

CADRE JURIDIQUE DES ARRETES DE PROTECTION DE BIOTOPES ET DES ESPACES NATURELS SENSIBLES

1. L'ARRETE DE PROTECTION DES BIOTOPES

Textes de référence : Articles [L. 411-1](#), [L. 411-2](#), [L. 415-3](#), et [R. 411-15 à R. 411-17](#) du code de l'environnement.

1.1 CADRE GENERAL

Un arrêté de protection de biotope (APPB) permet la protection d'un biotope d'une ou plusieurs espèces protégées figurant sur la liste établie par arrêté interministériel en application des articles [L. 411-1](#) et [R. 411-1](#) du code de l'environnement. Il constitue une mesure de protection des habitats, complémentaire à la protection des espèces ([C. envt., art. R. 411-5](#)).

Constitue un biotope dans le cadre de ce dispositif « *L'habitat nécessaire à l'alimentation, la reproduction, le repos ou la survie de spécimens d'une espèce* ».

La mise en œuvre de la procédure est subordonnée à la présence, sur la zone concernée, d'espèces listées par un arrêté ministériel, dont l'APPB doit faire état.

L'arrêté de biotope peut porter sur tout ou partie du territoire d'un département. Il peut intervenir simultanément avec d'autres mesures de protection (Natura 2000, PNR ...).

La compétence du préfet pour la création d'un APPB est discrétionnaire.

1.2 CREATION

Procédure La procédure de création d'un APPB n'implique ni enquête publique, ni concertation avec les propriétaires concernés, qui n'ont pas à être informés préalablement. Il n'existe aucune exigence quant au contenu du dossier.

La Commission départementale de la nature, des paysages et des sites, le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel et les communes doivent toujours être consultés.

Dans certains cas, d'autres avis peuvent être requis : notamment celui de la Chambre départementale d'agriculture ou de l'Office national de forêts, si les mesures envisagées risquent d'affecter les intérêts dont ils ont la charge.

Ces avis sont simples ; ils ne lient pas l'autorité administrative.

Les APPB sont en outre soumis à consultation du public au titre de l'article [L. 123-19-1](#) du code de l'environnement.

Conditions Deux conditions sont posées pour l'édiction d'un APPB :

L'arrêté doit avoir pour objet de favoriser la protection des biotopes « *tels que [les]* :

1° Mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses, récifs coralliens, mangroves, ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme ;

2° Bâtiments, ouvrages, mines et carrières dans les conditions définies ci-après, ou tous autres sites bâtis ou artificiels, à l'exception des habitations et des bâtiments à usage professionnel. »

L'arrêté « *tient compte de l'intérêt du maintien des activités existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les objectifs de protection du biotope concerné* » ([C. envt, art. R. 411-15](#)).

Il n'est pas exigé que le milieu faisant l'objet de l'APPB, soit nécessaire à la survie de l'espèce ; la seule présence d'une espèce protégée est suffisante pour justifier l'édiction d'un APPB.

Par ailleurs, le texte n'exige pas la présence « significative » de l'espèce, ni qu'elle soit menacée de disparition à court terme ([TA Besançon, 30 sept. 2010, n° 0901478](#)).

Publicité L'APPB est affiché dans chacune des communes concernées, publié au recueil des actes administratifs ainsi que dans deux journaux locaux, et mis en ligne sur le site Internet de la préfecture ([C. Env, art. R. 411-16, II](#)). La notification individuelle de l'arrêté aux propriétaires concernés est nécessaire.

1.3 REGLEMENTATION

Le champ des mesures et interdictions pouvant être édictées est étendu. Cependant, ces dernières ne peuvent concerner que les atteintes au milieu naturel lui-même, et non aux espèces dont il est nécessaire.

L'article [R. 411-15](#) précité précise ainsi que *«peuvent être fixées par arrêté [...] les mesures tendant à favoriser la protection ou la conservation des biotopes»*. L'article [R. 411-17](#) du code de l'environnement ajoute que peuvent être interdites les actions *« pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique ou à la fonctionnalité des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies, l'épandage de produits antiparasitaires »*. Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive.

