



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 7 février 2022

Délibération n° 22-02-03-02762

Projet de décret pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte

(Report_ Extrême urgence)

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 110-4, L. 331-1, L. 332-1, L. 334-1, L. 411-1 et L. 411-2 ;

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 113-8, L. 121-16 et L. 121-23 ;

Vu le code forestier, notamment son article L. 212-2-1 ;

Vu la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, notamment son article 8 ;

Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, notamment son article 227 ;

Vu le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer ;

Vu le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 modifié relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu le projet de décret pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 17 janvier 2022 ;

Vu la décision de report prise par le président de séance le 3 février 2022 ;

Vu la demande d'inscription en extrême urgence du 4 février 2022 présentée par le Secrétariat général du Gouvernement ;

Sur le rapport de M. Matthieu PAPOUIN, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres, à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, au ministère de la Transition écologique ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que le présent projet de décret est pris en application de l'article 227 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui a inscrit dans le code de l'environnement le principe et les objectifs d'une stratégie nationale des aires protégées, qui sont des outils reconnus au niveau mondial, en vue d'améliorer la protection de la biodiversité. La France a déjà adopté en 2021 une telle stratégie qui fixe des objectifs à 2030 avec une déclinaison en cours au niveau régional par les préfets en lien avec les exécutifs régionaux pour proposer et identifier d'ici fin 2022 de nouvelles aires protégées, notamment à protection forte. La loi fixe ainsi deux grands objectifs chiffrés en ce qui concerne le réseau d'aires protégées français : celui de couvrir 30 % du territoire national en aires protégées (la stratégie et les objectifs concernent la terre et la mer, la métropole et l'Outre-mer), celui de protéger 10 % du même territoire en « protection forte ».
2. Le présent projet de décret vise ainsi à préciser la définition mais également les modalités de mise en œuvre de ces zones de protection forte. La « protection forte » est la reconnaissance d'une protection qui est conférée par des outils préexistants. L'objectif du Gouvernement par ce projet de texte n'est donc pas de créer de nouveaux outils, mais bien de préciser comment les outils existants peuvent caractériser des zones de « protection forte ». En tant que telle, aucune nouvelle contrainte n'est donc créée par rapport aux usages actuels sur un site donné. L'objet de ce projet de décret est de fixer les conditions, les critères et le processus de cette démarche de reconnaissance qui s'apparente à une labellisation des sites existants en « protection forte ». Les communes et les régions seront consultées à l'occasion de la remontée des projets qui sont reconnus au cas par cas, pour assurer une bonne information des collectivités et entretenir la dynamique locale sur les aires protégées.
3. Ainsi, en milieu terrestre, le ministère rapporteur fait valoir que le présent projet de décret prévoit deux types de reconnaissance en protection forte. Le premier, défini à l'article 2 (I) du projet de texte, est automatique puisqu'il se fonde sur des outils préexistants. Constitueront donc nécessairement des zones de protection forte les espaces terrestres compris dans les cœurs de parcs nationaux, les réserves naturelles, les arrêtés de protection, ou encore les réserves biologiques. Le second résulte d'une reconnaissance dite « au cas par cas » sur la base de critères fixés aux articles 2 (II) et 4 du projet de texte. Conformément à l'article 5, le processus sera piloté par les préfets de région qui solliciteront sur la base des propositions des propriétaires des terrains concernés les avis des communes et des régions ainsi que du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel pour assurer une analyse technique et scientifique. L'enjeu sera alors d'identifier si les propositions remontées correspondent aux critères cumulatifs de la protection forte fixés par l'article 4 du projet de texte à savoir qu'il y ait des enjeux écologiques importants sur le site concerné (habitats naturels ou espèces) et que les pressions exercées, d'origine anthropique notamment, soient jugulées et réduites pour éviter un impact significatif sur l'état de conservation, que des objectifs de protection soient assignés à ce site et qu'un dispositif de contrôle soit mis en place pour assurer la protection des habitats et des espèces. Avec la même logique, l'article 3 du projet de décret détaille, quant à lui, le périmètre des zones de protection forte en milieu marin.

