MOUVEMENT ECOLOGISTE INDEPENDANT

L'avenir du vivant

2 novembre 2026

Livre Blanc

Pour la Protection de l'environnement

Sommaire simplifié :

PROLOGUE
CHAPITRE I – Un pacte juridique pour la Nature
CHAPITRE II – Restaurer la confiance : une gouvernance environnementale plus indépendante et protectrice
CHAPITRE III – Réparer la Nature : un programme national de restauration écologique

Editorial :

La France traverse une crise écologique profonde, dont les symptômes — disparition des insectes, dégradation et fragmentation des paysages, artificialisation des sols, réduction de la ressource en eau et de sa qualité, affaiblissement des milieux naturels — révèlent une réalité plus grave encore : celle d'un pays qui a perdu le sens de la Nature comme bien commun.

Depuis plus de cinquante ans, les institutions chargées de la protéger ont été affaiblies, déplacées, fusionnées, parfois vidées de leur substance.

La confusion entre la transition énergétique et la protection du vivant a brouillé les priorités, tandis que les arbitrages se sont trop souvent faits au détriment des espèces, des habitats, des forêts, des eaux et des paysages.

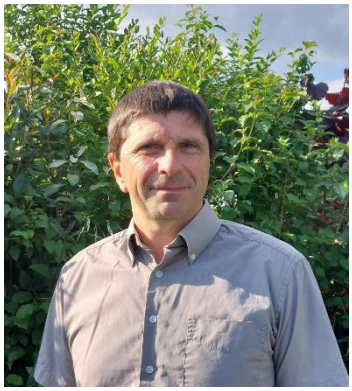
La puissance publique ne recherche pas un juste équilibre entre la Nature et les projets d'aménagement de toutes natures. Au lieu d'en rapprocher les modèles, elle choisit invariablement d'aménager.

Ce Livre Blanc est né de cette inquiétude, mais aussi d'une conviction : il est encore possible de réorienter notre action publique, de restaurer une gouvernance indépendante, de redonner force au droit, de replacer le paysage et le beau au cœur de nos choix collectifs.

Il propose un chemin clair, exigeant, fondé sur la science, la raison, la culture et le respect du vivant.

Il appelle à un sursaut politique, institutionnel et moral, à la hauteur des enjeux du siècle.

Les co-présidents :


Antoine Waechter Jacques Mauhourat Didier Barthes

Rédacteur : Bruno Ladsous

SOMMAIRE

Éditorial p.2

PROLOGUE

55 ans de politiques environnementales contrastées, dérives p. 4

Zoom : Le paysage, le beau et la crise du sensible p. 7

CHAPITRE I – UN PACTE JURIDIQUE POUR LA NATURE

I. Les engagements internationaux de la France p.8

Des engagements politiques essentiellement qualitatifs ; des exceptions p. 8

Zoom : Les limites opérationnelles d'Aarhus p. 9

II. La Charte de l'Environnement : une portée juridique limitée quoique constitutionnelle p. 10

III. Un droit de l'environnement éclaté : analyse de huit codes traitant de l'environnement

1. Code de l'environnement p. 11
2. Code de la santé publique p. 12
3. Code de l'urbanisme p. 13
4. Code de l'énergie p. 14
5. Code général des collectivités territoriales p. 15
6. Code de justice administrative p. 16
7. Code rural et des pêches maritimes p. 18
8. Code forestier p. 19

IV. Sortir du fonctionnement en silos : proposition d'une réforme

1. Incohérences et inefficacité p. 20
2. Trois niveaux de réforme p. 21
3. Six principes directeurs guidant la réforme p. 21
4. Créer un Pacte juridique pour la Nature p. 22

CHAPITRE II – RESTAURER LA CONFIANCE : UNE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE PLUS INDÉPENDANTE ET PROTECTRICE

A. Créer un Défenseur de l'Environnement p. 27

B. Garantir l'intégrité scientifique et l'indépendance des études d'impact p. 28

C. Rendre opposables les avis de l'Autorité environnementale et du CNPN p. 31

D. Renforcer l'indépendance des services instructeurs p. 32

E. Assurer la transparence et la traçabilité des décisions environnementales p. 34

F. Former les juges aux enjeux de l'environnement p. 36

G. Réformer la participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale p. 38

CHAPITRE III – RÉPARER LA NATURE : UN PROGRAMME NATIONAL DE RESTAURATION ÉCOLOGIQUE

A. Elaborer et faire vivre un programme national pour restaurer des paysages vivants p. 43

B. Étendre et rendre opposables les zonages de protection naturelle p. 46

C. Lancer un plan national de vieillissement des forêts p. 47

D. Développer une vision territorialisée du stockage de l'eau p. 50

E. Réhabiliter la dynamique naturelle des cours d'eau p. 51

F. Rendre effectives les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) p. 52

G. Réformer profondément le régime délétère des dérogations espèces protégées p. 53

H. Réformer la politique de l'énergie p. 55

I. Prévenir les excès d'artificialisation des sols p. 57

J. Mesurer et réparer les nuisances environnementales p. 58

CONCLUSION – Pour une refondation environnementale de la République p. 60

Protéger la Nature comme condition de civilisation

Restaurer la cohérence, la beauté, la continuité écologique

Transmettre aux générations futures

PROLOGUE :

55 ans de politiques environnementales contrastées, dérives

La création d'un ministère de l'environnement le 7 janvier 1971 par Georges Pompidou, confié à Robert Poujade, fut un évènement important, sinon totalement innovant dans le monde qui nous entourait.

Elle intervint dans un contexte international où la question environnementale montait vite : pollutions, pesticides, bruit, déchets, marées noires, artificialisation des sols, etc. marquée par la préparation de la Conférence de Stockholm en 1972 et l'ouverture de nombreuses organisations internationales à cette préoccupation.

En France même, elle ouvrit la voie à une reconnaissance institutionnelle de l'environnement comme champ autonome de l'action publique, confirmé par l'élévation au niveau constitutionnel en 2005 (Charte de l'Environnement).

Cependant, ce ministère et ce qu'il portait ont été affaiblis par deux phénomènes :

- D'incessants changements de dénomination, traduisant des changements de doctrine et un déplacement permanent des priorités dont il a résulté trois effets délétères :
  - Une perte de lisibilité : les acteurs et plus encore les utilisateurs ne savent plus qui fait quoi.
  - Une perte d'autorité : un ministère qui change d'identité tous les 3 ans n'est pas perçu comme un pilier de l'État.
  - Et surtout une perte de continuité : les politiques environnementales s'inscrivent dans la durée et demandent 20–30 ans pour être pleinement concrétisées.
- Une fusion avec les enjeux de l'énergie sous couvert de transition qui tantôt était écologique, tantôt énergétique.

Il ne s'est jamais agi d'une « fusion entre égaux », mais plutôt d'une mise sous tutelle que les agents du ministère les plus anciens ressentent encore.

En effet, l'énergie est un domaine stratégique et économiquement lourd, politiquement sensible, doté de lobbys puissants, et historiquement structuré autour de grands corps techniques : en fusionnant l'Environnement avec l'Énergie, ce qui était devenu un champ autonome de l'action publique se retrouva en position de faiblesse structurelle.

Avec deux conséquences :

- L'objectif de diminuer les gaz à effet de serre s'est substitué à l'objectif de protéger la Nature, sans prise en compte systémique des impacts négatifs des solutions associées à cette réduction.
  Au point que le moindre inspecteur de l'environnement délivre désormais un langage tourné sur la priorité à la décarbonation et agit en conséquence.
- des arbitrages biaisés.
  Pour tous ceux qui fréquentent ce ministère et ses structures déconcentrées, il est clair que les arbitrages internes sont presque toujours tranchés en faveur des infrastructures, en faveur des projets industriels et notamment ceux de l'énergie, et au final au détriment des espèces et de leurs habitats, des paysages, des eaux, des forêts.

Les exemples sont nombreux de tels arbitrages en défaveur de la Nature :

- Projets de lignes THT, postes sources et renforcements de réseau, considérés comme non discutables et pour lesquels il est arbitrairement déclaré que leurs impacts sur les milieux naturels sont inévitables et proportionnés ;

- Projets éoliens pour lesquels il est admis des disparitions de zones humides, parfois compensées par des créations de zones humides ailleurs, en réalité non fonctionnelles et selon des ratios dépourvus de fondement scientifique.
- Validation de prélèvements élevés en eau, y compris dans des zones en forte tension hydrique, pour des activités telles que méthanisation, data-centers, hydrogène, et centrales biomasse ;
- Arbitrages paysagers en faveur d'un paysage évolutif présumé ou d'un « paysage moderne de l'énergie », assortis d'une neutralisation des avis de la MRAe (Mission Régionale d'Autorité environnementale) ou de l'UDAP (Unité Départementale Architecture Patrimoine) ;
- Défrichements, en faveur de projets de l'énergie, de forêts jeunes ou en régénération considérées comme "faible enjeu", alors qu'elles sont essentielles pour la biodiversité, souvent remplacées par des forêts de culture ;
- Compensations forestières déconnectées de la réalité écologique, en surfaces et non pas en fonction écologique, souvent sur sols pauvres, sans garantie de survie, souvent très éloignées du site impacté, et sans prise en compte de la fragmentation forestière, instruites par parcelle et non à l'échelle du massif ;
- Agrivoltaïsme, qui cumule les biais suivants : fiction agricole, artificialisation réelle, fragmentation écologique, compensations illusoires, et ignorance volontaire des effets cumulatifs sur les milieux et sur les espèces qui les habitent ;
- Soutien systématique à la croissance démographique, qui conduit inexorablement à une artificialisation galopante.

Ce qui est en cause ici, ce ne sont pas les personnes mais un système qui n'autorise pas les responsables de l'action publique à se donner des permissions pour s'opposer à des projets en défaveur des espaces naturels. Ce système résulte largement de la gouvernance des services déconcentrés de l'Etat, qui place les services instructeurs de l'environnement sous la responsabilité hiérarchique d'autorités ayant un profil technique et une sensibilité environnementale modérée.

Dès lors les pressions internes voire les conflits d'intérêts sont fréquents, dont il découle à la fois une perte de vision et une perte d'indépendance, et surtout une incapacité à dire non.

A une exception majeure près, fréquemment repérée et très significative : un responsable appelé à émettre un avis officiel sur un projet peut ainsi donner un avis positif au projet, et le même responsable une fois placé en posture MRAe participe à la confection d'un avis défavorable rigoureusement et précisément motivé.

Faut-il alors s'étonner que les grands indicateurs de cet environnement insuffisamment protégé soient quasiment tous au rouge ?

Paysages : les aménités paysagères de régions rurales et de montagne entières massacrées par la présence de l'éolien industriel, des côtes et des zones maritimes de mémoire également touchées (voir ci-dessous le Zoom - Le paysage, le beau et la crise du sensible), sans le moindre souci pour les habitants ni pour l'attractivité profonde de ces territoires ruraux et littoraux.

Biodiversité : disparition massive des insectes, effondrement des populations des oiseaux des milieux agricoles et des populations de chiroptères, dégradation continue des habitats naturels.

Eau et milieux aquatiques : artificialisation massive des cours d'eau, mauvais état écologique de la majorité des masses et cours d'eau. Baisse de la qualité des eaux potables.

Forêts : jeunes peuplements surexploités, vieillissement naturel quasi absent, pression croissante des coupes rases.

Urbanisation et artificialisation : 20 000 à 30 000 hectares artificialisés par an pendant des décennies, incapacité à imposer des règles raisonnables mais contraignantes.

Énergie et infrastructures : Dérogations espèces protégées devenues quasi automatiques, du moins lorsqu'elles sont demandées, avis environnementaux non opposables.

Ressource halieutique : diminution de la ressource en raison de la surpêche industrielle, dans les eaux territoriales notamment, non maîtrisée par les instances de l'Union Européenne.

En outre, certains sujets qui relevaient des missions régaliennes d'autres ministères, ont été délégués au ministère de la transition écologique qui cependant n'en a pas la légitimité « technique » : ainsi du bruit éolien et plus généralement du bruit industriel, sujet qui relève des enjeux de santé publique.

C'est donc une vision et une politique plus systémique qu'il convient d'installer. Une politique capable d'arbitrer pour rechercher un véritable équilibre entre le développement des projets et le respect du vivant.

Faute d'un réel défenseur institutionnel, faute d'une volonté politique de protection de la Nature, et en raison d'une confusion entretenue avec les enjeux de la décarbonation, la défense du vivant et la protection de la Nature ne sont pas la priorité des pouvoirs publics :

- La protection du vivant est vécue par la plupart des agents centraux et déconcentrés du ministère comme une contrainte, ce qui en fait un objet à contourner.
  A contourner, éventuellement à compenser. Mais les métriques de calcul des mesures de compensation sont inexistantes, à tout le moins non rendues publiques.
- Certains sujets ne sont pas pensés pour réellement défendre l'environnement et les droits associés y compris celui de la santé.
  Trois exemples, qui seront repris au **Chapitre I** :
  - Le code de l'énergie est pensé théoriquement pour diminuer l'empreinte carbone.
    En réalité il vise au principal à encourager certaines « solutions » dites bas-carbone, en particulier les énergies renouvelables et les électricités intermittentes, sur la base de croyances non démontrées touchant notamment à leur empreinte carbone spécifique au sein du système de production d'énergie qu'elles alimentent.
  - Le code forestier est conçu dans une logique productiviste, et de même pour le code rural et des pêches maritimes.
  - La gestion de l'eau est conçue avant tout dans une vision utilitaire autour de ses « usages ».
- Il manque une structure de médiation, notamment en amont des projets.

La protection de la Nature, c'est aussi l'histoire d'une transmission que nous devons assurer aux générations futures.

La préparation de ce Livre Blanc répond à cet ensemble de préoccupations.

Zoom

Le paysage, le beau et la crise du sensible

La crise écologique que nous traversons n'est pas seulement une crise des milieux, des espèces ou des ressources : c'est aussi une crise du sensible, une crise du rapport au monde, une crise du beau, et l'absence du paysage dans la décision environnementale est révélatrice de cette crise.

Il ne s'agit pas ici d'esthétique décorative et subjective : il s'agit plutôt de considérer le beau comme expérience fondatrice, bien commun, ressource psychique et culturelle.

Pourquoi le paysage et le beau sont-ils des enjeux politiques majeurs ?

1. Le paysage est une matrice du vivant et de l'identité

Le paysage n'est pas un décor. C'est une organisation du vivant, une mémoire collective, un cadre d'existence, qui porte la biodiversité, les usages agricoles, les formes d'habitat, les récits culturels, et plus encore les émotions et les attachements.

Un paysage détruit, c'est une communauté blessée. C'est faire preuve d'une profonde inculture que de ne pas le reconnaître.

2. Le beau est un besoin humain fondamental

Au-delà de l'esthétique superficielle et subjective, le sentiment du beau élève, apaise, et dès lors qu'il est partagé il relie et donne sens.

Il a trois dimensions : une dimension éthique (le beau comme respect du monde), cognitive (le beau comme compréhension intuitive de l'ordre naturel), et psychique (le beau comme ressource intérieure, voire comme refuge en des temps difficiles). Aussi, la disparition du beau dans les campagnes surexploitées, les forêts industrialisées, les littoraux bétonnés, produit une détresse écologique et existentielle.

3. Le paysage est un indicateur de santé écologique

Un paysage fragmenté, sonorisé, saturé d'infrastructures, dépourvu de continuités écologiques, sans arbres âgés, sans eaux vivantes y compris souterraines, est un paysage malade.

Le paysage est donc un thermomètre écologique.

4. Le paysage comme bien commun menacé

Aujourd'hui, le paysage est non opposable au plan juridique, non protégé en tant que tel, traité comme une variable d'ajustement, sacrifié au nom de l'attractivité ou de l'énergie.

Il n'a pas de statut juridique fort, contrairement à l'eau, aux espèces, aux sols.

La jurisprudence Engoulevent du Conseil d'Etat du 13 juillet 2012 est révélatrice d'un droit technocratique qui sous couvert de rationalité technique demande à ce que l'autorité décisionnaire (et le juge quand il en est saisi) procède en deux temps :

- Il doit dans un premier temps apprécier la qualité intrinsèque du paysage, son caractère, son intérêt patrimonial, sa sensibilité, sa cohérence, et sa valeur culturelle ou naturelle.
- Puis il doit examiner l'impact du projet sur ce paysage : son ampleur, sa nature (visuelle, sonore, symbolique), son intensité, son caractère réversible ou non, et enfin son effet cumulatif avec d'autres projets. Il peut alors conclure si l'atteinte au paysage est ou non "*manifestement excessive*".

Cette jurisprudence désormais systématiquement appliquée réduit ainsi le paysage à un objet d'expertise, alors que le paysage est une expérience vécue. En effet :

- elle découpe le paysage en critères abstraits : "qualité", "cohérence", "sensibilité", "intensité de l'impact"… Tout cela devient une grille d'analyse, souvent remplie par des bureaux d'études intéressés à la réalisation du projet.
- le juge ne se prononce pas sur le sensible : il ne parle ni de beauté, ni d'émotion, ni de silence, ni de caractère, ni d'identité. En fait, il ne parle pas.
- le seuil "*manifestement excessive*" est très élevé, et revient à dire que tant que le paysage n'est pas détruit de manière flagrante, le projet peut passer.
- le paysage est traité comme un enjeu secondaire, sans valeur juridique propre. Il n'est qu'un critère parmi d'autres, et souvent le moins décisif.

Cette méthode Engoulevent, qui semble rationnelle à ceci près qu'elle ne présente pas de métriques de calcul indiscutables, est insuffisante : elle ignore le beau, le sensible, le symbolique, le caractère des lieux, l'esprit des lieux, la dimension culturelle et enfin la dimension psychique du paysage.