L'arrêté doit préciser *« le caractère temporaire ou permanent des mesures qu'il édicte et, le cas échéant, les périodes de l'année où elles sont applicables »* ([C. Envt, art. R. 411-15, III](#)).

La réglementation s'applique à la totalité du périmètre défini par l'arrêté de biotope concerné.

Le juge administratif demande classiquement à l'arrêté de biotope qu'il précise les mesures d'interdiction ; l'arrêté ne peut interdire de manière générale toutes les actions qui peuvent porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux (TA Versailles, 5 juill. 1994, n° 904238, SCI Planet). Ses dispositions doivent être proportionnées et adaptées par rapport aux objectifs de protection (TA Besançon, 23 nov. 2006, n° 0600510, Cne Brans). L'arrêté doit précisément énumérer les actions interdites de nature à détruire, altérer ou dégrader le milieu (TA Versailles, 28 févr. 1995, n° 64704, Masy et a.).

Illustrations Seules peuvent être interdites ou réglementées les activités humaines portant atteinte aux biotopes des espèces concernées par les listes, ou aux équilibres biologiques et à la fonctionnalité des milieux. Ainsi, il peut être justifié :

- De soumettre à autorisation la coupe d'arbres compris dans le périmètre de protection pour assurer le maintien d'un couvert végétal adapté à la protection de la faune (préservation des haies favorisant la nidification des oiseaux, [CE, 21 janvier 1988, n°114587](#)).
- D'interdire l'enlèvement et l'arrachage de la végétation, à l'exception des activités forestières pour l'exploitation et l'entretien courant et les débroussailllements en bordure de route (CAA Marseille, 9 juin 2016, n°15NC01912)
- D'interdire la pratique de la planche à voile sur une retenue d'eau en vue d'assurer la protection des reptiles, amphibiens ou oiseaux (TA Poitiers, 25 oct. 1985, Assoc. École 79).
- D'interdire le motonautisme, très perturbant pour les oiseaux d'eau, afin d'empêcher l'altération du milieu protégé (TA Melun, 21 juin 2002, n° 993612/4, Joineau et a.).

- D'interdire l'utilisation de produits chimiques de synthèse, les défrichements, les drainages ou les changements d'affectation des sols.
- D'édicter des prescriptions positives. Est légale l'obligation faite à un bailleur rural de négocier en fin de location le retour en prairie de terrains antérieurement labourés (TA Strasbourg, 11 avr. 1989, Cne Meistratzheim).

1.4 INFRACTIONS

Au titre de la jurisprudence, la violation des dispositions d'un APPB est assimilée à une destruction ou altération de l'habitat d'une espèce protégée. Il s'agit d'un délit puni des peines prévues à l'article [L. 415-3](#) du code de l'environnement.

Les peines encourues sont de trois ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende. L'amende peut être doublée lorsque les infractions sont commises dans le cœur d'un parc national ou dans une réserve naturelle.

1.5 INTERETS ET LIMITES DU DISPOSITIF

Intérêts du dispositif

- Souplesse : possibilité de moduler des interdictions plus ou moins fortes en fonction d'un zonage de territoire protégé, de mettre en place des dérogations en vue de l'entretien et de la gestion du biotope, d'instituer des interdictions temporaires ou permanentes si le milieu l'exige, de protéger un biotope sur l'ensemble du territoire d'un département.
- Sanctions pénales dissuasives.

Limites du dispositif

- La prise en compte par le droit de l'urbanisme des APPB est limitée. En effet, ceux-ci ne sauraient être assimilés à des servitudes d'utilité publique devant obligatoirement figurer en annexe des plans locaux d'urbanisme (PLU). Aucune disposition du code de l'urbanisme ne prévoit d'obligation de compatibilité des PLU avec ces arrêtés. De plus, le principe d'indépendance des législations conduit à ce qu'un permis de construire n'a pas à respecter un arrêté de biotope (TA Strasbourg, 21 décembre 1992, n°911274).

2. L'ESPACE NATUREL SENSIBLE

Textes de référence : Articles [L. 113-8 à L. 113-14](#), [R. 113-15 à R. 113-18](#), [L. 215-1 à L. 215-24](#) et [L. 331-3](#) du code de l'urbanisme.

