Décision n° 2016-737 DC du 4 Août 2016

Loi relative pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Observations complémentaires du Secrétariat Général du Gouvernement

Paris, le 29 juillet 2016

Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Fiche sur l'article 24 (ex 11 ter)

Cet article prévoit le rattachement de l'établissement du Marais Poitevin à l'Agence française pour la biodiversité.

En première lecture, l'Assemblée nationale a prévu un article 11 bis demandant le dépôt d'un rapport pour élargir le périmètre de l'Agence française pour la biodiversité à d'autres établissements publics nationaux.

Le Sénat a supprimé cet article mais a prévu, à l'article 11 ter, le dépôt d'un rapport sur l'intégration de l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin à l'Agence française pour la biodiversité.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a décidé de rattacher cet établissement public à l'Agence française pour la biodiversité en profitant de la faculté ouverte par l'article L. 131-1 du code de l'environnement prévue à l'article 8 de la loi qui avait été adopté conforme au Sénat en première lecture.

Le Gouvernement n'ignore pas que le Conseil constitutionnel vient de préciser que lorsqu'un article introduit en première lecture prévoit uniquement la remise d'un rapport, l'article qui insère en nouvelle lecture une disposition de droit substantiel n'a qu'une relation indirecte avec celui-ci (voir les commentaires aux cahiers sur la décision n°2015-723 DC du 17 décembre 2015).

Mais, avant l'adoption conforme des dispositions de l'article 8, il n'était pas évident que l'on puisse appliquer à l'établissement pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin les règles permettant une nouvelle forme de coopération renforcée entre établissements publics permettant à chaque établissement de conserver son identité propre.

L'amendement adopté en deuxième lecture a permis d'opérer la coordination de l'article 11 ter avec l'article 8 adopté conforme à l'issue de la première lecture dans les deux chambres. Cet article n'a donc pas été adopté selon une procédure contraire à la Constitution.

Paris, le 29 juillet 2016

Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Fiche sur l'article 138 (ex 54 quinquiès)

Cet article, introduit par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, vise à permettre aux membres non exécutifs du conseil d'administration d'une association commissionnaire d'exercer la fonction de garde particulier.

Il s'agit de lever l'incompatibilité, résultant de l'article 29-1 du code de procédure pénale, entre l'exercice de la fonction de garde particulier, exerçant des missions de police judiciaire, et la participation au conseil d'administration des associations exerçant sur le même territoire.

Les associations concernées sont les associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique et les associations communales de chasse agréées, ainsi que les sociétés et associations de chasse lorsque celles-ci ont un conseil d'administration.

Cette incompatibilité est en effet facteur d'affaiblissement de ces associations, actuellement confrontées à une déprise du bénévolat, alors qu'elles contribuent à la protection du patrimoine naturel et effectuent des opérations de gestion favorables à la préservation de l'environnement.

En réduisant le champ d'application de cette incompatibilité aux seuls président, trésorier et vice-président, et non à l'ensemble des membres du conseil d'administration de l'association commissionnaire, l'article 138 de la loi déférée permet la participation à leur conseil d'administration de personnalités bénéficiant d'une compétence et d'une connaissance du territoire reconnues.

Les dispositions de cet article présentent un double lien avec le projet de loi initial.

D'une part, dans la mesure où elles ont pour objet de renforcer l'expertise et de conforter le positionnement des associations de protection de l'environnement, elles étaient en lien avec les autres dispositions du projet de loi qui conféraient à ces associations un rôle important dans le domaine de la biodiversité, qu'il s'agisse de l'article 9, qui prévoyait leur représentation au conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité, ou de l'article 22, qui faisait figurer certaines d'entre elles au nombre des organismes pouvant se porter partie civile dans le cadre des procédures d'accès et de partage des avantages.