Face à cet ensemble de constats, il sera proposé au chapitre **II-** une **Charte du Paysage**, à l'usage des aménageurs et de leurs Maîtres d'ouvrage.

CHAPITRE I – UN PACTE JURIDIQUE POUR LA NATURE

I- La France est engagée dans les grands traités internationaux de protection de la biodiversité :

- Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992) : conservation de la biodiversité et utilisation durable de ses composantes.
- Convention européenne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel (Berne, 1979), puis les Directives européennes qui ont suivi : Directive Oiseaux (1979 remplacée en 2009), Directive Habitats (1992), Directive-cadre sur l'eau (2000), Directive-cadre stratégie pour le milieu marin (2008).
- Convention de Ramsar (1971) : protection des zones humides d'importance internationale.
- Convention de Bonn (1979) : conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.
- Convention CITES (1973) : régulation du commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.
- Convention OSPAR (1992) : protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est.
- Convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), complétée par l'accord sur la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, ratifié en 2025.
- La Convention d'Aarhus du 25 juin 1998, entrée en application en 2001, avec ses trois piliers : l'accès à l'information environnementale, la participation du public aux décisions environnementales, et l'accès à la justice en matière d'environnement.

  La Directive 2011/92/UE (EIE - Évaluation des Incidences sur l'Environnement des projets) a pour tenir compte d'Aarhus révisé la Directive antérieure 85/337/CEE.
- Différents engagements portant sur une gestion durable des ressources halieutiques.
- L'engagement pris en COP Biodiversité (*Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique*, lieu où se décident les engagements internationaux en matière de protection des espèces, des habitats, des sols, des forêts, des eaux et des écosystèmes) d'avoir en 2030 30% du territoire constitué d'aires protégées (dont 1/3 en protection forte : objectif spécifique France) et d'avoir restauré 30% des zones dégradées.
- La Convention de Florence (2000) **:** protection, gestion et mise en valeur des paysages, ce qui influence directement la fragmentation, la connectivité écologique, et donc la biodiversité. Complétée par la Déclaration de Lausanne du 20 octobre 2020.
- L'Accord de Paris sur le climat, qui comporte des engagements liés à la biodiversité (solutions fondées sur la nature et favorisant la résistance des écosystèmes).

Cependant :

- L'inclusion citoyenne qui devait résulter de la ratification de la Convention d'Aarhus demeure limitée en France, contrairement aux Etats nordiques plus évolués (voir en p.9 ci-dessous Zoom 1 - la Convention d'Aarhus et ses limites opérationnelles).
- S'agissant des traités et accords : souvent il ne s'agit que d'engagements qualitatifs, ainsi de la Convention de Florence qui se borne à des obligations d'intégrer le paysage dans les politiques publiques. Contrairement à ce que croit le public, le respect de cette Convention relève d'une simple obligation de moyen, rendant la Convention non opposable devant les cours de justice administratives.
- Les autres dispositifs sont tout au plus des engagements politiques, pas davantage invocables devant la justice administrative, à l'exception des Directives UE portant sur les Habitats (92/43/CEE), les Oiseaux (2009/147/CE) et l'eau (2000/60/CE).
- Un cas particulier : l'accord de Paris, en compétence partagée.

Zoom 1 – la convention d'Aarhus et ses limites opérationnelles

La convention d'Aarhus du 25 juin 1998 est entrée en application en 2001.

Elle a trois piliers : l'accès à l'information environnementale, la participation du public aux décisions environnementales, et l'accès à la justice en matière d'environnement.

La France a ratifié Aarhus, mais en applique une version minimaliste.

Les consultations du public sont vécues par les administrations concernées comme une contrainte.

Il s'agit avant tout d'un rituel administratif et procédural, destiné au mieux à sécuriser les projets au plan juridique, rarement à en discuter la portée ou les termes.

Les consultations en ligne (L. 123-19-1 CE) sont courtes (entre 20 et 30 jours), peu visibles sauf à s'être mis une alerte par ministère concerné, sans débat réel, sans réponse argumentée, sans influence réelle sur la décision.

Il arrive que les avis émis par d'autres citoyens n'apparaissent pas, ou que tous les avis et documents disparaissent du site de la consultation à l'heure de fin de celle-ci.

Il est infiniment rare que la moindre observation du public soit prise en compte.

Une Plainte a été déposée par deux ONG françaises concernant la nouvelle procédure de consultation publique sur des projets relevant de l'énergie mise en place en 2025 (procédure dite parallélisée), en tant qu'elle est contraire aux règles d'accès à l'information prévue par les articles 4 à 8 de la Convention d'Aarhus ainsi qu'à la Directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et à la directive 2011/92 (EIE) concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

L'enquête publique n'est plus un moment démocratique fort, mais un rituel administratif

L'accès à la justice en matière environnementale se voit entraver par de nombreuses et croissantes restrictions, notamment sur l'intérêt à agir.

Le citoyen "ordinaire" ne peut agir que s'il démontre un intérêt personnel et direct, ou s'il habite à proximité immédiate.

Quant aux associations ordinaires (celles qui n'ont pas travaillé pour obtenir un agrément de protection de l'environnement), elles doivent avoir une durée suffisante d'existence (entre 1 et 3 ans), un objet statutaire en lien avec la nature du projet, et une couverture géographique cohérente avec la zone du projet.

L'accès à la justice environnementale est ainsi verrouillé, nonobstant les autres contraintes régulièrement mises, au nom d'une nécessité alléguée mais non prouvée d'accélération des projets.

Les arbitrages entre services, entre ministères, entre préfets et cabinets, entre avis scientifiques et décisions politiques … ne sont jamais publiés, de sorte que les décisions environnementales restent opaques. Le citoyen ne voit que la décision finale, jamais le raisonnement ayant mené à la décision.

La France est en retard sur Aarhus, parce que l'État français reste marqué par une culture technocratique, une méfiance envers la participation, une tradition jacobine renforcée par une administration verticale.

En France la participation est perçue comme un risque, et non comme une ressource.

Zoom 2 - les Biens Unesco et leur imparfaite protection

Parmi les engagements internationaux de la France, il existe les **Biens Unesco.**

Ils ne sont qu'imparfaitement protégés, faute que la France ait toujours parfaitement défini et inscrit en droit français les niveaux de protection de la zone tampon et les aires d'influence paysagère, puis qu'elle les ait intégrés dans les dispositions d'urbanisme applicables.

Le Ministère en charge de la Culture devrait creuser ces enjeux, en se confrontant aux ministères concernés par les projets sous-jacents (industrie, transition écologique, …).

II- LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT :

La France dispose d'une **Charte de l'Environnement**, constitutionnelle ce qui est symboliquement fort mais de portée juridique limitée.

Son Préambule est une merveille de reconnaissance des enjeux de l'Environnement :

> *LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005*
>
> *relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697)*
>
> Le peuple français,
>
> Considérant :
>
> Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;
>
> Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;
>
> Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;
>
> Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;
>
> Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;
>
> Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;
>
> Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,
>
> PROCLAME :
>
> …

On attend d'un tel Préambule qu'il soit suivi par des articles à la hauteur de ces Considérants.

Pourtant, concrètement et en-dehors du contexte rare d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) :

- Seuls ses articles 1 (droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé), 5 (principe de précaution), et 7 (participation du public) sont invocables devant la justice administrative.
- L'article 7 n'est invocable que « *dans les conditions définies par la Loi* », ce qui lui retire toute efficacité.

  On retrouve cette terminologie restrictive « *dans les conditions définies par la Loi* » dans les articles 3 (principe de prévention) et 4 (principe de réparation) de la Charte.
- Les articles 2 (devoir de prendre part à la préservation de l'environnement), 3 (devoir de prévention), 4 (principe de réparation) et 6 (développement durable) sont sans effet direct, dès lors que leur mise en œuvre est dépendante d'une loi d'application ou d'une loi de programmation ou encore d'une loi organique.

La Charte de l'environnement est ainsi vidée de sa substance, par un renvoi au cadre légal et règlementaire applicable.

Qu'en est-il alors de celui-ci ? C'est l'objet du **III-** suivant.

III- UN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ECLATE

Le cadre légal et règlementaire applicable fonctionne en mode silo.

- **La protection des intérêts de l'environnement (au sens large) apparaît dans différents codes juridiques :** le code de l'environnement, le code de la santé publique, le code de l'urbanisme, le code de l'énergie, le code général des collectivités territoriales, le code de justice administrative, le code rural et des pêches maritimes, le code forestier.

- **Le code de l'environnement :**

C'est ici que se trouvent logés :

. La protection des intérêts liés à l'eau et donc aux zones humides (art. L 211-1 et seq)

On notera que ces enjeux ne sont pas raboutés avec le code de la santé publique.

. La protection des intérêts mentionnés au Code de l'environnement en son art. L 511-1

Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

Les dispositions du présent titre sont également applicables aux exploitations de carrières (…).

On notera ici que les enjeux de santé publique sont cités : mais ils ne sont pas raboutés avec le code de la santé publique.

. La protection des espèces protégées et de leurs habitats : art. L 411-1, 411-2, et 411-2-1 combinés.

. Les règles que doivent respecter les autorités décisionnaires pour accorder les Autorisations environnementales (AE) : art. L 181-3, dont extrait ci-dessous :

I.-L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement …

II.-L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent également :

(…)

Cet article a été institué pour encadrer le pouvoir administratif, donner une portée concrète à la Charte de l'environnement, sécuriser juridiquement les projets et garantir une prise en compte réelle de l'environnement – cette AE regroupe en effet différents permis qui jusqu'en 2017 étaient accordés séparément – mais dans la réalité il suffit à l'autorité de pointer dans les Considérants de son arrêté qu'elle a pris en compte tel enjeu pour que cela soit admis ensuite en Cour Administrative d'appel ou en Conseil d'Etat, sans que cela soit clairement démontré, le terme « pris en compte » n'ayant aucun sens pratique.

. Les grands principes du droit de l'environnement issus de la Charte de l'Environnement : prévention, précaution, non-régression, réparation (art. L.110-1 CE – texte en **Annexe** p.25).

- **Le code de la santé publique :**

Le Code de la santé publique identifie de nombreux enjeux de santé publique liés à l'environnement :

- Qualité de l'eau potable - gestion des risques liés aux eaux de consommation, thermales, de loisirs
- Qualité de l'air extérieur - réduction des émissions industrielles, surveillance des polluants atmosphériques
- Qualité de l'air intérieur - obligation de surveillance dans les crèches, les écoles et les bâtiments recevant du public
- Exposition aux substances chimiques, perturbateurs endocriniens, pesticides, solvants, métaux lourds
- Le Bruit, les ondes et le radon
- Risques biologiques et zoonoses - intégrés dans l'approche « Une seule santé »
- Insalubrité et habitat dégradé - lutte contre le plomb, l'amiante, les moisissures.

Ce code inscrit explicitement la santé environnementale comme un champ de la santé publique, notamment via les *Plans nationaux santé-environnement (PNSE),* outil central de cette politique publique.

Cependant, une grande partie de leur mise en œuvre administrative relève de la DGPR (Direction générale de la prévention des risques) du ministère de la Transition écologique, et non de la DGS (Direction générale de la santé), pour les raisons officielles suivantes :

- La plupart des risques environnementaux (pollutions industrielles, qualité de l'air, qualité de l'eau, déchets, produits chimiques, bruit, sols pollués…) relèvent historiquement et juridiquement du ministère de l'Environnement
- La DGS élabore des normes sanitaires mais la DGPR dispose des outils opérationnels que la DGS n'a pas : inspecteurs des installations industrielles, services de contrôle environnemental, leviers réglementaires sur les émissions, les déchets, les produits chimiques, etc.

Les PNSE sont *copilotés* par les deux ministères : une gouvernance partagée où la DGS apporte l'expertise sanitaire et la DGPR met en œuvre les mesures environnementales (normes, contrôles, autorisations, restrictions).

La DGPR n'a cependant aucune légitimité sanitaire :

- Elle n'a pas de compétence médicale ou épidémiologique,
- Elle ne produit pas d'avis sanitaires. Ce rôle revient à l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), au HCSP (haut conseil de la santé publique), à Santé publique France),
- Elle ne gère pas les crises sanitaires,
- Elle ne définit pas les normes sanitaires (DGS).

Mais elle gère les sources de risques, ce qui lui donne un rôle central dans la prévention, au plan opérationnel.

Le Code de la santé publique reconnaît de nombreux enjeux environnementaux associés à des enjeux de santé publique. Mais leur mise en œuvre dépend largement de la DGPR, car les leviers d'action sont environnementaux, techniques et réglementaires.

En clair, la DGS conserve la légitimité sanitaire, mais la DGPR détient la capacité opérationnelle. Il peut résulter de sa fréquentation des filières porteuses de projets une absence de neutralité dans le processus de fixation des normes de mesure et de suivi.

Il convient donc de s'interroger sur le degré de pertinence d'une telle organisation.

- **Le code de l'urbanisme :**

Les enjeux environnementaux présents dans le Code de l'urbanisme sont nombreux, structurés et de plus en plus centraux. Ils apparaissent surtout dans les principes généraux, dans les documents de planification, et dans le dispositif d'évaluation environnementale.

Enjeux environnementaux effectivement présents dans le Code de l'urbanisme

1. Les objectifs environnementaux généraux

Le Code affirme que l'urbanisme doit contribuer à la protection de l'environnement, à la préservation des ressources naturelles, à la lutte contre le changement climatique et à la prévention des risques, réf. aux art. L101-1 à L101-3 qui fixent les principes généraux de l'action publique en matière d'urbanisme.

2. L'Évaluation environnementale des documents d'urbanisme :

- Les PLU (plans locaux d'urbanisme), PLUi (plans locaux d'urbanisme intercommunaux), SCOT (schémas de cohérence territoriale), cartes communales et autres documents doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (L104-1 à L104-3).
- Le rapport environnemental doit décrire les incidences du projet, proposer des mesures ERC (Eviter – Réduire – Compenser), et expliquer les choix retenus au regard de l'environnement (article L104-4).
- La procédure est détaillée dans les articles R104-1 à R104-39, incluant le rôle attendu de l'autorité environnementale**.**

3. Intégration de la biodiversité, de manière indirecte via trois sujets : protection des espaces naturels, prise en compte des continuités écologiques, mesures ERC dans les évaluations environnementales**.**

4. Gestion économe de l'espace et lutte contre l'artificialisation : gestion économe du foncier et réduction de l'artificialisation. Réf. L101-2 et Loi ZAN.

5. Prévention des risques naturels et technologiques**(**inondation, feu, retrait-gonflement des argiles, etc.), y compris à titre de servitudes d'utilité publique.

Comme pour les projets industriels, l'avis de l'autorité environnementale ne s'impose pas auprès des collectivités : il agit comme un avis simple, appelé à être « pris en compte », une terminologie signifiant en réalité qu'il peut être poliment écarté.

Enjeux environnementaux partiellement présents

1. Adaptation au changement climatique : le Code évoque cet enjeu mais dans une perspective d'atténuation plus que d'adaptation (îlots de chaleur, gestion de l'eau ...).
2. Qualité de l'air et santé environnementale : ces enjeux sont évoqués indirectement (mobilités, densité, nuisances), mais ne font pas l'objet d'un chapitre dédié.
3. Eau et cycle hydrologique : la gestion de l'eau est prise en compte via les risques et les mesures environnementales, mais elle n'est pas structurée comme un objectif autonome.

Enjeux environnementaux peu ou pas présents dans le Code

1. Énergie et performance énergétique des bâtiments : ces aspects relèvent surtout du Code de la construction et de l'habitation (RE2020), pas du Code de l'urbanisme.
2. Pollutions diffuses (sols, bruit, lumière) : elles sont abordées ponctuellement mais sans cadre systémique.
3. Économie circulaire et matériaux : la préoccupation environnementale est peu intégrée, sauf via la gestion des déchets de chantiers.

Ainsi, les enjeux environnementaux apparaissent dans le Code de l'Urbanisme au mieux comme une préoccupation, en réalité comme un ensemble de contraintes, non comme un enjeu en soi.

Le code de l'urbanisme vise ainsi à endiguer - sans nécessairement y parvenir - les risques invasifs de l'anthropisation croissante des espaces naturels, et non pas à aider l'homme à vivre avec la Nature.

Le code de l'énergie :

Le Code de l'énergie contient plusieurs niveaux explicites de prise en compte des intérêts de l'environnement, mais ceux-ci apparaissent de manière indirecte, souvent via les objectifs de la politique énergétique, plutôt que comme un bloc autonome comparable à l'article L. 511-1 du Code de l'environnement.

Le niveau le plus explicite figure à **l'art. L.100-1 qui fixe les objectifs de la politique énergétique**, dont plusieurs relèvent directement de la protection de l'environnement, tels que :

- La lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- La préservation de la santé humaine et de l'environnement par la maîtrise des consommations d'énergie.
- Le développement des énergies renouvelables, présenté comme un moyen de réduire les impacts environnementaux.
- La sécurité d'approvisionnement, intégrant la résilience face aux risques climatiques.

C'est ici que se trouve la préoccupation environnementale la plus structurée et la plus normative, mais la Nature est peu présente.

Les **obligations d'économies d'énergie** (L.221-1 et suivants) contribuent indirectement à la réduction des impacts environnementaux : moins de consommation → moins d'émissions → moins de pressions sur les milieux.

Cependant, le Code de l'énergie :

- Ne contient pas de principe général de non-dégradation,
- Ne contient pas de principe de hiérarchisation des impacts environnementaux,
- Ne traite pas directement des sols, de l'eau, de la biodiversité ou des paysages,
- Ne crée pas d'obligation environnementale autonome pour les opérateurs énergétiques.

La préoccupation environnementale y est présente, mais seulement instrumentale : elle sert les objectifs climatiques et énergétiques, sans constituer un corpus propre.

Le Code de l'énergie est en outre extrêmement centré sur le développement des énergies renouvelables, dont il présume des vertus environnementales sans mettre en regard de ces vertus les impacts et nuisances environnementales cependant bien réels de ces sources.

Il ne protège donc pas l'environnement au sens large (biodiversité, sols, eau, paysages), se bornant à renvoyer implicitement au Code de l'environnement, seul à contenir des principes substantiels.

- **Le code général des collectivités territoriales :**

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) manifeste un niveau de préoccupation environnementale significatif : certes il ne contient pas un « bloc environnemental » comparable au Code de l'environnement, mais il intègre clairement la protection de l'environnement dans les missions mêmes des collectivités.

Le cœur du dispositif est l'art. L.1111-2 CGCT, qui place la protection de l'environnement au rang des missions fondamentales des communes, départements et régions qui « *concourent avec l'État […] à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ».

En dehors de cet art. L.1111-2, le CGCT :

- Ne contient pas de principes environnementaux généraux (pas d'équivalent à ceux du L.110-1 CE),
- Ne traite pas directement de biodiversité, eau, sols, paysages,
- Renvoie implicitement au Code de l'environnement pour les règles substantielles.

Ainsi, le niveau de préoccupation est réel mais non structuré : il s'agit d'un objectif transversal, pas d'un régime juridique autonome.

- **Le code de justice administrative :**

Le Code de justice administrative (CJA) n'est pas conçu pour protéger l'environnement, mais pour organiser le fonctionnement du juge administratif.

Il contient des mécanismes destinés à accélérer, sécuriser ou dissuader certains contentieux, et ces mécanismes ont été renforcés précisément dans le domaine environnemental.

Le code de justice administrative ne contient aucun principe environnemental, il se borne à organiser la procédure : il ne reconnaît aucun intérêt général environnemental, il ne consacre aucun principe de non-régression, il ne protège pas la biodiversité, les paysages, l'eau ou le climat. Il n'est pas là pour ça.

Il contient cependant des dispositifs qui affectent directement les contentieux environnementaux :

1. Les régimes contentieux accélérés pour les projets énergétiques et d'aménagement, ainsi du décret n° 2026-302 du 21 avril 2026 créant un régime contentieux accéléré et unifié pour certains projets environnementaux (énergies décarbonées, infrastructures, opérations d'intérêt national, etc.), avec obligation pour les cours administratives d'appel de statuer en 10 mois.

Il en résulte les risques environnementaux majeurs suivants : réduction du temps d'instruction, en admettant que les Cours Administratives d'Appel disposent d'une réelle expertise naturaliste, moins de contradictoire, moins de temps pour mobiliser des contre-études.

2. La multiplication des procédures dérogatoires pour "accélérer" les projets :

Depuis 2017, plusieurs lois et décrets ont ainsi inséré dans le CJA :

- des réductions de délais de recours,
- des réductions de délais de jugement,
- des compétences juridictionnelles dérogatoires,
- des limitations des moyens invocables, ce que l'on appelle la « cristallisation des moyens dans le délai de x mois »

Ces dispositifs visent explicitement à sécuriser l'investissement initial des porteurs de projet (ex., mât de mesure, étude d'impact, sondages géologiques, mesures hydrologiques …), et non pas à protéger l'environnement.

3. L'article R. 761-1 du CJA est dissuasif, qui introduit un risque financier dans un contentieux où en réalité les associations agissent pour l'intérêt général.

Cet article permet au juge de condamner la partie perdante à verser à l'autre partie « *la somme qu'il détermine au titre des frais exposés et non compris dans les dépens* », et en pratique :

- l'administration demande souvent 1 000 à 3 000 € contre les associations, tandis que les porteurs de projets demandent 3 000 à 5 000 €,
- le juge accorde régulièrement 1 500 à 2 000 €.

De même l'article R. 741-12 prévoit une amende pour recours abusif, jusqu'à 10 000 €. Même si elle est rarement appliquée, son existence contribue à intimider et dissuader les associations.

Le CJA a ainsi un caractère punitif marqué, et injuste envers des associations environnementales se battant pour l'intérêt général constitutionnel de la protection de l'environnement et de la santé, qui font ainsi face à un droit procédural complexe auquel s'ajoutent les complexités techniques du droit de l'environnement lui-même.

Il en résulte que **le Code de justice administrative est structurellement inadapté aux contentieux environnementaux.**

En outre, les réformes récentes l'ont rendu plus favorable aux porteurs de projets qu'aux associations, dans une approche totalement asymétrique où les porteurs de projets n'ayant aucune difficulté à rassembler les moyens financiers pour engager des recours bénéficient des avantages précités, alors que les associations sont naturellement à la peine pour :

- Produire des expertises naturalistes lourdes ;
- Agir dans des délais très courts ;
- Affronter des procédures techniques complexes ;
- Mobiliser les moyens financiers de leurs interventions, y compris lorsqu'elles se portent en soutien de décisions préfectorales de refus ;
- Supporter le risque d'amende pour recours abusif.

Les seuls leviers de procédure favorables aux associations proviennent non pas du CJA mais du Code de l'environnement (CE) :

- Les Art. L. 631-1 à L. 631-4 CE reconnaissent aux associations agréées pour la protection de l'environnement un intérêt pour agir élargi, la possibilité d'agir pour tout grief environnemental, et la possibilité éventuelle d'exercer les droits de la partie civile.
  Mais toutes les associations environnementales ne sont pas agréées pour la protection de l'environnement dans le champ de leur couverture géographique car c'est un processus lourd que d'obtenir un tel agrément.
- Les Art. L. 141-1 et suivants du CE renforcent l'intérêt pour agir des associations.

<u>Les observations qui précèdent doivent mener à un questionnement</u> :

Au vu des enjeux, le moment n'est-il pas venu de créer un juge de l'environnement, aux compétences spécifiques et faisant appel à des règles procédurales rééquilibrées en faveur d'une protection effective de la nature et de la santé ?

- **Le code rural et des pêches maritimes :**

Le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) est l'un des codes où la préoccupation environnementale est la plus ancienne.

Mais cette préoccupation est ambivalente : ce code protège l'environnement à travers le prisme de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de la gestion des espaces ruraux, ce qui produit un équilibre très différent de celui du Code de l'environnement.

L'environnement y est omniprésent mais il n'y est jamais traité comme une valeur autonome. Il est toujours articulé à une activité humaine (agriculture, pêche, élevage, forêt), aux titres suivants :

- Des politiques de protection des milieux (forêts, sols, eau, biodiversité agricole) ;
- Des régimes de police (sanitaire, forestière, pastorale) ;
- Des obligations environnementales pour les exploitants ;
- Des règles de gestion durable (forêt, pêche, aquaculture).

Voici quelques domaines où la préoccupation environnementale est la plus marquée :

1. La forêt, en lien avec le Code forestier (chapitre suivant), au Livre Ier (Titre II) qui impose :
   - Une gestion durable ;
   - La préservation des sols ;
   - La protection de la biodiversité forestière ;
   - La lutte contre les incendies.
2. La pêche maritime, dans une logique de gestion durable des ressources, au Livre IX :
   - La préservation des stocks ;
   - La limitation de l'effort de pêche ;
   - La protection des habitats marins ;
   - Des mesures de contrôle et de police.
3. L'eau et les milieux aquatiques (via l'agriculture), où le code contient :
   - Des obligations de préservation de la ressource ;
   - Des règles sur les prélèvements ;
   - Des dispositions sur les zones humides agricoles ;
   - Des mesures relatives aux pollutions diffuses (nitrates, phytosanitaires).
4. La biodiversité agricole et domestique, où le code traite dans une approche utilitaire :
   - Des races locales ;
   - Des variétés anciennes ;
   - Des ressources génétiques ;
   - De la protection contre les maladies et ravageurs.

Ce code fait intervenir la préoccupation environnementale de manière subordonnée, à titre de paramètre technique, notamment dans le domaine de l'élevage et des installations agricoles (sécurité sanitaire, traçabilité, protection des troupeaux), au regard des préoccupations suivantes : les déjections, les effluents, la qualité des sols.

Ce code peut entrer en tension avec la protection de la nature, réf. à la protection de certaines espèces vécues comme opposées à la gestion des activités agricoles ou d'élevage.

Le Code rural et des pêches maritimes est ainsi un code où la préoccupation environnementale est présente, mais avant tout de manière indirecte et subordonnée à une activité humaine. Il protège l'environnement mais seulement dans la mesure où cela sert la durabilité des activités rurales et maritimes.

Le code forestier :

Le Code forestier place la protection des écosystèmes forestiers au cœur de sa logique, comme on le perçoit dès l'article L. 121-1 exprimant que la gestion forestière doit :

- Assurer la conservation des sols ;
- Préserver la biodiversité ;
- Maintenir les équilibres biologiques ;
- Protéger les ressources en eau ;
- Prévenir les risques naturels ;
- Contribuer à l'atténuation du changement climatique.

C'est l'un des rares codes à exprimer une finalité écologique explicite, structurée :

1. Gestion durable obligatoire

Le Code forestier impose des documents de gestion (libellés PSG, RTG, CBPS), des obligations de renouvellement, des règles de coupes et travaux, et des contrôles par le CNPF (centre national de la propriété forestière) et l'ONF (Office national des forêts).

2. Protection de la biodiversité forestière

Le code prévoit la protection des habitats forestiers, des règles sur les réserves biologiques, des dispositions sur les espèces protégées en forêt, et des mesures de préservation des vieux bois, bois morts, îlots de sénescence (via les documents de gestion). La protection de la biodiversité est ici un objectif autonome, pas un sous-produit de la production.

3. Protection des sols et de l'eau

Le Code forestier impose la prévention de l'érosion, la protection des berges des rivières et ruisseaux, des règles sur les travaux forestiers en zones sensibles, et des obligations en zones de captage. Ici encore, la préoccupation environnementale est directe et explicite.

4. Prévention des risques naturels

Le code traite des incendies, avalanches, et glissements de terrain, ainsi que des obligations de débroussaillement. La forêt est ici vue comme un levier de prévention écologique.

Il lui est associé une police environnementale complète, car le Code forestier contient une police spéciale (infractions forestières), des sanctions administratives et pénales, des pouvoirs de contrôle étendus (ONF, CNPF, agents assermentés), des règles sur les défrichements (L. 341-1 et s.), et des autorisations environnementales spécifiques.

Le défrichement est ainsi l'un des régimes les plus protecteurs du droit français.

Malgré ses qualités environnementales, ce code demeure finalisé par la gestion forestière

Comme le Code rural, le Code forestier n'est pas un code "écocentré". Il protège l'environnement dans le cadre d'une gestion forestière durable, ce qui implique une place importante laissée à la production de bois, des arbitrages entre biodiversité et sylviculture, une logique de gestion active, pas de sanctuarisation. C'est un code assez environnemental, mais pas un code de protection stricte.

A tout le moins il constitue un levier juridique puissant pour défendre les sols, la biodiversité, les habitats forestiers, les continuités écologiques, les zones humides forestières, et la lutte contre le changement climatique, face aux défrichements, aux projets d'aménagement, aux infrastructures, aux coupes rases, ou aux atteintes aux habitats forestiers.

IV. Sortir du fonctionnement en silos : proposition d'une réforme

Nous venons ici de mesurer combien ces codes juridiques fonctionnent en mode silo. Le manque de cohérence qui en résulte est regrettable :

- Il ne permet pas au public de bien comprendre les enjeux de protection de la nature et de l'environnement.
- Il laisse la main aux Cours de justice administrative, créatrices de jurisprudence au fil de l'eau.

La force créatrice jurisprudentielle de ces Cours n'a de vertus que pour autant que leurs jugements soient toujours parfaitement contextualisés, dépourvus de subjectivité et parfaitement motivés.

Malheureusement, trop de décisions de justice sont mal motivées et empreintes d'approches prétoriennes ou en opportunité, marquées par des raccourcis étonnants à base de « *Ainsi, …* » ou de « *Il n'apparaît pas que …* » parfois assortis d'étonnants renversements de la charge de la preuve formulés dans des termes tels que « *Il n'est pas démontré que …* ».

Il serait pourtant simple, à l'heure de l'intelligence artificielle et des facilités d'interpolation et de mise en cohérence qu'elle autorise, d'abattre ces silos.

Le problème structurel du droit français de l'environnement est ainsi le suivant :

La protection de la Nature est éclatée dans une mosaïque de codes qui ne dialoguent pas entre eux, chacun portant une logique sectorielle, historique, administrative, parfois contradictoire.
La décision appartient alors, souvent, à des cours de justice dont les compétences techniques en matière environnementale sont cependant limitées.
Alors, comment mettre de la cohérence dans cet ensemble pour créer une véritable protection juridique de l'environnement et de la Nature ?

➔ Voici nos propositions :

1. Le constat (rappel) : un droit de l'environnement éclaté, incohérent, et souvent inefficace

- Le Code de l'environnement est le seul à porter une vision globale, mais il est affaibli par :
  - Des notions floues (exemple : « pris en compte ») ;
  - Des régimes d'autorisation ou de dérogation trop permissifs ;
  - Une jurisprudence administrative souvent opportuniste.
- Le Code de la santé publique reconnaît les enjeux environnementaux… mais les délègue au ministère de la transition écologique, qui n'a cependant pas de légitimité sanitaire.
- Le Code de l'urbanisme protège l'environnement comme contrainte, pas comme objectif.
- Le Code de l'énergie présume la vertu des ENR sans intégrer leurs impacts.
- Le CGCT reconnaît un objectif environnemental… mais sans outils.
- Le Code de Justice Administrative est structurellement défavorable aux défenseurs de l'environnement avec des délais d'intervention raccourcis et des règles de cristallisation des moyens, des risques financiers (article L. 761-1 CJA),et une absence souvent marquée de compétence naturaliste.
- Le Code rural et des pêches maritimes et le Code forestier protègent l'environnement à travers l'agriculture ou la sylviculture, jamais pour lui-même.

Résultat :
La Nature n'a pas de véritable statut juridique transversal. Elle est protégée par morceaux, par ricochets, par secteurs, jamais comme un tout.

2. Afin de renforcer la cohérence, trois niveaux de réforme sont possibles :

Niveau 1 – une réforme minimale (réaliste à court terme) **:**

➔ **créer un "socle commun environnemental" inter-codes,**

Sous la forme d'un chapitre transversal intégré dans chaque code, reprenant :

- Les principes du L. 110-1 CE (prévention, précaution, non-régression, pollueur-payeur)
  Ce dans la formulation commune suivante :
  Article nouveau L. xxx :
  Les dispositions du présent code s'interprètent et s'appliquent dans le respect des principes énoncés à l'article L.110-1 du Code de l'environnement, qui s'imposent à l'ensemble des autorités administratives et juridictionnelles.
- L'obligation de démonstration (et non de simple "prise en compte") ;
- Une obligation renforcée de motivation, pour l'autorité décisionnaire et pour le juge ;
- L'obligation de cohérence entre codes.

Ce socle pourrait être rendu opposable aux autorités administratives et au juge. C'est faisable sans révolution institutionnelle.

Niveau 2 – une réforme structurelle (ambitieuse mais possible) **:**

➔ **créer un "Code de l'Environnement et de la Nature"**

Il regrouperait :

- Les dispositions du Code de l'environnement relatives aux paysages, à la biodiversité, aux habitats, aux sols, à l'eau ;
- Les dispositions forestières du Code forestier ;
- Les dispositions agricoles du CRPM relatives aux milieux et à sauvegarde des capacités productives des sols ;
- Les dispositions du Code de l'urbanisme relatives à la protection des espaces naturels dans les règles d'occupation des sols ;
- Les dispositions du Code de la santé publique relatives à la santé environnementale.

Ce code serait écocentré, c'est-à-dire fondé sur la protection des systèmes vivants, et non sur les activités humaines. C'est la seule manière de sortir du fonctionnement en silos.

Niveau 3 – une réforme institutionnelle (nécessaire à long terme) **:**

➔ **créer un Juge de l'Environnement** spécialisé, compétent techniquement.

Les Cours de Justice Administrative étant structurellement inadaptées aux contentieux environnementaux, un tel juge de l'environnement :

- S'appuierait sur des experts naturalistes, hydrogéologues, acousticiens, écologues ;
- Aurait des délais adaptés à la complexité scientifique ;
- Appliquerait des règles procédurales rééquilibrées ;
- Pourrait ordonner des contre-expertises indépendantes ;
- Serait compétent pour tous les litiges environnementaux (ICPE, espèces protégées, eau, urbanisme, énergie, forêt).

C'est la réforme la plus structurante et nécessaire, quoique la plus longue à mettre en œuvre.

3. Les principes qui doivent guider la réforme :

Nous proposons six principes directeurs :

1. La Nature doit devenir un sujet de droit, pas un objet de gestion.
   → Aujourd'hui, elle n'est protégée que lorsque sa protection est un enjeu criant par rapport aux avantages supposés apportés par le projet.
2. Les codes doivent être hiérarchisés.
   → Deux voies sont envisageables :

- Une hiérarchie explicite, où le Code de l'environnement primerait sur les codes sectoriels (énergie, urbanisme, rural…).
- A court terme, une mise du Code de l'environnement sur un pied d'égalité avec les codes sectoriels, accompagnée d'une obligation de pesée effective des intérêts en présence, garantie par une instance indépendante, afin d'assurer que les enjeux du vivant soient pleinement intégrés dans les arbitrages publics.

3. Les terminologies floues doivent être remplacées par des obligations démontrables.
   → passer du "Pris en compte" au "démontré", "justifié", "quantifié".
4. L'indépendance des autorités environnementales doit être renforcée.
   → Donner une portée juridique à leurs avis.
   Comme on l'a vu plus haut, leurs avis ne s'imposent pas : ils agissent comme avis simples, appelés à être « pris en compte », une terminologie signifiant en réalité qu'ils peuvent être poliment écartés.
5. Le juge doit être compétent scientifiquement.
   → Un juge généraliste ne peut pas trancher des questions d'écologie complexe.
6. Les associations doivent être protégées, et non plus dissuadées d'agir.
   → L'art. L. 761-1 du CJA doit être réformé pour les contentieux environnementaux.

4. Créer un "Pacte juridique pour la Nature"

En voici son architecture, cohérente, que notre mouvement portera au niveau politique :

Pilier 1 - Un Code de la Nature

Fusion des dispositions environnementales dispersées.

Pilier 2 - Une autorité environnementale indépendante

Sur le modèle de l'ASNR (Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection).

Pilier 3 - Une réforme du Code de justice administrative

- Révision des dispositions figurant à son art. L. 761-1, notamment en ce qui concerne les associations agréées pour la protection de l'environnement ;
- Suppression de la cristallisation des moyens, en raison de la possibilité maintes fois constatée de changements dans les circonstances de fait qui rendent cette disposition inopérante et risquée ;
- Allongement des délais pour les contentieux environnementaux ;
- Obligation de contre-expertises indépendantes.

Pilier 4 - Une cohérence des normes

Le Code de la Nature, une fois constitué, doit devenir la norme de référence permettant, par une pesée effective des intérêts en présence, d'assurer la cohérence écologique des politiques sectorielles et d'encadrer leurs interactions.

Pilier 5 - Une reconnaissance institutionnelle de la Nature comme sujet de droit (à long terme)

Sur le modèle de l'Équateur (voie constitutionnelle), de la Colombie (jurisprudence), de la Nouvelle-Zélande (voie législative).

Pilier 6 - Un juge de l'environnement (à moyen terme)

Compétence exclusive, expertise scientifique, délais adaptés à la réalité des enjeux environnementaux et de santé.

Conclusion : la cohérence passe par un changement de paradigme

Nous avons montré que le droit français protège l'environnement par fragments, sans vision d'ensemble, et sans garantie de la moindre effectivité de protection de l'environnement.

Il en résulte que pour créer une vraie protection juridique de la Nature, il faut à présent :

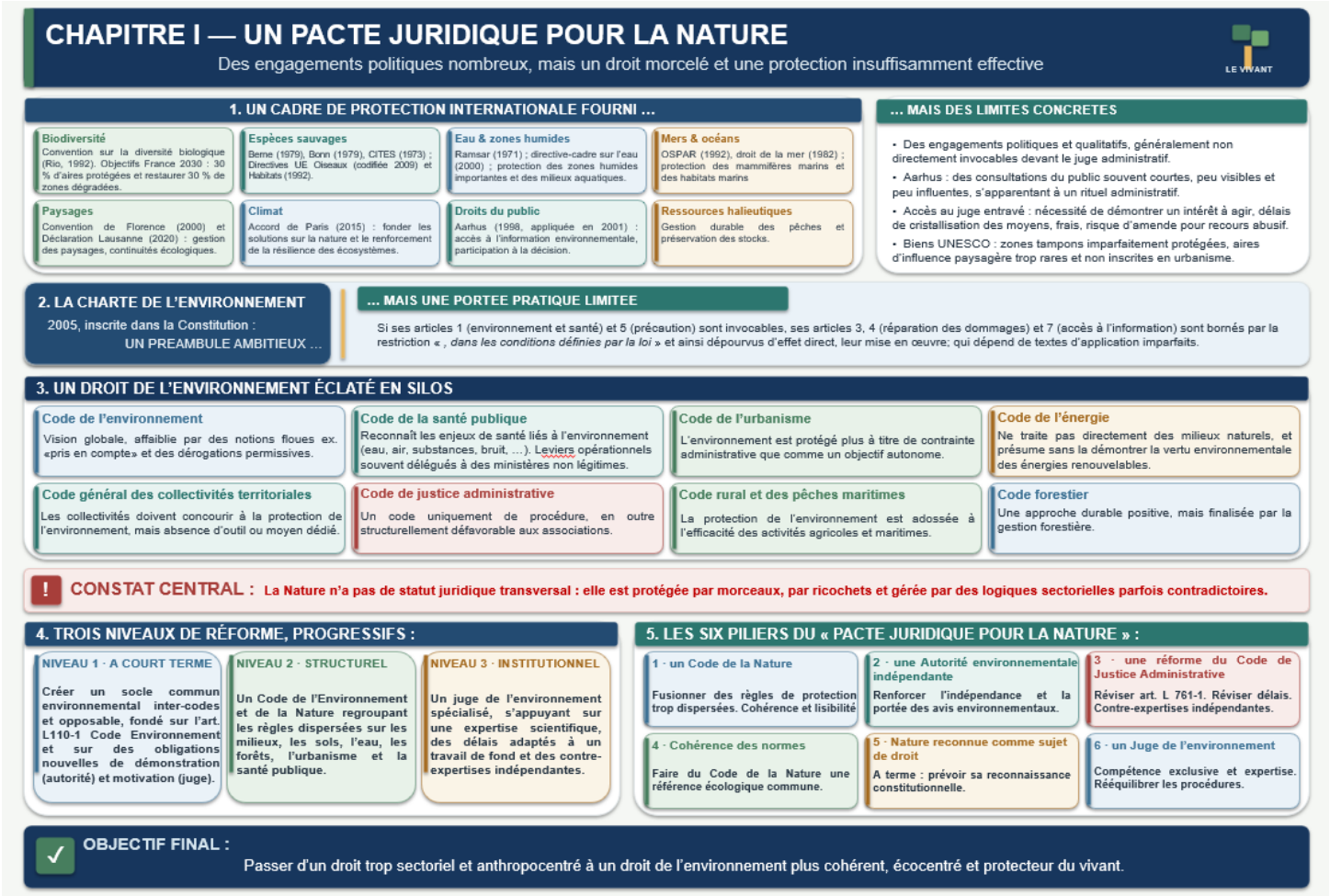
- **Unifier** ce qui est dispersé,
- **Mettre en cohérence les normes** en créant les conditions opérationnelles d'une pesée effective des intérêts en présence,
- **Spécialiser** ce qui est trop technique,
- **Protéger** les défenseurs de l'intérêt général.

Il ne s'agit pas de créer un droit de veto, mais de garantir que les intérêts du vivant soient réellement pris en compte dans les arbitrages publics.

C'est un chantier immense, mais parfaitement réalisable, au service des générations futures.

Notre mouvement est parfaitement légitime et compétent pour être l'architecte de cette plateforme d'accueil des enjeux environnementaux contemporains, base d'une majorité culturelle et politique que notre mouvement souhaite rassembler.

EN SYNTHESE de ce Chapitre I- : Créer UN PACTE JURIDIQUE POUR LA NATURE



Annexe

Article L 110-1 du Code de l'Environnement (extrait)

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage.
Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine.
On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.
On entend par géodiversité la diversité géologique, géomorphologique, hydrologique et pédologique ainsi que l'ensemble des processus dynamiques qui les régissent, y compris dans leurs interactions avec la faune, la flore et le climat.

II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent 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. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :
1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;
2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable. Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;
Ce principe doit viser un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité ;
3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;
4° Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;
5° Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;
6° Le principe de solidarité écologique, qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés ;
7° Le principe de l'utilisation durable, selon lequel la pratique des usages peut être un instrument qui contribue à la biodiversité ;
8° Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité ;
9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

CHAPITRE II – RESTAURER LA CONFIANCE : UNE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE PLUS INDEPENDANTE ET PROTECTRICE

Nous avons vu au **CHAPITRE I** que le droit français protège l'environnement par fragments, sans vision d'ensemble, et sans garantie de la moindre effectivité de protection de l'environnement, et que pour créer une vraie protection juridique de la Nature, il faut :

- Unifier ce qui est dispersé,
- Mettre en cohérence ce qui est contradictoire,
- Spécialiser ce qui est trop technique,
- Protéger ceux qui défendent l'intérêt général.

Le présent chapitre vise à traiter un problème structurel et politique : l'État n'est plus perçu comme un garant impartial de la protection de la Nature, mais comme un acteur aligné sur les intérêts des aménageurs et des porteurs de projets.

L'État doit donc être réorganisé pour redevenir un garant crédible de la protection de la Nature.

C'est pourquoi ce **chapitre II** propose de réarmer l'État au plan environnemental, non pas en ajoutant des normes, **mais en créant des moments et des lieux où s'exercerait une gouvernance plus indépendante et dotée de compétences effectives, de nature à garantir une protection efficiente.**

NDLR : l'attention du lecteur est attirée sur le fait qu'améliorer la gouvernance et les procédures correspondantes n'est pas créateur de normes nouvelles. Par contre, les normes existantes doivent être rendues effectives, sans lecture opportuniste au bénéfice des porteurs de projets ayant des impacts avérés sur l'environnement.

En voici les principaux déterminants structurels :

A. Créer un Défenseur de l'environnement, autorité administrative indépendante et organe d'arbitrage entre les projets de Société et les exigences de respect du vivant
B. Garantir l'intégrité scientifique et l'indépendance de la phase d'étude d'impact
C. Rendre opposables les avis de l'Autorité environnementale et du CNPN
D. Renforcer l'indépendance des services instructeurs
E. Assurer la transparence et la traçabilité des décisions environnementales
F. Former les juges aux enjeux de l'environnement
G. Réformer la participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale

A. Créer un Défenseur de l'environnement, autorité administrative indépendante :

Une première voie pour corriger le fonctionnement en mode silo des différents codes applicables en matière d'environnement est la création d'un Défenseur de l'environnement, en mesure de coordonner, hiérarchiser et arbitrer les conflits entre les divers textes législatifs et en capacité d'apporter, en complément de son évaluation environnementale trans-codes juridiques, une évaluation de la pertinence économique et sociale du projet.

L'arbitrage entre ces dimensions, par une pesée des intérêts en présence et moyennant s'il y a lieu d'authentiques compensations environnementales, à effectivité garantie, permettra de valider par un avis conforme la pertinence d'un projet porteur d'impacts sur l'environnement.

Aucun des codes ne peut l'emporter sur un autre par principe, mais tout impact net négatif doit faire désormais l'objet d'une compensation effective proportionnée aux enjeux du projet ou de l'aménagement. C'est en ce sens que le projet politique du Mouvement Ecologiste Indépendant est différenciant et donne tout son sens au mot POLITIQUE.

Action proposée : instaurer par la voie d'une **Loi organique** un Défenseur de l'environnement, autorité administrative indépendante sur le modèle du Défenseur des Droits, dotée :

- D'une compétence de médiation environnementale ;
- D'un pouvoir d'alerte publique ;
- D'un pouvoir d'auto-saisine ;
- D'un droit de veto suspensif sur les projets à risques majeurs.

Sources:

- Rapport de mission parlementaire déposé auprès du Premier Ministre le 16 juillet 2021 **https://cidce.org/wp-content/uploads/2021/07/Rapport-Muschotti-2021.pdf**
- Rapport parlementaire principal sur le projet de loi organique créant le Défenseur des droits, déposé le 1er décembre 2010 à l'Assemblée nationale.
  N° 2991 - Rapport de M. Pierre Morel-A-L'Huissier sur le projet de loi organique , adopté par le Sénat, relatif au Défenseur des droits (n°2573)

Les décrets d'application seraient logiquement codifiés dans :

- Le Code de l'Environnement pour ses missions opérationnelles (protection de la biodiversité, prévention des atteintes graves, médiation environnementale, etc.), ses pouvoirs (médiations environnementales, enquêtes etc.), et les procédures associées (saisine, auto-saisine, etc.) ;
  ➔ dans un nouveau Titre dédié aux autorités indépendantes environnementales**.**

- Le Code de Justice Administrative pour organiser les recours, médiations environnementales, référés environnementaux, ainsi que les modalités d'intervention devant le juge administratif (ou juge de l'environnement, lorsque celui-ci sera créé) : observations, admission d'amicus curiae, expertise.
  ➔ du côté des articles R.557-1 et R.557-2 du CJA.

Il conviendrait de procéder à une étape préalable : une révision de la Constitution, comme ce fut le cas pour la création du Défenseur des Droits (loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 ayant inséré un nouveau Titre XI bis dans la Constitution), sur la base suivante :

« La protection de la nature est un principe fondamental de la République. »

Des constitutionnalistes pourront cependant considérer qu'il suffit de se référer à la Charte de l'Environnement déjà inscrite dans la Constitution.

B. Garantir l'intégrité scientifique et l'indépendance de la phase d'étude d'impact

Dans tout projet d'aménagement ou projet industriel tel qu'un projet relevant au minimum du régime de l'autorisation d'une Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), la phase d'étude d'impact est déterminante.

L'étude d'impact, est-il constaté :

- Oriente l'instruction du dossier ;
- Influence souvent l'avis émis par la commission d'enquête puis la décision de l'autorité ;
- Risque de conduire un juge éventuellement peu compétent ou peu motivé à seulement vérifier que tous les champs sont couverts par l'étude.

Le juge cède ainsi à la pression du porteur de projet exprimant et réitérant notamment que *« la légalité s'apprécie globalement* », que « le *juge ne doit pas examiner les éléments techniques isolément* », que « *les requérants procèdent à une lecture fragmentée* », et encore que « *les erreurs manifestes d'appréciation ne doivent pas être examinées point par point* ».

Cette stratégie rhétorique classique consistant à empêcher la Cour de regarder les erreurs manifestes d'appréciation une par une et l'invitant à se réfugier dans une appréciation globale qui dilue les illégalités, est de plus en plus fréquente ces dernières années, alors que de jurisprudence constante l' erreur manifeste d'appréciation est un contrôle autonome, impossible à dissoudre dans une appréciation d'ensemble. Par conséquent, chaque élément substantiel de l'étude d'impact doit être examiné, et chaque condition légale doit être pesée à l'aune des textes applicables.

C'est pourquoi il est ici proposé de garantir à la fois l'intégrité scientifique et l'indépendance de la phase d'étude d'impact, par quatre mesures :

1. une Charte nationale du paysage, opposable

Il s'agira d'un référentiel méthodologique obligatoire pour les Bureaux d'Etude : un document opposable dans les contentieux, outil précieux de cohérence destiné à éviter les dérives locales ou les interprétations opportunistes.

Ce référentiel national pourra utilement être complété par des chartes paysagères régionales ou locales, évoquées en p. 44.

Charte du paysage : principes et propositions

Préambule

Le paysage est le reflet vivant de notre identité, de notre histoire et de notre patrimoine commun, ainsi que de notre biodiversité. Face aux pressions de toutes natures, les signataires s'engagent à travers la présente Charte à guider l'aménagement du territoire dans le respect de ses structures paysagères historiques et naturelles, selon les trois axes décrits ci-dessous :

Axe 1 : Préservation des lignes paysagères

Sanctuarisation des silhouettes de crêtes et des horizons (interdiction des constructions industrielles de toutes natures ou d'antennes de télécommunication sur les crêtes), suivi des courbes de niveau pour les infrastructures déclarées d'intérêt public, génie végétal d'accompagnement à base d'essences locales concernant les infrastructures agricoles afin de les fondre dans le relief.

Axe 2 : Valorisation de la trame paysagère et bocagère

Protection du réseau des haies existantes et replantation compensatoire au double en cas de force majeure ou destruction inévitable, restauration des murets traditionnels en pierre sèches qui constituent à la fois des refuges écologiques et des structures-clés du paysage dans les zones d'élevage, gestion des lisières forestières afin d'adoucir les transitions visuelles.

Axe 3 : Sobriété de l'urbanisme et transitions visuelles

Encourager la création de nuanciers de couleurs locales (façades et toitures à défaut d'utilisation des matériaux du sol local), la maîtrise des entrées de ville (suppression des affichages publicitaires), et la création de trames noires préservant la qualité du ciel et évitant la pollution visuelle dans les panoramas - sans cependant nuire à la sécurité publique - pour les paysages nocturnes.

En appui, un programme public reposant sur quatre moyens :
Afin d'arrêter le processus en cours d'enlaidissement du pays :

I- créer une compétence collective en matière de paysage, comme suit **:**

1. Créer dans les écoles d'architecture une séquence obligatoire d'enseignement sur le paysage
2. Créer une fonction d'architecte du paysage reposant sur un cursus de formation certifiée
3. Créer deux formations certifiées au paysage et à l'urbanisme :
   a. pour les élus dans le cadre des associations de maires
   b. pour les commissaires enquêteurs et pour les juges en charge de dossiers relevant de l'environnement

II- créer un cadre qualitatif légitime et lui donner les moyens de son application, comme suit **:**

1. instaurer dans les documents d'urbanisme tels que les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un PLUi ou d'un PLU un référentiel qualitatif (volumétrie, couleur voire nature des toits et des façades, aspect des clôtures …), idéalement validé par la population à l'occasion de la consultation du public ;
2. renforcer la chaîne de validation des permis de construire ;
3. renforcer de manière appropriée les prérogatives des Architectes des Bâtiments de France.

III- redonner aux outils existants leur pleine efficacité, comme suit **:**

1. *Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) :*
   a. *introduire le principe qu'un* Architecte et les paysagistes salariés par les CAUE ne peuvent exercer une activité indépendante parallèlement, afin d'éviter les conflits d'intérêt
   b. introduire dans les textes la possibilité pour le Préfet de faire appel au CAUE afin de contribuer à la formulation des avis des services instructeurs

2. Commission Départementale Nature Paysages et Sites (CDNPS) :
   a. Prévoir une validation par cette Commission départementale des schémas directeurs du paysage à l'échelle des communautés des communes
   b. Prévoir la possibilité de sa saisine par la DDT, les maires, et les associations agréées pour la protection de l'environnement, en phase de projet comme en phase d'avant-projet
   c. Rendre obligatoire sa saisine en matière éolienne

3. *Urbanisme – règlements du PLU ou du PLUi :*
   a. *améliorer le processus de consultation du public à toutes les phases de celui-ci, notamment par une* publicité suffisante en phase amont, par au moins une réunion publique, et par l'obligation d'une motivation effective des réponses apportées au public ;
   b. encourager le processus de délimitation des centres anciens avec des mesures spécifiques pour protéger le patrimoine et la cohérence de l'ensemble ;
   c. veiller à la qualité du diagnostic paysager, notamment par une délimitation des paysages à préserver de toute intrusion technologique ou urbaine, par une évaluation des entrées de ville repérant les verrues ou points noirs et localisant les éléments à protéger (arbres, haies…), enfin par une évaluation des sensibilités au mitage des différents espaces visuels.

4. *Permis de construire :*
   a. Demander au service instructeur d'émettre un avis sur la cohérence visuelle du projet relevant de la demande de permis de construire ;
   b. Créer une commission d'esthétique au niveau du département ou de l'arrondissement, ayant compétence pour dialoguer avec les porteurs de projet et donner un avis à l'autorité chargée d'attribuer le permis de construire.

IV- faire du public le garant du respect qualitatif de son territoire :

Deux actions-types peuvent ici être retenues :

- encourager la création d'un comité de Veille Paysagère, composé d'élus, d'habitants et d'experts paysagistes, et émettant un avis consultatif sur tout projet impactant l'identité visuelle du territoire, et éventuellement publiant un indicateur annuel de l'évolution des paysages.
- en matière de documents d'urbanisme, vérifier à l'occasion de la consultation du public, quelle qu'en soit la forme, l'adhésion du public à un nombre limité de règles partagées

2. Un nouveau modèle de désignation et de financement des Bureaux d'études prestataires :

Le choix du Bureau d'Etude (BE) par le maître d'ouvrage est un biais structurel, que renforce la relation contractuelle et financière directe.

Il est donc proposé ce qui suit :

- Un agrément national des BE environnementaux habilités à réaliser des études d'impact, répartis selon leurs spécialités ;
- Une sélection par une autorité indépendante (AIBE) ;
- Un paiement du prestataire par un Fonds national d'expertise environnementale (FNE, à créer) ou, si c'est plus simple, en passant par un tiers séquestre public qui pourrait être la DREAL.

En complément, une obligation de publication des liens d'intérêts (clients habituels, contrats récurrents, etc.).

3. Un protocole méthodologique national, standardisé et vérifiable

Les Guides ministériels en vigueur manquent de robustesse et sont réputés ne pas être opposables en justice.

Il est donc proposé de les remplacer, à titre indicatif sous 24 mois, par :

- Un protocole national d'étude d'impact, brochure principale éventuellement complétée par un classeur spécifique à la nature de l'activité ;
- Des formats standardisés pour les inventaires, les analyses, les cartes, les conclusions ;
- Une obligation de publier les données brutes (SIG, inventaires, relevés) ;

Cela renforce la comparabilité, la transparence, et la capacité de contrôle.

4. Un registre national des données environnementales

Pour éviter la perte ou la manipulation des données et pour parfaitement prendre en compte les impacts cumulés prévisionnels, prévoir :

- Un dépôt obligatoire des données brutes dans un registre public.

  Par exemple sur le modèle de ce que propose l'application numérique *https://monaiot.developpement-durable.gouv.fr/page/generalites-oreol* concernant l'éolien terrestre, par application d'une Décision MTE/ DGPR du 19/04/22 ;
- Un accès libre pour les associations, chercheurs, collectivités.
- Une traçabilité des modifications.

C. Rendre opposables les avis de l'Autorité environnementale et du CNPN :

Aujourd'hui, un avis de l'Autorité environnementale (**IGEDD** - Inspection générale de l'environnement et du développement durable ; **MRAe** - Mission Régionale d'autorité environnementale) ou du **CNPN** (Conseil national de protection de la nature) peut être ignoré, contourné, minimisé, ou réinterprété.

En outre, le porteur de projet a le droit de leur répondre, mais eux-mêmes n'ont pas le droit de leur répliquer. C'est totalement asymétrique au regard des enjeux environnementaux.

Cette situation n'est pas acceptable :

- C'est irrespectueux du travail de qualité qu'assurent ces instances et leurs membres, dont le niveau d'indépendance est généralement reconnu (malgré les craintes qui avaient été exprimées lors de la création de l'IGEDD et des MRAe) ;
- Elle est porteuse de risques pour les enjeux naturalistes majeurs identifiés, qui justifient leur contribution éclairée et de rigueur, une sorte de deuxième passage voire une deuxième chance accordées aux espèces végétales, animales et même humaine concernées par leurs travaux.

<u>Evolutions procédurales proposées</u> :

1. Mettre fin à la fiction de l'avis simple, et le remplacer soit par un « avis conforme » soit par un avis classique avec faculté de l'assortir de recommandations de deux natures :
   - **Recommandations fortes** qui si elles n'étaient pas respectées équivaudraient à un avis défavorable définitif invocable dans un contentieux.
     Par analogie avec l'avis de l'ABF (Architecte des Bâtiments de France) dans l'instruction des permis de construire.
   - **Recommandations simples.**
2. Dans l'acte décisionnaire :
   a. Incorporer au dispositif de motivation (les « Considérants ») ces avis tout en les qualifiant. Ne plus se borner à viser ces avis.
   b. Emettre une motivation qualifiée au cas où l'avis de l'instance ne serait pas suivi.
3. Intégrer au Code approprié l'opposabilité des avis relevant de la **recommandation forte,** en cas d'avis non suivi.

D. Renforcer l'indépendance des services instructeurs :

L'enjeu est ici d'assurer au moment de l'instruction des projets une séparation nette entre la demande d'un développement économique et les exigences de protection de la Nature.

Concrètement, **sur un projet d'éolien en mer par exemple**, la chaîne de commandement actuelle est la suivante :

Domaine	Service instructeur / expert
Coordination générale	**DDTM (guichet unique)**
Environnement	**DREAL**, MRAe, OFB
Mer / navigation	**DIRM**, Affaires maritimes, Préfecture maritime
Énergie	DGEC, RTE (pour le raccordement)
Défense	Armées (radars, zones sensibles)
Territoire / littoral	DDTM, DDT, ABF

. Le guichet unique est la DDTM direction départementale des territoires et de la mer) du département où se situe la majorité de la zone maritime concernée :

➔ Elle assure la coordination administrative générale pour le compte du Préfet de Région qui est l'autorité décisionnaire pour l'autorisation environnementale.

. le service instructeur principal est la DREAL :

➔ Destinataire des instructions nationales sur l'éolien et chargée de l'uniformisation des pratiques d'instruction, la DREAL a en charge l'analyse du dossier environnemental (étude d'impact, ERC, Natura 2000), le pilotage de l'évaluation environnementale, et le suivi des consultations (MRAe, public, collectivités) et de l'éventuel débat public.

On observera que sur la dimension environnementale, les acteurs en charge de l'instruction et du suivi sont hiérarchiquement (ou statutairement : cas de l'OFB) rattachés à un ministère dont la priorité est l'énergie et l'industrie.

Ils reçoivent des instructions internes, généralement orales, souvent dans le cadre de réunions projet dont les travaux ne sont pas rendus publics, pour "accompagner" les projets.

Ils ne disposent ni d'autonomie, ni de protection statutaire, ni de capacité d'alerte indépendante.

Pour créer une indépendance réelle, il faut agir sur trois leviers institutionnels :

1. **Sortir les services instructeurs de la hiérarchie du ministère porteur du projet :**

   <u>Mécanisme proposé</u> :

   Création d'une Autorité nationale de l'instruction environnementale (ANIE), sur le modèle de l'Autorité environnementale mais avec un rôle opérationnel et non pas seulement consultatif.

   <u>Fonctions</u> :

   Instruire les dossiers environnementaux en toute indépendance.
   Rendre des avis contraignants sur les impacts.
   Eventuellement : être en capacité de rendre publique une éventuelle alerte.
   Être financée par une dotation affectée, non par le ministère.

   <u>Effet concret</u> :

   Pour un projet d'éolien en mer, l'étude d'impact, les dérogations espèces protégées, les impacts sur les mammifères marins, les effets cumulés, etc., seraient instruits par une autorité indépendante, et non par les services du même ministère qui pilote l'appel d'offres.

2. Donner un statut protecteur aux instructeurs :

Mécanisme proposé :

Une clause de conscience environnementale, inspirée de ce qui existe pour les lanceurs d'alerte.

Effets :

- Un agent pourra refuser de signer un avis qu'il estime contraire au droit ou aux connaissances scientifiques. Il ne pourra pas être sanctionné pour avoir signalé une pression hiérarchique.
- Un canal d'alerte interne sera garanti, sous une forme appropriée. Il s'y ajoutera un canal externe : le Défenseur de l'environnement.
- L'agent instructeur sera ainsi encouragé à parfaitement motiver l'avis exprimé, au lieu par exemple de se borner à citer une bibliographie parfois ancienne.
  Il éclairera ainsi correctement l'autorité décisionnaire sur les enjeux naturalistes, paysagers, mémoriels ou autres.

3. Séparer les fonctions "développement" et "protection" dans l'État :

Aujourd'hui, dans de nombreuses DREAL, une même direction gère les projets industriels, les infrastructures et les énergies renouvelables d'un côté, la protection de la nature de l'autre. C'est un conflit d'intérêts structurel.

Dans d'autres DREAL, la protection de la nature ou de la biodiversité relève d'une direction indépendante, et il en va de même parfois de la protection des paysages. Mais dans ces hypothèses les personnels souffrent de n'être pas correctement traités :

- Ils sont souvent consultés en bout de chaîne, sous délai contraint lorsque les projets se trouvent sous régime d'accélération, ainsi des projets d'énergie renouvelable.
  L'accélération génère des situations incompatibles avec un travail de qualité, et des engorgements au point que parfois l'avis de la MRAe se résout en une absence d'avis.
- Ils n'ont pas réellement voix au chapitre, car les arbitrages ne sont pas rendus en faveur de la mission qu'ils assurent.

Mécanisme proposé :

Une refonte des organigrammes DREAL, distinguant soigneusement deux directions à chaînes hiérarchiques séparées : une Direction de la protection de la Nature, et une Direction du développement énergétique et industriel. Autres Directions sans changement.
Travailler davantage en mode équipe-projet.

Effet concret :

Sur un projet éolien en mer, les instructeurs "Nature" [entretemps placés matriciellement auprès de l'autorité nationale de l'instruction environnementale (ANIE)] ne dépendraient plus de la direction "Énergie".

ALTERNATIVE

Une alternative serait de **créer un corps en charge d'arbitrages socio-économiques et environnementaux**, ce qui permettrait à l'Etat de disposer de fonctionnaires territoriaux compétents au plan économique et technique tout en étant à l'écoute des préoccupations environnementales, en capacité de parfaitement évaluer les effets des mesures de réduction et les effets attendus des compensations environnementales.
L'on éviterait ainsi le risque d'une lecture maladroite de l'étude d'impact par des instructeurs prenant à la lettre les informations y figurant, insuffisamment formés à relever les subtilités discursives introduites par les opérateurs dans leurs études d'impact : des subtilités discursives visant par des mots avantageux à présenter sous un jour favorable des situations qui au contraire et d'évidence devraient mener à un évitement du projet, ou visant à cacher des insuffisances méthodologiques (zones d'étude, inventaires, évaluation des impacts bruts puis des impacts résiduels, métriques de compensation, etc.).

E. Assurer la transparence et la traçabilité des décisions environnementales

Cet enjeu s'inscrit pleinement dans le cadre législatif et règlementaire européen :

- Directive 2011/92/UE, qui notamment pose le principe que les données et les informations fournies par le maître d'ouvrage dans le rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément à l'annexe IV de la directive, doivent être complètes et de qualité suffisamment élevée.
- Directive Oiseaux, Directive Habitats

Il correspond également aux exigences posées par la Charte de l'Environnement ainsi que par l'article L. 181-3 du Code de l'Environnement s'agissant du régime de l'Autorisation environnementale.

1. Quels arbitrages doivent-ils être rendus publics ?

Il s'agit de donner à connaître au public, dans une vision systémique, les arbitrages internes à l'État aujourd'hui totalement invisibles.

Ce sont ces arbitrages qui déterminent l'issue des projets, et qui conduisent lors de la consultation du public l'avis de la Commission d'enquête.

Voici les principaux :

a. Les arbitrages entre services instructeurs Nature et directions Développement

Exemple d'une situation vécue : les instructeurs "Nature" estiment que l'impact sur les oiseaux marins est trop important, mais la direction "Énergie" demande de "réévaluer" ou plus subtilement de "recontextualiser" l'avis.

Arbitrages à publier : l'avis initial des instructeurs, la demande de modification, la version finale et sa motivation, le nom du décideur.

b. Les arbitrages entre ministères

Sur l'éolien en mer, les arbitrages se font entre cinq ministères : le ministère en charge de l'Énergie, le ministère en charge de la Mer, le ministère en charge de l'Environnement, le ministère en charge de la pêche, et le ministère de la Défense, auxquels s'ajoute parfois le ministère en charge du Budget.

Arbitrages à publier : les positions de chaque ministère, la décision finale du cabinet du Premier ministre, la motivation juridique et scientifique.

c. Les arbitrages entre avis scientifiques et décisions politiques

Comme indiqué en section **C.**ci-dessus, aujourd'hui, un avis de l'Autorité environnementale ou du CNPN peut être ignoré, contourné, minimisé, ou réinterprété.

Arbitrages à publier : l'avis scientifique complet, l'analyse interne de l'administration, la décision finale, la justification ou motivation du non-suivi de cet avis scientifique.

d. Les arbitrages rendus sur les dérogations espèces protégées

C'est un point crucial, car aujourd'hui, les dérogations sont accordées quasi automatiquement, mais les raisons de ce choix et leurs métriques de calcul ne sont jamais publiées.

(lire également **CHAPITRE III- section G-**)

Arbitrages à publier : l'avis des instructeurs, l'avis de l'Autorité environnementale, l'avis du CNPN, la décision de principe du préfet motivée comportant une justification de l'intérêt public majeur, une justification de l'absence d'alternative, et une justification de la compensation associée à la dérogation accordée.

Un tel niveau de transparence changera tout, en ce qu'il empêchera les pressions internes, réduira les tentations de conflits d'intérêts, rétablira la confiance des citoyens, fournira aux associations de protection de l'environnement la possibilité d'émettre des avis utiles et motivés lors de la

consultation du public, forcera l'État à motiver ses choix, et protègera ses agents. C'est exactement ce qui manque aujourd'hui.

2. Quel degré de traçabilité est-il nécessaire ?

Il ne suffit pas de viser un texte ou un document, il faut motiver précisément au plan technique et sans la moindre passion militante les orientations qui y figurent :

- Au niveau de la décision finale :
  Exemple : trop d'arrêtés préfectoraux refusant des projets, éoliens terrestres par exemple, sont insuffisamment et/ou mal motivés, donnant ainsi du grain à moudre aux porteurs de projets dans les recours contentieux, recours qu'intentent alors ceux-ci dans la très grande majorité des cas.
- Au niveau des arbitrages et décisions intermédiaires :
  Exemple : voir au paragraphe **1.** ci-dessus avec l'exemple de l'éolien en mer

Cette obligation de motivation renforcée s'adresse également aux juges en charge de juger les contentieux associés à ces projets, cf. la section **F.** ci-dessous.

F. Former les juges aux enjeux de l'environnement :

Cet enjeu s'inscrit dans l'objectif d'une qualité environnementale de la décision publique, au titre du Préambule de la Charte de l'Environnement et de son article 7 faisant référence aux « *décisions publiques ayant une incidence sur l'Environnement* ».

La décision publique finale étant souvent celle du juge, trop souvent aujourd'hui compte tenu de l'absence d'une structure de médiation en amont (réf. à la section **A.** ci-dessus), il y a lieu d'agir en sorte que cette décision finale soit également de qualité, ce qui transitera par deux voies :

1. Créer une Haute Autorité de formation environnementale, indépendante des ministères ;
2. Créer une certification en environnement, obligatoire pour les magistrats administratifs et judiciaires amenés à juger des dossiers environnementaux.

1. Créer une Haute Autorité de formation environnementale, indépendante des ministères

Objectif :

Créer une institution indépendante, chargée de garantir que les juges disposent d'une compétence scientifique et technique minimale pour juger des affaires environnementales (espèces protégées, eau, éolien, ICPE, pollutions de toutes natures y compris microplastiques, urbanisme, etc.).

Statut :

- Autorité administrative indépendante (AAI) ou autorité publique indépendante (API), créée par loi organique dès lors qu'elle touche à la formation des magistrats judiciaires (Conseil supérieur de la magistrature).
- Créée par loi ordinaire si elle ne fait que certifier des compétences.
- Eventuellement rattachée au Défenseur de l'Environnement.

Compétences :

Cette HAFE serait chargée de :

a) Définir un socle national de compétences environnementales :

Ecologie scientifique (écosystèmes, espèces, habitats, continuités écologiques), droit européen de l'environnement (Habitats, Oiseaux, Evaluation des incidences sur l'environnement, eau), méthodes scientifiques (inventaires, protocoles, statistiques et prise en compte des incertitudes), impacts des projets (éoliens, photovoltaïque et solaire, carrières, routes, exploitation forestière, Installations classées pour la protection de l'environnement), fonctionnement des services instructeurs, lecture critique des études d'impact.

b) Produire des modules de formation obligatoires : modules courts (2–3 h) pour tous les magistrats, modules approfondis (20–40 h) pour les magistrats spécialisés, formations continues annuelles obligatoires.

c) Accréditer les organismes de formation : Écoles de magistrature (ENM, CFJA, IFMA), Universités, experts indépendants, ainsi que les organismes compétents parmi lesquels l'OFB, l'INRAE, le CNRS, le MNHN, d'autres encore.

d) Évaluer les compétences : tests anonymisés, études de cas

→ pouvant déboucher sur une certification cf. le **2.** ci-dessous

e) Publier un rapport annuel portant notamment sur le niveau de formation des juridictions, l'évaluation des lacunes, et des recommandations publiques.

La HAFE deviendrait ainsi l'outil institutionnel permettant à l'État de mettre en œuvre l'article 8 de la Charte de l'Environnement.

Effets concrets attendus :

- Disparition progressive des décisions fondées sur des incompréhensions scientifiques.
- Harmonisation nationale des pratiques.
- Réduction des divergences entre juridictions.
- Meilleure prise en compte des enjeux écologiques réels.

On ne peut pas juger l'environnement avec des outils du XX^{e} siècle, car la science évolue, le droit aussi : la formation doit suivre.

2. Créer une certification en environnement :

Créer une certification en environnement, au-delà des seuls enjeux juridiques, obligatoire pour les magistrats amenés à juger des dossiers environnementaux.

Objectif :

Garantir que tout magistrat qui statue sur un dossier environnemental possède un niveau minimal de compétence scientifique et technique, juridique également.

Champ d'application :

- Magistrats administratifs (TA, CAA, CE).
- Magistrats judiciaires (pénal environnemental, civil, commercial).
- Magistrats financiers (Cour des comptes, CRC) pour les politiques publiques environnementales.

Mécanisme :

a) Certification initiale : une formation obligatoire (30 à 40 h), standardisée, certification valable 5 ans.

b) Certification avancée pour les magistrats plus spécialisés (urbanisme, environnement, énergie) : 40 à 60 h de formation, avec études de cas complexes, certification "expert environnement".

Un magistrat non certifié ne pourra pas être rapporteur dans un dossier environnemental, ni présider une formation de jugement environnementale, ni rédiger une ordonnance environnementale.

Mise en œuvre par un décret en Conseil d'État.

Maître d'œuvre de la formation : la HAFE

Effets concrets attendus :

- Professionnalisation du contentieux environnemental.
- Réduction des erreurs d'appréciation scientifique.
- Sécurisation juridique des décisions.
- Meilleure confiance des citoyens et associations.

On ne demande pas à un juge non formé de juger un dossier médical complexe. Alors, pourquoi l'accepter pour l'environnement, qui est tout aussi technique ?

G. Réformer la participation du public aux décisions ayant une incidence environnementale

Quelques dispositions simples peuvent remettre la France dans le concert des Nations modernes qui appliquent parfaitement la Convention d'Aarhus.

1. Élargir l'intérêt à agir du citoyen

Deux voies complémentaires et conformes à Aarhus sont ici possibles :

1. Reconnaître un "intérêt à agir environnemental" pour tout citoyen à l'encontre d'une décision portant atteinte à l'environnement, sans avoir à démontrer un intérêt personnel.

2. Donner un intérêt à agir de principe aux habitants d'un territoire, pour les projets ICPE et éoliens, de carrières, ou d'infrastructures, ou encore pour des projets littoraux.

2. Créer un référendum local d'initiative citoyenne en matière environnementale :

Un groupe de citoyens (par exemple 5 % des inscrits) pourra ainsi demander :

- Un référendum local sur un projet ou sur un plan d'aménagement ;
- Une mesure de protection.

Le paysage, les forêts, les rivières, les littoraux deviendront ainsi un peu plus des biens communs réellement débattus et appropriés par la population.

3. Réformer les consultations du public :

Les ingrédients seraient les suivants :

1. Obligation de réponse argumentée de l'administration
   → comme dans les pays nordiques.
2. Allongement des délais
   → passer à 60 jours.
3. Obligation de publicité locale
   → de vrais affichages, des réunions publiques, des supports modernes.
4. Encadrement renforcé de la mission des commissaires-enquêteurs, dans l'objectif qu'ils deviennent des analystes respectueux de la parole publique
   → renforcement qualité du processus de désignation,
   → formation à l'éthique,
   → possibilité de saisine du Défenseur de l'environnement en cas de manquement, par ex. s'il est avéré que le commissaire-enquêteur est sous influence du porteur de projet
5. Rédaction d'une synthèse finale indépendante
   → rédigée par une autorité neutre (ANSEP), faisant partie de la sphère du Défenseur de l'environnement, et prenant en compte l'avis final émis par la commission d'enquête.

Parmi les moyens complémentaires permettant de restaurer l'enquête publique comme moment démocratique :

- Rendre obligatoire l'enquête publique pour tous les grands projets
  ➔ fin des consultations en ligne de substitution.
- Donner un statut renforcé au commissaire enquêteur
  ➔ indépendance, formation, protection.
- Rendre obligatoire une motivation renforcée en cas de non-suivi de l'avis motivé exprimé par le commissaire enquêteur.

4. Transparence totale des décisions environnementales :

Cela passe par les voies simples ci-dessous :

1. Publication des arbitrages internes (avis des services, avis scientifiques, positions des ministères, arbitrage final).

2. Publication des pressions externes (rencontres avec les porteurs de projet ou leur syndicat professionnel).
3. Traçabilité des modifications du dossier (qui a modifié quoi, quand, et pourquoi).

5. Donner un rôle institutionnel aux citoyens
Action de plus longue haleine, elle pourrait faire l'objet d'expérimentations, telles que :

- La création de "jurys citoyens de l'environnement", tirés au sort, comme en Irlande au titre de ses « assemblées citoyennes ».
  Compétences : avis sur les grands projets, recommandations sur les politiques locales.

- Une participation citoyenne obligatoire dans les parcs naturels nationaux et régionaux, ainsi qu'auprès des syndicats mixtes gérant des Grands Sites de France ou des Biens Unesco.
  Format : des conseils citoyens dotés d'un droit de veto suspensif.

Conclusion :
La démocratie environnementale française est en retard — mais réformable
Aujourd'hui, la participation est formelle, l'accès à la justice est restreint, la transparence est faible, les décisions sont verticales, la convention d'Aarhus est sous-appliquée.

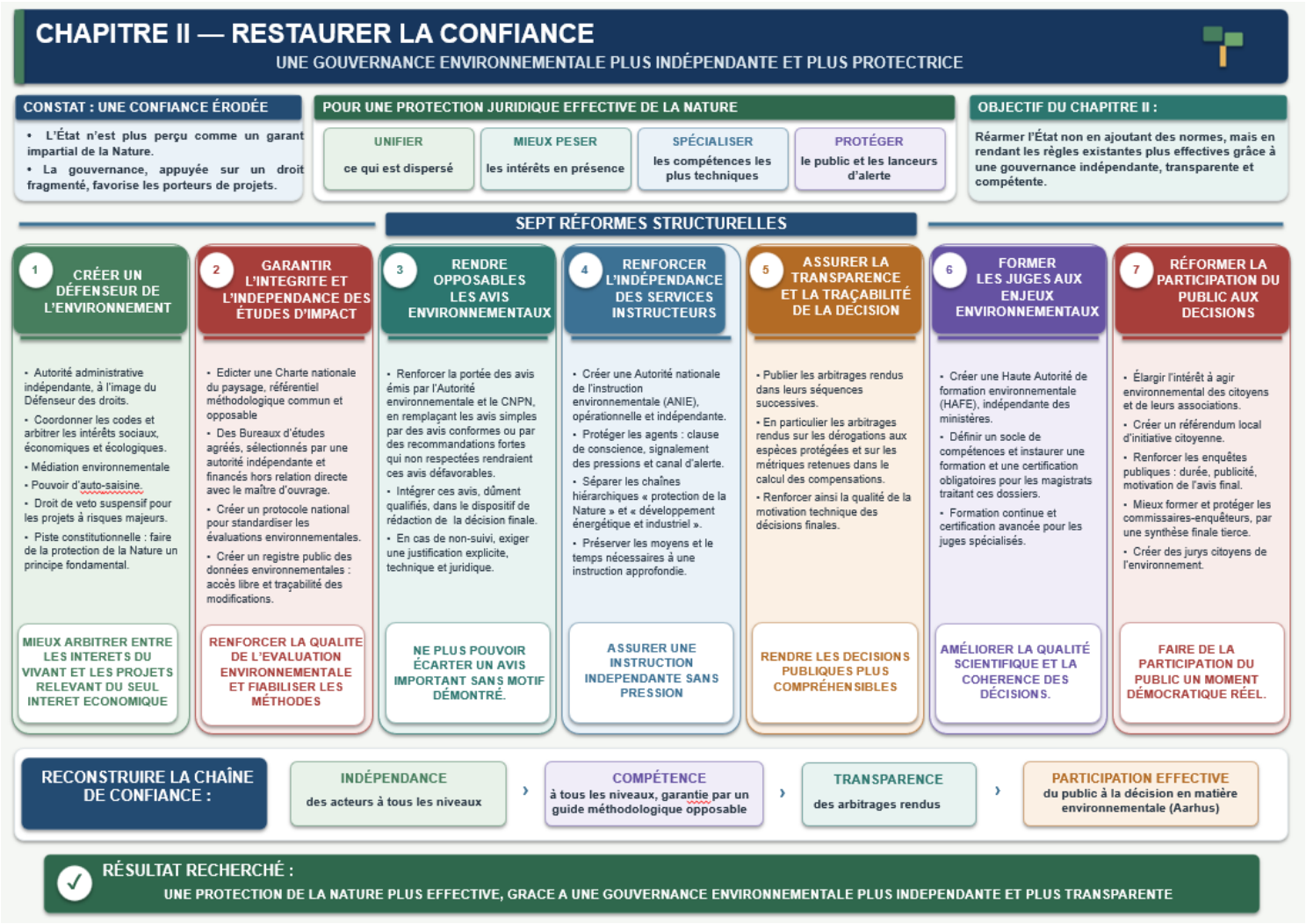
Mais avec un intérêt à agir élargi, un référendum local environnemental, une enquête publique renforcée, une transparence des arbitrages, voire avec des jurys citoyens, **la France peut devenir un pays pionnier de la démocratie écologique.**

Voici un schéma de synthèse de la gouvernance environnementale ainsi proposée, réparti sur trois niveaux :

- Garants institutionnels
- Expertise scientifique et culturelle
- Opérations et procédures



EN SYNTHESE 2 de ce Chapitre II- RESTAURER LA CONFIANCE



CHAPITRE III – REPARER LA NATURE : UN PROGRAMME NATIONAL DE RESTAURATION ECOLOGIQUE

Nous avons vu au **CHAPITRE I** que le droit français protège l'environnement par fragments, sans vision d'ensemble, et sans garantie de la moindre effectivité de protection de l'environnement, et que pour créer une vraie protection juridique de la Nature, il faut unifier ce qui est dispersé, mettre en cohérence ce qui est contradictoire, spécialiser ce qui est trop technique, et protéger ceux qui défendent l'intérêt général.

Le **CHAPITRE II** a mis en lumière la nécessité de restaurer la confiance, par des mesures d'organisation visant à clarifier la gouvernance environnementale, autour de sept axes parmi lesquels : créer un Défenseur de l'environnement, rendre opposables les avis de l'Autorité environnementale et du CNPN, renforcer l'indépendance des services instructeurs, assurer la transparence et la traçabilité des décisions environnementales, et former les juges aux enjeux de l'environnement.

Il s'agit à présent de déterminer les bases d'un programme national de réparation de la Nature et de restauration écologique.

Des solutions existent, concrètes, mesurables, immédiatement actionnables.

La France peut redevenir un pays où la Nature se régénère.

Ainsi peut-elle devenir un pays où les insectes reviennent, où les rivières vivent, où les forêts respirent, où l'agriculture nourrit sans détruire, en réponse à l'alerte écologique majeure que nous avons décrite en p.5 du **PROLOGUE** : le silence des campagnes et des forêts, l'invasion des campagnes par des activités industrielles de l'énergie, la dénaturation des paysages et du beau, la perte de repères.

En voici les principaux déterminants opérationnels :

A. Elaborer et faire vivre un programme national pour restaurer des paysages vivants
B. Étendre et rendre opposables les zonages de protection naturelle
C. Lancer un Plan national de vieillissement des forêts
D. Développer une vision territorialisée des enjeux et possibilités de stockage de l'eau
E. Réhabiliter la dynamique naturelle des cours d'eau
F. Rendre effectives les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)
G. Réformer profondément le régime délétère des dérogations espèces protégées
H. Réformer la politique de l'énergie
I. Prévenir les excès d'artificialisation des sols
J. Mesurer et réparer les nuisances environnementales

A. Elaborer et faire vivre un programme national pour restaurer des paysages vivants

Objectifs :

Restaurer les paysages perdus de la République et protéger durablement les paysages qui ont été sauvegardés.
Retrouver ainsi le sens du beau, et renforcer l'attractivité des campagnes et des montagnes, lieux de vie et de ressourcement, ainsi que des côtes.

Principaux constituants du programme :

- Créer dans le droit français un « statut du paysage », bien commun protégé : reconnaissance du paysage comme composante du patrimoine national, opposabilité des atteintes graves au paysage, obligation de justification paysagère pour tout projet d'aménagement.

Pour une Loi sur le Paysage - cadre législatif :

Le paysage est aujourd'hui un bien commun sans protection juridique effective, réduit à un critère secondaire, non opposable, et traité comme une variable d'ajustement. Les outils existants pour le gérer proprement - loi Paysage de 1993, PLU, ABF, CAUE (conseils d'architecture d'urbanisme et de l'environnement , associations financées en grande partie par la part départementale de la taxe d'aménagement versée par les bénéficiaires des autorisations d'urbanisme), Commissions départementales Nature Paysages et Sites (CDNPS) - ont été affaiblis, déstructurés ou vidés de leur portée.

Pour rendre au paysage son rôle de matrice du vivant, de cadre de vie, de ressource culturelle et psychique, il est nécessaire de créer une Loi sur le paysage, dotée d'outils concrets, opposables, et territorialisés.

Cette loi poursuivra quatre objectifs :

- Créer une compétence collective en matière de paysage, pour que l'État, les collectivités, les professionnels et les citoyens disposent d'une culture commune du paysage.
- Créer un cadre qualitatif légitime, permettant aux élus et aux services instructeurs de fonder leurs décisions sur des critères robustes.
- Redonner aux outils existants leur efficacité, en renforçant les ABF, les CAUE, les Commissions des sites et les règlements des PLU.
- Faire du public un garant du respect qualitatif du territoire, conformément à la Convention d'Aarhus.

I. Construire une compétence collective en matière de paysage :

1. Séquence obligatoire d'enseignement sur le paysage dans les écoles d'architecture.
2. Création d'une fonction d'Architecte du paysage, reconnue par la loi.
   De nombreux acteurs privés se présentent aujourd'hui comme « experts du paysage » sans cadre légal solide : Bureaux d'Etudes, Ecoles du Paysage, Paysagistes Conseils de l'Etat qui malgré leur titre sont des professionnels indépendants recrutés par appel à candidatures, rémunérés par l'État sur contrat, et conseillant les DREAL, les DDT, et les collectivités en manque de personnel.
   A cette fonction nouvelle sous statut public ou parapublic, garant d'impartialité, seraient associés une compétence certifiée, avec formation obligatoire, et surtout un rôle clair dans les procédures (avis, contrôle, validation), avec une capacité à structurer la compétence collective (formation des élus, commissaires enquêteurs, etc.).
3. Module de formation obligatoire pour les élus, via les associations de maires.
4. Formation obligatoire au paysage pour les commissaires enquêteurs, afin de restaurer la qualité de l'enquête publique.

II. Renforcer le rôle du PLU ou PLUi comme outil de protection du paysage :

5. Délimitation obligatoire des centres anciens, assortie de mesures spécifiques de protection du patrimoine et de la cohérence architecturale.
6. Diagnostic paysager intégré au diagnostic environnemental, comprenant :
   - identification des paysages à préserver de toute intrusion technologique ou urbaine ;
   - évaluation des entrées de ville ;
   - repérage des "verrues" ;
   - localisation des éléments à protéger (arbres, haies, silhouettes villageoises) ;
   - analyse des sensibilités au mitage.

7. Renforcer l'article 11 du PLU ou PLUi (nouvelle règlementation : R 151-41 et seq CU) portant sur l'aspect extérieur des constructions, définissant les volumétries, les gabarits et un nuancier opposable des couleurs.
8. Enquête publique renforcée, avec publicité locale obligatoire et au moins une réunion publique.

III. Réformer le permis de construire pour intégrer la cohérence visuelle :

9. Avis du service instructeur sur la cohérence visuelle du projet, fondé sur le diagnostic paysager.
10. Création d'une commission d'esthétique, chargée de dialoguer avec les porteurs de projet et d'émettre un avis à l'autorité compétente.

IV. Redonner aux ABF, CAUE et Commissions des sites leur rôle protecteur :

a. Architectes des bâtiments de France :

11. Avis conforme : périmètres de covisibilité des monuments historiques, et centres classés.
12. Avis simple dans les secteurs sensibles identifiés par le PLU.

b. CAUE :

13. Interdiction des activités parallèles pour les architectes et paysagistes salariés, afin d'éviter les conflits d'intérêts.
14. Contribution obligatoire aux avis des services instructeurs.

c. Commission des sites :

15. Élaboration d'un schéma du paysage à l'échelle des communautés de communes.
16. Saisine possible par la DDT (M), les maires et les associations bénéficiaires d'un agrément pour la protection de l'environnement.

Progrès attendus :

- Protection effective du paysage du quotidien.
- Sécurisation juridique des refus de permis fondés sur la qualité paysagère.
- Restauration des entrées de ville, des silhouettes villageoises, des continuités paysagères.
- Réduction du mitage et des intrusions technologiques.
- Réhabilitation du beau comme critère de décision publique.
- Mise en cohérence avec le "statut du paysage" précité.
- Mise en conformité avec la Convention de Florence et la Convention d'Aarhus.

- instituer un « Conseil national du paysage et du beau », à la manière du CNPN et dédié au paysage : avis sur les grands projets - éolien en mer, LGV, zones commerciales, etc. - , émission de recommandations nationales, veille sur les paysages remarquables et ordinaires, expertise sur les impacts visuels.

- Rendre opposables la Charte nationale du paysage mentionnée en p. 28 et ses éventuelles déclinaisons locales, en veillant à ce que les collectivités ne se retranchent pas sur une prochaine révision des documents d'urbanisme applicables.

  Veiller également à ce que les Chartes de PNR (parcs naturels régionaux) ne se contredisent plus, quelquefois à quelques pages de distance à peine, lorsqu'elles mettent en avant 3 valeurs (paysage-paysage-paysage) puis qu'un peu plus loin elles désignent arbitrairement deux paysages à sacrifier à l'objectif éolien figurant dans son PCAET (Plan climat air et énergie territorial) et visant à ce que le Parc soit un Territoire à énergie positive (TEPOS).

- Créer un « Plan national des paysages vivants », programme avec financements dédiés, comprenant restauration des haies, renaturation des entrées de ville, protection des silhouettes villageoises, lutte contre la pollution lumineuse, restauration des vues emblématiques, protection des vieux arbres et des arbres remarquables, et renaturation des friches industrielles.

- Intégrer le paysage dans les études d'impact avec un statut renforcé et en s'affranchissant de la jurisprudence Engoulevent trop mécaniste.

Ce statut renforcé portera sur les outils suivants : méthodologie nationale obligatoire, prise en compte effective des effets cumulés, visualisations 3D opposables à la charge des porteurs de projets, avis paysager indépendant.

La Loi sur les Paysages précitée fournira au juge des critères légaux, opposables et précis, autrement dit un cadre d'analyse robuste et moins subjectif que la démarche Engoulevent, comportant désormais :

. des diagnostics paysagers obligatoires : le juge disposera ainsi d'un document décrivant les paysages à protéger.
. un article 11 du PLU renforcé : le juge peut censurer un permis qui ne respecte pas les normes en matière d'aspect extérieur des constructions.
. une commission d'esthétique : des avis motivés, structurés, opposables.
. un rôle renforcé des ABF, dans les périmètres sensibles.
. un schéma du paysage intercommunal, document stratégique opposable aux projets.
. une enquête publique renforcée, contribuant à la confection de la motivation apportée à la décision quelle qu'elle soit (accord ou refus).

- Créer un « droit au beau » dans les politiques publiques : qualité architecturale obligatoire dans les projets publics, protection des perspectives naturelles, intégration du beau dans les programmes scolaires, soutien aux artistes du paysage, résidences d'artistes dans les parcs naturels nationaux et régionaux.

- Faire du paysage un pilier de la transition écologique, le paysage devenant un critère de décision, au même titre que la biodiversité, le climat, l'eau, les sols.
  - ➔ Un projet pourra être refusé pour atteinte grave au paysage, même si les autres critères sont satisfaits.

Durée du programme :

15 ans.

Dont Loi sur le Paysage : 12 mois

Maîtrise d'ouvrage publique **:**

Ministère de la Transition écologique et ses services déconcentrés ; Régions (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, en abrégé SRADDET) ; Préfets.

Effets concrets attendus :

- Restauration progressive de paysages devenus des zones industrielles de l'énergie ou des data-centers.
- Protection effective des habitants et riverains.
- Sécurisation juridique des décisions publiques.

B. **Étendre et rendre opposables les zonages de protection naturelle** :

Objectif opérationnel :

Protéger durablement les milieux naturels en élargissant les zones protégées et en rendant leurs règles réellement opposables aux projets d'aménagement.

Principaux constituants du programme :

- Extension de +30 % des surfaces du territoire en zones protégées (Sites Natura 2000 Directive Oiseaux & Directive Habitats, corridors écologiques, ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique) de type I & ZNIEFF type II, ENS (espaces naturels sensibles), zones humides, zones tampons des Biens Unesco, réserves naturelles, parcs naturels).

  Extension de la démarche aux refuges LPO (Ligue de Protection des Oiseaux).
- Transformation des ZNIEFF, aujourd'hui simples zones d'inventaires mais témoins d'une richesse intéressante de nos territoires ruraux en biodiversité, parfois en recoupement avec des Sites Natura 2000, en zonages opposables dans les documents d'urbanisme.
- Création d'un statut de "zone de quiétude écologique" pour les secteurs sensibles.
- Harmonisation nationale des règles de protection (fin des disparités départementales).
- Renforcement des moyens de contrôle (OFB, DDTM, DREAL).

Durée du programme :

10 ans, avec une première tranche de 5 ans pour l'opposabilité juridique.

Maîtrise d'ouvrage publique **:**

Ministère de la Transition écologique et ses services déconcentrés ; Régions (SRADDET) ; Préfets.

Effets concrets attendus :

- Réduction de l'artificialisation dans les zones sensibles.
- Protection effective des habitats d'espèces menacées.
- Sécurisation juridique des décisions publiques.
- Préservation des paysages et continuités écologiques.

C. Lancer un Plan national de vieillissement des forêts :

Objectif opérationnel :

Accroître la part de forêts âgées et matures pour restaurer la biodiversité forestière, obtenir une proportion significative de gros et très gros bois en ce qu'ils constituent le support majeur de la biodiversité forestière, stocker du carbone et améliorer la résilience climatique.

Principaux constituants du programme :

- Création de réserves de vieillissement dans les forêts publiques.
- Encouragement à la création d'îlots de sénescence dans les forêts privées
- Incitations financières pour laisser vieillir les peuplements privés.
- Protection stricte des îlots de sénescence.
- Réduction des coupes rases et encadrement des coupes sanitaires.
- Programme national de restauration des sols forestiers.
- Evolution des modalités d'exploitation

  Par exemple en remplaçant les andains par des broyats de souches afin d'éviter de tasser les sols, ce qui est essentiel pour l'exploitation de secteurs de forêts vieillissantes qui sont plus sensibles au tassement, plus dépendantes de la qualité du sol, plus fragiles face aux sécheresses, et plus lentes à se régénérer.

Le vieillissement accru des forêts françaises repose sur une faisabilité technique et économique solide. Si les gros bois présentent une valeur économique intrinsèque élevée, la mécanisation actuelle limite leur exploitation, créant un paradoxe où l'intérêt économique existe mais ne peut s'exprimer. Le Plan national de vieillissement corrige cette distorsion en réintroduisant une ressource de haute valeur, tout en réduisant les coûts indirects de l'exploitation intensive et en renforçant la résilience économique des filières.

Durée du programme :

25 ans (cycle forestier minimal), avec objectifs intermédiaires tous les 5 ans.

Sur 25 ans, l'adaptation progressive des scieries, des pratiques et des filières permettra de concilier performance économique, stabilité des revenus forestiers et restauration écologique des forêts ayant la plus forte valeur environnementale y compris des forêts péri-urbaines et y compris les forêts recouvrant le périmètre de ZNIEFF où réside une biodiversité diversifiée et complexe.

Le vieillissement ainsi conçu en gestion collective deviendra un investissement structurel, comparable à la gestion durable d'un capital naturel à rendement différé mais supérieur.

Maîtrise d'ouvrage publique :

ONF + Ministère de l'Agriculture + Régions.

Effets concrets attendus :

- Retour des insectes saproxyliques, des oiseaux arboricoles, et des chauves-souris.
- Augmentation du stockage de carbone.
- Amélioration de la qualité des sols et de la résilience hydrique.
- Réduction des conflits liés à la surexploitation forestière.

Zoom

Diversification forestière et refondation de l'économie du bois, débroussaillement et dérogations espèces protégées

Eté 2026 :

La crise actuelle du débroussaillement, exacerbée par les méga-incendies touchant notamment la forêt landaise, révèle selon les médias une possible contradiction structurelle entre les impératifs de sécurité et la réglementation sur les espèces protégées.

Il faut cependant s'interroger : cette tension n'est-elle pas plutôt le symptôme d'un modèle forestier fragilisé par des décennies de monoculture de résineux, fragilisé par les aléas climatiques et par des parasites tels que le nématode du pin, dont la vulnérabilité écologique et économique ne cesse de croître ?

Il devient indispensable de reconsidérer l'économie du bois elle-même : si le pin restera nécessaire pour certains usages industriels et pour approvisionner des filières telles que le bricolage, la production de cagettes, de déchets de bois pour les papeteries, et même le bois d'œuvre, sans oublier la filière bois énergie pour produire des biocarburants ou de la chaleur, cette dépendance exclusive a appauvri les sols, réduit la biodiversité et accru les risques d'incendie.

Il existe donc un réel enjeu, économique et écologique à la fois, à ce que la forêt soit repensée en faveur d'essences diversifiées.

Pour l'avenir, la diversification des essences, combinée au vieillissement des peuplements, doit être pensée comme une stratégie nationale de rebond : elle seule permettra de restaurer les fonctions écologiques des forêts, de créer de nouvelles filières à plus forte valeur ajoutée, et de réduire la pression sur les habitats sensibles.

Dans ce cadre, le débroussaillement doit être réintégré dans une logique écologique cohérente. Il ne peut plus être traité comme une opération susceptible de faire l'objet d'une procédure de ' dérogation espèces protégées ' alors vécue comme une contrainte, mais comme un outil de prévention indispensable pour éviter des destructions massives d'habitats lors des incendies.

Une présomption de conformité écologique, fondée sur des protocoles standardisés, permettrait de sécuriser les propriétaires tout en garantissant la protection des espèces. Parallèlement, la refonte des pratiques sylvicoles – limitation des coupes rases, restauration des sols, réduction du tassement, diversification des strates – constitue le socle d'une transition forestière qui renforce la biodiversité, stabilise les filières et prépare les forêts françaises aux chocs climatiques à venir.

Ainsi, la résilience écologique et la sécurité incendie ne sont pas antagonistes. Elles constituent les deux faces d'une refondation de notre politique forestière.

(voir également ci-dessous en **G.** *Réformer profondément le régime délétère des dérogations espèces protégées*)

Subsidiairement, il ne faut pas oublier l'objectif plus essentiel de prévention.

La seule conclusion qui parait avoir été retirée des feux hors norme des Landes de 1949 est la nécessité d'un débroussaillage. Mais depuis cette époque, les forestiers ont continué à planter des pins en monoculture tandis que les villages se sont étalés (comme partout ailleurs), plaçant des maisons à l'ombre des résineux. De même que personne n'empêchera les fougères de pousser sous les milliers d'hectares de pinèdes, personne n'empêchera ces fougères de sécher en été.

Dans les zones les plus sensibles, deux réponses vitales doivent dorénavant être inscrites dans la loi :

1. il devra être interdit de planter des résineux en peuplement pur dans les forêts publiques ; dans les forêts privées aucune subvention ne devra être accordée pour des projets prévoyant de planter une monoculture à base de résineux ;
2. chaque fois que possible, l'habitat devra être groupé et les villages ceinturés par une bande de prairies et de pâturages faisant office de zone tampon protectrice. Les agriculteurs et éleveurs peuvent à cette fin être

mobilisés dans ces périmètres par les financements des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).
Par contre, la peur du feu ne doit pas conduire à supprimer l'arbre près des habitations car il faut s'adapter aux canicules. Mais il faut planter des feuillus de haut jet (Erables, Tilleuls, Chênes).
Dans la nature, le pin sylvestre et le pin maritime sont des essences pionnières qui n'ont pas vocation à perdurer mais à préparer la venue des feuillus sous son ombre. La forêt plantée de pins est, de ce point de vue, artificielle, fragile et inflammable. C'est évident, mais il est regrettable qu'on l'ait oublié.

D. Développer une vision territorialisée des enjeux et possibilités de stockage de l'eau

Objectif opérationnel :

Avant d'envisager et engager tout stockage artificiel de l'eau pour des usages tels que l'irrigation agricole, mettre en œuvre les alternatives supportables par le territoire.

Principaux constituants du programme :

- Améliorer la capacité des sols à retenir l'eau : restaurer les zones humides, maintenir les haies qui favorisent l'infiltration de l'eau, augmenter l'apport de matière organique des sols (composts, couverts végétaux).
- Réduire la consommation d'eau agricole : promouvoir les cultures les plus adaptées à l'évolution du climat et les moins consommatrices d'eau, sélectionner les variétés les plus résistantes à la sécheresse.
- Restaurer les cours d'eau et leurs fonctions naturelles (santé écologique, préservation de la biodiversité, les services gratuits qu'ils rendent : lutte contre les inondations, préservation de la qualité de l'eau), d'une manière adaptée aux caractéristiques du bassin versant et aux enjeux du territoire.
- N'envisager des réserves artificielles qu'en dernier recours après avoir épuisé toutes les alternatives supportables par l'économie globale du territoire et sa capacité de renouvellement naturel de la ressource disponible.

Durée du programme :

10 ans.

Maîtrise d'ouvrage publique :

Ministère de l'Agriculture + Ministère en charge de l'environnement + Chambres d'Agriculture + communautés de communes

Effets concrets attendus :

- Réduction structurelle de la pression sur la ressource : en améliorant la rétention des sols et en restaurant les zones humides, le territoire augmentera sa disponibilité naturelle en eau, ce qui diminuera mécaniquement le besoin de recourir à des réserves de substitution à des réserves collinaires.
- Baisse durable de la demande agricole : en orientant les cultures et les variétés vers des systèmes sobres et adaptés au climat, la consommation d'eau diminuera, stabilisant les rendements sans dépendance aux stockages artificiels.
- Restauration des régulations écologiques gratuites : des cours d'eau fonctionnels améliorent la qualité de l'eau, soutiennent les débits d'étiage, réduisent les risques d'inondation et renforcent la biodiversité utile à l'agriculture.
- Apaisement des tensions et renforcement de la légitimité publique : en démontrant que toutes les alternatives supportables ont été mises en œuvre avant d'envisager des bassines, les décisions deviendront plus acceptables, et moins exposées aux contentieux.
- Réservation des bassines aux seuls cas réellement justifiés : le stockage artificiel cessera d'être un sujet de conflit politique et idéologique et deviendra un outil ponctuel, utilisé en dernier recours, dans un cadre territorial cohérent et partagé.

E. **Réhabiliter la dynamique naturelle des cours d'eau** :

Objectif opérationnel :

Restaurer les rivières en leur redonnant mobilité, continuité écologique et qualité hydromorphologique.

Principaux constituants du programme :

- Programme ciblé d'aménagement ou effacement de 5000 obstacles à l'écoulement obsolètes

  Parmi les 120 000 obstacles recensés (ROE - Référentiel des obstacles à l'écoulement), plus de 60 % sont sans usage économique, énergétique ou agricole et plus de 20 % (25 000 environ) sont en ruine ou abandonnés.

  C'est seulement 20% de ces derniers, en ruine ou abandonnés, qui sont concernés par cette proposition.

  La Loi du 22 août 2021 « portant lutte contre les effets du dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » interdit la destruction des ouvrages de moulins dans le cadre des obligations de continuité écologique.
- Restauration des zones d'expansion de crues
- Restauration de zones humides et entretien de tourbières.
- Déconnexion des drains agricoles dans les têtes de bassin.
- Renaturation des berges et suppression des enrochements inutiles.
- Plan national de lutte contre l'artificialisation des lits mineurs
- Programme national de lutte contre les pollutions diffuses y compris les micro-plastiques.

Durée du programme :

12 ans, avec priorités sur les têtes de bassin et les cours d'eau associés à des sites Natura 2000.

Maîtrise d'ouvrage publique :

Agences de l'eau + Régions + EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) + OFB.

Effets concrets attendus :

- Retour des poissons migrateurs et des invertébrés aquatiques.

  La restauration hydromorphologique est le levier le plus efficace pour ramener la vie dans les rivières.
- Réduction des inondations par expansion naturelle des crues.
- Amélioration de la qualité de l'eau potable.
- Réduction des coûts d'entretien des ouvrages.

F. Rendre effectives les Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) :

Les Mesures Agro-Environnementales et Climatiques (MAEC) ont été créées en 1992 (règlement UE 2078/ 92), lors de la grande réforme de la PAC (Politique Agricole Commune) dite réforme MacSharry, avec un objectif clair : rémunérer les agriculteurs pour des pratiques favorables à l'environnement.

Il existe une autre manière, plus troublante car d'esprit mercantile, de les présenter : elles financent un service environnemental rendu par les agriculteurs.

Il faut en réalité réussir à inscrire dans l'esprit des agriculteurs qu'ils ont un double rôle : produire une alimentation saine dans le cadre d'un marché protégé et régulé d'une part, et d'autre part gérer un territoire en produisant de la biodiversité, un paysage respecté, en protégeant les sols et l'eau, action pour laquelle la collectivité verse une subvention, la seule qui peut être légitimée par la superficie exploitée. L'enseignement agricole peut y contribuer.

Concrètement, ces mesures visent à compenser les surcoûts ou pertes de revenus liés à des pratiques plus vertueuses. Parmi ces pratiques plus vertueuses :

. Protéger la biodiversité : maintien des prairies permanentes, préservation des haies, jachères fleuries, réduction des pesticides.

. Restaurer les sols : rotation des cultures, couvertures végétales, réduction du travail du sol.

. Protéger l'eau : réduction des intrants, bandes enherbées, gestion des effluents.

. Réduire les émissions de gaz à effet de serre : optimisation de l'azote, stockage de carbone dans les sols et les haies.

. Maintenir des paysages agricoles vivants : préservation des éléments fixes du paysage, lutte contre l'arrachage des haies

Il est constaté des rigidités à leur mise en œuvre, y compris au niveau de la complétude et du délai d'indemnisation : sur 400 000 exploitations agricoles en France (Recensement agricole 2020), seules 15 % contractualisent une MAEC chaque année.

Objectif opérationnel :

Faire des Mesures Agro-Environnementales et Climatiques un outil réellement protecteur de la biodiversité et des sols.

Les introduire comme un axe prioritaire de la prochaine révision de la PAC, comme a su de son côté le faire la Suisse (pays non partie à la PAC).

Principaux constituants du programme :

- Revalorisation financière pour couvrir les coûts réels, et réduction des délais.
- Création d'un "bonus biodiversité" pour les exploitations les plus exemplaires.
- Contrôles renforcés et sanctions en cas de non-respect.
- Priorité aux MAEC favorisant la biodiversité (jachères, haies, prairies).
- Programme national de replantation de 100 000 km de haies.
- Réduction progressive des pesticides dans les zones sensibles.
- Introduction de ces mesures comme axe central dans l'enseignement agricole.

Durée du programme : 7 ans (durée d'un cycle PAC), renouvelable.

Maîtrise d'ouvrage publique : Ministère de l'Agriculture + Régions + Agences de l'eau.

Effets concrets attendus :

- Retour des insectes pollinisateurs.
- Stabilisation des populations d'oiseaux des champs.
- Amélioration de la fertilité des sols, et réduction des pollutions agricoles.

G. Réformer profondément le régime délétère des ' dérogations espèces protégées ' :

Objectif opérationnel :

Mettre fin à l'usage abusif et non robuste des ' dérogations espèces protégées' et garantir une protection réelle des populations des espèces menacées dans leurs aires de répartition naturelle.

Explication :

Les 'dérogations espèces protégées' ne sont pas récusables par principe. Elles sont admises à la condition expresse que leur instauration ne mette pas en danger la population de chaque espèce protégée concernée, sans regroupement d'espèces, dans ses aires de répartition naturelle. Le porteur de projet ne peut les demander que s'il apporte une démonstration par des métriques de calcul incontestables que les mesures E puis R puis C sont effectives et efficaces, et de même l'autorité décisionnaire ne peut les accorder que sous une condition de nature identique.

C'est au porteur de projet et à l'autorité décisionnaire d'apporter la preuve que ces conditions sont bien remplies et que, en particulier, les compensations seront effectives.

Ce dans une vision de prévention, comme on le voit en section **C.** supra *« Lancer un plan de vieillissement des forêts* » dans son zoom **Diversification forestière et refondation de l'économie du bois, débroussaillement et dérogations espèces protégées**.

Principaux constituants du programme :

- Réécriture du régime de dérogation (L.411-2 CE) pour le rendre exceptionnel, dans la logique d'une obligation de résultat concernant la population de chaque espèce concernée.
- Interdiction des dérogations dont la justification serait fondée sur des compensations présentant les défauts suivants :
  - des métriques de calcul non robustes ;
  - des mesures incertaines ou d'effet tardif, trop longtemps après la mise en service ;
  - des compensations ne couvrant pas clairement chacune des espèces pour lesquelles il est accordé une dérogation de destruction d'individus ou menacées par la destruction de leur habitat.
- Obligation de démontrer l'absence d'alternative raisonnable, portant le cas échéant sur une activité différente (exemple : un projet solaire au lieu d'un projet éolien)
- Création d'un Comité technique et scientifique indépendant pour avis obligatoire.

  Son rôle serait de garantir et sécuriser techniquement la procédure de dérogation, en :
  - Vérifiant la robustesse scientifique des dossiers (zones d'étude et pression d'inventaire, protocoles scientifiques standardisés, statistiques de suivi) ;
  - Evaluant la faisabilité réelle des mesures compensatoires ;
  - Emettant un avis consultatif opposable, tant auprès de l'autorité décisionnaire qu'en réponse à une demande du Défenseur de l'Environnement ou du CNPN.
- Suivi écologique obligatoire sur 10 ans pour tout projet dérogatoire.

  Ce suivi écologique sur 10 ans apporterait la rigueur que sur les installations éoliennes par exemple l'arrêté ministériel du 26 août 2011 n'apporte pas : une durée réellement adaptée aux cycles biologiques, des protocoles scientifiques standardisés, un contrôle indépendant et une opposabilité juridique en cas d'échec des mesures.

  Là où cet arrêté ministériel de 2011 organise un suivi administratif court et déclaratif, cette mesure garantirait un suivi écologique robuste, vérifiable et correctif, condition indispensable pour que :
  - les 'dérogations espèces protégées' deviennent enfin effectives et crédibles – y compris sur les mesures compensatoires qui sont l'angle mort de la séquence ERC.
  - des enseignements en soient retirés quant à la poursuite ou non de l'exploitation.

- Abroger la condition d'absence d'intentionnalité ou d'absence de négligence grave introduite par l'article 31 de la loi d'orientation agricole de 2025 modifiant l'article L. 415-3 du Code de l'environnement pour les atteintes aux espèces protégées, en raison de son incompatibilité avec le régime de protection stricte issu des directives européennes et de son caractère juridiquement indéterminé.
  Restaurer une responsabilité fondée sur la violation des obligations de protection prévues aux articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement.

Durée du programme :

5 ans pour la réforme + suivi continu.

Maîtrise d'ouvrage publique :

Ministère de la Transition écologique + CNPN + OFB.

Effets concrets attendus :

- Protection effective des espèces menacées.
- Réduction des contentieux.
- Fin des compensations fictives ou non mesurables.
- Restauration de la confiance dans la décision publique.

H. Réformer la politique de l'énergie

Objectif opérationnel :

Aligner la politique énergétique sur les enjeux de protection de la biodiversité, des paysages et de la santé humaine.

Principaux constituants du programme :

- Révision nationale des critères d'implantation des projets industriels de l'énergie.

  Des critères écologiques (zones sensibles, continuités écologiques, espèces protégées), paysagers (sites classés, monuments historiques, grands paysages), sanitaires (bruit, odeurs, risques), et agricoles (préservation des sols vivants).

  Autrement dit pas de nouveaux zonages imposés aux maires, mais un cadre national opposable, lisible, protecteur.

- Interdiction des projets industriels de l'énergie dans les zones sensibles.

  Les projets énergétiques doivent être compatibles avec les programmes de vieillissement des forêts, de restauration des cours d'eau, de protection des sols agricoles, et de réduction des nuisances.

- Développement prioritaire du solaire sur les surfaces déjà artificialisées.

- Moderniser l'Autorisation environnementale au bénéfice de la protection du vivant.

  Elle inclura une évaluation environnementale cumulative obligatoire.

  Certes la procédure d'autorisation environnementale (art. L.122-1 et seq CE) impose déjà d'évaluer les impacts cumulés, mais l'évaluation cumulative actuelle repose sur les données fournies par le porteur de projet, des inventaires incomplets, l'absence de base de données publique des projets existants, l'absence de méthode standardisée, et l'absence de tout contrôle indépendant.

  Notre proposition : inclure parmi les recommandations figurant dans le Protocole national mentionné en p. 30 une méthodologie basée sur :

  . La base de données nationale des projets existants, autorisés et en instruction
  . Une méthode scientifique standardisée définie par un comité indépendant des bureaux d'étude
  . Une analyse cumulative à l'échelle du territoire pertinent (bassin versant, paysage, corridor écologique, etc.).
  . Un contrôle indépendant (autorité environnementale ou comité scientifique précité).
  . Une opposabilité : si les impacts cumulés dépassent un seuil, le projet est refusé.

- Créer un droit d'opposition motivée des communes concernées et limitrophes.
  Les communes peuvent refuser un projet énergétique industriel en motivant leur décision sur des critères environnementaux, paysagers, agricoles ou sanitaires définis par la loi, en particulier lorsqu'il apparaît que le projet a été construit de telle sorte que les nuisances sont majoritairement affectées à une commune riveraine de la commune d'accueil du projet.
  L'autorité décisionnaire ne pourra alors passer outre qu'en motivant explicitement sa décision, sous contrôle du juge.

- Spécifique éolien terrestre : créer une distance minimale éolienne = 10H.
  H étant la hauteur hors tout de l'éolienne considérée.
  - ➔ Réviser l'article L 515-44 CE de telle sorte que la distance minimale entre les habitations ou les élevages soit proportionnelle à la hauteur totale des éoliennes, sans dérogation possible, fondée sur la protection de la santé, la prévention des nuisances et l'égalité territoriale.

- Assurer trois sécurisations spécifiques :
  - Eolien terrestre : soumettre le repowering à des conditions précises, par voie règlementaire (et non plus par une simple instruction gouvernementale ou circulaire, par définition dépourvue d'évaluation environnementale et de consultation du public) ;
  - Eolien offshore : mobiliser pleinement le Comité technique et scientifique indépendant mentionné plus haut afin de sécuriser l'environnement marin.
  - Photovoltaïque : protéger les sols à vocation agricole et pastorale y compris les milieux semi ouverts ainsi que les sols forestiers. En clair, limiter les autorisations de PV aux friches industrielles, aux délaissés routiers, ferroviaires ou aéroportuaires, et aux carrières abandonnées non renaturalisables.

- Lancer un programme de mesure et de réduction du bruit éolien.
  Ce programme comportera :
  (1) Un retour aux dispositions du décret du 31 août 2006 relatif à la lutte contre les bruits du voisinage concernant les seuils (intérieur et extérieur des habitations), conformément à la demande de l'Académie de Médecine du 9 mai 2017.
  (2) La mise en place d'un protocole de mesure du bruit éolien robuste :
  - S'appuyant techniquement sur la norme NFS 31-010 révisée et prenant en compte les particularités du bruit éolien, tant basses fréquences que modulations d'amplitude.
  - A la fois pour le volet acoustique des études d'impact et pour les suivis de conformité par application de l'arrêté du 26 août 2011 précité.

- Lancer un programme de réduction des nuisances associées à la méthanisation.

- Revenir sur des privilèges exorbitants qui ne sont pas adaptés à des industries officiellement déclarées matures.
  En particulier, revenir sur la priorité d'injection aujourd'hui accordée par l'article L 321-6-1 du Code de l'énergie aux ENR intermittentes : cette priorité prenant sa source dans le règlement UE 2019/ 943 est créatrice de désordres techniques de plus en plus difficiles à gérer pour RTE. Or, d'une part l'État doit viser un mix décarboné ET pilotable, d'autre part la régulation doit intégrer la stabilité du réseau comme critère environnemental (éviter les gaspillages, pertes, back-up carbonés).
  En générant des désordres, elle conduit à plus de centrales thermiques en back-up, et à la création de nouveaux raccordements, donc plus d'artificialisation. La nouvelle rédaction proposée sera donc aussi une mesure écologique, et neutre au plan technologique.
  Nouvelle rédaction proposée du L 321-6-1 :
  Le gestionnaire du réseau public de transport met en œuvre des actions d'efficacité énergétique et favorise l'insertion des énergies à la fois les plus décarbonées et les plus pilotables sur le réseau. Il surveille et quantifie les pertes du réseau et notifie à la Commission de régulation de l'énergie les actions prévues pour la réduction de ces pertes.

Durée du programme :
- Protocole de mesure du bruit éolien : 1 an
- Autres composantes : 10 ans, avec mise en œuvre progressive.

Maîtrise d'ouvrage publique : Ministères en charge de l'Énergie et en charge de l'environnement, en copilotage + Préfets + Régions.

Effets concrets attendus :
- Protection des paysages et du patrimoine.
- Diminution des impacts sur les espèces vivantes.
- Réduction des conflits locaux, et acceptabilité sociale renforcée.

I. Prévenir les excès d'artificialisation des sols

Objectif opérationnel :
Réduire significativement la progression de l'artificialisation évitable des sols en France en agissant en amont des projets, en renforçant les outils de planification, en encadrant les pratiques des maîtres d'ouvrage, et en garantissant la préservation des sols vivants comme ressource stratégique nationale.
Dans le viseur : nouveaux lotissements, zones d'activité commerciale, routes, élargissement et enrobés de chemins

Principaux constituants du programme :
1. Création d'un "Référentiel national du sol vivant" opposable, document normatif définissant les sols à haute valeur écologique ou agronomique, les seuils de sensibilité à l'artificialisation, les critères de préservation obligatoires, les méthodes d'évaluation de l'impact sur les sols.

2. Obligation de justification de l'absence d'alternative foncière telle que friches disponibles, bâtiments réhabilitables, ou encore des solutions de densification ou de réutilisation.

3. Possibilité donnée, dans le code de l'urbanisme, aux collectivités de rester maîtresses de leur destin au plan démographique.
En s'appuyant sur l'arrêt du CE 11 avril 2025, n° 498803, concernant une commune du Var ayant refusé un permis de construire en raison de la pénurie d'une ressource naturelle : l'eau potable.

4. Un encadrement plus strict des zones commerciales périphériques.

5. Création d'un "Permis de sol" pour tout projet > 1 000 m², évaluant la qualité du sol et la biodiversité associée, sa capacité de régénération, l'impact hydrologique, les alternatives possibles. Il devient une pièce obligatoire du dossier d'autorisation environnementale (ou du permis de construire, lorsque le projet relève uniquement d'un permis).

Durée du programme :

10 ans, avec montée en puissance progressive : 3 ans pour la mise en place des référentiels et outils, 10 ans pour l'atteinte des objectifs de renaturation.

Maîtrise d'ouvrage publique :

Ministères de la Transition écologique (chef de file), de l'Agriculture (sols agricoles), en charge de l'Aménagement du territoire, en charge du Logement …

Avec concours de l'IGN, de l'OFB et de l'INRAE.

Effets concrets attendus :

- Réduction mesurable du taux de croissance de l'artificialisation.
- Protection des sols vivants comme ressource stratégique.
- Réorientation de l'aménagement vers la réhabilitation.
- Renaturation significative de zones dégradées.
- Réduction des risques d'inondation et d'érosion.
- Lutte contre les îlots de chaleur, la sécheresse et la perte de biodiversité.

J. Mesurer et réparer les nuisances environnementales

Objectif opérationnel :

Mettre en place un système national de mesure, de réduction et de réparation des nuisances environnementales (bruit, odeurs, lumière, vibrations).

Principaux constituants du programme :

- Création d'un Observatoire national des nuisances industrielles
- Cartographie nationale du bruit, de la lumière et des odeurs.
- Normes renforcées pour les installations industrielles et agricoles.
- Fonds de réparation écologique financé par les pollueurs.

Durée du programme :

6 ans, avec mise en œuvre progressive.

Maîtrise d'ouvrage publique :

Ministère de la Santé + Ministère en charge de l'Environnement + ARS.

Effets concrets attendus :

- Amélioration de la qualité de vie en zones rurales et périurbaines.
- Réduction des conflits de voisinage.
- Diminution des impacts sur la faune nocturne.
- Réhabilitation du "beau" et du "bien commun" dans les paysages.

EN SYNTHESE de ce Chapitre III- REPARER LA NATURE



NDLR : l'ordre numérique des 10 programmes nationaux de restauration écologique figurant ci-dessus n'est pas identique à leur ordre d'apparition dans le Livre Blanc à partir de la p. 43, marquant ainsi que l'engagement de chacun d'eux ne dépend pas de l'engagement du précédent.

NOS CONCLUSIONS

Pour une refondation environnementale de la République

Protéger la Nature comme condition de civilisation

Restaurer la cohérence, la beauté, la continuité écologique

Transmettre aux générations futures

Protéger la Nature n'est plus un choix parmi d'autres : c'est devenu une ardente obligation, une condition de survie, de dignité et de civilisation.

Les signaux d'alerte sont partout, dans les campagnes silencieuses, les rivières artificialisées, les forêts appauvries, les paysages défigurés, les espèces qui disparaissent sans bruit.

Mais ces signaux ne sont pas une fatalité : ils sont un appel à refonder notre rapport au monde, à réhabiliter le vivant comme principe d'action publique, à replacer la beauté, la sobriété et la continuité écologique au cœur de nos décisions.

Par ce Livre Blanc le Mouvement Ecologiste Indépendant trace les contours d'une politique nouvelle : une gouvernance indépendante capable de dire non, un droit qui protège réellement, une participation citoyenne authentique, un paysage reconnu comme bien commun, une restauration écologique ambitieuse et mesurable.

Il ne s'agit pas d'ajouter des normes, mais de retrouver une cohérence, une fidélité à ce que nous devons transmettre aux générations futures.

L'avenir du vivant dépend désormais de notre capacité à agir avec lucidité, courage et constance. La France a les moyens d'être exemplaire. Elle a surtout le devoir de l'être. Car protéger la Nature, c'est protéger la possibilité même d'un avenir humain.

Nous appelons donc les responsables politiques à un sursaut institutionnel et transversal à toutes les sensibilités politiques : un sursaut loyal, non idéologique, en faveur de l'essentiel : la transmission du flambeau et d'un pays propre à ceux qui nous suivront.

A l'aube de l'élection présidentielle, puisse ce Livre Blanc éclairer durablement ce qui était devenu un angle mort des décisions et des politiques publiques.