2.1 CADRE GENERAL

Les départements sont compétents pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles (ENS), boisés ou non ([C. urb, art. L. 113-8](#)).

Les ENS sont des espaces fragiles et menacés, présentant un fort intérêt biologique et paysager, et susceptibles d'être des lieux de découverte des richesses naturelles. Aucune définition textuelle ne vient cependant préciser exactement ce qu'il convient d'entendre par cette appellation. La nature d'un ENS est précisée par chaque conseil départemental en fonction de ses caractéristiques territoriales et des critères qu'il se fixe. Les milieux concernés sont très diversifiés par leur taille (de quelques hectares à plusieurs centaines d'hectares), et leur typologie (étangs, boisements, pelouses sèches, grottes, tourbières, prairies humides ...). Ils peuvent être localisés sur des parcelles publiques ou privées.

La création d'un ENS n'apporte en principe aucune contrainte réglementaire et n'a aucun impact imposé sur la propriété et sur les usages du site.

L'objectif de la politique ENS est notamment de :

- Préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues, ainsi que d'assurer la sauvegarde des habitats naturels ([C. urb, art. L. 113-8](#)).
- Aménager des espaces destinés à être ouverts au public ([C. urb, art. L. 215-21](#))

2.2 CREATION A L'INITIATIVE D'UNE COMMUNE OU INTERCOMMUNALITE

Si un site fait l'objet de velléité de valorisation au titre des ENS et de labellisation, la commune ou intercommunalité concernée peut transmettre une demande au Conseil départemental, laquelle sera étudiée par les services du

département. Ce dernier porte la démarche et mène la concertation auprès des acteurs locaux (communes ou intercommunalité, gestionnaires le cas échéant). Les échanges visent à valider l'opportunité d'instaurer un ENS et définir le périmètre pertinent, à l'échelle parcellaire. L'instauration d'un ENS est formalisée par une délibération du département. Ces démarches aboutissent à la conclusion d'une convention entre le département et la commune.

2.3 OUTILS DE LA POLITIQUE DES ENS

Pour mettre en œuvre la politique des ENS, le département dispose de plusieurs outils. Les communes, intercommunalités ou autres acteurs publics et privés peuvent appuyer l'action du département de diverses manières.

- **Préemption**

Dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme approuvé, le département peut créer des zones de préemption qu'après accord des communes ou établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme ([C. urb., art. L. 215-1](#)).

En l'absence d'un tel document ou à défaut d'accord, ces zones peuvent être créées par le département qu'avec l'accord de l'Etat ([C. urb., art. L. 215-1](#)).

Dans ces zones le département dispose du droit de préemption ([C. urb., art. L. 215-4](#)) sur tout terrain faisant l'objet d'une aliénation à titre onéreux ([C., urb., art. L. 215-9](#)).

Sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional et dans les réserves naturelles dont la gestion leur est confiée, l'établissement public chargé du parc national ou du parc naturel régional peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption ([C. urb., art. L. 215-6](#)).

Si le département et l'établissement public chargé du parc national ou du parc naturel régional n'exercent pas leur droit de préemption, la commune peut s'y substituer ([C. urb., art. L. 215-7](#)). Au cas où le département n'exerce pas son droit de préemption, une commune peut préempter dans le périmètre d'une zone d'espaces naturels sensibles qui n'est comprise ni dans une zone relevant de la compétence du Conservatoire du littoral, ni dans un parc national ou un parc naturel régional, ni dans une réserve naturelle ([CE, 30 janv. 2015, n° 371082](#)).

La commune peut déléguer son droit de préemption à l'établissement public de coopération intercommunale.

Ces dispositions ont pour effet d'instituer un ordre de priorité dans l'exercice du droit de préemption dévolu en premier lieu au département. L'absence de respect de cet ordre de priorité a pour effet de rendre incompétent la commune ou l'établissement public qui aurait préempté.

Le département peut par ailleurs déléguer son droit de préemption, notamment à l'Etat ou à une collectivité territoriale ([C. urb., art. L. 215-8](#)).

- **Plans et conventions de gestion**

Les terrains acquis par voie de préemption pour la création d'un ENS doivent faire l'objet d'un plan de gestion ([C. urb., art. L. 215-21](#)).

