger et à valoriser l'environnement en les rémunérant pour la prestation de services environnementaux. Il est intéressant de remarquer que cette démarche de financement est attractive pour les Etats membres car l'Union européenne a mis en place une politique spécifique pour le développement rural qui consiste dans la mise en place d'un fonds, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui aide directement les agriculteurs. Le but est de contribuer à accompagner les mutations de l'espace rural, qui représente aujourd'hui quatre-vingt-dix pourcent du territoire de l'Union européenne, pour répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du XXI^e siècle. Pour cela, le FEADER intervient aux côtés d'autres instruments financiers de l'Union européenne, comme la politique de cohésion financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE).

Sur le principe des mesures agro-environnementales, les agriculteurs s'engagent, sur une durée de cinq ans, à adopter des techniques agricoles respectueuses de l'environnement allant au-delà des obligations légales. En échange, ils perçoivent une aide financière qui compense les coûts supplémentaires et les pertes de revenu résultant de l'adoption de ces pratiques, prévues dans le cadre de contrats agro-environnementaux. Le système de mesures agro-environnementales met l'accent sur l'agriculture et le pâturage extensif, la variété des espaces naturels et les techniques écologiques adaptées aux spécificités régionales. Les paiements agro-environnementaux incitent les agriculteurs à adopter des techniques d'exploitation et des niveaux de production ayant des effets positifs sur l'environnement sans se focaliser sur la rentabilité. On pourra évoquer à titre d'exemple d'engagements agro-environnementaux la gestion agricole intégrée et l'agriculture biologique, la protection des habitats

précieux pour l'environnement et la biodiversité qui est associée, la sauvegarde des paysages et de leurs caractéristiques traditionnelles. Ces mesures sont contenues dans des textes juridiques³³ dont les Etats membre doivent faire application.

2. Une politique européenne relayée par le droit français

En matière d'agriculture là encore, la France a utilisé la Stratégie nationale pour la biodiversité. En effet, la Stratégie nationale pour la période 2009-2010 a prévu un cadre d'action consacré à l'agriculture, tandis que la Stratégie nationale 2011-2020 a mis l'accent sur le développement de mesures agro-environnementales afin de garantir la durabilité de l'utilisation des ressources écologiques³⁴. Outre ces stratégies, on a assisté au développement de la certification environnementale, à la création d'un observatoire de l'évolution de la biodiversité en lien avec les pratiques agricoles, et à la mise en place de la Trame verte et bleue dans la loi Grenelle II de 2010, notamment grâce à la création d'infrastructures agro-écologiques³⁵ prévues dans la Politique Agricole Commune de

³³ Voir notamment: Règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n°1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n°378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n°1782/2003, JOUE du 31 janvier 2009; Règlement n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JOUE du 10 octobre 2005.

³⁴ Objectif 12 de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020. Consulter : www.developpement-durable.gouv.fr

³⁵ Les infrastructures agro-écologiques (IAE) correspondent à des habitats semi-naturels qui ne reçoivent ni fertilisants chimiques, ni pesticides et qui sont gérés de manière extensive. Il s'agit de certaines prairies permanentes, d'estives, de landes, de haies, d'arbres isolés, de lisières de bois, de bandes enherbées le long des cours d'eau ou de bordures de champs ainsi que des jachères, des terrasses et murets, de mares et de fossés et d'autres

l'Union européenne.

Si les stratégies sont des orientations et non pas des dispositions obligatoires et sanctionnées qui fixent un cadre d'action pour la France à partir de la politique européenne, les lois sont quant à elles contraignantes et obligatoires mais assez générales dans leur contenu. D'autres textes sont en revanche plus précis et visent davantage la mise en œuvre concrète de ces diverses mesures. Ces textes sont de nature réglementaire et non législative, ce qui leur permet d'être rapidement adaptés aux exigences environnementales et de suivre les politiques agro-environnementales au plus proche de leurs évolutions³⁶. On citera par exemple le décret du 12 septembre 2007³⁷ et l'arrêté du 12 septembre 2007³⁸ relatifs aux engagements agroenvironnementaux qui définissent les conditions de mise

particularités. Essentielles pour l'environnement, elles contribuent à la préservation de la biodiversité, au cycle et à la qualité de l'eau ainsi qu'au stockage de carbone. En tant qu'habitats des pollinisateurs et d'autres espèces qualifiées d'auxiliaires des cultures, les IAE présentent également un grand intérêt pour l'agriculture et permettent une réduction de l'utilisation des pesticides. Au travers de la préservation et de la restauration des continuités écologiques entre les milieux naturels, les IAE sont un élément incontournable pour créer la trame verte et bleue

³⁶ Au titre de la capacité d'adaptation des mesures à l'échelle territoriale en fonction des conditions environnementales on évoquera le fait que compte tenu des inondations exceptionnelles survenues en France dans certaines régions au printemps 2013, des dispositions dérogatoires ont été prises dans deux arrêtés préfectoraux du 28 juin 2013 : Arrêtés préfectoraux concernant les Bonnes Conditions Agricoles Environnementales (BCAE) et les Mesures Agro-environnementales (MAE). Tandis que le premier concerne l'entretien minimal des terres, le second permet d'accorder des dérogations aux exploitants qui, compte tenu des intempéries, n'ont pas pu respecter certaines obligations du cahier des charges.

