

ZONES DE PROTECTION FORTE

Avis de France Nature environnement sur le projet de décret

- 4 février 2022 -

INTRODUCTION

Le projet de décret vise à préciser « la définition et les modalités de mise en œuvre de la protection forte » en application de l'article [L110-4](#) du code de l'environnement.

Il apporte des éléments de droit pour la mise en œuvre de la [stratégie nationale pour les aires protégées 2030](#) (SNAP 2030) et de son [plan d'actions 2021-2023](#).

Il est soumis à une [consultation publique](#) qui se termine le 5 février prochain.

AVIS DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT SUR LE PROJET DE DECRET

SUR LA FORME

Le Ministère en charge de l'Ecologie n'a pas associé les parties prenantes à l'élaboration du projet de décret. Il a communiqué le projet de décret trois jours dont deux ouverts avant la réunion de la commission du comité national de la biodiversité qui devait donner un avis sur celui-ci. Il a lancé la consultation publique sur ce projet de décret avant même la tenue de cette réunion. France Nature Environnement (FNE) souligne que ces méthodes ne permettent pas un travail de qualité et ne respectent pas les parties prenantes.

DEMANDES CONCERNANT L'ARTICLE 1

Bien que la définition d'une zone de protection forte (ZPF) ait été arbitrée lors de la publication de la SNAP en 2021, FNE demande des évolutions afin que cette définition s'articule mieux avec la définition de la « protection stricte » proposée au niveau européen dans le cadre de la stratégie européenne pour la biodiversité. Par ailleurs, cette définition doit mentionner un objectif de résultat.

Demande FNE

FNE demande de modifier la définition selon le texte en couleur :

« Une zone de protection forte est une zone géographique **clairement délimitée dans pour** laquelle les pressions engendrées par les activités humaines **à l'intérieur ou à l'extérieur de cette zone et** susceptibles de compromettre, la conservation des enjeux **et des fonctionnalités [ou processus naturels]** écologiques de cet espace sont évitées, supprimées ou significativement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière, **d'une gestion** ou d'une réglementation adaptées, associées à un contrôle effectif des activités concernées **et régulièrement évaluées dans un objectif de bon état de conservation et de reconquête de la biodiversité pour laquelle la zone a été créée.** »

La Stratégie de l'Union européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 prévoit que « 10 % des terres et 10 % des mers de l'Union, devraient être strictement protégées ». La SNAP 2030 doit donc être cohérente avec cette stratégie européenne.

Demande FNE

FNE demande que l'objectif de 10% inscrit à l'article [L110-4](#) du code de l'environnement soit explicité de façon à ce qu'il soit conforme à la stratégie européenne. Ainsi, il est nécessaire d'ajouter un alinéa à l'article 1 qui pourrait être rédigé ainsi :

« Les zones de protection forte couvrent au moins 10 % du territoire national terrestre et 10 % des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française d'ici 2030. ».

DEMANDES CONCERNANT L'ARTICLE 2

Au niveau du I de l'article 2, l'expression « compris dans » est soumise à interprétation puisqu'elle peut laisser entendre que seule une partie ou des parties de cœurs de parcs nationaux, de réserves naturelle, etc .peu(ven)t être reconnue(s) comme ZPF.

Demande FNE

FNE demande de remplacer les mots « compris dans » par « **classés en** » et les mots « prévus à » et « prévues à » par « **selon** » et de supprimer les mots « les » dans les tirets.

La liste de statuts figurant au II de l'article 2 et dont chaque espace qui en bénéficie pourra être considéré « au cas par cas » comme une ZPF terrestre n'est pas conforme à la liste figurant en page 64 de la SNAP. Des statuts ont été ajoutés (obligation réelle environnementale, zones humides d'intérêt environnemental particulier, cours d'eau de catégorie 1, sites classés, espaces naturels sensibles, bandes littorales, espaces littoraux remarquables, sites du domaine foncier de l'Etat)

Certains outils sont évoqués pour la première fois dans ce projet de décret sans qu'ils aient été évoqués durant la préparation de la SNAP.

Demands FNE

FNE demande communication des éléments justifiant l'ajout des différents statuts pouvant être considérés comme ZPF « au cas par cas », notamment s'ils sont issus des résultats des analyses prévues par les actions des mesures 4 et 5 de l'objectif 1 du plan d'action 2021-2023 ? Si oui, FNE demande communication de ces analyses.