Le Conseil départemental peut passer des conventions avec des propriétaires publics ou privés ou des organismes et acteurs de la zone concernée (sociétés de chasse, cultivateurs, clubs sportifs ...). Ces conventions visent à permettre et organiser l'ouverture au public du site, ou encore à favoriser les pratiques conformes aux objectifs poursuivis par l'ENS.

En tant que propriétaire, le Conseil départemental peut aussi passer des conventions d'usage avec des acteurs du territoire en charge de la gestion des sites.

- **Taxe d'aménagement**

Le conseil départemental peut instituer par délibération une part départementale de la taxe d'aménagement affectée aux espaces naturels sensibles ([C. urb., art. L. 113-10](#)).

Une part du produit de cette taxe peut être versée à des tiers (communes, intercommunalités, conservatoire du littoral...) pour leur permettre d'acquérir des espaces répondant aux objectifs de la politique ENS, ou encore à des partenaires publics et privés dans le cadre de partenariats pour la gestion des sites ([C. urb., art. L. 331-3 1°](#)).

2.4 REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX TERRAINS ACQUIS

Vocation des terrains acquis Aux termes de l'article [215-21](#) du code de l'urbanisme, les terrains acquis dans le cadre de la procédure de préemption sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

Cet aménagement doit en outre être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels. A l'exception des terrains relevant du régime forestier, tout ou partie d'un terrain acquis et conservé pour mettre en œuvre la politique ENS peut être incorporé dans le domaine public de la personne publique propriétaire par décision de son organe délibérant.

La personne publique propriétaire est responsable de la gestion des terrains acquis. Elle s'engage à les préserver, à les aménager et à les entretenir dans l'intérêt du public.

Seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques peuvent être admis sur les terrains acquis, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection de ces terrains en tant qu'espaces naturels.

Appartenance des terrains acquis Au regard des principes de gestion énoncés à l'article [L. 215-21](#) du code de l'urbanisme, les critères du domaine public semblent remplis dans le cadre des ENS. Cependant, le juge administratif a pu juger qu'un site acquis et affecté aux besoins d'un service public de protection de l'environnement ne pouvait pour autant recevoir la qualification de domaine public départemental, dès lors qu'il est dépourvu d'aménagements spécialement adaptés à l'exploitation de ce service. Dans ce cas, le terrain se rattache donc au domaine privé du département ([CAA Douai, 2e ch., 24 sept. 2013, n° 12DA00572](#)).

2.5 SCHEMA DEPARTEMENTAL DES ENS

Le Conseil départemental peut prendre l'initiative d'établir un schéma départemental des ENS qui définit les objectifs et moyens d'intervention à court et à long terme, en matière de politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles ([C. urb., art. L 113-8](#)).

La politique du département en matière d'ENS doit être compatible – entre autres – avec les dispositions de la « loi montagne », le schéma régional de cohérence écologiques et les schémas de cohérence territoriale ([C. urb., art. L. 113-9](#)).

Sources :

APPB :

- Droit de l'environnement, Précis Dalloz, Michel Prieur, 2019
- Site de l'OFB - <http://www.polebocage.fr/-Arrete-prefectoral-de-protection-.html><http://www.polebocage.fr/-Arrete-prefectoral-de-protection-.html>
- Synthèse - Réserves naturelles, arrêtés de biotope et autres protections spéciales des espaces naturels
- Fasc. 3810 : ENVIRONNEMENT ET RESSOURCES NATURELLES Protection des biotopes, habitats d'espèces et habitats naturels

ENS :

- Droit de l'environnement, Précis Dalloz, Michel Prieur, 2019
- Fasc. 3550 : ESPACES NATURELS SENSIBLES DES DÉPARTEMENTS – Généralités
- Fasc. 6030 : URBANISME. – Espaces naturels sensibles des départements – Opérations diverses
- Editions législatives - Environnement et nuisances - Espaces naturels sensibles des départements
- Espaces Naturels Sensibles, [une politique des départements en faveur de la nature et des paysages](#), Assemblée des départements de France
- [Labellisation des espaces naturels sensibles](#), Patrimoines de l'Ain