³⁷ Décret n° 2007-1342 du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux et modifiant le code rural, JO du 13 septembre 2007.

³⁸ Arrêté du 12 septembre 2007 relatif aux engagements agroenvironnementaux, JO du 13 septembre 2007.

en œuvre des mesures agroenvironnementales. Le décret définit notamment ce qu'est un engagement agroenvironnemental, les critères d'éligibilité des demandeurs, les modalités de dépôt et d'instruction de la demande d'engagement, les obligations à respecter par le demandeur et les modalités d'évolution du contrat (paiement annuel, avenant). L'arrêté complète le décret en précisant en particulier les types de dispositifs de contractualisation des mesures agroenvironnementales, les modalités de contrôle et de sanctions, les modalités de définition de la rémunération des mesures agroenvironnementales, les attributions des préfets de région et de département dans la définition des dispositifs. Parce qu'une mesure agroenvironnementale est définie par la combinaison d'un ensemble d'obligations et d'une rémunération, le cahier des charges de chaque mesure précise : les objectifs poursuivis, le champ d'application de la mesure agroenvironnementale, les critères d'éligibilité spécifiques à la mesure agroenvironnementale, les obligations agroenvironnementales à respecter par le souscripteur, la rémunération annuelle, les points de contrôle et les sanctions.

On évoquera également la Circulaire « mesures agroenvironnementales » du 5 octobre 2007³⁹ qui prévoit un ensemble de mesures à développer ou à renforcer, comme par exemple les systèmes fourragers économes en intrants, l'agriculture biologique (qu'elle soit en première demande d'exploitation ou en renouvellement), ou encore l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles domestiques. La circulaire vise également le financement du dispositif par les primes perçues en contrepartie des services réalisés, les

³⁹ Circulaire DGFAR/SDEA/C2007-5053 du 5 octobre 2007 exposant les conditions de mise en œuvre des mesures agroenvironnementales telles que définies dans les dispositifs A à I de la mesure 214 du programme de développement rural hexagonal pour la période 2007-2013.

obligations incombant aux signataires des engagements, les systèmes de contrôles du respect des engagements et les sanctions envisagées. Sur ces deux derniers points, on soulignera que le contrôle du respect des engagements pris par le bénéficiaire est réalisé au travers de contrôles administratifs et de contrôles sur place. Les contrôles administratifs portent chaque année sur l'ensemble des conditions qu'il est possible de vérifier à partir des éléments transmis par le bénéficiaire, notamment les éléments liés à la déclaration de surface (type de couvert et surface implantée). Les contrôles sur place des obligations des cahiers des charges des mesures agroenvironnementales sont effectués par des services spécialisés pour vérifier notamment le respect de l'engagement de fertilisation et d'utilisation de produits phytosanitaires prédéterminés dans la convention. On remarquera que ces textes se fondent directement sur la réglementation de l'Union européenne, plus exactement sur le Règlement du 20 septembre 2005⁴⁰ et ses règlements d'application de 2006⁴¹. Enfin, il convient d'évoquer la circulaire du 18 mars 2013⁴² qui vient préciser certains points d'application des mesures agro-environnementales afin d'améliorer le potentiel pollinisateur des abeilles domestiques.

Outre les seules mesures agro-environnementales, on constate aisément que la législation et la réglementation

⁴⁰ Règlement n°1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), JOUE du 10 octobre 2005.

⁴¹ Règlement n°1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 et (CE) n°1975/2006 de la Commission du 7 décembre 2006, JOUE du 23 décembre 2006.

⁴² Circulaire DGPAAT/SDEA/C2013-3030 du 18 mars 2013 exposant les conditions de mise en œuvre de la campagne 2013 des mesures agroenvironnementales des dispositifs A à I de la mesure 214 du programme de développement rural hexagonal pour la période 2007-2013.

française renforcent leurs dispositifs afin de remettre en question l'utilisation de produits chimiques, et ce selon le souhait de l'Union européenne. Ainsi, on citera la loi Grenelle II de 2010 qui prévoit une « *analyse du risque phytosanitaire et environnemental, incluant l'impact sur la biodiversité, que cet organisme peut présenter* ». Mais on évoquera aussi la loi du 27 juillet 2010⁴³ et la loi du 16 juillet 2013⁴⁴ qui dans sa Section 2 prévoit des dispositions afin de mettre en application le Règlement européen du 22 mai 2012 précité en matière de produits phytosanitaires, plus exactement de biocides. A ce titre, la loi fixe une liste des biocides pour lesquels les dispositions contenues dans le règlement s'appliquent, tout en précisant que la liste initialement prévue par le Règlement la complète. Il s'agit notamment des produits biocides destinés à des usages professionnels visant à l'assainissement et au traitement antiparasitaire des locaux, matériels, véhicules, emplacements et dépendances utilisés, des produits biocides rodenticides. On mentionnera enfin l'arrêté du 18 avril 2013⁴⁵ qui interdit les produits biocides contenant de la bifenthrine.

Ces mesures anticipent le Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt qui a vocation à préparer les nécessaires mutations et défis de l'agriculture française pour les vingt prochaines années et à concilier les attentes des agriculteurs, des consommateurs et des citoyens⁴⁶.

⁴³ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, JO du 28 juillet 2010.

⁴⁴ Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable, JOUE du 17 juillet 2013.

⁴⁵ Arrêté du 18 avril 2013 concernant l'interdiction d'utilisation de certains produits biocides, JO du 17 mai 2013.

⁴⁶ Communiqué de presse, Stéphane Le Foll lance la concertation sur le volet agricole de la loi d'avenir, Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 15 avril 2013. Pour des éléments de réflexion sur cette politique

B. La protection de la biodiversité et la foresterie

L'Union européenne s'intéresse avec acuité à la relation biodiversité/foresterie et renforce considérablement sa politique en la matière (1). La France suit ce mouvement avec dynamisme (2).

1. Une politique européenne renforcée quant à la relation biodiversité/foresterie

L'Union européenne est consciente du besoin de préservation de la biodiversité par l'intermédiaire de la foresterie et s'emploie donc à encadrer la gestion du produit bois en même temps qu'elle lutte contre le déboisement, le commerce illégal de bois et toute autre forme d'atteinte à la biodiversité en la matière.

Prenant le pas sur la Stratégie en faveur de la diversité biologique, la Stratégie forestière pour l'UE fut également élaboré en 1998⁴⁷. Dans son rapport sur la mise en œuvre de cette Stratégie⁴⁸, la Commission est venue rappeler en 2005 que l'Union doit procéder à une gestion durable et polyvalente des ressources forestières. S'adressant directement aux Etats membres, la Commission a souligné qu'une action efficace en matière de foresterie au sein de l'Union ne peut être menée

d'avenir :

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Reflexionloi-avenir-CGAAER_cle0f3d8f.pdf

⁴⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique (COM (1998) 42). Le Conseil a approuvé cette stratégie en juin (Conclusions du Conseil du 21 juin 1998) et le Parlement en octobre de la même année (Parlement européen. Résolution non législative A4-0347/98).

⁴⁸ Commission européenne, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie forestière de l'Union européenne, 10 mars 2005, COM(2005)84 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0084:FIN:FR:PDF>

sans l'implication de chaque Etat membre puisque c'est sur leur territoire que la forêt se développe et subit les agressions quotidiennes : tempêtes, pollutions, incendies, problèmes liés aux facteurs biotiques et aux activités de pâturage. Mais il est intéressant de noter que la Commission a mis l'accent sur la coopération UE/Etats membres. Aussi selon elle, la gestion durable des forêts est fondée sur la coordination des politiques des Etats membres avec les politiques et initiatives communautaires. Plus exactement, si c'est aux Etats membres de mener une politique adaptée aux spécificités de leur contexte et de leur territoire pour atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne, cette dernière y contribue également à travers des politiques communes fondées sur le principe de subsidiarité et le concept de responsabilité partagée. On perçoit donc l'entrelacement des actions susceptibles d'être menées et de la sorte, l'encouragement appuyé de la Commission à des initiatives étatiques. D'un côté, le principe de subsidiarité, consacré à l'article 5 du Traité sur l'UE, vise à déterminer le niveau d'intervention le plus pertinent dans les domaines de compétences partagées entre l'UE et les Etats membres. Dans ce sens, il peut s'agir d'une action à l'échelon européen, national ou local. Mais dans tous les cas, l'Union ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les Etats membres. D'un autre côté, le concept de responsabilité partagée contenu au Principe 7 de la Déclaration de Rio rappelle que *« les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement*

mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent ». Aussi la Commission européenne, en appliquant ce principe à l'Union, a-t-elle estimé nécessaire de renforcer l'harmonisation des différentes politiques menées au sein de l'UE et ayant une incidence sur les forêts et l'activité forestière, ou encore d'améliorer la coordination entre les actions entreprises par la Commission et les Etats membres. Plus avant, elle a reconnu le besoin de relayer en même temps que de soutenir les engagements internationaux, au premier rang desquels la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement prise lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro en juin 1992. En effet, cette Conférence internationale avait été l'occasion pour les Etats participants d'établir des principes de base de gestion, de conservation et d'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts.

Pour être élaborée, cette Stratégie de 1998 a tenu compte des concertations et des débats menés en amont avec les Etats membres. Concrètement en effet, elle s'est inspirée entre autres des conférences ministérielles sur la protection des forêts en Europe (CMPFE) qui avaient dégagé une approche commune en matière de programmes forestiers nationaux et bâti un cadre social et politique pour la gestion durable des forêts fondée sur une gouvernance participative et transparente. L'analyse de ces programmes forestiers nationaux s'était avérée essentielle car elle avait fait émerger un cadre de référence pour apprécier le suivi des progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures et initiatives communautaires qui concernent les forêts. En outre, pour élaborer la Stratégie, la Commission européenne s'est appuyée sur une forte discussion avec les Etats membres au moyen de nombreuses consultations des parties concernées au travers des structures

administratives⁴⁹.

On peut donc remarquer que si l'Union présentait une plus grande applicabilité de la Stratégie, dans la mesure où elle répondrait aux attentes, aux exigences et aux besoins formulés par les Etats et dans la mesure où elle tiendrait compte de leurs limites d'action, des mesures devaient néanmoins être prises, selon la Commission, afin de renforcer sa portée.

Dans ce contexte, l'Union européenne a donc adopté en 2005 le règlement *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT)⁵⁰ afin de mettre en œuvre un régime d'autorisation applicable aux importations de bois. Ce régime d'autorisation, encore fortement d'actualité, a pour objectif d'éviter l'entrée de bois et produits dérivés issus d'une exploitation illégale ou du commerce qui y est associé sur le territoire de l'UE. Le régime d'autorisation FLEGT doit garantir que le bois importé dans l'Union européenne est récolté en toute légalité. Il est mis en œuvre par des accords de partenariat volontaires conclus avec les pays producteurs de bois qui le souhaitent.

Une année plus tard, la Commission a mis en place le Plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts⁵¹ venu compléter la Stratégie. Ce plan d'action a mis en place un cadre cohérent pour des initiatives en faveur des forêts au niveau de l'Union européenne, et constituer un instrument de coordination des actions européennes et des politiques

⁴⁹ Ces structures administratives sont en particulier les comités consultatifs et de gestion qui assurent un rôle de conseil auprès de la Commission, formulent des avis et stimulent les échanges d'informations.

⁵⁰ Règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne, JOUE du 30 décembre 2005.

⁵¹ Commission européenne, Plan d'action de l'Union européenne en faveur des forêts, 15 juin 2006, COM(2006)302 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0302:FIN:FR:PDF>

forestières des Etats membres. En effet, il était prévu que les Etats membres pourraient prévoir des actions supplémentaires en fonction de leurs spécificités et de leurs priorités, parfois avec l'aide d'instruments communautaires existants (des Fonds notamment). Parmi les actions clef de ce Plan, une série d'initiatives était prévue afin d'améliorer et de protéger l'environnement, plus exactement, de maintenir et renforcer de façon appropriée la biodiversité, le piégeage du carbone, l'intégrité, la santé et la résilience des écosystèmes forestiers à diverses échelles géographiques. Ce Plan interpela clairement les Etats membres sur leur besoin d'agir en réaffirmant l'utilisation impérieuse du principe de subsidiarité et en énonçant que l'utilisation de programmes forestiers nationaux en tant que cadre approprié pour la mise en œuvre des engagements internationaux relatifs aux forêts est essentielle⁵². Il ressort bien ici un appel à une forte coopération inter-étatique d'une part, et Union européenne/Etats membres d'autre part.

Juridiquement, la Commission a demandé aux Etats d'envisager la surveillance de la biodiversité des forêts, d'étudier la surveillance du morcellement des forêts et des effets de l'expansion forestière sur la biodiversité, d'évaluer les informations et les études scientifiques existantes sur la zone de couverture nécessaire de forêts non perturbées par l'homme et les moyens pour les protéger, de développer des lignes directrices nationales et assurer la promotion du boisement à

⁵² Le texte prévoit en effet que « le plan d'action tient compte de la nécessité d'élaborer des approches et des actions spécifiques pour les différents types de forêts » et « souligne le rôle capital joué par les propriétaires forestiers dans la gestion durable des forêts de l'UE ». En outre, ce plan souligne que « étant donné que la biodiversité de l'UE est en grande partie appauvrie et continue de se dégrader, il est nécessaire, si l'on veut réussir à enrayer le recul de la biodiversité, d'entreprendre une action rapide au niveau de la Communauté et des Etats membres afin de réhabiliter les habitats et les écosystèmes naturels ».

des fins d'amélioration de l'environnement et de protection de la forêt, de promouvoir les systèmes agroforestiers⁵³, de promouvoir les mesures forestières de Natura 2000, mais aussi des investissements qui améliorent la valeur écologique des forêts, de réexaminer et d'actualiser des stratégies de protection plus vastes contre les agents biotiques et abiotiques, y compris des études sur l'analyse des risques en ce qui concerne les organismes nuisibles et les espèces envahissantes⁵⁴

En outre, on se doit de citer une autre action significative menée par l'Union européenne en 2008 au travers de l'adoption de sa Stratégie de lutte contre le déboisement⁵⁴. Dans la mesure où le déboisement contribue fortement à la perte de biodiversité et afin de lutter contre ses effets néfastes sur l'environnement, la Commission propose de stopper la diminution de la couverture forestière de la planète au plus tard en 2030 et de réduire la déforestation tropicale brute d'au moins cinquante pourcent d'ici à 2020. Dans cette mesure, la Commission a interpellé directement les Etats membres pour agir au cœur de leur territoire. Elle a donc proposé une série de mesures et d'objectifs : renforcer la gouvernance des forêts et des institutions aux niveaux local et national, rétribuer à leur juste valeur les services fournis par les forêts pour les rendre économiquement plus intéressant que les bénéfices pouvant être tirés de la déforestation, tenir compte de la demande et de la responsabilité des consommateurs, prendre en compte les travaux de la Convention des Nations unies sur la diversité biologique, améliorer les moyens d'évaluation et de surveillance des forêts afin de disposer d'informations de haute

⁵³ L'agroforesterie est un mode d'occupation du sol associant arbres et cultures annuelles sur une même parcelle.

⁵⁴ Commission européenne, Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité, 17 octobre 2008, COM(2008)645 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0645:FIN:fr:PDF>

qualité à l'appui de la prise de décision.

Enfin, un Règlement pris en 2010⁵⁵ contre l'exploitation illégale des forêts est venu renforcer le dispositif FLEGT en interdisant la mise sur le marché européen du bois récolté de façon illégale, en instaurant des conditions préalables à la commercialisation du bois et des produits dérivés et en définissant des exigences des organisations de contrôle. Ainsi, le Règlement enjoint une diligence particulière à l'opérateur qui met sur le marché du bois ou produits dérivés, il impose au commerçant une obligation de traçabilité afin de pouvoir identifier la chaîne d'approvisionnement, il met en place un système de diligence raisonnée, c'est-à-dire qu'une large série d'informations doit être mise à disposition par l'opérateur de bois ou de produits dérivés mis sur le marché au consommateur. Par ailleurs, la Commission demande la mise en place de mécanismes et d'instances de contrôle des opérateurs au sein des Etats membres, et de tenir pour cela des registres de contrôle. Afin de garantir la coordination et l'harmonie de l'ensemble de ces mesures, le Règlement souligne dans son article 12 la nécessité d'une coopération entre les Etats et avec l'UE, et prévoit des sanctions en cas de non-respect de ces dispositions.

La politique forestière de l'UE se renforce ces dernières années avec en premier lieu, le livre vert de la Commission européenne du 1^{er} mars 2011 sur la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne⁵⁶. En deuxième lieu, le vote du Parlement européen, le 9 mai 2011,

⁵⁵ Règlement n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JOUE du 12 novembre 2010.

⁵⁶ Commission européenne, Livre vert « La protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique », COM(2010)66 final, 1^{er} mars 2010, <http://eur-lex.europa.eu>

tenu en faveur de la mise en place de critères juridiquement contraignants pour la gestion des forêts au niveau de l'Europe. En troisième lieu, l'entrée en application le 3 mars 2013 du Règlement du 20 octobre 2010 venu renforcer le dispositif FLEGT. En dernier lieu, la Communication de la Commission du 6 mai 2013⁵⁷ sur l'infrastructure verte en Europe qui n'hésite plus à mettre en avant les services rendus par la forêt à l'homme (stockage de CO₂, régulation de température, approvisionnement en bois).

On peut s'arrêter un instant sur la reconnaissance par la Commission de l'existence de cette notion d'infrastructure verte, et du choix de sa définition : *« un réseau constitué de zones naturelles et semi-naturelles et d'autres éléments environnementaux faisant l'objet d'une planification stratégique, conçu et géré aux fins de la production d'une large gamme de services écosystémiques. [Cette infrastructure] intègre des espaces verts (ou aquatiques dans le cas d'écosystèmes de ce type) et d'autres éléments physiques des zones terrestres (y compris côtières) et marines. À terre, l'infrastructure verte se retrouve en milieu rural ou urbain »*. Dans ce texte, la Commission explique que l'infrastructure verte est un outil qui permet de comprendre la valeur des avantages que la nature procure à la société humaine et à mobiliser des investissements afin de les conserver et les renforcer. Elle permet également de ne pas dépendre d'une infrastructure dont la construction est coûteuse alors que, souvent, la nature peut offrir des solutions moins onéreuses et plus durables. L'infrastructure verte repose sur le principe d'intégration consciente de la protection et du renforcement de

⁵⁷ Commission européenne, Infrastructure verte. Renforcer le capital naturel de l'Europe, 6 mai 2013, COM(2013)249 final, http://www.eurosfair.com/prd/fr/7pc/documents/1369754634_com2013_0249fr01.pdf

la nature et des processus naturels, ainsi que des nombreux avantages que la société humaine en retire, dans l'aménagement et le développement du territoire. Dans ses conclusions concernant la stratégie de l'UE en matière de biodiversité⁵⁸, le Conseil Environnement avait déjà mis « *en évidence l'importance des infrastructures vertes, notamment parce qu'elles contribuent à renforcer l'intégration des considérations relatives à la biodiversité dans d'autres politiques de l'UE* », en outre il avait salué « *la volonté de la Commission de définir une stratégie sur l'infrastructure verte en 2012 au plus tard* » Le Parlement européen quant à lui avait invité « *instamment la Commission à adopter une stratégie spécifique sur l'infrastructure verte d'ici 2012 au plus tard, ayant comme principal objectif la protection de la biodiversité* ».

On constatera donc que le concept d'infrastructure verte rejoint celui de services écosystémiques empreint d'une forte ambiguïté, car il met en lumière la valorisation des services rendus par les écosystèmes à l'homme. Reste bien entendu à savoir comment le droit français s'est réapproprié ces notions.

2. Un relais efficace et dynamique de la politique européenne par le droit français quant à la relation biodiversité/foresterie

La France suit avec attention cette évolution, d'abord en 2001 avec la loi d'orientation sur la forêt⁵⁹, et par la suite de manière plus engagée au travers des lois Grenelles I et II de 2009 et 2010 qui ont donné une première consistance pratico-

⁵⁸ Sur cette Stratégie, consulter : Commission européenne, La Stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020, Office des publications de l'Union européenne, 2011.

⁵⁹ Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, JO du 11 juillet 2001.

juridique à cette infrastructure verte par la mise en place des dispositifs de Trames verte et bleue⁶⁰. Jusqu' alors surtout appliqué aux zones agricoles ou pour protéger certains paysages, les trames constituent des corridors intégrant largement les espaces forestiers afin de préserver leur biodiversité. On retrouve ici les attentes formulées par la Commission dans sa communication de 2013 et l'on apprécie leurs connexités avec la politique menée en France. En revanche, on remarque que les références à la notion de services écosystémiques restent plus modestes, et se retrouvent sous l'expression « services environnementaux » dans la loi. Principalement, ce sont les documents de travail du ministère de l'Environnement qui y font le plus référence. Cela laisse présager un large potentiel à la notion pour les années à venir.

En outre, ces lois ont souligné l'importance de promouvoir l'emploi de bois certifié ou issus de forêts gérées de manière durable, de valoriser les volumes de bois dans des conditions compatibles avec une gestion durable des ressources sylvicoles, reconnaître et valoriser les services environnementaux rendus par la forêt, renforcer les moyens de lutte contre les importations illégales de bois aux plans national et européen⁶¹, la loi de 2010 prévoyant en outre la mise en place d'une écocertification⁶² des forêts gérées durablement. On ne peut donc que constater la conformité suivie par le droit français avec les instruments européens.

En 2013, l'engagement français s'est accentué davantage avec l'entrée en vigueur du Règlement européen du

⁶⁰ La Trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle constitue un outil d'aménagement durable du territoire.

⁶¹ Article 34 de la loi.

⁶² Article 116 de la loi.

20 octobre 2010 sur le territoire des Etats membres. Il s'oxy conforma par l'émission d'une circulaire⁶³. Sur ce point, on peut relever qu'après avoir repris les définitions contenues dans le Règlement et fixé quelques procédures, la circulaire aborde une notion assez floue contenue dans le Règlement : la notion de diligence raisonnée. Au regard du texte, la diligence raisonnée est une démarche de vigilance active que doivent observer les premiers metteurs sur le marché de bois ou de produits dérivés sur le territoire de l'Union européenne. Dans le cadre de leur chaîne d'approvisionnement, il leur revient de mettre en place des procédures leur permettant de se garantir contre le risque de placer du bois issu d'une récolte illégale sur le marché. En somme, il leur appartient, pour chacun de leurs approvisionnements, d'estimer le risque d'être en présence de bois illégal, puis de prendre des mesures en fonction du risque identifié. Un système de diligence raisonnée regroupe un ensemble de mesures et de procédures. Tout système de diligence raisonnée doit prévoir une procédure en trois étapes :

1) la collecte d'informations sur le bois ou les produits dérivés devant faire l'objet de la mise sur le marché

2) l'évaluation du risque que le bois et/ou les produits dérivés soi(en)t issu(s) d'une récolte illégale

3) la mise en œuvre de mesures d'atténuation du risque si ce risque n'est pas négligeable

La circulaire se veut particulièrement illustrative et donne en annexe deux exemples de systèmes de diligence raisonnée en matière de contrats de vente de coupe de bois d'une part, et un arbre de décision relatif à la mise en marché de bois ou de produits dérivés d'autre part, respectivement adaptés au cas d'un exploitant forestier exerçant en France et

⁶³ Ministère de l'agriculture, de l'alimentaire et de la forêt, Circulaire du 14 mars 2013, DGPAAT/SDFB/C2013-3029.

au cas d'un importateur de bois ou de produits dérivés en provenance d'un pays tiers à l'UE. Cette démarche vise à rendre plus rapidement opérationnelle la politique de l'Union européenne.

On pourra également évoquer certaines dispositions du code forestier qui se sont nourries des textes européens. Par exemple, l'article L. 112-1 consacrant la reconnaissance d'intérêt général de la mise en valeur et la protection des forêts ainsi que du reboisement et l'article L. 133-7 qui place plus spécifiquement l'accent sur la région des Landes de Gascogne. On citera aussi l'article L. 174-2 qui pose l'obligation de reboiser des superficies exploitées, pâturées ou défrichées dans un certain laps de temps sous peine de sanction, l'article L. 124-3 dans lequel il est fait mention de l'application des zones forestières aux espaces Natura 2000, ou encore l'article L. 322-1 qui encourage le développement des activités associant agriculture et forêt, notamment l'agroforesterie.

Au regard des nouvelles notions introduites par la Commission européenne comme les infrastructures vertes, les services écosystémiques, ou la gouvernance environnementale, et au regard de la finesse de la relation biodiversité/forêt, on se permettra de mener une réflexion sur les orientations que pourraient prendre le droit français en matière forestière.

Prenons l'exemple de la notion en émergence de services écosystémiques. C'est semble-t-il cette notion qui permettrait de faire mieux le lien biodiversité/forêt puisqu'elle se rapporte aux services rendus à l'homme par les systèmes, mécanismes et processus en place au sein de la biodiversité forestière. Or, ni les instances gouvernementales, ni le législateur, ni les chercheurs ne parviennent à la cerner ou à construire autour d'elle un véritable consensus. En effet, elle ne renvoie pas à un objet aisément appropriable et imaginable comme de l'eau, un carabe ou un cétacé, mais à un mécanisme

dont on a encore identifié ni les éléments qui le compose (espèces, flux) ni la nature des interactions entre ces éléments. Aussi, le droit français est-il pour l'heure assez impuissant et s'en remet-il aux initiatives volontaires et spontanées développées aux niveaux local et régional pour, en quelque sorte, mettre en lumière ces services et les préserver. La France mise donc beaucoup sur la gouvernance forestière qui implique un développement de la concertation des parties prenantes dans la gestion, le développement et la protection de la forêt. L'exemple du Parc naturel régional des Landes de Gascogne dans le sud-ouest de la France constitue un bon exemple car cet espace forestier, le plus vaste de l'Union européenne, requiert un lourd processus de discussions inter-acteurs pour être géré de manière optimale. Ce n'est que par une succession d'échanges que des « services » sont mis en valeur et identifiés par rapport au *Millennium Ecosystem Assessment*⁶⁴, lequel a tenté de recenser ces SE. Mais l'État encourage également les initiatives privées comme la certification forestière qui pourrait indirectement contribuer à dégager et préciser le contenu des SE. Cette certification est un mécanisme privé d'incitation à l'amélioration de la gestion forestière par les voies du marché donnant au consommateur un certain nombre de garanties environnementales et sociales notamment au travers d'indicateurs comme le consentement des populations locales. Elle a donc vocation à valoriser la

⁶⁴ Le *Millennium Ecosystem Assessment* est un programme de travail international conçu pour répondre aux besoins des décideurs et du public en matière d'information scientifique relative aux conséquences des changements que subissent les écosystèmes pour le bien-être humain ainsi qu'aux possibilités de réagir à ces changements. Il envisage une série de services rendus à l'homme par la nature au titre desquels notamment : le service d'approvisionnement, le service de régulation, le service culturel. Dans les milieux de la recherche, de vives discussions sont en cours concernant la réalité et le contenu de ces services.

gestion durable des forêts en créant des contraintes assorties de sanctions qui ne sont pas nécessairement juridiques mais sociétales ou issues du marché. Bien entendu, le seul recours à ce mode d'action s'avère insuffisant. C'est la raison pour laquelle l'Office National des Forêts (ONF)⁶⁵ a rédigé des Orientations nationales d'aménagement et de gestion⁶⁶ dans lesquelles sont contenues des principes généraux concernant la planification forestière adaptée aux différents niveaux géographiques et privilégiant la multifonctionnalité des forêts (fonctions sociales et écologiques), mais aussi des recommandations sur la gestion, la conservation et la mise à disposition des données relatives aux espaces forestiers. On retrouve dans ses Orientations nationales le souhait de la Commission de regrouper les informations et les études scientifiques forestières. L'ONF a également rédigé les Directives nationales d'aménagement et de gestion des forêts domaniales⁶⁷ qui dégagent des principes similaires adaptés aux forêts domaniales.

En conclusion, on se doit de tirer un bilan plutôt positif de la relation internormative entre le droit de l'Union européenne et le droit français en matière de protection de la biodiversité. D'une part, le droit français reste attentif aux souhaits et recommandations émis par la Commission et tente

⁶⁵ L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1964. Il mène son action dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance avec l'Etat et la Fédération nationale des communes forestières.

⁶⁶ Office National des Forêts, Orientations nationales d'aménagement et de gestion pour les forêts des collectivités, approuvées par le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, par arrêté du 7 avril 2010, Publications Office National des Forêts, 2010.

⁶⁷ Office National des Forêts, Directives nationales d'aménagement et de gestion des forêts domaniales, Approuvées par le Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, par arrêté du 14 septembre 2009, Publications Office National des Forêts, 2009.

d'intégrer au mieux ses objectifs et ses prescriptions dans son cadre juridique national. D'autre part, la France s'intéresse aux notions et concepts émergents peu saisis par le droit mais proposés par l'Union européenne afin de mieux les comprendre et les exploiter par la suite.

Mais cette reprise de la politique européenne dans les législations et réglementations nationales doit beaucoup aux incitations émises par l'UE, qu'elle consiste dans un encouragement insistant à la coopération entre l'Union et les Etats membres, ou qu'elle se traduise par un soutien financier. Ces encouragements viennent utilement relayer l'obligation juridique de transposition de la législation européenne en droit national posé dans le principe de « hiérarchie des normes ».

Il demeure également une question délicate, celle de l'application du droit. Car si la volonté de transposition textuelle est évidente, les instances de contrôle et les contrôles effectifs d'application du droit sont en revanche plus discrets, ce qui vient atténuer le dynamisme du mécanisme de transposition.

Résumé

La relation internormative entre le droit de l'Union européenne et le droit français en matière de protection de la biodiversité semble plutôt positive. Le droit français, en adéquation avec les dispositions européennes, intègre ses objectifs à l'échelon national. Dans une perspective plus théorique, la France s'intéresse aux notions et concepts émergents peu saisis par le droit mais proposés par l'Union européenne afin de mieux les comprendre et les exploiter par la suite. C'est l'exemple type des « services écosystémiques ». Toutefois, il demeure également la question délicate de l'application du droit. Car si la volonté de transposition textuelle est évidente, les instances de contrôle et les contrôles effectifs d'application du droit sont en revanche plus discrets, ce qui vient atténuer le dynamisme du mécanisme de transposition.

Mots-clefs: Biodiversité, Agriculture, Foresterie, Droit européen, Droit intern

Abstract

The internormative relationship between European Law and French Law in the field of biodiversity conservation seems positive. French law is consistent with European measures and integrates its provisions at national level. In a more theoretical perspective, France takes into account new concepts proposed by European Law, in order to use them in the future. This is for instance the concept of *œcosystem services*. However, it remains delicate problem of law implementation. Whether a textual transposition exists between France and European Union, supervisory bodies and controls for the application of Law remains rare. This reduce the dynamism observed for the transposition for the European Law in French Law.

Key-words: Biodiversity, Agriculture, Forestry, European Law, Domestic Law