FNE souhaite savoir si le statut de « zones prioritaires pour la biodiversité », prévu au 1° du II de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, a fait l'objet de ces analyses et s'il a vocation à intégrer la liste des statuts analysés au cas par cas.

Enfin, nous rappelons que la protection liée aux espaces naturels sensibles est très hétérogène et que seuls les espaces appartenant aux conseils départementaux bénéficient d'une pérennité foncière.

Demande FNE

FNE demande d'ajouter la mention suivante en couleur :
« - des espaces naturels sensibles prévus par l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme **et appartenant à un conseil départemental**, ».

DEMANDES CONCERNANT L'ARTICLE 3

Comme pour l'article 2, l'expression « compris dans » utilisée au I de l'article 3 est soumise à interprétation.

Demande FNE

FNE demande de remplacer les mots « compris dans les » par « **des** ».

D'après le I de l'article 3, une ZPF ne pourra concerner que les zones de protection renforcée et les zones de protection intégrale des parties maritimes des réserves naturelles. Par ailleurs, seuls les espaces bénéficiant des outils cités à la date de publication du décret feront l'objet d'une analyse.

Demande FNE

FNE souhaite connaître les raisons d'une telle restriction et les dispositions juridiques encadrant les zones de protection renforcée et les zones de protection intégrale d'une réserve naturelle.

FNE s'interroge sur la logique selon laquelle seuls les espaces bénéficiant des outils cités au I de l'article 3 à la date de publication du décret feront l'objet d'une analyse (II de l'article 3) et pas ceux qui en bénéficieraient après cette date. Est-ce que les aires marines protégées avec ces outils qui seront créées après, rempliront de fait les critères de l'article 4 ? Si oui, dans quel texte juridique est-ce prévu ? Si ce n'est pas le cas, comment expliquer que ces aires protégées créées après la publication du décret pourraient ne pas répondre à ces critères ?

DEMANDES CONCERNANT L'ARTICLE 4

Les critères permettant d'identifier une ZPF doivent être précisés et renforcés notamment pour être efficaces et exigeants mais aussi respecter l'annexe 1 de la SNAP.

Demande FNE

FNE demande de modifier la rédaction des critères selon le texte en couleur :

« Les analyses au cas par cas prévues au II de l'article 2 et au III de l'article 3 permettent de s'assurer que les espaces concernés répondent **de façon cumulative** aux critères suivants :

1. Soit **ne font pas l'objet de** **ne sont pas soumises à des activités humaines, y compris à l'extérieur**, pouvant engendrer des pressions **sur la biodiversité et** sur les enjeux **et des fonctionnalités** écologiques **[ou processus naturels]** **d'importance ayant justifié le recours aux statuts** mentionnés aux articles 2 et 3, soit disposent de mesures de gestion ou d'une réglementation **spécifique par rapport au droit commun** des activités ou encore d'une protection foncière visant à éviter, diminuer significativement ou à supprimer, de manière pérenne, les principales pressions **sur la biodiversité et** sur les enjeux **et des fonctionnalités** écologiques **[ou processus naturels]** justifiant la protection forte, sur une zone ayant une cohérence écologique par rapport à ces enjeux ;
2. Disposent d'objectifs de protection **en adéquation avec les enjeux de biodiversité de cet espace et d'un système d'évaluation de l'effectivité de l'atteinte de ces objectifs**, en priorité à travers un document de gestion ;
3. Bénéficient d'un dispositif de contrôle **opérationnel** des réglementations ou des mesures de gestion **et de suivi scientifique de leur évolution avec un système de rapportage tous les 5 ans** [NOTA : ce pas de temps pourrait faire l'objet d'un échange avec des parties prenantes notamment avec l'UMS Patrimoine Naturel] ;
- ..4. **Contribuent à préserver, dans des territoires soumis à différentes pressions, :**
 - **des enjeux écologiques prioritaires,**
 - **ou les habitats naturels ou les populations d'espèces et leurs habitats pour lesquels le réseau d'aires protégées est jugé insuffisamment représentatif au niveau national ;**
- ..5. **Sont assurés d'être protégés de toute pression pour une longue durée.**

Les critères de l'article 4 sont assez flous pour certains. Il est nécessaire de cadrer leur interprétation pour avoir des analyses homogènes sur l'ensemble du territoire. De même, le dernier alinéa n'est pas très clair dans sa construction, pouvant notamment laisser croire que des aménagements ou projets sont possibles dans les zones de protection forte, ce qui dépend évidemment du statut de protection concerné.