- Sur les conditions d'examen par le CNEN

4. Le collège des élus rappelle que l'utilisation des procédures d'urgence prévues par l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) doit rester, par définition, exceptionnelle, en particulier s'agissant de la procédure « d'extrême urgence » mise en œuvre sur décision motivée du Premier ministre. En effet, dans ce cadre, le

CNEN doit se prononcer dans un délai maximal de 72 heures à compter de l'accusé de réception du dossier, et ce sans possibilité pour le président de séance de demander le report d'examen du projet de texte à une séance ultérieure ni de procéder à un second examen afin d'approfondir la concertation avec les représentants des élus en cas d'avis défavorable.

5. En l'espèce, le collège des élus déplore unanimement la méthode employée par le Gouvernement consistant à saisir le CNEN en « extrême urgence » dès le lendemain d'une décision de report prononcée dans une optique constructive en vue d'approfondir la concertation État-collectivités territoriales, et ce afin de forcer le Conseil à rendre un avis favorable tacite sous 72 heures (week-end compris). Il estime également que le ministère de la Transition écologique tente de minimiser les impacts techniques et financiers du présent projet de décret pour justifier son passage en force sans volonté d'approfondir la concertation avec les collectivités territoriales. Or, au regard du caractère manifestement inabouti du projet de texte présenté, les membres du CNEN ont pris le parti de se réunir dans des délais restreints dès ce lundi 7 février afin d'éviter le rendu d'un avis favorable tacite.
6. En *sus*, les représentants des élus, qui estiment ne pas avoir été suffisamment associés en amont de l'élaboration du présent projet de décret, rappellent que l'article 227 de la loi du 22 août 2021, fondement du projet de texte soumis, a explicitement imposé à l'État d'élaborer et de mettre en œuvre « *sur la base des données scientifiques disponibles et en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des autres parties prenantes, une stratégie nationale des aires protégées* ». Or, le projet de décret présenté constitue indubitablement l'une des conditions de mise en œuvre de la stratégie nationale des aires protégées. Il en résulte que les représentants des collectivités territoriales auraient dû être étroitement associées à l'élaboration du présent projet de texte comme demandé par les parlementaires au Sénat par l'adoption de l'amendement N° COM-164 en première lecture déposé par le rapporteur M. Pascal MARTIN, sénateur de la Seine-Maritime.
7. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que la saisine en « extrême urgence » du CNEN a été commandée par la volonté du Gouvernement de publier le présent projet de décret dès la semaine du 7 février 2022 en vue du « *One Ocean Summit* » consacré à la protection des océans qui se tiendra à Brest du 9 au 11 février 2022. Or, l'un des sujets centraux sera relatif aux aires protégées, outils dont les modalités de mise en œuvre sont détaillées dans le projet de texte soumis pour avis au CNEN. En outre, le ministère tient à rappeler que les présentes mesures s'inscrivent dans la lignée de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 qui a fait l'objet de larges concertations pendant près d'un an et demi avec les différents acteurs, dont les collectivités territoriales. Le travail de déclinaison opéré dans le projet de décret a également fait l'objet d'une étroite collaboration avec ces dernières. Enfin, il souligne que l'avis d'autres instances comprenant en leur sein des représentants des élus locaux ont été ou vont être recueillis par le Gouvernement avant la publication du projet de texte, à savoir ceux du Conseil national de la protection de la nature, du Conseil national de la biodiversité ou encore du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).
8. Les membres élus du CNEN, prenant acte des précisions apportées par le ministère de la Transition écologique en séance, se déclarent non convaincus du bienfondé de ce motif et estiment au contraire qu'il ne fait pas honneur à la France de présenter un décret dont l'écriture sur le plan légistique n'est clairement pas aboutie et qui n'a pas fait l'objet d'une concertation approfondie avec les acteurs concernés, et ce en vue d'un sommet international pour lequel un simple communiqué de presse aurait suffi. Par ailleurs, ils relèvent qu'à ce stade les consultations ne sont effectivement pas finalisées, puisque le CNML ne se prononcera que dans la journée sur ce projet, et ce alors même qu'il s'agit de l'instance de dialogue et de réflexion stratégique pour les politiques relatives à la mer et aux littoraux. Par cette méthode qui méprise le

Parlement qui a lui-même imposé la consultation du CNEN sur le fondement de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, ils estiment que le Gouvernement n'est pas prêt de faire advenir une nouvelle culture normative fondée sur la confiance entre l'État et les collectivités territoriales, ce qu'ils déplorent.