D'autre part, en ce que ces dispositions concernent des personnes exerçant des missions de police judiciaire, l'amendement dont est issu l'article 138 de la loi déférée présentait également un lien avec les nombreuses dispositions du projet de loi relatives à la police de l'environnement, comme celles de son article 19 fixant la liste des agents habilités à rechercher et à constater des infractions aux procédures d'accès et de partage des avantages, ou encore son article 66 qui habilitait le Gouvernement à achever les travaux d'harmonisation des dispositions relatives à la police de l'environnement.

Paris, le 29 juillet 2016

Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Fiche sur les articles 76 à 79 (ex 35 bis à 35 quinquiès)

Le contenu de ces dispositions, introduites en première lecture au Sénat lors de la séance publique du 21 janvier 2016, reprend celui de la proposition de loi déposée au Sénat par M. Henri Tandonnet le 16 janvier 2014 et adoptée à l'unanimité le 12 mars 2015 avec un avis favorable du Gouvernement, qui n'avait pu être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Le dispositif ainsi créé a pour objet de déroger aux règles de la prescription acquisitive dans un objectif de protection des chemins ruraux.

En effet, contrairement aux voies communales qui font partie du domaine public routier et sont, à ce titre, inaliénables et imprescriptibles, les chemins ruraux, définis comme les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, n'ayant pas été classés comme voies communales, relèvent du domaine privé de la commune selon l'article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime et peuvent ainsi faire l'objet d'une usucapion, ou prescription acquisitive, par un propriétaire riverain.

L'article 76 introduit un nouvel article L. 161-6-1 dans le code rural et de la pêche maritime, visant à inciter les communes à procéder au recensement de leurs chemins ruraux, en conférant à cette démarche, facultative, un effet interruptif de la prescription acquisitive : la décision de procéder au recensement des chemins ruraux, prise par délibération du conseil municipal, aurait pour effet d'interrompre la prescription et ainsi de faire courir un nouveau délai, de même durée que l'ancien (dispositif inspiré de l'article 2231 du code civil).

Par ailleurs, les dispositions de l'article 78 visent à permettre aux communes de procéder à l'échange de chemins ruraux, en vue de les adapter aux nouvelles pratiques environnementales et touristiques.

Ces dispositions présentent un lien avec plusieurs des dispositions du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

D'une part, en effet, ce projet de loi comportait d'autres dispositions modifiant les dispositions du livre Ier du code rural et de la pêche maritime, relatif à l'aménagement et à l'équipement de l'espace rural.

En particulier, son article 36 prévoyait de modifier l'article L. 123-1 de ce code pour étendre l'aménagement foncier agricole et forestier à l'environnement, afin d'y inclure des finalités hydrologiques ou écologiques. Et il est à peine besoin de rappeler que l'aménagement foncier a notamment pour effet, d'après l'article L. 123-8 du même code, l'établissement des chemins d'exploitations nécessaires pour desservir les parcelles, qui font partie des chemins ruraux de la commune, en application des dispositions de l'article R. 123-16 du même code.

D'autre part, il convient de souligner que l'objectif poursuivi par les dispositions des articles 76 à 79 est la préservation des 750 000 km de chemins ruraux actuellement recensés, par une meilleure connaissance et une meilleure gestion de ce patrimoine, lequel, outre sa fonction historique de desserte des exploitations agricoles et de maillage du territoire, représente un enjeu écologique et touristique croissant, ces voies constituant souvent la base d'une trame verte et, partant, d'une réserve de biodiversité dite « ordinaire » que la loi entend justement protéger.

Les dispositions en cause présentaient donc un lien avec l'article 3 du projet de loi qui, notamment, modifiait l'article L. 110-2 du code de l'environnement pour y introduire l'objectif général de préservation des continuités écologiques, notamment dans les zones rurales, ainsi qu'avec ses articles 6 et 7 relatifs au comité national et aux comités régionaux « trames verte et bleue ».

Par ailleurs, l'objectif d'une meilleure protection de la biodiversité ordinaire, notamment en zone rurale, ressort clairement des dispositions de l'article 33, portant création d'un régime d'obligations réelles environnementales.

Ces dispositions, qui renforcent la protection des chemins ruraux et font l'objet d'un consensus parlementaire, ont toute leur place dans la loi déférée.