Demandes FNE

FNE demande:

- qu'une méthode nationale d'analyse soit déterminée et diffusée via une note technique ministérielle après avis du conseil national de protection de la nature de façon à ce que les analyses soient menées de la même manière dans tous les territoires. Un travail conjoint entre ce conseil et les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel permettrait aussi d'harmoniser ces analyses ;
- de modifier la fin de la dernière phrase de l'article 4, après les mots « de ces critères » comme suit « , au regard de l'évolution des pressions connues ou à venir pouvant s'exercer sur ces espaces, notamment du fait d'aménagements ou projets. ».

DEMANDE CONCERNANT L'ARTICLE 5

Le fait que les propositions de reconnaissance de ZPF se fassent « sur demande des propriétaires » interroge FNE notamment pour les zones qui n'ont pas de gestionnaire. L'avis conforme des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel est nécessaire pour garantir la démarche scientifique.

Demande FNE

FNE propose les modifications suivantes en couleur pour la rédaction de l'article 5 :

« I- En métropole, les propositions de reconnaissance de zones de protection forte pour les espaces terrestres sont formulées par les préfets de région, sur demande **ou après avis** :

- du propriétaire des biens inclus dans les zones concernées ou du gestionnaire des zones concernées,
- du service ou de l'établissement utilisateur, pour les immeubles qui appartiennent à l'Etat.

Le préfet de région soumet ses propositions à l'avis **conforme** des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel, **ainsi qu'à l'avis des la régions** et des communes concernées.

L'avis **des propriétaires, du gestionnaire**, 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. »

DEMANDE CONCERNANT L'ARTICLE 6

Afin de faire le parallèle avec l'article 5, il apparaît nécessaire de consulter les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel pour la reconnaissance d'espaces maritimes en ZPF.

Demande FNE

FNE souhaite l'ajout de l'alinéa suivant dans l'article 6 :

« **Le préfet maritime soumet ses propositions à l'avis conforme des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel concernés. L'avis est réputé favorable si aucune réponse n'est apportée dans un délai de deux mois suivant la réception de la demande.** ».

DEMANDE CONCERNANT L'ARTICLE 7

Le conseil national de protection de la nature doit émettre un avis avant la décision ministérielle dont il faut prévoir l'actualisation.

Demande FNE

FNE propose l'ajout en couleur suivant à la fin du premier alinéa de l'article 5 :

« La liste des espaces terrestres et maritimes reconnus comme protection forte après l'analyse au cas par cas est établie par décision du ministre en charge de la protection de la nature, conjointement avec le ministre chargé de la mer pour les espaces maritimes, **à la fin de chaque plan triennal de la stratégie nationale pour les aires protégées, après avis du conseil national de protection de la nature.** ».

DEMANDE CONCERNANT L'ARTICLE 8

FNE ne comprend pas pourquoi un propriétaire ou un service ou un l'établissement utilisateur des terrains pourrait demander de retirer la reconnaissance ZPF.

Par ailleurs, si les critères de l'article 4 ne sont pas respectés, c'est à l'Etat de prendre les mesures pour qu'ils le soient au lieu de retirer la reconnaissance ZPF.

Demande FNE

FNE demande que l'article 8 soit modifié de la façon suivante selon le texte en couleur :

« La reconnaissance comme zone de protection forte peut être retirée aux espaces reconnus après analyse au cas par cas, par le ministre en charge de la protection de la nature, conjointement avec le ministre chargé de la mer pour les espaces maritimes, notamment sur proposition des autorités chargées des propositions de reconnaissance visées aux articles 5 et 6, ~~ou sur demande du propriétaire ou du service ou de l'établissement utilisateur des terrains concernés,~~ lorsqu'il est constaté que les critères prévus à l'article 4 ne sont plus respectés, **après que le ministre en charge de la protection de la nature, conjointement avec le ministre chargé de la mer pour les espaces maritimes, aient mis en œuvre toutes les actions nécessaires pour qu'ils le soient.** ».