- **Sur la définition de la notion de « protection forte »**

9. Les représentants des élus estiment unanimement que le présent projet de décret ne définit pas de façon suffisamment précise les critères de sélection des zones de protection forte. Or, dans le cadre de l'examen par le Parlement du projet de loi « *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* », le législateur, par amendement parlementaire, a renvoyé au décret le soin de préciser la notion. En effet, en première lecture à l'Assemblée nationale, l'amendement n° 4729 adopté en commission spéciale visait ainsi à ce que « *[la] définition précise de la protection forte [soit] renvoyée à un décret* ».
10. En particulier, les membres élus du CNEN rappellent que l'article 3 (III) du projet de texte dispose que « *[d'autres] espaces maritimes présentant des enjeux écologiques d'importance, prioritairement situés à l'intérieur d'aires marines protégées figurant à l'article L. 334-1 du code de l'environnement peuvent être reconnus comme zones de protection forte, sur la base d'une analyse au cas par cas établie selon les modalités définies aux articles 4 et 6* ». Sur ce point, ils relèvent, d'une part, que la notion d' « enjeux écologiques d'importance » n'est pas suffisamment définie par le projet de texte, et, d'autre part, que les enjeux géologiques ne sont pas abordés.
11. Dans le même sens, le collège des élus constate l'imprécision de la notion de « pérennité » notamment utilisée à l'article 1^{er} du projet de décret, ainsi que des critères fixés par l'article 4 pour analyser « au cas par cas » les espaces terrestres pouvant être reconnues comme des zones de protection forte.

- **Sur l'association des collectivités territoriales au processus de détermination du périmètre des zones de protection forte**

12. Tout d'abord, les représentants des élus constatent qu'alors que le ministère de la Transition écologique met en avant l'existence d'un pilotage local du dispositif, ce dernier relèvera en réalité des préfets de région, ce qui apparaît comme une incongruité au regard du territoire que ces derniers ont à couvrir. Ils craignent ainsi que la mise en place d'une grille de lecture globale et harmonisée par le Gouvernement ne conduise à priver d'amendements ou de remarques locales de nature à tenir compte de la vie réelle des territoires. À ce titre, ils estiment que les espaces de concertation, de co-construction avec les collectivités territoriales ne sont pas suffisants, conduisant *de facto* à une lecture administrative d'un travail purement administratif. D'ailleurs, le présent projet de décret prévoit tout au plus que les collectivités territoriales, régions et communes, seront consultées pour avis dans le cadre de la procédure de reconnaissance dite « au cas par cas » (article 5).
13. Dans le prolongement de ce constat, les membres élus du CNEN estiment que la place laissée aux régions dans le processus d'examen des propositions ne tient pas suffisamment compte des missions qui leur ont été octroyées par le législateur, alors même que ces dernières se sont vues confier le rôle de chef de filât en matière de « biodiversité » par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Enfin, dans le même sens, ils relèvent que les départements et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne seront pas consultés sur le fondement de l'article 5 du projet de décret, contrairement aux régions et aux communes, et ce alors même qu'ils sont respectivement compétents en matière d'espaces naturels sensibles et de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

14. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que, conformément à l'article 5 du projet de décret, si le pilotage sera effectivement confié aux préfets de régions, l'initiative des remontées relèvera des propriétaires et des gestionnaires de biens qu'ils soient privés ou publics, et notamment des conseils départementaux s'agissant des espaces naturels sensibles (ENS). Il en va de même s'agissant des services ou des établissements utilisateurs pour les immeubles appartenant à l'État. À la demande des départements, certains territoires pourront donc être reconnus comme des zones de protection forte s'ils remplissent les critères fixés par les articles 2 et 4 du projet de décret dans le cadre de la procédure dite « au cas par cas ». En sus, il relève qu'une véritable territorialisation de la stratégie des aires protégées est promue par la Secrétaire d'État auprès de la Ministre de la Transition écologique, chargée de la Biodiversité. À ce titre, chaque préfet de région et chaque président de région a été sensibilisé par le Gouvernement à la nécessité que soient conduites des concertations locales avec une coordination au niveau régional, associant l'échelon départemental afin d'être au plus près des acteurs concernés. Enfin, dans le cadre de la procédure « au cas par cas », un avis des communes et de la région concernée sera systématiquement demandé par le préfet de région, de même qu'un avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (article 5 du projet de décret).

15. S'agissant particulièrement de l'avis rendu par les collectivités territoriales, le collège des élus relève que l'article 5 du projet de décret dispose que l'avis « *de la région ou de la commune est réputé favorable si aucune réponse n'est apportée dans un délai de deux mois suivant la réception de la demande* ». Or, compte tenu des caractéristiques majoritairement « rurales » des communes concernées par les aires protégées avec pour la plupart des moyens humains et en ingénierie réduits ainsi que des équipes municipales très sollicitées, il estime que ce délai devrait être allongé à quatre mois pour les communes, et *a minima* à trois mois pour les régions.

- **Sur l'information du public**

16. Le collège des élus s'interroge sur l'absence d'obligation de porter à la connaissance du public les zones entrant dans le champ des aires protégées ou de protection forte, notamment au sein des mairies, à l'instar des modalités de publicité existantes pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou le cadastre.

17. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que les informations seront facilement accessibles aux citoyens puisque mises en ligne sur l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN), sachant que les outils utilisés pour la détermination des aires protégées font déjà l'objet de publications par ailleurs, notamment en ce qu'ils emportent pour certains des servitudes.

- **Sur les impacts techniques et financiers pour les collectivités territoriales**

18. À titre liminaire, le collège des élus s'interroge sur la proportionnalité des objectifs fixés par l'article 227 de la loi du 22 août 2021, à savoir celui de couvrir 30 % du territoire national en aires protégées et de classer 10 % du territoire et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française en « protection forte ». À noter que ce dernier objectif a été précisé par amendement parlementaire déposée par la majorité en première lecture à l'Assemblée nationale (amendement n°4729). Il en résulte que dans les territoires ruraux en particulier, il sera possible de se retrouver avec entre 10 % à 30 % du territoire classé en protection forte et entre 30 % et 45 % en aires protégées. Si les objectifs sont nationaux, il n'en demeure pas moins que certaines parties du territoire devront davantage les porter que d'autres, en sachant que plus de la moitié du territoire n'est pas concernée.

19. Si le ministère de la Transition écologique a souligné que la mise en œuvre du présent projet de décret n'aurait pas d'impacts financiers pour les collectivités territoriales, les représentants des élus s'interrogent sur la réalité de cette affirmation dans la mesure où la surveillance et le respect de la réglementation devront être assurés par les

services locaux que ce soit en matière de signalétique, de diffusion de l'information, ou de surveillance humaine.

20. Le ministère de la Transition écologique fait valoir que des surcoûts facultatifs pourront effectivement être observés pour les collectivités territoriales si ces dernières souhaitent participer à la réalisation des objectifs susvisés fixés par l'article 227 de la loi du 22 août 2021. En effet, le présent projet de décret n'a pas vocation à fixer une obligation de création d'une zone de protection forte.

- **Sur les dangers de la surréglementation par rapport au droit européen**

21. Les membres élus du CNEN s'interrogent sur le calendrier de publication du présent projet de décret alors même que des travaux sont actuellement en cours au sein de l'Union européenne sur les critères et les orientations pour la détermination des aires protégées. Ainsi, le 28 janvier 2022, la Commission européenne a publié ses lignes directrices concernant les zones protégées. Ils pointent ainsi le risque accru de surréglementation par le pouvoir réglementaire français, la définition européenne n'étant pas *a priori* pas stabilisée. Or, le CNEN, dans un objectif d'efficience, de responsabilisation et de clarté à l'endroit des citoyens, a toujours prôné dans les domaines relevant du droit de l'Union européenne, une transposition *a minima* des exigences, avec la possibilité par un autre vecteur de prendre des mesures plus restrictives commandées par l'intérêt général et dûment motivées.

22. Le ministère de la Transition écologique confirme qu'un travail a effectivement été engagé au niveau européen. Toutefois, la France avait anticipé ces échéances, dans le cadre de la stratégie nationale pour les aires protégées 2030, les mêmes objectifs ayant globalement été repris au niveau européen. Ainsi, le projet de décret présenté tient compte, d'une part, des échanges intervenus au sein de l'Union européenne, et, d'autre part, de la stratégie française. Le ministère tient à assurer les membres du CNEN que la définition arrêtée au niveau national ne sera pas plus contraignante que celle définie par le droit de l'Union européenne.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 14 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT