



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Université de Lorraine

Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion

Thèse

en vue de l'obtention du grade de

Docteur en droit

Discipline : Droit public

Présentation et soutenance publique le 6 juillet 2018

par Yoann SEMERDJIAN

Les techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain

Sous la direction de Monsieur le Professeur Yves PETIT

Membres du jury :

- Madame Isabelle MICHALLET, Maître de conférences HDR à la Faculté de Droit – Université Lyon III, Rapporteur
- Monsieur Christian MESTRE, Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg et au Collège d'Europe de Bruges, Rapporteur
- Monsieur Jochen SOHNLE, Professeur à la Faculté de Droit de Nancy – Université de Lorraine, Observateur
- Monsieur Yves PETIT, Professeur à la Faculté de Droit de Nancy – Université de Lorraine, Directeur de Thèse

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

« De tous les services que l'Homme peut rendre au prochain, il n'en est point où il se porte avec plus de plaisir et de satisfaction qu'à donner un conseil, car outre que cela ne coûte rien, il donne encore par-là de l'encens à son propre esprit. »¹

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur le Professeur Yves PETIT pour ses précieux conseils. Je remercie également ma famille et mes amis pour leur soutien perpétuel, ainsi que tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à ces travaux. Je pense plus particulièrement à Charlotte, Jean-Louis, Vincent, Marianne, Jean-François et Florence pour leur aide.

¹ Oxenstrin sous Serge Bonnet, « Manuel de déniement politique et social », DMM, 1996, p. 27

Table des abréviations

AAMP	<i>Agence des aires marines protégées</i>
ADEME	<i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie</i>
AFB	<i>Agence française pour la biodiversité</i>
ATEN	<i>Atelier technique des espaces naturels</i>
CDB	<i>Convention sur la diversité biologique</i>
CEDH	<i>Convention Européenne des Droits de l'Homme</i>
CJUE	<i>Cour de Justice de l'Union européenne</i>
ComEDH	<i>Commission de la Cour européenne des Droits de l'Homme</i>
CrEDH	<i>Cour européenne des Droits de l'Homme</i>
CCNUCC	<i>Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques</i>
COP	<i>Conférence des Parties</i>
EPCI	<i>Établissement Public de Coopération Intercommunale</i>
GIEC	<i>Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat</i>
IMoSEB	<i>International mechanism of scientific expertise on biodiversity</i>
IPBES	<i>Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques</i>
Loi SRU	<i>Loi solidarité et renouvellement urbain</i>
LIFE	<i>Instrument financier pour l'environnement</i>
OGM	<i>Organisme génétiquement modifié</i>
OVM	<i>Organisme vivant modifié</i>
ONEMA	<i>Office national de l'eau et des milieux aquatiques</i>
PLU	<i>Plan local d'urbanisme</i>
PNF	<i>Parc national de France</i>
REDD	<i>Programme de réduction des émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts</i>
SRCE	<i>SRCE</i>
SCOT	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>
TEEB	<i>The economics of ecosystems and biodiversity</i>
TFUE	<i>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</i>
USD	<i>Dollar des États-Unis</i>

Sommaire

Table des abréviations	IV
Sommaire	V
Introduction	6
Partie I : La difficile appréhension de l'environnement urbain par le Droit	19
Titre I : Le milieu urbain, un territoire empreint de complexité juridique.....	21
Chapitre I : L'impact problématique du milieu urbain sur la biodiversité.....	22
Chapitre II : L'impératif de la préservation de la biodiversité en milieu urbain.....	81
Titre II : La préservation de la biodiversité en milieu urbain : une consécration juridique tardive.....	122
Chapitre I : La protection juridique imparfaite de la biodiversité par le Droit.....	123
Chapitre II : Le Droit de l'Union européenne, une solution viable pour protéger l'environnement urbain	169
Partie II : Le renouveau du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.....	219
Titre I : L'évolution complexe du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain	220
Chapitre I : Un changement de mentalité salutaire pour la préservation de la.....	221
biodiversité urbaine	221
Chapitre II : Un Droit recentré sur la protection de la biodiversité.....	280
Titre II : Une consécration juridique en demi-teinte du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.....	335
Chapitre I : Un Droit demeurant fragile	336
Chapitre II : Un Droit en (re)construction	364
Conclusion.....	417

Introduction

« *L'Homme fait-il partie de la nature ou occupe-t-il une place extérieure à celle-ci ?* »². Cette interrogation du naturaliste Théodore Monod illustre l'enjeu de la préservation de l'environnement urbain. La ville est devenue le territoire où les tensions entre la nature et les activités humaines sont sans doute les plus présentes. Ces tensions sont multiples mais également intrinsèquement liées. Derrière l'étude des techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain se cache en réalité des thématiques comme la lutte contre le réchauffement climatique ou, encore, la protection de la biodiversité.

L'objectif de la présente étude est de démontrer que la dégradation de l'environnement en ville interagit sur la nature urbaine. Il est primordial de remettre en perspective le fait que l'Homme est une espèce à part entière et, qu'à ce titre, il souffre tout autant de la dégradation de la qualité de son environnement.

Une question est à l'origine de cette étude : pourquoi le droit se révèle-t-il incapable de proposer des mécanismes offrant une protection effective à la biodiversité en ville ? Elle s'est imposée à la suite de nos travaux sur la trame verte et bleue urbaine qui avaient mis en lumière bon nombre d'incohérences quant à l'approche théorique et pratique plébiscitée par le législateur³.

C'est ainsi que la présente étude s'articule autour de plusieurs notions clefs. Le territoire urbain s'entend comme un « *ensemble, d'un seul tenant, de plusieurs aires urbaines et des communes multipolarisées qui s'y rattachent. Dans l'espace urbain multipolaire, les aires urbaines sont soit, contiguës soit, reliées entre elles par des communes multipolarisées. Cet espace forme un ensemble connexe. Un espace urbain composé d'une seule aire urbaine est dit monopolaire* »⁴.

² Théodore Monod, « Et si l'aventure humaine devait échouer », le livre de poche, 16 janvier 2002

³ Yoann Semerdjian, « Comment la Communauté urbaine du Grand-(Nancy, prépare-t-elle la rédaction de sa future trame verte et bleue ? », Mémoire, 2012

⁴ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1074>

La présente étude aborde la question de l'environnement dans ses deux acceptions. C'est à la fois comme « *un ensemble d'éléments (biotiques ou abiotiques) qui entourent un individu ou une espèce et dont certains contribuent directement à subvenir à ses besoins*»⁵ et également comme « *un ensemble d'éléments objectifs (qualité de l'air, bruit, etc.) et subjectifs (beauté d'un paysage, qualité d'un site, etc.) constituant le cadre de vie d'un individu* »⁶. Il existe entre ces deux définitions une ligne directrice qui est commune. Elles se construisent autour de l'intérêt de l'Homme. L'environnement y est appréhendé comme améliorant sa qualité de vie. Ce n'est que très récemment que l'environnement a acquis une valeur juridique réelle, indépendamment de toutes considérations anthropocentriques. Dans les faits, la préservation ou l'action de préserver coïncide avec la volonté de mettre à l'abri quelque chose afin de lui éviter une altération potentielle⁷.

Le terme « juridique » se comprend ici comme ce qui relève du Droit, du langage juridique. Concrètement, il est fait référence à la législation internationale, européenne et nationale mais aussi à la jurisprudence. Enfin, la notion de « technique » se résume comme les procédés utilisés dans un domaine particulier et reposant sur un savoir particulier. C'est ainsi que « les techniques juridiques » s'entendent de façon polysémique à savoir que pour appréhender ces dispositifs s'intéressant à l'environnement urbain, il a fallu observer la totalité des mécanismes juridiques influant sur cette matière. La spécificité de ce sujet réside en ce que l'approche adoptée par les différents législateurs se révèle imparfaite. Aussi, l'étude des techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain ne peuvent se restreindre à un corpus défailant. Par conséquent, il faut intégrer à la réflexion les avancées engendrées par la jurisprudence. En l'espèce, si le travail des juges se borne à un travail d'interprétation des textes, leur vision dynamique des problématiques contemporaines comme celles relatives à la protection de l'environnement peut conduire à des progrès majeurs. Si la jurisprudence n'est pas un droit constant, les juges, en se prononçant sur la manière d'interpréter le droit au regard des préoccupations sociétales en vigueur, fournissent potentiellement des indications sur les évolutions que doit rencontrer la législation.

⁵ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/environnement/30155>

⁶ *ibidem*

⁷ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/préserver/63710>

In concreto, l'exacerbation des problématiques environnementales, socio-économiques ou, encore, sanitaires au sein des villes a souvent conduit à créer un climat hostile à la nature. Mais l'Homme a besoin de nature pour s'épanouir dans un environnement de plus en plus urbain.

La multiplicité des thèmes venant se greffer à la problématique de la protection de l'environnement en ville impose d'adopter une orientation volontairement transversale. Pour embrasser le sujet dans son ensemble, nous accordons une importance particulière à décrire la naissance du phénomène urbain, la prise de conscience du réchauffement climatique et la notion de biodiversité. Un des fils conducteurs à l'étude des techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain réside dans le fait que la nature en ville a historiquement toujours été menacée. Devenue le modèle de référence au sein de la société moderne, la ville doit repousser sans cesse ses frontières pour accueillir toujours plus d'individus. Ce phénomène exacerbe les pressions sur la biodiversité urbaine. Il entretient, de plus, l'image d'une ville en constante mutation ce qui complique la tâche du législateur dans l'appréhension de la question environnementale en milieu urbain.

I- L'environnement urbain historiquement menacé

La place occupée par la nature en ville se réduit considérablement. A cela, s'ajoute la multiplication des problématiques environnementales, si bien que la biodiversité apparaît peu à peu marginalisée. La dégradation de l'environnement est aujourd'hui, une question récurrente. Le progrès technique, l'essor démographique, l'exode rural sont autant de facteurs qui expliquent en quoi l'environnement est directement menacé.

Avec l'urbanisation croissante, les problématiques environnementales se sont déplacées à l'entrée des villes. Les différentes sensibilités politiques qui se sont succédé furent à l'initiative de la création de zones commerciales d'ampleur et de panneaux publicitaires visibles depuis les axes autoroutiers. Paradoxalement, en souhaitant créer une image attractive des villes et de leur centre, ces phénomènes ont conçu des portes esthétiquement peu flatteuses. Il suffit de se mettre dans la peau d'un conducteur qui longe ces unités commerciales. Certaines sont

à l'abandon et renvoient à la vision d'un territoire pauvre architecturalement alors qu'il n'a pas pénétré dans son cœur. Les nuages de gaz d'échappement grossissent et les détritiques s'amoncellent sur les bordures des routes. Les nuisances sur la nature sont manifestes, les voies de circulation étant des corridors écologiques pour rejoindre les réservoirs de biodiversité, indispensables pour leur survie.

Face à ces constats, les municipalités entament un processus de rénovation pour redynamiser les quartiers. Les efforts entrepris pour désencombrer les rues ont eu pour répercussion principale de condamner le commerce de proximité. La désertification des villes est un défi supplémentaire qui a montré les limites d'une politique à repenser. Les Hommes sont invités à réinvestir les villes. La nature urbaine se retrouve influencée par ce changement de postulat. La « réintroduction » des activités humaines entraîne des modifications comportementales conséquentes⁸. Un élément complexe réside dans la relation parfois étroite ou, par moments, distendue qu'entretient l'Homme avec la biodiversité et, *a fortiori*, en ville. Il apparaît que l'étude du milieu urbain fait rejaillir une implication évidente de la nature dans son développement.

Retracer l'histoire de la protection de l'environnement en ville n'est pas aisé. Pendant plusieurs siècles, la relation nature / Homme s'articulait autour de la notion de soumission. Ce terme souligne notre dépendance à son égard. La biodiversité est la ressource indispensable sur laquelle l'Homme s'est appuyé pour ériger les premières villes. Durant des siècles, son impact sur la nature est minime. Les prélèvements issus de la chasse, de la pêche ou, encore, de la cueillette répondent aux besoins primaires de la population. L'Homme vit en quelque sorte en communion avec le milieu qui l'entoure car, il n'exerce pas une forte pression sur la faune et la flore.

La « ville primitive » n'a que des incidences résiduelles sur la biodiversité. Tout au plus, il est à déplorer des nuisances engendrées par les eaux usées. Quelque part, l'Homme semble appréhender l'état de dépendance dans lequel il se trouve. Ainsi, les récoltes sont effectuées en fonction des saisons. L'Homme apprend à vivre avec ces contrariétés. Cependant, est-il en capacité d'influer davantage sur la nature urbaine ?

⁸ Exemple : Mutations des espèces, espèces exotiques envahissantes....

Assurément, il nous apparaît qu'une telle hypothèse ne soit pas immédiatement vérifiable. Dans les faits, c'est du progrès technique que vont résulter les premières pollutions. Les Romains créent un réseau de routes en charge de relier les villes entre elles. Bien qu'ayant un impact écologique limité en comparaison avec la voirie actuelle, elles ont tout de même des conséquences négatives sur la nature. Ces voies sont tracées au milieu des cultures et des forêts. Elles entravent les capacités de se mouvoir, tant de la faune que de la flore. L'influence de l'Homme est de plus en plus perceptible. Initialement, la biodiversité était utilisée pour survivre. Aujourd'hui, en ville, elle est considérée comme un simple outil améliorant le cadre de vie des citoyens.

Le Moyen-Âge est significatif de cette décadence de la nature urbaine, les activités polluantes foisonnent. Les animaux, les plantes, les Hommes sont en contact direct avec cette pollution ambiante. Les chiens errants sont vecteurs de maladie, des mesures drastiques d'éradication sont adoptées pour endiguer les épidémies. La faune et de la flore ne sont que partiellement tolérées à des fins économiques. Les plantes et les animaux se frayent un chemin seulement sur les étals des camelots.

La période allant de l'unification de la couronne (XV^{ème} siècle) jusqu'au début de la première révolution industrielle (XVII^{ème} siècle) se caractérise par la réintroduction de la flore en milieu urbain. Les Rois et les autorités en charge des villes souhaitent ardemment les embellir pour laisser une trace indélébile de leur règne. Or, ils n'érigeront pas seulement des œuvres à l'architecture spectaculaire, ils useront de la nature pour construire un territoire harmonieux. C'est ainsi que les arbres d'alignement, les plantes forgeront nos villes. Les pouvoirs publics ont toujours été animés par le désir de contrôler la composition de l'ère urbaine, c'est sans doute ce qui explique pourquoi la faune a été (et reste toujours) à ses frontières.

Il existe une volonté évidente de contrôler l'aspect des villes. Les jardins à la française demeurent l'archétype de cette idéologie. L'Homme y façonne les plantes et les arbres au gré de ses envies, comme le ferait un enfant avec de la pâte à modeler. Cette vision de la flore entre directement en collision avec la conception des jardins à l'anglaise. Elle préconise davantage un retour à l'état sauvage. Les formes géométriques y sont proscrites. Aujourd'hui,

les intercommunalités et les communes s'orientent plus aisément vers le concept de « nature retrouvée » *a contrario* de son instrumentalisation.

Toutefois, la scission entre ces deux approches de la biodiversité ne se produit pas immédiatement. Les révolutions industrielles qui se succèdent ont accentué le phénomène de « domination » sur la biodiversité. Dans une autre mesure, Pierre-Noël Giraud souligne que « depuis le début de la révolution industrielle, l'humanité a commencé de modifier le climat de la terre en rejetant dans l'atmosphère des « gaz à effet de serre » (GES) : du gaz carbonique (CO₂) provoqué par la combustion du charbon, du pétrole et du gaz naturel, mais aussi du méthane et d'autres gaz encore »⁹. Il faut donc voir dans ces révolutions industrielles, les prémices du phénomène du changement climatique.

Cependant, comme le rappelle Pierre Radanne¹⁰, si les interrogations autour de la protection du climat remontent au XIX^{ème} siècle, la prise de conscience de la gravité de la situation est récente. Historiquement, c'est au milieu des années 1980 que la communauté internationale a commencé à s'intéresser concrètement au réchauffement climatique : tout d'abord, « en 1985 quand des glaciologues ont mis en évidence les fluctuations de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère au cours et après la dernière ère glaciaire » puis, lors de l'organisation de « la première réunion de chefs d'État » sur ce sujet en 1988.

Parallèlement, l'influence de l'Homme sur le tissu urbain est allée crescendo. L'expansion économique est une priorité, les villes sont encerclées par un réseau d'entreprises. Le progrès technique rend possible leur implantation en leur centre. Peu à peu, la cime des arbres disparaît au profit des cheminées des usines. Pour jouir de la faune et de la flore, les Hommes sont dans l'obligation de sortir des villes. Pour répondre à la demande sociale en espace vert, des espaces artificialisés sont créés pour maintenir ce lien. La création des zoos et des parcs urbains en sont des résultantes. D'un point de vue strictement écologique, ils s'apparentent à une vaste mascarade. Les quelques espèces animales que nous pouvions y côtoyer étaient principalement exotiques ou alors incompatibles avec le milieu urbain tels que les ours ou les singes. Ces pseudos espaces récréatifs cristallisent en réalité les frustrations et les interdictions.

⁹ Pierre-Noël Giraud, « La lutte contre le réchauffement climatique », Études, 2004, tome 401, p 321

¹⁰ Pierre Radanne, « Changement climatique et société(s) », écologie et politique, 2006, n°33 p 95-115

Leurs études se révèlent néanmoins intéressantes car elles sont sources d'allégorie. Nous établissons de ce fait un parallèle saisissant entre ces parcs et les manèges destinés aux enfants. Ces manèges entretiennent l'illusion d'un semblant de rêve, de liberté. Nous avons tous en mémoire, le plaisir ressenti lorsque nous chevauchions des chevaux de bois ou lorsque nous prenions place dans le cockpit d'un avion. Les parcs urbains possèdent une finalité similaire. Bien entendu, il est possible de s'y distraire, d'avoir le sentiment d'une immersion, d'être en relation avec la nature. A l'image du cheval de bois ou de l'avion, il n'y a jamais de folle cavalcade ou de décollage, nous sommes ancrés au sol par un machiniste.

Le travestissement de la réalité engendre pléthore d'effets pervers. La mise en scène de la nature dans ces parcs désagrège les connaissances des Hommes en matière de biodiversité. Les carences éducatives dans le domaine environnemental demeurent une constante au sein d'une société qui délaisse la nature. Sans rentrer immédiatement dans des considérations juridiques, nous constatons que l'absence d'information nuit tout autant à la biodiversité urbaine que les carences législatives sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

II- Les conséquences de l'expansion urbaine sur l'environnement

La naissance des villes est une constante commune à toutes les sociétés. Seuls diffèrent l'intervalle temporel dans lequel ces entités ont vu le jour et les méthodes employées pour permettre leur établissement.

Historiquement, les villes sont apparues en Mésopotamie, 3000 ans avant notre ère¹¹. Elles sont le résultat de la réunion de facteurs qui ont rendu possible leur éclosion. De bonnes récoltes céréalières ont libéré l'Homme de préoccupations uniquement agricoles, l'incitant à trouver des techniques de conservation pour ne pas perdre le fruit de son labeur. L'amélioration des rendements l'a incité à innover pour répondre à la question « comment conserver ce surplus ? »

¹¹ Cf : Pascal Butterlin, « Les Premières villes du monde », Sciences Humaines, 1/07/2004

Pour y répondre, Daniel Pinson¹² remet en perspective la théorie de Karl Marx. Ce dernier voit dans la séparation de l'agriculture et de l'artisanat, l'explication de la séparation entre les villes et les campagnes. Il soutient que de nouveaux corps de métiers ont nécessairement émergé en réaction à ces fortes productions céréalières. Il fallait trouver rapidement des techniques de conservation et les villes sont ainsi nées de cette évolution. Très tôt, la ville s'est révélée comme bouleversant le rapport de l'Homme à l'environnement. La naissance du milieu urbain a distendu ce lien et conduit petit à petit à une marginalisation de la nature dans la vie de l'Homme. Cette opposition entre la ville et la campagne est inscrite dans l'Histoire de France. Aujourd'hui, elle se décrit comme le souci pour les ruraux de préserver leur mode de vie proche de la biodiversité et de son exploitation. Pour les citadins, cette relation avec la nature est plus complexe. La question environnementale fait, en effet, partie intégrante de leurs préoccupations mais elle est jugulée par des modes de vie qui sont parfois incompatibles avec sa présence.

Il convient de noter qu'en dépit de cette opposition entre rural et urbain, la protection de l'environnement est apparue très tôt en ville. En l'espèce, elle est à mettre en parallèle avec des interrogations portant sur une salubrité publique préoccupante. A titre d'illustration, la grande peste noire de 1356 coïncide avec le décès de six millions d'individus. Sur le plan économique, cette catastrophe sanitaire engendre une perte de main d'œuvre conséquente. De ce fait, les premières mesures environnementales s'appuient sur des considérations sanitaires. Ainsi, rejeter les activités polluantes à l'entrée des villes, par exemple, ne poursuivait uniquement comme objectif premier la survie de l'espèce humaine.

Les interrogations environnementales et sanitaires se sont donc entremêlées et ce phénomène perdure logiquement. Originellement, si la protection de l'environnement en ville se limitait à des considérations sanitaires, force est de constater que celle-ci a évolué. Le phénomène d'expansion qu'ont connu les villes depuis 300 ans est sans précédent et surtout sans aucune mesure. En 1700, la population mondiale était de 650 millions d'habitants pour 7% de citadins. En 2050, elle sera de 9,5 milliards pour 65% de citadins¹³. Ces chiffres témoignent de l'exacerbation des pressions sur une frange de territoire géographiquement

¹² Daniel Pinson, « Histoire des villes » sous Jean-Marc Stébé, Hervé Marchal, « Traité sur la ville », PUF, 2009, p 41-89

¹³ <http://ddc.arte.tv/nos-cartes/villes-du-futur>

réduite. Dès lors, les villes accueillent de plus en plus d'individus. Pour ce faire, elles sont dans l'obligation de s'étendre et donc de morceler inévitablement des espaces naturels urbains ou périurbains. Elles doivent également se soucier de besoins primaires de leurs habitants qui se résument simplement par jouir d'un logement, d'un travail et être en sécurité. Une telle situation conduit à reléguer la préservation de l'environnement au rang des préoccupations secondaires.

Ce mouvement de croissance des villes s'inscrit dans le temps et va en s'amplifiant. Dès lors, l'enjeu pour les villes est de trouver les solutions pour préserver une biodiversité dont l'importance tend à se réduire sur un territoire qui doit dans un même temps s'étendre de plus en plus. La relation ville/nature se crispe avec le danger de conduire à terme à une rupture. Rupture qui s'apparentera à une présence sporadique ou artificialisée de la biodiversité en milieu urbain.

La cité fut longtemps synonyme de sécurité pour les citoyens. Aujourd'hui, elle fait figure d'accusé. Le réquisitoire est dressé contre le caractère déséquilibrant de la ville moderne, lieu de désorganisation, source d'anxiété, milieu « pathogène ». Le « procès » de la ville est sans doute en partie passionnel et partial. Il n'en reste pas moins évident que les habitants d'une ville doivent lutter pour conserver ou redonner à leur cité une harmonie sans laquelle ils se condamnent à perdre leur propre équilibre, comme l'explique Roger Klaine dans le texte fondateur de l'écologie urbaine, publié en août 1975¹⁴.

Si à l'échelle de l'évolution, nous ne sommes qu'une poussière temporelle, nous avons un impact considérable sur la planète qu'aucune autre espèce n'a eu, explique le paléoanthropologue Pascal Picq, tout en soulignant : « Plus vous avez de succès, plus vous devez vous adapter aux conséquences de vos succès. Depuis ma naissance, la population mondiale a triplé. Nous avons multiplié par 100 notre empreinte écologique »¹⁵.

¹⁴ Roger Klaine, « Qualité de la vie et centre-ville », Les Paraiges, août 1975

¹⁵<https://www.hbrfrance.fr/magazine/2018/03/19667-travail-dune-vie-pascal-picq-paleoanthropologue-regard-aiguise-monde-de-lentreprise/>

III- La mutation de l'environnement urbain

Saisir l'opportunité de la préservation de l'environnement urbain nécessite de s'approprier et de préciser les notions que sont la ville, le réchauffement climatique et la biodiversité. La ville *« repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants »*¹⁶. Si cette définition donne des critères d'identification sur les villes, elle ne retranscrit pas la complexité de ce milieu. Le réchauffement climatique *« désigne le phénomène d'élévation de la température moyenne mesurée à la surface de la terre. Il n'est constaté avec certitude par la communauté scientifique que depuis le début des années 1980. Le réchauffement climatique est dû à l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, conséquence des activités humaines modernes (transport, industries, élevage...). Il se traduit par un dérèglement du climat à l'échelle mondiale, dont les conséquences sont déjà visibles (hausse du niveau des océans, sécheresses, températures extrêmes...) »*¹⁷.

A cet égard, le GIEC a débuté son sixième cycle d'évaluation sur le changement climatique. Il donnera lieu à la rédaction de trois rapports sur la période 2018-2019. Les résultats du premier rapport seront disponibles en octobre 2018 mais son objet donne déjà une indication sur le contenu : les conséquences du réchauffement planétaire de 1,5 degré. Les deux autres rapports spéciaux paraîtront respectivement en août 2019 et septembre 2019. Ils auront à première vue un lien évident avec la préservation de la biodiversité. Le premier établissant notamment le lien entre réchauffement climatique, désertification et également dégradation des sols. Le second pour sa part portera son attention plus spécifiquement sur l'incidence de la hausse des températures sur les océans.

La notion de biodiversité est plus difficile à cerner. Si chacun d'entre nous est en capacité de définir ce qu'est une ville et le réchauffement climatique, en revanche la biodiversité se révèle plus difficile à appréhender. Pour preuve, ce n'est qu'en 1988 que ce concept apparaît pour la première fois dans une publication scientifique : *« la diversité biologique, ou biodiversité, est*

¹⁶ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501>

¹⁷ <https://www.geo.fr/environnement/les-mots-verts/rechauffement-climatique-44094>

la variété et la variabilité de tous les organismes vivants. Ceci inclut la variabilité génétique à l'intérieur des espèces et de leurs populations, la variabilité des espèces et de leurs formes de vie, la diversité des complexes d'espèces associés et leurs interactions, et celle des processus écologiques qu'ils influencent ou dont ils sont acteurs »¹⁸.

Yves Meinard¹⁹ a parfaitement traduit l'approche qui va être développée au cours de notre analyse, expliquant que « *la notion de biodiversité revêt un statut réellement particulier. Elle trouve naturellement sa place dans des discours scientifiques mais, contrairement à la plupart des concepts scientifiques, elle joue un rôle-clef dans une série vaste et hétérogène de disciplines* ». Au confluent de plusieurs domaines, de plusieurs matières, la législation se révèle être la synthèse d'un enjeu de société qui transcende le Droit. L'idée prédominante demeure que la préservation de la nature urbaine se fait par l'emprunt de mécanismes juridiques et d'analyses déjà existantes. Preuve en est, la contribution de Bernard Seguin au sujet de l'étude du changement climatique et de ses conséquences sur la flore. Il mentionne à juste titre qu' « *il existe encore assez peu d'études spécifiques sur les conséquences pour les végétaux d'ornement et les couverts urbains. Ce sont donc celles, beaucoup plus documentées, sur les espèces cultivées (agricultures) ou gérées (en sylviculture) qui peuvent nous donner les indications les plus complètes pour avoir une idée des grandes lignes des impacts attendus* »²⁰.

La dégradation de l'environnement urbain paraît être généralisée. En attestent les répercussions sur la santé des citoyens avec plus de 500 000 décès prématurés en raison de la pollution atmosphérique ambiante²¹. Incontestablement, depuis l'apparition des premières villes, l'environnement n'a cessé de se dégrader. Comme il a été démontré précédemment, l'Homme préservait l'environnement bien avant qu'il ne soit confronté à des problématiques telles que le réchauffement planétaire ou la disparition de la biodiversité. Ainsi, il préexiste une forme de Droit de l'environnement depuis des siècles. La difficulté ne réside pas dans sa

¹⁸ Edward O. Wilson et Frances M. Peter, National Academy of Sciences, 1988

¹⁹ Yves Meinard, « La biodiversité, une notion clef du rapport cognitif à la réalité », colloque international « Éducation au développement durable et à la biodiversité : concepts, questions vives, outils et pratiques » Digne les Bains, octobre 2010

²⁰ Bernard Seguin, « Le changement climatique : conséquences pour les végétaux », Quaderni, 5 janvier 2012, p 27-40

²¹ http://www.lemonde.fr/pollution/article/2017/10/11/la-pollution-de-l-air-cause-encore-plus-de-500-000-morts-par-an-en-europe_5199226_1652666.html

capacité à adopter des pratiques tendant à préserver l'environnement urbain mais à les concrétiser au sein d'un corpus juridique.

En préambule de notre développement, nous éprouvons le besoin d'imager la relation entre l'Homme et la biodiversité visible notamment, en milieu urbain. Lors d'une visite au Musée du Prado, nous fûmes saisis par le parallèle saisissant entre le tableau d'Asensio Julià, « Le colosse »²² et notre sujet d'étude. Originellement, cette œuvre est une représentation allégorique de la guerre d'indépendance livrée par les Espagnols aux troupes de Napoléon I^{er}. Devant ce spectacle, nous livrons une réinterprétation personnelle sous le prisme du droit applicable à la biodiversité urbaine.

Ce colosse représente la suprématie de l'Homme sur la nature en contrebas. La scène de débâcle traduit la cacophonie qui peut régner au sein du droit applicable à la nature urbaine. L'animal hébété au milieu du champ de bataille fait penser à la posture immobile du législateur qui éprouve des difficultés à se saisir de cette matière.

L'histoire de ce tableau, nous intéresse particulièrement. Durant plusieurs années, d'après débats d'experts se sont tenus aux fins d'identifier l'auteur de l'œuvre. Originellement attribué à Goya, les différentes études ont révélé qu'Asensio Julià en serait le peintre. Ce rebondissement n'est pas sans rappeler la genèse du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Nos présents développements mettent en exergue que les discussions autour de la paternité d'une mesure de préservation de la nature revêtent une importance plus grande que sa finalité.

La question qui se pose est de savoir comment le législateur va-t-il procéder pour créer un droit qui ne soit pas déséquilibré ? La tentation de tomber dans la surprotection est grande mais pourrait s'avérer contreproductive. *A contrario*, trop de libéralité n'aurait aucune répercussion sur la protection de l'environnement urbain.

L'exemple du tableau d'Asensio Julià permet de faire un autre parallèle. Ce tableau est encore aujourd'hui exposé dans ce qui demeure une référence mondiale pour tous les amateurs de

²²<http://www.lefigaro.fr/culture/2009/01/27/03004-20090127ARTFIG00624-le-colosse-n-est-pas-de-goya-.php>

peinture. Néanmoins, les interrogations autour de son auteur avaient remis en cause son caractère « inestimable ». Dès lors, nous nous interrogeons quant à savoir si « ce colosse » aurait eu une place de choix dans ce musée si les différents experts avaient la certitude originelle qu'il n'était pas de Goya ? L'importance prise par la jurisprudence par rapport aux difficultés rencontrées par le législateur dans le domaine de la protection de l'environnement urbain contraint à se poser une interrogation similaire. En l'espèce, cette étude ne se focalise pas sur l'origine de la mesure de préservation mais bien sur sa finalité.

L'un des principaux enjeux est donc savoir si la préservation de l'environnement urbain ne tend pas davantage à être un droit prétorien qu'un droit écrit. Véritable branche du droit public, il s'inscrirait dans la continuité du droit administratif. Cette hypothèse, si elle se vérifie, pourrait complexifier la protection de l'environnement urbain. Dans les faits, comment renforcer la prise en compte de la biodiversité auprès du grand public si, par exemple, les techniques juridiques de conservation de l'environnement urbain reposent exclusivement sur des coutumes juridiques ? Peut-il être considéré comme une « sous-œuvre » ? De façon analogue, pouvons-nous considérer que le droit applicable à l'environnement urbain est une « sous-œuvre » du Droit de l'environnement ou en fait-il partie intégrante ?

Le Droit portant sur la préservation de l'environnement se doit de rechercher et surtout de trouver un juste équilibre entre mesure protectionniste et développement de l'activité humaine. Ce constat se vérifie d'autant plus en ville, milieu où s'entremêlent des intérêts multiples. Le défi pour le Droit est donc d'apporter une réponse adaptée entre l'expansion des villes pour répondre aux attentes des citoyens et la nécessité de protéger son environnement. C'est en cela que le Droit appréhende difficilement l'environnement urbain (Partie I). La difficulté à se saisir de cette matière est une réalité pour le législateur. Il doit, en effet, intégrer au sein de la législation un degré suffisant de coercition pour sauvegarder la nature, tout en entravant de manière minimale le développement urbain. Devant cet état de fait, le renouveau du droit applicable à la nature en ville apparaît inévitable (Partie II). Il s'agit dorénavant pour le législateur de se doter d'un droit qui soit la synthèse entre l'objectif de conservation de l'environnement et de la croissance, tant économique que géographique du milieu urbain.

Partie I : La difficile appréhension de l'environnement urbain par le Droit

Si la préservation de l'environnement a très tôt fait l'objet d'une attention particulière en ville, étrangement, la situation de la nature qui la compose n'a pas été immédiatement un sujet de réflexion majeure. La protection de la biodiversité en milieu urbain est une préoccupation récente.

Durant de nombreuses années, l'avenir de notre planète ne préoccupait qu'une faible partie de la population. En ville, la conservation de la nature n'était l'apanage que de quelques individus et des associations ayant cette finalité. L'analyse de la relation Homme/biodiversité recèle des conflits permanents. Ce rapport conflictuel a certes évolué au cours des siècles mais, cette tension est toujours présente. Notre partie introductive met en exergue la difficile cohabitation entre ces deux entités. Incontestablement, l'Homme s'est appuyé sur la nature qui l'entoure pour améliorer ses conditions de vie. Ce constat de dépendance reste une évidence qui a tardé à prendre corps au sein du corpus tendant à assurer la préservation de la biodiversité urbaine pour de multiples raisons.

Premièrement, la naissance tardive de ce droit s'explique par la complexité même du milieu urbain (Titre I). Historiquement, l'apparition des premières villes a monopolisé de nouveaux savoirs tels que l'ingénierie. Elle a exacerbé des problématiques que l'on trouvait auparavant dans les villages anciens comme les famines. La conservation de la biodiversité n'était pas une inquiétude pour des populations soucieuses de leur survie. Indirectement, l'Homme menait une politique, des actions environnementales sans avoir connaissance de ce vocable. Derrière les maux dont il était victime se cachait en réalité cette notion ou plutôt cette préoccupation. Rejeter les activités polluantes aux entrées des villes participait bien entendu à la protection de la population mais dans une autre mesure de la biodiversité s'y trouvant.

La présence sporadique de la biodiversité au cœur des premières villes s'explique par leur faible étendue. A cette époque, les activités humaines étaient en lien perpétuel avec la terre en raison de leur activité agricole. En sus, les limites administratives des villes jouxtaient directement cette biodiversité, les interconnexions étaient donc permanentes. Les unités urbaines ont dû ensuite faire face à un accroissement de leur population, conduisant à repousser les limites de ce milieu. La biodiversité proche du centre-ville est devenue de plus en plus éloignée ; de frontières poreuses nous sommes passés à des frontières opaques.

La ville s'est vue contrainte d'absorber rapidement des individus issus du milieu rural, ce qui posa d'autres interrogations, d'autres contraintes : loger ces personnes, leur fournir les moyens de subvenir à leurs besoins ou de se soigner notamment sont devenus autant d'enjeux que de questionnements pour les autorités placées à la tête des centres décisionnels. Les villes concentrent les problématiques, cela est indiscutable. En revanche, celles-ci évoluent au gré des préoccupations qui animent les citoyens. Le législateur et les autorités administratives doivent s'imprégner de ces craintes et adapter le raisonnement. Or, la consécration juridique tardive du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain (Titre II) explique largement la difficulté de prendre en considération, une question à la fois récente mais aussi transverse.

Titre I : Le milieu urbain, un territoire empreint de complexité juridique

L'empreinte écologique des villes est de plus en plus prégnante. Ce constat se justifie par l'évolution même de ce milieu. A l'origine, elles ne concentraient qu'une dizaine voire, une centaine d'individus. Elles se sont peu à peu étendues jusqu'à devenir pour certaines des métropoles de plusieurs millions d'habitants. Certes, une telle augmentation n'a pas été soudaine mais le fruit de plusieurs années de flux constants d'individus du milieu rural vers les villes. En drainant cette population, elles ont été confrontées à des nouvelles contraintes en raison de leur taille. La pollution est devenue peu à peu un véritable enjeu de société tout comme l'étalement urbain. La présente partie ne concourt pas à simplement appréhender l'impact significatif du milieu urbain sur la biodiversité (Chapitre I), nous souhaitons démontrer que ces stigmates sont profonds.

Le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain souffre en majeure partie du déficit de bases solides sur lesquelles se fonder. La nouveauté pour l'Homme n'est pas de préserver la biodiversité car, depuis des siècles nous protégeons les éléments qui la composent pour répondre à nos besoins primaires. Sa présence s'est longtemps résumée pour la faune par la présence, d'animaux de compagnie et pour la flore par des espèces reconnues pour leurs qualités ornementales. Devant le bouleversement comportemental des citoyens qui ont réclamé davantage de nature, il a fallu pour le législateur trouver des solutions, des palliatifs pour réglementer une relation qui était jusqu'à présent marginale en ville. La préservation de la biodiversité est donc devenu impérative (Chapitre II). Cette évolution se justifie en ce que la biodiversité n'est plus seulement protégée pour ce qu'elle apporte à l'Homme mais pour ce qu'elle est.

Chapitre I : L'impact problématique du milieu urbain sur la biodiversité

L'interaction entre la nature et la ville est permanente. Étudier la résurgence de ce milieu sur sa biodiversité demeure, en effet, ardu. En effet, il est possible de dégager plusieurs niveaux d'études permettant d'appréhender en quoi cette influence peut s'avérer problématique pour l'environnement urbain. Il est donc primordial de savoir ce qui compose les villes et de connaître la place qu'occupe la nature. L'analyse des rapports sur lesquels se fonde le législateur pour adopter un régime juridique applicable à la faune et la flore urbaines peut se révéler un préalable nécessaire. En substance, le raisonnement du législateur s'appuie sur des études réalisées en amont afin d'appivoiser la matière. Études qui naviguent entre inconstance et incohérence (Section I) en raison des vicissitudes que connaissent les villes. L'une des principales difficultés réside donc dans le milieu en lui-même. Ce territoire où l'information abonde demeure la première victime de ce phénomène de surinformation ambiant. Il convient de retenir les contributions pertinentes qui ne sont, nous le verrons par la suite, pas obligatoirement le fruit des seuls juristes. L'imbrication des problématiques conduit à adopter une vision transversale avec toutes les difficultés que cela comporte. L'interprétation de ce travail d'analyse est une étape fondamentale pour permettre au législateur d'adopter un droit adapté et efficace. Au niveau de la biodiversité urbaine, ce droit se veut être un juste équilibre entre son intérêt et celui de l'Homme. Il ressort de ces études que ce territoire est soumis à de nombreuses pressions démontrant la problématique écologique que pose la biodiversité à la ville (section II). La diversité de ces menaces conduit l'Homme à envisager une pluralité de solutions pour l'endiguer.

Section I : L'étude de la biodiversité urbaine entre inconstance et incohérence

Les résurgences de la relation milieu urbain/biodiversité révèlent une faiblesse majeure. A l'image du Droit de l'environnement, la multiplicité de ses sources rend cette matière imperméable. Au carrefour de plusieurs domaines (juridique, scientifique, économique, politique entre autres), ce sujet tend à reconsidérer les frontières entre ces matières. Il met en perspective les interrogations autour de la nécessité de maintenir ce clivage.

La naissance des normes régissant la nature en ville est une « œuvre » éminemment politique : le souhait des élus de se doter de règles protégeant ou préservant la biodiversité urbaine. Ce processus débute avec la rédaction de rapports en vue de prendre connaissance du contexte de la ville dans son ensemble.

L'enchevêtrement des thématiques se révèle d'ordres divers et varié (politique des transports, demande sociale, contexte historique). Dès lors, il apparaît difficile de dégager des études ciblant l'environnement, tout en prenant en considération le contexte urbain (I). Cependant, les collectivités territoriales ont un besoin évident de connaissances afin de structurer leur approche de la nature au sein de leurs réflexions (II).

I. La difficile élaboration d'une réglementation préventive adaptée

La rédaction d'une étude portant sur la biodiversité urbaine repose sur le désir d'accompagner les assemblées délibérantes des villes pour adopter une politique de conservation de sa nature. Ces études s'appuient donc sur les compétences des services en charge de l'environnement urbain (A). Parallèlement, le fruit de ce travail implique de le diffuser auprès du grand public. Il s'agit là de respecter l'exigence de transparence pour permettre aux citoyens de prendre une part active dans la conception du droit applicable à la nature en ville (B).

A. La prise en compte de la biodiversité par les services urbains

L'étude des rapports produits par les services en charge de la nature urbaine atteste de l'absence des juristes lors de leur rédaction (1). Cette carence se traduit par des études incomplètes dont la qualité est sujette à caution (2).

1) Le désintérêt présumé des juristes pour la biodiversité

L'influence du juriste ou, plutôt, son absence dans les rapports est à rechercher dans la matière, la biodiversité, étant un terme éminemment « *scientifique* » qui a pourtant fait l'objet de définitions « *juridiques* ».

Ainsi, Agathe Van Lang²³ s'attache à rappeler que les juristes se sont attelés à protéger la biodiversité pour ce qu'elle représente à partir des années 1980 avec l'adoption de la Charte mondiale de la nature²⁴. La Charte affirme dans son préambule que « *toute forme de vie est unique et mérité d'être respectée* », tout en poursuivant dans ses principes généraux que « *la viabilité génétique de la terre ne sera pas compromise : la population de chaque espèce, sauvage ou domestique, sera maintenue au moins à un niveau suffisant pour en assurer la survie ; les habitats nécessaires à cette fin seront sauvegardés* ». Une telle définition éclaire le juriste sur la contribution qu'il doit apporter à la conservation de la nature urbaine. Agathe Van Lang cible, en effet, parfaitement les différentes composantes de la biodiversité.

Néanmoins, le sens donné à l'occurrence « biodiversité » par la CDB ²⁵ a – à notre sens – davantage discrédité la protection de la nature par le droit plutôt que l'encourager. La biodiversité étant perçue comme la « *variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes* ». Une telle définition n'a pas vocation à éclairer l'interlocuteur mais, à le noyer sous un flot de termes techniques plus opaques les uns que les autres. Certes, il est apporté en son article 2 un soin particulier à la diversité biologique et à d'autres notions telles que celle de « *biotechnologie* » ou, encore, « *ressources biologiques* ». Cependant, il demeure des incertitudes qui nuisent grandement, dès 1992, à la rédaction de normes et surtout à la participation en amont des juristes aux études préliminaires.

²³ Agathe Van Lang, « Droit de l'environnement », 3ème édition, Thémis, PUF, 2011, p 24

²⁴ Assemblée générale des Nations Unies, « Charte Mondiale de la nature », le 28 octobre 1982, A/RES/37/7

²⁵ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

Marie-Angèle Hermitte a d'ailleurs soulevé les difficultés portant sur la délimitation des milieux : « *la Convention ne donne plus de définition directe des milieux auxquels elle s'applique* »²⁶. La question se pose alors de savoir comment réaliser des études alors que leurs champs restent incertains ? Le juriste doit-il se muer en naturaliste pour prendre part aux travaux préparatoires ? Une telle solution semble peu judicieuse surtout si on s'attarde sur la considération que porte le droit, notamment français, à la préservation de la nature.

En l'espèce, la nature a longtemps été « *abandonnée* » aux scientifiques certainement en raison de ses caractéristiques et de sa qualification juridique. En s'attardant sur le droit des biens, l'environnement et la nature sont présents dans le Code civil depuis 1804. Toutefois, il convient de tempérer cet optimisme car, nous sommes en présence d'une approche réductrice de l'environnement. Il ne s'agit pas de protéger les éléments qui le composent mais, de conférer une certaine sécurité financière et juridique aux propriétaires fonciers. La préservation de l'environnement n'est que la conséquence indirecte du mécanisme de protection des droits imaginés en 1804 ; ce phénomène ne s'est pas estompé avec le temps.

Marie-Luce Demeester et Laurent Neyret²⁷ rappellent la qualification de l'environnement en droit des biens. A ce titre, la biodiversité semble se scinder : les choses communes d'un côté et les choses sans maître de l'autre. En raison de leur importance, les choses communes ou *res communis* n'appartiennent à personne. Elles revêtent une triple caractéristique : ne pas être produites par l'Homme, avoir la faculté de se renouveler naturellement et enfin être indispensables à la vie. Rentrent dans cette catégorie : l'air, l'eau et des éléments incorporels comme les espèces, les écosystèmes par exemple.

L'autre catégorie, les choses sans maître ou *Res nullius* concerne les biens n'appartenant à personne mais susceptibles d'appropriation²⁸. Au regard de cette distinction, il existe plusieurs régimes juridiques applicables à la biodiversité. Le premier encadrant strictement son usage et le second se voulant plus souple.

La loi n°2015-177 du 16 février 2015 se veut encourageante pour la protection de la biodiversité en milieu urbain. En effet, le nouvel article 515-4 du Code civil reconnaît aux

²⁶ Marie-Angèle Hermitte, « La convention sur la diversité biologique », *Annuaire français de droit international*, volume 38, 1992. pp. 844-870

²⁷ Marie-Luce Demeester et Laurent Neyret, « Environnement », *Répertoire de droit civil*, octobre 2013

²⁸ Par exemple : les plantes sauvages ou encore les animaux sauvages

animaux la qualité « *d'êtres vivants doués de sensibilité* ». Il convient de nuancer cette apparente évolution puisque dans les faits, nous sommes confrontés à une harmonisation, comme l'évoque Philippe Billet²⁹. Le Code civil adopte une vision similaire à celle défendue par le Code pénal et le Code rural. En donnant une définition juridique à l'animal, il le place immédiatement sous le régime du droit des biens. Il n'y a donc aucune modification de son statut juridique ; ce qui constitue une déception pour les associations environnementales à l'instar de la Fondation Brigitte Bardot. Autre écueil, cette protection toute relative est accordée uniquement aux animaux domestiques ; la faune sauvage étant toujours assimilée à une chose sans maître.

La multiplication des régimes juridiques entretient un sentiment d'incompréhension éprouvé également par un juriste en perte de repères. En outre, matière par essence scientifique, ce phénomène de catégorisation a conduit trop souvent à tort à se passer de leurs services ce qui nuit inéluctablement à la qualité des rapports. Christian Huglo relève dans un article la difficulté de préserver la biodiversité en raison de sa qualification juridique. En revenant sur « *la protection juridique des ressources naturelles et des océans* », il laisse transparaître la place résiduelle qu'occupent les *res nullius* dans le droit.

Dans son développement, il affirme qu'il ne peut avoir de réparation « *environnementale* » pour l'atmosphère ou, encore, l'eau des mers que si on les considère comme un bien commun et non comme une chose sans maître. D'après lui, « *si elles sont res nullius, il n'y a aucune raison de réparer ou de condamner pour des dommages stricts à l'environnement* »³⁰. En d'autres termes, comme nous l'analyserons par la suite, le caractère remarquable ou indispensable de certaines espèces leur confère une protection que l'ensemble de la biodiversité ne possède pas. C'est sans doute pour cette raison que les juristes sont maintenus à l'écart des études traitant de la nature en ville puisque le droit peine à garantir une protection adéquate à une faune et une flore « *ordinaire* » comme celle que nous côtoyons en ville.

En résumé, le déficit de qualification juridique renforce l'opacité du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Ces carences donnent des indices sur les raisons de la mise en

²⁹ Philippe Billet, « La sensibilité animale réaffirmée », Environnement n°6, Juin 2014, alerte 62

³⁰ Christian Huglo, « Rio +20 : Quel bilan pour l'évolution du Droit de l'environnement ? », Environnement n°8, Août 2012, étude 11

marge des juristes vis-à-vis des rapports portant sur ce sujet. Leur absence conduit parallèlement à rendre discutable leur contenu car, face à une matière par essence transversale, les rédacteurs se doivent d'avoir une vision réunissant l'ensemble des acteurs susceptibles de renforcer sa conservation.

2) Des rapports d'une qualité incertaine

Le contenu des premières études traitant de l'environnement et de la biodiversité reste discutable. Comme évoquée précédemment, la délimitation d'une politique environnementale performante passe par la rédaction de rapports en amont pour avoir une connaissance du territoire et de ses composantes. Or, trop souvent les représentants de la vie politique ont commandé un nombre important de documents pensant que la quantité était synonyme de qualité. Si l'on s'attache aux raisonnements de Nathalie Blanc³¹, il est vrai que la question de la nature en ville a connu un regain d'intérêt de la part des services municipaux mais, à quel prix en ce qui concerne la recherche ? Elle déplore une multiplication des travaux dans un vaste champ qui reste mal défini. Ainsi, le manque de clairvoyance dans ces études environnementales tiendrait-il à un manque criant de définition ?

Nous rejoignons en partie ce postulat, même s'il convient de le dépasser. En l'espèce, la faiblesse des rapports réside avant tout dans la difficulté de s'approprier des notions abstraites pour les juristes qui ne font pas les efforts nécessaires pour comprendre et intégrer à leur raisonnement la biodiversité. Les travaux de Myriam Armand-Fargues³² démontrent que la problématique de l'environnement urbain et de son rapport avec sa biodiversité est seulement survolée par les « *sciences dures comme les sciences molles* ». Elles laissent en suspend des points importants comme la définition de notions clés³³ ce qui revient à vider de leur substance, les rapports ou les études ainsi rédigés. Plutôt que d'accompagner les individus en charge de la représentation de leurs administrés dans leurs décisions, ils les abandonnent,

³¹ Nathalie Blanc, « La nature dans la cité », Geography, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 1995, French

³² Myriam Armand-Fargues, « L'environnement urbain entre écologie et urbanisme » édition Le Bris Emile, 1996,

³³ Par exemple : celle d'écosystème urbain

les laissant dans l'ignorance. *A fortiori*, Nathalie Blanc³⁴ déplore le manque de transversalité des études et leur incapacité à intégrer dans leurs réflexions des problématiques liées à différents domaines. Elle poursuit son développement en insistant sur le chemin différent emprunté par « *les sciences exactes* », analysant l'environnement urbain de façon cloisonnée alors que les sciences humaines portent leur réflexion sur l'examen des politiques environnementales. Ce décalage conduit à l'adoption d'approches et de postulats diamétralement différents d'où l'impossibilité d'adopter une vision globale de la préservation de la biodiversité en ville. A cet égard, Myriam Armand-Fargues a d'ailleurs relevé que « *le problème vient de ce que la plupart des études d'environnement sont thématiques alors que, d'un côté leur objet, la ville, est constituée d'éléments interdépendants, et que, de l'autre, les disciplines mobilisées, écologie et urbanisme, invoquent la nécessité d'une approche globale. Dans la production scientifique comme dans la gestion urbaine, cette approche intégrée fait ainsi figure d'idéal plutôt que de réalité, si bien que l'on peut s'interroger sur l'existence d'un objet scientifique commun* »³⁵. Ce raisonnement nous pousse à nous interroger sur les raisons de cette « *sectorisation* » de ces études.

La première cause réside dans la composition des services en charge de l'environnement au sein des collectivités, majoritairement constitués de scientifiques, d'ingénieurs. Les juristes ne sont pas intégrés à la réflexion menée sur la place de la biodiversité en ville. Leurs travaux se limitent à aborder strictement les contrats et les commandes publiques. Il apparaît que leur participation ne soit pas pour le moment reconnue comme prioritaire pour les instances décisionnaires en place. Il reste qu'ils peuvent être consultés dans le cadre de la rédaction des cahiers des charges en ce qui concerne la trame verte et bleue par exemple. Une telle contribution témoigne volontiers d'un semblant d'évolution, tout en laissant un sentiment d'amertume. L'intérêt d'un cahier des charges trame verte et bleue est indéniable. Il fournit les lignes directrices afin de délimiter à la fois son étendue et les normes s'appliquant sur les différentes zones géographiques intéressées par ces trames.

³⁴ Nathalie Blanc, « La nature dans la cité », Geography, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 1995, French

³⁵ Myriam Armand-Fargues, « L'environnement urbain entre écologie et urbanisme » édition Le Bris Emile, 1996, p 168

Pour autant, suite à leur rédaction, les collectivités territoriales confient à des cabinets d'études extérieurs, le soin de rédiger des documents, des études sur lesquelles elles pourront éventuellement s'appuyer pour prendre des décisions.

Les cabinets d'études présentent l'avantage d'être en apparence hors des considérations politiques³⁶ ou des luttes intestines de l'administration³⁷. En revanche, ils ont le désavantage de se composer majoritairement d'urbanistes ou d'autres experts comme les architectes et les paysagistes par exemple³⁸. Ce manque de pluridisciplinarité se ressent dans leurs rapports, l'urbaniste s'attachant à une analyse géographique et historique de la ville ainsi que de son contexte social et urbain pour élaborer son projet. Cette seule vision tronque une partie de la réalité puisque elle intègre indirectement le droit au travers du contexte urbain.

La seconde cause trouve son origine dans l'ensemble des développements précédents à savoir, l'obstination de l'Homme à classer chaque élément dans des carcans parfois inamovibles ; pratique qui contribue largement à perdre la raison même du questionnement initial.

Nous sommes en droit de nous demander si la capacité (volontaire ou non) de l'Homme à éluder les questions environnementales ne réside pas dans son incapacité à délimiter son champ d'études ? Dans les faits, il est difficile de trouver un consensus sur les notions clés, indispensable pour préserver la biodiversité en ville.

Malheureusement, la volonté de catégoriser la question de la protection de la nature en ville a pendant longtemps été plus forte que le souhait d'intégrer cette problématique à une réflexion transversale sur le milieu urbain. A force de se renvoyer la responsabilité entre les sciences « *dures* » et les sciences « *molles* », un retard conséquent est apparu si bien que le droit qui régit la biodiversité en ville apparaît comme un droit de réaction plutôt que d'action³⁹. Le phénomène de clivage entre les matières juridiques et scientifiques semble s'estomper depuis quelques années, même s'il reste à déplorer que les services urbains en

³⁶ Cependant, ce point reste discutable étant donné l'influence grandissante des lobbys.

³⁷ Il peut exister des rivalités entre les services pouvant nuire à la bonne conduite des projets.

³⁸ CF : Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, « Compétences et professionnalisation des bureaux d'études au regard de la qualité des études d'impact (évaluations environnementales) », mai 2011, N°007411-01. Ce rapport ne fait aucune référence à l'occurrence « *juriste* » alors que son importance est déterminante dans l'étude d'impact.

³⁹ CF : infra

charge de la biodiversité soient composés majoritairement d'ingénieurs, le juriste y occupant une place résiduelle⁴⁰. Il apparaît fondamental de repousser les clivages entre les matières et cela passe nécessairement par une refonte de l'enseignement de l'environnement.

Enfin, peu voire, trop peu⁴¹, de facultés de droit dispensent des enseignements consacrés au Droit de l'environnement, ce qui permet également de comprendre pourquoi les services municipaux qui en ont la charge ne disposent pas ou très marginalement de spécialistes dotés d'une connaissance certaine de ce pan du droit. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans son étude réalisée en 2013 portant sur les chiffres clés de l'environnement⁴², dresse un bilan enthousiaste des « *effectifs inscrits dans les formations initiales en environnement* » avec « *une croissance de 2,3% en moyenne par an* » des inscrits entre 2008 et 2011. Pour autant, ces chiffres ne sont pas assez précis pour témoigner d'une réelle évolution, bien que ce rapport fasse état d'une augmentation des effectifs concernant les ingénieurs⁴³. Il ne fait pas état de données chiffrées précises en se limitant à communiquer des résultats en fonction du niveau d'étude et non par domaine d'enseignement. Nous sommes donc en droit de nous demander si un tel laxisme ne cacherait pas une instrumentalisation des données pour entretenir l'illusion d'un progrès.

Parallèlement, le manque de visibilité du Droit de l'environnement le rend souvent inintéressant pour la population (sauf lors de la survenance d'une catastrophe naturelle par exemple) ce qui propage une vision erronée ou biaisée.

Selon l'étude précitée⁴⁴, la biodiversité n'est pas une préoccupation environnementale de premier rang pour les Français. Ainsi, même si on note une certaine stabilité entre 2008 et 2012, seulement 15% des personnes sondées jugent la question de la biodiversité inquiétante.

⁴⁰ Nous avons pu constater que les différentes collectivités territoriales ne disposaient pas ou peu de juristes au sein de ses services. Preuve en est, en 2012, la Communauté Urbaine du Grand Nancy ne disposait que d'un seul juriste dans son service dédié à la « Ville européenne durable » sur une équipe d'environ une dizaine de personnes dont principalement des ingénieurs.

⁴¹ Une simple recherche sur un site recensant les formations proposées aux étudiants (l'étudiant.fr) permet de nous rendre compte que seulement 85 établissements d'études supérieurs allient Droit et environnement.

⁴² Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Chiffres clés de l'environnement-édition 2013 », octobre 2013

⁴³ Plus 16% en moyenne par an

⁴⁴ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Chiffres clés de l'environnement-édition 2013 », octobre 2013

Il ressort également de ce rapport que les Français n'éprouvent pas une grande attente en matière d'environnement dans le domaine de la biodiversité ; seulement 18% d'entre eux souhaitant une réaction de l'Etat entre 2007 et 2013.

Dans la dernière édition de ce rapport démontre que la disparition de la biodiversité est la thématique qui semble le moins inquiéter les Français. Parallèlement, il convient de noter qu'ils sont « *de plus en plus nombreux à attendre des pouvoirs publics qu'ils s'emploient à sauvegarder la biodiversité (23%)* »⁴⁵. Ainsi, si le grand public se soucie de plus en plus de l'avenir de la nature, cette matière divise quant à la volonté réelle de la protéger.

Dans une autre mesure, le droit applicable à la biodiversité urbaine ne s'intéresse pas seulement au droit public. D'autres aspects du droit (international, européen, civil, pénal par exemple), les sciences politiques ou sciences scientifiques abordent ce sujet.

C'est sans doute cette approche réductrice de la question environnementale et le manque de cohésion entre les services qui ont provoqué pendant des années une certaine paralysie de ce droit dont les études et les rapports environnementaux en sont la parfaite caricature.

Bien que décevants, les résultats de ces études se doivent d'être à disposition des citoyens pour participer à la construction de la politique urbaine de préservation de l'environnement. Si le droit impose cette transmission, il convient de constater que le concept de démocratie participative a pris une place de plus en plus conséquente au sein des villes. Pour fonctionner convenablement, elle repose inévitablement sur le respect de l'exigence de transparence.

B. L'obligation de transparence en matière environnementale

La législation portant sur la reconnaissance du droit à l'information en matière environnementale a contribué indirectement à renforcer et à générer un besoin évident de connaissances. De ce fait, pour se mettre en conformité avec cette nouvelle exigence réglementaire et se prémunir d'un éventuel recours, les États doivent se doter de rapports qui respectent ces dispositions.

⁴⁵ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer en charge des relations internationales sur le climat, « Chiffres clés de l'environnement », Edition 2016, Février 2017, p44-45

Ce travail tend également à garantir le droit de participation du public à la conception des normes environnementales. L'analyse du droit à l'information (1) et sa consécration au sein de la Charte de l'environnement⁴⁶ (2) permettent d'aborder la question de ses répercussions sur le contenu des études.

1) L'évolution du droit à l'information environnementale

Bénédicte Delaunay dresse le portrait du droit à l'information en matière environnementale, oscillant entre règles générales et textes spécifiques. Nous partageons sa vision portant sur la double dimension de ce droit. Ainsi, pour les citoyens, il est « *un préalable indispensable pour protéger, participer, contrôler et exercer des recours* » tandis que pour l'administration, elle légitime ses choix tout en ayant « *une finalité pédagogique et fonctionnelle* »⁴⁷. A notre sens, ce droit revêt une importance capitale dans l'évolution du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain, puisqu'il figure à la fois en amont et en aval du processus législatif. Plus largement, il renforce le droit de l'Homme à l'environnement consacré par la Convention d'Aarhus⁴⁸, en favorisant la protection des individus et leur participation dans la mise en œuvre de la préservation de l'environnement.

La loi du 17 juillet 1978⁴⁹ a permis l'introduction du droit à l'information environnementale en France. Ce droit n'est, dans un premier temps, limité qu'aux seuls documents administratifs. D'autres lois lui donnent une dimension plus importante. Ainsi, par exemple, la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement dite « loi Barnier »⁵⁰ retient comme principe général du Droit de l'environnement celui de la participation du public sur lequel repose justement le libre accès à l'information. Par ailleurs, elle élargit considérablement le champ de ce droit puisque dorénavant il comporte l'ensemble des informations portant sur

⁴⁶ Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, 1 mars 2005, n°2005-205

⁴⁷ Bénédicte Delaunay, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », AJDA 2003, pp.1316

⁴⁸ Commission économique pour l'Europe, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Nations Unies, Recueil des Traités, 25 juin 1998, vol. 2161, p. 447

⁴⁹ Loi portant sur diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, 17 juillet 1978, n°78-753

⁵⁰ Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, 2 février 1995, n°95-101

l'environnement⁵¹. Le Professeur Yves Jégouzo s'inscrit dans une dynamique similaire à celle de Bénédicte Delaunay sur l'extension du contenu du droit à l'information. En revanche, il apparaît plus sceptique sur la reconnaissance du principe de participation comme principe général du Droit de l'environnement. Pour lui, ce concept tel qu'abordé par la loi « *Barnier* » est « *amputé* » par rapport à ses travaux préparatoires et à sa consécration au sein du droit international. Il précise que la définition retenue par la dite loi jette le trouble sur le principe de participation. L'exercice de ce dernier serait à rechercher dans le droit d'avoir accès à l'information environnementale et non en son sein. En résumé, « *si l'information est une condition de la participation, elle n'est pas en elle-même une forme de participation* »⁵².

Le droit international répond à ces carences notamment grâce à la Convention « *d'Aarhus* »⁵³ comportant le droit d'être informé, de participer et d'effectuer des recours dans le domaine de l'environnement. Le Doyen Raphaël Romi met en avant que cette Convention va plus loin que les textes précédents car dépourvus de toute force contraignante⁵⁴ et c'est ce qui explique sans doute les réticences de beaucoup d'États à la ratifier⁵⁵.

Nous retiendrons, en 2003, l'adoption d'une directive⁵⁶ traitant exclusivement du droit à l'information du public. Elle ne s'intéresse pas aux autres aspects liés à la participation du public⁵⁷ et à l'accès du public à la justice en matière environnementale⁵⁸. La présente directive

⁵¹ En ce sens : Bénédicte Delaunay, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », AJDA 2003, p.1316

⁵² Yves Jégouzo, « Les principes généraux de l'environnement », RFDA 1996, p.209

⁵³ Commission économique pour l'Europe, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Nations Unies, Recueil des Traités, 25 juin 1998, vol. 2161, p. 447. (La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002, cf : Loi autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus, 28 février 2002, n°2002-285 et décret portant publication de la Convention d'Aarhus, 12 septembre 2002, n°2002-1187

⁵⁴ Ex : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

⁵⁵ Raphael Romi, « Fasc.206 : Information et environnement », JurisClasseur Communication, 8 janvier 2015

⁵⁶ Parlement européen et Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003, 2003/4/CE (abrogeant : la directive 90/313/CE du 7 juin 1990)

⁵⁷ Parlement et Conseil concernant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, 26 mai 2003, n°2003/35

⁵⁸ Proposition de directive : Parlement et Conseil concernant l'accès à la justice en matière d'environnement, 24 octobre 2003, Com(2003) 624 final

qui occupe notre développement «*reconnaît un droit et non plus seulement une liberté d'accès à l'information* »⁵⁹.

Le Doyen Raphael Romi⁶⁰ précise que cette directive, comme celle de 1990⁶¹, impose une obligation d'information à l'ensemble des autorités publiques. Elle ajoute qu'elle reconnaît comme bénéficiaire de cette obligation, l'ensemble des personnes physiques ou morales sans qu'il dispose d'un intérêt particulier. La diffusion d'informations portant sur l'environnement doit également se faire spontanément et ponctuellement. La directive s'inscrit dans une dynamique similaire à celle exposé dans la Convention d'Aarhus puisqu'elle entend donner une dimension large à la notion d'information. Nous notons que les autorités publiques se doivent de mettre à disposition les éléments composant l'environnement tels que la biodiversité par exemple⁶². En d'autres termes, l'apparition de cette disposition aurait dû avoir des répercussions sur les États et sur les collectivités territoriales en ce qui concerne la production de rapports ayant pour thème la biodiversité en ville. Nathalie Blanc, dans sa thèse portant sur « *la nature dans la cité* »⁶³, a constaté le déficit de travaux scientifiques ces dix dernières années se référant à l'écologie urbaine⁶⁴ en France. La question se pose alors de savoir si ce triste bilan reste d'actualité ?

Globalement, les villes ont multiplié les rapports portant sur la place occupée par la biodiversité. Ce phénomène n'est pas l'apanage des grandes agglomérations⁶⁵ puisque celles de taille plus modeste⁶⁶ intègrent cette donnée dans leurs réflexions.

⁵⁹ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen-janvier 2007 (actualisé : avril 2015)

⁶⁰ Raphael Romi, « Fasc.206 : Information et environnement », JurisClasseur Communication, 8 janvier 2015

⁶¹ Parlement européen et Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003, 2003/4/CE (abrogeant : la directive 90/313/CE du 7 juin 1990)

⁶² Parlement européen et Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003, 2003/4/CE (abrogeant : la directive 90/313/CE du 7 juin 1990), article 2

⁶³ Nathalie Blanc, « La nature dans la cité », Géography, Université Pantheon-Sorbonne-Paris I, 1995, French

⁶⁴ Nous reviendrons par la suite plus en détail sur cette notion

⁶⁵ Ex : Paris avec son livre blanc sur la biodiversité (2012), Le Grand Lyon avec son inventaire sur la biodiversité (2012).....

⁶⁶ Ex : La Communauté urbaine du Grand Nancy avec son rapport sur le développement durable (2013)

Toutefois, il est difficile de dire si la multiplication de ces études trouve sa justification dans la ratification par la France de cette directive⁶⁷, ajoutée à celle de la Convention d'Aarhus⁶⁸. Dans les faits, une telle inflation s'explique par l'adoption de ces normes puis, leur ratification. D'autres éléments définissent également cet engouement comme l'ampleur prise par les questions liées au réchauffement climatique par exemple.

Néanmoins, plusieurs constatations poussent davantage au scepticisme. En premier lieu, ce sont les États membres qui veillent à ce que les rapports sur l'environnement soient accessibles au public. Or, bien que la présente directive encadre strictement ce que les États mettent à disposition⁶⁹, leur octroyer la faculté de procéder eux-mêmes au contrôle des informations diffusées par les villes, par exemple, est un non-sens. Reconnaître une telle faculté aux instances nationales apparaît, en effet, illogique quand on sait que l'État français a déjà éprouvé des réticences pour transposer les directives concernant la liberté d'information en matière d'environnement⁷⁰. Il est donc peu probable qu'il procède à un contrôle consciencieux. En second lieu, il existe un nombre important de dérogations au droit à l'information. Nous dénombrons ainsi deux limitations à ce droit⁷¹.

La première concerne la formulation des demandes d'informations adressées de manière trop générale ou estimée abusives par exemple. La seconde résulte de la protection d'intérêts supérieurs eu égard à l'impératif de divulgation de l'information.

La conséquence directe de ces exceptions est la multiplication des recours devant la CJUE par les individus pour non-divulgation des informations environnementales.

⁶⁷ Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, 26 octobre 2005, n°2005-1319

⁶⁸ Loi autorisant l'approbation de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, 28 février 2002, n°2002-285

⁶⁹ Parlement européen et Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003, 2003/4/CE (abrogeant : la directive 90/313/CE du 7 juin 1990), article 7

⁷⁰ Cf : Benedicte Delaunay, « Liberté d'accès à l'information en matière d'environnement : manquement de la France dans la transposition de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 »- AJDA 2004. 543

⁷¹ Parlement européen et Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003, 2003/4/CE (abrogeant : la directive 90/313/CE du 7 juin 1990), article 4

La CJUE entend ériger le droit à l'information comme le principe, sa restriction étant l'exception⁷². A cet égard, la CJUE dans l'arrêt Krizan⁷³ conclut que « *le public doit avoir accès à une décision d'urbanisme portant sur l'implantation d'une installation ayant des incidences importantes sur l'environnement. L'autorité administrative ne peut invoquer la protection de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles pour se soustraire à cette obligation* »⁷⁴. Cet arrêt présente un intérêt supplémentaire puisqu'il vient apporter des précisions sur la relation entre le droit national et européen ainsi que sur la Convention d'Aarhus. La Cour retient que la directive 96/61/CE⁷⁵ doit s'interpréter au regard des dispositions d'Aarhus⁷⁶.

Il semblerait que l'évolution du droit à l'information du public en matière environnementale témoigne d'un processus tendant non plus à encourager la rédaction de rapports environnementaux portant notamment sur la biodiversité, mais à les imposer⁷⁷.

Comme nous venons de l'exposer, il appartient aux États membres de prendre les mesures adéquates pour veiller au respect de cette obligation, ce qui fragilise ce mécanisme. En résumé, les différentes dispositions adoptées au niveau international, européen ou encore national sont encourageantes et pourraient impulser la rédaction d'études. En réalité, l'adoption de la Charte de l'environnement appelle à la plus grande prudence car, elle remet en cause les progrès accomplis dans le domaine du droit à l'information environnementale.

⁷² Conclusion de l'avocat général Kokott sous CJUE, 3ème chambre, 28 juillet 2011, Office of communications c/ Information commissioner, n°C-71/10, ECLI : EU : C : 2011 :140

⁷³ CJUE, 15 janvier 2013, Krizan, C-416/10, ECLI : EU : C : 2013/8

⁷⁴ Diane Poupeau, « Installations polluantes : le droit à la participation du public prévaut sur le secret industriel ou commercial », AJDA, 2013, p.145

⁷⁵ Conseil, directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, 24 septembre 1996, 96/61/CE

⁷⁶ En ce sens : Michel Aubert Emanuelle Broussy et Hervé Cassagnabère, « Chronique de la jurisprudence de la CJUE », AJDA, 2013, p.335 ; Pascal Trouilly, « Accès à l'information, participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement. Inopposabilité du secret en matière industrielle et commerciale », Environnement n°3, Mars 2013, comm 16

⁷⁷ En ce sens : Parlement européen et Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003, 2003/4/CE (abrogeant : la directive 90/313/CE du 7 juin 1990), article 7.3

2) La Charte de l'environnement : de l'espoir à l'échec

L'adoption et la reconnaissance de la Charte de l'environnement comme partie intégrante du bloc de constitutionnalité confère à la protection de l'environnement une valeur similaire à celle reconnue à la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789, du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et de la Constitution du 4 octobre 1958.

La Charte consacre – entre autres – le droit à l'accès aux informations⁷⁸ détenues par les autorités publiques⁷⁹. Ceci conduit à s'interroger sur les répercussions de ce droit lors de la transmission des études environnementales. A cet égard, le préambule de la Charte entend conférer une place à la biodiversité « *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* ». Par conséquent, en faisant le lien entre ces deux dispositions, il semblerait que les informations liées à la biodiversité doivent être transmises pour respecter les dispositions de la Charte. Pourtant, la portée de l'article 7, régissant le droit à l'information, déçoit. En ce sens, Florence Jamay⁸⁰ remarque que la Charte de l'environnement paraît être en retrait par rapport à la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE puisqu'elle se contente « *de reconnaître un droit d'accès à l'information sans mentionner une quelconque obligation pour les autorités de diffuser des informations* ».

Ce postulat pose la question de savoir si la consécration constitutionnelle du droit à l'information et aussi de participation⁸¹ est une avancée considérable sur le plan politique ou, si en pratique, elle s'avère décevante? Pour Jean-Marc Février⁸², il ne fait aucun doute que la réforme constitutionnelle est « *maigre sur le plan de l'information* ». Cette faiblesse est d'autant plus visible que l'invocabilité de la Charte demeure floue.

⁷⁸ Consacré en France : Loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, 2 février 1995, n°95-101

⁷⁹ Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, 1 mars 2005, n°2005-205, article 7

⁸⁰ Florence Jamay, « Fasc.2430 : Principe de participation : Droit à l'information », JurisClasseur Environnement et Développement Durable, 1er août 2012 (mise à jour : 1er janvier 2014)

⁸¹ Puisqu'il figure tous les deux au sein de la Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, 1 mars 2005, n°2005-205, article 7

⁸² Jean-Marc Février, « Les principes constitutionnels d'information et de participation », Environnement n°4, Avril 2005, comm.35

En effet, comme le précise Florence Jamay⁸³ sur l'invocabilité de l'article 7 de la Charte, il appartient au législateur de « *prévoir non seulement les modalités de mise en œuvre du droit à l'information mais il est également chargé d'en fixer les limites* ». Aussi, le législateur se voit conférer un rôle prépondérant. Le juge administratif est alors placé dans une situation délicate. Ainsi, à l'instar de David Deharbe et Manuel Gros⁸⁴, le Professeur Agnès Roblot-Troizier⁸⁵ souligne que la théorie de la loi-écran⁸⁶ trouve ici à s'appliquer, étant donné que les actes administratifs adoptés sur la base des lois organisant l'application de l'article 7 de la Charte, ne peuvent être soumis au contrôle de constitutionnalité, la loi faisant écran entre la Constitution et les dits actes. Il n'appartient pas au juge administratif de se pencher sur une mesure législative.

L'arrêt Commune d'Annecy⁸⁷ rendu par le Conseil d'État admet « *l'invocabilité des dispositions de l'article 7 devant le juge administratif et annule pour la première fois un décret pour méconnaissance de ces dispositions* »⁸⁸. Si le Conseil d'État paraît donner un nouveau souffle à l'invocabilité de l'article 7 de la Charte de l'environnement, Agnès Roblot-Troizier⁸⁹ démontre qu'il n'en est rien. La Charte de l'environnement, selon elle, dispose de plusieurs degrés d'invocabilité allant de la « *non invocabilité radicale* », « *l'invocabilité d'incompétence* »⁹⁰ à

⁸³ Florence Jamay, « Fasc.2430 : Principe de participation : Droit à l'information », JurisClasseur Environnement et Développement Durable, 1er août 2012 (mise à jour : 1er janvier 2014)

⁸⁴ David Deharbe et Manuel Gros, « Les illusions perdues d'un recours au juge pour censurer le partis pris sanitaire du droit de la remise en état », Environnement, n°5, mai 2009, comm.63

⁸⁵ Agnès Roblot-Troizier, « Les clairs obscurs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », AJDA 2015.493

⁸⁶ CE, section, 6 novembre 1936, Arrighi, Rec.966 ; Présence de la loi écran faisant obstacle à l'invocabilité de la charte reconnu pour la première fois dans : CE, 19 juin 2006, Association Eau et rivière de Bretagne, n°282456 (Claire Landais et Frédéric Lenica, « Première précisions sur la portée juridique de la Charte de l'environnement », AJDA 2006.1584) puis étendu à l'article 7 (CE, 23 avril 2009, France nature environnement, n°306242

⁸⁷ CE, assemblée, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931(CF :S.Blondel, « Valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution », 8octobre 2008, Dalloz Actualité

⁸⁸ Florence Jamay, « Fasc.2430 : Principe de participation : Droit à l'information », JurisClasseur Environnement et Développement Durable, 1er août 2012 (mise à jour : 1er janvier 2014). En ce sens : Recueil Lebon, « Valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement et droit à l'information » Lebon 2008

⁸⁹ Agnès Roblot-Troizier, « Les clairs obscurs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », AJDA 2015.493

⁹⁰ Permet d'obtenir simplement l'annulation d'un acte administratif pour incompétence de l'autorité réglementaire

«l'invocabilité de fond »⁹¹. L'auteur explique que « *Le Conseil d'État*⁹² *ne semble pas prêt à reconnaître l'invocabilité au fond de l'article 7 de la Charte : l'écran législatif formé par l'article L.120-1 du Code de l'environnement semble opaque, sans que ne puisse filtrer l'exercice d'un pouvoir réglementaire discrétionnaire, dans le cadre défini par la loi* ». Elle explique cette divergence en comparaison avec d'autres articles ⁹³ en raison de la rédaction de l'article 7 de la Charte qui, comme démontré précédemment, confie au législateur uniquement le soin d'en définir les conditions et les limites.

Le Professeur Philippe Prével⁹⁴ partage cette position puisqu'il voit dans l'arrêt du Conseil d'État, Fédération des entreprises du recyclage⁹⁵ la confirmation de l'arrêt Association France nature environnement⁹⁶ c'est-à-dire que « *la non invocabilité de l'article 7 est désormais acquise, contrairement à la solution de l'arrêt Commune d'Annecy, car la loi d'application de cet article fait écran entre la Charte et l'acte contesté* ».

Enfin, le processus de question prioritaire de constitutionnalité confère à la Charte une invocabilité directe et combinée de la Charte. Il est paradoxal d'accorder une invocabilité de fond lorsqu'il s'agit d'une question prioritaire de constitutionnalité s'agissant de l'article 7 de la Charte alors que la jurisprudence administrative s'y refuse.

Le Professeur Agnès Roblot Troizier⁹⁷ appelle de ses vœux une unification de l'invocabilité de la Charte afin « *de mettre fin à un régime complexe et difficile à saisir, elle permettrait aux droits et devoirs qu'elle énonce de produire pleinement leurs effets de droit* ». Dans une autre mesure, Philippe Prével⁹⁸ mentionne que « *le développement du contrôle de constitutionnalité*

⁹¹ « *...suppose que le droit ou l'obligation énoncé(e) par la Charte est invocable à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif au soutien d'un moyen de légalité interne* »

⁹² CF : CE, 12 juin 2013, Fédération des entreprises du recyclage, n°360702(Recueil Lebon, « De l'invocabilité de la Charte de l'environnement en matière d'information et de participation du public », Recueil des décisions du conseil d'Etat 2013

⁹³ Comme l'article 1 et 3 de la Charte

⁹⁴ Philippe Prével, « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'Etat : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », RFDA 2014, p.773

⁹⁵ CE, 12 juin 2013, Fédération des entreprises du recyclage, n°360702(Lebon 2013), « De l'invocabilité de la Charte de l'environnement en matière d'information et de participation du public », Recueil des décisions du conseil d'Etat 2013

⁹⁶ CE, 23 avril 2009, France nature environnement, n°306242

⁹⁷ Agnès Roblot-Troizier, « Les clairs obscurs de l'invocabilité de la Charte de l'environnement », AJDA 2015.493

⁹⁸ Philippe Prével, « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'Etat : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », RFDA 2014, p.773

a posteriori de la loi peut conduire à s'interroger sur le point de savoir s'il n'est pas temps que le juge administratif abandonne la théorie de la loi-écran ». Le droit à l'information du public en matière environnementale posséderait un impact timoré sur la rédaction des rapports des collectivités territoriales.

Dans ce domaine, le droit international a d'abord été vecteur d'espoir mais, son évolution en droit français a ensuite nuancé largement ces évolutions. Néanmoins, le décret en date du 22 mai 2006⁹⁹ a été, selon Jean-Marc Février,¹⁰⁰ « remarquable » en ce qui concerne l'information dans le domaine environnemental. Il est vrai que ce décret vient mettre en place un régime spécifique touchant l'environnement qui se démarque du régime général institué par la loi du 17 juillet 1978¹⁰¹. Ainsi, il met en conformité le droit national avec les engagements internationaux en instaurant une « obligation de diffusion spontanée de certaines informations (C. env., art. R. 124-5), notamment celles relatives à l'identification des organismes exerçant des missions de service public en rapport avec l'environnement (C. env., art. R. 124-4). »

De plus, l'adoption du « Grenelle II de l'environnement »¹⁰² a apporté des précisions sur la mise en œuvre de la Charte de l'environnement par le législateur. Cette loi fixe « les conditions et les limites à l'exercice de ce droit »¹⁰³, tout en ajoutant au livre I du Code de l'environnement un titre portant sur « l'information et la participation du citoyen »¹⁰⁴ au terme duquel figurent, par exemple, les personnes, les collectivités ou encore les organismes étant astreints à cette obligation d'information¹⁰⁵. Il reste à déplorer que le Grenelle de l'environnement ne « ne crée pas un droit général à l'information »¹⁰⁶.

⁹⁹ Décret du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement, modifiant le code de l'environnement, n°2006-578

¹⁰⁰ Jean-Marc Février, « L'accès à l'information en matière environnementale dans toutes ses « (ré) formes », Environnement n°7, Juillet 2006, comm.85

¹⁰¹ Loi portant sur diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, 17 juillet 1978, n°78-753

¹⁰² Loi portant engagement national pour l'environnement, 12 juillet 2010, n°2010-788

¹⁰³ Commentaire Michel Lascombe, « Constitution de 1958-Charte de l'environnement-Art.7 », Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 18 juin 2015.

¹⁰⁴ E.Royer, « Les principaux apports de la loi « Grenelle II », Dalloz actualité, 10 septembre 2010

¹⁰⁵ Code de l'environnement, article L124-3.

¹⁰⁶ Commentaire Michel Lascombe, « Constitution de 1958-Charte de l'environnement-Art.7 », Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 18 juin 2015.

Si le droit à l'information environnementale doit jouer un rôle central pour construire le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain, sa consécration juridique est en demi-teinte puisque, bien que présent en droit international, sa transposition nationale est timide, imparfaite. Elle remet indirectement en question le contenu des rapports environnementaux. En effet, le déficit de clarté de la législation française sur cette thématique ne procure pas d'optimisme. Néanmoins, en pratique, les études sur la biodiversité en ville fleurissent, assurant une prise en considération de cette problématique et des nombreuses pressions propres à ce milieu.

II. L'application délicate du droit adopté

La préservation de l'environnement urbain est une préoccupation partagée par l'ensemble de la société. La particularité de la ville réside dans l'appréhension de ses enjeux multiples. Le législateur est donc dans l'obligation d'apporter une réponse à la préservation de la nature, tout en la confrontant à la réalité socio-économique de ce milieu (A). L'étude de cette législation se révèle être le reflet de la fragilité écologique évidente des villes. Fragilité qui s'explique par son incapacité inhérente à s'approprier la biodiversité (B).

A. Le milieu urbain face à la législation écologique

Nous avons fait le choix de porter notre étude sur l'une des mesures qui s'intéresse plus particulièrement à la préservation de la nature en ville, à savoir les trames verte et bleue. Lors de la réalisation de notre mémoire portant sur la rédaction des futures trames verte et bleue de la Communauté Urbaine du Grand-Nancy, l'étude de cette notion avait déjà révélé l'importance de cette notion pour la protection de l'environnement urbain (1). La mise en perspective de cet instrument juridique et écologique avec la réalité urbaine en fait la principale innovation législative des Grenelle de l'environnement¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967 ; Loi portant engagement national pour l'environnement, 12 juillet 2010, n°2010-788

L'apport environnemental de cet outil est immédiatement visible. Néanmoins, ce qui constitue sa réelle plus-value est sa capacité à s'adapter aux contraintes multiples qu'imposent la ville (2)

1) La trame verte et bleue, mesure phare de la préservation de la biodiversité

Le mécanisme de la trame verte et bleue a été consacré en deux temps. Tout d'abord en 2009, au sein du Grenelle I de l'environnement¹⁰⁸ qui avait pour objectif : « *la constitution, d'ici à 2012 d'une trame verte et bleue, outil d'aménagement du territoire qui permettra de créer des continuités territoriales* »¹⁰⁹. Puis, en 2010, avec le Grenelle II de l'environnement¹¹⁰ qui vient codifier la notion de trame verte et bleue aux articles L-371-1 et suivants du Code de l'environnement.

Les trames verte et bleue « *ont pour objectif d'enrayer la perte de la biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines et, notamment, agricoles en milieu rural* »¹¹¹. La trame verte et bleue a pour vocation première de cibler la protection de la biodiversité en milieu rural. Dans les faits, il n'en est rien puisque, d'après Jean-Marie Pontier, la trame verte ou bleue permet « *aux espèces animales et végétales dont la préservation ou la remise en bon état constitue un enjeu national ou régional de se déplacer, pour assurer leur cycle de vie et favoriser leur capacité d'adaptation* »¹¹². A la lumière de ces précisions, cette notion revêt une importance capitale dépassant le simple clivage ville/campagne, la protection de la faune et la flore est donc un enjeu de société. Le Professeur Philippe Billet¹¹³ souligne que l'instauration de ces trames « *implique de raisonner non plus en fonction des espaces remarquables mais en termes de maillage et de fonctionnalité des*

¹⁰⁸ Loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967

¹⁰⁹ Loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967, article 23

¹¹⁰ Loi portant engagement national pour l'environnement, 12 juillet 2010, n°2010-788

¹¹¹ Code de l'environnement, article L371-1

¹¹² Jean-Marie Pontier, « Chapitre 6 (folio n°1772): La diversification des compétences de la région », Encyclopédie des collectivités locales, juin 2013

¹¹³ Philippe Billet, « La protection juridique des corridors écologiques fluviaux : des intérêts halieutiques à la « trame bleue », Is.Rivers, 2012

écosystèmes à une très large échelle spatiale, intégrant d'une part la mobilité des espèces et dans une moindre mesure des écosystèmes, mais aussi la biodiversité ordinaire ».

Par exemple, l'ancienne Région Basse-Normandie lors de la rédaction de sa trame verte et bleue s'inscrit dans cette dynamique, en la définissant comme un « *outil d'aménagement territorial qui vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent à l'échelle du territoire national pour permettre aux espèces animales et végétales de circuler, s'alimenter, se reproduire. En d'autres termes, d'assurer leur survie, et permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'Homme leurs services* »¹¹⁴. Si cette vision de la trame verte et bleue telle que la conçoit la Région Basse-Normandie respecte la conception du Grenelle de l'environnement, on s'aperçoit qu'elle lui donne une dimension éminemment anthropocentrique. Cette différence entre le texte et la pratique s'explique par la latitude laissée aux collectivités territoriales pour l'adapter aux contextes différents propres à chacune de ces entités. Dans les faits, cette liberté apparente n'est pas due comme nous le verrons à la volonté du législateur, mais plus à son manque de précision étant donné que les décrets d'applications sont intervenus plusieurs années après l'entrée en vigueur de la loi.

La trame verte et bleue n'est pas seulement un outil de préservation de la biodiversité. Elle est également un outil d'aménagement du territoire puisque se composant des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques. Elle dispose d'une dimension scientifique certaine. Beaucoup de notions telles que celles de corridor¹¹⁵ ou de perméabilité¹¹⁶, par exemple, impliquent en amont une étude pour prendre connaissance du contenu de cette trame.

En l'espèce, l'identification de cette trame implique un travail conséquent de l'ensemble des services des collectivités territoriales. Elle a pu être mise en relief grâce à ce processus d'identification qui entraîne une prise de conscience de son importance conduisant à ce que celle-ci s'affirme au fil des études comme l'une des composantes majeures faisant partie intégrante du contexte urbain.

Les Grenelles I et II de l'environnement bien que faisant explicitement référence à cette notion n'ont pas été forcément le point de départ du processus d'identification de la trame verte et

¹¹⁴ <http://www.trameverteetbleue-basse-normandie.fr/trame-verte-et-bleue/>

¹¹⁵ Section du paysage utilisée par des espèces pour leurs déplacements

¹¹⁶ Facilité de franchissement d'un milieu

bleue. C'est en cela que ces Grenelle sont venus avant tout entériner une pratique déjà existante.

Dans le cadre de la Communauté Urbaine du Grand-Nancy, nous notons l'adoption du plan paysage en 2006. Ce dernier faisait déjà état de la présence de ces trames, avant même que l'État délimite les contours du Comité opérationnel trame verte et bleue¹¹⁷, la mission « *de définir les voies, moyens et conditions requis pour la mise en œuvre dans les meilleurs délais des conclusions du Grenelle en matière de trame verte et bleue* »¹¹⁸.

A la lecture de ce Plan paysage, il est frappant de s'apercevoir que ce rapport utilise des termes consacrés par le Grenelle de l'environnement¹¹⁹, leur utilisation vient dès lors jeter le trouble sur son apport réel. Notion phare du Grenelle de l'environnement, la trame verte et bleue ne serait-elle pas une simple consécration de la pratique et non la révolution tant attendue ?

A cette question, il est facile de répondre par l'affirmative tant l'exemple du Plan paysage rédigé sur la période 2006-2007 atteste d'une forme d'anticipation sur le législateur. Ce document a pour finalité d'élaborer un document de référence pour la gestion de l'occupation du sol de l'agglomération, en tenant compte aussi bien de la dimension paysagère que du contexte de l'époque de restructuration urbaine.

Par conséquent, la trame verte et bleue s'avère un outil servant à préserver la biodiversité mais a aussi vocation à s'inscrire dans le projet de développement urbain. Philippe Billet¹²⁰ mentionne à juste titre qu'il convient de repenser l'approche menée sur la biodiversité : « *il ne s'agit désormais plus de composer le territoire, mais bien de composer avec le territoire qui leur sert de support, d'autant plus que les cours d'eau rendent singulièrement captives les espèces qu'ils abritent* ».

¹¹⁷ « Issu du Grenelle de l'Environnement, le Comité opérationnel «Trame verte et bleue» (COMOP TVB) a été chargé par l'État en décembre 2007 de définir les voies, moyens et conditions de mise en œuvre, dans les meilleurs délais, de la Trame verte et bleue. Son mandat s'est achevé en avril 2010. » Extrait : Comité opérationnel trame verte et bleue, « Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques », juillet 2010

¹¹⁸ Ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie, « Contexte du comité opérationnel trame verte et bleue », juillet 2010

¹¹⁹ Ex : Corridor, sous-trames, continuum

¹²⁰ Philippe Billet, « La protection juridique des corridors écologiques fluviaux : des intérêts halieutiques à la « trame bleue », 2012, Is.Rivers

2) La trame verte et bleue comme réponse aux enjeux en milieu urbain

La trame verte et bleue entend tout d'abord répondre aux enjeux écologiques. Ainsi, la Communauté urbaine du Grand-Nancy dans son projet de cahier des charges souhaite procéder à un travail précis d'identification pour permettre l'adoption de normes, de pratiques afin de protéger la biodiversité¹²¹.

Une telle initiative passe par l'évaluation de l'occupation des sols en constante évolution en ville en raison de l'activité humaine. La Communauté urbaine du Grand-Nancy émet donc la volonté d'identifier les trames et sous-trames qui composent son territoire. Pour ce faire, il est primordial de tenir compte de la spécificité de chacun des milieux et de leurs sous-trames. A cet égard, ces sous-trames sont vitales pour la détermination de l'ensemble du réseau écologique. Après s'être affranchi de cette étape tendant à délimiter le territoire, il est dès lors plus aisé de prendre connaissance des éléments de nature composant l'agglomération, notamment à travers l'analyse des corridors et des réservoirs de biodiversité.

L'adoption des Grenelle I et II de l'environnement est apparu pour la Communauté urbaine du Grand-Nancy comme l'occasion de poursuivre ses efforts dans le domaine de la préservation de la biodiversité. Il ne s'agit pas d'un bouleversement politique mais, davantage d'une opportunité d'approfondir les différentes mesures déjà entreprises.

La trame verte et bleue contribue à la protection de la biodiversité par la préservation et l'instauration de nouvelles aires urbaines dédiées à la nature. La présence davantage d'espaces naturels confère à la population des espaces de détente. Indirectement, cette mesure constitue un enjeu social évident. Sa dimension sociale n'est pas perceptible au premier abord, à savoir répondre aux besoins d'espaces verts des citoyens. La trame verte et bleue représente l'occasion pour les villes de se doter de nouveaux aménagements dans des zones où il y a une forte densité de population couplée à une demande en espace récréatif. A ce titre, il convient de citer l'exemple de Montpellier qui au lieu de se doter d'un espace vert créé *ex nihilo*, a procédé à l'acquisition du Parc Montcalm auprès du Ministère de la Défense

¹²¹ Yoann Semerdjian, « Comment la Communauté urbaine du Grand-Nancy prépare-t-elle la rédaction de sa future trame verte et bleue ? », Mémoire, Octobre 2012. La rédaction du cahier des charges de la trame verte et bleue du Grand-Nancy est l'une des missions qui m'a été confié lors de mon stage de fin d'étude.

pour mettre à disposition de la population une nouvelle zone de détente. De surcroît, elle renforce la cohésion sociale entre les citoyens et les élus. Les premiers ayant le sentiment que les seconds prennent en considération leurs besoins. De plus, il semblerait que cette cohésion renforce le droit des citoyens à l'information et leur implication dans les politiques publiques. Fréquemment, la population manque d'information sur les actions menées en faveur de la biodiversité, ignorant le but de ces initiatives. L'exemple le plus probant reste celui des fauches tardives ; les riverains sillonnant les routes méconnaissent la portée écologique d'une telle pratique caricaturant à tort l'inaction des collectivités territoriales. La Communauté urbaine du Grand-Nancy s'est donc lancée dans une campagne d'affichage le long des voies de circulation pour faire connaître cet usage jusque-là méconnu par une majorité de ses habitants.

La participation des habitants au travers d'action comme l'opération programmée d'amélioration des vergers au sein de la Communauté urbaine du Grand-Nancy développe le sentiment de contribuer à un projet commun. Le citoyen passe de spectateur à acteur de la préservation de la biodiversité en ville.

Le renforcement de la cohésion sociale trouve sa place dans la sphère de compétence de cette intercommunalité puisque pour identifier les composantes de la trame verte et bleue, il faut nécessairement impliquer les communes.

En outre, même si ce n'est pas toujours apparent, la trame verte et bleue influe sur les enjeux économiques. Pour cause, ce mécanisme est originellement destiné à être le socle sur lequel s'appuient les collectivités territoriales pour déterminer les composantes de leur politique de préservation de la biodiversité et non un outil économique. Néanmoins, il est essentiel de relativiser cette approche. Il ne s'agit pas de traiter d'enjeux économiques, mais plutôt de répercussions indirectes entraînées par l'adoption de dispositions environnementales. La Communauté urbaine du Grand-Nancy, conformément au Grenelle I de l'environnement, s'est engagée en faveur de la réintroduction des abeilles en milieu urbain¹²². Une telle démarche favorise la biodiversité. Ses répercussions ne concernent pas les seules abeilles mais, l'ensemble de la nature. Elles sont l'un des vecteurs essentiels de la pollinisation des plantes.

¹²² Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967, article 32

Dans une moindre mesure, il ressort de cette initiative une dimension économique, les ruches étant créatrices d'emplois¹²³.

Lors de notre étude sur la préparation du processus de rédaction de la future trame verte et bleue du Grand-Nancy, les discussions autour de cette disposition ont pris un autre tournant en raison des inondations survenues le 21 mai 2012 sur son territoire. L'arrêté de catastrophe naturelle du 8 juin 2012¹²⁴ a conduit à donner une orientation supplémentaire à la trame verte et bleue. L'influence sur notre étude allait alors s'en ressentir compte tenu des déclarations du président de la Communauté urbaine, André Rossinot, qualifiant cet événement, de tragique et d'heureusement rarissime mais, dont il faudra dorénavant tenir compte¹²⁵. Pour éviter qu'il ne se reproduise, la trame verte et bleue du Grand-Nancy devrait nécessairement comporter toute une série de dispositions telles que la multiplication de corridors alluviaux pour ralentir le débit de l'eau.

Il en ressort que la trame verte et bleue n'a pas vocation à rendre superfétatoires les mesures visant à l'atténuation des effets d'une potentielle catastrophe naturelle, tout au plus nous pouvons dire qu'elle y contribue.

Il convient de garder à l'esprit que la ville est un territoire à enjeux étant donné la concentration de ses problèmes.

B. Le milieu urbain face à la fragilité écologique

La ville est un territoire qui possède une histoire et un lien complexe avec la nature. La biodiversité peine à trouver sa place aujourd'hui au sein du milieu urbain, si bien que celle-ci disparaît pour des causes multiples dont la première est l'étalement urbain (1). A côté de ce phénomène, d'autres éléments comme le réchauffement climatique ont une ampleur particulière en ville et tendent, eux aussi, à bannir la faune et la flore de ce milieu (2).

¹²³ Construction, entretien des ruches.....

¹²⁴ Arrêté du 8 juin 2012 portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, 14 juin 2012, JORF n°0137 page 10009, texte n°3

¹²⁵ Propos tenus en ouverture du conseil des communautés, 25 mai 2012

1) L'étalement urbain, première cause de la disparition de la nature en ville

Comme étudié précédemment, la relation entre la biodiversité et le territoire urbain est difficile à appréhender. En effet, elle ressemble à la recherche d'un juste équilibre entre l'intérêt humain et la protection de la nature, même si nous pouvons affirmer que cet équilibre est relatif. L'Homme s'attache principalement à donner la priorité à ses propres intérêts en méconnaissant ou en minorant l'impact de son comportement sur les différentes espèces urbaines.

La principale menace pesant sur la biodiversité urbaine est l'étalement urbain. Ce phénomène s'accompagne d'une autre pratique jugée catastrophique pour la nature puisqu'elle modifie voire, détruit les habitats et les espèces ainsi que l'artificialisation des sols. Ce phénomène découle du processus d'étalement urbain qui « *engloutit entre 60 000 et 90 000 hectares par an* »¹²⁶. De plus, l'essor démographique des villes ne cesse de s'accroître et pose la question de trouver de nouveaux espaces pour les habitants. Une multitude d'éléments plaident en faveur de l'étalement urbain pour faire face au défi que doit relever le milieu urbain pour répondre à une augmentation de sa population et de ses besoins.

Philippe Clergeau¹²⁷ s'est attelé à étudier les causes de cet étalement dont les premières victimes demeurent à son sens les zones rurales. Ainsi, il est évident que les villes, qui sont les centres névralgiques des départements et des régions, attirent les personnes vivant en bordure des villes ou en milieu rural pour travailler. Les collectivités territoriales doivent faire face à cet afflux démographique. Elles sont contraintes, par exemple, de se doter de réseaux de transports performants. Cependant, de tels aménagements sont gourmands en espaces et empiètent nécessairement sur des zones réservées à la nature pour les établir. L'auteur mentionne que leur installation s'accompagne du développement de zones industrielles et de loisirs en périphérie de ces infrastructures ce qui exacerbe l'érosion de la biodiversité. L'étalement urbain est générateur de nouveaux paysages modelés par l'aménagement des grands axes routiers désagrégeant un peu plus les habitats d'une nature déjà fragilisée. Outre

¹²⁶ Marguerite Culot-horth, « Biodiversité, l'heure de la reconquête », Coédition lignes de repères/Fondation Jaurès, 1 août 2013

¹²⁷ Philippe Clergeau, « Une écologie du paysage urbain », Editions Apogée, 20 septembre 2007

la pollution visuelle engendrée par ses aménagements, les conséquences sur la biodiversité sont indéniables. Les milieux s'en retrouvent fragmentés et la faune est impactée. Un autre problème est lié directement à la diffusion de cette pratique, l'utilisation accrue de la voiture et surtout la politique menée par les Hommes. On peut résumer simplement cette politique par le fait que l'Homme utilise sa voiture aussi bien pour des courtes distances que pour des longs voyages mais, surtout ce qui pose problème est que l'on constate que ces voitures sont vides et ne comportent qu'une personne, son conducteur. Il reste donc des places vacantes et la prolifération de l'usage « unique » de la voiture accroît les émissions de gaz à effets de serre ce qui contribue au réchauffement climatique et à fragiliser une nature déjà mal en point. Nous reviendrons, par la suite, sur cette donnée, compte tenu de son lien étroit avec le réchauffement planétaire.

Aussi, les besoins en grandes infrastructures vont-ils de pair avec l'augmentation de la population. Par exemple, Venise a lancé un projet pharaonique appelé « Moïse » en vue de sauver la ville des eaux, même si les défenseurs de l'environnement se félicitent de ce projet, nous nous interrogeons sur l'impact de ces digues sur le long terme pour la biodiversité¹²⁸.

Philippe Clergeau retient également que le tourisme est une donnée qui impacte la nature, les villes côtières réalisent des aménagements à cet effet et des prennent sur les espaces réservés à la nature. D'après lui, les énergies nouvelles ne seraient pas la solution miracle escomptée. En substance, l'installation d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïques nécessite l'artificialisation d'une partie du territoire dont les retombées sur la biodiversité sont incertaines et posent des questions sur le terrain sécuritaire.

L'étalement urbain signifie « *des transferts quasi-irréversibles aux dépens d'espaces naturels, agricoles ou forestiers, afin de répondre aux besoins, à vrai dire tout à fait légitimes, en matière de logement, d'infrastructures de transport, de stockage et de progression du secteur productif* »¹²⁹. Cette définition nous laisse quelque peu sur notre réserve. Certes, la réalisation d'aménagement s'avère indispensable pour le bien-être de l'Homme mais, à la condition

¹²⁸ Ce projet risque de bouleverser le comportement des différentes espèces voire de les faire fuir.

¹²⁹ Claude Charlie « Les étapes d'un interface complexe entre ville et environnement » sous Gabriel Wackermann, « Ville et environnement », ellipses, 2005, p 125

d'intégrer en amont la question de la préservation de la biodiversité qui est une donnée importante pour concevoir des infrastructures intégrant celle-ci.

Gabriel Wackermann démontre à juste titre que « *la ville fabrique et agrandit son environnement* »¹³⁰. Il s'attarde sur l'accroissement de la population urbaine tout en dénonçant les effets négatifs et également en mettant en avant les conséquences positives de l'étalement urbain. De ce fait, son impact apparaît contrasté étant entendu que l'extension des villes répond à une forte demande sociale en logements individuels, à l'exode urbain dû à un manque de logements de qualité en ville ou financièrement accessibles. A l'inverse, elle a des effets néfastes sur la nature. Elle consomme des espaces en diminuant fortement les zones agricoles, comme nous l'avons vu précédemment. Elle accroît le recours au transport individuel et collectif conduisant à l'engorgement des villes comme à Paris. Elle répond volontiers aux exigences de la population en matière d'équipement de proximité. Cependant, elle soulève une interrogation supplémentaire quant au financement des collectivités locales. Elle remet également en question, l'atteinte esthétique portée aux entrées des villes tout en intégrant l'impact écologique sur les corridors et les réservoirs de biodiversité.

Antonio Da Cuenta¹³¹ revient sur la tendance actuelle qui s'oriente vers l'étalement urbain qu'il juge évidente dans les pays développés en raison de la croissance démographique, économique, du changement de structure familiale, des standards de confort et des réseaux de transports toujours plus performants. Par conséquent, les responsables politiques en charge de l'aménagement du territoire se préoccupent de l'impact du processus d'étalement sur l'environnement naturel. Ils intègrent le morcellement des espaces et l'accroissement des coûts supportés par les collectivités territoriales. Jean-François Both¹³² remarque que depuis 1970 « *le processus d'étalement urbain s'est fortement accéléré alors que l'évolution de la surface moyenne des agglomérations montre une apparente continuité de cet étalement* ». Il relativise – à raison – l'effet de la croissance de la population sur l'expansion spatiale des

¹³⁰ Gabriel Wackermann, « Ville et environnement », ellipses, 2005, p 124-130

¹³¹ Antonio Da Cunha et al, « Enjeux du développement urbain durable : Transformation urbaines, gestion des ressources et gouvernance », Presse polytechniques et universitaires romandes, 2005, p 12-30

¹³² Jean-François Both, « Chapitre 2 : Métropolisation et étalement urbain : un nouveau régime d'urbanisation » sous Antonio Da Cunha et al, « Enjeux du développement urbain durable : Transformation urbaines, gestion des ressources et gouvernance », Presse polytechniques et universitaires romandes, 2005, p 45-46

agglomérations qui est également liée « aussi à la solvabilité en matière d'accès à la propriété d'une partie de la population urbaine et à une certaine individualisation du social qui s'exprime sous forme de choix spatiaux d'habitat axés sur la valorisation du logement individuel ». L'étalement urbain impacte significativement la biodiversité en ville, les désagréments et les atteintes causés à la nature sont parfois irréversibles. Cependant, d'autres éléments désagrègent la faune et la flore urbaine et relancent l'intérêt de s'interroger sur la question du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.

2) La biodiversité urbaine menacée de toutes parts

Philippe Clergeau¹³³ s'intéresse également à d'autres éléments qui ont des répercussions sur la biodiversité urbaine. Il évoque ainsi le réchauffement climatique et les variations des températures qui conduisent inévitablement à modifier le comportement voire, à expulser certaines espèces des villes. Nous pouvons faire le lien entre l'augmentation des températures et la propagation des espèces exotiques. Leur importation peut être, en effet, volontaire. C'est le cas quand les communes décident d'orner leurs espaces verts avec ces espèces.

Il ressort que ce processus fragilise la biodiversité indigène au bénéfice de la biodiversité exotique. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que la prolifération d'espèces exotiques est favorisée en milieu urbain par les fortes températures qu'il génère. Ces variations de températures exacerbent les menaces pesant sur cette faune, cette flore indigène que nous côtoyons dans nos villes.

Philippe Clergeau prend l'exemple des Passerons, espèce d'oiseau relâchée dans une ville de la Réunion et qui aujourd'hui a colonisé l'ensemble de l'île. Il attire notre attention sur le fait « qu'il ressort également que la confrontation entre les espèces locales et les espèces exotiques peut conduire à terme à la disparition des premières. Ce phénomène tend à remettre en cause l'équilibre naturel préétabli ». Le dérèglement climatique engendre une multiplication des catastrophes naturelles. Nous assistons donc à des événements d'ampleur exceptionnelle et d'une puissance sans précédent, comme la multiplication des inondations et des ouragans. Si ces faits sont d'une dramaturgie évidente pour la biodiversité en

¹³³ Philippe Clergeau, « Une écologie du paysage urbain », Edition Apogée, 20 septembre 2007, p 79

conduisant à la disparition d'espèce et de milieux, ils sont tout aussi dramatiques pour l'Homme. Outre la question de l'avenir de notre biodiversité en raison des fluctuations de températures, c'est notre existence qui est remise en cause. A travers la question des réfugiés climatiques nous voyons poindre une problématique supplémentaire qui met en péril notre avenir¹³⁴.

L'auteur évoque le problème de l'éclairage permanent en ville, territoire qui ne dort jamais. Si pour des raisons sécuritaires et commerciales, il apparaît intéressant d'éclairer les artères des villes, cette pratique n'est pas sans conséquences sur le comportement de la faune et la flore urbaines. Ces espèces ont besoin de l'alternance jour / nuit pour se reproduire, se nourrir convenablement. Or, l'éclairage constant en milieu urbain altère sensiblement leur mode de vie, si bien que la biodiversité perd toute notion de temps. L'architecture des villes est dans une autre mesure une donnée centrale étant entendu qu'en fonction du type d'habitat choisi celle-ci bannit ou invite la biodiversité à peupler le milieu urbain. Par exemple, elle offre des refuges idéaux pour les oiseaux. Il apparaît en revanche que même si l'on retrouve énormément d'individus en ville, en réalité on dénombre peu d'espèces différentes, essentiellement des pigeons.

La biodiversité se trouve impactée par d'autres éléments comme le bruit. Les nuisances sonores engendrées par les activités humaines comme le trafic routier par exemple cause des dommages à la biodiversité. En l'espèce, les désagréments provoqués par cette pollution perturbent la faune et la flore que ce soit dans leurs déplacements, leurs reproductions et leurs alimentations, ce qui contraint les espèces pouvant se mouvoir à quitter les villes.

Concrètement, les pressions sur la biodiversité sont multiples et conduisent en fonction des capacités d'adaptation de chaque espèce à modifier leurs comportements ou à les placer dans l'obligation de quitter l'aire urbaine. Philippe Clergeau distingue les modifications comportementales entre la faune et la flore urbaine. Pour la flore, il constate « *une croissance supérieure et plus rapide que les espèces en milieu rural* » en raison des températures plus élevés et de l'éclairage permanent. Pour la faune, certaines espèces ont réussi à s'adapter à ces conditions de vie. Il mentionne le cas des rats-laveurs qui aux États-Unis nichent à

¹³⁴ Sur la question des réfugiés climatiques : Yves Petit, « Droit et politiques de l'environnement », La Documentation française, 2009

proximité des maisons pour se nourrir dans les gamelles des chiens. Cet exemple démontre le problème de la proximité entre l'Homme et certaines espèces. Elles entretiennent une dépendance à l'égard de l'Homme pour s'alimenter, engendrant chez l'animal une perte de repères. La profusion de nourriture due à nos déchets, notamment alimentaires, attire en ville des espèces que nous étions peu habitués à côtoyer comme les renards par exemple. Une énième problématique vient prendre racine en milieu urbain, étant entendu qu'il faut gérer également la faune dite « rurale » ou « périurbaine ». La trop grande mitoyenneté entre la biodiversité et l'Homme, laisse transparaître le questionnement autour des nuisances sonores générées par certains individus comme les étourneaux par exemple.

Pour autant, adopter une vision totalement pessimiste de la place allouée à la biodiversité urbaine serait réductrice. Il est incontestable qu'en dépit de nombreuses pressions, il perdure des motifs de satisfactions. A raison, Philippe Clergeau revient sur l'intérêt écologique des parcs urbains qui comportent une biodiversité similaire voire, plus conséquente que dans une forêt périurbaine. Toutefois, la matière qu'est le droit applicable à la biodiversité nous invite à ne pas nous réjouir hâtivement. A l'évidence, ces parcs s'apparentent à un succès de façade. En l'espèce, l'imperméabilité du tissu urbain conduit à ce que les espèces ornant ces lieux soient condamnées à évoluer au sein d'un espace clos. A ce déficit de mobilité, il faut ajouter le manque de connexion entre les réservoirs de biodiversité. Face à des corridors écologiques clairsemés, la nature en ville paraît être « asphyxiée ». Il est impératif d'insister sur le développement de voies de déplacement entre ses parcs sous peine d'hypothéquer l'avenir du peu de nature urbaine que nous possédons. Avant d'être une question d'aménagement du territoire, il ressort que si la biodiversité demeure menacée c'est en substance parce que nous sommes face à une réelle problématique écologique.

Section II : La question de la préservation de la biodiversité au cœur de l'environnement urbain

L'érosion de la biodiversité n'est pas uniquement l'apanage du milieu urbain. Cependant, la ville reste le territoire où la présence de la nature tend inexorablement à se réduire. Les causes de cette disparition croissante sont à rechercher dans la versatilité qui entoure aussi bien le milieu urbain que la biodiversité. L'enchevêtrement des problématiques est le dénominateur

commun à ces deux sujets. De ce constat, il ressort que leur rencontre conduit à en tirer la conclusion : nous sommes confrontés à une équation aux solutions multiples. La complexité du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain réside tout autant dans l'objet même des mesures de protection que dans le territoire sur lequel il se situe(I). Indépendamment, la biodiversité et la ville cristallisent les inquiétudes, « la fusion » des deux engendre une situation qui tend à additionner les questionnements. Sur une situation déjà difficile pour les collectivités territoriales, vient se greffer une énigme supplémentaire qui consiste à se demander que faire de cette biodiversité ? Comment la préserver tout en étant en adéquation avec les exigences inhérentes au milieu urbain ? S'il est ardu d'apporter une réponse précise à ces interrogations, notre analyse met en exergue que la diversité des problèmes qui gravitent autour de la nature en ville pourrait permettre justement non pas à d'en dégager une seule mais une pluralité (II).

I. La biodiversité, une question protéiforme

L'appréhension du lien entretenu entre la biodiversité et la ville peut se résumer en un vocable : conflit. Cette notion retranscrit parfaitement à notre sens les tensions tiraillant les collectivités quand elles doivent trouver un équilibre entre l'intérêt humain et l'intérêt écologique. L'une des difficultés principales tient en ce que le milieu urbain et les éléments qui le composent sont hostiles à cette nature (A). L'opposition constante entre la biodiversité et la ville conduit à envisager une telle relation comme potentiellement impossible (B).

A. Une question d'inadaptabilité

Le milieu urbain s'avère être un milieu originellement inadapté à la nature (1) en raison des choix de l'Homme (2). En effet, la multiplication ces dernières années de dispositions tendant à faire « pénétrer » la biodiversité dans la réflexion des élus atteste un sentiment d'urgence et non d'un raisonnement reposant sur des bases juridiques existantes.

1) Un territoire inadapté

La nature n'a originellement pas sa place en ville, puisqu'historiquement l'apparition des premières villes en Mésopotamie au IV millénaire avant notre ère répondait avant tout à des besoins socio-économiques. L'organisation au sein de villages où la vie se structure autour de la maison du chef était devenue obsolète en raison de l'abondance des récoltes. Il fallait trouver un nouveau mode de vie capable de brasser les populations et les richesses. Ainsi, la naissance du milieu urbain permet de comprendre pourquoi la faune et la flore s'inscrivent en marge de celui-ci. Au fil des siècles, les villes se sont certes transformées du point de vue architectural, mais dans les faits, la place dévolue à la biodiversité est toujours restée résiduelle. Ce manque d'espace est sans aucun doute, l'une des explications du désintérêt du législateur pour cette matière. Notons que l'emploi des termes tels qu'ornement ou agrément qualifie souvent un élément de nature prenant corps en ville¹³⁵ ce qui témoigne de son rôle secondaire. A cet égard, Lotfi Mehdi, Christiane Weber, Francesca Di Pietro et Wissal Selmi¹³⁶ distinguent trois périodes : l'urbanisme fonctionnaliste puis, l'urbanisme durable et, enfin, l'urbanisme écologique. L'urbanisme fonctionnaliste ne tient pas compte des spécificités locales¹³⁷ contrairement à l'urbanisme durable¹³⁸. La période actuelle de l'urbanisme écologique repose sur une idée d'ensemble : intégrer dans la réflexion des urbanistes la question environnementale au sein de leurs projets.

Cependant, cette tentative d'intégration ambitieuse de la biodiversité demeure théorique, car les collectivités territoriales hiérarchisent leurs enjeux pour délimiter leurs plans de développement urbain. Lors de notre étude portant sur la rédaction du cahier des charges de la future trame verte et bleue de la Communauté urbaine du Grand-Nancy, il était apparu que la notion de trame verte et bleue ne serait pas l'élément de référence sur laquelle, elle allait s'appuyer pour déterminer les contours de toutes ces politiques publiques. En l'espèce, ce concept dépasse largement le strict cadre écologique, il est en revanche tout à fait évident

¹³⁵ Par exemple : La circulaire relative à la protection des espaces verts en zone urbaine, 22 février 1973

¹³⁶ Lotfi Mehdi, Christiane Weber, Francesca Di Pietro et Wissal Selmi, « Evolution de la place du végétal dans la ville, de l'espace vert à la trame verte », la revue électronique en sciences de l'environnement, volume 12 numéro 2, septembre 2012

¹³⁷ Ex : Congrès internationaux d'architecture Moderne, Charte d'Athènes, 1933

¹³⁸ Congrès internationaux d'architecture Moderne, Charte d'Athènes, 1998

qu'il ne peut pas à lui seul définir la ligne politique de la Communauté urbaine du Grand-Nancy. Tout au plus elle pourrait éventuellement l'influencer.

Dans les faits, cette mesure se résume simplement, c'est un outil d'aménagement du territoire, concourant au bien-être de la population. Il convient de trouver un juste équilibre entre les différents intérêts en présence. A titre d'illustration, une ville cherchant à établir les contours de sa politique sociale en matière de logement sociaux ne l'établira pas en fonction de sa trame verte et bleue, mais des besoins de sa population. Il sera tenu compte de cette trame seulement si les circonstances le permettent. L'utilisation faite de la trame verte et bleue s'inscrit dans une logique de cohérence. Il serait incongru de plébisciter un projet renforçant les corridors écologiques alors que sur cette même parcelle du territoire un besoin urgent se fait ressentir en matière de logements sociaux.

A contrario, il existe des cas où la prise en compte de la biodiversité s'avère excessive. Patrick Blandin¹³⁹ relate une affaire au cours de laquelle la construction d'un tronçon d'autoroute entre Le Mans et Tours a été suspendue pendant six ans en raison de la présence d'une espèce de scarabée protégée. En l'occurrence, même si les exigences de procédures préalables aux travaux ont été respectées par le maître d'ouvrage, l'existence d'une directive européenne¹⁴⁰ et d'un arrêté¹⁴¹ concernant la protection du scarabée pique-prune ont conduit à cette suspension.

L'auteur met en évidence, le paradoxe saisissant qui réside dans cet exemple. Il estime la mobilisation autour de cette espèce « exagérée » au regard de la menace pesant sur l'Homme en raison d'une route nationale encombrée et dangereuse.

La conclusion de sa démonstration se ponctue par un constat saisissant à la fois le ridicule de la situation et l'insécurité scientifique ambiante. Faute de certitude, le législateur décide de protéger la biodiversité sans ménager les intérêts en présence¹⁴².

¹³⁹ Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 9-13

¹⁴⁰ Conseil, « Directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage », Directive 92/43/CEE, 21 mai 1992, *Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007 - 0050*

¹⁴¹ Ministère de l'environnement et le ministre de l'agriculture et de la pêche, « Arrêté fixant la liste des insectes protégés sur le territoire national », 24 septembre 1993, J.O du 24/09/1993.

¹⁴² « *Comment notre société en est-elle arrivée là ? Une espèce animale aurait-elle une si grande importance que sa découverte dans une région puisse remettre en cause d'importants projets de*

Malgré les efforts entrepris pour préserver la biodiversité en milieu urbain, la faune et la flore restent en marge de la ville. Dans les faits, l'Homme adopte une approche à rebours. Il est ainsi parti du postulat que c'est à la biodiversité de trouver sa place en milieu urbain, en omettant qu'à l'origine la ville était un corps étranger subissant les contraintes du milieu où elle s'est établie. En effet, ce n'est que par le biais du progrès technique qu'elle s'est progressivement extirpée de ses contraintes¹⁴³. En résumé, l'Homme ne cherche pas à introduire la biodiversité en ville, mais à la réintroduire après l'avoir chassée. Comme nous venons de l'étudier précédemment, il éprouve des difficultés quant à son degré d'implication dans la (ré) introduction de la biodiversité en ville. L'exemple du cahier des charges de la future trame verte et bleue de la Communauté urbaine du Grand-Nancy démontre logiquement qu'il n'entend pas donner la priorité absolue à cette problématique. A l'inverse, Patrick Blandin s'attarde sur le cas de la protection accordée au scarabée pique-prune qu'il juge excessive, étant donné les projets d'envergure qu'il met entre parenthèse. Ces deux exemples démontrent à eux seuls à quel point les errements de l'Homme dans le domaine de la nature en ville conduisent à faire de ce dernier l'une des principales causes d'érosion de la biodiversité.

2) L'Homme, principale cause d'érosion de la biodiversité

Si la nécessité de protéger la biodiversité est apparue très tôt avec la création aux États-Unis du parc de Yellowstone en 1872, il a fallu tout de même attendre 1963 pour qu'un outil similaire voie le jour en France avec la naissance du Parc national de la Vanoise¹⁴⁴. Pour autant, la question de l'imputabilité du phénomène d'érosion de la biodiversité restait majoritairement éludée et la responsabilité de l'Homme passée sous silence. Le célèbre discours prononcé par le chef indien Seattle en 1854 avait pourtant fait figure d'avertissement, puisqu'il avait proclamé que *« l'appétit de l'Homme blanc dévorera la terre*

développement ? Bien des fois, on m'a posé la question : « A quoi sert le pique-prune ? »Honnêtement, je ne sais toujours pas répondre. »

¹⁴³ Gabriel Wackermann, « Ville et environnement », collection Carrefours Ellipses, 2005, p115-134

¹⁴⁴ « Loi relative à la création des parcs nationaux », 22 juillet 1960, n° 60-708 ; Décret « portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux », 31 octobre 1961, n°61-1195

et ne laissera derrière lui qu'un désert »¹⁴⁵. En 1923, les discussions lors du premier congrès international pour la protection de la nature à Paris faisaient déjà état de la disparition de certaines espèces dans diverses parties du monde. Plus étonnant, lors de ce congrès, on aborde la question du rôle de l'Homme sur l'érosion de la nature, celui-ci ayant détruit plus de faune et de flore en l'espace de vingt ans que lors des cent dernières années¹⁴⁶.

Néanmoins, la consécration internationale de l'impact des activités humaines sur l'environnement a pris corps au sein du préambule de la Déclaration de Stockholm¹⁴⁷ « *obligeant désormais l'Homme à protéger et à améliorer l'environnement* »¹⁴⁸. La CDB semble pour sa part imputer plus directement la responsabilité de l'Homme dans ce processus d'érosion, même si elle précise que seulement « *certaines activités de l'Homme* » pérennisent ce phénomène¹⁴⁹. Le constat dressé par Patrick Blandin est donc sans appel car, « *pour la première fois dans l'histoire de la vie, en un temps très court, une espèce, nous, provoquons une intense pollution de l'environnement... Pour la première fois, en même temps, cette espèce, nous, éradiquons des écosystèmes, en émettons d'autres provoquant ainsi l'extinction de multiples espèces et en fragilisant davantage* »¹⁵⁰. A cet égard Henri Lamotte déplore l'accélération du rythme d'extinction des espèces ainsi que la dégradation des milieux, un mammifère sur quatre, une espèce d'oiseaux sur huit, un tiers des amphibiens et 70% des plantes sont en danger¹⁵¹. Pour autant, différents scientifiques s'opposent sur la vitesse de disparition de la faune et de la flore.

L'écologiste français, François Ramade, n'hésite pas à parler de véritable « *génocide* » en avançant que cinq plantes tropicales disparaissent par jour contre une espèce tous les vingt-

¹⁴⁵ Il faut cependant nuancer l'apport de ce discours puisque celui-ci a largement été repris et déformé par le Dr Henry Smith en 1887 lui donnant une coloration catholique que celui-ci ne pouvait avoir ou encore plus récemment par Ted Pery en 1971 (cf : http://www.lexpress.fr/actualite/monde/amerique-nord/sur-la-piste-du-mythe-du-chef-seattle_1273495.htm)

¹⁴⁶ Cf : Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 112- 117 et p 159-164

¹⁴⁷ Conférence des Nations unies sur l'environnement, « Déclaration finale de la Conférence de Nations Unies sur l'environnement », 5 au 16 juin 1972

¹⁴⁸ Marie-Hélène Maleville-Costedoat, Marguerite Boutelet et Jean-Claude Fritz (sous la direction de), « L'ordre public écologique », RTD Civ. 2006 pp.643

¹⁴⁹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

¹⁵⁰ Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p142

¹⁵¹ Henri Lamotte, Max Falcque, « Biodiversité-Droit de propriété, économie et environnement », Bruylant, 2012

sept ans depuis quatre cents millions d'années¹⁵². Patrick Blandin conteste largement les chiffres avancés par François Ramade. Selon lui, on assisterait à une vitesse d'extinction cinquante mille fois supérieure à la disparition « normale ». Il ajoute que pour la majorité des scientifiques, la cadence actuelle est mille fois supérieure à l'accoutumée. Cependant, il n'adhère à aucune de ces thèses ; le postulat défendu par la plupart des scientifiques lui semble minorer la réalité tandis que celui présenté par François Ramade lui paraît irréaliste¹⁵³. Denis Chartier mentionne également des chiffres différents. En s'appuyant sur la Déclaration de Paris sur la biodiversité¹⁵⁴, il constate que « *la biodiversité subit une érosion irréversible, à cause des activités humaines et dans des proportions 100 fois supérieures au taux naturel moyen* »¹⁵⁵. Combien d'espèces ont disparu ? Combien sont menacées d'extinction ?

Si l'impact négatif de certaines activités humaines sur la nature fait aujourd'hui l'objet d'un consensus, il est impossible de répondre à ces interrogations. En effet, même si les causes de l'érosion de la biodiversité sont connues, il reste malheureusement impossible de chiffrer exactement les dégâts causés par l'Homme. La raison est simple : il existe des difficultés, voire, des désaccords sur la manière dont sont comptabilisées les espèces et notamment les plantes depuis le XVIIIème siècle¹⁵⁶. De ce fait, il est logique de constater des incohérences lors de la classification d'une espèce. Par exemple, au XVIIIème siècle la nomenclature de Linné donnait un nom différent à des végétaux pourtant identiques. Cette redite s'explique par le manque de connaissance des espèces, surtout par le temps qui sépare la découverte et son inscription. Yves Meinard évoque un délai de neuf ans¹⁵⁷. Autre point de discorde scientifique, sommes-nous face à un sixième épisode d'extinction massive d'espèces ou bien confrontés à une situation originale ?

¹⁵² François Ramade, « Le grand massacre », Hachette, 1999

¹⁵³ Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p116-117

¹⁵⁴ Conférence internationale Biodiversité : Science et Gouvernance, « Déclaration de Paris sur la biodiversité », janvier 2005

¹⁵⁵ Denis Chartier, « La biodiversité est-elle encore naturelle ? », écologie et politique, numéro 30, 2005, pp.13-15

¹⁵⁶ Pour plus de précisions : Valéry Malécot, « Les règles de nomenclature-Histoire et fonctionnement », Biosystema, Société Française de Systématique, 2008, pp. 41-76

¹⁵⁷ Yves Meinard, « L'expérience de la biodiversité-Philosophie et économie du rapport à l'environnement », Hermann, 2011

Pour Richard Leakey et Roger Lewin¹⁵⁸, il ne fait aucun doute, nous sommes une énième fois confrontés à ce phénomène. Pour Yves Meinard et Patrick Blandin¹⁵⁹, il en va autrement, puisqu'en analysant le rythme auquel les espèces disparaissent, ils arrivent à la conclusion d'une crise sans précédent. Patrick Blandin prétend que « *plus de huit cents espèces animales et végétales ont officiellement disparus du fait de l'Homme depuis l'an 1500* ».

Si l'érosion de la biodiversité et l'implication de l'Homme ne sont plus contestées, il perdure tout de même une forme de « flottement » quant à l'étendue de ce problème. Les différents bilans font état d'une crise plus ou moins grave en fonction de la sensibilité des auteurs et de leurs méthodes de comptabilisation. Aujourd'hui, la disparition des espèces et des habitats est une question placée au centre des préoccupations. Il demeure que les écarts plus que conséquents entre les différentes études apportent des éléments de réponse sur l'intégration tardive de ce thème par les pouvoirs publics, ainsi que par le législateur.

Comme nous l'analyserons par la suite, la création de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature¹⁶⁰ doit assurer une mission d'inventaire notamment en répertoriant les espèces menacées d'extinction, une tâche qui en pratique s'avère à notre sens impossible. Ainsi, les propos de Michel Lorau en 2010 reflètent parfaitement la réalité ; l'essentiel de la biodiversité reste inconnue, le phénomène d'érosion que nous connaissons pourrait conduire à une situation où des espèces risquent de disparaître plus vite que nous les découvrons¹⁶¹. Les choix opérés par l'Homme ont eu des répercussions sans précédent sur la biodiversité. Devant ce triste bilan, il tente de (ré) introduire la nature en ville en procédant à une sélection drastique des éléments naturels composant le tissu urbain. Une telle pratique, nous amène à nous interroger s'il ne tente pas de contourner le phénomène d'incompatibilité préexistant entre la ville et la biodiversité.

¹⁵⁸ CF : Richard Leakey et Roger Lewin, « The Sixth Extinction : Patterns of life and the Future of Humankind », Anchor, 1996

¹⁵⁹ Yves Meinard, « L'expérience de la biodiversité-Philosophie et économie du rapport à l'environnement », Hermann, 2011 - Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 120

¹⁶⁰ Créée à Fontainebleau, le 5 octobre 1948 (<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/1948-001-Fr.pdf>)

¹⁶¹ Michel Lorau, « Enjeux de la science et de la gouvernance de la biodiversité », La Convention internationale sur la biodiversité, enjeux de la mise en œuvre, Céline Nègre (dir.), La Documentation française, 2010

B. Une question d'incompatibilité

Originellement, la ville est un territoire où la nature s'inscrit en marge de sa construction. Le béton est, en effet, le matériau privilégié des aménageurs urbains. Devant l'ampleur de ce phénomène, les collectivités territoriales émettent le souhait de verdir les centres villes (1). La faune et la flore (re)prennent de plus en plus d'importance sous l'impulsion d'une population désireuse de posséder de lieu de détente de qualité. Cette volonté de bénéficier de davantage d'espaces verts, de lieux de respiration est à mettre en parallèle avec le désir de les concevoir en fonction de leurs attentes (2).

1) Vers un retour de la nature en ville ?

Depuis les décennies 1990-2000, on assiste à une prise de conscience de la dimension éminemment centrale de la biodiversité en ville. Elle apparaît comme l'une des pierres angulaires du plan de développement urbain, permettant de faire face aux différents défis de ce milieu. La présente partie n'a pas vocation à dresser un catalogue des pratiques ou des plans biodiversité de chaque ville ou intercommunalité. Une telle approche est dépourvue de tout attrait scientifique en raison de la récurrence du contenu de ces plans. En l'espèce, chacun des services en charge de ce domaine d'étude regarde ce qui se fait dans les autres services des communes environnantes pour procéder à la rédaction de leur plan biodiversité. L'interaction entre la ville et la nature demeure complexe, malgré un droit européen et international qui prend de plus en plus d'importance. Il nous est apparu plus judicieux eu égard au contexte ¹⁶²actuel de la législation française en matière de biodiversité d'orienter le débat sur ce que l'Etat fait pour (re)donner à la ville un caractère plus naturel. L'adoption de la loi sur la biodiversité, la création d'une Agence spécialement dédiée à cette matière tout comme la réforme des collectivités territoriales auront des répercussions significatives quant à la réflexion sur l'avenir de la nature en ville. Aussi, il est essentiel de s'attarder sur le Plan « *restaurer et valoriser la nature en ville* »¹⁶³, document restant pour le moment le socle de

¹⁶² Adopté le 9 novembre 2010 à Paris

¹⁶³ Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967, engagement n°76

référence national souhaité par l'Etat pour guider les villes. Découlant directement du Grenelle de l'environnement, ce texte a vocation à alimenter le plan ville durable dont il est la quatrième et dernière partie. Le plan « *restaurer et valoriser la nature en ville* » s'organise autour de trois axes stratégiques¹⁶⁴ comportant seize engagements. L'une de ses finalités est d'assurer une meilleure qualité de vie. A ce titre, il constate que la biodiversité et la ville sont irréductiblement liées voir interpénétrées. Pour parvenir à cet objectif, il entend renforcer la connaissance de la nature urbaine pour accroître sa protection tout en s'appuyant sur une mobilisation active de l'ensemble de la société. La conférence de lancement de ce plan fixa comme objectif l'élaboration d'un « *programme qui permettra aux villes de mieux profiter des bienfaits de la biodiversité urbaine* », rédaction surprenante attirant immédiatement l'attention sur l'importance que tente de donner le législateur à la biodiversité. Elle n'est pas par conséquent protégée pour ce qu'elle est, mais davantage pour ce que l'Homme ou plutôt pour les bénéfices qu'il peut tirer de son exploitation.

On note une disparité évidente entre cette idée et la volonté affirmée lors de ces discussions de ne pas la canaliser ou de la discipliner, sous peine de la dénaturer. La nature devrait jouir d'une certaine « *liberté* » en ce qui concerne sa répartition sur le territoire urbain tout en étant encadrée dans sa finalité. Le plan met en avant la nécessité de penser la ville et la biodiversité ensemble, en pratique cette dernière est envisagée par rapport au milieu urbain. On assisterait ainsi à un retour timoré de la biodiversité en milieu urbain, envisagé comme moyen d'optimiser les services écologiques. Toutefois, comme le confirme Nathalie Blanc lors de la conférence de restitution de ce plan¹⁶⁵, la tendance est à un changement de paradigme, la ville ne devant plus être perçue comme prédatrice. Elle se voit contrainte de composer avec le rythme de la biodiversité pour pouvoir assurer sa pérennité puisque « *la nature en ville a un coût bien inférieur aux bénéfices sanitaires, sociaux et culturels qu'elle procure et un coût inférieur à celui produit par son absence* »¹⁶⁶. Jean-Marc Michel conclut que « *finalement, ce*

¹⁶⁴ Axe stratégique n°1 : ancrer la ville dans sa géographie et son milieu naturel ; Axe stratégique n°2 : développer les espaces de nature en quantité et en qualité ; Axe stratégique n°3 : Promouvoir une culture de gouvernance partagée

¹⁶⁵ Nathalie Blanc, « Question 5 : Quels apports de l'architecture à la relation entre ville et nature ? », Conférence de restitution Plan nature en ville, 5 février 2010 (http://www.ecoquartiers-club.logement.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_atelier3_cle1139a9.pdf)

¹⁶⁶ Thierry Laverne, « Les spécificités de l'atelier 4, le point de vue des présidents », Conférence de restitution Plan nature en ville, 5 février 2010 (http://www.ecoquartiers-club.logement.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_atelier4_cle15557b.pdf)

sujet de la nature en ville, c'est une manière de revisiter nos politiques urbaines »¹⁶⁷. Il est possible d'adopter deux lectures : la première optimiste, la nature aurait une importance telle qu'elle permet de redessiner le contour des politiques urbaines. La seconde, s'avère à notre sens celle traduisant le mieux la place qu'occupe la biodiversité en ville. Elle n'est qu'un sujet comme les autres qui, au même titre que la politique sociale par exemple, est intégrée pleinement à la réflexion portant sur le plan de développement urbain. Le plan nature en ville n'a pas une portée inédite. Certes, il fait pénétrer la nature au sein des préoccupations des communes et c'est là sa seule originalité puisque l'enthousiasme autour de ce mécanisme ne se justifie uniquement en raison de l'attente suscitée par son adoption.

La biodiversité urbaine ne serait-elle pas un instrument supplémentaire dont use l'Homme pour améliorer ses conditions de vie ? En se penchant sur sa capacité à sélectionner rigoureusement les éléments de nature ornant les villes, la réponse à cette question ne peut qu'être affirmative.

2) Une nature façonnée par l'Homme

L'Homme souhaite procéder à un schisme au niveau de son comportement vis-à-vis de la biodiversité urbaine. Si pendant des années celui-ci entendait maîtriser la faune et la flore, il exprime aujourd'hui la volonté de la laisser s'épanouir sans interférer dans son développement. La ville apparaît donc comme un territoire qui n'est pas forcément pauvre en biodiversité. C'est le postulat défendu par Claude Auroi avec, par exemple, la ville de Zurich où y vit plus d'espèce végétales que sur une zone de surface similaire du Plateau de suisse ou encore Manhattan « *qui a la plus forte densité de faucons pèlerins au monde* »¹⁶⁸. Cet extrait laisse entendre que le milieu urbain est une terre d'accueil, un refuge pour la nature mais en réalité une telle hypothèse ne se vérifie pas. Le milieu urbain ne saurait-être la version moderne de l'arche de Noé où un couple de chaque espèce animale prend place en vue d'être protégé de l'inondation à venir. Il se situe même aux antipodes de ce mythe. L'Homme choisit ce qui doit être protégé et ce qui ne doit pas l'être. Dans les faits, les différentes politiques

¹⁶⁷ Jean-Marc Michel « Les suites à donner à la démarche », Conférence de restitution Plan nature en ville, 5 février 2010
(http://www.cohesionterritoires.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_conference_nature_en_ville_05_fevrier_2010_cle655a75.pdf)

¹⁶⁸ Claude Auroi, « La biodiversité en milieu urbain », Environnement.org, septembre 2006

publiques menées en ville dressent un bilan peu flatteur pour la préservation de la faune contrairement à la flore. Lors de notre entretien avec Valérie Roustan¹⁶⁹, cette dernière nous avait affirmé que le volet animal est un domaine complexe pour les villes. Leurs politiques se résument simplement par une action au coup par coup.

Les communes limitent leurs actions à réglementer ce que le législateur estime « sanctionnable » puis, « *le reste est fait après* ». Notre discussion autour de la récente labellisation EcoQuartier¹⁷⁰ du Plateau de Haye sur la Métropole du Grand-Nancy avait fait émerger la question de la faune. L'octroi de ce label n'est pas subordonné à une intégration de l'animal dans ce projet. Il se pose alors une question davantage logique qu'idéologique : Pourquoi s'en préoccuper si le quartier sera tout de même labellisé ? Assurément, la rencontre avec Valérie Roustan a fait émerger les carences des mécanismes nationaux qui excluent (volontairement ?) la faune, tout en mettant en relief la réalité de communes ne pouvant aller au-delà de ce que le législateur prévoit faute de moyens. L'animal s'avère être le grand perdant de cette législation a minima puisque peu d'espèces font réellement l'objet de protection hormis les oiseaux. D'une certaine manière, il semblerait que le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain soit resté figé à la directive « *oiseaux* »¹⁷¹. L'Homme dispose d'une « *tendance historique à repousser la coexistence avec les plantes mais surtout les animaux...* ». Ce triste bilan explique sans doute pourquoi le législateur délaisse ce droit. Machteld Gryseels rappelle que « *la majorité des gens habite dans le milieu urbain et que c'est dans ces milieux que se trouvent les décideurs politiques. Le contact avec la nature est donc essentiel pour la prise de conscience de l'importance de la biodiversité à l'échelle mondiale* »¹⁷². En mettant en parallèle les propos de Claude Ariol et ceux de Machteld Gryseels, on comprend aisément que le refus de l'Homme de se situer à proximité de la faune en milieu urbain a un impact évident sur la législation la concernant. Le législateur n'étant pas

¹⁶⁹ Entretien avec Valérie Rousant, directrice de la mission ville européenne durable à la mairie de Nancy, le 24 janvier 2012

¹⁷⁰ « Un écoquartier est un projet d'aménagement urbain qui respecte les principes du développement durable tout en s'adaptant aux caractéristiques de son territoire. » <http://www.developpement-durable.gouv.fr/EcoQuartier,37480.html>

¹⁷¹ Conseil, « Conservation des oiseaux sauvages », 79/409/CEE, 2 avril 1979

¹⁷² Machteld Gryseels, « Biodiversité en milieu urbain : le cas de la région de Bruxelles-capitale », Bruxelles environnement-IBGE/BIM (B-Région BXL), 2006

confronté directement à cette partie de la nature du fait de son absence des villes, il ne peut par conséquent l'intégrer pleinement à sa réflexion.

Par exemple, la législation sur les insectes ne concernait dans un premier lieu que les pollinisateurs ce n'est que dans un second temps que sa protection s'est partiellement généralisée. A cet effet, Philippe Billet¹⁷³ évoque la loi relative à la protection de la nature¹⁷⁴ qui n'étend pas sa préservation, mais la limite à l'établissement de listes. L'auteur mentionne la discrimination qui existe entre les espèces inscrites sur ces dernières et celles qui ne le sont pas.

L'Homme modélise la biodiversité urbaine en fonction de ce qui lui paraît le plus « *charmant* » ou le moins contraignant. Les espaces verts symbolisent le mieux ce contrôle, « *ce sont des milieux créés volontairement par l'Homme dans un but de loisir, destinés à abriter une végétation horticole* »¹⁷⁵. Sur la base de la notice « *biodiversité en ville-pour l'être humain et la nature* »¹⁷⁶, il est aisé d'affirmer que l'Homme envisage le retour d'une nature contrôlée en ville c'est à dire que celle-ci doit en avoir la forme, autrement dit des espaces verts visiblement peu entretenus¹⁷⁷ tout en gardant une maîtrise évidente sur leur composition¹⁷⁸. Cette étude met en lumière que la diffusion d'une information de qualité influence le regard de la population sur la biodiversité, il est possible de faire évoluer les mentalités des citoyens et d'arriver à faire accepter de nouvelles espèces en milieu urbain grâce à une meilleure communication.

Karim Lapp retranscrit l'idée qu'en ville « *seule une nature maîtrisée, aseptisée, est désirée sous forme végétale dans les parcs et jardins. Sous sa forme animale, elle est plus*

¹⁷³ Philippe Billet, « La protection juridique des insectes au service de la biodiversité » sous Max Falque et Henri Lamotte, « Biodiversité : droits de propriété, économie et environnement », Bruylant, 2012, p 144

¹⁷⁴ Loi relative à la protection de la nature, 10 juillet 1976, n°76-629

¹⁷⁵ Direction de l'enseignement de la pédagogie et des formations, « Annexe 1- La biodiversité urbaine », Museum National d'Histoire Naturelle, 2005

(http://edu.mnhn.fr/pluginfile.php/5417/mod_page/content/1/Chapitre_3_Comprendre_la_biodiversite/La_diversite_des_especes/Dossier_Biodiv_Vegetale_ANIM/annexe_1_la_biodiversite_urbaine.pdf)

¹⁷⁶ Martin K.Obrist et al. « Biodiversité en ville- pour l'être humain et la nature », Institut fédéral de recherches WSL, 2012

¹⁷⁷ Prairies peu tondus, arbres disposés de façon éparse

¹⁷⁸ Plébiscite des espèces qui sont familières comme par exemple le pic épeiche

problématique, à l'exception des animaux de compagnie. Leur présence reste perçue comme une anomalie »¹⁷⁹. Le manque d'intérêt pour l'animal en ville est récurrent, il est problématique de voir une telle situation perdurer. A cet égard, Nathalie Blanc déplorait dès 1996 que l'animal ne soit « jamais abordé comme faisant partie de la nature en ville »¹⁸⁰. La place de la faune en ville se résume simplement par son absence ou alors par la tolérance de l'Homme à l'égard de certaines espèces qui lui sont familières telles que le chat. L'animal est d'une certaine manière banni des villes, la flore pour sa part jouit d'une meilleure considération tout en étant « sculptée ».

En s'interrogeant sur l'exclusion de l'animal en milieu urbain, une autre interrogation importante est apparue, à savoir la marginalisation des espèces locales dans la conception des espaces verts. Parmi les nombreuses publications du Museum national d'histoire naturelle, un extrait a retenu notre attention : « *les espèces végétales trouvées dans les espaces verts sont au départ des variétés horticoles choisies pour leur qualité esthétiques, dont une part non négligeable provient de contrées lointaines (espèces exotiques)* »¹⁸¹. Cette citation pourrait paraître anecdotique mais elle trahit à elle seule une triste réalité : les espèces végétales exotiques sont privilégiées au détriment de la flore indigène. Jusqu'à une époque récente, les villes procèdent à une course effrénée à l'esthétisme passant par le recours à des plantes issues de contrées éloignées, plus « agréables » à contempler que celles se trouvant habituellement sur son territoire. De plus, les communes ont procédé à leur embellissement en vue d'obtenir une labellisation comme le label villes et villages fleuris. « *Ces pseudos* » concours participent volontiers à les rendre attrayantes en garantissant un patrimoine végétal diversifié. Néanmoins, dans le cadre du label « Villes et Villages fleuris », la grille d'évaluation comporte une partie réservée à la diversité botanique. Cette disposition contraint les participants à se doter de toujours plus d'essences ou d'espèces qui ne reflètent pas nécessairement son terroir. L'attribution de cette distinction n'étant soumise à aucune exigence relative à la présence ou non de flore locale. Une critique supplémentaire peut être

¹⁷⁹ Karim Lapp, « La ville, un avenir pour la biodiversité ? », *Ecologie et politique*, Numéro 30, 2005, pp.41- 54

¹⁸⁰ Nathalie Blanc, « La relation à l'animal en milieu urbain », *Courrier de l'environnement de l'Inra*, 1996, n°28 (<http://www7.inra.fr/lecourrier/assets/C28Blanc.pdf>)

¹⁸¹ Direction de l'enseignement de la pédagogie et des formations, « Annexe 1- La biodiversité urbaine », *Museum National d'Histoire Naturelle*, 2005

formulée à l'égard de cette pratique. Les répercussions négatives de certaines espèces exotiques sur la biodiversité des villes entraînent la disparition d'une nature « *familière* », participant ainsi à l'érosion de la biodiversité.

Plus largement, il est possible de s'interroger sur la place qu'occupe la nature urbaine : entre une faune « *snobée* » et une flore « *métamorphosée* » est-il encore judicieux d'utiliser le terme biodiversité en ville devant ce phénomène d'artificialisation ?

La décennie 1990-2000 fut marquée par des parterres de fleurs multicolores dans les parcs urbains. Dans les meilleurs des cas, ils disposaient de renseignements sporadiques ou ils étaient totalement dépourvus d'informations. Etions-nous face à une flore reflétant notre territoire ? Avec le recul et les présents développements nous sommes en droit d'en douter. Depuis quelques années, les villes se sont lancées dans un processus de révision de leur politique axée sur la biodiversité qui laisse apparaître les errements des pratiques antérieures. Par exemple, le plan biodiversité de Paris met en relief dans son action 17 la nécessité impérieuse de « *réintroduire des espèces régionales dans la gamme des végétaux plantés* »¹⁸².

L'Homme s'avère être à la fois le pire ennemi et le meilleur allié de la nature urbaine. Nous avons pu nous rendre compte à la fois de son rôle prédominant dans sa disparition tout en constatant sa capacité à instrumentaliser une biodiversité s'apparentant davantage à un outil d'aménagement du territoire plutôt qu'à un organisme vivant partageant le milieu urbain. Cette attitude conduit aujourd'hui à une remise en cause du comportement de l'Homme vis-à-vis de la faune et de la flore peuplant les villes. Dans sa quête de solution, la biodiversité est apparue comme pouvant réduire les atteintes causées par l'Homme à la nature.

¹⁸² Mairie de Paris, « Plan biodiversité de Paris 2011 : Programme d'actions pour préserver et enrichir la biodiversité à Paris », 2011, p 50

II. La protection de la biodiversité urbaine, une équation à solution multiples

Les activités humaines mettent en péril l'avenir de la biodiversité urbaine. Ainsi, il appartient à l'Homme d'envisager des solutions novatrices, diverses et variées pour endiguer le phénomène d'érosion dont est victime la nature.

Aussi, pour estomper les atteintes causées à la biodiversité urbaine, l'Homme a-t-il fait de ce problème protéiforme, l'une des clés des menaces auxquelles doit faire face la ville. Logiquement, il a plébiscité des moyens classiques de préservation en s'attachant à adopter un comportement que nous qualifierons de naturel (A). En complément de ce postulat, il a saisi les différents instruments juridiques à sa portée pour renforcer la protection conférée à la faune et la flore urbaine (B).

A. Du point de vue naturel

Si l'Homme s'est toujours servi de la biodiversité pour améliorer son quotidien, il va à présent l'utiliser pour la sauver, (1). Parallèlement devant l'importance de la notion de gouvernance en ville, cette dernière apporte une contribution évidente à la préservation de la faune et de la flore urbaine (2).

1) L'approche anthropocentrique de la biodiversité urbaine, inadaptée

La survie de toute espèce passe par la biodiversité. Si ce constat paraît trivial, il a pendant plusieurs décennies été omis par le législateur, expliquant l'incapacité du droit à protéger une nature de plus en plus menacée par nos agissements.

Philippe Clergeau plébiscite le renforcement de l'existant par une série de mesures s'articulant autour de la notion de « *maillage vert* »¹⁸³. Ce concept dont « *l'idée est de créer des espaces verts là où il en manque, puis de relier tous ces espaces entre eux de la manière la plus conviviale possible : mettre de la verdure le long des axes de pénétration en ville, aligner des arbres le long des boulevards, améliorer trottoirs et pistes cyclables, profiter des cours d'eau*

¹⁸³ Philippe Clergeau, « Une écologie du paysage urbain », Edition Apogée, 2007, p 85

*et de leurs berges, des voies de chemin de fer, des avenues plantées existantes... »*¹⁸⁴ trouve sa genèse à Bruxelles en 1995¹⁸⁵. Pour Philippe Clergeau, elle représente l'occasion d'accroître la biodiversité en faisant participer le citoyen à sa protection. Elle repose sur une notion centrale, celle de corridor dont la finalité est de faire le lien entre les réservoirs de biodiversité. Ces espaces disposent d'une dimension sociale et récréative. Ce concept reprend sans le nommer l'idée générale du mécanisme trame verte et bleue¹⁸⁶, d'autant plus que le pendant du maillage vert concernant « l'eau » en ville est le maillage bleu. Ces dispositifs concourent à un objectif similaire, il s'agit de tisser une toile d'araignée sur la ville dont le rôle de ses ramifications est assuré par les corridors reliant les espaces entre eux avec au centre les réservoirs de biodiversité.

La notion de « *maillage vert* » éveille chez Philippe Clergeau certaines critiques nous paraissant à notre sens amplement justifiées. Premier questionnement relevé, les réservoirs de biodiversité laissent entendre la « *sacralisation* » d'une partie du territoire ce qui va nécessairement limiter voire, interdire les activités humaines sur les parcelles visées. L'auteur invite à envisager une prise en compte de l'Homme dans cette mesure plutôt que de marginaliser sa présence. Second problème dans le cas où l'on reconnaît à un terrain une protection, cela revient à accepter que l'on puisse utiliser librement (avec la possibilité de dérive) d'autres espaces qui ne sont pas régis par une telle disposition. En l'espèce, la fonction première des corridors était de faire le lien entre les réservoirs de biodiversité mais, ceux-ci vont surtout servir à la population en facilitant leurs passages d'un parc à un autre. Philippe Clergeau prend en exemple le projet de franchissement de la rocade de la ville de Rennes, devant être originellement une passerelle « naturelle ». Celle-ci s'est finalement matérialisée sous la forme d'une simple passerelle de béton. Ce cas met en évidence une donnée essentielle, l'Homme continue d'instrumentaliser la biodiversité. Il se sert de la nature pour enrayer sa disparition, mais dans les faits de telles mesures n'ont lieu d'être qu'en raison de son comportement passé. L'adoption de dispositions, de pratiques qui reposent sur la faune

¹⁸⁴ <http://www.environnement.brussels/thematiques/espaces-verts-et-biodiversite/action-de-la-region/les-maillages/le-maillage-vert>

¹⁸⁵ Introduit pour la première fois en 1995 dans le Plan régional de développement

¹⁸⁶ Loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967 ; Loi portant engagement national pour l'environnement, 12 juillet 2010, n°2010-788

et la flore conduit à s'interroger pour savoir s'il conserve toujours une vision anthropocentrique du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain ?

A ce stade de la discussion, ces comportements laissent transparaître sa volonté de protéger la nature en ville pour préserver sa qualité de vie. Au fond, n'a-t-on pas tenté d'habiller ou de déguiser ce nouveau mode de pensée pour lui donner l'aspect d'un droit nouveau axé sur la biodiversité, alors que nous sommes encore confrontés à une législation anthropocentrique ? Cette conception nous permet d'appréhender l'importance et surtout l'impact de la politique dans la rédaction des normes touchant ce domaine du droit.

Devant la place prépondérante qu'occupe la notion de gouvernance en milieu urbain, celle-ci apparaît bien être une pièce maîtresse de préservation de la biodiversité.

2) La contribution de la notion de gouvernance dans la préservation de la nature urbaine

La notion de gouvernance s'entend comme « *l'aptitude à développer des synergies fondées sur le développement des stratégies concertées entre l'État, les villes, les diverses collectivités territoriales et les acteurs de la société civile* »¹⁸⁷. Cette approche est plébiscitée en France à titre d'exemple au cœur du Plan nature en ville¹⁸⁸ mais, aussi à l'échelle supranationale¹⁸⁹. En mettant en vigueur une synergie commune, la cohésion s'en trouve renforcée chacun contribuant à sa façon à maintenir, à renforcer la biodiversité sur sa sphère de compétence avec pour finalité d'assurer la pérennité des différentes espèces et des habitats à plus grande échelle.

La gouvernance est visiblement une notion clef en ville. Le contexte urbain difficile remet en cause son apport en lui imposant des adaptations. Gabriel Wackermann indique que la création ou l'amélioration d'un parc « *fait appel à l'ensemble des acteurs du territoire concernés* » c'est-à-dire aux collectivités territoriales, aux entreprises, aux institutions, aux

¹⁸⁷ Gabriel Wackermann, « Ville et environnement », Ellipses, 2005, p 97

¹⁸⁸ CF : Supra

¹⁸⁹ Exemple : Communication de la Commission, « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital nature-stratégie e l'UE à l'horizon 2020 », COM(2011) 244 (non publié au journal officiel), 3 juin 2011

populations¹⁹⁰. La préoccupation environnementale est devenue un axe prioritaire de la gouvernance, malgré une fragilisation évidente provoquée par la difficulté à se mettre d'accord à plusieurs, accompagné d'un mouvement contestataire au sein des collectivités locales. Comme nous l'analyserons par la suite, elles reprochent leur manque d'implication dans la rédaction de ces plans et de moyens notamment financier mis à leur disposition pour les appliquer.

L'ouvrage d'Antonio Da Cunha, « *Enjeux du développement urbain durable : Transformation urbaines, gestion des ressources et gouvernance* »¹⁹¹ revient sur les travaux récents¹⁹² suggérant que les villes actuelles sont des écosystèmes peu autonomes, à métabolismes imparfaits et fortement anthropiques. Ainsi, la ville est un écosystème artificiel inabouti. Elle répond difficilement aux caractères de durabilité. Elle a des impacts sur les espaces environnants, l'urbanisation extensive consomme des parcelles naturelles tout en dégradant la situation de la nature urbaine. Dans ce recueil, il considère que la ville n'est plus durable, mais qu'elle peut contribuer à la durabilité par l'intermédiaire du recyclage ou encore de la valorisation des déchets. Enfin, les recherches sur la ville durable se sont développées depuis la CDB¹⁹³ donnant lieu à des politiques urbaines moins sectorielles tout en procédant à une refonte de l'aménagement urbain prenant acte des impacts de la ville sur l'environnement ainsi que sur la qualité de vie de la population.

Michel Lorau¹⁹⁴ énumère les défis auxquels doit faire face la gouvernance. Il déplore que pour le moment les décideurs et l'opinion publique n'aient pas pris la pleine mesure de l'importance de la biodiversité comme enjeu environnemental majeur et de la dépendance de l'Homme à son encontre. Conduire une bonne gouvernance passe d'après lui par l'information, l'éducation des citoyens et la coordination des efforts au niveau mondial. Cependant, il opte pour une lecture différente de celle adoptée dans les plans de développements urbains prônant largement un renforcement des connaissances scientifiques

¹⁹⁰ Gabriel Wackermann, « Ville et environnement », Ellipses, 2005, p 98

¹⁹¹ Antonio Da Cunha et al. « Enjeux du développement urbain durable : Transformation urbaines, gestion des ressources et gouvernance », presses polytechniques et universitaires romandes, 2005

¹⁹² CF : Mathis Wackernagel et William Rees, « Notre empreinte écologique », Ecosociété, 2009

¹⁹³ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

¹⁹⁴ Michel Lorau, « Enjeux de la science et de la gouvernance de la biodiversité », La Convention internationale sur la biodiversité, enjeux de la mise en œuvre, Céline Nègre (dir.), La Documentation française

pour protéger la biodiversité en ville¹⁹⁵. Pour lui, ce n'est qu'un prétexte utilisé par une politique attentiste. Il va plus loin dans son raisonnement en affirmant que l'on dispose d'assez de connaissances pour agir. Aussi, malgré l'originalité des propos tenus par Michel Lorau, il paraît inopportun d'employer l'expression de « politique attentiste » qui ne reflète que partiellement la réalité.

Bien entendu, nous partageons cette approche, dans le sens où l'ensemble des acteurs concernés par la problématique de la nature en ville a opté pour une posture immobiliste. Cependant, notre point de vue diverge, lorsqu'il avance que les autorités utilisent des prétendues lacunes dans le domaine de la connaissance pour justifier leurs paralysies. A notre sens, cet argument pourrait être retenu dans certains cas même s'il est vrai que nous convenons que concernant la faune et la flore urbaine, nous déplorons une carence évidente d'étude sur ce sujet.

Le déficit de moyens financiers et humains est sans doute, l'un des éléments reléguant les préoccupations en matière de nature urbaine au second plan. Si l'on épouse totalement la thèse défendue par l'auteur, cela revient à remettre en cause l'intérêt de l'ensemble des études commandées par les villes touchant à la biodiversité en milieu urbain. Or, le contexte politique actuel nous contraint à en douter, puisque face à la baisse des dotations de l'Etat, les collectivités territoriales disposent de moins de ressources. Il serait alors incongru pour des villes de diligenter des plans si elles n'en ont pas une utilité.

Pour autant, il est évident que les collectivités territoriales auraient pu anticiper cette situation critique où toutes les décisions sont à présent prises à la hâte. Finalement, Michel Lorau dénonce à juste titre cette inaction. En revanche, la mauvaise volonté des décideurs politiques arguant d'un déficit de savoir pour agir ne saurait être généralisée, et expliquer à elle seule le retard pris. « *L'évaluation des écosystèmes pour le millénaire* »¹⁹⁶ relève d'ailleurs un écart conséquent entre les connaissances, tout en constatant qu'en cas d'incertitude il est possible d'agir de façon préventive même si le déficit d'information demeure un frein au niveau local

¹⁹⁵ Ex : Ville de Paris, Plan « restaurer et valoriser la nature en ville », Adopté le 9 novembre 2010

¹⁹⁶ Kofi Annan (Secrétaire général des Nations Unies), « Rapport du millénaire à l'Assemblée générale des Nations Unies », avril 2000

et national. Accroître le savoir s'avère une donnée essentielle pour mener une politique adaptée à la crise de la biodiversité en ville.

Cette discussion autour de la notion de gouvernance, amène à s'intéresser à son renforcement grâce à des études de plus en plus ciblées.

B. Du point de vue juridique

La connaissance de la biodiversité en milieu urbain passe par des recherches nécessairement transversales pour appréhender les différentes pressions dont elle est victime afin de dégager des solutions appropriées (1). Cette course effrénée au savoir entraîne des dérives ayant des répercussions sur les normes applicables à la faune et à la flore en ville (2).

1) L'impérieuse nécessité de la transversalité des études

Les recherches effectuées dans le domaine du droit applicable à la biodiversité urbaine ne peuvent plus se contenter d'une vision cloisonnée. Pour reprendre l'expression de Gabriel Wackermann, la ville est soumise à deux types de risques¹⁹⁷. Les risques exogènes à ce milieu comme les risques naturels et les risques endogènes se forment au sein de la ville, par exemple les risques industriels. Pour autant cette classification proposée par l'auteur nous semble largement dépassée compte tenu à la fois de l'interpénétration des milieux et de leurs contraintes. La catastrophe de Fukushima a en effet, été provoquée par un tsunami puis a entraîné un accident industriel ayant des répercussions sur l'ensemble du territoire. Dans un tel cas, il convient de dépasser ce type de clivage pour envisager le problème dans sa globalité. Agathe Vang Lang établit que cette vision d'ensemble trouve sa raison d'être dans la transversalité des questions environnementales impliquant un rapprochement et une mise en cohérence des actions des différents ministères¹⁹⁸. Les collectivités territoriales s'inscrivent dans une dynamique similaire, à titre d'exemple, la Communauté urbaine du Grand-Nancy en

¹⁹⁷ Gabriel Wackermann, « Ville et environnement », ellipses, 2005, p 115-135

¹⁹⁸ Agathe Van Lang, « Droit de l'environnement », PUF, 3ème édition, 2011

réponse à l'appel à projet portant sur la déclinaison territoriale de la trame verte et bleue¹⁹⁹ régionale avait mobilisé une équipe transversale²⁰⁰.

La Stratégie nationale pour la biodiversité 2004-2010 s'organise autour de quatre orientations transversales : la mobilisation des tous les acteurs, la reconnaissance de la valeur du vivant, l'amélioration de la prise en compte par les politiques publiques et le développement de la connaissance scientifique ainsi que l'observation devant être déclinées au niveau local par l'ensemble de la société²⁰¹. La nouvelle Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020²⁰² s'inspire largement du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique incluant les célèbres objectifs d'Aichi pour la biodiversité²⁰³ comportant notamment un but stratégique E : « *Renforcer la mise en œuvre au moyen d'une planification participative, de la gestion des connaissances et du renforcement des capacités* ». Cette stratégie s'intègre comme une priorité dans toutes les politiques publiques à toutes les échelles territoriales, en invitant à une mobilisation générale. L'orientation stratégique F : Développer, partager et valoriser les connaissances, s'appuie sur une articulation accrue entre la connaissance et la décision, afin de garantir une intégration de la biodiversité dans les activités humaines. Par conséquent, la dite stratégie encourage à mener des expertises pluridisciplinaires pour lesquelles il devient impératif de renforcer, de coordonner la recherche en matière de biodiversité.

La conférence de restitution du Plan nature en ville²⁰⁴ démontre que ce dispositif s'inscrit dans cette dynamique. La transversalité constitue la pierre angulaire de ce plan, il « *suggère des collaborations nouvelles entre les disciplines, des approches et surtout des pratiques plus transversales, moins cloisonnées. Et une autre manière de former les enfants, les citoyens, les experts et les techniciens* ». Cet exemple témoigne d'un phénomène récent impliquant la

¹⁹⁹ Communauté urbaine du Grand Nancy, « Candidature de la Communauté urbaine du Grand Nancy » Février 2011

²⁰⁰ Ex : urbanistes, chargé de mission écologie urbaine, ingénieurs....

²⁰¹ Ministère de l'écologie et du développement durable, « Stratégie française pour la biodiversité : enjeux, finalités, orientations », février 2004

²⁰² Premier ministre, « Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 », 2010

²⁰³ Parties à la Convention sur la diversité biologique, « Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 », Nagoya, 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2

²⁰⁴ Robert Barbaul et al. , « d) Un projet partagé », Conférence de restitution du Plan nature en ville, 5 février 2010

poursuite d'études transversales, sur lesquelles s'appuyer pour rédiger des textes en charge de protéger la biodiversité urbaine.

Ainsi, pour la première fois au niveau mondial, la réalisation d'une étude regroupant mille trois cent soixante experts, originaires de quatre-vingt-quinze pays, issus des domaines des sciences humaines et sociales se saisissent de la question de l'évaluation des écosystèmes à plusieurs échelles²⁰⁵. Le rapport « *Évaluation des écosystèmes au début du millénaire* » rédigé entre 2001 et 2005 se voit doté de cinq volets dont l'un d'eux traite de la biodiversité. Il y est fait mention de l'influence inégalée de l'Homme sur les écosystèmes et de la rapidité des changements engendrés par son comportement sur la nature²⁰⁶. Kalemani Jo, Mulongoy et Annie Cung²⁰⁷ attirent notre attention sur la création éventuelle « *d'une interface scientifique-politique internationale efficace sur la biodiversité* ». Encore à l'état embryonnaire lors de la publication de cet article, cet organisme a depuis vu le jour. Sa création a été amorcée lors de la Conférence Biodiversité : science et gouvernance qui s'est tenue à Paris du 24 au 28 janvier 2005 par le lancement de la réflexion sur l'intérêt d'un Mécanisme International d'Expertise Scientifique sur la Biodiversité²⁰⁸. Ce processus consultatif s'acheva fin 2007 à Montpellier révélant entre autre les besoins quantitatifs et qualitatifs d'informations portant sur la biodiversité²⁰⁹. Kalemani Jo, Mulongoy et Annie Cung évoque la naissance d'un consensus visant à réunir les travaux de « *l'Évaluation des écosystèmes au début du millénaire* » et ceux de l'IMoSEB, afin de donner naissance à une nouvelle plate-forme intergouvernementale pour la biodiversité et les services écosystémiques : l'IPBES. Cette nouvelle entité a vu le jour en 2012²¹⁰ après plusieurs réunions organisées²¹¹ dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, elle a notamment pour mission d'évaluer la biodiversité et les services écosystémiques avec pour objectif d'apporter un soutien aux décideurs et des informations à l'ensemble de la population sur l'enjeu que représente la transformation de la biodiversité

²⁰⁵ Mondiale, nationale, locale

²⁰⁶ Nous reviendrons par la suite plus en détail sur son contenu

²⁰⁷ Kalemani Jo, Mulongoy et Annie Cung, « *Évaluation des écosystèmes en début du Millénaire : conclusion et retombées* », La Convention internationale sur la biodiversité : enjeux de la mise en œuvre, Céline Nègre, La documentation française, 2010

²⁰⁸ IMoSEB (International Mechanism of Scientific Expertise on Biodiversity)

²⁰⁹ Institut international du développement durable en collaboration avec le secrétariat de l'IMoSEB, « *Bulletin du Comité de pilotage international de l'IMoSEB* », volume 132, n°6, 20 novembre 2007

²¹⁰ Lors de la seconde session plénière pour l'opérationnalisation de l'IPBES à Panama City

²¹¹ En 2008 à Putajaya (Malaisie), en 2009 à Nairobi (Kenya), en 2010 à Busan (Corée du Sud).

pour notre société. Son programme de travail 2014-2018 résultant d'un vaste travail de consultation²¹² s'oriente vers une approche transversale avec l'objectif de « *renforcer les capacités et les connaissances à l'interface science-politique pour que la Plateforme puisse s'acquitter de ses principales fonctions* », faire le lien entre la science et la politique apparaît indispensable pour prendre la mesure des problèmes touchant la biodiversité. Toutefois, les observations formulées par les experts français sélectionnés pour participer aux différentes discussions sur les finalités de ce plan, laissent un sentiment d'inachevé en raison d'un manque d'hétérogénéité persistant. Il convient de se réjouir de l'ouverture aux sciences humaines de telles études, il reste que seuls les anthropologues, les économistes et un philosophe participent à ces ateliers. En dépit de l'impact des sciences humaines sur ce type de recherche, on déplore toujours l'absence des juristes.

La plate-forme intergouvernementale « *pour la biodiversité et les services écosystémiques* » (IPBES) est le pendant du Groupement d'Experts Intergouvernemental (GIEC) traitant de la question du climat et du réchauffement climatique. Si l'on reconnaît un parallèle entre ces deux organismes en raison de leurs contributions dans la lutte contre « *des menaces communes, nécessitant une implication de tous les Etats, sur la base de données scientifiques fiables* »²¹³. La volonté d'éviter le doublon perdure. Ces deux instruments se ressemblent beaucoup ; leurs finalités ne sont pas identiques mais le GIEC a servi de modèle à l'IPBES. De ce fait, le risque de voir l'IPBES s'inscrire dans une dynamique similaire ou le danger que l'une d'entre elle empiète sur le domaine d'étude de l'autre existe. L'IPBES a souhaité s'engager pour éviter les doublons « *en entretenant des relations productives avec les acteurs concernés* »²¹⁴, il n'est donc pas étonnant de voir se tenir une rencontre sur le climat et la biodiversité entre les experts français du GIEC et de l'IPBES²¹⁵ donnant lieu à des discussions transversales portant sur « *les impacts des changements climatiques sur la biodiversité, le fonctionnement des écosystèmes et sur les services écosystémiques : aspects terrestres et*

²¹² Etats, scientifiques

²¹³ Jean Louis Borloo (à cette époque, Ministre de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de l'aménagement du territoire) « Commentaires complémentaires sur IPBES-Réponses à des questions clefs » 7 novembre 2008

²¹⁴ Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, « Résultats obtenus par l'équipe spéciale sur les connaissances et les données, notamment le projet de plan de gestion de l'information et des données », 27 octobre 2014, IPBES/3/13

²¹⁵ 6 novembre 2014 à Paris

marins » (Thème 1), sur « *les interactions climat-biodiversité (rétroactions biosphère-climat) : aspects terrestres et marins* » (Thème 2) et enfin « *l'implication socioéconomique des interactions entre changement climatique et biodiversité* »(Thème 3).

La transversalité des études est sans conteste ce qui influence le législateur dans sa conception du droit applicable à la biodiversité. Pour autant, certains rapports ou organismes en charge de les rédiger ne sauraient contribuer efficacement à l'édiction de normes tendant à préserver la nature urbaine étant donné leurs carences ou leurs dérives.

2) Les dérives des rapports préjudiciables à la législation portant sur la biodiversité

Devant la place occupée par l'aspect transversal des études et le lien pouvant se créer entre les organismes tels que l'IPBES et le GIEC, il nous est apparu fondamental de traiter ici d'un sujet plus factuel portant sur le choix des scientifiques en charge de rédiger ces rapports.

L'IPBES s'inspire largement du GIEC, c'est pourquoi il serait malheureux de reproduire les mêmes erreurs.

Lors de la parution du premier volume du cinquième rapport du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'évolution du climat en septembre 2013, Audrey Garic²¹⁶ a publié un article s'appuyant sur une étude en cours de réalisation du laboratoire Medialab de Sciences Po Paris, destinée à faire connaître les scientifiques ayant participé à la rédaction de ce rapport²¹⁷. Il nous est paru intéressant de relever que les échanges entre les différents groupes de travail sont faibles et malgré la possibilité de travailler sur « *chacune des trois parties de chaque rapport* ». Un nombre trahit à lui seul ce manque de communication, « *en vingt-cinq ans, seulement 251 chercheurs (soit 7%) ont participé à plus d'un groupe de travail* ». Or, la participation à plusieurs groupes, renforce en substance le contenu de ces études puisque étant des scientifiques avec des spécialisations différentes, les échanges lors de ces réunions contribuent à accroître la qualité de leurs analyses. Dans cet article, Audrey Garic

²¹⁶ Chef adjoint du service Planète/Sciences du Monde au Journal Le Monde

²¹⁷ Audrey Garric, « Qui sont les scientifiques qui ont rédigé le rapport GIEC ? », Le Monde, 28/09/2013

avait recueilli les propos d'Ian Gray²¹⁸ qui ne donnait alors aucune explication sur ce défaut d'échange entre les chercheurs tout en admettant que le fait de « *participer à plusieurs groupes demande beaucoup de temps et de travail* ». Plus grave est l'absence de diversité en ce qui concerne l'origine géographique des scientifiques, notamment dans le premier groupe traitant des aspects physiques du changement climatique en comparaison des deux autres. Ce déficit conduit irrémédiablement à l'adoption d'une doctrine dictée par la majorité. Ian Gray voit dans cette carence de mixité, l'omniprésence (voir d'après nous l'omnipotence) des grands laboratoires offrant des conditions de recherche optimum pour les scientifiques contrairement à ceux des pays en développement. Faute d'homogénéité au sein de la constitution de ces groupes, l'esprit de transversalité qui jalonne les politiques publiques n'est donc pas appliqué en amont.

Comment adopter des normes transversales, alors que les études sur lesquelles se basent le législateur ne le sont pas ou pas assez ? C'est assurément une tâche difficile ou plutôt impossible à réaliser dans un tel contexte.

Il ne faut pas omettre une donnée importante, chaque scientifique ou membre du GIEC représente indirectement un État²¹⁹. Stéphane Foucart²²⁰ relate une scène ubuesque au cours de laquelle la délégation chinoise « *a tenté de peser sur le texte* » du premier volet du cinquième rapport du GIEC pour que ne soit pas repris le seuil des deux degrés de réchauffement de la planète, un climatologue chinois²²¹ est alors intervenu publiquement auprès de la délégation chinoise.

La politique occupe une telle place dans ce type d'instance que nous sommes en droit de nous interroger si l'intérêt environnemental n'est pas passé sous silence ? La principale faiblesse du GIEC et de l'IPBES consiste en ce qu'ils sont seulement des organes consultatifs, et occupent un rôle de référent. Ils n'ont pas vocation et encore moins la faculté juridique d'imposer des décisions.

²¹⁸ Chercheur associé au Medialab de Science Po

²¹⁹ Les scientifiques sont désignés par leurs paires puis confirmés par leurs gouvernements.

²²⁰ Stéphane Foucart et al. « Le silence des puissances émergentes après le rapport du GIEC », *Le Monde*, 28/09/2013

²²¹ Qin Dahe, coprésident du premier groupe de travail

Or, Sandrine Maljean-Dubois²²² revient sur les controverses suscitées par le GIEC. Déboires qui ont par la suite fortement entachées sa crédibilité. En 2009, le GIEC en « s’inspirant » de plusieurs études avait acté la disparition des glaciers himalayens pour 2035 et non pour 2350²²³. Autre reproche formulé à son encontre, il « *reconnu avoir surévalué la proportion du territoire néerlandais sous le niveau de la mer (55% contre 26% en réalité, la confusion venant des 29% supplémentaire classés en zone inondable)* ». Une autre affaire est venue discréditer le travail de ce groupement, « le Climate gate ». Lors de la tenue à Copenhague en 2009 de la conférence sur le climat, des hackers sont parvenus à se procurer des mails laissant supposer que certains scientifiques auraient manipulés les données sur le réchauffement climatique.

Le GIEC a été blanchi par ces accusations. L’auteur poursuit son analyse en notant que le GIEC a « *eu plutôt tendance à sous-estimer que surestimer l’ampleur des changements climatiques* ». Néanmoins devant une telle affaire, le doute est aujourd’hui permis.

En l’espèce, exagéré ou minoré, l’impact du changement climatique conduit implicitement à une législation inadaptée. A la lumière des conclusions de Sandrine Maljean-Dubois, on peut s’interroger sur l’importance que doivent occuper ses rapports. Dans les faits, s’ils ne relatent pas la réalité, comment les collectivités territoriales peuvent-elles construire leurs politiques de préservation de la biodiversité ? En sous-estimant l’intérêt du changement climatique au sein de ses études, les normes environnementales auront toujours un (ou plusieurs) train de retard.

D’autant plus que l’omniprésence des lobbies industriels influe irrémédiablement sur la rédaction de ces rapports ou dans les négociations internationales. Amandine Orsoni²²⁴ dans son ouvrage explique les raisons ayant conduit les Etats-Unis à ne pas ratifier la CDB. Les dispositions sur l’Accès et le Partage des Avantages tirés de l’exploitation de la biodiversité étant en contradiction avec le droit américain et sa conception de la propriété intellectuelle.

²²² Sandrine Maljean-Dubois et al. « Fasc.2020 : Organisation Internationales », JurisClasseur Environnement et Développement durable », 1er août 2011

²²³ « *L’information reprise dans le rapport du GIEC provenait d’un rapport de 2005 du WWF, lui-même s’inspirant d’un article publié en 1999 dans l’hebdomadaire grand public New Scientist, lequel s’inspirait d’un entretien avec un glaciologue indien et aussi, vraisemblablement, d’un rapport commandé en 1996 par l’Unesco, dans lequel le glaciologue russe Vladimir Kotlyakov estimait la quasi-disparition des glaciers himalayens pour... 2350 et non 2035 comme l’affirmait le GIEC, qui a rapidement admis cette erreur ponctuelle* »

²²⁴ Amandine Orsoni, « La biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d’environnement », Editions de l’Université de Bruxelles, 2010

Derrière ce refus, se cachent les industries pharmaceutiques et biotechnologiques qui se sont organisées pour que les Etats-Unis ne ratifient pas ce traité. Finalement, les Etats-Unis suivront les industries américaines. Cet exemple témoigne de la complexité à préserver la nature face aux pressions économiques s'exerçant sur les instances décisionnaires.

La ville et la biodiversité sont deux notions aux antipodes l'une de l'autre. Le tissu urbain est un territoire où la nature n'a logiquement pas sa place eu égard à l'organisation de notre société. La faune et la flore urbaine se retrouvent au centre des pressions liées à ce milieu.

Il devient de plus en plus complexe de préserver la nature en ville face à la multiplication des problèmes environnementaux notamment. Le phénomène d'érosion de la biodiversité s'est depuis ces dernières années accentué avec le développement des villes et des besoins de l'Homme.

Malgré sa volonté apparente de (ré) introduire la faune et la flore en milieu urbain, cette tentative s'est avérée en fait façonnée par ses besoins. La protection de la nature est devenue un axe prioritaire dans la poursuite d'une bonne gouvernance, s'appuyant inévitablement sur la tenue d'études transversales. Afin de combler, le besoin de connaissances des collectivités territoriales, les études pullulent avec le danger de s'inscrire dans une démarche quantitative et non qualitative ou encore le risque de se retrouver confronté à une vision erronée de la biodiversité. Les différentes critiques formulées à l'égard du milieu urbain concernant son approche, sa nature ne saurait cacher la nécessité de la préserver.

Chapitre II : L'impératif de la préservation de la biodiversité en milieu urbain

La protection de la biodiversité urbaine est une nécessité pour des raisons multiples. L'Homme entretient avec la nature une relation de dépendance pour sa survie. Si ce constat nous apparaît évident dans les sociétés contemporaines par le passé les éléments qui la composent devaient être au service de l'Homme. La vision anthropocentrique irrigue encore largement le droit de la préservation de l'environnement *a fortiori* en ville, même si l'on note une évolution dans l'appréhension de ce sujet par le législateur. Il demeure que si la protection de la biodiversité s'est faite naturellement eu égard aux enjeux économiques que suscite sa préservation, le législateur a éprouvé une réticence évidente pour se doter d'un droit dévolu à la préservation de la biodiversité urbaine (Section I). Les difficultés du juriste à encadrer aujourd'hui cette matière réside avant tout dans un contexte où la biodiversité n'avait originellement pas besoin de protection.

La prise de conscience soudaine de l'importance de la biodiversité par le législateur a conduit ce dernier à adopter précipitamment plusieurs mesures. De cette précipitation, il en ressort des hésitations, des erreurs et davantage de réticences pratiques (Section II).

Section I : Les réticences législatives

La biodiversité a fait l'objet d'une protection tardive en comparaison avec d'autres droits qui sont eux consacrés depuis plusieurs siècles. Effectivement, les questions environnementales représentaient des enjeux mineurs uniquement au regard de la sécurité de la population par exemple. La protection de la nature se résumait à un « agglomérat » de pratiques et non de normes explicitement rédigées. Aussi, les premières heures de la législation en charge de préserver la biodiversité témoignent davantage de l'artisanat que d'une pure réflexion juridique (I). Cependant, une fois que le législateur a pris pleinement la mesure de l'urgence à agir, ce dernier a semblé agir précipitamment avec un excès d'ambition (II).

I. Les débuts hésitants du législateur dans le domaine de la préservation de la biodiversité

La consécration juridique de la biodiversité est teintée d'hésitations (A). Le législateur adopte une posture à tâtons donnant la vision d'un droit « valise » où il règne un sentiment de silence et d'imprécision (B)

A. Les hésitations du législateur

Pour retranscrire l'indécision du législateur, nous avons délibérément opté pour une allégorie avec une méthode de confection « *le patchwork* ». Nous avons opté pour cette image car le droit applicable à la biodiversité s'apparente à une couverture réalisée par l'assemblage de pièces issues d'origines diverses.

Ce droit se conçoit par l'assemblage de normes aux finalités disparates ou d'origines distinctes. Ces éléments sont les pièces de tissus unies les unes aux autres afin d'obtenir la couverture ayant pour objectif de protéger la biodiversité.

L'étude de l'historique de ce droit atteste que ce phénomène d'hésitation demeure perpétuel. Aussi, le XIX^{ème} siècle se caractérise par un droit encadrant l'usage de la nature en vue d'en assurer une gestion rationnelle. Cette vision s'oriente vers un aspect purement patrimonial de la protection de la faune²²⁵. La loi de 1906 marque un tournant dans la conservation de la nature puisqu'elle organise la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique²²⁶. Christophe Gauchon²²⁷ attire notre attention sur l'anonymat de cette loi. Il est vrai que même si cette dernière a été passée sous silence, elle permet l'alignement « *sur la protection des monuments historiques* » de la loi de 1887. L'auteur rappelle que la nécessité de préserver ces sites revêt un intérêt général, des commissions départementales étaient en charge de rédiger des listes de sites concernés, « *d'obtenir l'accord des propriétaires et de proposer le classement au ministère de l'Instruction publique et des Beaux-arts* ». Une fois le

²²⁵ Par ex : loi 1859 sur le défrichement des forêts privés

²²⁶ Loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, 21 avril 1906 (Centre historique des Archives nationales, A 1615)

²²⁷ Christophe Gauchon, « Les sites classés entre 1906 et 1930 dans les Alpes du Nord : entre tourisme et protection, bilan et actualité », *Revue de géographie alpine*, Tome 90 n°2, 2002, pp 15-31.

classement obtenu, le propriétaire « *ne pouvait plus détruire ni modifier l'état des lieux ou leurs aspects* ».

Il poursuit son développement en mettant en exergue les faiblesses de ce dispositif. Tout d'abord, l'obligation de recueillir l'accord du propriétaire ou de l'exproprier. Ces carences portent également concernant la procédure de classement, l'administration n'était pas tenue de motiver sa décision et de délimiter la parcelle visée. Enfin, il déplore que le caractère décentralisé de cette disposition nuise à son efficacité étant donné les disparités dans leur répartition géographique. A cet égard, Jean Untermaier²²⁸ remarque que le principe de décentralisation sur lequel repose ce mécanisme était sa faiblesse principale.

Il explique cet échec par le manque de résonance auprès de l'opinion publique pour les préoccupations environnementales, tout en insistant sur le caractère imprécis et incomplet de ce texte.

Arlette Auduc²²⁹ soulève l'absence de moyens alloués à ce mécanisme. En revenant sur la situation à partir de 1908, elle mentionne que les sites protégés par la loi de 1906 « *ne bénéficient encore d'aucun budget* ». Elle poursuit son développement en évoquant la volonté de Charles Beauquier²³⁰ de voir inscrire au budget des « *Monuments historiques la somme de 10 000 francs affecté aux sites* ». Par la suite, lors des discussions autour du budget de 1913, plusieurs députés ont déposé deux propositions de loi invitant le gouvernement à prendre des mesures pour mettre à disposition des moyens financiers pour par exemple préserver la vallée du Queyras. Elles resteront sans suite. Elle conclut son analyse en exprimant que le manque de moyens alloués à cette loi ne lui permettra pas d'être « *véritablement appliquée* ».

La loi de 1906 a lancé le processus d'intégration de la conservation de la nature dans le droit français. Dans les faits, même si elle s'est avérée être un échec, elle a en revanche donné les clés de sa construction. Nous ne sommes pas, en effet, confrontés à un droit original reposant sur la capacité du législateur à innover.

²²⁸ Jean Untermaier, « La protection de l'espace naturel. Généalogie d'un système », *Revue juridique de l'environnement* n°2, 1980, pp.111-145

²²⁹ Arlette Auduc, « Le budget des monuments historiques 1830-1920 : Les moyens d'une politique de protection », *Livraisons d'histoire de l'architecture* n°3, 1^{er} trimestre 2002, pp.75-102

²³⁰ A l'origine de cette loi qui a réitéré ses propos par deux fois en 1909 et 1910.

Ce droit applicable à la nature tel que le conçoit cette loi est approximativement identique aux textes adoptés aujourd'hui. Ce mimétisme est à rechercher dans son élaboration, où l'emprunt de mécanismes ayant déjà fait leurs preuves sont réutilisées pour préserver la faune et la flore. Cette phase commence par une assimilation de la nature par d'autres domaines du droit. C'est ainsi que le 2 mars 1899, un amendement déposé par Lucien Hubert devant la chambre des députés ajoute les termes « *naturels et légendaires* » à la notion de « *conservation des monuments historiques* »²³¹ puis, comme étudié précédemment, nous assistons à la tentative d'appliquer le régime juridique des monuments historiques à la nature.

Le législateur a pris la décision de poursuivre sur cette voie, en calquant la protection de la nature sur celle des monuments historiques. La loi du 31 décembre 1913²³² reconnaît une protection à la nature uniquement si elle présente un intérêt historique, légendaire, artistique ou encore pittoresque. Elle est ainsi assimilée à un monument, c'est sans doute pour cela que cette disposition n'a pas obtenu le succès escompté, la nature n'étant « *donc que très indirectement concernée* »²³³. Philippe Tanchoux met tout de même en évidence que « *la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites modernise le régime de 1906 dans un parallélisme étroit avec la loi de 1913* »²³⁴. Malgré les carences de ces mécanismes, le législateur continue d'employer des dispositions ayant déjà fait leurs preuves pour les appliquer à la faune et à la flore. Faudrait-il voir dans ce manque d'audace, une quelconque paresse ou plutôt l'incapacité du législateur à traiter ce sujet ?

A notre sens, les méthodes employées par celui-ci s'apparentent davantage à un déficit d'expérience. Son entêtement à élaborer un droit protégeant la nature par l'adaptation de normes qui n'étaient pas prévues à cet effet, démontre une volonté évidente de la préserver. Jean Lamarque constate d'ailleurs que « *le législateur de 1930 ne renonce pas pour autant à*

²³¹ Arlette Auduc, « Le budget des monuments historiques 1830-1920 : Les moyens d'une politique de protection », Livraisons d'histoire de l'architecture n°3, 1^{er} trimestre 2002, pp.75-102

²³² Loi sur les monuments historiques, 31 décembre 1913 (JORF du 4 janvier 1914 page 129)

²³³ Jean Untermaier, « La protection de l'espace naturel. Généalogie d'un système », Revue juridique de l'environnement n°2, 1980, pp.111-145

²³⁴ Philippe Tanchoux, « Le monument historique, modèle étalon de la politique patrimoniale française du XIX^{ème} siècle ? », AJDA 2013, p.2076

l'idée de décentralisation qui caractérise la loi de 1906»²³⁵. Concernant la loi de 1930²³⁶, Jean Untermaier²³⁷ souligne son imprécision puisqu'elle « *ne définit pas plus les sites que les monuments naturels susceptibles d'être classés ou inscrits* », elle donne seulement des indications. Il poursuit son développement en précisant que cette situation continue de perdurer au sein de la loi du 10 juillet 1976²³⁸.

En voulant se doter d'un droit « patchwork », il apparaît évident que petit à petit celui-ci a sombré dans l'indécision.

B. Des premières heures législatives difficiles pour la protection de la biodiversité

Pour pallier le silence des dispositions législatives, des circulaires sont adoptées pour apporter des précisions essentielles pour garantir une protection effective à la faune et la flore. Pour autant, si l'utilisation de ce mécanisme laisse espérer des évolutions notables dans le domaine de la biodiversité, dans les faits le recours aux circulaires est décevant. Le ministre délégué auprès du premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement avait adopté en 1973 une circulaire relative à la politique des espaces verts²³⁹ décrivant entre autre « *l'équilibre biologique, fondement de la politique d'espaces verts* ». Avant l'arrêt du Conseil d'État Madame Duvignères²⁴⁰, on distinguait les circulaires interprétatives et les circulaires réglementaires. Si les circulaires réglementaires permettaient d'ajouter de nouvelles dispositions aux règles de droit, les circulaires interprétatives n'apportaient que des commentaires sur les dispositions législatives. Le Conseil d'État dans un arrêt rendu le 10 mars

²³⁵ Jean Lamarque, « La commission des sites et de l'environnement », *Revue Juridique de l'environnement* n°4, 1981, pp.294-304

²³⁶ Loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, 2 mai 1930 (*Journal officiel de la République Française*, 4 mai 1930)

²³⁷ Jean Untermaier, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », *Revue Juridique de l'Environnement* n°4, 1978, pp.329-367

²³⁸ Loi relative à la protection de la nature, 10 juillet 1976, n°76-629

²³⁹ Ministre délégué auprès du premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, Circulaire relative à la politique d'espaces verts, 8 février 1973 (https://www.portedenbas.org/IMG/pdf/note_espaces_verts_circulaire_1973.pdf)

²⁴⁰ CE, section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, N°233618

1976²⁴¹ a admis que la dite circulaire de 1973 ne revêtant pas un caractère réglementaire, elle ne dispose d'aucun caractère contraignant. Cet exemple témoigne de toute la complexité de la protection de la biodiversité.

Cependant, les années 1970 témoignent d'une évaluation notable dans la protection de la nature. Ces progrès ont été impulsés par « *le discours de Chicago* » du président Georges Pompidou au cours duquel il prend la mesure des problèmes environnementaux en ville²⁴². L'année suivante est créé le premier ministère dédié spécifiquement à l'environnement²⁴³ puis le 10 juillet 1976²⁴⁴ est promulguée la première loi estampillée exclusivement environnement. Elle use du terme « d'environnement » dans une dimension générique. Pour Annie Beziz-Ayache il recouvre « *trois éléments : la nature (espèces animales, végétales, équilibres biologiques, les ressources naturelles (eau, air, mines), les sites et paysages* »²⁴⁵. En regroupant, l'ensemble de ces matières dans un seul et même texte le législateur semble vouloir leur conférer un statut particulier, « *la protection de l'environnement devient une préoccupation d'intérêt général* »²⁴⁶.

Le mécanisme de protection institué par la loi du 10 juillet 1976²⁴⁷, largement inadapté, fera l'objet d'un développement particulier dans une prochaine partie. Attardons-nous en revanche sur le phénomène de confusion qu'il génère.

Cette loi rassemble des domaines liés à la question environnementale, mais en les regroupant n'a-t-elle pas nui à sa compréhension ? Il est déroutant de constater que certaines notions pourtant clés ne sont pas définies. C'est le cas de la notion de « paysage ». La loi du 8 janvier

²⁴¹ CE, 10 mars 1976; Recueil Lebon, « La circulaire interministérielle du 8 février 1973 relative à la politique d'espaces verts ne présente pas un caractère réglementaire », Recueil des décisions du Conseil d'Etat, 1976, 3/5 SSR, n°96193

²⁴² Georges Pompidou, « Discours de Chicago, La crise des civilisations », Institut Georges Pompidou, textes choisis n°2, 28 février 1970

²⁴³ Nomination de Robert Poujade (Décret relatif à la situation des fonctionnaires affectés au traitement de l'information, 29 avril 1971, n°71-342)

²⁴⁴ Loi relative à la protection de la nature, 10 juillet 1976, n°76-629

²⁴⁵ Annie Beziz-Ayache, « Environnement », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, juin 2014

²⁴⁶ Bernard Drobenko, « Environnement », Répertoire de droit immobilier, septembre 2009

²⁴⁷ Cf : *Infra* : B. Un modèle largement inadapté

1993 portant sur « le paysage »²⁴⁸ aurait dû réparer cet impair en déterminant ses composantes, il n'en est rien.

A notre grande surprise, son article 1^{er} trouve à s'appliquer « *sur des territoires remarquables par leurs intérêts paysagers* » sans fournir plus d'indication. Le décret du 11 avril 1994 apporte un semblant de précision sur la notion d'*intérêt paysager* en indiquant qu'il *découle « soit de l'unité et de la cohérence des paysages concernés, soit de leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitat ou d'activités et de traditions industrielles artisanales, agricoles et forestières »*²⁴⁹. Maurice Bourjol soutient l'idée que pour le législateur, l'absence de définition juridique précise n'est pas un obstacle à la mise en œuvre d'une politique paysagère²⁵⁰. Cependant, il s'agit d'une erreur majeure commise par le législateur.

Cette loi et la directive l'accompagnant s'inscrivent volontiers dans l'esprit de la décentralisation en laissant aux collectivités locales le soin de déterminer les paysages pouvant être protégés ou non. Il est indéniable qu'elles appréhendent les espaces composant leurs territoires mieux que quiconque. Leurs confier le soin de les préserver répond à une logique de proximité. L'imprécision des dispositions législatives vient mettre à mal cet aspect. En ne fournissant pas de cadre de référence commun chacun applique un cahier des charges qui lui est propre. Cette trop grande latitude laissée aux collectivités entraîne une prise en compte plus ou moins rigoureuse « *des paysages* » en fonction de la sensibilité des élus à l'environnement, de la hiérarchisation des enjeux sur leurs sphères de compétences et surtout des connaissances de ceux-ci sur la problématique paysagère. Nous partageons le point de vue de Maurice Bourjol, selon lequel il appartient aux autorités locales de définir leur propre politique en matière paysagère étant donné la particularité de cette matière. Nous ajouterons que « l'économie » de précision réalisée par le législateur ne renforce pas la décentralisation mais bien au contraire elle l'affaiblit. La tâche du législateur n'est pas aisée puisqu'il doit fixer

²⁴⁸ Loi portant sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, 8 janvier 1993, n°93-24

²⁴⁹ Décret pris pour l'application de l'article 1^{er} de la loi n°93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages, 11 avril 1994, n°94-283

²⁵⁰ Maurice Bourjol et al. « Le nouveau droit des paysages : les instruments juridiques d'une politique », Annuaire des collectivités locales, 1995, Tome 15, pp.455-530,

un cadre de référence qui ne doit être ni trop souple ni trop rigide pour pouvoir être appliqué localement. Ici la trop grande liberté ébranle ce dispositif.

La Convention européenne du paysage²⁵¹, premier texte international dédié spécifiquement au paysage, apporte des explications essentielles sur son régime juridique. Elle fournit une définition juridique du paysage²⁵², tout en fixant des objectifs sur la qualité paysagère. Toutefois, les réjouissances sont de courte durée. Nelly Olin, Ministre de l'environnement indique que « *cette convention n'entraînera pas de modification législative spécifique, les dispositions juridiques nationales concernant les paysages étant complètes et réparties dans au moins cinq codes différents (environnement, urbanisme, rural, forestier, patrimoine)* »²⁵³. De tels propos paraissent inappropriés tant ils sont en décalage avec l'absence de définition nationale du paysage. Une fois de plus, il est laissé aux parties contractantes le choix des moyens à utiliser pour appliquer la Convention européenne du paysage²⁵⁴ et, visiblement, la déclaration de la ministre de l'environnement laisse présager une application plus que timide.

L'imprécision se révèle être un terme à la fois récurrent et symptomatique de ce droit applicable à la préservation de la nature. Jean Untermaier ne tient pas pour responsable les juristes mais le pouvoir politique. D'après lui, il incombe uniquement à ce dernier de savoir s'il faut ou non protéger la nature. Devant son attentisme, le législateur n'aurait d'autre choix que « *d'évoquer des problèmes sans préciser comment les résoudre* »²⁵⁵. L'auteur met parfaitement en relief le lien étroit qu'entretiennent le droit et la politique sur un sujet aussi délicat que la protection de la nature. Bien que parue en 1978, son intervention reste très contemporaine voire, intemporelle. En l'occurrence, la consécration d'un Droit à

²⁵¹ Conseil de l'Europe, « Convention européenne du paysage », Florence, 20 octobre 2000, STE n°176 (entrée en vigueur en France le 1^{er} juillet 2006 : Décret portant publication de la Convention européenne signée à Florence le 20 octobre 2000, 20 décembre 2006, n°2006-1643)

²⁵² Convention européenne du paysage, « Paysage désigne une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action facteurs naturels et/ou humains de leurs interrelations », Florence, 20 octobre 2000, Article 1 : définitions, STE n°176

²⁵³ Ministère de l'écologie et du développement durable, « La Convention européenne du paysage- Mise en œuvre en France », Mars 2007

²⁵⁴ Chantal Cans, « Fasc 4530 : Typologie des procédures de protection des espaces naturels », JurisClasseur Environnement et Développement durable », 10 mars 2008 (mise à jour le 11 octobre 2011)

²⁵⁵ Jean Untermaier, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'Etat », Revue Juridique de l'Environnement n°4, 1978, pp.329-367

l'environnement est une utopie en raison du contexte de l'époque. Pour lui, une telle introduction ne pourrait être rendue possible que si la société évolue. L'histoire donne raison à Jean Untermaier, le droit à un environnement sain en France a seulement été consacré constitutionnellement en 2004 avec l'adoption de la Charte de l'environnement²⁵⁶. L'évolution des mentalités a contribué à conférer à ce droit une valeur constitutionnelle. Le législateur n'étant que le reflet de la société, il s'en inspire, s'en abreuve. La loi n'est donc que la traduction juridique de ses préoccupations sous la forme de normes plus ou moins coercitives. Confronté à une prise de conscience soudaine de la situation alarmiste dans laquelle se trouve la nature, le législateur procède à l'édiction de textes à la hâte, teintés d'un excès d'ambition.

II. L'ambition législative démesurée

L'utilisation de la protection intégrale a été pendant longtemps le mécanisme plébiscité pour préserver la nature (A). Si cette solution paraît être la seule envisageable en vue de maintenir et de restaurer la biodiversité, elle va dans les faits s'avérer largement inadaptée (B).

A. Le mouvement de protection intégrale

Dans cette partie, nous avons opté pour la présentation de mesures qui cristallisent à elles seules l'idée de mise « sous cloche » de la faune et de la flore. Concept qui a pris corps au sein des Parcs nationaux²⁵⁷. L'occurrence « sous cloche » s'entend comme la volonté des autorités publiques de placer la nature sous le niveau le plus élevé de protection, à savoir l'interdiction pure et simple de toutes activités jusqu'à envisager l'absence de l'Homme. Le choix de présenter les Parcs nationaux peut paraître surprenant puisqu'ils ont essentiellement vocation à assurer la pérennité des espèces en milieu rural. Cependant, il ne faut pas se borner à ce clivage géographique pour une raison évidente, ce mécanisme de protection a été

²⁵⁶ Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, 1 mars 2005, n°2005-205

²⁵⁷ Loi relative à la création de parcs nationaux, 22 juillet 1960, n°60-708

transposé fidèlement en ville au sein de ses parcs. Ainsi, l'étude des Parcs nationaux paraît fondamentale pour appréhender au mieux les différentes pratiques des parcs urbains²⁵⁸.

La création des Parcs nationaux en 1960 répond à l'impérieuse nécessité de conserver la nature en raison de ces caractéristiques face aux menaces pesant sur celle-ci telles que le comportement de l'Homme. La loi de 1960 ne crée pas à proprement parler les parcs nationaux. Elle ne fait qu'entériner un état de fait. Patrick Blandin ne manque pas de rappeler que « *bien que les parcs nationaux soient créés en 1913, il a fallu attendre 1960 pour qu'une loi vienne donner un cadre pour l'établissement des parcs nationaux* »²⁵⁹. Même si l'auteur s'interroge sur la lenteur dont a fait preuve l'État français, il reste que la conception française des parcs nationaux est originale puisqu'elle conjugue protection et développement. Pour Lucette Laurens, la qualité de l'environnement et des paysages représentent à la fois leurs finalités et également leurs ressources. D'après l'auteur, « *les parcs jouent leur avenir sur la qualité de l'image qui leur sert de promotion et est au cœur de leur démarche de développement économique* ». Si l'on s'en tient à sa conception des parcs nationaux, ils revêtent une dimension davantage pécuniaire qu'esthétique. La protection de la nature serait en réalité dictée par la demande des visiteurs en espace récréatif dans un milieu où la nature y est entretenue et préservée. Elle met alors en relief un paradoxe révélateur de la situation complexe des parcs naturels « *entre préoccupation collective de protection et de préservation et une préoccupation individuelle de jouissance et de consommation* »²⁶⁰.

Cette particularité est visible au travers de l'organisation même des parcs nationaux. La zone centrale ou « cœur » se voit doter d'une réglementation stricte, l'Homme y est seulement toléré. Certaines activités y sont prohibées puisque jugées comme pouvant causer des dommages à la faune et la flore²⁶¹. Ce « cœur » peut se voir doter d'une réserve intégrale, la présence du public y être interdite afin d'y mener exclusivement des recherches. Une zone périphérique ou « *zone tampon* » est aussi créée entre le parc et l'extérieur. En théorie, cette

²⁵⁸ Il convient de préciser que la politique de mise sous cloche se retrouve dans d'autre modèle de protection comme les parcs régionaux par exemple mais que nous avons volontairement écarté leurs analyses pour ne pas créer de confusion. Si bien que les critiques que nous formulons dans cette partie s'applique également à ces modes de préservation de la biodiversité.

²⁵⁹ Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 155

²⁶⁰ Lucette Laurens, « Les Parcs naturels, du concept à la pratique d'une agriculture environnementale, Annales de Géographie, t.104, n°584, 1995.pp.339-359

²⁶¹ Par ex : interdiction de la chasse, de la pêche, de toute activité pouvant nuire à la faune et la flore (cf : Loi relative à la création de parcs nationaux, 22 juillet 1960, n°60-708, article 2)

zone était destinée à accueillir les touristes et n'était donc soumise à aucune forme de restriction si ce n'est que les aménagements réalisés devaient outre leur finalité sociale, culturelle ou économique répondre à un impératif écologique en renforçant la protection de la faune et de la flore composant le parc.

En pratique, le modèle des parcs nationaux va se heurter à la réalité et surtout à l'évolution de la société. Dès 1976, Guy Daudé²⁶² revient sur le manque criant de nature en milieu urbain où « *l'entassement de logements précaires à proximité des lieux de travail a chassé l'arbre de la ville* ». Il constate que ce besoin de « verdure » jalonne l'ensemble des catégories socio-professionnelle entraînant l'apparition de ce qu'il qualifie de « *tourisme de nature* » se concentrant sur les espaces remarquables que sont les parcs naturels. D'après lui, ces parcs canalisent ce besoin et assurent une certaine « paix sociale ». Son analyse est intéressante puisqu'il s'attarde parallèlement à l'impact du comportement des citadins sur ces espaces. Guy Daudé remarque qu'ils ne sont pas de simples spectateurs qui contemplant la nature car en se déplaçant sur ces sites, ils transportent aussi leurs modes de vie, leurs habitudes citadines. Pour répondre à leurs besoins, la nature se retrouve encerclée d'équipement entretenant un lien éloigné ou très ténu avec la faune et la flore²⁶³. L'auteur relate à juste titre les conséquences du tourisme sur le droit de propriété et les différences existantes entre le milieu urbain et rural. Si en ville et en zone périurbaine ce droit se révèle être « *intouchable* », à la campagne cela reste flou. En l'espèce, l'étude du régime juridique choisi par le législateur pour consacrer les parcs nationaux conduit à engendrer un phénomène d'adhésion à la thèse qu'il soutient. Dans les faits, le législateur n'a pas cru bon de recourir à la procédure d'expropriation ou d'acquisition par l'Etat pour des terrains situés dans la zone parcs. Ce choix démontre sa volonté de ne pas chasser les particuliers de leurs habitations. Ainsi, comme le précise Marie-Claude Guerrini²⁶⁴, ils possèdent plus de 60% du Parc national des Cévennes²⁶⁵. Cette cohabitation entre le parc et ses habitants est difficile puisque d'un côté nous avons des personnes qui jouissent librement de leurs propriétés et, de l'autre, un mécanisme chargé d'encadrer strictement certaines pratiques sur ce même territoire. La confrontation de ces

²⁶² Guy Daudé, « Les parcs naturels français », Revue de géographie de Lyon, vol 52, 1976, pp.99-105

²⁶³ L'auteur prend l'exemple de l'aménagement de piste de ski sur le flanc des montagnes qui a sensiblement modifié son paysage

²⁶⁴ Marie-Claude Guerrini, « Le Parc national des Cévennes », Strates n°8, 20 décembre 1995

²⁶⁵ Décret portant création du parc national des Cévennes dont la gestion est confiée à un établissement public à caractère administratif, 2 septembre 1970, n°70-777

objectifs conduit à des tensions évidentes notamment lorsqu'il s'agit de la chasse, quelques chasseurs enfreignant délibérément la réglementation en vigueur dans le parc. En guise de conclusion, Marie-Claude Guerrini précise que la pluralité d'acteurs conduit à adopter des projets de développement plutôt que « *des stratégies de protection maximale qui ferait des Cévennes une immense réserve à but uniquement muséographique* ». Elle se pose donc « *la question de savoir si cette politique met les Cévennes dans une situation de conflit permanent ou de compromis* ». Cette position met en lumière, le caractère résolument « étrange » des Parcs nationaux, le législateur édicte un cadre ambitieux et crée des zones de protection intégrale sans pour autant donner les moyens d'assurer une telle protection. Si la loi de 1960 consacre l'existence des parcs nationaux ne serait-elle pas en réalité une coquille vide ?

Nous nous inscrivons dans une démarche similaire de celle adoptée par Isabelle Mauz, en ce que les parcs nationaux résultent davantage d'un bricolage que d'une démarche cartésienne²⁶⁶.

Assurément, l'envergure prise par la ville dans ce mécanisme nous contraint à envisager que c'est effectivement le cas. Guy Daudé revient sur la puissance financière et politique de la ville qui façonne les parcs nationaux. A son sens, « *la réglementation environnementaliste* » pérennise cette situation étant donné qu'elle « *transforme les espaces les plus remarquables en purs objets de consommation* ». Il souligne que les interdictions destinées à protéger la nature paralysent la situation et assoient l'autorité de la ville sur les parcs. Il éprouve des craintes quant à la possibilité d'être confronté à la situation où les parcs naturels deviennent de grands jardins publics, si cette menace paraît justifiée, nous verrons par la suite que les parcs nationaux ont également influencé les pratiques dans les parcs urbains. De ce fait, une réforme des parcs nationaux apparaissait inévitable²⁶⁷.

La loi du 14 avril 2006²⁶⁸ insuffle un souffle nouveau à des instruments paraissant ne plus être en phase avec la réalité. Chantal Cans s'interroge légitimement « *s'il ne s'agit pas d'une véritable reconstruction* » de la notion de parc national tant les innovations sont légion. Notre

²⁶⁶ Isabelle Mauz, « Comment est née la conception française des parcs nationaux », Revue de géographie alpine, Tome 90 n°2, 2002, pp.33-44

²⁶⁷ Cf : Anna Laymarie, « La réforme du statut juridique des parcs nationaux français : la loi du 14 avril 2006 », Institut d'étude politiques de Lyon, 2006

²⁶⁸ Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux, 14 avril 2006, n°2006-436

domaine d'étude nous oblige à éluder certaines questions²⁶⁹ pour nous focaliser sur les problèmes touchant directement le sujet de notre analyse, c'est à dire à la prise en compte de l'Homme dans le fonctionnement des parcs nationaux. Dorénavant, les parcs nationaux se composent de deux éléments : le ou les cœurs et l'aire d'adhésion. En intégrant l'aire d'adhésion dans le parc, le législateur met fin à un régime que l'on qualifie aisément de droit à deux vitesses. Pour rappel, la loi de 1960 conférait une grande protection « aux cœurs » constituant à eux seuls le parc, les « zones périphériques » pour leurs parts bien que jouxtant cet espace n'étaient astreintes à aucune réglementation. Il y avait donc une rupture évidente et brusque entre ces deux zones, où dans la première tout est prohibé tandis que dans la seconde tout est autorisé. Il était donc abscons pour la population de matérialiser et surtout d'appréhender cette différence de régime. Comme le décrit parfaitement Eric Naim-Gesbert²⁷⁰, « la loi du 14 avril 2006 consolide le droit du parc national dont la structure, cœur et aire d'adhésion, traduit la solidarité écologique des milieux mise en œuvre sur la base d'un partenariat local au moyen d'une charte. ». Il emploie à bon escient le terme « projet de territoire » pour qualifier le parc national. Le parc national n'est plus envisagé de manière isolée ; il a vocation à s'intégrer dans un projet commun. Le renforcement des contraintes pesant sur l'aire d'adhésion²⁷¹ additionné à l'affaiblissement corrélatif du cœur entraîne la création d'un espace où il existe une forme de continuité²⁷². Le cœur est à présent plus vulnérable, un régime d'autorisation préalable et de dérogation ayant été institué par la loi du 14 avril 2006 pour permettre par exemple, la réalisation de travaux d'entretien qualifié de « courants ». Désormais seules sont interdites dans le cœur du parc, les activités industrielles et minières. Les parcs nationaux agrandissent leurs sphères d'influences tout en incorporant l'Homme à sa réflexion sur les activités autorisées à être menées au sein de leurs cœurs. L'évolution de la législation des parcs nationaux démontre l'échec des politiques de protection intégrale. Un tel processus n'est pas sans rappeler les pratiques des parcs urbains dans lesquelles la nature est dans un premier temps mise sous cloche, avant de prendre en compte l'Homme dans son développement.

²⁶⁹ Ex : La constitution d'une charte organisant le fonctionnement des parcs nationaux, la création des parcs naturels marins

²⁷⁰ Eric Naim-Gesbert, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », Recueil Dalloz, 2006, pp. 2061

²⁷¹ Sous réserve de son adhésion à la charte du parc national

²⁷² Même si la présence de plusieurs cœurs tend à briser le principe de continuité territoriale

B. Un modèle largement inadapté

L'impérieuse nécessité de « mettre sous cloche » la biodiversité est une question récurrente qui divise le monde scientifique. Clara Therville part du postulat que la période allant de 1950 à 1990 est qualifiée à tort de « mise sous cloche », où l'on oppose le « *développement humain et conservation de la nature* ». Pour elle, c'est un « cliché protectionniste », étant entendu que les mécanismes de conservation de la nature en France « *ont toujours été le fruit de compromis entre des objectifs variés (zone centrale et périphérique de parcs nationaux), des acteurs diversifiés (Etat, association, collectivités territoriales) et des échelles multiples (nationale, territoriale)* »²⁷³. Or les développements précédents ont démontré une toute autre réalité : l'exemple des parcs nationaux tel que le concevait la loi de 1960 témoigne d'un manque de compromis évident contrairement à ce qu'affirme Clara Therville. Cet outil de préservation de la nature n'emportait pas l'adhésion des élus locaux²⁷⁴, puisqu'ils n'étaient que (trop) peu concertés sur ce sujet. Nous ne partageons donc pas la position adoptée par cette dernière, il est indéniable que la protection de la biodiversité a été dans ses premiers balbutiements résumée par une période de « sur-protection » avant d'intégrer petit à petit l'Homme à sa réflexion, de sorte à limiter les activités qui portent potentiellement atteintes à la faune et à la flore²⁷⁵. Même si les études relatives à la biodiversité en ville ne s'intéressent pas à ce phénomène de sanctuarisation, en confrontant la pratique et la politique de protection menée à l'échelle des parcs nationaux, des similitudes sont apparues.

Auparavant, nous avons pu constater l'influence de la ville sur l'organisation des parcs nationaux, la relation entre ces deux entités ne semble pas se borner à ce seul aspect. C'est un fait, le milieu urbain concentre, monopolise le pouvoir législatif, le modèle des parcs nationaux y a été délimité avant d'être exporté puis (ré) utilisé en ville. Le retour de la nature en ville²⁷⁶ a contraint le législateur à envisager des instruments originaux en vue de préserver la faune, la flore réintroduite ou déjà existante. La part de la pratique dans une matière telle

²⁷³ Clara Therville, « Mise sous cloche ou intégration aux territoires ? L'exemple des réserves naturelles de France »-Synthèse des principaux résultats de la thèse, Mai 2013, p.5

²⁷⁴ Agathe Van Lang, « Droit de l'environnement », PUF, 3^{ème} édition, 2011, pp.319-326

²⁷⁵ En ce sens : Jean-Pierre Raffin, « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », *Ecologie et politique* 1/2005, n°30, 2005 pp.97-109

²⁷⁶ Cf : 1) Vers un retour de la nature en ville ?

que le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain est prépondérante, les collectivités territoriales ont été pendant plusieurs décennies dans l'obligation de trouver des solutions en interne faute de cadre réglementaire prédéfini. La présente partie ne porte pas sur la détermination de la paternité de la politique de « mise sous cloche ». Il est, en effet, plus pertinent d'étudier le mimétisme existant entre la conception originelle des parcs nationaux et la gestion des parcs urbains jusque dans les années 1990.

Pour rappel, la loi de 1960 crée officiellement les parcs nationaux. Elle confère à la zone centre un caractère quasiment sacré. A l'inverse la zone périphérique n'est pas comprise dans la sphère de compétence du parc. De facto, elle ne jouit d'aucune protection.

En adoptant un raisonnement par analogie, nous constatons que les parcs urbains ont connu une dynamique similaire. En ville, un parc naturel s'organisait comme un parc national. Véritable sanctuaire, les activités humaines étaient strictement réglementées. Deux images illustrent parfaitement cette approche. Dans un premier temps, chacun est en mesure de se remémorer la « *chasse* » menée par les gardes municipaux aux individus flânant sur l'herbe ou jouant simplement au ballon. Dans un second temps, la volonté des pouvoirs publics d'orner ces parcs d'espèces exotiques²⁷⁷.

L'idée prédominante à cette époque était de faire des parcs urbains des mini-réserves naturelles, où se côtoient des « *sanctuaires* » et des espaces récréatifs. Cette double finalité n'est pas sans rappeler l'approche des premiers parcs nationaux qui protègent strictement la nature tout en s'adaptant à la demande de ses visiteurs. La cohabitation de deux régimes juridiques diamétralement différents, l'un permissif et l'autre restrictif sur un même espace pour les parcs naturels en ville et sur deux territoires contigus pour les premiers parcs nationaux, pose des problèmes évidents. Tout d'abord, il s'agit de l'incompréhension du public dans la coexistence de ces deux types de réglementations. Il est par conséquent d'autant plus difficile de faire respecter une législation incomprise.

La concurrence de ces deux types de normes donne naissance à un effet pervers. En sortant des secteurs « *sanctuarisés* », un sentiment d'impunité est susceptible de germer dans la tête de son visiteur. Etant entendu que tout y est interdit à l'intérieur, cela signifie que tout est

²⁷⁷ Chimpanzés, ours, Lynx

permis à l'extérieur. Le concept de parcs nationaux comme la vision des parcs urbains apparaissaient ne pas correspondre à la réalité ; il était dès lors nécessaire de les redessiner.

Etrangement, la réforme entreprise au niveau des parcs nationaux s'est accompagnée d'une évolution de la vision des parcs urbains. Ces changements correspondent à une modification des envies, des besoins des citoyens aspirant à un contact, à la présence d'une nature non maîtrisée plutôt qu'à des territoires où la faune et la flore sont sous « *contrôle* ».

De 1960 au milieu des années 1990, le but des espaces naturels était de sortir le citoyen de la morosité ambiante, ces lieux devaient se démarquer de ce qu'il côtoie quotidiennement. Les parcs urbains étaient conçus de manière à créer un sentiment d'évasion au détriment de la biodiversité locale. Les espèces ornant ces parcs étaient sélectionnés pour leur esthétisme, au détriment d'un quelconque rattachement avec le territoire. Dotés d'une faune et d'une flore majoritairement exotiques, un décalage était irrémédiablement créé entre cette nature familière que l'on retrouve aisément en lisière des villes²⁷⁸ et celle de ce type d'installation. Le choix de la locution « *installation* » pourrait paraître exagéré. En l'espèce, la mainmise de l'Homme sur les parcs urbains est telle qu'ils s'apparentent davantage à un phénomène d'artificialisation que de laisser libre cours à la nature. La politique menée par les villes dans ces espaces a malencontreusement perverti le regard des citoyens, eux qui avaient de contact avec la nature uniquement par le prisme des parcs adoptèrent une vision déformée de ce concept. Ses visiteurs ont une conception largement altérée de la biodiversité. Ils constituent toujours des vecteurs formidables de nature dans un secteur qui en est dépourvu. A l'inverse ils font payer un lourd tribut aux espèces locales. En répondant aux besoins en espèces exotiques, les communes ont perdu de vue leurs objectifs de sensibilisation et de connaissance de la nature. En enracinant de telles espèces dans ses travées, ils ont contribué à distendre le lien ténu qu'entretient la population avec sa biodiversité, garante d'une certaine identité territoriale. Cette perte de repère a eu un impact évident sur les mesures de sauvegarde de la nature urbaine. Il se pose alors la question de savoir : comment préserver des espèces que même le milieu urbain boude et qui demeurent inconnues pour une majorité de la population ?

²⁷⁸ Ex : renards, blaireaux

Les années 1990 constituent un antépénultième virage dans la conception de la biodiversité. La banalisation de la notion de développement durable initiée par la CDB²⁷⁹ a sans aucun doute fait mûrir la réflexion du législateur et des autorités publiques. L'impératif de se doter de modes de consommation présents sans compromettre les besoins des générations futures a impulsé une prise de conscience générale. Le respect de cette philosophie passe irrémédiablement par le renforcement de la connaissance dont l'observation est l'un des instruments privilégiés. L'évolution des pratiques au sein des parcs urbains découle de ce constat. La réintroduction d'espèces locales par les collectivités territoriales leur permet de jouir d'un observatoire à proximité tout en familiarisant le grand public à une nature dont il méconnaissait l'existence.

Jean-Pierre Raffin adopte une posture relativement pertinente permettant d'expliquer les choix opérés par les villes dans la gestion de leurs parcs et ceux du législateur concernant les parcs nationaux initiés par la loi de 1960. Les notions de « protection » et de « conservation » ont une signification différente pour les anglophones par rapport aux francophones. L'acception protection en anglais correspond à la « mise sous cloche » tandis que la conservation « implique la réintégration de l'Homme dans la nature ». *A contrario*, la langue française se détache de ce postulat, « un conservateur est presque par définition quelqu'un qui veut garder en l'état (on parle de conservation des monuments historiques), un protecteur admet au contraire un éventail de mesures qui vont de l'absence d'intervention à une gestion active ».²⁸⁰ Dès lors, cette opposition sémantique n'est-elle pas à la source des errances des parcs nationaux et urbains ?

La question mérite d'être posée, d'autant plus que l'apparition des premiers parcs nationaux est à mettre au crédit des États-Unis²⁸¹. Ces parcs ont probablement joué le rôle de modèle sur lequel s'est basé le législateur français pouvant ainsi expliquer les carences du mécanisme français. Or, le comparatif entre la législation américaine et française réalisé par Patrick Blandin à propos de la protection de l'environnement fait état d'une opposition entre ces deux

²⁷⁹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

²⁸⁰ Jean-Pierre Raffin, « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », *Ecologie et politique* 1/2005, n°30, 2005, pp.97-109

²⁸¹ Yellowstone, 1^{er} mars 1872 (<https://www.nps.gov/yell/learn/management/yellowstoneprotectionact1872.htm>)

approches. Raoul Clément, l'un des principaux inspirateurs de la loi de 1906²⁸² adoptait un raisonnement fondé sur la protection de site remarquable. La loi de 1960 consacre les parcs nationaux qui s'inscrivent dans une dynamique semblable, en préservant les sites dotés d'un intérêt esthétique. En revanche, le modèle américain des parcs nationaux comme celui de Yosemite²⁸³ s'évertuait « à offrir au public la possibilité de contempler la splendeur d'espaces encore sauvages »²⁸⁴. Par conséquent, nous ne sommes pas confrontés à un problème de traduction, la conception américaine des parcs nationaux effectuant un savant mélange entre la conservation et la protection, tandis que le modèle français se contentait de mettre sous cloche cet espace en le déconnectant de la réalité. N'en déplaise au père fondateur de la loi de 1906 et au détracteur de la politique américaine en matière de préservation de la nature, il ressort de cet exemple qu'en matière de parcs nationaux, les américains avaient une vision moderne et dynamique incorporant l'Homme dont ne disposaient pas les parcs nationaux français.

La loi du 14 avril 2006²⁸⁵ constitue un véritable schisme. Elle a démontré à elle seule les limites de la politique « de mise sous cloche », tout en témoignant d'une rupture avec cette pratique. Les parcs nationaux et les villes ne peuvent plus se contenter de préserver drastiquement la biodiversité. Il est fondamental d'incorporer l'Homme dans leurs réflexions. Le défi n'est plus le dépaysement total. Il réside dans la capacité des pouvoirs publics d'apporter la campagne aux citoyens. Pour les visiteurs des parcs, l'évasion ne passe pas par l'exotisme, mais par la proximité avec une nature qu'ils sont amenés à rencontrer en sortant des villes. Comme nous l'avons précédemment affirmé, les parcs nationaux et urbains ne sont plus envisagés indépendamment du territoire sur lequel ils sont établis. L'erreur commise était de les considérer de façon isolée, lesquels se retrouvaient ainsi en marge de la société. L'innovation majeure réside dans l'affranchissement des frontières administratives et surtout dans la fin du clivage rural/urbain. Désormais, ces parcs seront intégrés à un raisonnement plus vaste s'intégrant dans une politique délimitée à l'échelle d'un territoire. L'idée est de créer une

²⁸² Loi organisant la protection des sites et monuments naturels de caractère artistique, 21 avril 1906 (http://www.assemblee-nationale.fr/12/evenements/salon-des-maires/dates_cles/protection-sites-1906-1.asp)

²⁸³ 1^{er} octobre 1890

²⁸⁴ Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 153

²⁸⁵ Loi relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux, 14 avril 2006, n°2006-436

continuité entre les différentes unités paysagères. En résumé, nous assistons au passage d'une conception statique du droit applicable à la biodiversité en général à une approche dynamique. Preuve en est, l'Homme n'est plus en marge de cette matière. Il est envisagé comme en faisant partie intégrante. Ce bouleversement a pour conséquence directe une remise en cause de la place qui lui est réservée, que ce soit dans les parcs nationaux ou les parcs urbains. Sa présence, voire certaines de ses activités, ne sont plus prohibées mais encadrées.

Ce changement de paradigme témoigne de la prise de conscience de l'importance de la biodiversité et de l'Homme dans sa préservation. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que la protection de la biodiversité a été érigée au rang des préoccupations mondiales car sa disparition, met en péril l'avenir de notre espèce. Il est superfétatoire de penser que ce droit s'est construit sur un socle purement désintéressé, nous ne légiférons sur un domaine que si celui-ci recouvre une impérieuse nécessité. Or, quoi de plus prioritaire que d'assurer, de garantir notre existence par la rédaction d'un corpus de textes encadrant notre utilisation des ressources naturelles. L'Homme dépend directement de la biodiversité, ce constat n'est aujourd'hui plus discutable, la méthode d'évaluation l'est davantage.

Section II : Les réticences pratiques

La relation d'interdépendance qu'entretiennent l'Homme et la biodiversité est au cœur des études portant sur l'analyse de la nature urbaine. L'adoption de l'approche humaniste pour évaluer l'importance de ce lien se révèle être difficile (I). A cet égard, si l'outil économique a été un instrument précieux pour intégrer la biodiversité dans les rapports traitant de l'environnement urbain, le recours à l'approche statistique s'avère pertinente, si ce n'est qu'elle n'internalise que des données quantifiables sans traduire la portée remarquable que revêt la nature (II).

I. La difficile approche humaniste

L'évaluation économique de la biodiversité représente l'occasion de témoigner de son importance (A). A cet égard, l'étude mondiale portant sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité²⁸⁶ à l'initiative des membres du G8²⁸⁷, de 5 pays émergents²⁸⁸ et financée par l'Union européenne²⁸⁹ fait figure de document de référence dans ce domaine(B).

A. Chiffrer la biodiversité, l'occasion de déterminer son importance

L'ensemble des études ou des rapports chargés de dresser un bilan de la biodiversité part du même postulat : le Programme de l'Union internationale pour la conservation de la nature pour la période 2013-2016²⁹⁰, et la synthèse des travaux de la TEEB²⁹¹, soulignent l'état de dépendance de l'Homme vis à vis de la biodiversité.

Néanmoins, il est ardu d'évaluer l'assujettissement de notre espèce à l'égard d'une nature insaisissable. Le contexte actuel d'accroissement de la population mondiale accompagné de l'augmentation du nombre de citoyens conduit à repenser notre approche des ressources naturelles. Ainsi, dans l'introduction de son cours portant sur l'économie de l'environnement et des ressources naturelles²⁹², l'économiste Jean-Michel Salles, porte un regard sur notre société, teinté d'histoire, de géographie et d'économie en vue de déterminer quel rôle occupe

²⁸⁶ Portant le nom de TEEB paru en 2010 (<http://www.teebweb.org/>)

²⁸⁷ « Créé à l'initiative de la France en 1975 pour faire face au premier choc pétrolier, le G8 est un groupe informel d'économies avancées qui se réunit une fois par an lors d'un Sommet des chefs d'État et de gouvernement. Il a essentiellement un rôle d'orientation et d'impulsion politiques », (<http://www.diplomatie.gouv.fr>). Ce groupe se compose du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Russie, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis)

²⁸⁸ Brésil, Chine, Inde, Mexique et Afrique du sud

²⁸⁹ Cf : Commission européenne, « La stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité à l'horizon 2020 », Office des publications de l'Union Européenne, décembre 2011 (http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_fr.pdf)

²⁹⁰ Congrès mondial de la nature de l'UICN, « Le programme de l'UICN 2013-2016 », Nature +, septembre 2012

²⁹¹ TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB », 2010

²⁹² Jean-Michel Salles, « Economie de l'environnement et des ressources naturelles », 2011 (Cours d'Economie de l'environnement donné au Master 2 Droit et Gestion de l'Environnement et du Développement Durable)

la nature dans notre existence. Ce rapport traite de l'économie des écosystèmes et de la biodiversité, « *l'application de la pensée économique à l'utilisation des services liés aux écosystèmes et à la biodiversité peut aider à clarifier deux points critiques : la raison pour laquelle la prospérité et la réduction de la pauvreté dépendent du maintien du flux des bénéfices découlant des écosystèmes, et la raison pour laquelle une protection de l'environnement couronnée de succès doit puiser sa source dans des concepts économiques sensés, y compris la reconnaissance explicite, l'attribution efficace et la distribution équitable des coûts et des bénéfices de la conservation et de l'utilisation viable des ressources naturelles.* ». Par conséquent, cette étude est destinée à venir en aide aux décideurs publics pour déterminer la manière la plus appropriée d'intégrer les valeurs de la biodiversité à leurs réflexions. Le problème réside dans la valeur que l'on confère à la nature, étant entendu que cette notion est influencée par bon nombre d'éléments tels que l'économie ou le contexte social par exemple. La biodiversité se verrait estimer différemment en fonction de la situation de chaque Etat et plus largement elle revêtirait une dimension subjective, puisque chaque personne lui reconnaît une importance plus ou moins conséquente en fonction de ses convictions. Autre difficulté, la présence d'une pluralité de méthode d'évaluation de la faune et de la flore contribue à rendre plus opaque une problématique qui l'est déjà.

Philippe Méral s'attarde sur les objectifs de la TEEB qui, dans la continuité de « *l'Evaluation des écosystèmes pour le millénaire* » s'évertuent à rendre plus transparente la valeur des services écosystémiques, tout en fournissant les instruments économiques pour les évaluer²⁹³. A cette fin, elle vise à faire le lien entre les différents acteurs²⁹⁴ et également entre les sciences portant sur la biodiversité²⁹⁵, pour à terme prendre acte de ses bienfaits. Auparavant, l'invisibilité de sa valeur encourageait son délaissement, contribuant dans certains cas à sa destruction.

Pour procéder à l'analyse économique d'un élément n'ayant au premier abord aucun rapport avec celle-ci, il a fallu se doter d'une terminologie laissant transparaître le lien existant entre la nature et l'économie. Ce processus s'avère être complexe car, il faut parvenir à retranscrire l'apport qualitatif et quantitatif de la biodiversité tout en lui conférant une coloration

²⁹³ Philippe Méral, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 20, 2012

²⁹⁴ Locaux, nationaux et internationaux

²⁹⁵ Le droit, la science, la biologie

économique. Par conséquent, c'est dans ce contexte que la notion de services écosystémiques aurait vu le jour. Cependant, Philippe Méral dans ses travaux sur les services environnementaux met à jour la tortueuse histoire de leur genèse²⁹⁶. Son choix de segmenter en trois temps l'histoire des services environnementaux est à notre sens la meilleure des options pour révéler leurs influences sur l'élaboration des politiques de conservation de la biodiversité.

Le premier temps de son étude s'attache à décrire l'émergence de ce concept entre 1970 et 1997. Il reconnaît qu'il est difficile de remonter à sa naissance étant donné que Platon déjà mentionnait « *les rôles des écosystèmes dans la lutte contre l'érosion* ». L'auteur situe aux alentours des années 1970²⁹⁷, « *l'apparition du concept chez les écologues et biologistes de la conservation* ». Parallèlement, le rapport Meadows paru en 1972²⁹⁸ fait entrer ce concept au rang des notions impactant l'écologie et l'analyse économique. Nous omettons volontairement d'aborder les différentes oppositions doctrinales entre les économistes à cette époque sur la question des services environnementaux. Leur évocation pourrait faire naître des confusions.

La seconde période (1997-2005) débute avec la publication par Robert Costanza et ses collègues de « *l'évaluation monétaire des écosystèmes globaux* »²⁹⁹. En nous penchant sur l'article de Robert Costanza, nous retrouvons l'idée que l'absence d'évaluation économique a entraîné un désintérêt pour la biodiversité. C'est ainsi qu'avec ses collaborateurs, il proposa « *de chiffrer l'équivalent monétaire des services écosystémiques de la planète (son estimation correspond à 33 milliards par an soit un peu plus du double du PIB mondial)* »³⁰⁰. Philippe Méral³⁰¹ dans une autre de ses contributions sur ce sujet résume succinctement la technique d'évaluation préconisée par Robert Costanza. Il s'agit de « *calculer la valeur par hectare et par*

²⁹⁶ Philippe Méral, « Les services environnementaux en économie : revue de la littérature », Serena, 2010

²⁹⁷ Date de parution : Massachusetts Institute of Technology (MIT), « Study of Critical Environmental Problem », 1970

²⁹⁸ Cf : Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgens Randers et William W. Behrens, *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*, traduit de l'anglais par Jacques Delaunay; préface de Robert Lattès, Paris, Fayard, 1972.

²⁹⁹ Robert Costanza et al. « L'évaluation monétaire des écosystèmes globaux », Revue Nature, 1997

³⁰⁰ Vincent Devictor, « Nature en crise : penser la biodiversité », Anthropocène, 2015

³⁰¹ Philippe Méral, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », Natures Sciences Sociétés, Vol. 20, 2012

biome, puis à multiplier ces valeurs par la surface que représente ces valeurs obtenues. Le travail a consisté à recenser et compléter les estimations grâce à une base de données de plus de 100 études. Chaque donnée est convertie en dollars américains (base 1994) par hectare et par an. Les auteurs estiment entre 16 000 milliards et 54 000 milliards de dollars américains la valeur annuelle des services écosystémiques. ». La parution de l'article de Robert Costanza suscite bon nombre de critiques. Nous laissons de côté celles traitant de la méthode de calcul qui n'intéressent pas notre développement et celles formulées à l'encontre de son intérêt philosophique, cette problématique fera l'objet d'un développement particulier dans la suite de notre raisonnement.

Sur les critiques « *autour de l'utilité pour la prise de décision* », Philippe Méral³⁰² fait une référence pertinente aux travaux de Michael Toman³⁰³ cristallisant à eux seuls les critiques pouvant être adressées à l'encontre de l'évaluation économique dans ce domaine. Pour Michael Toman, l'évaluation économique de Robert Costanza ne représente pas une aide à la décision politique, elle ne dispose pas de moyen de prendre en compte les changements pouvant intervenir au sein des écosystèmes. Plus grave encore, l'évaluation globale laisse entendre que chaque parcelle de biodiversité se verrait doter de besoins similaires en termes de protection. Malgré les critiques essuyées par l'article de Robert Costanza, ce dernier a participé avec l'Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire à la médiatisation des dangers pesant sur la nature.

L'apparition dans les années 1990 puis l'essor du paiement pour service environnemental dans les années 2000, ont bouleversé l'approche économique de la préservation de la nature. Cette époque est également marquée par la naissance des politiques fondées sur le paiement direct pour la conservation de la nature et non plus de façon indirecte par le biais d'activité contribuant à cette protection.

Enfin, troisième et dernier temps, « le temps de la politique » : il se résume simplement par l'application de l'évaluation monétaire des services fournies par la biodiversité. L'étude TEEB s'inscrit dans une démarche similaire, tout en s'inspirant de l'évaluation des écosystèmes pour

³⁰² Philippe Méral, « Les services environnementaux en économie : revue de la littérature », Serena, 2010

³⁰³ Michael Toman, "Why not to calculate the value of the world's ecosystem services and natural capital." *Ecological Economics*, 1998

le millénaire³⁰⁴. Cette étude chiffre les services écosystémiques et fournit des orientations pour les politiques. Pour Philippe Méral « *au-delà de ce travail de méta-analyse, l'intérêt de cette initiative réside à la fois dans sa démarche ouverte et itérative (dans le sens où la publication de chaque rapport donne lieu à un appel à commentaire et à l'amélioration à partir du site Internet du TEEB, avant la publication de la version définitive) et de son caractère didactique à destination des non-initiés* »³⁰⁵.

L'étude TEEB tente de sensibiliser et de faire participer l'ensemble de la société à sa rédaction. La tentative d'impulser une forte mobilisation traduit sa volonté de devenir le cadre de référence dans le domaine de l'analyse économique des services environnementaux.

B. L'étude TEEB, un rapport cadre pour la préservation de la nature

Le rapport TEEB revêt une importance prépondérante dans le domaine de la préservation de la nature. Il apporte une aide évidente aux collectivités territoriales, quand il s'agit de prendre en compte la biodiversité dans la détermination de leurs politiques. L'intérêt de ce rapport réside dans l'alliance de données économiques et des études de cas réalisées sous des angles différents, ces éléments donnent une approche concrète du coût engendré par la perte de la faune et de la flore.

Tout d'abord, elle évalue le montant des pertes économiques découlant de la disparition de la biodiversité mondiale³⁰⁶. L'énumération d'une série d'exemples à l'appui de ces données renforce le sentiment d'importance de la nature pour l'Homme, nous évoquons à cet égard l'un d'eux s'intéressant particulièrement à la situation de la biodiversité en milieu urbain. Ainsi, la synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB³⁰⁷ cite le

³⁰⁴ Par exemple, l'étude TEEB reprend les 4 catégories de services écosystémiques issus de l'Evaluation des écosystèmes pour le millénaire. Concrètement, il s'agit des services d'approvisionnement (ex : eau douce), les services de régulation (ex : filtration des polluants par les zones humides), les services culturels (ex : activités récréatives), les services de soutien (ex : formation des sols)

³⁰⁵ Philippe Méral, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », Natures Sciences Sociétés, Vol. 20, 2012

³⁰⁶ TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : rapport d'étape », 2008

³⁰⁷ TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB », 2010, p 11

cas de la ville de Canberra où « *la plantation d'arbres améliore la qualité de la vie urbaine* ». Près de 400 000 arbres ont été plantés afin de « *réguler le microclimat, réduire la pollution et améliorer par la même la qualité de l'air urbain, réduire les coûts d'énergie de la climatisation ainsi que stocker et séquestrer le carbone. Au cours de la période 2008-2012, la valeur de ces avantages devrait atteindre quelque 20 à 67 millions USD en termes de valeur générée ou d'économies réalisées pour la ville* ». Cet exemple nous permet d'apprécier concrètement l'intérêt économique et environnemental de telle mesure.

En l'espèce, les différents exemples énumérés par l'étude TEEB laissent transparaître la dimension prise par les problèmes environnementaux. Comme nous l'avons évoqué précédemment, il n'est plus question de traiter chaque défi politique isolément mais, bien de les intégrer dans un projet commun. L'interpénétration des multiples problématiques oblige à les envisager de manière connexe, l'une pouvant contribuer à réduire les carences de l'autre. Le rapport TEEB fait émerger la dimension transversale de la biodiversité, permettant l'amélioration « *de la gestion et politique nationale et régionale* » dans ce secteur, « *la réduction de la pauvreté* », la prise de conscience des liens étroits qu'entretiennent les entreprises et les ressources naturelles. Enfin, il interpelle l'ensemble de la société et des individus qui la composent sur l'apport de la biodiversité au quotidien, vecteur de bien-être. L'approche adoptée par la TEEB révèle l'enchevêtrement de défis techniques et politiques teintés de critique à l'égard des pratiques antérieures : « *le fait de reconnaître que la biodiversité sous-tend le bien-être de l'Homme est une chose, la traduction de ce savoir en mesures incitatives qui influencent un meilleur comportement en est une autre* ». Cet extrait n'est pas sans rappeler l'inaction ayant suivi le constat mondial d'appauvrissement de la nature dans le monde.

Les relations entretenues entre l'économie et la biodiversité sont compliquées. Si l'étude TEEB opte pour une position que nous jugeons appropriée au regard de l'évolution du contexte actuel visant à recentrer la réflexion autour de la nature, elle laisse une porte ouverte à l'influence de l'économie sur la biodiversité. Approche novatrice et dynamique ici adoptée pour retranscrire aux mieux l'interdépendance entre ces matières. Dans un premier temps, l'évaluation économique se révèle être un outil d'aide à la prise en considération de la faune et de la flore. Elle ne saurait être l'élément déclencheur de l'action environnementale. Néanmoins, dans un second temps, on doit admettre la possibilité que l'analyse économique

ait un impact sur les investissements. Elle contribuerait ainsi à l'intégration de la nature en leur sein.

Le présent rapport trouve son intérêt en ce qu'il propose une analyse complète des services écosystémiques, chose qui n'existait pas auparavant. L'étude TEEB est donc un véritable document de référence. « *En résumé, l'approche de la TEEB à l'évaluation des écosystèmes et de la biodiversité est une approche qui reconnaît les limites, les risques et les complexités en jeu, couvre différents types d'appréciation de la valeur et comprend diverses catégories de réponse au niveau des politiques publiques, des mécanismes volontaires et des marchés* »³⁰⁸.

De ce fait, elle encourage, impose l'évaluation systématique de la nature pour mettre un terme à une situation où l'absence de valeur fait perdurer l'idée qu'il n'y a pas d'intérêt à la protéger. C'est aussi l'occasion d'apporter une réflexion sur notre conception des services écosystémiques et de se doter d'une politique de conservation efficace sur le plan environnemental et économique.

Cependant, si l'étude TEEB souhaite faire figure de référence, elle ne saurait pour autant proposer une solution couvrant la totalité des options. La pluralité contextuelle ne permet pas l'émergence d'une méthode d'évaluation unique. Ce rapport propose un cadre général s'appuyant sur trois étapes dont « *les étapes 2 et 3 ne seront pas appropriés dans tous les contextes* ». La première étape apparaît pour sa part pouvoir être utilisée dans toutes les hypothèses. Elle s'apparente à un processus d'identification destiné à déterminer la totalité des services écosystémiques, les acteurs concernés par leurs utilisations et leurs protections. La seconde étape réside dans l'évaluation monétaire des services écosystémiques. Cette analyse est délicate, étant entendu que l'estimation de la biodiversité s'effectue en fonction du contexte. La troisième et dernière étape a pour finalité de pallier l'absence ou la mauvaise estimation de ces services. Elle nécessite l'utilisation d'outils politiques variés³⁰⁹, adaptés à la situation. En résumé, ce rapport n'est pas un outil coercitif imposant une conception rigide de l'appréciation économique de la biodiversité. Tout au plus, il s'agit d'une grille de lecture accompagnant la société dans ce procédé. La souplesse qui caractérise ce mécanisme renforce son application. Il plébiscite une estimation même approximative des services

³⁰⁸ TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB », 2010, p 15

³⁰⁹ Ex : Taxe, paiement pour services écosystémique

écosystémiques, plutôt que son absence, afin de les intégrer pleinement à la conception des politiques.

Néanmoins, rechercher la monétarisation de la nature de façon approximative au détriment d'une étude cohérente, ne nuit-elle pas à la conservation de la biodiversité ? Nous reviendrons en aval sur cette question essentielle de l'intérêt de l'évaluation économique de la nature. Le débat à ce sujet est vif entre des individus pour qui la biodiversité est un bien comme un autre, pouvant à ce titre faire l'objet d'une estimation, et ceux pour qui elle revêt un caractère inestimable ou sacré.

Le rapport TEEB ne se limite pas à fournir de simples conclusions, il s'accompagne de recommandation pour renforcer l'analyse monétaire de la biodiversité. Bien entendu, il débute son exposé par l'invisibilité économique de certains services rendus par la nature, ce déficit entraîne l'adoption de comportement pouvant contribuer à son érosion et s'accompagner de répercussions économiques et sociales. De ce fait, une telle évaluation se révèle essentielle pour prendre pleinement conscience du rôle central qu'occupe la biodiversité. Pour ce faire, il recommande la participation de toute la société pour déterminer la répartition des services écosystémiques et la diffusion de ces résultats.

Il revient sur la complexité et les controverses liées à ce processus d'estimation, en raison du caractère hétéroclite de la faune et de la flore. Surtout, la préoccupation majeure réside dans l'approche diamétralement opposée qui existe entre l'économie et la nature. Même si en substance l'étude TEEB mentionne les progrès réalisés « *dans la méthodologie d'évaluation* », elle revient sur la nécessité de fournir un complément d'information « *quant à la question de savoir comment, dans quel contexte et dans quel but on peut utiliser un certain type de méthode d'évaluation, avec à l'appui, des exemples qualitatifs, qui se trouvent de plus en plus disponibles* ». Devant le déficit d'information initiale sur la méthode d'évaluation économique, nous sommes en droit de nous interroger pour savoir si ces carences n'handicapent pas davantage la technique d'évaluation elle-même que son utilisation. L'analyse de la TEEB plébiscite l'identification des services écosystémiques afin de procéder à l'évaluation de la biodiversité, « *le contexte de la décision déterminera les méthodes et le degré de quantification et d'estimation monétaire appropriées.* »

Parallèlement, elle indique la difficulté de prendre en compte l'incertitude qui entoure cette matière, elle prône alors l'usage de mesures préventives. Devant l'essor de la notion de développement durable, il devient également fondamental d'anticiper la dégradation de la biodiversité en recourant à des taux d'actualisation différents en fonction des circonstances.

Dans une autre mesure, l'intégration des ressources naturelles dans des indicateurs tels que le Produit National Brut ou encore les comptes nationaux contribuerait à rendre lisible la valeur économique de la nature. Les Etats et les collectivités sont les clés du succès du rapport TEEB. A titre d'exemple, ils doivent faire preuve de transparence³¹⁰, poursuivre leurs efforts de classement en zone protégée. L'instrument économique est un outil qui justifie la classification de ces espaces. Plus largement, cela renforce l'objectif de conservation de la biodiversité. Ainsi, les villes sont les garantes de la mise en œuvre du rapport TEEB. Cependant, nous ne pouvons pas évoquer une déclinaison totale mais seulement partielle des résultats de cette étude. Ce phénomène vient d'une certaine manière démontrer l'inconcevabilité de l'approche statistique.

II. L'impossible approche statistique

Ce rapport fournit au milieu urbain et aux élus une aide non négligeable dans la protection de la biodiversité (A). Malgré son apport évident, l'étude TEEB comme toutes les autres tentatives de chiffrer la nature présente des failles (B).

A. Les travaux TEEB, un premier pas

L'étude TEEB a pleinement conscience de l'état de dépendance dans lequel nous nous trouvons à l'égard des écosystèmes puisque « *l'énergie que nous utilisons pour le transport, les matières premières pour nos foyers et restaurants, le traitement de nos déchets tout cela*

³¹⁰ Par exemple, la modification des mesures incitatives passe par une première étape, rendre publique ces mesures.

dépend de ressources biologiques, mais cette pression et cet impact qui s'exercent sur les ressources restent souvent invisibles d'un point de vue économique»³¹¹.

Pour rendre pleinement compte de la valeur des services découlant de la faune et de la flore, l'étude TEEB décompose son analyse en trois temps.

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les services écosystémiques urbains. L'analyse de la TEEB souligne parfaitement le paradoxe de la ville, lieu où vit plus de la moitié de la population mondiale sur un territoire de taille modeste mais qui fait naître des besoins titanesques. Elle prend l'exemple du Grand Londres en l'an 2000 qui possède une empreinte écologique évaluée à environ trois cent fois sa surface géographique soit, deux fois la taille de la Grande-Bretagne, ce qui atteste de la singularité de ce milieu. Elle poursuit sa démonstration en mentionnant que *« les activités urbaines sont responsables d'environ 67% de la consommation énergétique totale et de 70% des émissions de gaz à effet de serre »*. Face aux besoins de la ville, il devient urgent d'évaluer à tous les niveaux, les éléments la composant et notamment sa nature. L'étude revient sur cet aspect. Elle rappelle *« l'empreinte totale d'une ville en termes de l'utilisation qu'elle fait de ses ressources et de la production de déchets, le rôle et la valeur des écosystèmes régionaux quand il s'agit de répondre aux besoins des habitants, et l'importance de l'environnement urbain lui-même, y compris la quantité d'espace verts disponibles pour chaque habitant et l'influence de celle-ci sur la qualité de vie »*. Toutefois comme nous l'avons affirmé auparavant, l'analyse économique ne saurait être l'élément déclencheur de l'action municipale³¹².

Dans un second temps, la démonstration de *« la valeur des services écosystémiques rendus aux villes par la campagne environnante et par les espaces verts urbains »* concourt à l'amélioration des politiques de préservation de la biodiversité. Le rapport foisonne de multiples exemples, mais à notre sens deux d'entre eux reflètent parfaitement l'apport de l'analyse économique pour le travail des décideurs politiques.

Le premier concerne l'étude menée par la fondation David Suzuki au Canada visant à estimer la valeur de la *« Greenbelt »* ou ceinture verte de l'Ontario située au Canada. L'identification

³¹¹ TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB », 2010, p 23

³¹² Le rapport de la TEEB prend l'exemple de la ville de Curitiba dont l'importance de l'extension d'un réseau de parcs urbains empêche les inondations tout en offrant un lieu de loisir

de ses services écosystémiques laisse émerger l'intérêt de ces espaces résidant dans ses habitats, ses fonctions de régulation³¹³ et de traitement des déchets. C'est ainsi que ces services ont une valeur non marchande estimée à environ 2,6 milliards de dollars canadiens par an. Ce travail réalisé sur la « *Greenbelt* » est une référence sur laquelle les autorités s'appuient pour établir leur politique future.

Le second exemple concerne une zone humide, un marais, le Nakivubo situé en Ouganda. Il s'avère que celle-ci joue un rôle central puisqu'elle relie Kampala³¹⁴ au lac Victoria en assurant des fonctions de purification des eaux. La valeur de ce lac a ainsi été estimée entre 1 et 1,75 million de dollars en fonction de la technique d'évaluation utilisée. Cette estimation et les services fournis par ce marais ont mis en échec un projet de développement territorial préconisant son assèchement. Malgré l'intégration du Nakivubo à la ceinture verte de Kampala, il a tout de même connu des bouleversements conséquents qui ont altéré son rôle dans la purification de l'eau. En 2008, un projet de restauration et de réhabilitation du marais a été proposé pour endiguer ce problème.

L'évaluation monétaire des services rendus par la nature contribue à préserver certaines zones naturelles, en évitant leurs disparitions au profit d'autres catégories d'espaces. « *Le cas de l'Ouganda montre bien que, si l'estimation de services rendus par les écosystèmes renforce souvent les arguments en faveur de la protection du capital naturel, elle ne suffit pas à empêcher que des décisions nuisant à ces mêmes services ne soient prises.* »

La dernière étape « *villes : appréhender les valeurs et trouver des solutions* » revient sur l'impact de l'évaluation des services écosystémiques sur les politiques encourageant les bonnes pratiques. Plusieurs villes sont citées en exemple dont celle de New-York et de Nagoya. New-York opte pour une position originale, elle paye les propriétaires terriens des Catskill Mountains adoptant des techniques de gestion agricole écologiquement responsable³¹⁵ plutôt que de construire une usine de traitement des eaux comme l'aurait exigé la réglementation fédérale. Le coût de cette mesure oscille entre 1 et 1,5 milliard de dollars contre 6 à 8 milliards de dollars pour la construction d'une nouvelle usine d'assainissement des eaux auxquels s'ajoute les frais de fonctionnement compris entre 300 et 500 millions par an. En outre, ce

³¹³ Climat, inondations, Eau par exemple

³¹⁴ Capital de l'Ouganda

³¹⁵ Par exemple, empêcher le déversement des déchets dans les cours d'eau

dispositif n'a eu qu'un impact modéré sur la facture d'eau des new-yorkais correspondant à une augmentation de seulement 9% au lieu de doubler avec la construction de cette usine. Si l'initiative de la ville de New-York réduit sensiblement ses dépenses, en allouant une allocation en échange d'un comportement respectueux de l'environnement, elle responsabilise parallèlement les individus. Il ressort qu'une telle expérience promeut la poursuite de comportements écologiquement responsables tout en réalisant pour les communes de précieuses économies.

Le cas de la ville de Nagoya interpelle également puisque la perte de plus de 16 km² (entre 1992 et 2005) d'espaces verts conjuguée aux menaces pesant sur les paysages agricoles des environs, mettent directement en péril la biodiversité. Pour lutter contre la disparation progressive de la nature, les autorités publiques ont imaginé une série de mesures visant à compenser les atteintes à la faune et la flore. L'une d'entre elle s'appuie sur un nouveau système de droits d'aménagement négociable. Les promoteurs désirant dépasser la limite des gratte-ciels se verront reconnaître la possibilité de compenser leurs impacts par l'acquisition de terrains en danger.

La budgétisation écologique apparaît être une solution pour intégrer pleinement la nature au rang des préoccupations urbaines. L'étude TEEB fait explicitement référence à l'Eco budget destiné à « *lutter contre les menaces importantes pour les ressources environnementales et d'évaluer l'impact des imitatives relatives à l'environnement existant* ». Ce budget porte sur les services écosystémiques essentiels pour la municipalité comme « *un sol fertile, de l'eau propre, une grande biodiversité, une couverture forestière convenable, des mangroves saines, des herbiers marins et des récifs corallien* ». Il conduit notamment à l'adoption de plusieurs mesures, par exemple, la mise en œuvre d'un programme de gestion des déchets ou encore la plantation d'arbres.

En milieu urbain, l'instrument politique est le meilleur qui soit pour la préservation de la biodiversité. Cependant, « *en mettant l'accent sur les avantages naturels, les services rendus par les écosystèmes nous pouvons comprendre en quoi nous dépendons directement et indirectement de l'environnement naturel, ce qui permet de soutenir substantiellement la*

politique locale et la gestion publique. »³¹⁶. La prise en compte des services écosystémiques dès l'élaboration des diverses politiques contribue à réduire les dépenses locales tout en offrant de nouvelles perspectives dans les secteurs de l'emploi et du bien-être de la population. L'analyse par l'étude TEEB du contexte politique local met en évidence deux caractéristiques nous paraissant symptomatiques de la difficulté des villes à appréhender convenablement la préservation de la biodiversité.

Première difficulté, le manque de visibilité des services rendus par la nature et l'idée qu'ils sont disponibles perpétuellement concourent à l'adoption d'une vision biaisée de la nature urbaine. Les différentes collectivités territoriales adoptent donc des décisions n'intégrant pas cette donnée environnementale et fragilisent de ce fait son capital naturel.

Seconde difficulté, les villes sont contraintes d'intégrer dans leurs réflexions des problèmes dépassant le cadre de leurs limites administratives. De ce fait, le défi est à la fois double. Il réside dans la nécessité d'adopter des mesures permettant la conservation de la biodiversité au niveau local tout en intégrant dans la conception de cette politique des phénomènes dépassant leurs frontières comme le réchauffement climatique par exemple. Par conséquent, les différents plans de sauvegarde de la biodiversité urbaine doivent non seulement être des éléments de référence pour leurs sphères de compétence tout en s'intégrant plus largement dans un cadre régional voir national.

L'étude TEEB préconise un changement de postulat, l'analyse économique ayant révélée que la préservation de la biodiversité est économiquement et écologiquement avantageuse. Aussi, elle insiste sur la nécessité de procéder à l'évaluation des services écosystémiques pour que les élus possèdent un document de référence sur lequel s'appuyer lors de la délimitation du plan de développement urbain.

Au niveau de la planification urbaine, comme nous l'avons précédemment évoqué la nature apporte à la ville des services qui entraînent une réduction de ses coûts³¹⁷. Concernant l'aménagement du territoire, l'évaluation environnementale constitue un instrument que les autorités locales utilisent pour orienter leurs décisions. L'étude TEEB cite en exemple, la ville

³¹⁶ TEEB, « Un bref aperçu : étude TEEB à l'attention des décideurs politiques locaux et régionaux », 2010, p 3

³¹⁷ Cf : ville de New-York et Kampala

de Sumatra en Indonésie qui a réparti les concessions de plantations en fonction de l'analyse des services rendus par la nature.

Dans une autre mesure, l'utilisation de l'instrument économique renforce la gestion des zones protégées. L'analyse économique de la réserve de Wolong en Chine révèle que la répartition des retombés économiques engendrée par le tourisme a entravé la protection du panda. Ces exemples laissent transparaître l'apport des travaux de la TEEB pour les élus. Plus qu'un simple outil économique, il s'agit d'un véritable guide pratique à leur attention³¹⁸.

Cette idée de guide prend corps dans une approche progressive de la TEEB. Elle se traduit par « six mesures visant à l'inclusion des services écosystémiques dans la politique locale/régionale »³¹⁹. La première d'entre elle s'intitule « Définir et arrêter la question politique avec les parties prenantes », elle concourt à intégrer les éléments les plus pertinents pour prévenir l'adoption de mesures inadaptées. La seconde, « Identifier les services qui sont les plus pertinents » est un préalable³²⁰ au processus d'évaluation. La troisième mesure, « Définir les besoins d'information et sélectionner les méthodes adéquates », est la définition des informations et surtout de la portée de leurs utilisations afin de fixer convenablement la commande. La quatrième mesure concerne l'évaluation en elle-même, « Evaluer les services écosystémiques ». La cinquième mesure « Identifier et évaluer les options politiques » a pour finalité d'alimenter l'ensemble des réflexions sur la politique. Enfin, la sixième et dernière mesure « Estimer les impacts distributionnels » envisage les répercussions du « changement dans la disponibilité ou la répartition des services rendus par les écosystèmes » sur les individus.

Cette approche progressive prend vie dans l'analyse d'un cas concret, celui du bassin hydrographique de Kala Oya au Sri Lanka et de son mécanisme traditionnel d'irrigation. « La demande d'eau croissante et l'utilisation non viable des sols ont entraîné une chute des flux d'eau et accru la charge sédimentaire. » Première étape, l'identification des problématiques

³¹⁸ L'étude TEEB cherche des réponses aux questions que se posent les décideurs locaux. Par exemple : « Qu'ai-je besoin de savoir quand je commande une évaluation ? » ou encore « Comment puis-je tirer le meilleur parti des évaluations relatives aux services écosystémiques ? »

³¹⁹ TEEB, « Un bref aperçu : étude TEEB à l'attention des décideurs politiques locaux et régionaux », 2010, p 6

³²⁰ Elle repose sur une série de questions : « Quelles services rendus par les écosystèmes sont vitaux pour ma société et mon économie locales/régionales ? Qui est le plus tributaire de ces services ? Quels services sont menacés ? En quoi une action politique affecte-t-elle ces services ? »

persistantes avec les parties prenantes³²¹ aboutit à dégager deux questions. Toutes deux se réfèrent à l'utilisation de l'eau. Elles concernent sa répartition entre les différents acteurs et « *la nécessité d'un réservoir d'eau amélioré* ». La seconde étape identifie les services écosystémiques fournis par les réservoirs d'eau³²². La troisième, cible les informations nécessaires pour mener à bien ce travail d'évaluation. Il est apparu fondamental d'évaluer « *la valeur des services d'approvisionnement du réservoir* » pour prendre pleinement acte de la « *dépendance des gens à son égard* ». Pour se faire il a été préconisé de s'appuyer sur différentes méthodes dont celle des prix du marché ou encore des coûts de la main d'œuvre. La quatrième étape fait émerger une donnée importante, le riz se voit reconnaître une valeur de 160 USD par an tandis que les autres services d'approvisionnement comme l'alimentation en eau à une valeur de 2 800 USD. La cinquième étape envisage 4 scénarios pour améliorer la gestion des réservoirs d'eau³²³. Dans les faits, c'est la quatrième option qui est retenue malgré des coûts élevés, il s'avère que les bénéfices substantiels sont tels que cette solution est parue la plus avantageuse pour les réservoirs d'eau d'un point de vue économique et écologique.

La sixième et dernière étape, revient sur le choix de ce quatrième scénario. Ce dernier constitue la solution économiquement la plus onéreuse. Elle se révèle être celle offrant les meilleurs retombées pour la population puisqu'elle assure « *aux foyers une alimentation en eau de 93%* ».

L'étude TEEB renforce en apparence la prise en compte de la biodiversité par les décideurs politiques. Il est notoire que cette étude contribue à assurer une meilleure prise en considération des questionnements entourant le droit applicable à la biodiversité urbaine. Il demeure que l'analyse économique ne retranscrit pas certaines données essentielles pour évaluer toute l'importance de cette nature. Elle n'intègre pas des éléments tels que le caractère esthétique de la biodiversité qui est certes difficilement quantifiable mais qui reste tout aussi remarquable.

³²¹ Autorité régionale, habitants, IUCN

³²² Culture du riz, stocks de poissons, fourrage, eau potable et fleurs de lotus

³²³ Scénario 1 : Ne rien faire, scénario 2 : accroître l'écoulement, scénario 3 : accroître l'écoulement et remettre en état le réservoir d'eau, Scénario 4 : éliminer la vase et remettre en état le réservoir d'eau

B. L'analyse économique entre lacunes et insuffisances

L'analyse économique de la biodiversité urbaine a été utilisée par les villes pour déterminer leurs politiques de conservation et assurer une meilleure intégration dans la nature au sein de l'ensemble de leurs décisions.

A ce titre, la ville de Montréal s'est interrogée sur la valeur économique de la biodiversité en vue de déterminer si elle constitue une dépense ou un investissement³²⁴. Cette étude part d'un postulat de base somme toute logique, quand l'environnement fait partie des éléments à prendre en considération, une valeur lui est implicitement attribuée. Aussi pour l'évaluer convenablement, il serait plus judicieux d'adopter des « *critères précis* ».

La présente analyse est à notre sens pertinente puisqu'en reprenant les propos de Jean Nolet, elle rappelle : « *quels que soient les critères ou les outils d'évaluation utilisés, les économistes reconnaissent ne pas pouvoir faire plus que de fournir un ordre de grandeur de la valeur des biens et des services écologiques* »³²⁵. Cette citation ne fait qu'affirmer le rôle mineur joué par l'analyse économique dans le processus politique. En l'espèce, elle n'est qu'un instrument supplémentaire amenant les collectivités territoriales à faire des choix mais en aucun cas l'élément décisif sur lequel va reposer leurs décisions. Les économistes ne fournissent que des données purement statistiques. En aucun cas ils ne souhaitent outrepasser cette fonction. Si l'outil économique est d'une aide évidente pour les élus, encore faut-il que celui-ci s'accompagne d'explications pour ne pas les induire en erreur. Le recours à l'analyse économique de la nature peut s'avérer dans certain cas non pas une aide mais un handicap. A défaut de formation des décideurs politiques ou d'éléments informatifs, l'opportunité que représente l'économie pour la sauvegarde de la faune et de la flore ne serait pas saisie.

La présente étude s'appuie sur des exemples concrets comme l'évaluation financière de la fondation David Suzuki en charge de fournir une estimation des services écologiques de « *trois projets de ceintures vertes dans les villes canadiennes de Toronto, Vancouver et Montréal* ». Ce travail avait pour objectif de mettre en exergue les services environnementaux de ces

³²⁴ Ville de Montréal, « Rendez-vous : Biodiversité urbaine, une valeur à apprécier », Compendium, du 21 au 23 mai 2013

³²⁵ Jean Nolet sous Ville de Montréal, « Rendez-vous : Biodiversité urbaine, une valeur à apprécier », Compendium, du 21 au 23 mai 2013, p 5

ceintures vertes et non de marchandiser la nature³²⁶. L'analyse économique a contribué à prendre pleinement conscience de l'importance de la biodiversité pour notre subsistance. L'exemple de l'évaluation de la nature ornant la ville de New-York révèle que le remplacement de sa forêt urbaine serait estimé à 5,2 milliards de dollars. Pourtant, il reste à déplorer qu'entre la valeur foncière et celle des services écosystémiques, les décideurs politiques optent davantage pour la première.

Les travaux réalisés par la ville de Montréal se concluent par un développement attirant inexorablement notre regard sur l'ambiguïté qui entoure la valeur marchande des services écosystémiques. En ce sens que « *L'attribution d'une valeur à la biodiversité est un moyen d'appuyer la prise de décision en vue d'une évaluation des projets. Toutefois, la valeur marchande est trop souvent seule prise en compte, et cela, de façon partielle, du fait de la difficulté d'appréhender toutes les conséquences d'un projet. Il importe de mettre en avant l'ensemble des services écosystémiques que les milieux naturels fournissent et de souligner que leur préservation rend la ville plus résiliente sur le plan social et environnemental* »³²⁷.

Dans notre société, la valeur communément reconnue et la plus largement acceptée est celle du marché c'est-à-dire de la loi de l'offre et de la demande. Virginie Maris et Jean-Pierre Réverêt constatent que les prix du marché retranscrivent uniquement la valeur de ceux qui s'y trouvent. Ils prennent en exemple l'absence sur le marché de la joie de vivre des premières hirondelles alors que leur valeur environnementale est indéniable. A cet égard, ils invitent au développement d'autres méthodes pour révéler la valeur non-marchande de la biodiversité. Pour eux, la technique des préférences révélées apparaît être la solution. Elle se base sur le consentement des individus à payer pour la sauvegarde de la biodiversité après avoir été informé des menaces pesant sur celle-ci. Pour les deux auteurs, il est possible d'admettre que l'évolution économique de la nature soit une « *sous-évaluation ou une approximation tout en reconnaissant qu'elle possède au moins l'avantage d'éclairer une décision* ». Ils poursuivent en concédant que l'évolution économique pourrait servir à évaluer les dommages ce qui faciliterait les dédommagements. Néanmoins, il est fondamental de ne pas se borner à cette

³²⁶ Karel Mayrand sous Ville de Montréal, « Rendez-vous : Biodiversité urbaine, une valeur à apprécier », Compendium, du 21 au 23 mai 2013, p 6

³²⁷ Ville de Montréal, « Rendez-vous : Biodiversité urbaine, une valeur à apprécier », Compendium, du 21 au 23 mai 2013, p 7

dimension de l'économie, l'analyse économique devant être une aide à la décision et non la « *déterminante unique de la décision* »³²⁸.

Au regard de cette contribution, nous résumerons simplement la collision entre ces deux conceptions comme à la fois complémentaire et antinomique. En substance, il existe, une approche mercantile de la nature qui même si cette dernière se refuse à la marchandise, relève des mécanismes économiques pour l'évaluer. La notion de services écosystémiques repose sur une vision anthropocentrique assumée, le prix de la faune et de la flore est évalué uniquement en fonction des richesses que l'Homme peut en extraire. A l'inverse, la biodiversité dispose d'une valeur se situant hors des marchés en raison de son esthétisme notamment. Aussi, ces deux approches ne s'opposent pas ; elles se complètent étant entendu qu'elles fournissent une estimation globale de la nature.

En France, l'évaluation économique des dommages causés à la biodiversité a été pendant de nombreuses années délaissée. Dans son exposé sur la valeur économique de la biodiversité, Guillaume Sainteny note que depuis la parution des deux rapports « Boiteux »³²⁹ sur les transports, « *la prise en compte des externalités se résume à celle causées par le Co2, le bruit et la pollution atmosphérique* », les atteintes subies par la biodiversité ne faisaient l'objet d'aucune monétarisation³³⁰.

Il a fallu attendre 2009 et le rapport « *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes* »³³¹, pour que la nature fasse l'objet d'une réelle évaluation économique. Pour Patrick Blandin³³², ce document a pour finalité « *d'apporter une aide à la décision publique au niveau de chaque élément de la biodiversité* ». Pour l'auteur une telle démarche est incohérente puisque la France s'est engagée à enrayer la perte de biodiversité dans son

³²⁸ Valérie Maris et Jean-Pierre Réverêt, « L'évaluation économique de la biodiversité et des biens et services écologiques : regards croisés économiques et philosophiques » sous C.Négre, « La Convention internationale sur la biodiversité-enjeux et mise en œuvre, la documentation Française, 2010, pp.53-76

³²⁹ Marcel Boiteux, « Transport : pour un meilleur choix des investissements », la documentation française, 1994 ; « Transport : choix des investissements et coût des nuisances », la documentation française, 2001

³³⁰ Guillaume Sainteny sous Henri Lamotte, Max Falcque, « Biodiversité-Droit de propriété, économie et environnement », Bruylant, 2012

³³¹ Bernard Chevassus-au-Louis et al. « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », Centre d'analyse stratégique, Avril 2009

³³² Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 230- 234

ensemble ³³³ et donc à reconnaître la valeur absolue de son existence. L'analyse économique de la nature s'avère selon lui en contradiction avec la portée des engagements pris par la France puisque soumettre la biodiversité au curseur économique sous-tend l'idée d'opérer des choix et de conférer une valeur économique différente à des éléments de nature censés former un tout. Nous nous inscrivons pleinement dans la démarche présentée par Patrick Blandin, il est incontestable que l'évaluation économique possède cet effet pervers de nuire à l'unité de la biodiversité en créant un droit basé sur des critères économiques plus que factuels.

Le présent rapport distingue d'ailleurs deux types de biodiversité, l'une qu'il qualifie « *d'ordinaire* » et une autre de « *remarquable* ». Il est pertinent de relever sur quels critères se fonde cette distinction. Le qualificatif général est appliqué à la biodiversité « *n'ayant pas de valeur intrinsèque identifiée comme telle mais qui, par l'abondance et les multiples interactions entre ses entités, contribue à des degrés divers au fonctionnement des écosystèmes et à la production des services qu'y trouvent notre société* ». A contrario, est qualifiée de remarquable, la biodiversité « *correspondant à des entités (des gènes, des espèces, des habitats, des paysages) que la société a identifiées comme ayant une valeur intrinsèque et fondée principalement sur d'autres valeurs qu'économiques* ». Il est ajouté que la distinction entre ces deux types de nature repose sur des critères à la fois « *écologique (la rareté ou un rôle fonctionnel déterminant s'il s'agit d'espèce), sociologique (le caractère « patrimonial* »), économiques (la prédominance des valeurs de non-usage sur les valeurs d'usage) et éventuellement juridiques (aires bénéficiant d'un statut de protection, espèces inscrites sur une liste officielle) »³³⁴. Cependant, l'évaluation économique de la biodiversité remarquable n'est utilisée que de façon subsidiaire par rapport aux critères esthétiques ou écologiques. Par exemple, de ce fait elle ne dispose pas de valeur de référence. En revanche pour la biodiversité dite ordinaire, celle-ci est évaluée en fonction des services écosystémiques rendu à la société.

Bien entendu, la distinction opérée entre les divers éléments qui composent la biodiversité est une évidence en raison de la différenciation des menaces pesant sur chaque espèce.

³³³ CF : Premier ministre, « Stratégie Nationale pour la Biodiversité 2011-2020 », 2010

³³⁴Bernard Chevassus-au-Louis et al, « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », Centre d'analyse stratégique, Avril 2009, Page 7 et 8

L'existence d'une pluralité de régimes juridiques n'est en soit pas une hérésie, puisqu'elle se justifie par la complexité de cette matière qu'est le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Nous désirons dépasser ce postulat, en accordant la faculté de dissocier le régime applicable à la biodiversité en fonction de ses caractéristiques et de la menace qui pèse sur celle-ci. La priorité est donc d'interpréter le droit par rapport à la situation présente. Il n'est pas question de dégager une solution ayant valeur de jurisprudence constante mais de dégager la solution la plus adéquate.

L'appréhension économique de la biodiversité n'est pas en marge de ce phénomène comme le constate Patrick Blandin³³⁵, étant entendu que « *le rapport Chevassus-au-Louis fait judicieusement remarquer que même si l'on arrive à donner une valeur monétaire de référence à un élément de biodiversité, cette valeur est nécessairement conjoncturelle puisqu'elle dépend des usages qui en est fait ou du degré de nécessité dans le service qu'il rend* ».

Pour autant, s'il est fondamental de préserver la nature différemment selon les circonstances, cette protection ne saurait être accordée en se basant exclusivement sur des considérations économiques. Douglas J. McCauley³³⁶ affirme que la biodiversité a une valeur intrinsèque « *qui fait qu'elle n'a pas de prix, et c'est la raison suffisante pour la protéger* ».

A la question de savoir s'il faut s'émerveiller ou s'offusquer de l'analyse économique de la nature par le rapport « Chevassus », Christian Huglo³³⁷ répond « *qu'aucune des deux attitudes n'est acceptable* ». D'après lui, l'envergure pris par l'économie et la finance est telle qu'il est impossible de s'intéresser à la nature sans passer pour un « *passéiste* ». Ce rapport attire l'attention des pouvoirs publics sur la situation précaire dans laquelle se trouve la biodiversité au travers d'un langage adapté, reposant sur le seul élément qui paraît pertinent, l'aspect financier.

« *Nous sommes devenus tellement aveugles qu'il est impossible de faire comprendre les choses autrement qu'en chiffres* »³³⁸. La suite de son développement démontre que l'on est passé

³³⁵ Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 233

³³⁶ J. McCauley, « Revue nature », 2006 sous Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 234

³³⁷ Christian Huglo, « Le rapport Chevassus-au-Louis : un rapport sur la biodiversité qui fera date », Environnement n°5, mai 2009, repère 5

³³⁸ Christian Huglo, « Le rapport Chevassus-au-Louis : un rapport sur la biodiversité qui fera date », Environnement n°5, mai 2009, repère 5

d'un état passif à l'affolement, notamment dans l'application du principe de précaution. Pour l'auteur, ce climat de psychose collective démontre la fragilité de notre système dont le seul remède lui paraît être « *le travail des instruments juridiques* ».

Si nous rejoignons volontiers l'analyse de Christian Huglo concernant le rapport « *Chevassus* », nous nous en détachons également. Certes, le travail de l'instrument juridique est un élément primordial pour lutter contre les carences de notre système mais, il ne saurait être le seul remède. Comme nous l'avons démontré précédemment, la sauvegarde de la biodiversité passe inévitablement par une mobilisation de l'ensemble de la société, l'instrument juridique n'est que l'un des outils au même titre que l'évaluation économique pour contribuer à l'émergence d'une volonté commune.

En se penchant sur le rapport de préfiguration de la future Agence pour la biodiversité³³⁹ une similitude nous est apparue avec le rapport « *Chevassus* ». Ce rapport de préfiguration a opté pour une approche similaire à ce dernier, en choisissant de distinguer biodiversité ordinaire et biodiversité remarquable. Il est certain que la présence de Bernard Chevassus-Au-Louis dans les deux groupes de travail ayant abouti à ces deux rapports n'est pas étrangère à cette concomitance, il semblerait que le maître mot soit désormais de protéger la nature, mais de façon différente en fonction de ses caractéristiques.

Pourtant, l'étude de la trame verte et bleue permet de porter un regard critique sur cette différenciation opérée par ces études. Ce mécanisme avant tout destiné à s'implanter en milieu urbain, met en lumière entre autre pour reprendre l'expression chère aux économistes les services écosystémiques fournis par la nature³⁴⁰. Devant l'utilité de cette faune, cette flore, nous sommes en droit de nous demander si une espèce commune ou banale ne deviendrait-elle pas remarquable en dépit de considérations esthétiques ou culturelles. Autrement dit, même si cette espèce est substituable à une autre ou à un procédé humain à des coûts modiques, son apport est tel sur le moment de la survenance du dommage, qu'elle remplit une mission déterminante voir impérieuse. Nous avons mentionné la prépondérance de la conjoncture dans la détermination de la valeur économique de la biodiversité, mais devant un risque d'inondation une haie ne prend-t-elle pas un caractère « remarquable » face à la

³³⁹ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Rapport de préfiguration de la future Agence pour la biodiversité », Février 2013

³⁴⁰ Les haies évitent les inondations par exemple

menace pesante sur la population. La trame verte et bleue ne pourrait-elle pas conférer une dimension « remarquable » à une biodiversité pourtant « ordinaire »? La frontière entre ces deux biodiversités apparaît poreuse et susceptible d'évoluer rapidement compte tenu du rythme effréné auquel disparaît la nature. Il ressort qu'imposer des critères de distinction rigides simplifie le travail des rapporteurs tant économique que juridique, mais revient à méconnaître la réalité scientifique. En résumé, l'analyse économique fournit une vision chiffrée de la biodiversité. Il incombe alors aux collectivités territoriales de traduire ces données au sein de leurs politiques.

Ainsi, même s'il est impératif de préserver la biodiversité des villes, la législation prévue à cet égard s'est révélée inadaptée en raison de son impossibilité à proposer une solution pouvant assurer une protection optimale de la nature tout en trouvant un juste équilibre avec les besoins de l'Homme.

L'évolution des mentalités a contraint la société à admettre sa dépendance vis-à-vis de la nature, ce qui implique de la prendre en compte dès l'élaboration des normes juridiques. Les études économiques chargées d'aider les pouvoirs publics, à intégrer la biodiversité à sa réflexion, nous paraissent être des outils donnant des garanties satisfaisantes sous réserve de ne pas tomber dans les excès qui caractérisent ce type d'instrument.

Seulement, l'élément le plus déterminant ne réside pas dans le contenu de ce rapport mais dans la capacité des élus à s'imprégner des interrogations autour de la disparition de la nature en ville.

La difficulté pour les politiques d'appréhender le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain tend à expliquer pourquoi sa consécration juridique est intervenue tardivement.

Titre II : La préservation de la biodiversité en milieu urbain : une consécration juridique tardive

Précédemment, nous avons souligné des difficultés à reconnaître à la biodiversité une quelconque protection juridique. La législation française ne conférait initialement aucune garantie à une matière souffrant d'un manque évident de reconnaissance. La méconnaissance de ce domaine démontre la délicate situation dans laquelle le droit applicable à la biodiversité urbaine se trouve. Aussi, la consécration d'un droit autonome chargé de garantir une préservation pleine et entière de la nature en ville apparaît être ajournée. C'est en ce sens qu'il convient d'aborder le caractère imparfait de la protection accordée par le droit à la biodiversité (Chapitre I). Un tel raisonnement démontre les errements de notre législation nationale, incapable de préserver directement la faune et la flore. En l'espèce, s'ils sont des composantes à part entière de l'environnement urbain, il convient tout de même à rechercher une solution optimale qui soit en capacité d'aboutir à la naissance de techniques juridiques garantissant la pérennité de la nature urbaine. Il est délicat de constater l'existence d'un droit dévolu spécifiquement à la conservation de la biodiversité, qui plus est sur un territoire comme la ville. Pour comprendre comment elle s'est organisée, notre étude se doit de dépasser les carcans stricts d'un droit qui n'existerait probablement pas, du moins pas immédiatement. Elargir le champ de notre analyse n'est pas seulement une nécessité mais une obligation. De ce fait, l'étude du Droit de l'Union européenne démontre son influence sur la problématique de la construction d'un droit environnemental préservant la biodiversité urbaine. L'Union européenne en propose ainsi une vision dynamique, en capacité de proposer une véritable alternative aux carences existantes dans le domaine de protection de la nature urbaine (Chapitre II).

Chapitre I : La protection juridique imparfaite de la biodiversité par le Droit

La préservation de la nature urbaine est par essence imparfaite en raison de sa transversalité. Il convient de ne pas borner notre analyse à la stricte question du droit qui lui est applicable mais de regarder quelles branches du droit sont susceptibles d'influer sur le phénomène de conservation en ville. Aussi, la biodiversité est-elle une composante à part entière du droit de l'environnement. Le recours à ce droit est donc une hypothèse envisageable pour la protéger, à défaut de l'existence d'un véritable droit dédié à cette matière. Comme affirmé précédemment, la crise traversée par la biodiversité nécessite de dégager des solutions supra-étatiques. En l'espèce, le droit international de l'environnement entend assumer un rôle moteur dans la protection de la biodiversité. De cette volonté, il en ressort une réalité qui ne reflète pas strictement l'inspiration de la communauté internationale. Ainsi, le droit international de l'environnement se résumerait par une confusion entre l'ambition affichée et la désillusion constatée (Section I). Dès lors, d'autres techniques juridiques de conservation de la nature urbaine sont alors à exploiter. La ville se caractérise par la réglementation de l'occupation du sol et de son espace et par l'obligation de trouver un équilibre entre les différents intérêts en présence. Charge au droit de l'urbanisme via les documents qui en relèvent de prendre en compte ces éléments afin de traduire l'intervention de la puissance publique dans l'utilisation des sols urbains et dans la compétition pour l'utilisation des espaces urbains. L'évolution du droit de l'urbanisme démontre que cette exigence d'équilibre s'est peu à peu étoffée et entend proposer une protection à l'environnement ainsi qu'à la biodiversité (Section II).

Section I : Le Droit international de l'environnement, une protection déçue

Le Droit international de l'environnement a influé sur la dimension urbaine de la protection de la biodiversité. Véritable précurseur ce droit s'est au fil des traités internationaux, la protection de l'environnement s'est affirmée comme l'une des préoccupations première de la communauté internationale. En l'espèce, la (sur)médiatisation de ces rencontres internationales laisse espérer la conclusion d'accord contraignant. En réalité, ces échéances se sont révélées être décevantes (I). Dans les faits, l'existence d'un consensus international

quant à l'avenir de notre planète se traduit en réalité par un Droit international qui brille par son incapacité à la protéger (II).

I. Le Droit international de l'environnement, un succès de façade pour la protection de la nature

Face aux difficultés originelles de la législation française pour protéger la nature en ville, le Droit international de l'environnement est apparu comme la seule source du Droit capable d'imposer l'idée de sauvegarde de la biodiversité à grande échelle (A). Aussi, aurait-t-il pu (ou dû) être considéré comme une alternative crédible pour garantir la pérennité de la nature urbaine(B).

A. Le Droit international de l'environnement, une première dans la préservation de la biodiversité

L'étude du droit international de l'environnement se justifie aisément, car il a été la première source du droit à évoquer la nécessité de préserver la nature. L'analyse de son évolution permet de mieux s'approprier le concept de biodiversité qui a connu une ascension fulgurante dans notre société. Pour appréhender la quintessence même du droit international de l'environnement, il est nécessaire de remonter à sa genèse. Louis Redon³⁴¹ distingue deux types de Convention. Les Conventions régionales « *auront pour objet la protection locale d'un patrimoine naturel commun à plusieurs états* » et les Conventions mondiales ayant un objet plus global. Il fait remonter la naissance de la protection internationale de la nature à la première Convention internationale portant sur la protection des oiseaux utiles à l'agriculture³⁴². Une telle affirmation n'est pas en soit fausse mais elle conduit à passer sous silence un événement majeur de l'histoire du droit international de l'environnement. Comme

³⁴¹ Louis Redon, « La protection de la biodiversité, objet privilégié du droit international », Société Française d'Ecologie, 25 janvier 2012

³⁴² Assemblée fédérale, « Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture », Paris, 19 mars 1902

le fait judicieusement remarquer Jean-Pierre Beurier³⁴³ la Convention internationale sur « *la Préservation des Animaux Sauvages, des Oiseaux et des Poissons en Afrique* » a été signée auparavant à Londres, le 19 mai 1900. Cette Convention « *avait pour but de prévenir le massacre incontrôlé des animaux sauvages et de veiller à la conservation de diverses espèces animales sauvages* »³⁴⁴. Or, dans les faits, elle n'a jamais été appliquée. C'est très probablement pour ce motif que Louis Redon n'y fait pas explicitement référence. Néanmoins, son étude contribue à mieux appréhender l'esprit des Conventions internationales de l'environnement qui ont été adoptées par la suite. Nicolas de Sadeleer³⁴⁵ démontre qu'elles concourent à garantir la protection de certaines espèces tout en encourageant la destruction de celles jugées nuisibles. Quels critères étaient alors utilisés pour déterminer la classification des espèces dans l'une de ces deux catégories ?

La réponse est simple : l'élément de référence est l'Homme ou plutôt l'utilité qu'il tire de leurs exploitations et leurs caractères inoffensifs à son encontre³⁴⁶. Bien que la Convention de « *Londres* » de 1900 n'ait jamais été ratifiée, elle s'apparente, selon nous à « *une phase test* », en vue de poser les bases de ce que sera le futur droit international de l'environnement. Intéressons-nous d'abord aux choix de l'Afrique comme terre d'expérimentation par les grandes puissances coloniales à l'origine de cette Convention³⁴⁷. Cette préférence se comprend aisément par le statut particulier de ces terres. Dépourvu de centres névralgiques, la population des pays colonisateurs y est modeste, elles possèdent une faune et une flore riches. Ainsi, un engagement international pouvait être contracté par les Etats sans craindre

³⁴³ Alexandre Kiss et Jean-Pierre Beurier, « Droit international de l'environnement », Pedone, 3^{ème} édition, 2004

³⁴⁴ Programme de renforcement des capacités CE-ACP sur les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) plate-forme africaine, « Rapport relatif à l'étude sur la stratégie pour orienter la promotion de la ratification de la Convention africaine révisée portant sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (à savoir de Maputo) », AMCEN /14/REF/8-F, 19 mars 2012

³⁴⁵ Nicolas de Sadeleer, « La conservation de la nature au-delà des espèces et des espaces : l'émergence des concepts écologiques en droit international » sous Philippe Gérard et al. « Images et usages de la nature en droit », Publications Université de Saint-Louis, 1 janvier 1993

³⁴⁶ En ce sens, Maurice Kamto, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », Revue Juridique de l'environnement, volume 16, numéro 4, 1991, pp. 417-442

³⁴⁷ Pour rappel, les différentes parties étaient : la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal, l'Italie et le Congo. Ce dernier jouissant d'une indépendance simplement formelle.

d'éventuelles sanctions pour leur propre territoire, sans restreindre leurs propres activités et enfin sans aucune conséquence sur la biodiversité de leur pays.

Tout au plus, nous sommes face à la réaffirmation de la souveraineté des pays colonisateurs sur les États colonisés. Ils désirent s'engager a minima avec pour seule finalité d'assurer la pérennité de l'établissement de leurs ressortissants sur ces espaces.

Analysons à présent la Convention internationale sur la protection des oiseaux utiles à l'agriculture³⁴⁸, qui pourrait être l'héritière de la Convention de « Londres » de 1900, en raison de son approche profondément utilitariste de la faune³⁴⁹. Elle témoigne également de la volonté de préserver un objectif concret, pour limiter strictement l'application de ce texte. Pour autant d'importantes divergences doctrinales perdurent à propos de la naissance du Droit international de l'environnement. Pour Louis Redon³⁵⁰, l'acte fondateur de ce droit en matière de protection de la nature est à mettre au crédit de la création de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature en 1948.

Une telle hypothèse ne semble pas soutenable, *« l'Union n'est cependant pas dotée de missions ou de droits et obligations particulières en droit international et se considère elle-même comme une organisation non gouvernementale (presque) classique »*³⁵¹. Pour Yves Petit, *« bien que l'on puisse mentionner des conventions comme la Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture du 19 mars 1902 ou la Convention de Londres du 8 novembre 1933 relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel en Afrique, il est patent que la protection de l'environnement a été exercée de manière épisodique et partielle. Les véritables débuts du Droit international de l'environnement remontent à la fin des années 1960, époque à partir de laquelle on a pris conscience du fait que les activités humaines pouvaient sérieusement endommager la planète »*³⁵². Cette contribution est pertinente en ce qu'elle démontre que l'avènement de ce droit, ne serait pas dû à un acte ou à une Convention internationale, mais à une évolution des mentalités ayant entraîné par la

³⁴⁸ Assemblée fédérale, « Convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture », Paris, 19 mars 1902

³⁴⁹ Cf: Alexandre Kiss, « Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales », Revue internationale et stratégique, n°60, hiver 2005

³⁵⁰ Louis Redon, « La protection de la biodiversité, objet privilégié du droit international », Société Française d'Ecologie, 25 janvier 2012

³⁵¹ Nicolas Leroux, « La condition juridique des O.N.G internationales », Groupe de Boeck, 2009

³⁵² Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit international, janvier 2010(actualité : avril 2015)

suite les innovations juridiques suffisantes pour préserver la biodiversité. Concrètement, la première étape dans la conservation de la nature par le Droit international de l'environnement se résume par le désir de préserver uniquement une voir plusieurs espèces. *A contrario*, la question de leurs habitats ne faisait pas l'objet de protection. Le changement de mentalité impulsé dans notre société a engendré l'adoption de mécanismes de préservation généralisée.

Malheureusement, la première guerre mondiale a mis un coup d'arrêt à l'expansion du droit international de l'environnement. Il faudra attendre la fin de ce conflit pour que les discussions autour de la problématique environnementale reprennent. Le premier congrès international consacré à la protection de la nature³⁵³ entraîne une évolution notable dans l'approche de la politique de préservation.

Bien que quasiment ignoré³⁵⁴ ce congrès a posé les jalons de la Convention internationale de Londres de 1933 sur la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel³⁵⁵, instaurant le mécanisme des parcs nationaux et conféré à certaines espèces une protection totale. Bien que novatrice en soi, l'application de cette Convention se bornait au territoire africain. Lors de ce congrès Auguste Rey³⁵⁶ a prononcé une intervention remarquable gageant d'une grande précocité pour cette époque, il établissait un lien direct entre le bien-être des individus et la présence de nature en ville. Pour cet architecte, *« faire pénétrer la nature dans la cité, l'y protéger l'y développer, n'est pas une vaine prodigalité, comme seraient tentés de l'objecter les esprits imprévoyants, mais constitue au contraire une des plus sages opérations qui puisse être conseillée aux communes et à l'État pour la sauvegarde de la santé publique, dont la confiance du peuple leur a donné le soin. »*. Il poursuivait sa démonstration en avançant que la délinquance en ville s'explique par l'absence de nature. Une telle vision de la société n'avait pour l'heure pas trouvé d'écho au sein de la communauté internationale. Il faudra attendre la

³⁵³ « Premier congrès international pour la protection de la nature, faune et flores, sites et monuments naturels », à Paris, du 31 mai au 2 juin 1923

³⁵⁴ Cf : Yamina Larabi et al. « 1er Congrès international pour la protection de la nature faune et flore, sites et monuments naturels », Courrier de l'environnement de l'INRA, n°52, septembre 2004

³⁵⁵ Convention internationale relative à « la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel », Londres, 8 novembre 1933

³⁵⁶ Auguste Rey sous Patrick Blandin, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Albin Michel, 2010, p 163

fin de la Seconde Guerre Mondiale et, surtout, la conférence de Stockholm³⁵⁷ pour que la préservation de l'environnement face l'objet d'une réelle consécration internationale.

Devant l'incapacité des décideurs politiques à préserver la biodiversité en milieu urbain notamment, en raison de choix discutables comme placer la faune et la flore « sous cloche », le droit international de l'environnement semble être l'une des pistes privilégiées pour enfin s'assurer de leurs sauvegardes.

B. Le Droit international de l'environnement, une alternative crédible pour préserver la nature en ville

La Déclaration de Stockholm de 1972 représentait une possibilité supplémentaire afin de protéger la biodiversité en milieu urbain face aux errements de la législation française. En effet, cette conférence oblige « *désormais l'Homme à protéger et à améliorer l'environnement* »³⁵⁸, ce qui laisse espérer des conséquences positives sur la nature. En dépit de sa valeur non-contraignante, elle constitue un socle de références aux diverses conventions internationales adoptées par la suite. En l'espèce, elle jette les bases d'une notion qui va irriguer petit à petit le Droit et l'ensemble des politiques locales de protection de la biodiversité : le développement durable. François-Guy Trébulle³⁵⁹ voit dans la conférence de Stockholm le début d'une prise de conscience de la nécessité d'agir ensemble pour protéger l'environnement. L'auteur s'appuie sur la Déclaration de Stockholm pour démontrer que l'environnement fournit à l'Homme une multitude de services concourant à son épanouissement « *intellectuel, moral, social et spirituel* ».

En résumé, la sauvegarde de l'environnement est un vecteur du développement et du bien-être de l'Homme. Par ailleurs, il est également fait référence à la menace que l'Homme représente pour la nature en vertu de sa « surutilisation ». Pour l'auteur, cette Déclaration présente « *un caractère humaniste assumé qui lie protection de l'environnement, progrès*

³⁵⁷Assemblée générale des Nations unies, « Déclaration finale de la conférence des Nations unies sur l'environnement de Stockholm », 15 décembre 1972, Résolution 2994 (XXVII)

³⁵⁸ Marie-Hélène Maleville-Costedoat sous Marguerite Boutelet et al. « L'ordre public écologique », éd. Bruylant, 2006

³⁵⁹ François-Guy Trébulle, « Fasc : 2400 : Droit du Développement durable », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 1^{er} juillet 2010 (mise à jour : 18 avril 2014)

social et création de richesse dans une perspective ouverte aux générations futures ». Il insiste sur le caractère novateur du développement durable, cette notion ayant dès son origine en Droit international permis de s'intéresser à des domaines qui jusqu'à présent étaient délaissés. Cette prise en compte s'articule autour de plusieurs caractéristiques promues par le développement durable, à savoir une action préventive, le partage des connaissances et une mobilisation de l'ensemble de la société dont l'action est coordonnée par les États.

Enfin, François Guy Trébulle mentionne l'adoption à l'issue de la Conférence de Stockholm du Programme des Nations unies pour l'environnement³⁶⁰ dont les missions³⁶¹ s'appuient largement sur l'idée de développement durable.

Le Programme des Nations unies pour l'environnement n'est qu'un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Pour autant, il apporte une contribution substantielle à l'objectif de développement durable en prenant part au lancement d'initiatives importantes, comme la protection de la couche d'ozone. Cependant, il a fallu attendre 1987 et le rapport Brundtland³⁶² pour que soit clairement défini le concept de développement durable³⁶³. En pratique, ce rapport souhaite généraliser la notion de développement durable à l'ensemble des pays (en développement et industrialisés). Idéalement, elle redessinerait en profondeur le « *visage* » de notre société et influencerait sur la préservation de la nature en ville. Ainsi, le développement durable y est dépeint comme ayant une dimension transversale. S'il vise à établir une certaine égalité sociale en prônant une répartition juste et équitable des ressources, il fait le lien entre pauvreté et catastrophes écologiques, deux maux fréquemment rencontrés en milieu urbain. La vision défendue par le présent rapport repose sur l'idée d'une conciliation permanente entre les différents intérêts en présence, entraînant inévitablement l'obligation de repenser notre approche à la fois politique, juridique, économique et sociale. Une partie de ce rapport est consacrée « *au défi urbain* ». Une brève introduction est dévolue à l'accroissement de la population urbaine puis à la réalisation d'un état des lieux des villes

³⁶⁰ Assemblée générale des Nations unies, « Résolution portant sur les dispositions institutionnelles et financières pour la coopération internationale relative à l'environnement », 15 décembre 1972, résolution 2997 (XXVII)

³⁶¹ Promouvoir la coopération internationale, renforcer l'échange et la diffusion d'information sur l'environnement par exemple

³⁶² Commission mondiale sur l'environnement et le développement, « Notre avenir à tous », avril 1987

³⁶³ « Un développement qui satisfait les besoins de la génération présente sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs » sous-commission mondiale sur l'environnement et le développement, « Notre avenir à tous », avril 1987, p 43

des pays en développement et des pays développés. L'étude de ces organisations territoriales identifie et distingue les problématiques qui leurs sont propres en fonction de leur situation géographique³⁶⁴ tout en arrivant à la conclusion que le milieu urbain vit une crise généralisée. Il existe une différence notable, dans le sens où les pays industrialisés contrairement aux autres Etats, sont en capacité financière de s'extirper d'une telle situation. Ce rapport donne des indications pour parvenir à cet objectif étant donné que la solution résiderait « *dans un choix politique et social* ». Pour redynamiser le milieu urbain, il est préconisé de mettre en vigueur ou d'accentuer les efforts en matière de décentralisation. Les villes étant en première ligne « *pour connaître des besoins locaux et y pourvoir* ».

De plus, le développement durable des villes passe inévitablement par la lutte contre la pauvreté³⁶⁵, en collaborant avec la frange la plus démunie des citoyens « *qui sont les vrais bâtisseurs des villes* ». Il est probablement fait référence à la conception du milieu urbain, qui s'est appuyée sur une main d'œuvre peu coûteuse, vivant (ou rejeté) aux confins des villes. Pour y parvenir, les collectivités territoriales sont invitées à mener une politique sociale active en mettant à disposition des terrains et une aide pour pouvoir construire des habitations décentes. Cet exemple démontre l'intérêt de la notion de développement durable, elle s'immiscerait dans l'ensemble des politiques urbaines pour enrayer la perte de la biodiversité et contribuer à répondre aux défis liés à ce milieu. Plus largement, elle invite à repenser l'approche politique afin que chacune des décisions prises améliore le bien-être des citoyens. Comme nous l'étudierons lors de nos développements à venir, le recours à des instruments supplémentaires sera plébiscité comme, par exemple, le Droit de l'urbanisme pour réglementer l'utilisation des sols.

Le présent rapport insiste sur l'obligation faite aux États de trouver une approche novatrice où « *s'articulerait la production et la conservation des ressources, et où les deux seraient associées à une politique permettant à tous de vivre correctement et d'accéder équitablement aux ressources* ». Le développement durable serait alors la notion contribuant à l'intégration des stratégies de développement et des politiques d'environnement. Le rapport dénonce à ce

³⁶⁴ Les villes des pays en développement doivent faire face à des crises institutionnelles profondes, à la pauvreté et au manque de salubrité. Les villes des pays développés font face à la détérioration de l'environnement, à l'état de délabrement de certains quartiers.

³⁶⁵ Cet objectif sera par la suite repris largement par les textes internationaux qui suivront comme par exemple la Convention sur la diversité biologique de 1992

propos le manque de clairvoyance des autorités dans la poursuite de leurs politiques environnementales.

La mauvaise répartition des différentes responsabilités environnementales est sans aucun doute ce qui jusqu'à présent a fragilisé l'émergence d'une vision novatrice dans ce domaine. Il se plaît à rappeler que les questions relatives à ce type de responsabilités ont toujours été confiées au ministère de l'environnement, qui n'a « *pas grand pouvoir pour empêcher ou maîtriser les destructions causés par les politiques et pratiques* » comme cela peut être le cas pour le développement urbain des forêts. Selon lui, la société n'a pas confié la responsabilité d'éviter ces dommages aux bons interlocuteurs qui auraient dû être les ministères et agences à leur origine. Ce serait pour cette raison que les pouvoirs publics interviendraient après la dégradation de l'environnement. Pour anticiper la dégradation de l'environnement, il faudrait prendre en compte l'ensemble des politiques en présence³⁶⁶. Si nous rejoignons en grande partie ce postulat défendu par le rapport « Brundtland », il paraît exagéré de parler d'une mauvaise répartition des responsabilités entre les ministères. Il est vrai que pendant des décennies, l'environnement est une donnée restée en marge des préoccupations politiques mais pour autant, parler d'une répartition des compétences avant de parvenir à un consensus sur l'intégration de la préservation de la nature dans l'ensemble de la société semble dénué de tous sens. Confier la préservation de certains domaines de l'environnement à d'autres « agences » ou « ministères » en l'absence de vision commune, revient à vider de sa substance une matière souffrant déjà de peu de considération.

La première étape réside dans l'apparition d'un consensus sur la préservation de la nature en ville, préalablement au débat sur la délégation de sa protection. Le développement durable a certes fédéré une approche construite et transversale de l'environnement, surtout en ville où ce terme est omniprésent dans les plans de développement urbain. Cependant, il ne faut pas omettre que la construction de cette notion relève d'une histoire tortueuse où le droit international en donne très tôt les composantes³⁶⁷ sans pour autant le nommer explicitement. On retrouve ici, l'une des principales carences inhérentes au Droit de l'environnement, à savoir d'être un droit souple c'est-à-dire dire son manque de rigueur concernant la définition

³⁶⁶ Environnemental, économique, commerciale par exemple

³⁶⁷ Cf : Assemblée générale des Nations unies, « Résolution portant sur les dispositions institutionnelles et financières pour la coopération internationale relative à l'environnement », 15 décembre 1972, résolution 2997 (XXVII)

de ses notions clés. La consécration de l'impératif de protéger la faune et la flore a fait émerger des concepts tel que le développement durable. Ainsi, si la société c'est « gardée » de confier la dégradation de l'environnement à ces responsables, ce n'est d'après cette étude qu'en raison du manque de moyens juridiques dont dispose le Droit de l'environnement.

Désigner des responsables sans disposer d'un Droit juridiquement « solide » est illusoire. En substance, nous ne revenons pas sur l'obligation d'adopter une nouvelle approche, il reste qu'il ne faut pas omettre que le Droit international a en amont procédé à une prise de conscience de l'importance de protéger l'environnement à tous les niveaux de la société avant même que soit consacré le développement durable.

Enfin, le rapport Brundtland fait le lien entre le milieu urbain et la coopération internationale. Il consacre une partie à la coopération entre pays en développement. Il souligne que bien qu'il existe des différences entre les villes de ces pays, elles ont tout de même des similitudes d'où l'intérêt de diffuser, d'échanger les bonnes pratiques entre ces collectivités et de lancer des programmes de formation au niveau régional. Néanmoins, « *pour que des propositions de politiques soient bonnes et que les stages de formation le soient aussi, il faut que les informations et les analyses au plan local soient bonnes ; or ces trois éléments se rencontrent trop peu dans les pays et les villes en développement* »³⁶⁸.

Il est primordial de s'interroger sur l'intérêt de cette proposition illogique au regard du contexte dans lequel se trouvent les villes des pays en développement. En l'espèce, les collectivités territoriales de ces pays souffrent d'importantes difficultés. Il convient de rechercher une réponse commune à ces défis. Cette réponse ne peut résider dans la seule mise en cohérence des États en situation précaire. Comme le rapport l'a démontré, les informations ne sont pas suffisamment fiables pour escompter des résultats favorables. La coopération entre les États est l'une des composantes essentielles du succès de la préservation de l'environnement en ville, à condition que celle-ci s'effectue entre pays développés et pays en développement³⁶⁹. Le niveau d'échange retenu par la présente étude est trop réducteur et ne présente pas les garanties suffisantes pour espérer des retombées

³⁶⁸Commission mondiale sur l'environnement et le développement, « Notre avenir à tous », avril 1987, p 209

³⁶⁹ Cf : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

sur l'environnement urbain par exemple. Il poursuit son développement en mentionnant, l'importance du soutien financier³⁷⁰ des villes des pays en développement pour lutter contre « *la crise urbaine grandissante* ».

Pour le sociologue Jean-Yves Martin³⁷¹, le rapport Brundtland marque « *l'émergence de la préoccupation environnementale en milieu urbain* ». Il est vrai que la notion de développement durable a contribué à prendre en considération les problèmes environnementaux des villes. Le Professeur Joseph H. Hulse, considère qu' « *en plus des dimensions économiques, Brundtland cite des motifs éthiques, esthétiques et scientifiques qui justifient la préservation de la biodiversité* »³⁷². Dès lors, le rapport Brundtland paraît être l'un des éléments déclencheurs de la protection de la biodiversité en ville.

Néanmoins, si ce rapport fait toujours figure de référence, certaines critiques peuvent lui être adressées. L'étude minutieuse de son contenu révèle que ce plébiscite ne pouvait être que prévisible. En procédant à l'analyse de la relation que pourrait potentiellement entretenir le milieu urbain avec le développement durable, il est apparu une différence notable en fonction de la situation géographique de la ville selon qu'elle soit établie dans un pays développé ou en développement. Dans les pays développés, cette étude est perçue comme mettant en exergue une simple menace, étant entendu que la ville dispose des moyens suffisant pour se prémunir de cette situation.

Au contraire, dans un pays en développement, le milieu urbain doit faire preuve d'une attention particulière en sollicitant notamment des moyens extérieurs, afin de l'aider dans cette tâche. En l'espèce, le rapport « *Brundtland* » ne pouvait que recevoir l'assentiment de la communauté internationale, puisqu'il ne propose pas d'engagement formel des pays développés et qu'il ne souligne que la posture alarmante dans laquelle se trouvent les villes des pays en développement. La position de chacun est ici clairement exprimée sans pour autant proposer un engagement concret. Moïse Tsayem Demaze³⁷³ rappelle une donnée

³⁷⁰ Par exemple : en créant un fonds à l'intention des autorités locales pour la création des infrastructures

³⁷¹ Jean-Yves Martin, « Développement durable : Doctrines, pratique, évaluations », Broché, 2002

³⁷² Joseph H, Hulse, « Développement durable un avenir incertain », Coédition de l'Université de Laval, 2008, p 91

³⁷³ Moïse Tsayem Demaze, « Le parc amazonien de Guyane française : un exemple du difficile compromis entre protection de la nature et développement », Cybergo, 2009

importante : la priorité première de ce rapport n'est pas de répondre aux besoins « *des plus démunis* », mais de se soucier de « *l'état de l'environnement et des menaces qui pèsent sur la Terre* ».

Le Professeur Louis Guay démontre que « *les arguments éthiques et scientifiques du rapport Brundtland manquent singulièrement d'une traduction politique au sens fort du terme* »³⁷⁴. S'il loue l'apport de ce rapport comme liant l'économie et l'environnement, il critique vivement la notion de développement durable car elle lui semble assujettie au concept de l'économie libérale comme par exemple à la notion d'économie de marché. D'ailleurs, il n'hésite pas à la qualifier de « *pis-aller* », incapable de remettre en cause « *certaines structures du système économique mondial* ». Il constate alors qu' « *il manque donc à ce concept de développement durable les analyses politiques qui permettraient de penser à d'autres choix possibles et à d'autres modèles économiques et sociaux, laissant la diversité des cultures s'exprimer par-delà le cadre juridique international normalisateur* ».

En résumé, à l'image de la définition de développement durable qu'il propose, on peut reprocher à ce rapport son imprécision et son caractère général³⁷⁵. A la lumière de ces éléments, nous nous interrogeons sur le véritable apport du droit international de l'environnement. Synonyme d'espoir pour la préservation de la biodiversité en milieu urbain, ne serait-il pas en réalité un droit terne n'offrant qu'un cadre trop souple pour conférer une réelle protection à la nature.

II. Le droit international de l'environnement, une protection inefficace

Les premiers pas de ce droit se voulaient encourageants. Malheureusement, son incapacité à évoluer le contraint à adopter une posture inconfortable. Bloqué entre son ambition et son absence de force contraignante, il se résume simplement comme une déclaration de « bonnes

³⁷⁴ Louis Guay, « Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir », Broché, 2004, p 323

³⁷⁵ Valentina Carbone souligne que la définition de développement durable du rapport Brundtland « *ne propose en effet qu'un cadre à l'intérieur duquel les contenus peuvent varier. Mais on peut aussi reprocher à cette définition du développement durable son imprécision et son caractère général.* » Sous Valentina Carbone et al. « Le management durable au cœur des organisations », Broché, 2011, p 13

intentions » (A). Son contenu se caractérise par son enracinement dans le passé et sa propension à ne dégager aucune solution notable pour préserver la biodiversité urbaine (B).

A. Une simple déclaration de « bonnes intentions »

Louis Redon revient sur la prééminence du droit international en matière de protection de la biodiversité. Tout d'abord, il s'attarde sur l'une des questions centrales qui anime les débats autour de ce droit, savoir qui de la norme internationale ou nationale prime.

Si des États comme les États-Unis reconnaissent la suprématie de leurs lois, d'autres comme la France font primer les textes internationaux sur leur droit. Nous sommes face à deux systèmes différents. Le premier dualiste, le traité entre en vigueur après qu'une loi transpose celui-ci en droit interne. *A contrario*, un tel mécanisme sous-entend qu'une loi adoptée *a posteriori* pourrait l'annuler. Dans le second, moniste, la norme internationale est directement applicable. Ici, nous sommes confrontés à l'une des principales faiblesses du droit international, la cohabitation entre deux mécanismes ce qui est source de disparité entre les États. Autre critique formulée à son encontre, on ne peut obliger un État à signer et à ratifier un traité. Cette dernière disposition représente certes un fardeau dans la consécration d'un droit international protégeant la nature en ville par exemple, mais il ne pourrait en être autrement en raison de la reconnaissance en droit international du principe de primauté de la souveraineté nationale³⁷⁶.

L'auteur a cerné les défaillances inhérentes au droit international de l'environnement qui souffre d'un double obstacle. Le premier coïncide avec la nature même du Droit international. Par essence, ce dernier est dépourvu de force contraignante. Dans le cas où un État refuse de signer ou de ratifier un traité, qu'il annonce son retrait voire qu'il ne respecte pas ses engagements, il n'existerait potentiellement aucune sanction juridique³⁷⁷. Tout au plus, nous pouvons évoquer le phénomène anglo-saxon de « *name and shame* ».

³⁷⁶ Par exemple, la Convention sur la diversité biologique réaffirme les droits de souverains de chaque État sur leurs ressources biologiques.

³⁷⁷ Par exemple, le retrait du Canada du protocole de Kyoto en 2011

L'accumulation de ces obstacles devrait normalement conduire à l'abandon de ce droit. Pourtant comme l'évoque Louis Redon, ces freins ne seront en rien une entrave à l'adoption d'un droit international de l'environnement demeurant très prolifique. Par conséquent, la fragilité du droit international de l'environnement ne serait pas à rechercher dans l'étendue de son corpus mais dans les carences multiples entourant son application.

Pour Marie-Pierre Lanfranchi³⁷⁸, derrière l'adoption de la Déclaration de Stockholm et de son impératif d'intégration, des questions environnementales³⁷⁹ se cache un compromis fragile. L'auteur évoque le principe 11 de cette Déclaration suggérant que « *les politiques nationales d'environnement devraient renforcer le potentiel de progrès actuel et futur des pays en voie de développement, et non l'affaiblir ou faire obstacle à l'instauration de meilleures conditions de vie pour tous* ». Elle revient sur l'idée de compensation des atteintes à l'environnement parcourant le texte³⁸⁰, sans que soient pour autant évoquées les mesures traduisant concrètement cette disposition. De plus, elle relève que la Déclaration reste « *évasive sur les outils de concrétisation d'une approche intégrée* », ce qui explique selon elle le principe 18 laissant au progrès technique et scientifique le soin d'apporter une réponse « *aux problèmes concrets d'articulation entre développement et environnement* ».

Dans cette même contribution, Marie-Pierre Lanfranchi révèle une contradiction qui, à notre sens, traduit à elle seule la grande faiblesse du droit international de l'environnement à savoir, son caractère incertain. Dans les faits, le principe 13 de la Déclaration de Stockholm prévoit que le développement des États devait à la fois améliorer et protéger l'environnement « *dans l'intérêt de leur population* ». *A contrario*, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, créé « *dans le prolongement de la conférence de Stockholm* », prévoit en vertu de la résolution 2297 qu'au niveau des pays en développement, les politiques environnementales devaient être compatibles « *avec les plans et les priorités de*

³⁷⁸ Marie-Pierre Lanfranchi, « Fasc.2015 : Développement durable et droit international public », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 mai 2011

³⁷⁹ Par exemple : « La conservation de la nature, et notamment de la flore sauvage, doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique », sous Assemblée générale des Nations unies, « Résolution portant sur les dispositions institutionnelles et financières pour la coopération internationale relative à l'environnement », 15 décembre 1972, résolution 2997 (XXVII) principe 4

³⁸⁰ Assemblée générale des Nations unies, « Résolution portant sur les dispositions institutionnelles et financières pour la coopération internationale relative à l'environnement », 15 décembre 1972, résolution 2997 (XXVII) principe 12 et 23

développement de ces pays ». Ainsi, nous assistons à un changement de postulat. Le principe 13 de la Déclaration de Stockholm prévoit que c'est au développement de prendre en compte l'environnement. A l'inverse, la résolution 2297 subordonne l'environnement au développement. L'auteur considère ce changement d'approche comme l'élément déterminant qui a permis de faire du Programme des Nations Unies pour l'environnement une tribune acceptée par les pays en développement. Cette évolution a contribué à mieux percevoir les besoins de ces États tout en facilitant la transition vers un développement durable.

Nous observons ce virage brutal comme un gage d'évolution et de réactivité. Néanmoins, une question demeure, comment ne pas considérer que l'environnement soit sacrifié sur l'autel du développement économique ? Le caractère changeant du Droit de l'environnement ne pousse pas à l'enthousiasme. La Déclaration de Stockholm semblait être le cadre de référence qui fait de la protection de l'environnement une priorité.

L'adoption du Programme des Nations Unies pour l'Environnement a fragmenté l'idée d'un droit de l'environnement unifié. La situation particulière des pays en développement a contraint la communauté internationale à adopter le principe de responsabilité commune mais différenciée.

Par conséquent, le sentiment d'être confronté à un droit à deux vitesses est prégnant. Il existerait non pas un Droit international de l'environnement mais, *des* Droits internationaux de l'environnement qui seraient fonction des ressources financières d'un État. Bien entendu, le droit international de l'environnement se doit d'être souple pour s'adapter à la pluralité de ces acteurs. Néanmoins, la reconnaissance de trop de disparités serait susceptible d'aboutir à un Droit s'apparentant à une coquille vide. Le présent développement ne traite qu'indirectement de la biodiversité. Ce constat démontre que la préservation de la nature dépend de techniques juridiques diverses.

La Conférence de Rio constitue un tournant d'envergure pour le droit international de l'environnement avec l'apparition d'un droit spécialisé avec l'adoption de la CDB³⁸¹ et la

³⁸¹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

CCNUCC³⁸². Nous reviendrons par la suite sur cette tendance du Droit de l'environnement à se doter de règles de plus en plus ciblées.

Yves Petit³⁸³ résume parfaitement l'importance de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement³⁸⁴, car elle scelle « *définitivement la fusion entre protection de l'environnement et développement* ». Les 27 principes de cette Déclaration sont un savant mélange de continuité et d'innovation, elle s'inscrit dans la dynamique initiée par la Déclaration de Stockholm de 1972 tout en intégrant le développement durable dont l'Agenda 21 en sera le plan d'action.

L'adoption de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement est le point de départ du « *triomphe* » du développement durable. Pour reprendre l'expression de Marie-Pierre Lanfranchi³⁸⁵ ce concept « *irradie* » littéralement l'ensemble du texte avec ses douze occurrences et ces références récurrentes aux travers des principes qui y sont consacrés. Sans procéder à un examen approfondi de cette Déclaration, nous constatons un laxisme persistant entretenant le postulat que le Droit international de l'environnement est une superposition de textes purement déclaratoires. A aucun moment, les participants à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement n'ont cru bon de définir le développement durable, notion pourtant centrale sur laquelle repose cette Déclaration. Autre incohérence, son préambule mentionne explicitement l'absence de force contraignante de ce texte. Il n'hésite pas à faire le parallèle avec les déclarations des Nations Unies sur les Droits de l'Homme, en espérant que les États « *se sentiront moralement obligés d'adhérer à ses principes* ». Nous voyons derrière une telle déclaration, le désarroi dont fait preuve la communauté internationale pour tenter de parvenir à un consensus sur l'intérêt de préserver l'environnement. Il est évidemment impossible d'escompter une prise de conscience massive comparable à une déclaration sur les Droits de l'Homme pour plusieurs motifs. Tout d'abord, en raison des divergences caractéristiques entre ces droits. Les Droits de l'Homme sont inaliénables et reposent sur l'idée d'égalité, approche difficile à mettre en vigueur concernant

³⁸² Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », juin 1992 (Doc.NU A/AC/237/18/Add.1)

³⁸³ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen, janvier 2007 (actualité : avril 2015)

³⁸⁴ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », juin 1992, (Doc.NU A/CONF.151/26/Vol.I, annexe I [1992])

³⁸⁵ Marie-Pierre Lanfranchi, « Fasc.2015 : Développement durable et droit international public », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 mai 2011

l'environnement eu égard à la disparité des situations en présence. Il est d'autant plus ardu d'emporter l'adhésion des États à une telle doctrine au motif que les Droits de l'Homme impactent directement l'être humain alors que l'environnement est considéré uniquement comme un élément périphérique à notre existence. Le Professeur Maurice Kamto³⁸⁶ se démarque quelque peu de notre conception, il juge la Déclaration de Rio comparable dans la forme et dans le fond à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. En l'espèce, il estime qu'en dépit d'un déficit de force contraignante, le consensus international autour de son adoption lui confère une valeur potentielle. Cette potentialité est à rechercher dans ses principes qui ont d'après l'auteur, vocation à devenir des « *normes coutumières à défaut d'en faire immédiatement des normes juridiques conventionnelles* ». Pour soutenir, une telle hypothèse il va jusqu'à reconnaître que la Déclaration de Rio a une « valeur universelle » supérieure à celle de la Déclaration de 1948, puisqu'elle est l'œuvre de la communauté internationale dans son ensemble et non d'une partie d'entre elle.

Néanmoins, il nous paraît réducteur de rechercher le caractère universel d'un texte davantage dans les conditions entourant son adoption que dans les droits qu'il consacre. Maurice Kamto a perdu de vue ce qui confère à la Déclaration des Droits de l'Homme sa dimension universelle, à savoir son contenu et les droits qu'elle consacre. Le Professeur Pierre Marc Johnson³⁸⁷ résume admirablement l'apport présumé de la Déclaration de Rio, « *c'est une construction à l'architecture lourde et au génie fragile : elle ne constitue ni une déclaration solennelle et inspirante comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme, et n'est pas non plus une simple déclaration finale ; elle est un assemblage d'objectifs souvent contradictoires, voire même irréconciliables et elle forme, avec ses vingt-sept principes, un arbitrage qui se voudrait un équilibre entre les intérêts du Nord et ceux du Sud* »

Dès lors, les rédacteurs de la Déclaration de Rio de 1992 apparaissent comme de grands optimistes, de doux rêveurs. Dans les faits, la nécessité de préserver la biodiversité urbaine n'est apparue que lors de la prise de conscience par l'Homme des menaces planant sur son existence et des avantages qu'il tire de l'exploitation de la nature. Toutefois, la

³⁸⁶ Maurice Kamto, « Les nouveaux principes du droit international de l'environnement » Revue Juridique de l'Environnement, 1993, N°1, pp. 11-21

³⁸⁷ Pierre Marc Johnson, « La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement ou le Sommet de la Planète Terre, Rio de Janeiro », Revue Québécoise de droit international, 1992, Vol.7, n°2, pp 244-247

démarche initiée par la Déclaration de Rio demeure pertinente car si on lui oppose son acception anthropocentrique du Droit international de l'environnement, cette approche reste la plus efficiente pour que les États s'emparent de ce Droit.

L'adoption d'une coloration (trop ?) humaine à l'environnement interroge : la nature n'est-elle pas reléguée au second plan ? Un tel questionnement apparaît légitime au regard de la mainmise de l'Homme sur la protection de la biodiversité en milieu urbain.

Le Principe 1 de la présente Déclaration ne laisse présager aucune hésitation : « *les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* ». Le ton est immédiatement donné et marque une option nette en faveur d'une approche anthropocentrique³⁸⁸, la nature n'étant qu'un élément gravitant autour de l'Homme. La subordination de l'environnement à l'Homme fait partie intégrante de cette Déclaration, elle est également présente au sein du rapport développement/environnement. Le concept de développement durable devait en substance équilibrer ce rapport de force en assurant une conciliation équitable entre environnement et développement. Or à la lumière des différentes dispositions de la Déclaration de Rio de 1992³⁸⁹, il semblerait que le développement prime sur l'environnement.

Le Droit international se borne à formuler des déclarations de bonnes intentions. Derrière cette réalité, se cache un mal récurrent qui réside dans son incapacité notoire à innover et à se tourner vers l'avenir.

B. Un droit enraciné dans le passé à défaut de régler le présent et l'avenir

Le Droit international de l'environnement est dans l'incapacité de dégager une solution pour répondre aux défis de la préservation de la biodiversité. Un constat similaire peut être dressé pour la notion de développement durable. Cette dernière devait provoquer un changement

³⁸⁸ En ce sens : François-Guy Trébulle, « Fasc. : 2400 : Droit du Développement durable », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 1^{er} juillet 2010 (mise à jour : 18 avril 2014)

³⁸⁹ A titre d'exemple, la rédaction du Principe 3 laisse entendre la soumission de l'environnement à l'égard de l'économie. Le Droit faisant l'objet d'une consécration n'est pas le Droit au développement durable mais le Droit au développement.

dans notre quotidien, afin de répondre aux besoins des générations futures, intention certes louable mais qui en réalité apparaît bien plus contrastée.

Pour Marie-José Del Rey³⁹⁰, le concept de développement durable s'apparente à une hérésie incontournable. Elle s'attarde sur la définition de développement durable dont celle du rapport « *Brundtland* » qui a été tronquée, pour une qu'elle estime plus courte et neutre. Le but de cette démarche vise à favoriser l'émergence d'un consensus international. Pourtant, en faisant abstraction d'une partie de sa définition, la communauté internationale s'est privée des considérations politiques et humanistes de ce rapport. Par la suite, l'auteur décortique la traduction du vocable original « *sustainable development* » en « développement durable ». Elle s'interroge sur le choix d'opter pour le terme « *durable* », alors que le mot « soutenable » lui paraît davantage approprié. Ainsi, elle estime qu'en accordant la priorité à la durabilité, l'immédiateté des problèmes reste éludée. Elle constate que la question de la résilience de la planète est omise du concept de développement durable alors que le terme soutenable se rattache à cette problématique.

Elle s'attarde sur le concept de « *développement* », révélateur selon elle « *d'une certaine vision du monde* »³⁹¹. Enfin, elle se penche sur l'origine sémantique éminemment biologique de cette notion pour mieux la critiquer. Elle lie astucieusement la croissance d'une plante avec la notion de « développement », en rappelant qu'elle « *se développe car sa forme est inscrite dans sa graine* ». En conséquence, notre société suit un cheminement similaire et donc inéluctable. Marie-José Del Rey tire la conclusion que « *le développement* » conduit à porter un jugement de valeur sur les pays sous-développés qui seraient en marge du monde ou comme elle le mentionne « *contre nature* ». En résumé la notion de « *développement* » s'affirme donc comme un mouvement naturel. A contrario, le sous-développement s'apparenterait à une anomalie, qui tendrait toutefois à s'estomper avec des pays désormais engagés dans la voie du développement... ». Son utilisation du raisonnement analogique met selon nous admirablement en relief toute la discutabilité de la notion de « développement durable ». L'auteur souhaitant remplacer ce concept par celui de « développement soutenable » qu'elle juge plus à même de répondre aux défis à la fois temporels et spatiaux

³⁹⁰ Marie-José Del Rey, « Développement durable : l'incontournable hérésie », Recueil Dalloz 2010, pp.1493

³⁹¹ Elle revient sur l'utilisation de ce terme par le président Truman en 1949 qui lors d'un discours scinde pour la première fois le monde entre pays en développement et pays développé

qu'impose notre société.

Serge Latouche³⁹² s'inscrit dans une démarche similaire de celle présentée par Marie-José Del Rey même si, à notre sens, sa critique à l'égard du « développement durable » est résolument plus acerbe. Il démontre que ce concept est incapable de concilier développement et protection de la nature. Deux éléments pourtant au centre des politiques des villes et cohabitant fréquemment voire continuellement lorsqu'il s'agit de la biodiversité en milieu urbain.

Dès l'introduction, Serge Latouche pose les bases de son analyse. Selon l'auteur, le développement durable est antinomique. Si nous nous sommes efforcés de démontrer en amont l'addition peu judicieuse de ces termes, l'auteur franchit un cap supplémentaire en révélant leur opposition. En l'espèce, il ne critique pas le phénomène de prise de conscience planétaire lié à l'impératif de protéger l'environnement mais les moyens mis en œuvre pour y parvenir. La notion de développement durable n'est pas la révolution escomptée, seulement *« la dernière-née d'une longue suite d'innovations conceptuelles visant à faire entrer une part de rêve dans la dure réalité de la croissance économique »*. Il se démarque largement de l'enthousiasme affiché par la communauté internationale lors de l'adoption de la Déclaration de Rio de 1992.

En parcourant son raisonnement, nous arrivons à la conclusion que l'expression « développement durable » s'apparente à un oxymore. Pour établir ce constat, il soutient l'idée que la nature est au service du développement sans que celui-ci contribue à sa préservation³⁹³. Un tel postulat n'est pas sans rappeler la position défendue par Marie-Pierre Lanfranchi sur la subordination potentielle de l'environnement au développement³⁹⁴. La finalité du développement durable serait, selon Serge Latouche, non pas l'environnement

³⁹² Serge Latouche, « Développement durable, un concept alibi », Tiers-Monde, tome 35, n°137 1994, pp-77-94

³⁹³ « *Le « développementisme » manifeste la logique économique dans toute sa rigueur. Il n'y a pas de place dans ce « paradigme » pour le respect de la nature réclamé par les écologistes. La nature des économistes est certes une mère, tantôt avare, tantôt prodigue, mais cette mère n'inspire aucune pitié filiale. Le développement « durable » n'est pas dans ces conditions une réconciliation entre mère ingrate et fils prodigue, mais un piège dans lequel la mère est condamnée à être dépouillée par son fils à la fois ingrat, avare et prodigue ».*

³⁹⁴ Marie-Pierre Lanfranchi, « Fasc.2015 : Développement durable et droit international public », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 mai 2011

mais, en premier lieu le développement, il ajoute même au sujet du rapport Brundtland que « *ce n'est pas tant la nature que l'on cherche à rendre durable mais bien le développement* ». Le développement durable ne pourrait alors non pas être la solution à apporter aux différents problèmes environnementaux mais, l'élément accentuant la disparition de la biodiversité conduisant à notre perte³⁹⁵. La conclusion de son intervention se trouve empreinte d'une certaine philosophie tout en étant teintée de réalité. L'Homme ne renoncera jamais au développement. En revanche il préconise un retour à des comportements en harmonie avec la nature et ses rythmes d'approvisionnement, comparables à l'attitude des peuples primitifs. Sa dernière allocution n'est pas sans soulever chez nous plusieurs interrogations voire, remises en cause de notre étude à savoir que « *Les exclus du développement, les laissés-pour-compte de la modernité, les naufragés de la grande société sont sans doute mieux armés que les Occidentaux pour conclure avec la « Nature » une nouvelle alliance qui renoue par-delà le viol de l'Occident avec l'harmonie cosmique* ». La notion de développement durable a largement investi le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Cette constatation tend à s'affirmer d'autant plus que les villes occidentales ont érigé ce principe comme l'une des pierres angulaires sur laquelle reposent leurs politiques de développement. Serge Latouche remet en question non seulement la réflexion menée sur la préservation de la nature urbaine dont le développement durable est l'un des principaux outils concourant à cet objectif mais plus important encore, il projette une ombre sur la législation dans son ensemble dès lors qu'il est fait référence à ce concept.

En dépit de ces considérations, la communauté internationale a poursuivi ses efforts pour que le développement durable soit la notion incontournable du Droit international de l'environnement. A cet égard, le Sommet de Johannesburg fut baptisé « *Sommet mondial pour le développement durable* »³⁹⁶, contrairement à la précédente réunion internationale de Rio, l'environnement n'est plus le thème central de cette rencontre mais c'est bien le développement durable qui l'est devenue. La Déclaration de Rio devait en théorie constituer

³⁹⁵ « *Nous refusons de faire le vrai diagnostic de la maladie, et nous nous satisfaisons de masquer les symptômes. C'est à l'aggravation même du mal que nous demandons des remèdes. Contre le développement proposer un développement durable, c'est chercher à prolonger l'agonie du patient le plus longtemps possible en entretenant le virus* ».

³⁹⁶ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Rapport du Sommet mondial pour le développement durable », Johannesburg, 26 août- 4 septembre 2002 (A/CONF.199/20)

une véritable révolution, or le bilan établi lors du Sommet de Johannesburg démontre des résultats que nous n'hésiterons pas à qualifier de catastrophique. Concrètement, l'environnement est dans une situation critique, les inégalités ne se sont pas résorbées, les modes de production n'ont pas évolué et les moyens financiers alloués à sa protection demeurent dérisoires. Ce constat alarmiste ne conduit pas la communauté internationale à revoir sa position sur le développement durable. Etrangement, le Plan d'action de Johannesburg y fait référence à plus d'une vingtaine d'occasions. On y voit clairement un prolongement des engagements pris à Rio.

Sandrine Maljean-Dubois³⁹⁷ est très critique à l'égard de la Déclaration de Johannesburg dont le contenu est très pauvre et « *aucunement novateur* ». Son Plan d'application pour sa part se signale plus par sa « *rhétorique pompeuse* » que par une prise de conscience collective. Elle remarque à juste titre que la rédaction du Plan d'application est au futur³⁹⁸, ce qui est certes plus contraignant qu'un conditionnel comme elle se plaît à le rappeler avant d'ajouter qu'il l'est moins qu'un présent. Rédiger un plan en ces termes est d'autant plus surprenant que devant l'urgence et l'échec de Rio, il est impératif de trouver immédiatement des réponses appropriées. Les objectifs chiffrés ou quantifiés ne sont pas légion et rapidement nuancés par des « pirouettes » sémantiques³⁹⁹. Ainsi, nous partageons les critiques formulées par Sandrine Maljean-Dubois, et éprouvons une sensation désagréable à la lecture des décisions adoptées à Johannesburg.

Au cours de l'analyse du corpus de textes structurant le droit international de l'environnement, nous avons eu le sentiment d'une redite permanente, les évolutions sont inexistantes ou dans le meilleur des cas sporadiques. Pour caricaturer les propos contenus dans notre développement, nous pourrions aisément intervertir les titres entre les différentes Déclarations. C'est là l'une des fragilités majeures de l'ensemble des Déclarations que nous avons étudiées, la résurgence des mêmes problématiques car la communauté internationale peine à apporter (enfin) la réponse tant attendue. L'auteur a d'ailleurs parfaitement

³⁹⁷ Sandrine Maljean-Dubois, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? », *Annuaire français de droit international*, volume 48, 2002, pp. 592-623

³⁹⁸ Exemple : « Il conviendra »

³⁹⁹ Par exemple : Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable §31. Dans ce paragraphe, on préconise que les actions en vue de sauver les ressources halieutiques soient menées « *si possible en 2015 au plus tard* ». Nous remarquons l'absence d'engagement immédiat, ajouté à un vocable laissant entendre qu'il est possible que cela ne se fasse pas.

retranscrit, l'idée que le Droit international de l'environnement concourt à se décrédibiliser notamment par les répétitions multiples et dans une autre mesure par sa capacité à revenir constamment sur des problématiques qui semblent acquises⁴⁰⁰.

Chantal Cans⁴⁰¹ revient sur la transposition du développement durable⁴⁰² dans le droit français. L'article L.110-1 du Code de l'environnement ne donne pas de définition précise du développement durable. Elle tire trois enseignements de sa transposition en droit interne : « *il n'était nullement dans l'intention du gouvernement de conférer au « développement durable » une portée juridique ; les tentatives parlementaires en ce sens ont échoué, puisque les amendements visant à le classer dans les « principes » n'ont pas été votés ; enfin, la loi a fixé un « objectif » qui doit guider les politiques publiques sans véritablement l'asseoir sur des critères normatifs* ». Cette absence de portée juridique n'a pas empêché le développement durable d'être fréquemment utilisé par le législateur sans pour autant « *explicitement l'exigence juridique qui en découle* ». Sur la qualification « *d'objectif* », Chantal Cans souligne parfaitement que ce qualificatif ne dispose d'aucune dimension juridique particulière tout en émettant des hypothèses⁴⁰³ sur l'utilisation plausible du développement durable. En résumé, il semblerait que la plus grande confusion règne autour de « *l'objectif développement durable* ».

En revanche, l'auteur parvient à retranscrire toute la portée politique de cet objectif, destiné à « *guider les politiques publiques et privées dans le domaine de l'environnement* ». Elle retient à cet égard que celui-ci remplit deux fonctions sur le plan politique, l'une de substitution et une autre de légitimation politique « *quand elle n'est pas simplement de récupération politique* ». Ces deux éléments prennent une importance particulière surtout si nous les mettons en parallèle avec la préservation de la nature en ville. Il est vrai qu'en milieu urbain, nous avons assisté à un glissement de « *la protection de l'environnement* » vers le développement urbain. Dans les faits, même si la Déclaration de Rio est dépourvue de force

⁴⁰⁰Sandrine Maljean –Dubois fait référence notamment à la remise en cause de certains principes pourtant acquis depuis la Déclaration de Rio comme le principe de précaution par exemple.

⁴⁰¹ Chantal Cans, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », AJDA 2003, pp.210

⁴⁰² Loi « d'orientation pour l'aménagement et le développement durable », 4 février 1995, n°95-115

⁴⁰³ Par exemple : « *Dans la seconde hypothèse, on peut envisager le contrôle que pourrait exercer le juge administratif sur un acte réglementaire qui serait contraire à l'objectif édicté : cette hypothèse semble également peu probable* ».

contraignante, la France s'est engagée à mettre en œuvre l'Agenda 21 dont le développement durable est la clef de voûte. Bien qu'aucune loi n'impose la rédaction d'Agenda 21 au niveau local, cet instrument a reçu un accueil favorable de la part des collectivités territoriales. Ainsi, depuis quelques années la majorité des villes possèdent leurs propres Agenda.

La tenue d'une réunion interministérielle en juillet 2006 a permis de se doter d'un véritable socle de référence national pour les projets territoriaux de développement, donnant ainsi une définition et un cadre communs aux agendas locaux. Lors de cette réunion, il a été rappelé que la préservation de la biodiversité, la protection des milieux et des ressources font partie intégrante des finalités du développement durable. Devant cette intégration de la préservation de la biodiversité au développement durable et la théorie de Chantal Cans portant sur la substitution de la protection de l'environnement par le développement durable, nous nous interrogeons quant à l'avenir du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain, à savoir s'il ne cédera pas sa place au droit du développement durable en milieu urbain ?

La dimension prise par le développement durable et l'Agenda 21 est également source de questionnement sur la capacité des politiques à céder à un effet de mode plutôt qu'agir par conviction. Depuis l'adoption des Agendas 21 locaux nous assistons à une course effrénée entre les municipalités afin de se doter de leur propre Agenda. Les collectivités territoriales procèdent-elles à la rédaction de leur Agenda 21 uniquement pour ne pas être en marge de ce mouvement national ou parce qu'il y eu une réelle prise de conscience qu'il faut changer la façon d'appréhender le milieu urbain? Assurément, ces deux idées se rejoignent puisque les villes ne peuvent rester à l'écart d'un phénomène qui a pris une envergure nationale voire internationale et qu'il apparaît tout aussi nécessaire d'amender un modèle de développement des villes marquant depuis quelques années ses limites. Par conséquent, l'Agenda 21 se résume à un outil supplémentaire que les villes utilisent pour sauvegarder la faune et la flore urbaine.

Il convient de noter qu'en l'absence de force contraignante du Droit international de l'environnement celui-ci a réussi à se frayer un chemin au sein de notre Droit et de nos collectivités. Ainsi, pour Pierre Marc Johnson⁴⁰⁴, le flou et les contradictions entourant le Droit

⁴⁰⁴ Pierre Marc Johnson, « La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement ou le Sommet de la Planète Terre, Rio de Janeiro », Revue Québécoise de droit international, 1992, Vol.7, n°2, pp 244-247

international de l'environnement n'a pas empêché ce « soft law » de générer « *une abondante activité juridique interne des États participant à l'élaboration internationale de l'environnement* ». De ce fait, la communauté internationale ne fait que proclamer des principes, leurs consécutions intervenant uniquement si les États les jugent pertinent. Le cas du développement durable illustre parfaitement cette démonstration.

Précédemment, nous avons évoqué la récurrence du contenu du Droit international de l'environnement, récurrence s'expliquant par son incapacité à s'extirper de problématiques qui lui sont inhérentes depuis sa genèse. Les critiques formulées à l'encontre du Droit international de l'environnement restent identiques à celles adressées dès 1900 au constat d'échec de la Convention de « Londres ». Ce parallèle est opportun pour démontrer l'immobilisme de ce droit qui aurait dû selon toute vraisemblance jouer un rôle fédérateur autour de la préservation de la biodiversité en ville et non accentuer ses difficultés. Nous constatons des similitudes évidentes entre la situation au début du XX^{ème} siècle et celle rencontrée aujourd'hui. Outre un anthropocentrisme exacerbé, l'ensemble de ces textes se caractérise toujours par des engagements *a minima* et repose encore sur le concept d'inégalité. Le contexte entourant l'adoption de la Déclaration sur l'environnement à Stockholm en 1972 démontre que les pays du sud témoignent d'une certaine méfiance à l'égard des pays du nord. Marie-Pierre Lanfranchi⁴⁰⁵ rappelle que lors des discussions au cours de cette conférence, les pays en développement ont partagé leurs inquiétudes d'être tenus de respecter des normes environnementales correspondant aux préoccupations des pays développés. La crainte de voir leurs développements économiques freinés par ces textes internationaux est telle qu'ils préfèrent s'inscrire en marge de ce processus au motif qu'en vertu de leurs souverainetés, ils se refusent de borner l'utilisation de leurs réserves naturelles et de leurs activités économiques. Eddy Fougier⁴⁰⁶ voit dans la consécration de la notion de développement durable, l'origine de la multiplication des divergences entre États. Par exemple, certains pays du Sud estiment qu'ils n'ont pas à prendre part aux négociations concernant le changement climatique dont ils imputent la responsabilité aux pays développés.

⁴⁰⁵ Marie-Pierre Lanfranchi, « Fasc.2015 : Développement durable et droit international public », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 mai 2011

⁴⁰⁶ Eddy Fougier, « Relations internationales et développement durable », Politique étrangère, n°4, 1999, pp. 931-940

A contrario, ces derniers souhaitent la participation des pays en développement qu'ils jugent tout aussi responsables, leurs activités industrielles accentuant aussi la situation.

Le recours systématique au concept de développement durable pourrait conduire à lui faire perdre de sa substance⁴⁰⁷. Le Droit international de l'environnement entretient le sentiment d'être confronté à un report perpétuel. Les lacunes qu'il affiche font que ce Droit ne peut à lui seul assurer la préservation de la biodiversité en ville. Aussi, plutôt que partir du postulat que la protection de l'environnement urbain, de sa nature intervient nécessairement par un Droit à dimension environnementaliste, ne faut-il pas opter pour une tout autre approche devant les carences du Droit international de l'environnement?

La préservation de la biodiversité urbaine implique d'avoir une vision territoriale de cette problématique afin d'adopter des mesures en corrélation avec le contexte local. Légitimement, notre analyse s'est donc portée vers le Droit de l'urbanisme seul en capacité de conférer une protection à la nature en ville.

Section II : Le Droit de l'urbanisme, une protection efficace

La protection de la biodiversité en milieu urbain est une question qui n'est pas strictement tranchée par le droit. Si ce thème est abordé par des législations d'origine ou à finalité différentes, il existe néanmoins une similitude, celle de répondre à une carence avec plus ou moins d'efficacité. Précédemment, l'étude du Droit international de l'environnement s'est révélée être d'une aide précieuse pour comprendre pourquoi nous peinons à parvenir à un accord satisfaisant entre l'ensemble des parties prenantes sur l'échiquier international. En dépit de ces obstructions, son analyse nous a permis d'orienter nos travaux afin de déterminer quels sont les dispositifs susceptibles d'offrir une véritable protection à la biodiversité urbaine. Or, si le Droit international de l'environnement semble comporter des limites dans la préservation de la nature urbaine, d'autres mécanismes offrent la possibilité de la protéger. Devant la multiplication des entraves, il apparaît opportun d'inverser notre analyse c'est-à-dire partir du milieu, de sa réglementation pour comprendre comment cette matière qu'est

⁴⁰⁷ Marie-José Del Rey, « Développement durable : l'incontournable hérésie », Recueil Dalloz 2010, p.1493

la biodiversité est appréhendée par le Droit. De ce fait, l'étude du Droit de l'urbanisme se révèle être une source pertinente pour comprendre l'articulation entre l'aménagement du territoire et la nature. Cependant, si le Droit ne lui confère qu'une protection indirecte (I), il semblerait que la biodiversité se voit tout de même reconnaître un statut juridique particulier. Ainsi, le Droit de l'urbanisme bien que n'ayant pas cette faculté première a pleinement participé à intégrer la biodiversité au sein des villes. L'évolution des documents d'urbanisme témoigne d'une prise en considération croissante de cette problématique et d'un régime juridique qui tend à se renforcer (II).

I. L'utilisation de mécanismes de protection indirects offerts par le Droit de l'urbanisme

Bien que n'ayant pas cette vocation première, les documents d'urbanisme ont été utilisés par les villes ou leurs groupements comme un palliatif à l'inertie du droit à préserver la biodiversité urbaine (A). Le manque de moyens juridiques dont disposent les collectivités dans ce domaine les conduisent à user du Droit de l'urbanisme à des fins « environnementales ». C'est pourquoi, les documents d'urbanisme se sont donc révélés être des éléments incontournables des politiques locales pour organiser leur conservation. Le processus de décentralisation a accentué ce phénomène en renforçant les compétences consenties aux communes notamment dans le domaine de l'urbanisme (B).

A. Le Droit de l'urbanisme, un outil précieux pour la préservation de la nature en ville

Jacqueline Morand-Deviller⁴⁰⁸ voit dans le Droit de l'urbanisme une branche spécialisée du Droit public se définissant comme « *l'ensemble des règles concernant l'affectation de l'espace et son aménagement* », c'est à ce titre qu'il apportera une aide importante dans la protection de la nature en ville. Elle considère le Droit de l'environnement comme le frère cadet du Droit de l'urbanisme puisqu'ils se sont tous deux hissés comme la première préoccupation du

⁴⁰⁸ Jacqueline Morand-Deviller, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 1996

législateur, de la jurisprudence et de la doctrine. S'il existe bien une relation entre Droit de l'environnement et Droit de l'urbanisme, il nous semble exagéré de parler de lien fraternel. Il s'agit davantage d'une forme de filiation du Droit de l'environnement à l'égard du Droit de l'urbanisme pour un motif évident, ce dernier a notamment contribué à construire la protection de la nature en ville. Cette paternité tend à se justifier au regard de l'histoire, étant entendu que le Droit de l'urbanisme est apparu avant le Droit de l'environnement⁴⁰⁹. L'énumération des caractéristiques du Droit de l'urbanisme par l'auteur n'est pas sans rappeler celle du Droit de l'environnement. Elle relève que ce droit est empirique « *oscillant entre flexibilité et stabilité* », complexe « *qui semble construit de bric et de broc, au gré de la conjoncture, sans cohésion, ni idées forces* », patrimonial « *où s'affrontent divers modes d'usage de la propriété, usage dans l'intérêt particulier mais aussi dans l'intérêt commun* ». On note par conséquent, une certaine similarité entre ces deux droits expliquant pourquoi le Droit de l'urbanisme a permis la préservation de l'environnement.

Le milieu urbain entretient une relation étroite avec le Droit de l'urbanisme et le Droit de l'environnement. La genèse du Droit de l'urbanisme a été marquée par l'adoption de l'Edit de Sully (1607). Ce dernier a fait entrer dans notre quotidien la notion d'alignement qui « *est une détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines* »⁴¹⁰. L'alignement est un terme nécessaire au développement urbain en vue d'assurer une desserte harmonieuse des habitations⁴¹¹. Ce concept servira de base à l'aménagement des villes et aux documents d'urbanisme. L'histoire du Droit de l'urbanisme marque aussi le début des installations classées qui seront par la suite un domaine réservé du Droit de l'environnement⁴¹².

La loi dite « Cornudet »⁴¹³ est le ciment sur lequel s'est construite la planification urbaine. Fouad Eddazi⁴¹⁴ rappelle qu'il incombe aux communes de rédiger leurs plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Le choix de l'échelon communal se justifie d'après

⁴⁰⁹ Jacqueline Morand-Deville date les prémisses du Droit de l'urbanisme au XVII^e siècle est à l'adoption de l'édit de Sully.

⁴¹⁰ Nicolas Le Rudulier, « Constitutionnalité du plan d'alignement », AJDI 2012, pp.296

⁴¹¹ A.Vincent, « Exigence d'alignement et projet de constructions à retrait différencié », Dalloz actualité, 2009

⁴¹² Décret impérial relatif aux Manufactures et Ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, 15 octobre 1810

⁴¹³ Loi « Plans d'extension et d'aménagement des villes », JORF du 15 mars 1919, p 2726

⁴¹⁴ Fouad Eddazi, « Planification urbaine et intercommunalité », Law, Université d'Orléans, 2011

lui car le législateur a voulu s'inscrire dans une certaine continuité et prolonger le champ d'intervention municipale. La ville exerce une compétence naturelle, ce choix est d'autant plus logique que cette collectivité en est la première bénéficiaire. Cette loi de 1919 prévoit également la possibilité d'inscrire ces projets dans le cadre de l'échelle intercommunale mais avec une limite importante, « *même si l'État reconnaît une certaine liberté aux éventuelles personnes morales intercommunales pour prédéterminer le contenu du plan, il en reste l'auteur juridique, l'intercommunalité étant alors avant tout un périmètre de planification* ». La loi « Cornudet » a joué un rôle prépondérant puisque pour la première fois en France, un texte porte réglementation générale de l'urbanisme. Il concourt à réparer les dommages causés par la guerre tout en prévoyant le développement des villes. De ce fait, la loi impose aux communes sinistrées et de plus de 10 000 habitants d'établir dans un délai de 3 ans, un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. La « loi Cornudet » est une première car, elle concentre à la fois anticipation et planification du développement urbain. Néanmoins, cette mesure a rencontré la résistance des élus conduisant à son délaissement. Pourtant, cette disposition présentait l'avantage de faire rentrer la protection de la nature en ville en tenant compte des espaces verts et en faisant siéger la commission départementale des sites et monuments naturels à la commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et des villages. Cette commission avait pour fonction de fournir des rapports à la commission supérieure en charge de donner son aval aux futurs projets d'aménagements. Nous assistons donc à une incursion timide des préoccupations environnementales au sein du Droit de l'urbanisme.

Dans le domaine de l'urbanisme, plusieurs réformes vont se succéder dont celle du 15 juin 1943⁴¹⁵ qui centralise cette compétence pour la transférer des communes à l'État. Par ailleurs, cette loi revêt une importance capitale dans le processus de reconstruction et fut à l'origine de l'adoption du premier Code de l'urbanisme.

La fin de la deuxième guerre mondiale se caractérise par l'accroissement de la population urbaine dû au baby-boom, et l'exode rural qui nécessitent de trouver des solutions⁴¹⁶. Devant les critiques formulées⁴¹⁷ à l'encontre des documents d'urbanisme, la loi du 30 décembre

⁴¹⁵ Loi « d'urbanisme », JORF du 24 juin 1943, p 1715

⁴¹⁶ Par exemple, l'ordonnance « Poursuite des infractions à la réglementation relative aux plans d'urbanisme, aux lotissements et à la décentralisation industrielle », 31 décembre 1958, n°58-1448

⁴¹⁷ Ils seraient des documents établis et imposés par l'État aux villes et non opposables aux tiers

1967 paraît être une évidence. Elle dote les collectivités territoriales de deux nouveaux documents d'urbanisme afin de planifier le développement urbain. Le premier, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme à caractère prévisionnel, fournissait les grandes orientations d'équipement et d'aménagement. Le second, le Plan d'occupation des sols, à portée réglementaire en est la traduction à l'échelle des communes ou de l'intercommunalité.

Jean Untermaier⁴¹⁸ retient à ce sujet que les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les Plans d'occupation des sols sont similaires quant à la priorité donnée à la croissance urbaine. S'il admet que cette orientation est néfaste en soi, il reconnaît qu'elle est compensée par « *le fait que l'environnement constitue un paramètre de la planification urbaine, dont la valeur semble s'accroître au fil des années, au point que dans le cas des zones d'environnement protégé, l'ordre des objectifs est en quelque sorte renversé* ». Ces deux documents poursuivent la recherche d'un développement équilibré dans l'ensemble du pays. L'idée de développement équilibré impose la limitation de l'extension urbaine pour préserver les sites naturels par exemple. A cet égard, l'auteur cite le rapport de présentation du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme qui justifie les choix en matière d'aménagement en intégrant le concept d'équilibre. Jean Untermaier mentionne qu'il doit comporter une donnée essentielle en évoquant l'article R.122-5 du Code de l'urbanisme, à savoir « *l'analyse de l'état initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de sa préservation* ». Le Plan d'occupation des sols intègre également ce principe.

Les documents graphiques mettent en relief l'utilisation des sols ainsi que les régimes juridiques s'appliquant sur les différentes zones. Au niveau des Plans d'occupations des sols, il évoque que ce document d'urbanisme est d'une importance fondamentale « *et ce d'autant plus que les textes qui leur sont applicables accordent désormais une place non négligeable à l'environnement naturel* ». Les documents graphiques peuvent comporter des « zones ND » admettant la possibilité de protéger la nature en raison de leurs intérêts écologique ou esthétique.

L'influence du Droit de l'urbanisme sur la protection de l'environnement est indéniable. Nous avons démontré que ces deux droits entretiennent des relations étroites, les années 1970

⁴¹⁸ Jean Untermaier, « La protection de l'espace naturel. Généalogie d'un système », Revue Juridique de l'Environnement, N°2, 1980, pp. 111-145

vont renforcer ce lien. La loi du 10 juillet 1976⁴¹⁹ relative à la protection de la nature a très certainement influé sur la rédaction de la loi du 31 décembre 1976 portant réforme du Droit de l'urbanisme⁴²⁰. Cette dernière crée les zones d'environnement protégé, chargées de préserver les espaces naturels, les paysages et les espaces agricoles.

L'absence de document d'urbanisme de référence ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de réglementation régissant l'aménagement des communes. Le Règlement national d'urbanisme⁴²¹ est venu apporter une réponse à cette carence. Maurice Bourjol⁴²² démontre que ce règlement permet « à l'État de contrôler la construction dans les communes sans Plan d'occupation des sols ». A cette fin, il assure entre autres la préservation de l'environnement. Au niveau de la délivrance du permis de construire, l'article R. 111-14-2 du Code de l'urbanisme prévoit qu'il est octroyé qu'à condition de respecter l'environnement c'est-à-dire de préserver la nature. L'article R. 111-14-1 permet de refuser de délivrer un permis de construire quand l'aménagement souhaité est susceptible de favoriser l'émiettement urbain « incompatible avec la vocation des espaces naturels environnants ». L'auteur y voit ici la volonté du législateur de lutter contre le mitage des espaces naturels et la pollution esthétique entraînée par ces constructions. Il ajoute que le principe de constructibilité limité poursuit un objectif similaire en limitant la construction de nouvelles bâtisses en dehors des parcelles urbanisées. Enfin, l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme constitue la base textuelle pour refuser l'octroi du permis de construire ou l'assortir de prescriptions spéciales si le projet porte atteinte « au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites et aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Même si cette disposition n'a qu'une portée esthétique, l'esthétisme des lieux publics conditionne la répartition de la faune urbaine.

Nous observons ainsi dans le Droit de l'urbanisme, la volonté de lutter contre l'érosion de la biodiversité même si ce n'est pas sa finalité. Le mouvement de décentralisation des années 1980 a été à l'origine d'un retour des communes au premier plan en matière d'urbanisme.

⁴¹⁹ Loi relative à la protection de la nature, 10 juillet 1976, n°76-629

⁴²⁰ Loi portant réforme de l'urbanisme, 31 décembre 1976, n°76-1285

⁴²¹ Décret, 29 août 1955, n° 55-1164

⁴²² Maurice Bourjol et al. « Le nouveau droit des paysages : Les instruments juridiques d'une politique », Annuaire des collectivités locales, Tome 15, 1995, pp.455-530

B. La décentralisation de l'urbanisme, une opportunité supplémentaire

La décentralisation marque un tournant dans l'appréhension de l'organisation des villes puisqu'elle (re) met ces collectivités au centre de ces préoccupations. Ce processus a influé sur le Droit de l'urbanisme, deux lois ont consenti à accorder davantage de latitudes aux villes. Visiblement dépourvues de toute dimension environnementale, ces lois ont contribué à renforcer la préservation de la nature urbaine. Les villes sont érigées comme parties prenantes à l'élaboration des documents d'urbanisme, leurs préoccupations ont pu être directement intégrées, telles que la protection de la faune et de la flore par exemple. Ainsi, la loi du 7 janvier 1983⁴²³ reconnaît aux communes à la fois la possibilité d'élaborer leurs documents d'urbanisme tout en étant l'autorité chargée de la délivrance des autorisations d'occupation du sol. Dorénavant, les documents d'urbanisme sont conçus à l'initiative des communes, puis approuvés par les Établissements publics de coopération intercommunale pour les schémas directeurs et par les conseils municipaux pour les Plans d'occupations des sols. Concernant, la délivrance des permis de construire, le maire le fait au nom de la commune si celle-ci est dotée d'un Plan d'occupation des sols⁴²⁴ et, en son absence, il est délivré par le maire mais, en tant qu'agent de l'État.

La loi du 18 juillet 1985⁴²⁵ est venue pour sa part transférer davantage de pouvoir aux communes, en les autorisant à créer des zones d'aménagement concerté par exemple. Yves Jégouzo⁴²⁶ s'est penché sur le phénomène de décentralisation de l'urbanisme et sur son incidence sur l'aménagement des compétences périphériques dont l'environnement fait partie intégrante. Il revient sur la loi du 18 juillet 1985 qui a transféré la responsabilité des espaces naturels sensibles aux départements et non aux communes, tout en précisant qu'« aucune des polices importantes de l'environnement n'a été décentralisée ». Il fait état d'un constat similaire au sujet de la protection du patrimoine. La compétence de l'État « *resurgit* » dès que sa protection est en jeu comme pour les secteurs sauvegardés notamment. En revanche, l'auteur ne s'attarde pas sur la répartition des compétences mais

⁴²³ Loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, 7 janvier 1983, n° 83-8

⁴²⁴ Ou d'un Plan local d'urbanisme

⁴²⁵ Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, 18 juillet 1985, n°85-729

⁴²⁶ Yves Jégouzo, « La décentralisation de l'urbanisme », AJDA 1993, pp.168

convient de sa complexité « *dans la conception et la gestion des politiques urbaines* ». La globalisation des politiques urbaines contraint à envisager un projet de développement où s'enchevêtrent différentes questions relatives à l'urbanisme, l'environnement ou encore l'action sociale et donc nécessitent l'implication de l'ensemble des collectivités territoriales. L'autre difficulté pour l'auteur réside dans une imbrication des compétences, le Plan d'occupation des sols traitant de problèmes qui sont du ressort de l'environnement plus que de l'urbanisme.

A la lumière de cette contribution, l'apport du Droit de l'urbanisme est à relativiser, aucun transfert de compétence en matière de police n'ayant été réalisé en faveur de la ville. L'insertion de préoccupation environnementale dans les documents d'urbanisme ne risque-t-elle pas alors d'affaiblir conjointement le Droit de l'urbanisme et le Droit de l'environnement ?

L'adjonction continue de préoccupations environnementales dans le Droit de l'urbanisme, le met en danger avec la possibilité de conduire à une surexploitation ou à un engorgement de ce dernier. *A contrario*, le Droit de l'environnement se verrait dépourvu de tout intérêt devant l'importance, l'omnipotence pris par le Droit de l'urbanisme.

Pour autant, il ne faut pas dresser un bilan catastrophique de ce rapport entre le Droit de l'urbanisme et le Droit de l'environnement. Henri Savoie et Laurent Touvet⁴²⁷ rappellent que « *le Droit de l'urbanisme a vocation à concilier des intérêts parfois contradictoires* » dont le développement économique et la protection de l'environnement. Pour eux, l'intrusion des préoccupations environnementales dans le Droit de l'urbanisme est certes perceptible dans tous les domaines mais, son aspect de police administrative participe activement à la protection de l'environnement. Aussi, ils reconnaissent que le Droit de l'urbanisme bénéficie d'outils efficaces pour s'assurer de sa préservation, dont la possibilité « *d'agir sur les nuisances provoquées par la réalisation de constructions* ». Ils conviennent que la protection que confère le Droit de l'urbanisme à l'environnement est imparfaite. Ils citent l'exemple des installations classées qui lors de la parution de cet article, constataient que les décisions prises à leurs attentions devaient s'astreindre aux dispositions réglementaires du Plan d'occupation des sols. Au moment de la délivrance du permis de construire aucune vérification n'était faite pour

⁴²⁷ Henri Savoie et Laurent Touvet, « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », RFDA 1992, p. 709

s'assurer que le projet respectait la législation en vigueur sur les installations classées⁴²⁸. Or, cette pratique conduit à des situations surprenantes, de telles installations pouvant être autorisées au regard du permis de construire puis interdites pour non-conformité avec la législation sur les installations classées. Ils concluent tout de même « *qu'aujourd'hui une partie importante de l'action publique en faveur de l'environnement passe par le canal du Droit de l'urbanisme* ». Ils consentent que cette situation n'est en soi pas problématique tout en admettant la limite qui réside dans la vocation première du Droit de l'urbanisme qui n'est pas la protection de l'environnement. Par conséquent, ils invitent à ce que le Droit de l'environnement se développe seul, le Droit de l'urbanisme ne pouvant pas s'y substituer.

Michel Prieur⁴²⁹ résume parfaitement l'apport du Droit de l'urbanisme en matière de conservation de l'environnement qui « *avant même la création du ministère de l'Environnement en 1971, la préoccupation de la protection de la nature et des sites et des paysages faisait déjà partie du Droit de l'urbanisme, tant il est évident qu'on ne peut dissocier les règles d'affectation de l'espace d'avec la qualité du milieu* ».

Nous rejoignons l'idée défendue par l'auteur selon laquelle il n'existe aucune frontière entre urbanisme et environnement sauf pour les personnes limitant l'environnement à la faune, à la flore, à l'urbanisme et à l'espace urbain. Notre étude du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain s'inscrit pleinement dans cette dynamique de la nécessité d'adopter le concept de transversalité dans l'ensemble du droit. Ainsi qu'un impératif de cohabitation entre les différentes matières qui traitent de la préservation de la nature en ville. La contribution de Michel Prieur est d'autant plus intéressante qu'elle revient sur l'intrusion du Droit de l'environnement au sein du Droit de l'urbanisme en établissant le lien avec la crise urbaine. Le Droit de l'urbanisme a été désigné comme l'un des principaux responsables des difficultés rencontrées par les villes. Aussi la réforme du Droit de l'urbanisme paraissait selon l'auteur la solution envisagée à ce moment pour mettre fin à cette situation. Une réponse étonnante pour Michel Prieur, il ne manque pas de relayer les propos du sénateur Gerard Larcher, pour qui cette réforme est inadaptée au regard des besoins de la société⁴³⁰. L'introduction de

⁴²⁸ Il doit seulement être joint à la demande de permis de construire la justification du dépôt de la demande ou de déclaration au titre des installations classées.

⁴²⁹ Michel Prieur, « Urbanisme et environnement » AJDA 1993.80

⁴³⁰ La population a besoin d'une législation s'attaquant aux problèmes socio-économiques rencontrés et non à un nouveau Droit de l'urbanisme régissant l'habitat.

l'environnement dans le Code de l'urbanisme serait une tentative vaine pour faire cesser la bétonisation du territoire, la disparition des espaces naturels, des paysages et des pollutions urbaines. Une fois encore nous ne pouvons que rejoindre la position de l'auteur, le Droit de l'urbanisme ne saurait à lui seul endiguer le phénomène d'altération de l'environnement en ville. Il préconise une cohabitation entre le Droit de l'environnement et de l'urbanisme, une véritable politique d'environnement urbain ajouté à l'adoption d'une approche intégrée. L'intégration diffuse de l'environnement au sein du Droit de l'urbanisme et sa propension à s'assurer de sa protection ne rime pas pour autant avec effectivité. Michel Prieur reprend à cet égard l'analyse du Conseil d'état au sujet de la crise du Droit de l'urbanisme à savoir qu'en dépit des multiples occurrences à l'environnement au sein du Code de l'urbanisme, il n'y a pas eu de bouleversement dans le comportement des citoyens. La nature continue à se dégrader.

Il procède donc à l'étude des causes qui ont conduit à l'intégration inefficace de l'environnement dans le Droit de l'urbanisme. Selon lui, c'est à tort que le mouvement de décentralisation de l'urbanisme a été désigné comme unique responsable. Il insiste sur le rôle important que les services de l'État ont conservé en matière de Plan d'occupation des sols et l'abstention du Préfet quant à user de son pouvoir de contrôle de légalité puisque selon l'auteur il ne considère pas l'environnement comme une valeur à protéger. Il cite aussi Henri Savoie et Laurent Touvet, auditeurs du Conseil d'État pour qui le principe jurisprudentiel d'indépendance des législations détient également une responsabilité dans l'inefficacité du Droit de l'urbanisme dans la préservation de l'environnement. Son analyse de la décentralisation de l'urbanisme est révélatrice des complications qu'elle a entraîné dans les relations environnement/urbanisme.

Auparavant, ces deux matières incombaient à l'État, or en décidant de décentraliser l'urbanisme et pas l'environnement, ils ont été placés dans des situations différentes compliquant sérieusement la protection de la nature par le Droit de l'urbanisme. Il est important de s'interroger par conséquent sur l'impact réel de la décentralisation de l'urbanisme qui ne représenterait pas le succès escompté dans la préservation de l'environnement. Michel Prieur relève un certain nombre d'éléments abondant dans ce sens, allant de la cacophonie qui entoure le lien entretenu par l'urbanisme et l'environnement, le

premier étant dominé majoritairement par des intérêts privés⁴³¹ peu soucieux du second ayant une dimension d'intérêt général⁴³², dont les associations seraient à son sens les seules garantes de la conservation. Il déplore que ces associations en charge de la défense de l'environnement ne soient pas appréciées des élus et écartées des tribunaux. Au moment de la publication de cet article, il démontre que les restrictions imposées à ces associations par le juge administratif en matière de recevabilité ne leur permettraient pas de jouer pleinement leurs fonctions de contre-pouvoir que le législateur et le gouvernement leur avaient pourtant reconnus. De ce fait, « *la référence à l'environnement dans les POS* » lui paraît purement « *rituelle* ».

Au regard de l'argumentation développée par Michel Prieur ne serait-il pas plus judicieux de renommer la présente partie, la décentralisation de l'urbanisme vaine tentative pour préserver l'environnement ? Nous ne pouvons qu'être circonspects quant aux dissonances entre le législateur et les tribunaux administratifs sur la question de la préservation de l'environnement par le Droit de l'urbanisme. En l'espèce, dès que l'un prône sa protection par le biais des documents d'urbanisme par exemple, l'autre prend le contre-pied.

A titre illustration, l'auteur s'attarde sur l'article R. 123-17 du Code de l'urbanisme dont le décret du 7 juillet 1977 impose dans le rapport de présentation des Plans d'occupation des sols d'analyser « *l'environnement en fonction de la sensibilité du milieu* ». S'il prend le plus grand soin à distinguer cette obligation de l'étude d'impact, il reconnaît l'importance de cette étape devant permettre d'intégrer pleinement l'ensemble des incidences du Plan d'occupation des sols sur l'évolution du site et de l'environnement. Il conclut que « *le Plan d'occupation des sols aurait pu devenir un instrument privilégié des politiques locales* ». Cet extrait démontre toute la déception de Michel Prieur puisque même si le Conseil d'État⁴³³ a censuré le non-respect de cette disposition, l'État n'a pas pour autant exigé la révision des Plans d'occupation des sols pour se mettre en conformité avec cette nouvelle exigence. Ce que l'un s'efforce de faire, l'autre s'attache à le défaire. La situation est d'autant plus

⁴³¹ Propriétaires fonciers par exemple

⁴³² Protection de la faune et de la flore par exemple

⁴³³ Michel Prieur cite plusieurs arrêts comme par exemple : CE, 22 novembre 1985, Ministère de l'Urbanisme c/ Daniau, Lebon, p 342 ; AJDA 1985 p.752, chron. Azibert et Hubac ; TA Lyon 26 juin 1991, Tête, Rev. jur. env. 1991. 4, p. 543 ; CE 20 septembre 1991, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, Dr. adm. 1991, n° 450.

insoutenable que le juge administratif dans sa tentative maladroite d'endiguer le flux de requêtes portant sur le Droit de l'urbanisme a placé la question environnementale au sein de ce Droit dans une position des plus précaires. L'auteur revient sur une série d'affaires⁴³⁴ traitant de l'affaiblissement de la prise en compte de l'environnement. Il constate qu'« *il y a une véritable incitation à ne pas élaborer sérieusement les études d'environnement des Plans d'occupation des sols* », concédant que cette pratique est contraire à la loi du 10 juillet 1976. Il estime qu'il existerait certes des difficultés dans l'application du Code de l'urbanisme dans le domaine de l'environnement mais l'un des obstacles majeurs dans la constitution d'une politique intégrée reste l'indépendance des législations.

Devant l'intégration grandissante de l'environnement dans le Droit de l'urbanisme et surtout de l'interpénétration entre les différentes matières au sujet de la sauvegarde de la nature, l'indépendance des législations n'a plus lieu d'être. Ce principe est un frein⁴³⁵ évident à la constitution d'un droit transdisciplinaire qui est un impératif au regard de la complexité des problématiques portant sur la biodiversité urbaine.

Michel Prieur⁴³⁶ préconise un changement de postulat, l'intégration de l'environnement « *ponctuelle et éclatée* » n'ayant pas enrayé la dégradation de la qualité de vie des citoyens. Il souhaite que l'environnement et l'urbanisme soient des instruments au service d'une politique globale poursuivant comme objectif l'amélioration de la qualité de vie en ville en adéquation avec le principe de développement durable. Le Droit de l'environnement en ville relève d'après lui d'un savant mélange entre un Droit de l'urbanisme écologisé et un Droit de

⁴³⁴ Par exemple : Le Conseil d'état ne sanctionne plus automatiquement la délivrance d'un permis de construire en l'absence dans le Plan d'occupation des sols d'une étude d'environnement (CE, 29 avril 1987, SAHLM Le nouveau logis, n° 78461)

⁴³⁵ Michel Prieur mentionnant que « *Le principe de l'indépendance des législations vient à nouveau de révéler ses effets absurdes dans un jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 21 décembre 1992, AFRPN c/ Ville de Wissembourg. Un permis de construire ayant été accordé dans une zone où un arrêté préfectoral de protection de biotope interdisait toute construction, le tribunal a refusé d'annuler le permis pour violation de l'arrêté de biotope au motif que ledit arrêté relève d'une législation distincte de celle s'appliquant au permis de construire. Le tribunal examinera néanmoins l'effet de la construction sur l'environnement au titre de l'article R. 111-14-2 et fera référence à ce titre à la protection de marais relevant de la zone de protection du biotope. Pour qu'un arrêté de biotope puisse s'imposer à un permis de construire, il faudrait que le préfet en fasse un projet d'intérêt général ou qu'une réforme leur donne la valeur d'une servitude d'utilité publique en modifiant l'article R. 126-1 du Code de l'Urbanisme* ».

⁴³⁶ Michel Prieur, « Urbanisme et environnement » AJDA 1993.80

l'environnement urbanisé. La solution ne résiderait pas dans une réforme du Droit de l'urbanisme mais dans l'animation d'une politique tournée vers l'environnement urbain, menée conjointement par les ministres de « *l'Environnement et de l'Urbanisme* ».

Il revient sur la multiplication des difficultés rencontrées par le milieu urbain⁴³⁷ et l'imbrication de celle-ci tout en reconnaissant la nécessité d'adopter une stratégie d'ensemble. Il mentionne le découpage de l'environnement urbain en 3 volets, effectué par livre blanc de la CEE⁴³⁸ : la pollution urbaine, l'environnement construit et la nature⁴³⁹.

L'internationalisation des débats environnementaux, la prépondérance de la législation communautaire sur la question de l'environnement urbain⁴⁴⁰, la multiplicité des acteurs et l'imbrication des compétences sont autant d'éléments conduisant à l'adoption de « *stratégie locale de protection intégrée de l'environnement urbain* ». La problématique de l'indépendance des législations devient alors superflue puisque le Droit de l'urbanisme n'est plus cantonné simplement à l'affectation des sols mais à l'environnement, l'habitat ou encore le transport par exemple. Parallèlement, le Droit de l'environnement s'enrichit pour incorporer d'autres problématiques propres au milieu urbain comme le bruit ou la gestion de l'eau par exemple. L'innovation décrite par Michel Prieur réside dans le fait que ces droits ne sont plus pensés isolément. Ils contribuent tous à fournir une vision globale de la ville. On assiste à une réelle « passation de pouvoir ». Jusqu'à présent le milieu urbain subissait les innovations et les refontes des différents droits sans pouvoir influencer sur leurs contenus. Or, cet article démontre que dorénavant le Droit sera soumis ou mis à son service pour concourir au bien-être de sa population. Le concept de qualité vie devient alors la notion fédératrice sur laquelle repose ce mouvement.

⁴³⁷ Par exemple : accroissement de la population, pollution.

⁴³⁸ Commission des Communautés Européennes, « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle », livre blanc, 1993, COM (93) 700 final (593)

⁴³⁹ La nature en ville étant ici entendue comme dépendant « *des espaces naturels conservés ou aménagés grâce aux parcs, jardins, espaces verts, avenues boisées, zones piétonnes, forêts périurbaines. Elle concerne aussi la faune et la flore des villes, qui en tant qu'habitat naturel de certaines espèces ont un intérêt écologique certain ne serait-ce qu'en tant qu'indicateurs de certaines pollutions* » sous Michel Prieur, « Urbanisme et environnement » AJDA 1993.80

⁴⁴⁰ Nous reviendrons par la suite sur ce sujet

Pour Michel Prieur, le phénomène de décentralisation n'est pas incompatible avec l'environnement. La décentralisation apparaît donc comme une opportunité pour les villes d'accroître la préservation de l'environnement en leur sein.

Le contexte juridique actuel conduit à envisager les collectivités territoriales comme la principale autorité ayant la faculté d'enrayer la dégradation de la biodiversité. La proximité qui est la leur avec la nature qui orne les villes contribuera à mettre fin à cette crise.

C'est animé par cette logique que les documents d'urbanisme ont accordé une part plus importante à la préservation de la nature en milieu urbain.

II. L'évolution positive des documents d'urbanisme

Les années 2000 sont une étape importante dans l'introduction de la nature au sein des documents d'urbanisme. La loi SRU ⁴⁴¹ procède à une refonte en profondeur du Droit de l'urbanisme afin d'intégrer de nouvelles problématiques dont la préservation de l'environnement fait pleinement partie (A). Les lois estampillées Grenelles I et II de l'Environnement⁴⁴² vont intensifier ce processus en prenant en compte la préservation de la biodiversité (B).

A. La loi SRU, une étape importante

La loi SRU intervient après la promulgation de deux lois portant modification de l'organisation de l'administration territoriale. La première d'entre-elle, est relative au renforcement de la coopération intercommunale dite loi « Chevènement »⁴⁴³. Pour Michel Degoffe⁴⁴⁴, elle s'articule autour de trois objectifs visant à réformer l'intercommunalité. Tout d'abord, elle

⁴⁴¹ Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, 13 décembre 2000, n°2000-1208

⁴⁴² Loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967 ; Loi portant engagement national pour l'environnement, 12 juillet 2010, n°2010-788

⁴⁴³ Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, 12 juillet 1999, n°99-586

⁴⁴⁴ Michel Degoffe, « Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », AJDA 1999, pp.911

permet de « *renforcer la solidarité intercommunale en milieu urbain* », en instituant notamment la communauté d'agglomération et en redéfinissant les catégories urbaines. Elle s'inscrit dans un esprit de simplification de la coopération intercommunale pour faire de l'intercommunalité un « *choix cohérent* » pour les communes et, enfin, elle vise à « *accroître la légitimité des établissements publics territoriaux* ». De ce fait, il souligne que « *le but de la loi est de renforcer leur autonomie financière par rapport aux communes et d'associer plus étroitement les citoyens à leur gestion* ». Comme le démontre Nadine Dantonel-Cor⁴⁴⁵, la présente loi est venue renforcer l'intercommunalité en tirant les conclusions des échecs précédents, notamment en supprimant le district et les communautés de ville.

La seconde, la loi pour l'aménagement et le développement durable⁴⁴⁶ fait entrer le développement durable au sein de l'aménagement du territoire. La loi SRU apparaît pour le Professeur Yves Jégouzo⁴⁴⁷ comme une réforme fondamentale du Droit de l'urbanisme. Elle s'articule autour de quatre titres : « *Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales* », « *conforter la politique de la ville* », « *Mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable* » et « *Assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité* ». Elle a donc trois finalités, le renouvellement urbain, la cohérence de la politique urbaine et la solidarité.

L'auteur attire notre attention sur la notion de renouvellement urbain, elle présente l'avantage de pouvoir englober l'ensemble « *des autres cibles de la réforme* ». A ce titre, elle recouvre une dimension environnementale, étant entendu qu'elle concourt à réduire l'impact des pollutions que l'on rencontre en ville par exemple.

L'idée de renouvellement urbain, selon l'auteur, s'appuie sur un triple constat. Le premier réside à son sens dans « *la dégradation croissante de certaines parties du territoire urbain* »⁴⁴⁸ et dans la difficulté de les recycler. Il concède que ces zones représentent un enjeu urbanistique majeur. Il en arrive à la conclusion suivante: le Droit de l'urbanisme repose sur des mécanismes inadaptés pour faire face aux nouveaux défis du milieu urbain. Le deuxième

⁴⁴⁵ Nadine Dantonel-Cor, « Le régime juridique de l'intercommunalité après l'adoption de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 », Recueil Dalloz 2000 p.395

⁴⁴⁶ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 25 juin 1999, n°99-533

⁴⁴⁷ Yves Jégouzo, « La loi Solidarité et renouvellement urbain », AJDA 2001, pp.9

⁴⁴⁸ Yves Jégouzo cite par exemple les friches industrielles

constat porte sur le phénomène de l'étalement urbain et de ses répercussions sur les villes. Il évoque, par exemple, la dégradation de l'environnement ou encore l'éclatement du milieu urbain. Le dernier constat est directement lié avec l'étalement des villes c'est-à-dire « *la forte croissance des déplacements individuels* ». Pour recentrer la ville, cela impose de développer un important réseau de transports collectifs, impliquant nécessairement une ville à la fois dense et compacte. Pour arriver à cette finalité, il faut s'appuyer sur le développement durable pour lutter contre la pollution.

Le Professeur Yves Jégouzo voit dans le concept de renouvellement urbain, l'émergence d'un « *nouveau modèle de développement et fonctionnement de la ville visant à économiser les espaces et l'énergie, à régénérer les territoires urbains dégradés, à accroître la mixité sociale* ». Il formule trois remarques à l'égard de cette notion. Il existe une continuité évidente, la question du remodelage urbain s'étant posée de tout temps. Il remarque que le concept de renouvellement urbain cohabite avec d'autres comme la régénération urbaine par exemple. La véritable nouveauté pour l'auteur réside donc dans la priorité donnée « *à ce mode d'évolution de la ville* » et concerne aussi « *la volonté de globaliser des actions très diverses sur le tissu urbain existant* ». Il formule une seconde remarque qui porte sur la différenciation entre le modèle européen et américain du renouvellement urbain, ce dernier optant pour l'étalement urbain contrairement au premier. Enfin, selon lui, cette loi paraît être en opposition avec le marché immobilier. Ce marché plébiscite des villes polycentriques alors que ladite loi invite à les recentrer.

Concrètement, la planification urbaine est « *reconfigurée en vue de lutter contre l'étalement urbain* ». La présente loi met en vigueur un objectif de cohérence au niveau des politiques urbaines. Le Professeur Yves Jégouzo fait judicieusement remarquer que la loi SRU tente de réparer les erreurs commises par la loi de décentralisation de 1983, l'agglomération n'ayant pas reçu les compétences nécessaires pour mener à bien sa politique d'aménagement. La substitution du Schéma directeur au profit du SCOT marque-t-elle outre un changement de dénomination, la volonté de faire de ce document d'urbanisme la traduction juridique « *du projet d'agglomération* » dans son ensemble.

Enfin, l'exigence de solidarité est une redite, prouvant que cet objectif n'est toujours pas atteint. L'auteur admet que ce but est difficile à atteindre, la loi se contentant « *d'en renforcer la dose afin de rechercher une meilleure solidarité à la fois entre les catégories sociales et les*

communes ». Le Professeur Pierre Soler-Couteaux⁴⁴⁹ revient sur l'impact de cette réforme sur les documents d'urbanisme. Les SCOT se substituent aux schémas directeurs, les PLU remplacent les Plans d'Occupation des Sols et les Cartes Communales sont érigées comme de véritables documents d'urbanisme se substituant aux modalités d'application d'un règlement national d'urbanisme.

Cette contribution est pertinente pour notre étude puisque nous constatons que les documents d'urbanisme sont les supports d'un Projet d'aménagement et du développement durable d'après l'auteur.

Concernant le SCOT, il poursuit un objectif de cohérence comme le soulignait précédemment le Professeur Yves Jégouzo. A cet égard, il présente le Projet d'aménagement et de développement durable comme délimitant « *les objectifs des politiques publiques des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile* ». Au sujet de la mise opérationnelle du Projet d'aménagement et de développement durable, il convient de mentionner que ce dernier fixe « *des orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et la détermination des grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers* ». Le SCOT doit au travers de leur Projet d'aménagement et de développement durable rechercher un équilibre entre l'urbain et la nature. Remarquons que ce document raisonne en terme d'espace et non d'espèce, rédaction somme toute logique au regard du but du Droit de l'urbanisme qui n'a pas vocation à régir les espèces mais les espaces. On assiste à une prise en considération indirecte de la biodiversité. En effet, en protégeant ou plutôt en recherchant un équilibre entre nature et zone urbanisée, la faune et la flore bénéficient d'une forme de protection. Il est reconnu la possibilité de délimiter des espaces naturels ou urbains devant faire l'objet de protection. Les Schémas de cohérence territoriale voient la nature s'imposer au sein de ce document d'urbanisme étant entendu qu'ils sont dans l'obligation d'être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux. L'objectif de cohérence implique que les relations entretenues avec les autres documents d'urbanisme reposent sur le principe de compatibilité c'est-à-dire que les PLU ou

⁴⁴⁹ Pierre Soler-Couteaux, « Le Droit de l'urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre », RDI 2001 p.285

les Cartes communales doivent être compatibles avec le SCOT.

Dans une autre mesure, le principe de constructibilité limitée en l'absence de SCOT est destiné à circonscrire l'étalement urbain. En l'espèce, si cette disposition n'interdit pas toute construction, elle prohibe les constructions sur les zones naturelles par exemple.

Le passage du Plan d'occupation des sols au PLU témoigne de la volonté de faire de ces documents, les porteurs du projet de développement des communes. Pierre Soler-Couteaux rappelle que le Projet d'aménagement et de développement durable « *constitue un élément à part entière du dossier du PLU au même titre que le rapport de présentation, le règlement, les documents graphiques et les annexes* ». Il poursuit en insistant sur le fait que le rapport de présentation est destiné à expliquer les choix retenus pour constituer ce projet. L'une des grandes innovations si ce n'est la plus importante concerne l'opposabilité juridique du PLU, ne se bornant pas exclusivement au règlement mais, aussi aux orientations et prescriptions du Projet d'aménagement et de développement durable et les documents graphiques. Le Projet d'aménagement et de développement durable permet de mettre l'accent sur certaines parties du territoire afin par exemple de protéger l'environnement. La carte communale pour sa part vise à doter les communes n'ayant pas l'utilité d'un PLU, d'un document d'urbanisme. L'incursion de l'environnement dans le Droit de l'urbanisme ne cesse de se renforcer. L'adoption des lois Grenelles I et II ont successivement conféré aux documents d'urbanisme une coloration « *verte* ». L'influence de ces deux lois sur le Droit de l'urbanisme est remarquable puisqu'elles ne sont pas des lois d'urbanisme et pourtant elles vont permettre la préservation de la biodiversité en ville.

B. Les lois Grenelle de l'environnement, une prise en compte accrue de la biodiversité

Le Grenelle I de l'environnement fixe les objectifs en matière d'environnement. E.Royer⁴⁵⁰ détaille les principales mesures de cette loi : la lutte contre le réchauffement climatique, la protection de la biodiversité et des milieux naturels et la prévention des risques pour l'environnement et la santé. Au niveau des documents d'urbanisme, son adoption se traduit

⁴⁵⁰ E.Royer, « Publication de la loi Grenelle I de l'environnement », Dalloz actualité 31 août 1999

par la prise en compte de « *la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, la revitalisation des centres villes, l'harmonisation des documents d'orientation et les documents de planification établis à l'échelle de l'agglomération ou encore le réexamen des dispositifs fiscaux et des incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme* ». La prise en considération de ces éléments est susceptible d'influer sur la préservation de la nature en ville. Le Grenelle II de l'environnement est la mise en œuvre concrète des objectifs fixés par le Grenelle I et implique une modification du Code de l'urbanisme tout en insérant de nouveaux chapitres au Code de l'environnement. Il s'inscrit dans la logique du développement durable. Il ne s'agit plus de protéger simplement l'environnement mais de dessiner un projet de développement en phase avec cette nouvelle donnée.

Pour A. Vincent⁴⁵¹, le Grenelle II de l'environnement a « *verdi* » le SCOT et le PLU. Le SCOT vise de nouveaux objectifs environnementaux en matière de continuité écologique et de consommation d'espace. Le document d'orientation et d'objectifs fixe des objectifs chiffrés afin de lutter contre l'étalement urbain par exemple.

Selon Jean-Philippe Strebier⁴⁵², la loi Grenelle II fait du SCOT « *l'instrument privilégié de l'approche nécessairement intercommunale de l'aménagement et du développement durables des territoires* ». Ce document d'urbanisme ressort remanié puisqu'il intègre des objectifs en lien avec le développement durable et concernant directement ou indirectement la protection de la biodiversité. L'auteur relève que le SCOT insère donc en son sein plusieurs finalités dont, celle « *d'économiser la consommation d'espace et de lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles et contre l'étalement urbain, de préserver la biodiversité, en particulier par la conservation, la restauration et la remise en bon état des continuités écologiques, de faciliter l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et de créer un lien entre densité et desserte par les transports en commun* ». Cette série de mesures conduit à ce que la préservation de la faune et de la flore, notamment urbaine, soit renforcée. Sa prise en compte dans le SCOT est une vraie avancée dans ce domaine. Ce document de planification est un cadre incontournable. D'autant plus que l'exigence de comptabilité hiérarchiquement limitée impose au PLU de traduire les objectifs de ce schéma. Nous ne sommes pas confrontés

⁴⁵¹ A. Vincent, « Loi Grenelle II : SCOT et PLU », Dalloz actualité 13 septembre 2010

⁴⁵² Jean-Philippe Strebier, « Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l'Etat », RDI 2011 p.78

à une retranscription stricte de la règle. Cependant, ce rapport contraint tout de même à une traduction des objectifs du SCOT à l'échelle intercommunale ou communale en fonction du document qui lui est directement hiérarchiquement inférieur.

L'intérêt de ce choix laisse une latitude aux intercommunalités et aux communes dans la transposition de ces objectifs afin de les adapter en fonction de leurs territoires pour en assurer leurs intégrations. Le contenu du SCOT se retrouve modifié par la loi Grenelle II. Jean-Philippe Strebier revient sur l'orientation pédagogique prise par le rapport de présentation en raison de son adoption. Désormais, les choix formulés dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable et dans le Document d'Orientation et d'Objectifs doivent être justifiés. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable s'est vu doter de thématiques supplémentaires, au niveau de l'environnement cela se traduit par « *la protection et la mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, la préservation des ressources naturelles et la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* ». Le Document d'Orientation et d'Objectifs définit « *les conditions d'un développement maîtrisé* ». Il lutte contre l'étalement urbain en arrêtant des objectifs chiffrés et en délimitant « *les principes de restructuration des espaces urbanisés* » par exemple. Au niveau de la biodiversité, il précise « *les modalités de protection des espaces qui sont nécessaires* » à son maintien « *et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ». Ces dispositions resurgiront lors de l'élaboration des PLU, ces derniers devant être compatible avec les exigences relatives à la préservation de la biodiversité du SCOT.

Henri Jacquot et Jean-Pierre Lebreton⁴⁵³ consentent également à reconnaître l'impact du Grenelle II de l'environnement sur la constitution des PLU qui seront tournés davantage vers l'environnement. Ce texte juge que la rédaction de PLU à l'échelle intercommunale serait plus efficace pour parvenir à la réalisation de ces nouveaux objectifs⁴⁵⁴. Classiquement, le rapport de présentation donne des indications sur les choix retenus pour le Projet d'aménagement et

⁴⁵³ Henri Jacquot et Jean-Pierre Lebreton, « La réforme du plan local d'urbanisme », AJDA 2010 p.1697

⁴⁵⁴ « *Le PLU devra maintenant se préoccuper, en plus des objectifs qu'il devait poursuivre antérieurement, de la lutte contre le réchauffement climatique et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; de la remise en bon état des continuités écologiques ; de la maîtrise de l'énergie et de la production énergétique à partir de sources renouvelables ; du développement des communications électroniques. Il devra également accorder une plus grande attention à la lutte contre l'étalement urbain et à la recherche d'un aménagement économe de l'espace et des ressources* »

de développement Durable, les Orientations d'aménagement et de programmation. Le règlement présente pour sa part « *une analyse de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestières* ». Le contenu du Projet d'aménagement et de développement durable intègre cette dimension environnementale en définissant les orientations générales pour protéger les espaces naturels et les continuités écologiques. Le Grenelle II de l'environnement a certes renforcé la prise en considération de la biodiversité en milieu urbain lors de la rédaction des documents d'urbanisme. Néanmoins, dans une partie afférente, l'analyse de la trame verte et bleue mesure phare du Grenelle de l'environnement pour préserver la faune et la flore, se révélera décevante. Devant les échecs à répétition du Droit à garantir à l'environnement urbain une véritable protection et notamment à sa biodiversité, la législation européenne représente sans doute, l'une des techniques juridiques la plus aboutie dans ce domaine.

Chapitre II : Le Droit de l'Union européenne, une solution viable pour protéger l'environnement urbain

L'étude successive du Droit international de l'environnement et du Droit de l'urbanisme a démontré les multiples difficultés pour le législateur à se doter d'une réglementation adaptée à la préservation de la nature urbaine. En l'espèce, il ressort de notre analyse une volonté de protéger la biodiversité en ville par le recours à des mécanismes indirects de conservation. Si ces dispositions se révèlent être d'une efficacité relative, elles œuvrent tout de même pour une intégration de la biodiversité au sein des préoccupations des politiques publiques. Ces outils se décrivent comme n'offrant qu'une protection incomplète au motif de leur contribution imparfaite. De ce fait, il convient dès à présent de rechercher les sources du droit susceptibles de garantir à la biodiversité urbaine l'assurance d'une réelle conservation. Aussi, le Droit de l'Union européenne de l'environnement a, sans conteste, permis de conférer à cette frange de la nature une protection effective (Section I). En amont, il a été évoqué l'approche transversale plébiscitée par ce droit mais, ses résultats interrogent. Le cas de la biodiversité en milieu urbain démontre que l'interpénétration des problématiques est une évidence mais, qu'en pratique, les motifs de satisfaction ne sont pas légions. L'examen des mesures européennes portant sur la biodiversité urbaine se justifie en ce sens qu'elles lui reconnaissent, une protection de plus en plus ciblée (Section II).

Section I : La prise en compte de la nature au sein du Droit de l'Union européenne

Le Droit européen s'avère l'une des principales sources sur laquelle repose le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. En l'espèce, l'Histoire de l'Union européenne nous permet d'observer comment cette dernière a intégré à son raisonnement la biodiversité (I). L'adoption des textes et des mesures sur lesquelles repose la législation environnementale font l'objet peu à peu de spécialisation voire de segmentation. C'est grâce à ce travail de précision que s'est dessiné le corpus régissant la préservation de la nature (II).

I. L'apparition de la protection de l'environnement en Droit de l'Union européenne

La consécration du droit régissant la nature urbaine au sein du droit européen s'est faite de manière progressive par le biais de la protection de l'environnement (A). Il existe une relation évidente entre environnement et biodiversité, c'est ce lien qui permettra la préservation de la nature. L'astucieuse répartition des compétences à laquelle a eu recours l'Union européenne avec ses États membres est un facteur de satisfaction supplémentaire gageant d'une politique et d'une législation au plus proche de cette faune, de cette flore urbaine(B).

A. La protection progressive de l'environnement par le Droit de l'Union européenne garante de la préservation de la nature urbaine

Le présent développement porte sur l'analyse du Droit de l'Union européenne dans son volet environnemental. Nous constatons que progressivement l'Union européenne a su le prendre en considération. C'est en se familiarisant avec cette matière qu'elle a pu s'arroger avec le temps des concepts tels que celui de la biodiversité, un droit qui lui est spécialement dédié. Nous avons volontairement opté pour « un raisonnement en entonnoir » à l'image de notre étude, pour retranscrire parfaitement l'ampleur de la tâche accomplie par l'Union européenne en la matière.

Florence Simonetti⁴⁵⁵ consacre son développement au Traité de Rome⁴⁵⁶ qui lors de son adoption en 1957 « *ne comportait pas de disposition prévoyant une action de la Communauté en matière environnementale, à l'exclusion de la conservation des ressources halieutiques* ». Il a fallu attendre l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1987 pour que la protection de l'environnement soit introduite dans ce Traité et lui conférer ainsi le socle juridique nécessaire pour pouvoir adopter des actes juridiques relatif à cette matière.

⁴⁵⁵ Florence Simonetti, « Le Droit européen de l'environnement », Revue française d'études constitutionnelles et politiques n° 127, novembre 2008, pp.67-85

⁴⁵⁶ Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957, 11957E/TXT

Au sujet de la protection de l'environnement accordée par l'Acte unique européen⁴⁵⁷, Ludwig Kramer⁴⁵⁸ souligne que l'article 2 du traité fait partie des objectifs à accomplir par la Communauté. Si nous pouvons nous réjouir de l'entrée de l'environnement dans le Traité européen, il est à regretter que ces nouvelles dispositions ne définissent « *aucunement les notions d'environnement, de politique de l'environnement ou de Droit de l'environnement* ». Agathe Van Lang⁴⁵⁹ a démontré que l'absence de base juridique freinait l'essor d'une politique communautaire de l'environnement. L'article 130 R du Traité pose les objectifs de la politique européenne dans le domaine environnemental⁴⁶⁰ et les principes sur lesquels elle repose⁴⁶¹. Pour Ludwig Kramer, cet article se borne à énoncer les objectifs européens en matière environnementale sans fixer de limite à la compétence communautaire. L'auteur prend l'exemple de la biotechnologie qui peut être rangé avec « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement et, d'autre part, la contribution à la protection de la santé des personnes* ». A cet égard, la Revue Juridique de l'Environnement⁴⁶² reconnaît qu'il revient à la politique de déterminer « *le droit en ce domaine et que c'est l'action de la Communauté, comme cela a toujours été le cas avant 1987, qui donne à la notion son contenu* ». De ce fait, la notion d'environnement doit revêtir à la fois un sens large et souple. Il apparaît pour ce dernier que d'enfermer l'environnement dans l'énumération de ce qui pourrait ou non entrer sous son giron ne ferait que figer ce concept. A titre personnel, nous admettons cette vision étendue de l'environnement a influé sur la reconnaissance d'une protection effective à la biodiversité, en la faisant entrer dans le Droit européen de l'environnement.

⁴⁵⁷ Communauté Economique Européenne, Acte unique européen, 14 février 1986, JO L 169 du 29.6.1987

⁴⁵⁸ Ludwig Kramer, « L'acte unique européen et la protection de l'environnement. Réflexions sur quelques nouvelles dispositions du droit communautaire, Revue juridique de l'environnement, N°4, 1987, pp 449-474

⁴⁵⁹ Agathe Van Lang, « Droit de l'environnement », PUF, 3^{ème} édition, 2011, p 29-32

⁴⁶⁰ « *De préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ; de contribuer à la protection de la santé des personnes, d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles* »

⁴⁶¹ Action préventive, correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et le principe pollueur-payeur

⁴⁶² Revue Juridique de l'Environnement, « Commentaire de l'acte unique européen en matière d'environnement », volume 13, Numéro 1, 1998, pp. 75-90

Ludwig Kramer insiste sur les deux innovations majeures de l'Acte unique européen : le principe d'intégration des considérations environnementales dans les autres politiques européennes d'une part et la clause de subsidiarité d'autre part. Cette clause signifie que les États restent prédominants en matière environnementale. La Communauté européenne n'intervient uniquement dans la mesure où les objectifs environnementaux qu'elle fixe seraient mieux réalisés à son niveau qu'à celui de ses membres. Il est important de préciser que ce principe de subsidiarité trouve à s'appliquer au cas par cas. L'Acte unique européen est fondamental puisqu'il intègre l'environnement au sein du Traité, en conférant à la Communauté une nouvelle compétence qui sera affinée au fil des Traités adoptés jusqu'à cibler la biodiversité.

Pour Caroline London⁴⁶³, le Traité de Maastricht⁴⁶⁴ vient ériger la protection de l'environnement « *au rang des principes fondamentaux devant être respectés dans l'élaboration de la construction de l'Union européenne* ». On assiste à une rupture. Jusqu'à présent l'Acte unique européen avait envisagé l'environnement comme une « action » et non comme faisant partie intégrante de la politique communautaire. Malgré cette évolution, l'auteur ne manque pas de rappeler que la protection de l'environnement n'est pas devenue un axe prioritaire. La principale innovation demeure relative à son traitement. Comme d'autres objectifs si celui-ci entre en collision avec l'un d'eux, la poursuite d'un juste équilibre sera recherché entre la protection de l'environnement et le dit objectif.

Pour autant, Yves Petit⁴⁶⁵ relativise, à juste titre, la portée de ce Traité. Il ne s'agit pas d'une révolution similaire à celle amorcée par l'Acte unique européen. En effet, ce Traité ne fait qu'apporter des précisions supplémentaires sur la place occupée par l'environnement au sein de la Communauté tandis que l'Acte unique européen avait pour sa part introduit officiellement cette notion dans le Traité de Rome. Comme le décrit Yves Petit, l'article 130 R paragraphe 1^{er} assigne un nouvel objectif à la politique communautaire de l'environnement « *la promotion sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaire de l'environnement* ».

Nous nous attardons sur cet article qui à notre sens a consacré la volonté de l'Union

⁴⁶³ Caroline London, « Droit communautaire de l'environnement », RTD Eur. 1994, pp 291

⁴⁶⁴ Communauté Economique Européenne, « Traité sur l'Union Européenne », 7 février 1992, JO C 191

⁴⁶⁵ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen, janvier 2007 (actualité : avril 2015)

européenne d'assurer des fonctions prépondérantes lors des réunions internationales portant sur l'environnement. Or en voulant montrer l'exemple en s'engageant au-delà des obligations imposées par les textes internationaux⁴⁶⁶, elle se met en marge d'une frange de la communauté internationale.

En tentant d'influer sur les négociations, l'Union Européenne se place en première ligne pour protéger l'environnement, position louable mais également sous le feu des critiques puisque l'Union Européenne peut être perçue comme moralisatrice par certains États réticents à l'idée de s'engager davantage. Ainsi, le Traité de Nice⁴⁶⁷ n'apporte qu'une contribution minime à la protection de l'environnement. Cependant, Yves Petit fait référence à la déclaration n° 9 relative à l'article 175 et annexée au traité final pour démontrer toute la détermination de l'Union européenne « *à faire en sorte que l'Union européenne joue un rôle moteur pour promouvoir la protection de l'environnement dans l'Union, ainsi que sur le plan international, pour poursuivre le même objectif au niveau mondial* ». Ce désir de l'Union européenne d'avoir une voix prépondérante en matière de négociation internationale, nous la retrouvons aussi lors des discussions autour de la diversité biologique.

Revenons à l'étude du Traité de Maastricht dont l'article 130 R paragraphe 2 selon Caroline London⁴⁶⁸, offre un niveau élevé de protection. Il ajoute un nouveau principe celui de précaution. Pour autant, le présent Traité n'en donne aucune définition. Ensuite, elle relève que le Traité de Maastricht consacre l'intégration de la protection de l'environnement dans la définition et aussi dans la mise œuvre des autres politiques de la Communauté. Dès lors, l'insertion dans l'ensemble des politiques de la Communauté témoigne de la prise de conscience de la dimension pluridisciplinaire de la protection de l'environnement. L'auteur ne manque pas d'évoquer sa finalité première, la préservation des écosystèmes puis, de démontrer que pour parvenir à ce but il faut inévitablement se pencher sur « *la politique économique, l'action en matière de transports, la politique régionale* ».

Le Traité d'Amsterdam⁴⁶⁹ s'inscrit dans la continuité de celui de Maastricht sur le plan

⁴⁶⁶ Par exemple, le protocole de Kyoto engageait en moyenne les pays industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 5,2% par rapport à 1990 sur la période 2008-2012. L'Union Européenne pour sa part a décidé de réduire ses émissions de 8%.

⁴⁶⁷ Union Européenne, « Traité de Nice », 26 février 2001, JO C 80

⁴⁶⁸ Caroline London, « Droit communautaire de l'environnement », RTD eur.1999, p.513

⁴⁶⁹ Union Européenne, Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, JO C 340

environnemental, son adoption n'entraîne pas de bouleversement majeur mais il consolide la protection de l'environnement. Cependant, il intègre parmi les objectifs de la Communauté, le principe de développement durable. Caroline London, comme Yves Petit⁴⁷⁰, met en exergue l'extension du principe d'intégration des exigences environnementales à l'ensemble du Traité de la Communauté « *qui n'apparaît donc plus seulement comme un principe de la Communauté dans le domaine de l'environnement* ». La préservation de l'environnement en ressort renforcée puisque cette exigence devra faire partie intégrante des autres politiques de la Communauté qui seront dans l'obligation parallèlement de ne pas lui porter atteinte. Ce constat atteste de l'interdépendance entre les différentes matières portant de près ou de loin sur l'environnement. La préservation de la biodiversité en milieu urbain fait l'objet d'une analyse similaire, dans le sens où pour protéger la nature urbaine, il convient de s'intéresser à d'autres politiques⁴⁷¹ tout en prenant la mesure de la complexité des multiples enjeux qui entourent la ville, cette dernière donnée ajoute une difficulté supplémentaire dans la poursuite de l'objectif d'aboutir à une faune et une flore protégées sur ce territoire.

Le Traité de Lisbonne⁴⁷², selon Patrick Thieffry⁴⁷³, « *n'a que des incidences relativement peu spectaculaires sur la politique de l'environnement en tant que telle* ». Néanmoins, nous nous détachons d'une telle affirmation. Certes, le Traité de Lisbonne n'a aucunement transfiguré le visage de la politique communautaire environnementale, il reste que l'ajout à l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne de lutter contre le changement climatique comme objectif de la politique environnementale de l'Union européenne sur la scène internationale n'est pas dénué de conséquences.

Cette nouvelle compétence a conduit à la création d'un poste de Commissaire de l'action pour le climat et d'une direction générale « action pour le climat » à la Commission. Par conséquent, nous nous écartons de la position adoptée par l'auteur car la question du réchauffement climatique est au cœur de la problématique de la préservation de la biodiversité en milieu urbain. La ville est le territoire où l'augmentation constante des

⁴⁷⁰ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen, janvier 2007 (actualité : avril 2015)

⁴⁷¹ Economique, sociale par exemple

⁴⁷² Union européenne, Traité de Lisbonne modifiant le traité de l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, 3 décembre 2007, JO C 306

⁴⁷³ Patrick Thieffry, « Fasc.2100 : Politique européenne de l'environnement », JurisClasseur Environnement et Développement durable », 3 novembre 2010(dernière mise à jour 28 décembre 2013)

températures en raison des différentes activités humaines entraîne inexorablement une dégradation, une extinction de la nature dans cet espace. Or, le Traité de Lisbonne en faisant de l'Union européenne un acteur engagé dans cette lutte sur le plan international contraint par la même occasion ses membres à s'inscrire dans cette dynamique. L'adoption de cette disposition à renforcer la sauvegarde de la faune et de la flore urbaine, réduire le Traité de Lisbonne à un document n'ayant eu qu'un impact sporadique sur la politique environnementale revient à minorer la nécessité d'endiguer le phénomène de réchauffement planétaire. L'auteur fait certes explicitement référence à cette innovation législative sans pour autant insister sur sa portée. Il est vrai qu'il n'a pas lieu de se réjouir plus que de raison ; l'Union européenne œuvrant déjà à cet effet dans le cadre des négociations internationales⁴⁷⁴. Son inscription a le mérite de consacrer explicitement un état de fait et de rappeler l'enjeu sociétal de ce problème qui impacte l'ensemble de la planète. Dans une autre mesure, la répartition des compétences opérée par l'Union européenne avec ses membres renforce la protection de la biodiversité en milieu urbain.

B. La répartition profitable des compétences environnementales entre l'Union européenne et les États membres

L'environnement est une compétence partagée entre l'Union européenne et ses membres. A cet égard, le principe de subsidiarité⁴⁷⁵ régit leurs relations. Il confère une protection évidente aux États membres, en leur reconnaissant la faculté de prendre et d'appliquer les mesures s'imposant dans le domaine de la préservation de la biodiversité en ville par exemple. L'intervention de l'Union européenne se légitime uniquement si elle concourt à la réalisation d'une action qui ne peut être menée à bien au niveau étatique et si elle peut être mieux réalisée par celle-ci. L'établissement de ce principe répond à une logique de sécurité juridique. Sa finalité première est de répondre à une exigence de proximité. Cette initiative contribue à

⁴⁷⁴ « L'UE a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), signée en 1992, et dans celle du protocole de Kyoto adopté en 1997, qui limite les émissions de gaz à effet de serre des pays développés ». Commission européenne, « Action pour le climat », novembre 2014 (https://europa.eu/european-union/topics/climate-action_fr)

⁴⁷⁵ Union Européenne, « Traité sur l'Union Européenne », Article 5, 26 novembre 2012, C 326/13

prendre des mesures adaptées au niveau local tout en ne rompant pas le lien existant entre l'État, les collectivités locales et les citoyens. Une des critiques formulées à l'égard des politiques portant sur la préservation de la nature urbaine est justement de ne pas prendre en considération la relation entre ce milieu et les individus qui le peuplent. Pour la majorité des citoyens notamment, les dispositions traitant de cette problématique demeurent opaques ou inadaptées. La raison est évidente ; elles trouvent leur origine à un échelon supérieur qui ne peut tenir compte de la situation de chacune des villes.

La volonté de partager les compétences en matière d'environnement, se justifie par le désir de l'Union européenne d'adopter un cadre commun déclinable en fonction des particularismes locaux. Le gain pour la biodiversité urbaine est double, l'État puis, les villes ont toute la latitude pour préserver la nature urbaine et garantir le renforcement de la cohésion sociale autour de cet objectif. En revanche, l'Union européenne prendra le relais si les actions entreprises dans ce domaine ne peuvent être réalisées convenablement par ses États membres. Aussi, pouvons-nous résumer la situation par le biais d'une allégorie teintée d'originalité, les États membres adoptent des mesures et des actions pour préserver la biodiversité en milieu urbain, comme le trapéziste qui prépare et s'élance pour son numéro. Le succès de chacune de « ces prestations » n'étant pas acquis, un filet de sécurité est disposé afin de prévenir tout accident. A l'image du filin retenant le trapéziste, l'Union européenne est le filet empêchant les États membres de « chuter » dans la délimitation de sa politique environnementale. En effet, dans les deux cas, ils n'interviennent qu'en dernier recours, si la situation l'exige.

Il ressort de l'étude de Nicolas de Sadeleer⁴⁷⁶ que le principe de subsidiarité dans le domaine de l'environnement est empreint de particularité puisqu'il se désolidarise de notre vision optimiste. S'il consent volontiers à l'essor « spectaculaire » du droit communautaire de l'environnement, il dénonce immédiatement « d'importantes faiblesses » dues en partie, selon lui, « à une application plus poussée des principes de subsidiarité et de proportionnalité que pour d'autres politiques de l'Union ». Selon l'auteur, les principes de subsidiarité et, à un degré moindre, celui de proportionnalité donnent dans ce domaine l'image d'un droit à « géométrie variable ». Tout d'abord, il rappelle la relation étroite entre

⁴⁷⁶ Nicolas de Sadeleer, « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l'environnement », Droit et Société, 2012

ces notions, afin d'en souligner leurs carences. Parallèlement, il s'interroge quant à savoir si dans ce contexte l'Union européenne peut encore respecter « systématiquement » l'obligation imposée par le Traité sur l'atteinte d'« *un niveau élevé de la protection et de l'amélioration de la qualité environnementale* ». L'auteur a dès l'introduction critiqué avec véhémence l'apport des principes de subsidiarité et accessoirement celui de proportionnalité en matière environnementale. Son étude met en relief toute la confusion régnant au sein de la politique environnementale. Ainsi, à l'aide de son analyse, nous sommes en mesure de conclure qu'il serait pratiquement impossible d'aboutir à une protection effective de l'environnement en vertu de sa transversalité. L'imbrication ou l'enchevêtrement des actions pour préserver l'environnement est une réalité, il impose que des matières à finalités différentes cohabitent pour atteindre l'objectif fixé par le Traité.

L'environnement est une compétence partagée. Elle est exercée en lien avec des compétences exclusives de l'Union⁴⁷⁷ ou, encore, des compétences d'appui⁴⁷⁸ où l'Union européenne dispose de peu de pouvoirs. Elle se borne à soutenir, à coordonner ou à compléter l'action de ses membres.

L'auteur cite le cas concret des risques accrus d'inondations et de sécheresse en raison du réchauffement climatique. En ces hypothèses, « *l'Union devra à l'avenir prendre des mesures tant pour protéger l'environnement (compétence partagée) que pour améliorer la coopération entre les missions de protection civile (compétence d'appui)* ».

La multiplicité et les écarts conséquents entre les pluralités de mode de répartition des compétences jugulent la construction d'une politique environnementale à l'échelle de l'Union européenne. Pour l'auteur, il existerait non pas une seule politique environnementale mais, une pluralité en fonction de la base textuelle sur laquelle est adoptée la mesure destinée à préserver l'environnement. Cette différence réside dans le choix opéré par l'Union européenne selon qu'elle opte pour la directive ou le règlement. Ce dernier se caractérise par sa rigidité. Son applicabilité directe dès son adoption contraint les États à l'appliquer strictement. A l'inverse, la directive est un instrument d'une grande souplesse car, si elle fixe l'objectif à atteindre, elle laisse les États libres dans le choix des moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre mais dans un temps préalablement imparti.

⁴⁷⁷ Par exemple, « la politique commerciale commune (article 3§1-d TFUE) »

⁴⁷⁸ Par exemple, « la culture, le tourisme et la protection civile (article 6 TFUE) »

Nicolas De Sadeleer met en lumière que « *tous les actes pour lesquels l'analyse du but et du contenu de la mesure démontre qu'ils correspondent à la réalisation d'un niveau élevé de protection de l'environnement et qui ne concernent qu'accessoirement la réalisation du marché intérieur sont adoptés* » sur la base d'une harmonisation minimaliste et sur l'idée de décentralisation. En d'autres termes, la directive semble être l'outil privilégié pour la réalisation d'un niveau élevé de protection de l'environnement. *A contrario*, les normes chargées de réglementer « les produits » sont majoritairement des règlements, il s'agit de disposer de dispositifs uniformes afin de permettre leur libre circulation.

Par la suite, il s'attarde sur l'influence des principes de subsidiarité et de proportionnalité à l'égard du phénomène de décentralisation. Ces deux principes ont contraint le législateur à délaïsser le règlement au profit de la directive. Ils laissent prédominer l'idée de souplesse, en laissant une marge de manœuvre importante aux États. En vertu du principe de subsidiarité, les autorités nationales sont chargées de s'assurer du respect de la politique environnementale de l'Union au sein de leur sphère de compétence.

L'auteur conclut donc que le principe de subsidiarité a exacerbé la décentralisation « *au détriment d'un droit centralisé et cohérent* ». La décentralisation et la déréglementation ambiante seraient à son sens, les causes de l'aggravation de la situation et non la solution tant attendue. En définitif, il dresse un bilan consternant de la politique environnementale de l'Union qui pour atteindre un haut niveau de protection devrait reposer sur des politiques cohérentes et des efforts communs.

Ainsi, la question que pose Vincent Jacques Le Seigneur⁴⁷⁹ en matière environnementale, « *L'Europe est-elle un exemple à suivre ?* », ne nous paraît pas dénuée de tout sens au regard des propos de Nicolas de Sadeeler. Vincent Jacques Le Seigneur adresse de vives critiques à l'égard de la politique environnementale menée par l'Union européenne. Il fait explicitement référence aux conclusions d'une étude analysant non seulement la bonne transposition et également la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement lors de l'année 2003. Au regard des données chiffrées présentées par cette étude⁴⁸⁰, nous ne pouvons qu'être

⁴⁷⁹ Vincent Jacques le Seigneur, « Environnement : l'Europe est-elle un exemple à suivre ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2005, vol.36, n°1, pp.9-31

⁴⁸⁰ « Pour le seul domaine de l'environnement, la Commission relève 88 cas dans lesquels les directives n'ont pas été transposées à temps, 118 cas où elles n'ont pas été correctement transposées et 95 cas

déçus par ce résultat. La mise en œuvre de la législation environnementale par les États membres de l'Union européenne n'est pas une priorité. L'auteur affichait son scepticisme sur l'évolution positive de la situation : « *les risques encourus par les contrevenants sont faibles, pour ne pas dire inexistantes* ». A cet égard, il revient brièvement sur l'arsenal juridique pouvant influencer positivement sur ce contexte mais, ce n'est que pour démontrer son inefficacité. Au sujet de la mise en demeure de la Commission, « *elle ne fait souvent l'objet que d'une brève dans les journaux nationaux et n'influe donc pas sur la perception de l'opinion publique et donc sur ses élus* ». De plus, il mentionne que les condamnations auraient sans doute un effet plus dissuasif alors qu'elles ne brillent pas par leurs raretés. Le Traité de Maastricht octroie la faculté à la Cour d'astreindre financièrement les États pour leurs non-applications du droit communautaire. Or, il précise que la Cour n'a en quinze ans, prononcé cette sanction que par deux fois.

A la lumière de ces développements, nous nous sommes alors interrogés si les doutes émis par Vincent Jacques Le Seigneur se vérifient. Ils portent en effet, sur la capacité à inverser la réticence, le laxisme des pays membres de l'Union européenne et à transposer dans l'ordre juridique national le Droit communautaire de l'environnement.

Le trente-deuxième « *rapport annuel sur le contrôle de l'application du Droit de l'Union* »⁴⁸¹ précise que l'environnement reste le domaine d'action où les procédures d'infraction ont été le plus ouvertes en 2014 soit 322 pour transposition incorrecte, une mauvaise application du Droit de l'Union ou une transposition tardive. Les craintes de l'auteur se sont confirmées. En effet, il n'y a pas eu d'évolution notable allant dans le sens d'un renforcement de la prise en compte des normes européennes au sein de l'ordonnement juridique national. Nous constatons une constance dans le laxisme et le manque d'implication des États membres s'agissant de l'environnement. Le rapport précédemment cité, relate qu'en 2013, la situation était déjà idoine.

Vincent Jacques Le Seigneur s'intéresse également aux constatations de l'Agence européenne

où les obligations secondaires imposées par ces directives comme, par exemple, la production de données ou de plans, la désignation de zones protégées n'ont pas été assumées»

⁴⁸¹ Commission européenne, « *Monitoring the application of Union law 2014 Annual Report* », 9 juillet 2015, COM (2015) 329 final

pour l'Environnement⁴⁸² qu'il juge la plus à même pour mener à bien l'évaluation de l'efficacité des dispositions communautaires et juger de l'état de l'environnement. Il s'appuie sur les observations de la dite agence pour « *illustrer les défaillances du modèle européen* ». Concernant la biodiversité, il note que des espèces menacées « *commencent à se rétablir* » tandis que d'autres restent menacées en raison de la dégradation ou de la disparition de leurs habitats. Au niveau urbain, la quantité de déchets enregistrés ne cesse de croître ce qui est en total contradiction avec les objectifs de stabilisation ou de réduction fixés par les villes.

La mise en œuvre du principe d'intégration environnementale, chère à l'Union européenne, ne s'est pas pour autant traduit par un succès. Il mentionne l'exemple de l'aménagement du territoire et de la prolifération de l'étalement urbain, l'augmentation de la consommation d'énergie. Les faiblesses du modèle européen s'expliquent par l'inflation législative en matière environnementale couplée à « *l'absence d'harmonisation des mesures prises lorsque les textes viennent à être transposés en droit national* ». Le vote à l'unanimité de certaines matières ayant un lien avec la protection de l'environnement comme la fiscalité par exemple est un frein évident.

L'auteur ne conclut pas à la nécessité de révolutionner la politique environnementale menée par l'Union européenne. Il retient que les directives et les règlements « *préservent l'essentiel : aujourd'hui, aucun recul politique ni aucune crise économique ne devrait mettre en péril l'édifice environnemental puisque l'Europe est un cliquet et, dans ce domaine comme dans d'autres, on ne peut qu'aller de l'avant* ». La présente contribution dresse un état des lieux nuancé de la protection de l'environnement en droit communautaire notamment quand il est question de sa transposition en droit interne. Néanmoins, la démarche entreprise par l'Union européenne se révèle tellement novatrice qu'elle a induit un temps d'adaptation pour ses membres qui semblent aujourd'hui prendre la mesure de l'impératif de préserver la nature en ville par exemple. L'étude des instruments européens de préservation de l'environnement s'avère donc appropriée pour constater leurs impacts sur la biodiversité en milieu urbain.

⁴⁸² Règlement du Conseil relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, 7 mai 1990, n° 1210/90

II. La protection de l'environnement par le Droit de l'Union européenne

« Depuis les années 1970, l'Union européenne a adopté plus de 200 actes législatifs destinés à protéger l'environnement. Mais il ne s'agit pas seulement de légiférer, encore faut-il que les actes soient correctement appliqués et exécutés »⁴⁸³. Cet extrait démontre à la fois l'ampleur du corpus législatif portant sur l'environnement et également les difficultés quant à son application. Dès lors, il serait déraisonnable de porter notre analyse sur l'ensemble de cette matière. Aussi, convient-il de retenir, les normes environnementales susceptibles d'influer sur la préservation de la nature urbaine (A). C'est ainsi, que nous étudierons la stratégie adoptée par l'Union européenne afin de protéger la biodiversité en ville (B).

A. Le Droit européen de l'environnement, un instrument de préservation de la nature urbaine

Auparavant, nous sommes revenus sur l'apparition de l'environnement au sein du Traité européen. En retraçant son historique, nous nous apercevons que l'Acte unique européen n'est venu que constitutionnaliser cette notion dont la Communauté avait déjà pris pleinement la mesure. Le premier programme d'action environnementale fut adopté en 1973 par la Communauté européenne soit avant sa consécration par le Traité. Durant cette période, en l'absence de reconnaissance par le Traité, les directives adoptées se limitaient à une consécration indirecte de l'environnement⁴⁸⁴ en mettant l'accent sur l'harmonisation⁴⁸⁵. La Cour de justice des Communautés européennes dans la célèbre affaire portant sur la validité d'une directive réglementant les huiles usagées a affirmé que « *l'environnement constituait*

⁴⁸³ Commission européenne, « Comprendre les politiques de l'Union européenne-Environnement », Office des publications de l'Union européenne, 2013, p 6 (https://www.europedirectpyrenees.eu/wp-content/uploads/Environnement_2013.pdf)

⁴⁸⁴ Par exemple : Directive du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, JO, 196, 16 août 1967, 67/ 548/CEE, p 1-98

⁴⁸⁵ Cf : Caroline London, « Droit communautaire de l'environnement », RTD eur.1994.291 ; Florence Simonetti, « Le Droit européen de l'environnement », Revue française d'études constitutionnelles et politiques n° 127, novembre 2008, p.67-85

l'un des objectifs essentiels de la Communauté »⁴⁸⁶. La CJCE fait preuve d'anticipation en soulignant avant l'adoption de l'Acte unique européen que, « *la protection de l'environnement est en l'espèce envisagée comme une exigence impérative qui peut justifier une restriction à la liberté des échanges intracommunautaires* »⁴⁸⁷.

L'insertion de l'environnement dans le Traité a été un formidable accélérateur pour sa prise en compte au sein des principes comme celui d'intégration dépeint précédemment a activement participé à assurer la protection de la biodiversité en ville. L'étude de certaines de ces dispositions permet d'appréhender l'activité de l'Union européenne pour la protéger. Une fois encore, il s'agit d'étudier des mesures n'étant pas originellement destinées à assurer la sauvegarde de la faune et de la flore mais qui vont tout de même y contribuer. Ainsi, nous analyserons successivement les répercussions des directives concernant l'air et le bruit à l'égard de cette nature urbaine.

Les interrogations relatives à la qualité de l'air sont un mal évident dont souffrent les villes. La pollution de l'air en milieu urbain a un impact sur la santé de ses habitants à court et à long terme. La concentration des activités humaines sur cette frange de territoire dégrade sensiblement la qualité de l'air que nous respirons. De ce fait, nous assistons à un accroissement des risques de maladies respiratoires et cardio-vasculaires. L'Organisation Mondiale de la Santé « *estime qu'au niveau mondial, 1,3 million de personnes plus de la moitié dans les pays en développement-meurent chaque année en raison de la pollution de l'air des villes* »⁴⁸⁸. Pour Yves Petit, « *elle est aussi à l'origine d'atteintes graves à l'environnement, telles que l'acidification (phénomène des pluies acides entraînant le dépérissement des forêts) et l'eutrophisation, qui se définit comme l'appauvrissement en oxygène des eaux* »⁴⁸⁹.

Sandrine Rousseaux⁴⁹⁰ rappelle qu' « *en application de la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, et dans un souci de simplification de la législation et d'efficacité administrative, le dispositif juridique élaboré dans les années 1990 et 2000 est remplacé par la*

⁴⁸⁶ Cour de justice des Communautés européennes, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 7 février 1985, n°240/83, ECLI : EU : C : 1985 :59

⁴⁸⁷ Cour de justice des Communautés européennes, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 7 février 1985, n°240/83, ECLI : EU : C : 1985 :59

⁴⁸⁸http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/health_impacts/fr/index1.html

⁴⁸⁹ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit international, janvier 2010(actualité : avril 2015)

⁴⁹⁰ Sandrine Rousseaux, « Fasc.3300 : Pollution atmosphérique-Droit international et européen », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 31 juillet 2012 (9 avril 2013)

directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe ». Cette directive est venue fusionner cinq instruments⁴⁹¹ préexistant dans ce domaine tout en coexistant avec la directive 2004/107/CE⁴⁹². L'auteur démontre que le recours combiné à ces directives contribue à définir « *des exigences d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air dans les zones et agglomérations de plus de 250 000 habitants, établies par les États membres sur l'ensemble de leur territoire* ».

Florence Simonetti⁴⁹³ évoque la nouvelle directive de 2008 sur la qualité de l'air en ce qu'elle fixe des nouveaux objectifs en milieu urbain pour les États membres car ils sont tenus entre autre « *de réduire, d'ici à 2020, les niveaux d'exposition aux PM_{2,5} en zone urbaine de 20% en moyenne par rapport aux chiffres de 2010* ». Elle relève également que cette directive reconnaît davantage de souplesse aux États membres. La lutte contre les émissions nocives est au centre des préoccupations européennes à la fois pour protéger l'Homme et pour préserver une nature dont la présence s'est considérablement réduite au fil des années en raison d'une expansion galopante de la pollution. La piètre qualité de l'air urbain est souvent « *pointée du doigt* » et les causes de sa dégradation sont multiples⁴⁹⁴. La biodiversité est directement concernée par les mesures européennes visant à endiguer le problème de la pollution de l'air puisque des espèces et leurs habitats disparaissent ou sont altérés de façon irrémédiable. L'exemple le plus probant, reste le cas des abeilles qui se raréfient en milieu urbain à cause de la pollution. Néanmoins, l'application de la directive de 2008 pose un certains nombres d'interrogations quant à sa traduction au niveau local. La CJUE dans un litige au sujet des contraintes découlant de la directive n°2008/50/CE relative à la qualité de l'air a estimé que les États membres étaient soumis à une obligation de résultat. Dans cette affaire, le Royaume-Uni n'a pas veillé au respect des seuils fixés par la dite directive en matière de valeurs limites et des seuils d'alerte pour la protection de la santé. Ainsi, « *il appartient à la juridiction nationale compétente, éventuellement saisie, de prendre, à l'égard de l'autorité nationale, toute mesure nécessaire, telle injonction, afin que cette autorité établisse le plan*

⁴⁹¹ Par exemple : Directive-cadre sur l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, 27 septembre 1996, 96/62/CE

⁴⁹² Directive relative à l'arsenic, au cadmium, au nickel, et aux hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant, 15 décembre 2004, 2004/107/CE

⁴⁹³ Florence Simonetti, « Le Droit européen de l'environnement », Revue française d'études constitutionnelles et politiques n° 127, novembre 2008, p.67-85

⁴⁹⁴ Emissions des usines, gaz d'échappement des véhicules par exemple

exigé par ladite directive dans les conditions que celle-ci prévoit »⁴⁹⁵.

Pourtant, si la CJUE enjoint les juridictions des États membres de prendre les mesures pour s'assurer de l'établissement de ces plans, nous constatons que le Conseil d'État se détache de cette approche. Le Conseil d'État dans un arrêt rendu récemment a admis qu'en matière de plan de protection de l'air, les préfets n'ont pas une obligation de résultat mais seulement de moyen. Le raisonnement du Conseil d'État s'est appuyé sur les exigences de l'article 13 de la directive, pour admettre qu'un « *État peut être mis en cause, de façon globale, en cas de dépassement de ces valeurs, l'obligation ainsi édictée n'impose pas que chacun des outils déployés par les différentes autorités et organismes compétents au sein de cet État permette, à lui-seul, le respect de ces valeurs limites ; que, d'autre part, il résulte des dispositions citées ci-dessus que les plans de protection de l'atmosphère ne constituent que l'un des divers instruments dont dispose l'administration pour ramener les émissions de polluants à un niveau compatible avec les normes de qualité de l'air définies aux articles L. 221-1 et R. 221-1 du code de l'environnement* »⁴⁹⁶.

Il semblerait que les États membres de l'Union européenne soient soumis à une obligation de résultat tandis que les autorités locales en charge de l'application des dispositions de la directive relative à la qualité de l'air soient uniquement contraintes à une obligation de moyens. La CJUE sanctionnera les États n'atteignant pas les objectifs fixés par la présente directive. En revanche, les juridictions nationales, comme le Conseil d'État, ne condamneraient pas les autorités nationales en charge de son application si elles ont pris les mesures pour les mettre en œuvre et ce même si elles ne sont pas parvenues à atteindre le but de cette directive. Il existerait un droit de l'air à deux vitesses plus ou moins contraignant, si les autorités en charge de décliner localement les engagements européens ne risquent pas d'être condamnés par leurs juridictions, la situation est tout autre pour les États membres qui eux pourront être jugés responsables du manque d'implication de ces autorités par les juridictions européennes. Les États membres bénéficient certes d'une grande latitude dans l'application du Droit communautaire mais à retenir uniquement des objectifs de moyen et non de résultat, ne sommes-nous pas en train de nous doter d'un Droit, d'un instrument

⁴⁹⁵ Recueil Dalloz, « Pollution (dioxyde d'azote) : obligation de résultat pesant sur les États membre », 2014, p.2409

⁴⁹⁶ Recueil Dalloz, « Plan de protection de l'air : les préfets n'ont pas d'obligation de résultat », AJDA 2015, pp.2066

dénué de tout intérêt ?

A l'échelle de la préservation de la biodiversité en milieu urbain, cela signifie que la directive sur la qualité de l'air pourrait avoir des répercussions positives à la condition que les membres de l'Union européenne et ses autorités locales s'en donnent pleinement les moyens. En milieu urbain, les problématiques liées au bruit sont aussi un sujet sensible, « *la pollution sonore entraîne de nombreux problèmes sanitaires et nuit également à la faune et la flore* »⁴⁹⁷. L'impact des nuisances sonores sur la santé est évident, elle provoque notamment des insomnies chroniques. Les impacts de ce désagrément sur la nature urbaine sont en revanche peu connus du grand public. Jean-Marc Thirion, Florian Doré et Jean Sériot⁴⁹⁸ étudient les conséquences du bruit sur la faune. Nous citerons l'exemple des oiseaux, espèce qu'affectionnent particulièrement les citadins et qui peuplent les parcs de nos villes. Ils rappellent que « *pour les oiseaux, l'impact du bruit entraîne des pertes de territoire de reproduction, ainsi que de zone d'alimentation, d'hivernage...* ». Pour les auteurs, les projets d'urbanisme en sont les principaux responsables, ceux-ci les incommode et entraînent des pertes d'habitat pour les oiseaux d'eau. Ces oiseaux, sont contraints de faire évoluer leurs comportements pour survivre et de migrer vers d'autres contrées.

La directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement⁴⁹⁹ concourt à atteindre un niveau élevé de protection pour la santé et l'environnement. La présente directive a pour finalité d'apporter des précisions aux mesures déjà existantes. Toutefois, elle n'a pas de vocation générale puisqu'elle exclut de son régime le bruit à l'intérieur des transports et celui résultant des activités domestiques. En dépit des répercussions de ces activités sur la faune et la flore, c'est à notre sens logiquement qu'ils ont été écartés de la directive. Elle régleme les bruits émanant de la vie publique des individus, la vie privée comme par exemple ceux résultant d'activités domestiques ou dans un autre registre ceux issus des activités militaires échappent à sa compétence. En l'espèce, ce qui est du ressort de la sphère privée n'est nullement limité par cette directive même si celle-ci impacte la

⁴⁹⁷ Commission européenne, « Comprendre les politiques de l'Union européenne-Environnement », Office des publications de l'Union européenne, 2013, p 14

(https://www.europedirectpyrenees.eu/wp-content/uploads/Environnement_2013.pdf)

⁴⁹⁸ Jean-Marc Thirion, Florian Doré et Jean Sériot, « Impact de la pollution sonore sur la faune », Le Courrier de la Nature, n°254, Mai-Juin 2010, pp 32-37

⁴⁹⁹ Directive relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, 25 juin 2002, 2002/49/CE

biodiversité urbaine. En vertu de la protection reconnue à la vie privée, il serait inopportun de réglementer les bruits émanant des habitations. Au niveau national, cette directive a contraint les agglomérations de plus de 250 000 habitants à rédiger des cartes répertoriant les bruits des grandes infrastructures terrestres et des industries avant le 30 juin 2007 puis, de réaliser sur cette base des plans de prévention de l'exposition au bruit au plus tard le 18 juillet 2008. Pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants l'échéance est fixée au 30 juin 2012 pour les cartes et au 18 juillet 2013 concernant les plans de prévention. Olivier Descamps⁵⁰⁰, dans un article paru en 2014 a indiqué que « *les agglomération de plus de 250 000 habitants auraient pourtant dû rendre leur copie en 2007 ! Celles de plus de 100 000 habitants n'ont que deux ans de retard* ». Ce constat ne fait que refléter l'une des principales faiblesses du Droit de l'Union européenne à savoir les délais de transposition de ses obligations en droit interne puis de la lenteur avec laquelle ces mesures sont appliquées localement. Néanmoins, l'Union européenne a développé bon nombre d'instruments dévolus à la protection de l'environnement et dont les répercussions sont notables sur la nature urbaine.

B. La stratégie environnementale de l'Union européenne, des conséquences bénéfiques sur la préservation de la biodiversité urbaine

L'Union européenne est entrée dans une vaste politique stratégique en vue de renforcer la prise en compte de l'environnement. L'utilisation des programmes stratégiques et des plans d'actions consacrés à l'environnement ont accru l'intégration de la biodiversité en milieu urbain. Bien entendu, nous ne procéderons pas à un descriptif des programmes qui se sont succédé depuis l'adoption du premier programme d'action pour l'environnement s'étalant sur la période allant de 1973 à 1976. Nous justifions ce choix par la volonté d'éclairer sur le contexte actuel lié à la préservation de la biodiversité en milieu urbain et non de créer un climat de confusion en donnant simplement l'image d'inventorier ou de répertorier l'action de l'Union européenne dans ce domaine. Un motif d'ordre juridique nous contraint également à éluder les cinq programmes précédents : l'absence de portée juridique. Sophie Baziadoly dans son ouvrage sur « *la politique européenne de l'environnement* »⁵⁰¹ revient sur ce point

⁵⁰⁰ Olivier Descamps, « Plans de prévention du bruit : les communes traînent, l'État montre les dents », la Gazette des communes, 7 mars 2014

⁵⁰¹ Sophie Baziadoly, « La politique européenne de l'environnement », Bruylant, 1^{er} juillet 2014

en reconnaissant que les cinq premiers programmes sont dépourvus d'effet juridique. Elle écarte l'idée que les trois premiers programmes aurait un quelconque effet juridique : « *ils n'ont pas été adoptés par le Conseil lui seul, mais par celui-ci et les représentants des États, réunis au sein du Conseil* ». Par conséquent, ils ne constituent pas à proprement parler du Droit de l'Union européenne. Elle s'appuie sur « *le caractère autonome de l'ordre juridique européen et de l'indépendance institutionnelle des organes de l'Union à l'égard de la puissance publique de leurs États membres* » pour reconnaître le défaut d'effet juridique de ces programmes. En revanche, le quatrième et le cinquième programme d'action ont été adoptés par des résolutions du Conseil mais, elle constate qu'il est impossible de tirer des effets juridiques des dites résolutions. L'un des arguments avancés est le manque de volonté juridique du Conseil de produire un tel effet⁵⁰². En résumé, ces programmes sont dénués de toute portée juridique. Ils ne fixent qu'un cadre non contraignant qui a tout de même entraîné la conclusion d'un grand nombre d'actes juridiques.

Le sixième programme d'action pour l'environnement se caractérise par le désir de proposer un nouveau cadre juridique. Le Traité de Maastricht est venu modifier le Traité de Rome et soumettre les programmes d'actions à la procédure de codécision. Depuis le sixième programme d'action pour l'environnement, ils sont adoptés selon cette procédure par le Conseil et le Parlement européen. Cette évolution leur confère « *un effet juridique dans la mesure où le Parlement européen et le Conseil prévoient qu'une suite doit être donnée aux mesures figurant dans le programme d'action* ». Concrètement, ces programmes adoptés selon la procédure de codécision peuvent « *obliger la Commission à élaborer des propositions de législation dans des secteurs spécifiques sous peine d'un recours en carence par le Parlement européen et le Conseil, conformément à l'article 265 TFUE* ».

C'est fort logiquement que nous avons opté pour une présentation du précédent programme pour s'imprégner des enjeux du programme actuellement en cours afin d'appréhender ses répercussions sur la biodiversité urbaine. La stratégie européenne en matière d'environnement et de santé⁵⁰³ rappelle que le sixième programme d'action pour

⁵⁰² Par exemple : « De même l'engagement pris par le Conseil à l'égard de lui-même, dans la résolution, de statuer sur les propositions de la Commission dans un délai déterminé indiquerait plutôt que le Conseil ne voulait pas se lier juridiquement quant à ces décisions »

⁵⁰³ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Stratégie européenne en matière d'environnement et de santé, COM (2003) 338 final

l'environnement⁵⁰⁴ a pour finalité « *de contribuer à atteindre un niveau élevé de qualité de la vie et de bien-être social pour les citoyens en leur procurant un environnement dans lequel la pollution n'a pas d'effets nuisibles sur la santé humaine et l'environnement* ». Ce programme fixait les objectifs de l'Union européenne en matière d'environnement de 2002 à 2012 pour s'attaquer aux différents défis liés à sa protection. Aussi, apporte-t-il une contribution non négligeable à la préservation de la faune et de la flore urbaine, les quatre domaines d'actions qu'il vise tendant à son amélioration. Trois de ses domaines ont indirectement eu des résurgences positives sur le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Il est fait référence classiquement aux efforts d'atténuation des changements climatiques avec le but de « *stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui ne provoquera pas de variations artificielles du climat sur la terre* ». Ces variations ont un effet notable sur la nature ornant les villes. D'un aspect quantitatif, la production de gaz à effet de serre par les territoires urbains réduit à la fois les habitats nécessaires pour la survie des différentes espèces tout en portant atteinte directement à leur existence. D'un point de vue qualitatif, les dommages causés dégradent irrémédiablement une nature déjà en souffrance. L'environnement et la santé figurent également dans ce programme avec pour objectif « *d'atteindre une qualité de l'environnement dans laquelle les niveaux contaminants artificiels, y compris les différents types de rayonnements, n'entraînent pas d'incidences ou de risques notables pour la santé des personnes* ». Visiblement, cette disposition n'aurait aucun effet sur la faune et la flore. En réalité, la poursuite d'une bonne qualité de l'environnement pour l'homme entraîne une réduction de l'utilisation de produits nocifs pour sa santé comme les pesticides par exemple. Le recours à ces pesticides dégrade la nature. En limitant l'usage de ces produits afin d'améliorer les conditions d'existence de l'homme, cette pratique a des effets positifs sur la nature. Enfin, l'utilisation durable des ressources naturelles et la gestion durable des déchets concourent à « *veiller à ce que la consommation des ressources renouvelables ne dépasse pas ce que l'environnement peut supporter* ». Prôner le recyclage et la limitation des déchets n'est pas sans incidence sur l'environnement. Les ressources

⁵⁰⁴ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010: notre avenir, notre choix" - Sixième programme d'action pour l'environnement /* COM/2001/0031 final */

naturelles et *a fortiori* la biodiversité tirent un bénéfice évident de cette mesure. Elle vient concilier les aspects économiques et environnementaux ; le recyclage de certains biens permettant de continuer à répondre aux besoins de la société et respecter la résilience écologique.

En résumé, ce programme accorde une protection directe à la biodiversité à savoir « *protéger et restaurer le fonctionnement des systèmes naturels, et mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité dans l'Union européenne et dans le monde. Protéger les sols contre l'érosion et la pollution* ». Pour ce faire, plusieurs mesures sont envisagées à commencer par la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques communautaires en matière de biodiversité, qui passent inexorablement par la tenue de recherches sur ces relations avec l'activité humaine.

Concernant notre sujet d'étude, ce programme s'avère d'autant plus intéressant qu'il prévoit la définition de stratégies thématiques portant sur la protection des sols en fonction du particularisme des territoires. En optant pour l'adoption de plans sectoriels pour la biodiversité, ce sixième programme d'action pour l'environnement paraît marquer les prémises d'une réflexion sur la préservation de la nature en ville. Cette réflexion conduit à l'émergence d'une stratégie thématique pour l'environnement urbain⁵⁰⁵ dont nous étudierons les tenants et les aboutissants dans une partie afférente. Auparavant, la biodiversité était envisagée comme faisant partie intégrante du Droit de l'environnement, en reconnaissant la possibilité de rédiger de tels documents, cela pourrait conduire à la sectorisation de ce Droit et mettrait en péril sa transversalité.

Adopter, un tel postulat serait réducteur et viendrait annihiler les efforts entrepris par l'Union européenne pour intégrer l'environnement dans l'ensemble de sa législation. Pour François-Guy Trébulle⁵⁰⁶, le sixième programme d'action pour l'environnement « *est conçu comme un plan global développant des stratégies thématiques destinées à être traduites dans des mesures effectives destinées à « réaliser de manière rentable les buts et objectifs environnementaux* ». Il reprend et développe l'idée selon laquelle il est nécessaire de promouvoir, à côté de l'approche réglementaire, une approche stratégique permettant

⁵⁰⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain {SEC(2006) 16} /* COM/2005/0718 final */

⁵⁰⁶ François-Guy Trébulle, « Fasc.2400 : Droit au Développement Durable », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 1^{er} juillet 2010 (mise à jour : 18 avril 2014)

d'utiliser "différents instruments et mesures pour influencer la prise de décisions dans les milieux des affaires, des consommateurs, de la politique et des citoyens ». Le droit communautaire de l'environnement répond donc aux enjeux liés à la protection de l'environnement dans son ensemble, la conclusion de stratégies thématiques sectorise ce droit en l'adaptant à la fois aux espèces concernées et aux territoires. En réalité, la sectorisation de ce droit ne le fragilise pas, elle renforce son efficacité. L'idée est de s'appuyer sur une complémentarité entre approche réglementaire et stratégique, entre le Droit de l'Union européenne et sa mise en œuvre par ses États membres. Il n'est pas convenu de restreindre ou de juguler les plans ou les stratégies à la simple protection d'un élément faisant partie intégrante de l'environnement comme la préservation de la biodiversité en milieu urbain par exemple, mais bien de les adapter à la multitude de contextes préexistants dans un esprit de décloisonnement de la question environnementale. Pour imager le propos, le Droit communautaire de l'environnement s'apparente à une toile d'araignée où l'on retrouve en son centre l'objectif de sauvegarder l'environnement, les plans stratégiques sont les ramifications indispensables pour en soutenir les fondations.

L'adoption du septième programme d'actions pour l'environnement⁵⁰⁷ renforce encore un peu plus la prise en considération de la biodiversité⁵⁰⁸. Selon Patrick Thieffry⁵⁰⁹, l'actuel programme⁵¹⁰ « constate les lacunes dans les quatre domaines prioritaires définis par son prédécesseur ». Le présent programme démontre donc « que la perte de biodiversité se poursuit dans l'Union et que la plupart des écosystèmes sont gravement endommagés ». Le septième programme pour l'environnement s'inscrit dans la continuité de la stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité⁵¹¹, en s'engageant concrètement pour garantir

⁵⁰⁷ Décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », 20 novembre 2013, n°1386/2013/UE

⁵⁰⁸ « L'Union a convenu d'enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques sur son territoire d'ici à 2020 et d'assurer leur rétablissement dans la mesure du possible, tout en renforçant la contribution de l'Union à la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète », Décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 « Bien vivre, dans les limites de notre planète », 20 novembre 2013, n°1386/2013/UE

⁵⁰⁹ Patrick Thieffry, « Manuel de Droit de l'environnement », Bruylant, 2014

⁵¹⁰ 2013-2020

⁵¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel-stratégie de l'UE à l'horizon 2020 », 25 octobre 2011, COM(2011) 244 final/2

d'ici à 2020, par exemple, que « *la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques, y compris la pollinisation, soient enrayerées, les écosystèmes et leurs services soient maintenus et au moins 15 % des écosystèmes dégradés soient rétablis* ». Sophie Baziadoly⁵¹² que nous avons citée précédemment revient sur l'apport du programme en cours. Il « *s'inscrit à la fois dans la politique de l'environnement et dans la politique économique* ». La notion d'économie verte accroît le rôle central joué par la nature, elle fait de cette dernière le socle de la richesse et remet en cause les différents modèles économiques s'appuyant sur la surconsommation. L'auteur voit dans l'économie verte, le moyen d'accroître la préservation de la biodiversité et de relancer la croissance en créant des emplois. Elle met en exergue que « *les domaines prioritaires du septième programme devraient donc être la gestion des ressources et des déchets dans un environnement urbain et le climat, mais aussi la biodiversité, l'environnement et la santé* ». Elle reconnaît que l'accent doit être mis sur le milieu urbain concernant la gestion des ressources et des déchets. Cependant, les autres éléments évoqués par Sophie Baziadoly sont intrinsèquement liés à cette parcelle du territoire.

A cet égard, le programme d'action vise à « *renforcer le caractère durable des villes de l'Union* ». Ce document prend la mesure des différents problèmes dont souffrent les villes⁵¹³. Au niveau de la biodiversité urbaine, l'accent est mis sur sa conservation « *par des actions, telles la réintroduction de la nature dans l'environnement urbain et les configurations spatiales paysagères* ». Il formule le souhait que la biodiversité des villes européennes soit évaluée et améliorée. Pour accentuer le caractère durable des villes, le septième programme de l'Union européenne, prévoit une série de mesures passant par « *l'évaluation des performances environnementales des villes, en tenant compte des impacts économiques, sociaux et territoriaux* », la diffusion et le partage des meilleures pratiques en ville, meilleur accès aux informations « *sur le financement de mesures d'amélioration de la durabilité urbaine* » par exemple.

Le Droit de l'Union européenne a connu au cours de ces dernières années une forte expansion. Son contenu s'est tout d'abord enrichi considérablement jusqu'à parcourir la totalité de notre

⁵¹² Sophie Baziadoly, « La politique européenne de l'environnement », Bruylant, 1^{er} juillet 2014

⁵¹³ Accroissement de la population, étalement urbain, émission de gaz à effet de serre, perte et dégradation de la biodiversité notamment

société. A cet égard, le législateur a plébiscité une vision transversale afin de conjuguer la protection de l'environnement et les activités de l'Homme. Aujourd'hui nous assistons à un affinement de ce Droit, l'utilisation d'un vocable de plus en plus précis⁵¹⁴ conduisant à sa sectorisation. L'émergence d'un Droit applicable à la biodiversité en ville au sein du Droit européen de l'environnement découle de ce phénomène et contribue à accentuer son rayonnement. Ainsi, la biodiversité en milieu urbain prend une dimension croissante au sein du Droit européen de l'environnement.

Section II : Un Droit européen de l'environnement de plus en plus concerné par la nature urbaine

La construction du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain s'est donc faite au sein de l'Union européenne. Dans un premier temps, nous avons pu encore constater que l'établissement d'une politique environnementale repose sur la volonté de se doter d'un socle de référence bâti sur des bases solides. Ensuite, une fois ce cadre dûment établi, il a été question de sectoriser ce Droit pour mieux le renforcer. Le Droit de l'Union européenne de l'environnement a ainsi recentré son développement sur des matières précises dont la préservation de la biodiversité fait partie intégrante (I). Ce désir a conduit à mener des politiques adaptées et surtout performantes en fonction des domaines, des milieux impactés par une potentielle menace. N'oublions pas que le Droit de l'environnement est un droit « récent », sa construction repose sur sa capacité à s'affranchir de l'idée qu'il se compose uniquement d'une adjonction de réglementations. Le législateur européen ne s'est pas contenté d'adopter une législation en fonction des composantes du Droit de l'environnement. Dans un souci de performance et d'adaptabilité, il a également intégré la nécessité de délimiter géographiquement son approche en ciblant la ville, milieu en proie à de multiples difficultés au niveau de la préservation de son environnement (II).

⁵¹⁴ Les notions de biodiversité, de réchauffement climatique par exemple ont enrichi le Droit de l'environnement

I. La biodiversité, une préoccupation désormais centrale pour l'Union Européenne

Jusqu'à présent, les normes chargées de préserver la biodiversité brillaient par l'impossibilité de les décliner localement et notamment en ville. Le droit international comme le droit européen ou national n'avait pas jugé opportun de le doter de véritables moyens. L'une des révolutions opérée par le Droit de l'Union européenne est justement d'affecter des ressources financières à la protection de la nature pour qu'enfin les États, les collectivités puissent la sauvegarder réellement (A). Ce phénomène s'est accompagné de l'émergence d'une véritable politique de conservation de la biodiversité afin de pallier l'absence de législation convaincante dans ce domaine (B).

A. Les instruments financiers de l'Union européenne en faveur de la protection de la biodiversité

Les instruments financiers ont joué un rôle non négligeable dans la prise en compte de la nature dans les politiques locales. Notre choix s'est donc orienté fort logiquement sur « *l'unique instrument financier communautaire destiné à assurer une protection globale de l'environnement* »⁵¹⁵ à savoir LIFE. Thomas Garancher⁵¹⁶ revient sur sa genèse. Le règlement de 1992 instaure cet instrument ayant pour objectif « *de contribuer à la mise en œuvre, à la mise à jour et au développement de la politique et de la législation environnementale et la Communauté, en particulier pour ce qui concerne l'intégration de l'environnement dans les autres politiques ainsi qu'à un développement durable dans la Communauté* »⁵¹⁷. En l'espèce, il a pour principal attrait de proposer une fusion des différents instruments financiers portant sur l'environnement ce qui renforce substantiellement l'efficacité de ce dispositif et une meilleure répartition de ses allocations. A cet effet, Yves Petit consent que ce programme s'articule autour de trois thématiques « - *LIFE Nature (47 % du budget), qui contribue à la mise en œuvre du « réseau Natura 2000 » ; - LIFE Environnement (47 % du budget), qui soutient des*

⁵¹⁵ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen, janvier 2007 (actualisation octobre 2015)

⁵¹⁶ Thomas Garancher, « Fasc.2810 : Aides financières européenne en faveur de l'environnement », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 31 janvier 2012

⁵¹⁷ Règlement communautaire du Conseil portant création d'un instrument financier pour l'environnement, 21 mai 1992, n°1973/92

techniques et des méthodes novatrices de protection de l'environnement ; - LIFE Pays tiers (6 % du budget), qui contribue au financement de la création de structures administratives dans le secteur de l'environnement dans les pays tiers riverains de la mer Méditerranée et de la mer Baltique »⁵¹⁸. Le programme LIFE a connu deux réformes majeures⁵¹⁹ mais qui sont sans commune mesure avec l'adoption du nouveau règlement LIFE+⁵²⁰. Ce dernier s'inscrit dans la continuité de son prédécesseur. Il s'étend sur la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013 et se décompose en trois volets, LIFE + « *Nature et biodiversité* », LIFE+ « *Politique et gouvernance en matière d'environnement* » et LIFE+ « *Information et communication* ».

Les critères d'éligibilité⁵²¹ de ce programme fixent deux conditions cumulatives : concourir à l'objectif général de LIFE+⁵²² d'une part et être bien entendu « *techniquement et financièrement cohérents et faisables* » tout en offrant un bon rapport coût-efficacité d'autre part. L'exigence supplémentaire est d'éviter de financer des activités récurrentes. Pour cela une série de critères additionnels ont été adoptés, avec une nuance puisqu'il faut seulement satisfaire à l'un de ceux-ci⁵²³. Au niveau de la préservation de la biodiversité, il prévoit classiquement de soutenir au niveau régional et local, le réseau Natura 2000⁵²⁴. Nous reviendrons par la suite sur ce dernier qui représente un intérêt majeur en ville même si au premier abord cela reste (malheureusement ?) peu perceptible. La consolidation des connaissances, le suivi et l'évaluation de la politique communautaire dans le domaine de la

⁵¹⁸ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen, janvier 2007 (actualisation octobre 2015)

⁵¹⁹ Conseil règlement modifiant le règlement portant création de LIFE, 16 juillet 1996, n°1404/96 ; Parlement européen et Conseil règlement concernant un instrument financier pour l'environnement, 17 juillet 2000, n°1655/2000

⁵²⁰ Parlement européen, règlement concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), 23 mai 2007, n°614/2007

⁵²¹ Parlement européen, règlement concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), 23 mai 2007, n°614/2007, Article 3

⁵²² « *L'objectif général de LIFE+ est de contribuer à la mise en œuvre, à l'actualisation et au développement de la politique et du droit communautaires en matière d'environnement, notamment à la prise en compte de l'environnement dans d'autres politiques, et de participer ainsi au développement durable.* » Parlement européen, règlement concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), 23 mai 2007, n°614/2007, Article premier

⁵²³ Projet relatif a de meilleur pratique ou présentant un caractère novateur par exemple

⁵²⁴ S'appuyant sur la directive « Oiseaux » 79/409/CEE (remplacée par la directive 2009/147/CE) et la directive « Habitat » 92/43/CEE. Le réseau Natura 2000 a pour finalité de constituer de réseau de sites écologiques avec un double objectif, préserver la diversité biologique et valoriser le patrimoine naturel de nos territoires.

nature et de la biodiversité sont aussi à l'ordre du jour de ce programme. Or, comme nous l'avons déjà mentionné auparavant la connaissance est le ciment sur lequel les fondations du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain vont prendre racine, son financement ne peut que renforcer sa protection en ville.

Autre mesure importante, le soutien d'instruments destinés à l'évaluation de la nature et de la biodiversité ainsi que des éléments ayant une incidence sur celles-ci comme le changement climatique à titre d'exemple. Cette initiative participe activement à enrayer la perte de biodiversité. De plus, l'amélioration de la gouvernance environnementale, l'aide apportée aux actions qui offrent une participation accrue du public et des associations sont parallèlement abordées.

En termes comptables, l'enveloppe financière pour l'exécution du programme LIFE+ du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013 a été de 2 143 409 000€. L'Union européenne alloue une enveloppe importante pour mettre fin à la disparition de la biodiversité, car 50% de cette somme est consacrée à sa conservation. A titre de comparaison, l'actuel programme LIFE+ 2014-2020⁵²⁵ intègre davantage les enjeux liés au changement climatique. La tenue en décembre 2015 des négociations internationales sur le climat à Paris a sans nul doute influé sur son contenu. Il convient de remettre en perspective l'importance de ce programme qui vient en appui de la de la Stratégie de l'Union européenne en matière de biodiversité à l'horizon 2020⁵²⁶, dont le thème majeur est d'endiguer la perte de biodiversité.

A la lecture du présent programme, nous avons été saisis par la complexité de ce mécanisme. Contrairement au programme précédent, il se révèle être plus restrictif. Le Parlement Européen et le Conseil de l'Union européenne ont visiblement souhaité restreindre les projets éligibles aux financements proposés par le programme LIFE+. Le durcissement des conditions d'éligibilité est tel que si un projet ne respecte pas la description à laquelle procède le Règlement, il ne peut prétendre à aucun soutien financier de sa part. Ainsi, seulement huit

⁵²⁵ Parlement Européen et Conseil, Règlement relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat et abrogeant le règlement (CE) n°614/2007, 11 décembre 2013, n°1293/2013

⁵²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel- stratégie de l'UE à l'horizon 2020 », 25 octobre 2011, COM(2011) 244 final/2

projets ⁵²⁷ de nature différente, pourraient prétendre au Programme LIFE+ 2014-2020. Ces projets se scindent en deux sous-programmes, « *Environnement* » et « *Action pour le climat* », la biodiversité et la nature faisant partie intégrante de la rubrique « *Environnement* ». Il fixe l'objectif de « *contribuer à l'élaboration et la mise œuvre de la politique et de la législation de l'Union dans le domaine de la nature et de la biodiversité* », de « *soutenir le développement, la mise en œuvre et la gestion du réseau Natura 2000* », et d'améliorer la connaissance, le suivi et l'évaluation de la politique de l'Union dans le domaine de la nature et de la biodiversité. L'enveloppe financière pour son exécution s'élève à 3 456 655 000€ soit 2 592 491 250€ pour « *l'Environnement* » et 864 163 750€ pour « *l'Action pour le climat* ». Un constat s'impose en plaçant la biodiversité et la nature sous « *l'Environnement* », cela interroge sur la répartition entre les différents éléments qui composent cette catégorie. Or, le règlement nous indique qu' « *au moins 55% des ressources budgétaires allouées aux projets financés au moyen de subventions à l'action dans le cadre du sous-programme "Environnement" sont alloués à des projets en faveur de la protection de la nature et de la biodiversité* »⁵²⁸. Si l'on adopte une posture optimiste, nous sommes confrontés à un accroissement des fonds dévolus à la préservation de la nature et de la biodiversité. La rédaction de cet article laisse songeur, il induit une diminution potentielle de ces dotations en retenant « *au moins 55%* » sans l'imposer explicitement. Néanmoins, il est toujours admis que les projets de préservation des habitats et des espèces reposant sur le mécanisme Natura 2000 fassent l'objet d'un financement à hauteur maximum de 75%.

Les instruments financiers n'ont d'intérêt que s'ils viennent en appui d'une politique de préservation de la biodiversité efficiente. Par conséquent, l'Union européenne a depuis les années 1990, intensifié ses efforts en vue de développer une politique performante dans ce domaine.

⁵²⁷ Projets Pilotes, projet de démonstration, Projets faisant appel aux meilleures pratiques, projets intégrés, projet d'assistance technique, projet de renforcement des capacités, projets préparatoires, projets d'information, de sensibilisation et de diffusion (cf : Parlement Européen et Conseil, Règlement relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, 11 décembre 2013, n°1293/2013614/2007, article 2)

⁵²⁸ Parlement Européen et Conseil, Règlement relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, 11 décembre 2013, n°1293/2013614/2007, article 9.3

B. L'existence d'une véritable politique de préservation de la diversité biologique

Dès 1998, l'Union européenne dans le cadre des obligations découlant de la Convention de Rio sur la diversité biologique a adopté sa propre stratégie en faveur de la biodiversité⁵²⁹. Elle a pour finalité « *de prévoir, de prévenir et d'attaquer à la source les causes de réduction importante ou de perte de diversité biologique. Elle contribuera à inverser les tendances actuelles de ce phénomène et à maintenir les espèces et les écosystèmes, y compris les écosystèmes agricoles, dans un état de conservation satisfaisant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire de l'Union européenne* »⁵³⁰. La Commission européenne dans son « *Second rapport de la Communauté européenne à la Conférence des Parties à la CDB* »⁵³¹, revient sur cette stratégie en dégagant quatre thèmes principaux⁵³². Elle précise en effet, les différents domaines d'activités tout en fixant les objectifs à atteindre. Sur le sujet de la conservation des ressources naturelles, elle prévoit expressément « *de soutenir la création de réseaux de zones classées, en particulier le réseau communautaire NATURA 2000* ». Elle reconnaît l'insuffisance de ce mécanisme pour certaines espèces sauvages et domestiques. Elle invite donc à prendre en compte dans chaque domaine d'activité les impacts sur la nature. Ce rapport reconnaît les impacts positifs et négatifs de l'activité humaine sur l'utilisation durable de la diversité biologique. Il préconise entre autre de lutter contre le changement climatique.

La Commission européenne consent que l'aménagement du territoire à la faculté d'influer positivement la situation de la biodiversité. A titre d'exemple, elle promeut des méthodes d'aménagement favorables à la conservation de la nature en mettant l'accent sur certaines zones comme celles établissant le lien entre les espaces protégés ou encore celles qui ne font pas l'objet de mesures spécifiques de protection. Le volet énergie transport prend de

⁵²⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique, 4 février 1998, COM (1998) 42final

⁵³⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique, 4 février 1998, COM (1998) 42final, 15

⁵³¹ Commission européenne, « Second rapport de la Communauté européenne à la conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique », Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003

⁵³² La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ; le partage des bénéfices découlant de l'exploitation des ressources génétiques ; la recherche, l'identification, la surveillance et l'échange d'informations ; l'éducation, la formation et la sensibilisation

l'ampleur en ville, car cette dernière est la partie de notre territoire la plus énergivore et elle concentre la totalité des différents modes de transport.

L'attrait touristique des villes est une réalité ; cette activité a des répercussions évidentes sur la biodiversité. Ce rapport se penche sur l'activité touristique du milieu urbain et tend à promouvoir la nécessité de juguler ses effets. Il plébiscite notamment les échanges des bonnes pratiques ou la promotion d'un tourisme écologiquement viable. Le volet de l'aide au développement et de la coopération économique contribue à intégrer l'objectif de préservation de la biodiversité dans les aides au développement consenties aux pays en développement.

Afin de renforcer sa stratégie, le Conseil et le Parlement européens se sont dotés de plusieurs plans d'actions se rapportant chacun à l'un des points qu'elle s'efforçait de développer. Concrètement, des plans d'actions ont été adoptés « *en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche et de l'aide au développement et de la coopération économique* »⁵³³. Même si nous louons volontiers l'importance des mécanismes de préservation de l'environnement et de la biodiversité qui gravitent autour des problématiques inhérentes au milieu urbain, nous consentons à restreindre notre discussion.

Par conséquent, notre développement s'efforcera de traiter le document qui à notre sens s'attardera « directement » sur la biodiversité urbaine, à savoir le Plan d'action en faveur de la biodiversité dans le domaine de la protection des ressources naturelles . Nous justifions l'omission des autres plans non pas en raison de l'absence de répercussion positive sur la nature urbaine puisque ce n'est pas le cas mais davantage au motif que ce lien nous apparaît trop ténu pour légitimer leurs études. Pour maintenir ou améliorer les habitats naturels et les différentes espèces sauvages, le Plan d'action sur la protection des ressources naturelles allie l'application et le perfectionnement des mécanismes existants et la conclusion de nouveaux dispositifs.

En résumé, il s'appuie sur un triptyque simple et efficace, « *l'application des directives*

⁵³³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Plans d'action en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche et de l'aide au développement et de la coopération économique, 27 mars 2001, COM/2001/0162 final

Habitats et Oiseaux ; création et appui financier et technique aux réseaux tels que Natura 2000 ; établissement des plans d'action spécifiques pour les espèces menacées et susceptibles d'être chassées ». Remarquons immédiatement que le développement portant sur la chasse est à occulter du tissu urbain, même s'il est vrai que depuis plusieurs années nous constatons que cette pratique est aux portes de nos villes pour des raisons de sécurité publique⁵³⁴. En revanche, le renforcement de l'outil Natura 2000 apparaît être une occasion de sauvegarder la faune et la flore urbaine. Marie Bonnin⁵³⁵ mentionne à ce sujet l'action 28 sur le renforcement des connectivités écologiques entre les sites qui composent le réseau Natura 2000. Elle indique que « *selon ce document, des corridors écologiques devraient être créés entre les sites Natura 2000, non seulement sur le territoire des États membres, mais aussi entre les différents États membres* ». Outre le classement de sites appartenant au milieu urbain en zone Natura 2000, la constitution de corridors écologiques contribue à renforcer cet outil tout en assurant une prise en compte de la biodiversité jonchant les zones périphériques. Par exemple, les villes établissent des corridors écologiques pour préserver la faune et la flore amenées à se mouvoir vers ces zones, le gain est double. Le renforcement corrélatif des mesures de protection autour de cette nature urbaine qui se déplace vers un site classé Natura 2000 est un bénéfice pour les espèces directement concernées par de telles dispositions mais aussi pour celles qui n'en sont pas les sujets. La biodiversité ne cantonne pas ses déplacements en fonction des limites administratives fixées par l'Homme. L'initiative plébiscitée par ce plan fournit une vision de l'organisation territoriale plus en adéquation avec la nature.

Dans une autre mesure, le Plan d'action préconise « *d'empêcher la diminution de la diversité biologique résultant de la gestion des eaux, des sols, des forêts et des zones humides* ». Une telle faculté se révèle être d'une importance capitale pour renforcer la biodiversité urbaine. Le recours à la Directive-cadre sur l'eau⁵³⁶ additionné au renforcement de la couverture végétale et de la protection des zones humides seraient des outils pertinents pour tendre à la réalisation de cet objectif. Ladite directive prend une dimension toute particulière en ville,

⁵³⁴ Des battues sont organisées dans certaines villes pour limiter la prolifération d'espèces pouvant entraîner la survenance de dommage économique ou des accidents comme c'est le cas pour le sanglier par exemple.

⁵³⁵ Marie Bonnin, « Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement », Editions du Conseil de l'Europe, 2007, p 41

⁵³⁶ Parlement européen et Conseil, Directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, 23 octobre 2000, 2000/60/CE

première consommatrice en eau et dont l'histoire atteste d'une proximité géographique avec cette ressource en raison de considérations pratiques. De ce fait, il retient que « *dans chaque bassin hydrographique, des analyses seront réalisées concernant la qualité et la quantité d'eau par rapport à la demande, ainsi que les besoins en eau pour l'irrigation, la production d'énergie, la consommation d'eau potable et les usages industriels et écologiques* ». Concernant la couverture végétale, le renforcement de l'information et de la sensibilisation du public peut apparaître une priorité, *a fortiori* en milieu urbain. L'adhésion de la population est une donnée essentielle pour constituer et appliquer une politique performante dans le domaine de la sauvegarde de la biodiversité urbaine.

Parallèlement, ce plan d'action impose l'accroissement des contrôles qualité des produits originaires des traitements de boues d'épuration et des déchets biodégradables. Aspect non négligeable dans la poursuite d'une bonne gouvernance environnementale, tant le milieu urbain est le principal pourvoyeur de ces éléments, ce phénomène n'ira pas en s'arrangeant étant donné que la ville accueillera de plus en plus de citoyens et sera émettrice d'une quantité toujours plus grande de déchets avec des désagréments évidents pour la biodiversité.

La protection des zones humides, éléments du paysage qui se situent aux abords voire, au sein des villes, passe par « *des actions dans le cadre de Natura 2000, de la directive cadre sur l'eau et de la stratégie de gestion intégrée des zones côtières* ». S'agissant de l'axe « *empêcher la diminution de la diversité biologique sur l'ensemble du territoire* » du présent rapport, il insiste sur l'impérieuse nécessité de réaliser un certain nombre d'actions : « *l'intégration de la diversité biologique dans les politiques touchant aux sols tels que la politique agricole, la pêche, l'aquaculture, les Fonds structurels et l'environnement urbain et l'inclusion de la biodiversité dans les mesures environnementales horizontales* », afin de constituer des instruments pour améliorer la protection de la biodiversité à l'extérieur des zones de protection. Enfin, il fait référence à l'objectif de « *préserver la diversité à l'échelle planétaire* » pour réaffirmer le rôle que souhaite jouer l'Union européenne au niveau mondial dans la protection de la nature.

En 2006⁵³⁷, un nouveau plan d'action en faveur de la biodiversité est entré en vigueur. Son introduction s'attarde sur les avancées engendrées depuis l'adoption de la stratégie

⁵³⁷ Communication de la Commission, « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain », COM(2006)216 final

communautaire en faveur de la biodiversité en 1998 et sur l'entrée en vigueur de son plan d'action en 2001 puis sur l'élaboration par les États membres de leurs propres plans ou stratégies dans ce domaine. Ce plan constate la diminution du taux de disparition de la biodiversité mais cela demeure insuffisant car elle reste en grande majorité menacée. Sa finalité était donc d'enrayer la diminution de la biodiversité d'ici 2010 en mobilisant l'Union européenne et ses membres. Ce plan se compose de quatre domaines politiques et de dix objectifs. Son analyse se révèle essentielle, étant entendu que les mesures préconisées concernent aussi bien le milieu rural que le milieu urbain même si certaines dispositions que nous n'évoquerons pas traitent davantage des « *campagnes* ».

Le premier domaine abordé traite de « *La biodiversité dans l'Union européenne* ». Il se compose de cinq objectifs dont trois sont susceptibles d'influer sur la nature composant le paysage des villes. Le premier est relatif à la préservation des principaux habitats et espèces, il s'agit pour les États membres de renforcer le réseau Natura 2000, ce qui se traduit par un travail sur les connectivités, par exemple, et un soutien des zones nationales, régionales et locales protégées. Il concourt aussi à étendre les plans d'action « *pour le rétablissement des espèces de l'Union européenne les plus menacées* ». En revanche, si l'Union européenne entend protéger davantage les habitats et les espèces, les répercussions de cette politique sur la nature urbaine seraient potentiellement limitées. L'approche de l'Union européenne révèle une vision élitiste de la biodiversité. Ses choix s'orientent vers un accroissement de la préservation de la biodiversité faisant déjà l'objet de mesures de protection spécifique, elle intensifie ainsi les efforts de conservation uniquement autour des espèces les plus menacées. La biodiversité qualifiée « d'ordinaire » est laissée en marge de ce processus. Le deuxième objectif correspond au souhait de « *Renforcer la compatibilité du développement régional et territorial avec la biodiversité dans l'Union européenne* ». La planification doit ainsi être améliorée au niveau national, régional, local pour pallier tout effet néfaste sur la biodiversité. La planification est un enjeu majeur pour les villes, tant au niveau de son organisation spatiale qu'économique. Ainsi, en plébiscitant une prise en compte en amont de la nature, une meilleure répartition des fonds communautaires pour le développement régional et l'établissement de partenariat « *entre les responsables de la planification et du développement en faveur de la biodiversité* », la ville pourra prendre en considération la biodiversité dans l'ensemble des documents régissant son développement. Le troisième

objectif, s'intitule « *réduire sensiblement les effets des espèces allogènes envahissantes et des génotypes allogènes sur la biodiversité dans l'Union européenne* ». Derrière cette multitude de termes techniques se cache une problématique dont souffrent toutes les villes. La question des espèces envahissantes prend une envergure toute particulière en milieu urbain, le recours par les services techniques à des plantes exotiques pour leurs caractéristiques esthétiques n'est pas en adéquation avec la réalité « génétique » des espèces que nous côtoyons sur notre territoire. La prolifération de ces espèces accentue la disparition d'une faune et d'une flore qui nous est familière et engendre des répercussions non négligeables sur la santé humaine comme, par exemple, les cas d'allergies. La présence des espèces envahissantes entraîne de graves incidences sur le tissu urbain, aussi bien environnementales qu'économiques. Elle soulève des interrogations sanitaires. L'objectif fixé est donc de présenter une stratégie communautaire en vue de pallier cette crise.

Le second domaine concerne « *l'Union européenne et la biodiversité dans le monde* ». Cette partie traite de la volonté de l'Union européenne d'influer sur le contexte international pour assurer une meilleure préservation de la nature. Il comporte trois objectifs : « *renforcer sensiblement l'efficacité de la gouvernance internationale en faveur de la biodiversité et des services écosystémiques* », « *renforcer sensiblement le soutien à la biodiversité et aux services écosystémiques avec l'aide extérieure de l'Union européenne* », « *réduire sensiblement les effets du commerce international sur la biodiversité et les services écosystémiques dans le monde* ». L'ensemble de ces objectifs peut certes influencer positivement la biodiversité urbaine mais leur réalisation est aléatoire et soumis à trop de paramètres exogènes dont le comportement des États qui ne sont pas membres de l'Union européenne pour être considérée comme la mesure phare de ce plan.

Troisième domaine, « *biodiversité et changement climatique* » a pour finalité de « *soutenir l'adaptation de la biodiversité au changement climatique* ». Le réchauffement climatique concerne particulièrement les villes, premières émettrices de gaz à effet de serre et premières victimes du réchauffement climatique. Logiquement, la nature en ville s'en trouve altérée et dégradée par l'augmentation des températures. La posture de l'Union européenne est intéressante puisqu'elle envisage la relation entre biodiversité et changement climatique comme interdépendante. Elle prévoit qu'en mettant en vigueur des normes et des pratiques pour renforcer la protection de la biodiversité, celle-ci concourt par la même occasion à lutter

contre le réchauffement climatique par la multiplication des arbres d'alignements par exemple. Inversement, les politiques visant à endiguer le changement climatique sont un bienfait évident pour la nature.

Quatrième et dernier domaine, « *la base des connaissances* » avec pour finalité de « *renforcer sensiblement la base de connaissances pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, dans l'Union européenne et dans le monde* ». Nous sommes confrontés à un objectif qualifié de classique. L'ensemble du corpus de textes traitant de la biodiversité prône quasiment systématiquement le renforcement de la connaissance, fondement essentiel pour établir en ville notamment une politique performante dans ce domaine. En l'espèce, ce plan d'action se veut ambitieux, peut-être trop puisque dès 2008 le Comité économique et social européen⁵³⁸ conclut que c'est un échec⁵³⁹. Pourtant malgré ce triste constat, il demeure des motifs de satisfaction comme les progrès engendrés par les directives « Habitats » et « Oiseaux » dans la protection de certaines espèces. Face à la déconvenue rencontrée par ce plan d'action, l'adoption d'une nouvelle stratégie en faveur de la biodiversité apparaît comme inévitable.

La stratégie de l'Union européenne à l'horizon 2020⁵⁴⁰ fait suite au plan d'action communautaire en faveur de la biodiversité de 2006. Pour la Commission européenne « *elle tire des enseignements de son application et élève le niveau d'ambition pour 2020. Ainsi, outre la nécessité d'enrayer la perte de biodiversité, la nouvelle stratégie souligne également, pour la première fois, la valeur immense des services écosystémiques et l'urgence de maintenir et de rétablir ceux-ci à la fois de la nature et de la société* »⁵⁴¹. Elle s'articule autour de six objectifs interdépendants visant à réduire les pressions subies par la nature et les services

⁵³⁸ Avis du Comité économique et social européen sur l' « Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique », 23 décembre 2009, COM (2008) 864 final, NAT/436 ; « Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité », 19 janvier 2010, COM(2010) 4 final

⁵³⁹ « *Le Comité regrette profondément que l'objectif d'enrayer le déclin de la biodiversité d'ici 2010 ne puisse être atteint* »

⁵⁴⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des régions, « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel-stratégie de l'UE à l'horizon 2020 », 3 mars 2011, COM(2011) 244 final

⁵⁴¹ Commission européenne, « La stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 », Office de publication de l'Union européenne, 2011, p 6

(http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure_fr.pdf)

écosystémiques dans l'Union européenne. Le premier objectif « mettre pleinement en œuvre les directives « Oiseaux » et « Habitats » s'inscrit dans la continuité du précédent programme. Il escompte achever la mise en place du « réseau Natura 2000 et en assurer la bonne gestion, assurer un financement adéquat des sites Natura 2000, renforcer la prise de conscience et la participation des parties prenantes et améliorer l'application de la législation et son suivi ». Le second objectif s'intitule « préserver et rétablir les écosystèmes et leurs services », traditionnellement il s'agit d'améliorer la connaissance des écosystèmes et leurs services dans l'Union européenne. Il incombe aux États membres de cartographier les écosystèmes et d'en évaluer leur avancée sur leurs territoires ainsi que leurs valeurs économiques pour l'intégrer dans leurs comptabilités. Dans une autre mesure, il convient de fixer des priorités pour rétablir les écosystèmes et étendre l'utilisation de l'infrastructure verte par exemple. Les objectifs trois ⁵⁴² et quatre ⁵⁴³ ne concernent pas directement la biodiversité urbaine. L'objectif cinq se consacre à « lutter contre les espèces allogènes envahissantes » reprend l'idée du précédent plan d'action en créant un instrument dévolu à cette tâche notamment. Dans le sixième et dernier objectif, le rôle prépondérant que l'Union européenne tente de jouer au niveau mondial pour enrayer l'érosion de la biodiversité est encore réaffirmé.

Il semblerait que l'Union européenne ait pris acte de l'échec du plan d'action 2010. La précédente stratégie s'établissait sur une courte période c'est-à-dire de 2006 à 2010 soit quatre ans ce qui est peu pour traiter une problématique de cette ampleur. La nouvelle stratégie est en corrélation avec les exigences prônant la préservation de la nature puisqu'elle mise sur le long terme, neuf ans. Elle laisse ainsi le temps nécessaire pour mettre en place les mesures s'imposant pour protéger la biodiversité, pour évaluer leurs résultats et les corriger, le cas échéant. Autre évolution notable, l'évolution des mentalités par rapport au plan de 2010. Dans ce dernier, nous avons le sentiment que la préservation de la biodiversité n'est pas prise « au sérieux » : elle est perçue comme un simple élément concourant à rendre plus « confortable » la vie de l'Homme. La nouvelle stratégie tranche nettement avec cette approche. L'Homme n'est plus placé au centre des débats, il s'agit d'une réelle prise de conscience de l'importance de la biodiversité pour sa survie. Nous constatons une évolution, la vision essentiellement récréative de la nature cédant sa place à un constat de dépendance.

⁵⁴² « Renforcer la contribution de l'agriculture et de la forestière au maintien et à l'amélioration de la biodiversité »

⁵⁴³ « Garantir l'utilisation durable des ressources de pêche »

Il suffit d'observer les titres de ces deux textes pour constater cette métamorphose. Pour rappel le plan d'action de 2010 avait pour nom : « *enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain* ». Il donnait l'impression de reléguer la biodiversité au second plan au bénéfice de l'Homme. A *contrario*, la nouvelle stratégie « *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel-stratégie de l'UE à l'horizon 2020* » en fait le sujet principal. L'intitulé du premier texte évoqué se veut visiblement peu contraignant, il ne fixe pas de cadre temporel strict, le second en revanche se dote d'objectifs à réaliser à l'horizon 2020. Les rédacteurs de la présente stratégie éprouvent le désir d'interpeller le lecteur, l'emploi successif du terme « notre » démontre l'état de dépendance dans lequel nous nous trouvons vis à vis de la biodiversité et l'urgence pour la préserver. De plus, en ne faisant pas apparaître l'occurrence Homme dès son intitulé, le débat est recentré sur elle. Ainsi, la biodiversité ne doit plus être préservée pour assurer le bien-être de l'Homme mais pour notre survie.

La stratégie 2011-2020 convient d'une vision sur le long terme⁵⁴⁴, ce qui n'existait pas auparavant. Parallèlement, des efforts considérables ont été entrepris au niveau des objectifs à réaliser. Le plan d'action 2010 se bornait à citer les buts à atteindre sans pour autant donner des indications quant à la méthode à adopter et en ne donnant aucune indication quantifiée et temporelle.

L'Union européenne a la volonté d'accentuer les efforts entrepris depuis le plan d'action 2010, et de renforcer par la même occasion son engagement international. C'est dans cette optique que l'Union européenne a recentré son analyse sur la nature en ville.

⁵⁴⁴ « *D'ici à 2050, il convient que la biodiversité de l'Union européenne et les services écosystémiques qui en découlent, c'est-à-dire son capital naturel, soient protégés, évalués et adéquatement rétablis pour leur valeur intrinsèque afin qu'il continue de contribuer au bien-être de l'homme et à la prospérité économique et afin d'éviter des changements catastrophiques liés à la perte de biodiversité* »

II. Le Droit européen, acteur prépondérant de la protection de la biodiversité en milieu urbain

Le Droit européen de l'environnement a participé activement à la préservation de la nature urbaine. Il convient de noter que si par moment cette contribution se révèle être indirecte, ce droit se spécialise de plus en plus. Originellement, il se résumait à la déclinaison de principes environnementaux généraux quand la biodiversité étaient menacée (A). Dès lors, il est apparu nécessaire d'affiner la préservation de l'environnement en adoptant une vision territoriale de la protection de la nature urbaine afin de renforcer sa conservation (B).

A. La préservation de la nature urbaine par des principes environnementaux généralistes

La protection de la biodiversité urbaine par le Droit de l'Union européenne est complexe. Tout d'abord, les textes traitant de cette problématique ne sont pas légions et trouver des références doctrinales portant spécifiquement sur ce domaine du droit est un véritable défi. Nous avons opté pour une démarche bien plus originale en nous intéressant une fois de plus aux normes adoptées par l'Union européenne pour préserver la biodiversité, puis observer si elles s'appliquent sur l'aire urbaine.

C'est en cela que notre analyse portera sur la contribution du réseau Natura 2000 à la sauvegarde de la nature. Véritable pilier de la politique européenne dans ce domaine, la constitution de ce réseau a renforcé à notre sens la préservation de la faune et de la flore en ville. Le réseau Natura 2000 revêt un double objectif, il préserve la diversité biologique et valorise le patrimoine naturel de nos territoires. Ce mécanisme a vu le jour grâce à l'adoption de deux directives qui constituent son socle juridique. La première, communément appelée directive « Oiseaux » adoptée en 1979⁵⁴⁵ fait figure de pionnière. Premier texte législatif de l'Union européenne portant sur la protection de la nature, elle a connu des évolutions en 2009. Cette directive n'entraîne pas de bouleversements majeurs, étant entendu qu'elle conserve une mouture similaire à celle de 1979. Elle s'attache à préserver les oiseaux sauvages en créant des zones spéciales de protection, c'est-à-dire qu'elle protège leur habitat tout en

⁵⁴⁵ Conseil, « Conservation des oiseaux sauvages », 79/409/CEE, 2 avril 1979 (remplacée par la directive 2009/147/CE)

réglementant la chasse.

La seconde directive « *Habitat* »⁵⁴⁶ a pour objectif d'établir un cadre commun de référence en vue d'assurer la protection de la biodiversité et de ses habitats en s'appuyant sur la création de réseau européen constitué de zone de conservation.

Le mécanisme Natura 2000 s'inscrit dans ces deux directives. Elles ont la volonté commune de constituer chacune un réseau concourant à la préservation de la biodiversité et des habitats. Pour autant, si une certaine similitude se dégage dans les moyens utilisés pour parvenir à ce but, les différentes zones composant ce réseau sont-elles pour autant identiques ? Se superposent-elles simplement pour créer un ensemble homogène ou ne sont-elles diamétralement opposées ?

Fabien Macagno⁵⁴⁷ apporte une réponse à ces interrogations. « *les modalités de constitution du réseau Natura 2000 se révèlent relativement complexes en raison d'une différence entre les règles de désignation des zones de protection spéciale (ZPS) de la directive Oiseau de 1979 et des règles de désignation des zones spéciales de conservation (ZCS) de la directive « Habitat de 1992* ». L'auteur démontre que les modes de désignation sont sensiblement différents en fonction que l'on soit en présence d'une Zone de protection spéciale ou d'une Zone spéciale de conservation. Dans les faits, il précise que dans le cadre des Zones de protections spéciales, les « *États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne* ». *A contrario*, les zones spéciales de conservation consistent en la rédaction d'inventaires nationaux recensant les sites d'importance communautaire. Cette liste est établie en se basant sur la directive « Habitat » qui définit les espèces et les habitats relevant d'un tel intérêt. La cohabitation de différents modes de désignation pourrait être un frein évident à la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

L'étendue de la protection conférée par ces deux zones de préservation est une autre différence notable. La zone de protection spéciale ne bannit pas l'Homme de son territoire. Les restrictions y sont tout de même nombreuses en comparaison avec les zones spéciales de conservation dont « *l'objectif n'est pas de constituer des sanctuaires de nature où l'activité*

⁵⁴⁶Conseil, « Conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage » 92/43/CEE

⁵⁴⁷ Fabien Macagno, « Fasc. 1173 : Protection des espaces naturels- Inventaire des espaces protégés et espaces naturels sensibles et périurbains », JurisClasseur Collectivités territoriales, 1 octobre 2012

humaine serait proscrite, mais de conserver les milieux et les espèces avec les activités humaines qui le permettent et souvent l'exigent »⁵⁴⁸. L'existence d'un réseau à vitesses multiples remettrait en question, son application. La mise en œuvre timorée de ces directives par la France⁵⁴⁹ vient ajouter un degré supplémentaire de difficulté. En l'espèce, son objet concourt à protéger des espèces, des habitats qui seraient potentiellement totalement déconnectés du tissu urbain. Néanmoins, devant l'ampleur que prend ce mécanisme de préservation de la faune et de la flore, il convient de dépasser les apparences.

Le réseau Natura 2000 n'est pas exclusivement dévolu à la protection de la biodiversité rurale. Sa présence peut être signalée également en milieu urbain. A cet égard, une étude fait état de ce lien entre la biodiversité et la présence de ce réseau en ville⁵⁵⁰, pas moins de 32 villes « majeures » d'Europe⁵⁵¹ dont 16 capitales sont concernées par ce dispositif « *c'est-à-dire que plus de la moitié des capitales européennes abritent un ou plusieurs sites Natura 2000* ». D'après ce rapport, ces villes abriteraient une centaine de sites Natura 2000 se composant de « *40% des types d'habitats menacés (pour la plupart forêts et pelouses semi naturelles), la moitié des espèces d'oiseaux et un quart des papillons rares figurant sur la liste des deux Directives communautaires UE* ». Cette forte présence de la biodiversité tend à se justifier en raison de la mosaïque formée par l'enchevêtrement des milieux en ville. Par ailleurs, cette étude met en exergue une donnée relativement méconnue du grand public, à savoir la diversité des espèces que les villes abritent. La multitude des variétés de plantes et d'animaux rencontrés en milieu urbain supplante dans certaines parties d'Europe celle des zones rurales. Toutefois, ce postulat ne convainc que partiellement. Ce raisonnement se cantonne à quelques espèces dotées de fortes qualités d'adaptation comme ont pu en faire preuve certains volatiles ou insectes par exemple.

En définitif, le réseau Natura 2000 participe directement au renforcement de la biodiversité

⁵⁴⁸ Pierre Donadieu, « Des mots de paysage et de jardin », Educargi Editions, 1 janvier 2002, pp. 88

⁵⁴⁹ Dans ce sens : Fabien Macagno, « Fasc. 1173 : Protection des espaces naturels- Inventaire des espaces protégés et espaces naturels sensibles et périurbains », JurisClasseur Collectivités territoriales, 1 octobre 2012, Page 8 ; Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit européen, janvier 2007 (actualité : avril 2015), Art. Protection de la biodiversité

⁵⁵⁰ Bruxelles Environnement-IBGE/Leefmilieu Brussel-BIM, « Biodiversity and Natura 2000 in urban areas », Décembre 2006

⁵⁵¹ A titre informatif, la présente étude portait sur les 27 capitales de l'Union européenne ainsi que sur les villes comptabilisant plus d'un demi-million d'habitants

urbaine en fonction de la spécificité de ce milieu. En l'espèce, l'Union européenne crée un instrument d'une souplesse évidente. Il dispose d'un objectif commun celui d'assurer la sauvegarde de la biodiversité tout en concédant à ses membres, une large marge de manœuvre pour concourir à sa réalisation. C'est dans l'utilisation de cette marge de manœuvre qu'il est intéressant de rechercher la part réservée à la protection de la nature urbaine. Précédemment, il a été démontré qu'une frange du milieu urbain se verrait potentiellement classer en zone Natura 2000⁵⁵². Or les documents chargés d'organiser la préservation de la biodiversité en ville doivent impérativement prendre en considération les caractéristiques inhérentes à ce milieu. Concrètement chaque site Natura 2000 dispose de son propre document d'objectifs, chargé de définir les mesures de gestion à mettre en œuvre. Son élaboration et son suivi sont à la charge d'un comité de pilotage créé par l'autorité administrative, il se compose « *des collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment des représentants de propriétaires, exploitants et utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site Natura 2000. Les représentants de l'État y siègent à titre consultatif* »⁵⁵³.

La composition de cet organe suscite des interrogations étant entendu que les collectivités territoriales concernées par ces sites prennent une part active dans sa rédaction. Les villes apportent leur concours à ce processus de classement d'une partie de leur territoire et s'assurent parallèlement que les mesures adoptées sont en corrélation avec les spécificités du tissu local. Les collectivités territoriales puisent dans l'article R. 414-11 du Code de l'environnement leurs rôles centraux⁵⁵⁴. Ainsi, les contrats Natura 2000 contractés avec des personnes physiques et morales pour préserver la biodiversité doivent être conformes aux différents documents d'objectifs. La Charte Natura 2000 est astreinte aux mêmes obligations, à la différence que celle-ci contrairement aux contrats Natura 2000 ne prévoit aucune

⁵⁵² Par exemple : « Bruxelles a récemment désigné 14% de son territoire en Natura 2000 » (Bruxelles Environnement-IBGE/Leefmilieu Brussel-BIM, « Biodiversity and Natura 2000 in urban areas », Décembre 2006)

⁵⁵³ Fabien Macagno, « Fasc. 1173 : Protection des espaces naturels- Inventaire des espaces protégés et espaces naturels sensibles et périurbains », JurisClasseur Collectivités territoriales, 1 octobre 2012

⁵⁵⁴ Par exemple « *Les objectifs de développement durable du site permettant d'assurer la conservation et, s'il y a lieu, la restauration des habitats naturels et des espèces qui justifient la désignation du site, en tenant compte des activités économiques, sociales, culturelles et de défense qui s'y exercent ainsi que des particularités locales* ». Code de l'environnement, article R414-11

contrepartie financière pour participer à la protection de la nature. Cette Charte est un engagement volontaire qui demeure régi par les dispositions dudit document d'objectifs.

Les villes ne sont pas seulement spectatrices. Elles sont également actrices de la mise en place de ce réseau. Au préalable, nous évoquons les différentes stratégies de l'Union européenne en termes de biodiversité plébiscitant le renfort des liaisons entre les sites Natura 2000, liens qui sont ou seront tissés par les collectivités territoriales. Le milieu urbain n'apparaît être en marge de ce processus. L'analyse réalisée plus en amont atteste que la rédaction de leurs trames vertes et bleues relie les réservoirs de biodiversité qui sont potentiellement des zones Natura 2000 à l'aide de corridors écologiques.

La synthèse de la politique mise en œuvre par l'Union européenne pour protéger la biodiversité urbaine, se révèle décevante face au déficit criant de dispositifs consacrés à cette matière. L'action de l'Union Européenne se résume à faire de Natura 2000, le chef de file de sa politique de préservation de la nature. L'étude des différentes stratégies encadrant la diversité biologique abondent d'ailleurs en ce sens. La présente critique s'adresse à l'essence même de cet instrument. La nature fait l'objet de mesures de conservation sur ces sites car elle est menacée ou au motif de ses qualités intrinsèques. Parallèlement, rien n'est donc fait pour préserver la biodiversité dite « ordinaire ».

Cette mission est dévolue à des instruments dont l'influence se veut indirecte sur la faune et la flore urbaines. D'une certaine manière, l'avenir cette biodiversité « ordinaire » est assurée par le détournement de dispositions qui n'ont pas cette finalité. Nous écarterons volontairement la question des mesures traitant du réchauffement climatique puisqu'elles feront l'objet d'un plus ample développement au sein d'une partie dévolue à cet effet. Aussi, est-il logique d'étudier le plan européen de lutte contre les espèces exotiques envahissantes⁵⁵⁵. Tout d'abord, son objectif est de protéger la nature locale victime de la prolifération d'espèces exotiques. Scientifiquement, ce plan revêt d'autant plus d'intérêt qu'il ambitionne d'endiguer une menace « naturelle », ce qui est rare quand on sait que l'Homme est la principale cause de sa disparition. Néanmoins, notre optimisme est à relativiser, la multiplication d'espèces exotiques jugées envahissantes n'est pas à mettre au crédit d'un

⁵⁵⁵ Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Règlement relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction de la propagation des espèces exotiques envahissantes, 22 octobre 2014, n°1143/2014, L 317/35

phénomène naturel, c'est une résultante de nos habitudes.

Le règlement traitant des espèces exotiques envahissantes dénombre que « *quelque 12 000 espèces présentes dans l'environnement de l'Union et des autres pays européens sont exotiques, et 10 à 15% d'entre elles environ sont considérés comme envahissantes* ». Il reconnaît que leur prolifération fait planer sur « notre » biodiversité et les services écosystémiques associés une menace galopante surtout dans un contexte d' « *intensification des échanges mondiaux, des transports, du tourisme et du changement climatique* ». A la lueur de cette énumération de facteurs susceptibles d'amplifier le nombre d'espèces invasives, nous ne pouvons que constater que le milieu urbain les concentre et les exacerbe. Les conséquences ne sont pas exclusivement environnementales, mais sont aussi socio-économiques, ce qui engendre un coût pour l'Union européenne évalué à « *au moins 12 milliards d'euros par an* »⁵⁵⁶. Pour lutter durablement contre cette menace, l'Union Européenne a pris la décision de les qualifier de « *préoccupante pour l'Union* ». Notre attention a été attirée par la volonté de l'Union européenne de ne pas énumérer de façon exhaustive ces espèces mais de procéder à un examen à intervalle régulier afin de la mettre en conformité avec la situation de chacun de ses membres.

Les dispositions étudiées au cours de ce développement démontrent que le droit applicable à la biodiversité urbaine au sein de l'Union européenne s'apparente davantage à un agglomérat de normes éparses qu'à un droit « uniforme ». Cependant, l'évolution des travaux entrepris par l'Union européenne laisse transparaître la volonté d'une prise en considération accrue de cette problématique.

B. Vers une approche territoriale émergente de la protection de la biodiversité

L'Union européenne a adopté de multiples mécanismes de soutien financier et technique pour accompagner les villes et leurs quartiers en « crise » à relever les différents défis auxquels elles doivent faire face, tout en respectant les préceptes du développement durable⁵⁵⁷. Le

⁵⁵⁶ Parlement européen, Communiqué de presse-Environnement, « Un plan européen contre les espèces exotiques envahissantes », 31 janvier 2014 (<http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20140127IPR33806/un-plan-europeen-contre-les-especes-exotiques-envahissantes>)

⁵⁵⁷ Par exemple, les initiatives Urban I et II qui n'ont pas été reconduits

Sénat a reconnu que l'initiative « *Urban II* »⁵⁵⁸ permettait, entre autres, de financer des projets d'amélioration des conditions de vie en citant en exemple la création d'espaces verts⁵⁵⁹. L'intégration de la biodiversité au sein de ces instruments atteste de son importance pour le développement socio-économique des villes. Dans les faits, ces outils n'ont que des répercussions timides sur la préservation de la biodiversité. Ils ont vocation à aider des territoires urbains en situation précaire, la dimension environnementale n'apparaît donc qu'en filigrane. De plus, si d'aventure ils engendraient un accroissement des espaces verts, ce phénomène serait localisé à ces zones urbaines et pas sur l'ensemble de la ville. L'adoption d'un cadre financier pour l'environnement urbain⁵⁶⁰ même si elle ne fait pas apparaître explicitement la notion de biodiversité constitue une réelle plus-value dans la lutte contre son érosion. En substance, l'Union européenne apporte son soutien financier et technique aux autorités locales en vue de s'affranchir des différentes contraintes environnementales tout en poursuivant les efforts engagés pour parvenir à un développement durable. L'apport de cet outil n'est pas lisible sauf lors de l'examen détaillé des mesures composant la présente décision.

L'un de ses engagements est d'encourager la mise en œuvre d'Action 21 en renforçant la coopération et les échanges d'information entre les collectivités locales. A ce titre, la biodiversité bénéficierait de ces dispositions pour accroître sa prise en considération au travers de l'Action 21. Pour rappel, Action 21 ou Agenda 21 mentionne et prône à son chapitre 15 : « La préservation de la diversité biologique », si bien que la nature se retrouve intégrée au cadre financier de l'Union européenne pour l'environnement urbain.

Dans une communication de la Commission en date du 11 février 2004⁵⁶¹, l'Union européenne lança le processus l'amenant à l'adoption d'une stratégie thématique pour l'environnement

⁵⁵⁸ Communication de la Commission aux États membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable-Urban II, 28 avril 2000, C(2000) JO C 141, 19 mai 2000

⁵⁵⁹ Sénat, Rapport d'information « Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers », (Annexe 3-L'Union européenne et la problématique des villes), 30 octobre 2006, n°49

⁵⁶⁰ Parlement européen et Conseil, décision concernant un cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain, 27 juin 2001, n°1411/2001/CE

⁵⁶¹ Communication de la Commission, « Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain », 11 février 2004, COM (2004)60- Journal officiel C 98 du 23 avril 2004

urbain⁵⁶². Les travaux préparatoires ont dessiné les contours de cette future stratégie. Cette étape a posé les bases en fixant l'objectif global de la stratégie thématique sur l'environnement urbain c'est-à-dire « *d'améliorer les performances environnementales et la qualité des zones urbaines, et assurer aux citoyens européens un cadre de vie sain en renforçant la contribution environnementale à un développement urbain durable tout en tenant compte des questions économiques et sociales qui s'y rapportent* ». La stratégie envisagée sera donc nécessairement transversale⁵⁶³, elle favorise l'approche horizontale en intégrant les problématiques environnementales au cœur de l'ensemble des politiques communautaires.

Aussi, la biodiversité est-elle présente dans l'ensemble des thèmes qui y sont abordés. Tout d'abord, l'importance des choix en matière d'aménagement du territoire susceptibles de bouleverser au sein des villes « *ses espaces verts et sa biodiversité* ». Ensuite, son développement s'attache à démontrer que ces zones influent sur « *la qualité de vie* » des citoyens.

Outre sa qualité de vecteur de lien social et sa faculté à convertir des territoires délaissés en espaces verts, elle met en relief un lien évident entre ces espaces jugés « *importants* » pour la biodiversité urbaine. De ce fait, « *l'urbanisme doit protéger les habitats naturels importants et promouvoir la biodiversité en l'intégrant dans le tissu urbain. Permettre aux citoyens de conserver un contact dans la vie sauvage est important pour sensibiliser aux questions environnementales générales* ». La répétition du vocable « *important* » démontre l'enjeu que représente la biodiversité pour le milieu urbain. Le recours aux « *réseaux de villes* » laisse transparaître l'idée que l'intercommunalité même si elle n'est pas expressément évoquée est le niveau adéquat pour prendre des décisions. Toutefois, il convient de nuancer cette approche. L'intercommunalité est un lieu de joutes où les clivages politiques mettent à mal ce désir de cohérence. En l'espèce, les exemples de désaccords sont légions et ont un impact plus ou moins conséquent sur la détermination des projets urbains. L'un des points de friction majeur demeure celui des plans de déplacements urbains faisant apparaître des tensions au sein des hémicycles locaux. Chaque représentant des différentes municipalités souhaite répondre aux attentes de ses administrés. Ils se retrouvent alors tenaillés entre la réalité de

⁵⁶² Communication de la Commission sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain, 11 janvier 2006, COM(2005) 718 final

⁵⁶³ Quatre thèmes transversaux sont retenus : la gestion urbaine, les transports urbains, la construction et l'urbanisme.

l'intercommunalité et les besoins de leurs populations.

Cette communication mentionne les efforts entrepris par l'Union européenne pour renforcer l'intégration horizontale de la politique environnementale communautaire⁵⁶⁴. Elle relève un élément central de la politique urbaine en matière de biodiversité, puisque « *bien que la plupart des mesures actuellement en cours dans ces secteurs ne soient pas spécifiquement axées sur les zones urbaines, elles contribuent notablement à l'amélioration de l'environnement urbain* ». Afin de dessiner les contours des actions proposées pour la future stratégie thématique et notamment leur intégrations dans la politique environnementale, la Commission proposait au travers d'orientations, d'aider les autorités locales dans la gestion et la promotion de la biodiversité en ville et de fixer « *les lignes directrices sur la protection des espèces et des habitats menacés dans les zones urbaines* ». Pour conduire à la réalisation de cet objectif, elle entendait délimiter des indicateurs dévolus spécifiquement à cet effet.

Elle mise également sur le réseau Natura 2000 et l'application des directives oiseaux et habitats pour protéger la biodiversité en ville.

Ce document préparatoire confirme que l'Union européenne a posé ce problème à l'envers. Cette communication souligne dans un premier temps la spécificité du milieu urbain et de ses problèmes aussi bien environnementaux que socio-économiques. Cependant, dans un second temps, elle met en évidence que la ville applique des dispositions environnementales qui ne sont pas spécifiquement créées pour cette zone. En d'autres termes, l'Union européenne adopte une stratégie thématique propre au milieu urbain⁵⁶⁵ qui se compose à la fois de normes originales et de l'adaptation de dispositions à caractère général. Une telle option fait courir un danger à la biodiversité urbaine. En substance, la transposition de mesures que nous qualifierons de généralistes par une stratégie thématique coïncide avec un affaiblissement du Droit de l'environnement. Ce dernier perd alors toute force contraignante, les stratégies thématiques de l'Union européenne n'ont pas de caractère coercitif contrairement aux directives dont découlent ces dispositions d'ordre général.

⁵⁶⁴ « *La Communauté est active dans tous les secteurs environnementaux critiques pour les zones urbaines, en particulier la qualité de l'air, le changement climatique, les déchets, l'eau, le bruit et la biodiversité* »

⁵⁶⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement, 11 janvier 2006, COM(2005) Final

La stratégie thématique pour l'environnement urbain s'articule autour de la volonté de protéger la biodiversité au travers d'un urbanisme durable ou encore par le biais de la sensibilisation des citoyens. Cette stratégie tout comme celle relative à la biodiversité va jeter un voile sur la réglementation, ce qui permet son adaptation, mais la prive de force contraignante. La souplesse de ces stratégies leur confère une grande capacité d'adaptation, nécessaire pour les décliner dans chacune des villes. *A contrario*, le manque de force obligatoire laisse présager une application à la « carte ».

Dans une autre mesure, la trop grande sectorisation du Droit de l'environnement serait un facteur conduisant à sa paralysie. Depuis plusieurs années, nous assistons à la multiplication des branches du Droit de l'environnement qui paraissent être indépendantes.

Il convient de préciser qu'il s'agit d'une indépendance relative. La relation entre les différentes matières que sont à titre d'illustration, le droit portant sur le changement climatique ou celui relatif à la biodiversité urbaine, est tellement ténue qu'il est complexe de les discerner. Ces droits reposent sur un socle commun, le Droit de l'environnement. Ils s'avèrent être par conséquent de simples droits dérivés, à l'image du droit des contrats publics qui prend sa source au sein du Droit administratif.

De plus, les matières qui composent ces droits sont par essence transversales. Aussi, l'érosion de la biodiversité a-t-elle des répercussions sur d'autres préoccupations comme le réchauffement climatique par exemple. Cette imbrication de problématiques souligne une limite supplémentaire à cette vision sectorielle du Droit de l'environnement, à savoir les moyens alloués à la lutte contre la disparition de la nature et la question de la répartition des compétences. Nous assistons à la multiplication des normes environnementales notamment au niveau européen ce qui a évidemment des conséquences sur les moyens humains et financiers dont disposent les communes suite à leurs transpositions en droit national. Ainsi, face à la fragmentation du Droit de l'environnement, les maires ou les intercommunalités se voient contraints de faire des choix, en privilégiant ou encore en écartant certains axes de travail tels que les interrogations autour de la nature urbaine.

L'association des maires des grandes villes de France s'est attardée sur la stratégie thématique

pour l'environnement urbain⁵⁶⁶. L'avis rendu par cette association n'est pas anodin car elle regroupe des villes ou des groupements de communes de plus de 100 000 habitants c'est-à-dire le seuil retenu pour la mise en œuvre de la présente stratégie. L'association se contente de réaffirmer les quatre thèmes transversaux de cette stratégie tout en précisant les actions qui pourraient être entreprises à leurs niveaux pour concourir à sa réalisation.

A cet égard, il convient de mentionner le plébiscite des agendas 21 locaux et de son influence sur la biodiversité urbaine. En matière de transport urbain, la révision des plans de déplacement apparaît être l'opportunité de « *mieux articuler urbanisme, stationnement et déplacements* ». Dans le secteur de l'aménagement du territoire, il faut noter à titre d'exemple l'intégration d'une stratégie de réduction des consommations d'énergie et enfin en matière d'urbanisme, l'association revient sur l'adoption des PLU qui offre une occasion supplémentaire de préserver la biodiversité. Ainsi, comme nous l'avons mentionné précédemment, les collectivités territoriales sont contraintes de prendre en considération les documents existants et de les mettre en conformité avec les exigences du Droit de l'Union européenne. Cette exigence implique une grande responsabilité pour les collectivités territoriales qui sont les plus à même de trouver un équilibre entre les spécificités territoriales et les normes européennes.

En raisonnant par analogie, il est dès lors possible de faire le lien entre le travail effectué par les collectivités territoriales et celui d'un ébéniste. Initialement, ce dernier n'avait en sa possession que peu de connaissances ou d'outils pour réaliser un ouvrage tel qu'un escalier qui n'assurait alors qu'une fonction rudimentaire, celle de répondre au besoin de monter ou de descendre un étage.

L'apparition de nouvelles techniques, de nouveaux instruments et l'influence d'autres spécialistes du bois comme les charpentiers ou des profanes comme les architectes ou les ingénieurs par exemple ont influencé directement ses œuvres. A la perception purement utilitariste de l'escalier, ils se sont greffés des impératifs supplémentaires, esthétiques notamment. Nous mettons ainsi en parallèle son travail avec celui des collectivités territoriales pour préserver la biodiversité en ville, « leurs boîtes à outils » respectives ne comportaient

⁵⁶⁶ Association des maires des grandes villes de France, « Contribution à la réflexion sur la stratégie européenne de développement urbain durable de l'Association des maires de grande villes de France », 3 mai 2004, COM(2044) 60 final

que peu d'instruments, et se contentaient de répondre aux impératifs les plus rudimentaires ou utiles.

Ensuite, devant le phénomène d'interpénétration des problématiques propres au milieu urbain, les collectivités territoriales ont été contraintes de solliciter les acteurs du territoire et de se référer à d'autres matières telles que le Droit de l'urbanisme par exemple.

Les différents moyens auxquels ont recours les collectivités territoriales comme la politique, le droit ou l'économie sont devenus des outils au même titre que le marteau ou la scie pour l'ébéniste. Il serait donc exagéré d'évoquer l'existence d'un droit isolé ou enclavé. Si nous nous attardons à nouveau sur le cas de l'ébéniste, la réalisation de l'escalier lui demande de mobiliser des connaissances qui ne sont pas seulement cantonnées au domaine du bois. Pour répondre à sa commande, il est dans l'obligation de prendre en considération des éléments non-techniques comme les exigences des individus. Les collectivités territoriales sont astreintes également à intégrer les aspects techniques et la demande de leurs « clients » c'est-à-dire de leurs concitoyens afin de répondre à leurs attentes en améliorant leur qualité de vie.

Ce raisonnement interroge également quant à l'évolution du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.

Originellement, les interrogations autour de la nature en ville sont dépourvues de relations avec les autres problématiques urbaines. Aujourd'hui, l'intérêt de sa préservation est un outil qui contribue à la réalisation d'un édifice bien plus vaste. Il serait réducteur de considérer ce droit régissant la protection de la faune et de la flore urbaine de façon isolée. Cette matière occupe en effet une place prépondérante lors de la rédaction des plans de développement urbain. Ce droit est un élément central de la politique urbaine au même titre que l'escalier dans nos maisons.

De ce fait, l'Union européenne a intégré dans son rapport sur l'avenir des villes, la biodiversité à son développement⁵⁶⁷. Ce rapport, revient largement sur les pressions exercées sur ce milieu, l'accroissement de la population ou encore les difficultés socio-économiques ne sont que des exemples, évoqués par cette étude. Plus particulièrement, le cas de l'étalement urbain et de l'imperméabilisation des sols placent « *les écosystèmes sous pression* ». La prise

⁵⁶⁷ Commission européenne, « Villes de demain-Défis, visions et perspectives », Office des publications de l'Union européenne, octobre 2011

en considération de la biodiversité est donc explicite puisqu'elle intègre cette donnée aux réflexions menées sur les nouveaux modèles de gouvernance territoriale. Ce rapport adopte une vision intégrée de la politique environnementale⁵⁶⁸, ce qui conduit à ce que la biodiversité figure implicitement dans la quasi-totalité des thèmes abordés.

Cette étude à l'image de celle analysée précédemment consacre la nécessité d'adopter des stratégies transversales de développement urbain, adaptables au contexte de chaque ville. Elle prône une action à tous les niveaux : *« les défis sociaux, économiques et environnementaux doivent être abordés aussi bien au niveau des quartiers que dans les contextes territoriaux plus larges »*.

Le présent titre qui vient d'être étudié met en évidence les difficultés liées à l'apparition d'un Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Or, en dépit des multiples heurts et erreurs, l'évolution des mentalités autour de la reconnaissance de l'indépendance de l'Homme à l'égard de la préservation de la biodiversité en milieu urbain a enrichi sensiblement son corpus normatif. La médiatisation autour des questions environnementales est un phénomène qui a contribué à ce droit.

Cet énième rebondissement dans la constitution d'un droit enclin à la préservation de la nature en ville soulève des zones d'ombres. En l'espèce, des interrogations apparaissent quant à l'avenir de ce droit. Après avoir pris acte de l'intégration de l'environnement dans l'ensemble des politiques urbaines, il paraît fondamental d'observer si les droits transversaux entourant la biodiversité urbaine n'atteignent pas avec plus de succès, l'objectif de préservation qu'un droit spécifiquement dévolu à cette fonction ?

⁵⁶⁸ *« Une ville est un lieu où les nombreux composants de l'écosystème naturel sont liés de manière unique avec ceux du système social, économique, culturel et politique. Une ville doit donc pouvoir concilier les activités économiques et la croissance avec les aspects culturels, sociaux et environnementaux de la vie urbaine. De même, une ville doit pouvoir combiner styles de vie urbains et exigences écologiques. En tant que nœuds de concentration de la consommation et de l'innovation, les villes peuvent jouer un rôle essentiel pour stimuler l'émergence de comportements et de modes de consommation plus «verts»*

Partie II : Le renouveau du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain

Le Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain se révèle être empêtré dans un marasme législatif et réglementaire. Les difficultés éprouvées par le législateur dans la consécration d'un droit conférant une protection réelle et effective à la nature urbaine sont récurrentes. En l'espèce, si la préservation de la nature urbaine par le droit s'avère donc complexe, il existe tout de même des gages d'espérances quant à la possibilité d'assister à l'émergence d'un corpus de texte lui assurant une protection effective. Cet espoir se matérialise par la prise de conscience des questions environnementales au sein de la société. Événement qui relance parallèlement le débat autour de l'intérêt des juristes pour cette matière. Néanmoins, nous assistons à une prise en considération que nous qualifierons de progressive. C'est en cela que l'étude de l'évolution du Droit applicable à la biodiversité en ville (Titre I) est une étape fondamentale pour appréhender les entraves qui se dressent face à son avènement. Si pendant plusieurs décennies ce Droit s'est résumé à des mesures sporadiques, aujourd'hui il est en plein renouveau. Ce renouveau se traduit bien par une volonté commune et partagée de se doter (enfin) de mesures adaptées à la spécificité du milieu urbain. Cependant, en dépit de l'optimisme affiché, l'analyse de la prise en compte de cette matière par le Droit se veut une fois de plus assurée majoritairement par des dispositifs indirects de préservation de l'environnement. De ce fait, devant ces motifs de satisfaction et les efforts consentis pour concevoir un droit en charge de sauvegarder la faune et la flore urbaine, force est de constater que sa consécration juridique demeure en demi-teinte (Titre II).

Titre I : L'évolution complexe du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain

Le présent développement ne se bornera pas à rechercher directement les efforts entrepris par le législateur pour consolider le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain mais à analyser comment, par quel levier, quel biais, ce droit tend à prendre de la consistance. Le raisonnement adopté se veut donc large car la préservation de l'environnement recouvre des matières comme le droit international. L'importance prise par la biodiversité réside dans le changement de mentalité opéré dans l'ensemble de la société (Chapitre I). Toutefois, c'est avant tout l'émergence de la question climatique en ville et son lien avec la nature qui renforcera sa protection. Certains pourraient considérer que la problématique de la biodiversité urbaine est déconnectée de celle du climat. Il n'en est rien. Il existe, en effet, un lien évident entre ces deux matières, une relation d'interdépendance. De cette interdépendance, il en ressort des enseignements. C'est ainsi que les négociations internationales sur le climat témoignent d'un engouement évident pour la question de la protection de la biodiversité. Dès lors, non contente d'irriguer le droit international de l'environnement, la conservation de la nature se verrait doter de mesures de préservation particulières. Si bien que des instruments tels que les négociations sur le climat participent activement à la préservation de la biodiversité en ville (Chapitre II).

Chapitre I : Un changement de mentalité salutaire pour la préservation de la biodiversité urbaine

La nécessité de protéger la biodiversité fait aujourd'hui l'objet d'un consensus. Incontestablement si ce postulat est partagé quasiment unanimement à l'échelle mondiale, des divisions sont perceptibles. Le président des États-Unis, Donald Trump, remet en cause les progrès engendrés par les négociations internationales sur le climat et par ricochet ceux enregistrés en matière de protection de la biodiversité. Par conséquent, devant un contexte mondial mouvant, l'étude de ces négociations autour du réchauffement climatique est une donnée fondamentale pour l'avenir de l'environnement urbain. Historiquement, elles sont les premières discussions à l'échelle mondiale traitant d'une problématique environnementale délimitée. Elles ont donc été le théâtre d'échanges parfois âpres, mais elles ont surtout dégagé ce qui serait les fondations du droit applicable à la biodiversité urbaine (Section I).

Scientifiquement la relation entre l'accroissement des températures et la nature est, en effet, ténue ou intrinsèque. Les négociations internationales pour le climat ont été le point de départ du processus d'intégration de la biodiversité au sein du Droit.

De ce fait, actuellement les discussions portant sur le sujet de la biodiversité semblent frappées d'inertie. L'adoption de l'accord de Paris en décembre 2015 a été perçue comme donnant un nouvel élan aux négociations internationales sur le climat dont le rayonnement entrouvrirait l'espoir d'escompter une issue similaire pour la biodiversité. La conclusion d'un accord contraignant en matière climatique relancerait l'émergence d'une politique nouvelle à l'échelle de la nature. Bien qu'offrant des résurgences indirectes sur la biodiversité, l'accord conclu à Paris démontre l'avènement d'une ère nouvelle (Section II).

Section I : Les négociations internationales sur le climat, une occasion majeure de préserver la biodiversité urbaine

L'adoption de la CCNUCC ⁵⁶⁹ consacre la volonté de se doter d'un cadre intergouvernemental afin de répondre aux défis du réchauffement planétaire. Ce sujet est d'autant plus préoccupant que l'accroissement des températures en ville impacte directement l'environnement urbain (I). Cette Convention a intégré à sa réflexion l'impact des changements climatiques sur la biodiversité urbaine. Dans les faits, malgré cette volonté apparente de mettre en perspective la nature lors des discussions sur le climat, l'application imparfaite de la CCNUCC contrebalancera cette intégration et ses effets sur sa protection (II).

I. Le réchauffement climatique enjeu central de l'environnement urbain

Précédemment, nous sommes revenus sur les difficultés du Droit international de l'environnement à assurer ses fonctions protectrices. Or, l'étude de la CCNUCC se relève être d'un grand intérêt en raison des négociations internationales qui se sont tenues à Paris au mois de décembre 2015(A). Pour bien appréhender la relation climat/biodiversité/ville, il est primordial de se replonger dans l'historique du Droit portant sur le réchauffement climatique. Ce choix se comprend aisément car sans la compréhension du contexte général, il est dès lors impossible de s'approprier la complexité de cette relation. De ce fait, nous analyserons consécutivement le contexte de son adoption puis son contenu (B).

A. Les essais pour enrayer le réchauffement climatique avant la CCNUCC

Il serait réducteur de considérer l'adoption de la CCNUCC comme le point de départ des négociations internationales en vue de juguler les effets de cette menace. Pour John W. Zilman⁵⁷⁰ l'« *historique des activités climatologiques* » démontre que le climat a toujours suscité un vif intérêt. Depuis 1950, les préoccupations climatologiques revêtent une

⁵⁶⁹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », juin 1992 (Doc.NU A/AC/237/18/Add.1)

⁵⁷⁰ John W.Zilman, « Historique des activités climatologiques », Organisation météorologique mondiale, Bulletin, Vol.58 (3)-Juillet 2009

dimension internationale ce que l'auteur qualifie de « *convergence de cinq événements scientifiques, techniques et géopolitiques* »⁵⁷¹.

Ainsi, dès 1961, l'Assemblée générale des Nations Unies par le biais d'une résolution⁵⁷² interpelle l'Organisation météorologique mondiale « *et l'organisation non gouvernementale qu'est le Conseil international pour la science (CIUS) à collaborer en vue de favoriser de nouvelles percées scientifiques et technologiques pour surveiller, prévoir et, à terme, maîtriser le temps et le climat* ». L'auteur poursuit son raisonnement au sujet de cette résolution en constatant qu'elle conduit à la création de la veille météorologique mondiale de l'Organisation Météorologique Mondiale et d'un programme de recherche.

Devant les inquiétudes et les interrogations suscitées par le changement climatique, cette problématique est abordée lors de la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU⁵⁷³. La décision est prise de convier l'Organisation Météorologique Mondiale « *à entreprendre une étude du changement climatique* ». Un comité d'experts sur le changement climatique est alors désigné. Son rapport conclut que le phénomène d'effet de serre entraîne le réchauffement de notre planète. Ce comité invite ainsi à une meilleure utilisation des informations climatologiques pour faire face au changement climatique.

Les résultats de ce rapport constituent à la fois le socle et également la justification à l'organisation d'une conférence mondiale sur le climat. En 1979⁵⁷⁴ a donc eu lieu la première réunion internationale sur le climat. Son étude s'avère pertinente en raison tout d'abord de

⁵⁷¹ «- *Les progrès intervenus au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en matière de sciences fondamentales de l'atmosphère qui ont permis de beaucoup mieux comprendre les mécanismes de la circulation atmosphérique à grande échelle;*

-Le lancement, en 1957, de nouvelles observations géophysiques (et plus particulièrement du programme de mesure du dioxyde de carbone de Mauna Loa) à l'occasion de l'Année géophysique internationale (AGI);

-La reconnaissance du fait que les satellites en orbite terrestre peuvent réaliser des observations météorologiques;

-Les progrès de l'informatique;

-Le fait qu'alors même que s'installait la guerre froide, des pays se soient montrés disposés à passer par les institutions du système des Nations Unies pour mettre en place une coopération en vue de résoudre d'importants problèmes mondiaux. »

⁵⁷² Assemblée générale des Nations Unies, Résolution portant sur la Coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, 20 décembre 1961, n°1721(XVI)

⁵⁷³ Assemblée générale des Nations Unies, Sixième session extraordinaire, Matières première et développement, 9 avril- 2 mai 1974, Résolution A/9559

⁵⁷⁴ Conférence mondiale sur le climat, Genève, 12 au 23 février 1979, CMC-1

l'importance du contingent d'experts et d'instances internationales réunies à Genève mais aussi de leur pluridisciplinarité⁵⁷⁵.

Le constat de dépendance de l'Homme à l'égard du climat auquel parviennent les parties à ces discussions débouche sur l'adoption d'une Déclaration. Son contenu n'est pas d'une grande originalité. Nous relevons dès à présent ce qui caractérisera par la suite les négociations internationales dans le domaine du climat. En l'espèce, elles s'appuieront sur les connaissances actuelles, en prônant leur renforcement. Elles souligneront l'impérieuse nécessité de prévenir toutes activités humaines qui exacerbent le phénomène de réchauffement climatique. Dans la continuité de cette conférence, un programme climatologique mondial doté de quatre volets⁵⁷⁶ est adopté. La particularité des composantes de ce programme est de prendre en considération la multidisciplinarité qu'imposent leurs mises en œuvre. L'UNESCO, la FAO, l'OMS et le PNUE « assurent le coparrainage de l'ensemble du programme ».

La présente partie n'a pas vocation à procéder à un inventaire détaillé des décisions ayant émaillé la naissance du droit régissant le climat mais de comprendre comment ce dernier a influencé sur la préservation de la biodiversité. Dans les faits, la Convention-cadre de 1979⁵⁷⁷ n'a pas influencé outre mesure la protection de la nature. Néanmoins, elle n'est pas pour autant dépourvue d'intérêt. Premièrement, elle entend dégager une solution à l'échelle mondiale et répondre aux enjeux du réchauffement climatique par la poursuite d'une politique transversale. Ensuite, il apparaît que l'impératif de mener des approches multidisciplinaires a un rayonnement évident sur la biodiversité. Enfin, les méthodes de travail initiées par les négociations internationales sur le climat vont largement être reprises lors des discussions sur la diversité biologique.

⁵⁷⁵ 350 experts issus de 53 nations différentes et 24 organisations internationales. John W. Zilman récence lors de la première semaine de travaux la présence de personnes provenant d'horizons variés comme par exemple l'agriculture, l'écologie, la sociologie ou encore l'eau. Lors de la seconde semaine de travaux seulement 100 experts ont été invités à participer aux délibérations.

⁵⁷⁶ « ...le Programme mondial de données climatologiques (PMDC), le Programme mondial des applications climatologiques (PMAC), le Programme mondial de recherche climatologique (PMRC) (au départ intitulé «Programme de recherche sur le changement et la variabilité climatiques»), et le Programme mondial d'étude d'impact climatologique (PMEC)»

⁵⁷⁷ Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, décision 81/462/CEE

Toutefois, la prise en considération de la biodiversité ne sera pas immédiatement effective au sein de la réflexion engagée sur le climat. La communauté internationale développera tout de même des dispositifs gravitant autour du réchauffement climatique tel que celui portant sur la couche d'ozone. Cette mesure endigue le phénomène d'accroissement des températures planétaires, tout en concourant indirectement à la protection de la biodiversité.

Cet exemple démontre que l'ensemble des ramifications du Droit international de l'environnement se rejoignent pour former un tout cohérent et cela en dépit d'un déficit évident de visibilité. Par conséquent, l'analyse de la Convention de Vienne relative à la protection de la couche d'ozone⁵⁷⁸ se justifie aisément. Dès son préambule, elle montre des signes d'inquiétudes sur les retombés nocives que pourraient engendrer une modification de la couche d'ozone sur la santé humaine mais aussi sur l'environnement. Cette prise en considération de l'environnement nourrit l'espoir de l'intégration de la biodiversité dans un régime de préservation. L'Homme manifeste dans ce texte son désir de protéger la nature des effets néfastes dus au réchauffement climatique. Par ailleurs, la définition de la notion d'« *effets néfastes* » tel que l'entend la présente Convention⁵⁷⁹ fournit des précisions abondantes en ce sens. Elle décrit les effets de l'altération de la couche d'ozone c'est-à-dire « *les modifications apportées à l'environnement physique ou aux biotes* ». Elle désigne le réchauffement climatique comme responsable des répercussions sur « *la santé humaine ou sur la composition, la résistance et la productivité des écosystèmes ou naturels ou aménagés, ou sur les matériaux utiles à l'humanité* ». A l'aide de cette démonstration, nous comprenons que la biodiversité est impactée par les perturbations subies par la couche d'ozone. Ces « *effets néfastes* » correspondent à une dégradation de l'atmosphère et donc à une altération de ce que la Convention de Vienne décrit comme étant « *l'environnement physique ou aux biotes* ». Les transformations engendrées par ce phénomène provoquent des réactions en chaîne sur la santé et sur la biodiversité. En dépit de ce constat, le contenu de la Convention

⁵⁷⁸ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, Nations Unies, Recueil des Traités, 22 mars 1985, vol. 1513 p 293

⁵⁷⁹ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, Nations Unies, Recueil des Traités, 22 mars 1985, vol. 1513 p 293, Article 1

déçoit. Alexandre-Charles Kiss⁵⁸⁰ l'a décrit comme une Convention-cadre dont le but est de protéger l'ensemble de la couche d'ozone.

A cet effet, elle pose une obligation générale « *prendre les mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs résultant ou pouvant résulter d'activités humaines modifiant ou susceptibles de modifier la couche d'ozone* ». En s'appuyant sur cette description succincte de la présente Convention, nous pouvons affirmer que celle-ci délimite un cadre sans pour autant donner des engagements concrets pour parvenir à préserver la couche d'ozone et par la même occasion la santé humaine et l'environnement au sein duquel nous retrouvons la biodiversité. Alexandre-Charles Kiss, décrit parfaitement son objectif, « *cet instrument est une Convention-cadre, jetant avant tout les bases d'une coopération systématique* ». D'ailleurs Yves Petit⁵⁸¹ formule une observation tendant à résumer parfaitement la situation « *à l'instar de la Convention de Genève de 1979, la Convention de Vienne est un traité-cadre qui instaure un cadre général de coopération dans les domaines scientifique, technique et juridique. La Convention ne formule aucune obligation de réduction ou d'élimination des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, mais les États prennent l'engagement général d'adopter des mesures appropriées, afin de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes découlant d'activités susceptibles de modifier la couche d'ozone* ».

Ainsi, la Convention de Vienne est décevante en ce qu'elle ne confère à la couche d'ozone et à la biodiversité aucune forme de protection. Néanmoins, comme à l'accoutumée dans le Droit de l'environnement, la survenance d'un événement tragique va conduire les États à proposer un protocole additionnel à cette Convention. La découverte d'un trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique a sans nul doute provoqué l'adoption du protocole de Montréal⁵⁸². C'est fort probablement pour ce motif que le protocole de Montréal présente un attrait évident en comparaison avec la Convention de Vienne. En ce sens, pour David Caron⁵⁸³, cette

⁵⁸⁰ Alexandre-Charles Kiss, « Du nouveau dans l'air : des pluies acides à la couche d'ozone », *Annuaire français de droit international*, volume 31, 1985, pp.812-822

⁵⁸¹ Yves Petit, « Environnement », *Répertoire de droit international*, Janvier 2010 (actualisation : avril 2015)

⁵⁸² Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 16 septembre 1987, 0.814.021

⁵⁸³ David D.Caron, « La protection de la couche d'ozone stratosphérique et la structure de l'activité normative internationale en matière d'environnement », *Annuaire français de droit international*, volume 36, 1990, pp. 704-726

différence s'explique par l'urgence à agir, d'où le consensus autour du protocole de Montréal. Devant cette situation, l'inquiétude du public était galopante « *les États participant aux négociations internationales devinrent de plus en plus réceptifs à l'idée qu'il fallait non seulement proscrire l'emploi des aérosols, mais, plus généralement, entreprendre des réductions progressives de la consommation et de la production de CFC⁵⁸⁴ et de halons* ». Un énième élément plaide dans le sens d'une limitation généralisée de ces substances, à savoir la croyance des industries des Chlorofluorocarbones en l'existence de produits de substitution moins polluants dont ils assureraient la conception. L'auteur mentionne qu'en dépit de leur coût de production plus élevé, « *on était convaincu qu'ils représentaient un marché dans un monde qui réclamait une limitation de l'emploi* » de ces gaz. Le concept de préservation de la couche d'ozone remporte l'adhésion de la totalité de la population mondiale. Cet accord a fait basculer les négociations internationales environnementales dans une nouvelle ère et atteste que pour pouvoir agir convenablement il faut avant tout parvenir à une vision commune.

Pour David Caron, le consensus est tel que l'adoption de ce protocole a anticipé la communication des résultats du « *rapport final sur l'étude internationale sur le trou de l'antarctique* », alors qu'il préconisait de réduire de 50% à la fois la production et la consommation de chlorofluorocarbone sur une période de 10 ans. En dépit de l'engouement suscité par ce protocole, il mentionne la présence de deux entraves majeures. Tout d'abord, le protocole ne retranscrit pas parfaitement la réalité. Les constatations des scientifiques concernant le trou dans la couche d'ozone en Antarctique n'ont été connues qu'après son adoption. L'auteur juge alors de manière fort intéressante le comportement des négociateurs, incapables selon lui de retranscrire la réalité scientifique. Il met en évidence l'incapacité du législateur à s'inscrire dans des problématiques contemporaines⁵⁸⁵. A cet égard, nous avons soutenu précédemment le postulat selon lequel le Droit international de l'environnement est un droit en réaction, toujours en retard sur les faits. Or, dans le cas présent, la communauté internationale adopte un protocole dans la précipitation ou dans l'urgence en vue de juguler ce problème. Une telle solution est inefficace au motif que les participants aux négociations

⁵⁸⁴ Chlorofluorocarbone

⁵⁸⁵CF : B. Un droit enraciné dans le passé à défaut de régler le présent et l'avenir

internationales⁵⁸⁶ ne maîtrisent pas suffisamment cette matière pour agir dans la précipitation.

Une autre critique peut être formulée, à savoir la crainte que se fissure l'hypothétique cohésion internationale au regard du manque de prise en considération des revendications des pays en développement.

Parallèlement, l'auteur met en exergue la prise de conscience par la communauté internationale du phénomène d'accroissement des émissions de gaz à effet de serre conduisant au réchauffement climatique dont l'augmentation de la population mondiale et y compris nos modes de vie⁵⁸⁷ sont les causes principales. Dès lors, la question de la différenciation des obligations entre pays en développement et pays développés pour lutter contre le réchauffement climatique impose une remise à plat. Dorénavant, il convient de s'unir pour dégager une solution commune mais adaptée à la situation spécifique de chacun des États. Les débats autour de l'accroissement de la température représentent l'une des rares occasions où les pays développés ont besoin de l'assistance des pays du tiers monde qui certes polluent moins mais ils possèdent une forte densité de population. De ce fait, lutter durablement contre ce fléau implique une mobilisation générale.

En l'espèce, ce sujet ne concerne certes pas directement la problématique de la préservation de la biodiversité urbaine. Cependant, les villes à *fortiori* des pays développés sont les principales émettrices de gaz à effet de serre qui entraînent le réchauffement climatique. Ces villes constituent des îlots de chaleur et sa biodiversité se retrouve impactée par l'augmentation des températures.

Pour appréhender, le droit applicable à la nature urbaine, il faut pouvoir être en mesure de saisir pleinement l'enjeu international que représente la question de l'accroissement des températures pour notre planète. Les négociations internationales sur ce sujet relancent le débat sur l'équité, le droit au développement et surtout de la dette des pays développés à l'égard des pays en développement. Ce dernier point constitue le principal frein dans les

⁵⁸⁶ « Certes, ils avaient fait un pas en avant à Montréal, mais ils éprouvaient toujours le sentiment d'être en retard de deux pas dans leur propre compréhension du problème et d'au moins deux pas dans leur réaction à celui-ci »

⁵⁸⁷ Il est important de préciser que la question des émissions de gaz à effet de serre est laissée de côté par la Convention de Vienne et le protocole de Montréal

négociations internationales. Les pays développés contestent l'existence ou le montant de cette dette tandis que les pays en développement réclament des aides faisant ainsi valoir leur droit au développement en vertu des engagements internationaux existants. En résumé, l'inertie au sein des négociations internationales en matière de climat ou de diversité biologique s'explique simplement par un différend économique qui peine à se résoudre entre les différents protagonistes.

Le protocole de Montréal se révèle être dans l'incapacité de faire face au problème généré par le trou dans la couche d'ozone⁵⁸⁸. Logiquement, le protocole de Montréal a été amendé à plusieurs reprises⁵⁸⁹ afin de se mettre en conformité avec l'évolution de la situation. Les modifications du Protocole de Montréal à Londres ont sauvé ce mécanisme, en autorisant le transfert de technologie et en ouvrant la voie à la création d'un fonds d'aide multilatéral pour les pays en développement. Sans ces aménagements la communauté internationale aurait sonné le glas du protocole de Montréal. Cet exemple démontre les carences du Droit international en matière environnementale et pas uniquement dans le domaine du climat. Nous retrouvons les mêmes difficultés à adopter un consensus international autour de la biodiversité.

En substance, la consécration d'un droit international en charge de protéger la planète de son réchauffement s'avère complexe. Ainsi, nous avons pu constater que de multiples problématiques s'enchevêtrent, ce qui rend difficile l'éclosion d'un droit unifié applicable à l'ensemble des États. La multiplication de ces obstacles conduit à mettre entre parenthèses la préservation de la biodiversité au sein des textes que nous venons d'étudier. Certes, nous relevons quelques références à des notions telles que l'environnement et les écosystèmes, mais leurs présences ne sauraient masquer à elles seules la place sporadique réservée à la

⁵⁸⁸ « ...publication d'une étude de l'Agence américaine pour la protection de l'environnement affirmant que, même dans l'hypothèse d'une participation mondiale au protocole, la présence de chlore dans la stratosphère croîtrait, vers l'an 2075, d'un facteur trois ».

⁵⁸⁹ Amendement au protocole de Montréal adopté lors de la deuxième réunion des parties (Londres 27-29 juin 1990) RS 0.814.021; RO 1989 477 ; Amendement au protocole de Montréal adopté par la quatrième réunion des parties (Copenhague, 23-25 novembre 1992) 0.814.021.2 ; Amendement au protocole de Montréal adopté lors de la neuvième réunion des parties (Montréal 15-17 septembre 1997) Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2054, p. 522; Amendement au protocole de Montréal adopté lors de la onzième réunion des parties (Beijing, 29 novembre – 3 décembre 1999), Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2173, p. 183

préservation de la faune et de la flore. Antérieurement, à l'adoption de la CCNUCC, plusieurs événements ont émaillé l'Histoire de ce Droit. A titre d'illustration, nous citerons notamment la naissance du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat et ses rapports, crée en 1988 conjointement par l'Organisation Météorologique Mondiale et le Programme des Nations unies pour l'Environnement. Toutefois, nous conservons la conviction qu'avant cette Convention-cadre sur le réchauffement planétaire, la biodiversité n'était que trop peu intégrée à la réflexion sur l'accroissement des températures.

B. La CCNUCC, ou l'intégration de la biodiversité dans les réflexions sur le climat

L'étude des conventions internationales réglementant le climat s'est révélé décevante. L'inquiétude est réelle quant à la faible prise en considération de la nature en leur sein. Pour autant, nous ne prôtons pas une rupture significative mais davantage une mise en corrélation avec les défis actuels.

C'est en cela que la présente analyse portera sur les convergences et également les divergences entre la Convention de Vienne sur la couche d'ozone⁵⁹⁰ et la CCNUCC. Aussi, nous analyserons les choix qui ont été opérés au niveau de la définition des notions clés dans ces Conventions⁵⁹¹. En l'espèce, si ces Conventions n'ont pas le même objet, il est pertinent de les mettre en parallèle afin de mieux appréhender la construction de la Convention cadre sur les changements climatiques qui constitue toujours aujourd'hui l'un des textes fondateurs du Droit international de l'environnement.

A la lecture de cette Convention, des similitudes apparaissent avec la Convention de Vienne avec quelques évolutions sémantiques. Par exemple, la notion d'« *effets néfastes* » de la Convention de Vienne se mue au sein de la Convention de 1992 en « *effets néfastes des changements climatiques* ». En dépit, de ces améliorations, cette définition demeure teintée de mimétisme avec celle que nous retrouvons dans la Convention de Vienne. Cependant, il convient de noter une rupture dans l'appréhension de la problématique du réchauffement

⁵⁹⁰ Actuellement en vigueur

⁵⁹¹ Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, Nations Unies, Recueil des Traités, 22 mars 1985, vol. 1513 p 293, Article 1 ; Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », juin 1992, Article 1(Doc.NU A/AC/237/18/Add.1)

climatique. La dimension utilitariste est abandonnée au profit d'une approche qui confère aux éléments préservés par la présente Convention, un régime de protection reposant sur leurs qualités intrinsèques. Toutefois, si la notion de « *bien-être de l'Homme* » se substitue à celle « *de matériaux utiles à l'humanité* », la finalité reste identique étant entendu que ce qui demeure utile à l'humanité concourt bien évidemment à son bien-être. Une autre différence notable qu'il nous faut évoquer coïncide avec les contrastes existants entre les développements de ces Conventions au sujet de la notion d'écosystèmes. Précédemment, il a été fait référence à l'intégration de la biodiversité dans la Convention de Vienne. Il a été reconnu que les effets néfastes sur « *la résistance et la productivité des écosystèmes naturels et aménagés* » devaient être jugulés par l'action des parties à la Convention. La Convention-cadre sur le changement climatique se détache de cette posture ; elle opte pour le vocable « *ou* » au détriment de « *et* ». De ce fait, ce que cette Convention décrit comme « *des écosystèmes naturels et aménagés* » seraient susceptibles de faire l'objet de protection.

Par conséquent, comment ne pas s'interroger sur le sens à donner à ce « *ou* », est-il exclusif ou inclusif ?

Le recours au « *ou* » suscite l'exclusion. Dans le cas présent, l'utilisation du « *ou* » s'entend de manière inclusive. Elle ouvre donc la voie à ce que l'une ou l'autre des notions précitées fasse l'objet d'une protection. Dans la Convention de Vienne pour faire l'objet de mesures de préservation, il était indispensable que la résistance et la productivité des écosystèmes naturels soient menacées. Dans le cas de la biodiversité, il faudrait par conséquent que l'atteinte causée à ce dernier impacte à la fois sa résistance mais également sa productivité. *A contrario*, la CCNUCC semble reconnaître une protection conjointe de la biodiversité mais qui pourrait également dissocier les éléments qui la compose.

La CCNUCC témoigne d'une volonté de faire évoluer le Droit de l'environnement. L'étude des textes antérieurs à son adoption est révélatrice de pratiques, de ce désir de cantonner la protection de l'environnement à un seul et unique domaine. A ce titre, l'objet de la Convention de Vienne est de protéger, la couche d'ozone, notion qu'elle s'attache à définir en premier lieu. La problématique du changement climatique n'y est abordée uniquement que comme une conséquence, un « *effet néfaste* » comportant des répercussions sur la santé humaine et sur la biodiversité.

Or, l'analyse de la Convention-cadre pour le changement climatique révèle l'absence de conception sectorielle du Droit de l'environnement. Elle traite la question du changement climatique de manière globale en vue de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal ont pour finalité de préserver et protéger la couche d'ozone et non de réglementer les émissions de gaz à effet de serre. Ces instruments sont complémentaires en ce qu'ils traitent chacun de pans précis de notre atmosphère. Néanmoins, la Convention cadre sur les changements climatiques s'avère être moins cloisonnée. Son adoption s'inscrit dans ce qu'Agathe Van Lang considère à partir de la fin des années 1980 comme la seconde génération des négociations dans les Conventions internationales dont leurs objectifs coïncident avec une gestion des problèmes environnementaux dans leur totalité⁵⁹².

Laurence Boisson de Chazournes⁵⁹³ note la volonté de s'inscrire dans un cadre juridique sur le long terme. Elle se borne malheureusement à citer simplement les principaux articles sur lesquels reposent cette Convention⁵⁹⁴ en se désintéressant de sa portée et de son contenu. Elle opte en effet, pour une lecture stricte de ses articles sans fournir une quelconque analyse scientifique. Sur la concentration des gaz à effet de serre, elle porte simplement à notre connaissance qu'il convient de juguler « *toute perturbation anthropique dangereuse du système du climat* », c'est-à-dire s'épancher sur les émissions causées par les activités humaines. La Convention s'attaque ainsi à la principale cause du réchauffement climatique, l'Homme et son attitude. Pour autant, Sandrine Rousseaux⁵⁹⁵ mentionne que ce « *seuil de dangerosité n'est pas précisé par la convention, en raison de l'insuffisance des connaissances scientifiques du moment* ».

De plus, le Groupement d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat a sous l'impulsion de l'Organisation Météorologique Mondiale intégré dans son programme d'étude les objectifs de la CCNUCC. Elle fait référence à la prise en considération de la biodiversité par

⁵⁹² Agathe Van Lang, « Droit de l'environnement », PUF, 3^{ème} édition, septembre 2011, p 21- 28

⁵⁹³ Laurence Boisson de Chazournes, « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », United Nations, 2009, Pages 1 à 8 (http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ccc/ccc_f.pdf)

⁵⁹⁴ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », juin 1992, Article 1 paragraphe 2 et article 2(Doc.NU A/AC/237/18/Add.1)

⁵⁹⁵ Sandrine Rousseaux, « Fasc.3310 : Protection de la couche d'ozone et prévention des changements climatiques », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 avril 2013 (4 juillet 2015)

l'introduction de la relation existante entre écosystème et les effets du changement climatique. Ainsi, dans son second rapport d'évaluation⁵⁹⁶ cette donnée est pleinement explicitée : « *il commence par résumer brièvement l'importance des changements climatiques – source de “perturbation du système climatique” – prévus en raison des activités humaines » puis il aborde les connaissances actuelles de « la vulnérabilité des écosystèmes et des sociétés humaines face aux changements climatiques probables »*. Seulement, plusieurs critiques peuvent être formulées à l'égard des objectifs fixés par la CCNUCC.

Tout d'abord, son approche de la « *perturbation anthropique dangereuse du système climatique* ». Le GIEC⁵⁹⁷ souligne que « *cette définition est un jugement subjectif établi à partir de processus socio-politiques, et qui prend en compte des facteurs tels que le développement, l'équité et la durabilité, ainsi que les incertitudes et les risques* ». De plus, sa détermination repose sur plusieurs données différentes selon les régions « *en fonction de la nature locale et des conséquences, des changements climatiques, ainsi que de la capacité d'adaptation à ces changements et qui dépend de la capacité d'atténuation, étant donné l'importance de l'ampleur et du rythme des changements* ». Bien entendu, il est incontestable que le succès des Conventions internationales induit de la souplesse et de l'adaptabilité. Cependant, il n'aurait pas été superflu de fixer un seuil commun à respecter tout en admettant la possibilité de le moduler en fonction des particularismes locaux. Dans une autre mesure, nous critiquons également l'approche retenue par la notion d'écosystème. En l'espèce, les écosystèmes sont des composantes de la biodiversité. Il est intéressant de constater que cette notion n'est pas clairement définie par la présente Convention. Elle retient au sujet des émissions de gaz à effet de serre « *qu'il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable* »⁵⁹⁸. Ce manque de précision, se retrouve au sein même du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Nous constatons à travers l'étude du Droit

⁵⁹⁶ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat, « Seconde évaluation du GIEC, Changement de climat », 1995, p 3 (<https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-fr.pdf>)

⁵⁹⁷ Groupe d'Experts Intergouvernemental, « Changements climatiques 2001 : Rapport de synthèse », 2001 (<https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-syr/french/front.pdf>)

⁵⁹⁸ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », juin 1992, Article 2(Doc.NU A/AC/237/18/Add.1)

portant sur le changement climatique, les carences toujours visibles sur le droit traitant de la biodiversité.

Ainsi, pour mieux appréhender, la notion d'écosystème telle que l'entend la CCNUCC, il convient d'étudier, la seconde évaluation du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat que nous avons précédemment évoquée⁵⁹⁹. Les écosystèmes y sont entendus comme représentant « *la totalité du réservoir terrestre de diversité génétique et de diversité entre espèces et sont à l'origine d'un grand nombre de biens et de services essentiels aux individus et à la société* ». Il retient que le réchauffement climatique diminue « *la diversité biologique et les biens et services que les écosystèmes offrent à la société* » avant de poursuivre qu'il faudra probablement « *plusieurs centaines d'années après la stabilisation du climat pour que certains écosystèmes parviennent à un nouvel équilibre* ».

La CCNUCC démontre la nécessité de prendre en compte la préservation de la biodiversité. Elle intègre sa protection en reconnaissant qu'il faut combattre le réchauffement climatique engendré par l'Homme pour permettre aux écosystèmes de s'adapter « *naturellement et ce dans un délai suffisant* » aux changements de températures.

La rédaction de cette disposition demeure surprenante. Elle ne confère pas à la biodiversité, une protection explicite. Elle se borne à endiguer le réchauffement planétaire afin que la biodiversité s'adapte à ces bouleversements climatiques. Certes, cette mesure contribue à sauvegarder une frange de la biodiversité capable de s'adapter aux températures affichées lors de l'adoption de ladite Convention mais qu'en est-il des espèces incapables de faire preuve des capacités d'adaptation suffisantes pour survivre ? Leur avenir paraît être fortement compromis. Dès lors, il est possible d'envisager la disparition potentielle de plusieurs espèces. Par conséquent, nous émettons l'hypothèse suivante, à savoir que la communauté internationale a sans aucun doute une énième fois pris le problème à rebours. Dans les faits, cette interrogation devient prégnante, l'article 2 de la CCNUCC constitue son centre névralgique. Elle consent à l'influence de l'Homme dans le réchauffement climatique mais cette approche est discutable. Nous constatons qu'il incombe à la biodiversité de

⁵⁹⁹ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat, « Seconde évaluation du GIEC, Changement de climat », 1995 (<https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-fr.pdf>)

s'adapter à un phénomène pour lequel la responsabilité de l'Homme apparaît pleine et entière. Ainsi, il aurait été plus aisé d'inverser le postulat défendu par cette Convention.

En substance, c'est à l'Homme de modifier son comportement pour se mettre en conformité avec les exigences écologiques. Il n'appartient pas à la biodiversité, victime de nos mauvaises habitudes de s'y conformer. La vision anthropocentrique de la CCNUCC ne correspond pas à la logique environnementale. Son article 2 fait d'ailleurs référence à la nécessaire adaptation des écosystèmes aux altérations de températures et aux besoins de l'Homme en matière alimentaire ou encore économique.

Force est de constater que la présente Convention est une déception pour la préservation de la biodiversité tout comme son application à l'échelle du climat. Toutefois, elle tente d'impulser un consensus mondial autour de la question du réchauffement climatique dont les effets pourraient être ressentis sur la protection de la biodiversité.

II. L'application imparfaite de la CCNUCC, ou la difficile préservation de la nature

La CCNUCC est le fruit d'une construction astucieuse. Elle entend répondre à la problématique générée par le réchauffement planétaire tout en intégrant les obstacles qui ont entravé l'application de ce droit. La tentative d'instauration du principe des responsabilités communes mais différenciées en est la parfaite illustration. Principe dont la présence est à souligner au sein des Conventions internationales en charge de préserver la diversité biologique (1). Cette bonne volonté apparente est à nuancer en raison de l'impression d'inachevé qu'entretiennent ces travaux. A l'image, des difficultés rencontrées dans l'application du Protocole de Kyoto⁶⁰⁰(2).

⁶⁰⁰ Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1998, (FCCC/INFORMAL/83/)

A. L'absence de conséquences du principe des responsabilités communes mais différenciées sur la biodiversité

Les négociations internationales sur l'environnement sont probablement les plus ardues à mener. La résolution de ces problématiques telles que la lutte contre le changement climatique ou contre l'érosion de la biodiversité ont pour point commun de plébisciter le recours à des solutions communes, afin de répondre à un enjeu global tout en n'omettant pas la singularité du contexte local.

La CCNUCC et la CDB⁶⁰¹ qui traite plus particulièrement de la biodiversité, ne revêtent pas une dimension exclusivement environnementale. Il serait réducteur de les considérer comme de simples actes émanant d'un long processus de négociations avec pour unique finalité de limiter l'impact de l'Homme sur le climat ou la biodiversité. Bien entendu, leurs objectifs premiers sont de pallier l'urgence ce qui implique l'adhésion de l'ensemble de la communauté internationale. Or, devant les divergences criantes entre pays développés et pays en développement, comment trouver un consensus contentant la totalité des protagonistes tout en prenant acte de la particularité de chacun ?

En l'espèce, priorité est donnée à une approche dépourvue de toute considération environnementale et s'articulant autour de l'économie. Le principal défi est de parvenir à un accord sur des sujets comme le climat et la biodiversité. Il faut ménager les intérêts en présence pour ne pas freiner l'expansion des pays en développement et à la fois garantir aux pays développés l'assurance de conserver leur niveau de vie.

Ainsi, la Déclaration de Stockholm⁶⁰² a jeté les bases du droit au développement et la reconnaissance d'une responsabilité certes commune mais différenciée. Pour Kristin

⁶⁰¹ Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, Vol.1760, I-30619

⁶⁰² Conférence des Nations Unies sur l'environnement, « Déclaration de Stockholm », 16 juin 1972, A/CONF.48/Rev.1

Bartenstein, ces principes 9⁶⁰³, 11⁶⁰⁴ et 12⁶⁰⁵ « traduisent donc le résultat de ce qui s'apparente à la tentative de la quadrature du cercle, à savoir promouvoir à la fois le développement économique des pays en développement et la protection de l'environnement global, en faisant reconnaître aux pays développés la nécessité de leur soutien aux efforts de protection des pays en développement »⁶⁰⁶.

Nous pouvons ainsi affirmer que le principe des responsabilités communes mais différenciées n'est pas une innovation de la Conférence de Rio⁶⁰⁷ : « en effet, ce principe figure déjà dans plusieurs conventions internationales relatives à l'environnement, élaborées depuis le début des années 1980 »⁶⁰⁸. Par conséquent, Yves Petit⁶⁰⁹ admet que ce principe a connu « une cristallisation progressive, plusieurs principes de la Déclaration de Rio de 1992, les principes 6, 7,8 et 11 doivent être mentionnés pour présenter ce principe de responsabilités communes mais différenciées ».

Le Principe 6 a selon lui, présenté « la situation et les besoins particuliers des pays en développement, spécialement des pays les moins avancés, en matière d'environnement, en

⁶⁰³ « Les déficiences de l'environnement imputables à des conditions de sous-développement et à des catastrophes naturelles posent des problèmes graves, et le meilleur moyen d'y remédier est d'accélérer le développement par le transfert d'une aide financière et technique substantielle pour compléter l'effort national des pays en voie de développement et l'assistance fournie en tant que de besoin »

⁶⁰⁴ « Les politiques nationales d'environnement devraient renforcer le potentiel de progrès actuel et futur des pays en voie de développement, et non l'affaiblir ou faire obstacle à l'instauration de meilleures conditions de vie pour tous. Les États et les organisations internationales devraient prendre les mesures voulues pour s'entendre sur les moyens de parer aux conséquences économiques que peut avoir, au niveau national et international, l'application de mesures de protection de l'environnement »

⁶⁰⁵ « Il faudrait dégager des ressources pour préserver et améliorer l'environnement, compte tenu de la situation et des besoins particuliers des pays en voie de développement et des dépenses que peut entraîner l'intégration de mesures de préservation de l'environnement dans la planification de leur développement, et aussi de la nécessité de mettre à leur disposition à cette fin, sur leur demande, une assistance internationale supplémentaire, aussi bien technique que financière »

⁶⁰⁶ Kristin Bartenstein, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le droit international de l'environnement », Revue de droit de McGill, volume 56, numéro 1, décembre 2010, pp. 177-228

⁶⁰⁷ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Sommet de la Terre », Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 ; Assemblée générale, « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », 12 août 1992, A/CONF.151/26 (vol I)

⁶⁰⁸ Alexandre-Charles Kiss et Dinah Shelton, « Évolution et principales tendances du droit international de l'environnement : Cours 10 du programme UNITAR de formation à l'application du droit international de l'environnement », Genève UNITAR, 1999

⁶⁰⁹ Yves Petit, « Environnement », Répertoire de droit international, janvier 2010(actualisation : avril 2015)

raison de leur vulnérabilité sur ce plan ». En revanche, le Principe 7 est une consécration explicite du principe de responsabilité commune mais différenciées en insistant « *sur la responsabilité particulière des pays développés pour parvenir à un développement durable* » en raison de leur mode de vie. Le Principe 8 distingue la situation des pays en développement qui par leur comportement mènent une existence qualifiée de non durable et les pays en développement qui pour leur part sont à l'origine de la vitesse accrue à laquelle la population augmente. L'auteur s'attarde sur le Principe 11, que nous résumons simplement par la nécessité d'adopter des normes environnementales souples afin de pouvoir les adapter aux cas particuliers comme celui des pays en développement.

La CCNUCC et la CDB s'inscrivent dans la continuité de la Déclaration de Rio. A cet égard, Alexandre-Charles Kiss et Stéphane Doumbe-Bille⁶¹⁰ dans une publication commune soulignent que la première « *concrétise le principe consacré par la déclaration de Rio selon lequel les États* » ont des responsabilités communes mais différenciées. Ils reviennent également sur la seconde pour démontrer qu'il existe une similitude entre elles, leur inégalité. À juste titre, ils y voient une dérogation « *aux principes traditionnels d'égalité et de réciprocité qui sont à la base des rapports internationaux. Il tend à faire de la convention sur le climat, un traité inégal* ». Approche d'autant plus intéressante, qu'ils en arrivent à une conclusion identique au sujet de la CDB. Ils fournissent des éclaircissements sur l'inertie qui entoure la protection de la biodiversité, puisqu' « *on peut d'ailleurs penser que l'inégalité compensatrice justifie aussi la convention sur la biodiversité et explique l'absence de la signature américaine* ». Ce point précis fera l'objet fera l'objet d'un développement au sein d'une partie afférente. Il s'agira de démontrer le rôle de ce principe pour faire coïncider des impératifs diamétralement opposés comme le Droit au développement et la protection de l'environnement. Les principes des responsabilités communes mais différenciées répartit équitablement les efforts en fonction des capacités de chacun des États. Elle assure un développement économique en corrélation avec leurs besoins. Théoriquement, cette disposition est empreinte de bonne volonté, en réalité elle est certainement à l'origine de la

⁶¹⁰ Alexandre-Charles Kiss et Stéphane Doumbe-Bille, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », Annuaire français de droit international, volume 38, 1992, pp. 823-843

paralyse rencontrée lors des négociations internationales sur le climat. Nous relevons la présence de ces freins au cours des discussions internationales portant sur la biodiversité.

La consécration du principe des responsabilités communes mais différenciées se révèle être d'une dimension humaniste évidente. Cependant, des interrogations demeurent quant à son application et son financement. Ce principe implique l'entrée en vigueur de mécanismes de soutien financier et de transferts de technologie des pays développés à destination des pays en développement. Fort logiquement, les premiers contributeurs à ces dispositifs seront les pays développés qui se sont engagés à aider les pays en développement.

Laurence Boisson de Chazournes⁶¹¹ s'est intéressée aux mécanismes financiers internationaux. Sa typologie relate l'existence d'une évolution en deux temps. Concernant la première catégorie de fonds, elle constate que « *depuis la conférence de Stockholm de 1972, la création de fonds fiduciaires est devenue une des techniques les plus utilisées pour le transfert de ressources financières et techniques dans le contexte de la protection de l'environnement* ». Toutefois, elle consent que « *les contributions faites par les pays développés pour le bénéfice de la communauté internationale dans son ensemble n'étaient pas encore d'actualité* ».

Ainsi, l'acte fondateur des dispositifs de financement et d'assistance technique telle que nous les connaissons semble correspondre à ce que l'auteur décrit comme la seconde génération de fonds⁶¹². Elle retient que « *l'une des caractéristiques prééminentes des fonds de la seconde génération a trait au fait qu'à travers les contributions, les pays développés participent à la protection des biens publics globaux* ». Ces mécanismes reposent sur des accords qui intègrent les préoccupations communes et sur l'idée que la coopération est l'unique option pour parvenir à atteindre l'objectif qui a été fixé. Elle considère que « *l'interdépendance des actions à entreprendre et à mettre en œuvre par les pays développés et les pays en développement ainsi que le rôle du principe des responsabilités communes mais différenciées, constituent la clé de voûte de ces accords* ».

⁶¹¹ Laurence Boisson de Chazournes, « Fasc. 2800 : Mécanismes financiers internationaux-Fonds pour l'environnement mondial », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 15 mars 2013

⁶¹² « *En outre, le montant des contributions effectuées pour les mécanismes de la première génération est significativement plus faible que les ressources financières gérées par les mécanismes de la seconde génération créés dans la mouvance de la conférence de Rio 1992* »

Dans une autre de ses contributions traitant du Fonds sur l'environnement mondial, Laurence Boisson de Chazournes⁶¹³ décrit la relation existante entre ce fonds et la mise en œuvre des Conventions internationales de protection de l'environnement. Elle met en évidence que la CCNUCC et la CDB « *prévoient chacune l'intervention d'un mécanisme financier appelé à compenser les coûts additionnels engendrés par les mesures adoptés en application de ces instruments* ». Les conférences des parties avaient alors octroyé à ce fonds une compétence intérimaire. Or, nous observons à ce jour que la situation n'a que (trop ?) peu évolué. A l'origine, le Fonds pour l'environnement assurait uniquement un intérim nécessaire pour permettre l'adoption de deux fonds, l'un dévolu au changement climatique et le second à la biodiversité. Malheureusement, cette ambition en restera au stade de projet. Il convient de tempérer cette vérité puisque dans le cas de la CCNUCC, une forme de cohabitation existerait entre une pluralité de fonds, à l'image du fonds pour l'environnement mondial et du fonds vert pour le climat⁶¹⁴. En revanche, l'avènement d'un fonds ayant pour seul sujet la biodiversité reste toujours en suspens. En l'espèce, cette fonction serait assurée par le fonds pour l'environnement mondial⁶¹⁵.

En se refusant, à assurer cette fonction à titre exclusif, nous considérons que les conférences des parties ne se dotent pas des moyens suffisants pour atteindre l'objectif fixé par ces Conventions. Dans les faits, la CCNUCC bénéficie de l'appui d'une pluralité de fonds en vue de garantir son succès. Cette multiplication laisse transparaître le risque de constater la présence de doublons et entretient ainsi leur inefficacité. L'entrave à la lutte contre le réchauffement climatique n'est donc pas potentielle mais, réelle. L'addition ou « l'empilement » de ces fonds nuirait à la lisibilité des mécanismes de conservation.

⁶¹³ Laurence Boisson de Chazournes, « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité », *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995, pp.612-632

⁶¹⁴ « *Décidé à Copenhague en décembre 2009 par les parties à la convention cadre sur les changements climatiques, le Fonds vert pour le climat a été officiellement créé en 2010 par les accords de Cancún. Ce Fonds est, avec le Fonds pour l'environnement mondial, l'un des instruments financiers de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* », Laurence Boisson de Chazournes, « Fasc. 2800 : Mécanismes financiers internationaux-Fonds pour l'environnement mondial », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 15 mars 2013

A contrario, pour la préservation de la biodiversité, c'est la carence de fonds qui nous interpelle. L'unique fonds attaché à cette problématique dans le cadre de la CDB est le fonds pour l'environnement mondial. Une telle initiative contribue à assurer une répartition des ressources plus efficaces. Néanmoins, les moyens alloués à la protection de la biodiversité restent fortement diminués, le mandat du fonds mondial pour l'environnement couvre d'autres matières liées à l'environnement comme le changement climatique, ce qui tend à diminuer les sommes dédiées à la conservation de la nature.

La CCNUCC comme la CDB s'efforcent d'aboutir à la conclusion d'un régime des responsabilités communes mais différenciées demeure d'application complexe. La répartition des efforts entre pays développés et pays en développement auxquels la Convention de Rio consent fragilisera la poursuite des négociations internationales sur le climat et la biodiversité. L'un des exemples de cette fragilité reste l'application du Protocole de Kyoto.

B. L'impossible application du Protocole de Kyoto menace le climat et la biodiversité

Sandrine Rousseaux⁶¹⁶ s'attarde sur l'adoption du Protocole additionnel à la CCNUCC de Kyoto. Ce dernier comporte un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁶¹⁷, destiné à atténuer les effets du réchauffement climatique. A cet effet, il dispose d'une série de mesures pour aider ses membres à respecter leurs engagements. L'auteur mentionne que « 39 parties visées à l'annexe I de la convention climat (38 pays industrialisés et l'Union européenne) se sont engagées à réduire leurs émissions globales de six gaz à effet de serre, au cours de la période 2008-2012, d'au moins 5% par rapport à leur niveau de 1990 ». Ce

⁶¹⁶ Sandrine Rousseaux, « Fasc.3310 : Protection de la couche d'ozone et prévention des changements climatiques », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 avril 2013 (Dernière mise à jour : 4 juillet 2015)

⁶¹⁷ « Les engagements des parties sont définis en valeur absolue selon une approche "panier" et "nette". Sont ainsi cumulées les émissions de six GES, exprimées en équivalent dioxyde de carbone, générées par les sources (énergie, industrie, transports, agriculture, gestion des déchets) et absorbées par les puits (biosphère terrestre). Les émissions couvertes par le protocole sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), et trois gaz industriels : hydrofluorocarbones (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC), hexafluorure de soufre (SF₆). La responsabilité des États pèse sur les émissions générées sur leur territoire ».

Protocole est venu consolider les acquis de la CCNUCC. Comme le souligne Sandrine Rousseaux : c'est « *un premier pas en vue du respect de l'objectif ultime énoncé par la Convention* ». Ainsi, les efforts devraient être accrus pour contenir le réchauffement climatique de la Terre à 2°C. Elle appuie son raisonnement sur les conclusions rendues par le rapport du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat de 2007. Ces experts invitent à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50 à 80% d'ici 2050 pour atteindre l'objectif de 2°C. L'engagement de réduire de 5% n'est que global, sa déclinaison dans chaque pays conduit à le différencier⁶¹⁸.

A la lumière du développement de Sandrine Rousseaux, une première critique peut être formulée quant à l'exclusion au sein de cette réglementation des émissions générées par les modes de transports aériens et maritimes internationaux. Cette omission se légitime en raison du défaut de consensus préexistant sur ce sujet, « *il revient à l'Organisation de l'aviation civile internationale et à l'Organisation maritime internationale de définir les moyens de maîtriser ces émissions* »⁶¹⁹.

La communauté internationale démontre une fois encore son manque d'ambition. Elle n'a pas saisi l'occasion qui lui était offerte de réglementer l'activité de secteurs ayant une responsabilité non négligeable dans le changement climatique. Ce choix volontaire ou non démontre une certaine logique eu égard à l'objet de ce Protocole et de la CCNUCC qui ont pour vocation à s'appliquer uniquement sur le territoire de ses membres. Ainsi, chaque État adopte sa propre législation dans ce domaine. Il existe donc des différences entre ces législations en fonction de la prise en compte de cette problématique. Or, certains pays peinent ou rechignent à appliquer de telles mesures. D'autres s'inscrivent en marge de ce mécanisme. La réglementation des émissions de gaz à effet de serre est une priorité pour la préservation de l'environnement urbain. Depuis plusieurs décennies, elle est en effet, devenue une question de santé publique devant la multiplication des maladies respiratoires en ville. D'après l'OMS près de 6,5 millions de décès dans le monde sont imputables à la

⁶¹⁸ Exemple : 8% pour l'Union européenne à 15, 7% pour les États-Unis, 6% pour le Canada et le Japon, 0% pour la Russie, l'Ukraine, la Nouvelle-Zélande et 8% pour l'Australie

⁶¹⁹ Sandrine Rousseaux, « Fasc.3310 : Protection de la couche d'ozone et prévention des changements climatiques », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 avril 2013 (Dernière mise à jour : 4 juillet 2015)

pollution de l'air⁶²⁰. L'agence Santé publique estime qu'en France, cela correspond à 48 000 décès par an. Dans son étude, elle démontre une perte de 10 à 15 mois d'espérance de vie pour un citoyen⁶²¹. La dégradation de l'environnement urbain et notamment sa pollution atmosphérique influe également sur la biodiversité. Sur les végétaux, elle entraîne des dérèglements nutritifs des plantes⁶²². Les animaux subissent aussi les méfaits de cette pollution ambiante et l'on assiste au développement des maladies respiratoires chez certaines espèces qui peuplent les villes⁶²³. Le Gouvernement canadien sur son site internet mentionne les deux effets préjudiciables de la pollution atmosphérique sur la faune. Concrètement, « elle détériore la qualité de l'environnement ou de l'habitat où les animaux vivent. Elle diminue la disponibilité et la qualité de l'approvisionnement alimentaire »⁶²⁴. Par conséquent, l'étude du Protocole de Kyoto se révèle pertinente en ce que le mécanisme qu'il propose, ambitionne de lutter contre le phénomène de réchauffement climatique. Ainsi, ce mécanisme des quotas d'émissions constitue la pierre angulaire du Protocole de Kyoto. Il s'avère être un outil susceptible de préserver l'environnement urbain que ce soit pour ses citoyens que pour sa biodiversité.

Les États membres du Protocole de Kyoto sont « soumis à une obligation chiffrée de maîtrise de leurs émissions de gaz à effet de serre » et ils « disposent d'un budget carbone, qui correspond à leur droit d'émettre au cours de la première période d'engagement du protocole de Kyoto ». Chaque État se voit remettre une quantité d'unités « carbone » qu'il est contraint de restituer à l'issue de la période donnée⁶²⁵. Dans l'hypothèse où, une partie émet plus qu'elle ne restitue, cet excédant sera majoré de 30% puis déduit sur les allocations des quotas de la période suivante. Dans le cas contraire, il est admis d'inscrire les excédents enregistrés et de les reporter sur les quotas alloués pour la période suivante. Il incombe à

⁶²⁰ <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/air-pollution-estimates/fr/>

⁶²¹ <http://www.santepubliquefrance.fr/Accueil-Presse/Tous-les-communiqués/Impacts-sanitaires-de-la-pollution-de-l-air-en-France-nouvelles-donnees-et-perspectives>

⁶²² Cf : Sophie Fabrégat, « La pollution de l'air est un facteur de stress supplémentaire pour certains écosystèmes », Actu-environnement, 19 mars 2014

⁶²³ Cf : Juliette Déborde, « Les animaux subissent-ils aussi les effets de la pollution de l'air ? », Libération, 9 décembre 2016

⁶²⁴ <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/pollution-atmospherique/qualite-environnement-economie/ecosysteme/animaux-sauvages.html>

⁶²⁵ 2008 à 2012 pour la première période

chaque État d'adopter des mécanismes de surveillance pour s'assurer du respect de leurs engagements.

Cette disposition révèle un laxisme évident car les pays sont à la fois juges et parties ce qui remet en question l'application de ce protocole. Ainsi, une trop grande latitude est laissée aux États dans le processus de suivi de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ils ont une totale liberté quant à l'entrée en vigueur de ce mécanisme en charge d'évaluer annuellement leurs rejets de CO₂ par exemple. Il est peu probable que ces États adoptent une attitude objective et prennent le risque de s'autocensurer pour par la suite s'infliger une diminution de leurs quotas.

La faiblesse majeure de cette disposition réside dans le fait *«qu'il faudra amender le protocole de Kyoto pour que les procédures entraînent des conséquences contraignantes »*⁶²⁶.

La fragilité de ce Protocole réside dans l'absence de sanctions financières, la seule menace envisageable est une amputation des quotas à restituer pour l'année suivante. Devant ce déficit de force contraignante, les États sont libres de se substituer à cette sanction en la reportant. Ce report incessant conduit à rendre ce dispositif inopérant.

L'étude du Protocole de Kyoto se révèle être riche d'enseignements du point de vue des relations internationales portant sur la question du climat. En l'espèce, il a été démontré le lien évident entre le réchauffement climatique et la protection de l'environnement en milieu urbain. Dès lors, devant l'expansion galopante des grandes villes celles-ci tendent petit à petit à devenir des mégapoles au rayonnement international. Elles sont le reflet tant du contexte local, national qu'international. Peu à peu, elles tendent à devenir des sujets de Droit international. Aussi, les crispations rencontrées au cours de l'adoption du Protocole de Kyoto sont transposables à la préservation de l'environnement des villes. Dans les faits, à l'image des États qui se rassemblent au sein d'entités supranationales pour adopter des politiques communes, les villes se regroupent de manière similaire. C'est ainsi, que les divergences d'opinions entre ces entités urbaines pourtant membres d'une même structure peuvent être

⁶²⁶ Pierre Berthaud, Denise Cavard et Patrick Criqui, « Le régime international pour le climat, vers la consolidation ou l'effondrement ? », Revue française d'économie, volume 19, Numéro 2, 2004, pp. 163-188

mises en parallèle avec celles exprimées lors des négociations internationales. L'exemple du protocole de Kyoto paraît illustrer parfaitement cette forme de mimétisme.

Pierre Berthaud, Denise Cravard et Patrick Criqui⁶²⁷ reviennent sur la période allant de Rio à Kyoto, qu'ils caractérisent par « *le problème d'existence d'un régime non hégémonique* ». Ils constatent qu'au fil des conférences des parties qui se sont succédé jusqu'en 2000, « *les États-Unis mettent largement en œuvre leur leadership structurel*⁶²⁸ ». Sans être exhaustifs, ils constatent l'influence américaine sur trois règles de ce Protocole. Tout d'abord, le caractère contraignant des engagements pris par les pays développés, ensuite la liberté accordée dans sa mise en œuvre afin de respecter ces engagements et enfin ce que les auteurs nomment « *des procédures destinées à réduire le coût économique (donc aussi à faciliter l'acceptabilité politique) des engagements pris* »⁶²⁹. Ils soulignent que les principes et règles découlant de ce Protocole établissent un régime international au sens conventionnel. La coopération entre les États est plébiscitée pour concourir au bien-être collectif.

A cet égard, les États sont astreints à deux types d'engagements : collectifs envers les autres États et individuels pour mettre les politiques nationales en adéquation avec les engagements internationaux. Ces éléments sont présents au sein du protocole de Kyoto.

Ce dernier, poursuit un objectif général dont l'applicabilité est dévolue aux États. D'une certaine manière, les villes sont soumises à un régime similaire. Elles doivent adopter des mesures pour préserver l'environnement urbain tout en se mettant en conformité avec les dispositions adoptées à l'échelon intercommunal. Les auteurs s'interrogent sur la présence ou non d'un régime hégémonique⁶³⁰.

⁶²⁷ Pierre Berthaud, Denise Cravard et Patrick Criqui, « Le régime international pour le climat, vers la consolidation ou l'effondrement ? », Revue française d'économie, volume 19, Numéro 2, 2004, pp. 163-188

⁶²⁸ Les auteurs entendent par leadership structurel « *soit la capacité à formuler un ensemble de règles internationales articulées, faisant système et cohérentes avec les objectifs poursuivis, ainsi que la capacité à faire accepter ces règles par les autres acteurs (en particulier « avec carotte et bâton* »)

⁶²⁹ Par exemple, il convient d'évoquer la possibilité d'échanger des quotas d'émission entre pays développés

⁶³⁰ Pour déterminer si nous sommes face à un régime international hégémonique :

- « *ses protocoles légaux sont dérivés entièrement ou en grande partie des législations internes d'un pays- par exemple, le protocole de Montréal sur CFC (1987) qui dérive du Clean Air Act américain de 1977*

-*et/ou la puissance dominante n'est pas assujettie aux mêmes engagements que les autres pays. Il est dans ce cas reconnu dans les principes et règles du régime comme le pays pivot du système (par*

Néanmoins, en pratique cette prétendue hégémonie américaine ne se vérifie pas. L'ensemble des parties sont traités sur le strict plan de l'égalité. *A fortiori*, les États-Unis ne jouissent pas d'un quelconque statut particulier ou de dérogation. Les auteurs poursuivent leur développement en expliquant la raison du retrait américain. L'administration américaine justifie ce retrait par le biais de deux arguments. Le premier est économique. Le protocole fragiliserait selon le Président George W. Bush, l'économie américaine. Le second remet en cause l'efficacité environnementale de ce dispositif. L'administration américaine doute ouvertement de la capacité de ce Protocole à atteindre ses objectifs de stabilisation de la concentration de gaz à effet de serre et sur l'existence de solutions alternatives. Elle fait du progrès technologique une solution viable. Elle juge les simples restrictions d'émissions de gaz à effet de serre inadaptées à la situation. Elle relève le caractère inégalitaire de cet accord, les pays en développement n'étant pas astreints à ces restrictions. Au cours de la période qui a suivi leur retrait, ils ont insisté sur les inégalités juridiques qui perdurent au sein de ce protocole. Cette posture se justifie par la participation des pays en développement à la délimitation des obligations découlant du Protocole de Kyoto, alors qu'ils ne sont pas astreints à les respecter. Les auteurs tancent l'argumentaire présenté par l'administration américaine. Ils citent l'un des négociateurs américains qui même s'il ne réfute pas cet argumentaire, le relativise à la marge : « *il affirme que lors du round final du protocole de Kyoto, les points les plus cruciaux ont été négociés sans les pays en développement* ».

Pierre Berthaud, Denise Cavard et Patrick Criqui cherchent à comprendre le retrait des États-Unis alors qu'ils ont œuvré à la rédaction de ce Protocole. L'un des premiers éléments de compréhension qu'ils fournissent est lié à la théorie des jeux⁶³¹. Ils mettent en exergue que le jeu de la négociation sur le climat n'aboutit pas à dégager une coalition spontanée. En effet, ils insistent sur la présence de ce que l'on nomme en économie «*les passagers clandestins* »,

exemple, le régime monétaire international de Bretton Woods conférait au dollar un statut unique dans le système international, exemptant les États-Unis d'engagements sur la parité de change de leur monnaie en contrepartie d'un engagement à assurer la couverture or du dollar) ».

⁶³¹ « *La théorie des jeux met en évidence les conditions qui doivent être remplies pour que se forme une coalition stable de pays prêt à prendre des mesures visant à atteindre un objectif environnemental de portée mondiale : premièrement la coopération doit apporter à chaque participant un avantage supplémentaire dont il ne bénéficierait pas en son absence ; deuxièmement, il ne doit pas exister d'incitation à quitter la coalition existante ou y adhérer. Si ces critères sont respectés, la coalition est dite spontanée (« self-enforcing »).* OCDE, « Contre le changement climatique bilan et perspectives du Protocole de Kyoto » OECD Publishing Éditeur-21 juillet 2000

c'est-à-dire que dans le cas présent des États jouissent des conséquences engendrées par des engagements internationaux sans être soumis à cette réglementation. Pour autant, cela ne saurait expliquer à lui seul les justifications du retrait américain mais cette théorie met en lumière les difficultés à parvenir à un consensus international. Le second élément dépend directement du contexte politique américain. Auparavant, le démocrate Bill Clinton avait pris part aux négociations sur le climat, son successeur le républicain G.W. Bush est plus réfractaire à la question du réchauffement climatique et affiche un scepticisme évident sur l'intérêt des négociations internationales, puisqu'il privilégie les solutions unilatérales, émanant des instances nationales. Cette alternance politique entre Démocrate et Républicain met à mal les négociations sur le climat. A titre d'exemple, Barack Obama prônait une politique ouvertement tournée vers la protection de l'environnement et de la lutte contre le réchauffement climatique. *A contrario*, le nouveau Président des États-Unis, Donald Trump est ouvertement climatosceptique, il souhaite revenir sur les avancées. Dernière explication, l'écart existant entre le rôle assuré par les américains dans le processus des négociations internationales et les velléités internes. Pour les auteurs, « *l'administration américaine aurait mis la charrue avant les bœufs* ». Les États-Unis mènent les négociations internationales en prenant le soin de minimiser les répercussions sur le fonctionnement de leurs institutions. L'analyse du retrait américain, nous permet de saisir les problématiques dont souffre le Protocole de Kyoto dans son application. Elle fournit également des éléments de compréhension, car les freins et les oppositions à ce Protocole sont identiques à ceux rencontrés lors de la construction d'un droit portant préservation de la biodiversité. Ces symptômes ne sont pas inhérents à la législation internationale sur le climat ou à la biodiversité mais bien à l'ensemble de la réglementation traitant des sujets environnementaux. En dépit du refus américain, le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005. Ces difficultés à parvenir à un accord à plusieurs se retrouvent également dans les négociations qui ont cours au sein des intercommunalités. Les divergences sont telles que la préservation de l'environnement urbain, de sa nature se matérialise davantage dans le développement de pratique que dans la rédaction de normes coercitives. Nous reviendrons sur ce point dans une partie afférente.

Dans les faits, selon Thierry Revet⁶³² « *les quotas d'émission de gaz à effet de serre sont destinés à mettre la spéculation au service de la lutte contre le réchauffement de la planète* ». Cette notion de spéculation est d'ailleurs au centre des mécanismes nationaux de compensation des atteintes commises à la biodiversité. Aussi, s'il sera démontré plus loin cet aspect au sein de la présente étude, il est fondamental de présenter dès à présent les limites de l'outil économique dans la réglementation environnementale.

Le législateur français n'a pas hésité à s'inspirer largement du droit international pour faire entrer l'économie au sein des dispositifs de préservation de la biodiversité. De ce fait, la contribution de Thierry Revet revêt un intérêt évident. D'autant plus que celle-ci intervient, lors de l'entrée en vigueur de ce Protocole et qu'elle démontre déjà de potentiels dysfonctionnements de ce marché. Pour l'auteur, « *l'une des modalités de la lutte contre les gaz à effet de serre réside dans l'avantage écologique qui est espéré du jeu de l'offre et de la demande* ».

De son côté, l'Union européenne procède à l'élaboration de son propre mécanisme d'échange. Il a vocation à s'appliquer au niveau des entreprises et à s'appliquer à la totalité de ses membres. Il repose sur le postulat que ce sont les entreprises qui financent leurs efforts de réduction d'émission de Co2 par la vente des quotas. Autre solution, elles optent pour des pratiques alternatives ce qui tend à réduire leurs émissions. La mise en place de ces alternatives est financée par le fruit des cessions de quotas sur le marché. Thierry Revet fait part de son inquiétude quant à la réussite de ce projet car si tous les acteurs adoptent un comportement similaire, ils mettront en danger la pérennité de cet instrument.

L'une des craintes était d'assister à l'effondrement des cours sur le marché des quotas d'émission et de s'exposer au risque de le rendre stérile. L'auteur relativise cette hypothèse, ce danger apparaissant faible à ce moment eu égard à la disparité des options, des situations en présence. Cependant, il consent que cette question soit potentiellement rediscutée « *lorsque ce marché sera devenu planétaire (dans peu de temps)* ». Or, après quelques années d'existence force est de constater que ces craintes se sont concrétisées. L'auteur mentionnait que ce « *système repose sur une relative insuffisance des quotas par rapport aux quantités de gaz à effet de serre que les exploitants ont besoin d'émettre* ». Il poursuit en démontrant que

⁶³² Thierry Revet, « Les quotas d'émission de gaz à effet de serre », Recueil Dalloz, 2005, p.2632

« le quota d'émission est conçu de telle sorte que la demande d'acquisition soit d'emblée supérieure à l'offre, ce qui place le cours à un niveau encourageant les cessions ». Dans les faits, cela n'a pas été le cas.

Stéphane Leyens et Alexandra de Heering⁶³³ expliquent l'échec de ce mécanisme de régulation européen par la trop grande quantité de quotas mise en circulation. Le défaut de ce dispositif européen résulte du fait qu'au début « dans le cadre du Protocole de Kyoto appliqué en Europe, les États allouent gratuitement les quotas aux entreprises qui les échangent ensuite entre elles moyennant finance ». Le marché des quotas d'émissions initié par le Protocole de Kyoto et le marché européen des quotas paraissent avoir des conséquences minimales sur la lutte contre le réchauffement climatique. Au niveau de la préservation de la biodiversité cette application décevante se traduit de deux manières.

La première correspond à l'opportunité représentée par ce marché pour la protection de la biodiversité urbaine. Nous l'avons largement commenté auparavant, l'environnement est une matière composée de multiples ramifications faites de pratiques et de droits aux sujets différents mais intrinsèquement liés. Par exemple, le succès du marché européen des quotas d'émission aurait dans un premier temps jugulé la hausse des températures et à titre subsidiaire impacté la nature. En limitant, le réchauffement planétaire, notamment au sein des villes qui concentrent les températures les plus élevées, indirectement cela permet de préserver la faune et la flore locale.

La seconde critique concerne le recours à l'outil économique et au marché pour sauvegarder l'environnement. L'évolution du droit applicable à la biodiversité démontre la volonté du législateur à user de l'instrument économique pour protéger la nature. Cependant, devant le constat d'échec du marché des quotas d'émissions, il est impératif de se montrer prudent dans son usage. La marchandisation de la biodiversité pourrait conduire à octroyer une valeur quasiment nulle à celle-ci à l'image de la tonne de Co2. L'outil économique se révélerait donc non pas au service de la protection de la biodiversité mais davantage comme un élément conduisant à son érosion. Ce point de friction fera l'objet d'un développement particulier.

⁶³³ Stéphane Leyens et Alexandra de Heering, « Stratégies de développement durable : Développement, environnement ou justice sociale ? », Pu De Namur, 15 mai 2010

Steve Rayner⁶³⁴ prône un changement radical de postulat par rapport au Protocole de Kyoto. Il « *soutenait que pour développer des méthodes d'adaptation efficaces, un accord universel contraignant n'était pas nécessaire, puisque c'était en fait les villes et les gouvernements régionaux qui disposaient des principaux leviers d'action* ». Nous ne pouvons qu'abonder dans ce sens car la ville représente sans aucun doute le territoire à privilégier pour engager des actions susceptibles de lutter contre le réchauffement climatique. De tels ajustements pourraient engendrer des progrès notables d'après Steve Rayner dans le domaine « *des règles d'urbanisme, les certifications relatives aux bâtiments, ou encore en investissant dans les infrastructures urbaines* ».

Cependant, nous nous désolidarisons de sa volonté tendant à remettre en question « *l'approche descendante* ». Ce constat est en effet insuffisant, devant la complexité à décliner sur le territoire des normes européennes susceptibles d'être en ruptures avec le contexte local. Néanmoins, restreindre le succès des politiques climatiques uniquement à des initiatives locales témoigne d'une carence dans l'effort d'harmonisation. Le risque est d'assister à un fleurissement de projets adaptés davantage aux préoccupations autochtones qu'aux menaces pesant sur la planète.

Il fixe simplement un objectif à atteindre qui est dépourvu de toutes indications quant aux moyens à employer pour l'atteindre. Il délimite tout de même un cadre commun et confère à ce titre une latitude nécessaire afin de l'adapter localement.

Cette pratique crée entre autre une prise de conscience internationale d'une nécessaire action commune en vue d'endiguer le phénomène d'accroissement des températures. Des problématiques telles que le réchauffement planétaire ou l'érosion de la biodiversité sont des enjeux globaux qui impliquent des efforts à l'échelle de l'ensemble de la société. Face à des défis de cette ampleur, il est opportun de donner une impulsion au niveau supranational et de laisser les États puis les collectivités décliner ces dispositions.

La ville constitue l'une des clefs de voûte dans la lutte contre le changement climatique et la préservation de sa biodiversité. La position stratégique du milieu urbain se justifie aisément par son positionnement géographique et ses atouts. Il est à la fois le premier concerné par ces

⁶³⁴ Steve Rayner sous Thierry de Montbrial et Dominique David « Ramses 2016 : Climat : une nouvelle chance ? », Dunod, 2 septembre 2015

difficultés et en première ligne pour les juguler efficacement. A juste titre, Steve Rayner entend conférer aux villes, une (trop ?) grande responsabilité en les mettant au cœur d'une équation à plusieurs inconnues. Le tissu urbain demeure un rouage essentiel dans la protection du climat et de la nature mais en aucun cas il ne saurait en être l'unique remède.

En définitive, la ville apporte une contribution indispensable dans les efforts entrepris pour sauvegarder notre planète. Son action serait toutefois réduite à néant sans une implication de la totalité des acteurs concernés par ces thématiques. Pour Steve Rayner, le Protocole de Kyoto est un échec, est-il pour autant concevable d'y faire référence en ces termes ?

Arnaud Brohé⁶³⁵ répond à cette interrogation par la négative. Il maintient que « *certain* considèrent Kyoto comme un échec car il ne freinerait le réchauffement que de quelques années voire quelques mois. Mais affirmer cela c'est nier l'esprit du texte. Kyoto serait un échec s'il ne connaissait pas de suite ». Or, dès l'adoption de ce protocole, l'hypothèse de poursuivre les efforts auxquels il a consenti afin de le renforcer, avait été acté. De ce fait, il nous appartient d'examiner les décisions ayant suivi l'adoption du protocole de Kyoto et notamment les accords de Paris. Ces accords portent sur le climat mais ils se révèlent être d'une aide précieuse pour comprendre le cheminement du législateur dans le domaine de la préservation de la biodiversité.

Section II : L'accord de Paris, un nouvel élan pour les négociations internationales en matière d'environnement

L'histoire du Droit international de l'environnement recèle de dédales et labyrinthes parfois incompréhensibles. Ce Droit est sans doute plus qu'un autre soumis à une grande versatilité en raison de l'enchevêtrement des problématiques et des positions étatiques divergentes. Le droit international sur le climat, sur la biodiversité ne font pas exception à la règle. L'étude du climat sous le prisme du droit international, offre l'opportunité d'analyser les relations avec des droits connexes tels que celui régissant la préservation de la nature en ville. Nous avons constaté précédemment le lien étroit entretenu entre ces deux branches du Droit

⁶³⁵ Arnaud Brohé, « Les marchés de quotas de Co2 », Edition Larcier, 2008

international de l'environnement. Cependant, en dépit d'un enrichissement mutuel, chacun possède ses propres carences pouvant à terme affaiblir l'autre.

Dès lors, il est fondamental de porter notre étude sur l'accord de Paris qui représente une opportunité évidente pour renforcer corrélativement la protection du climat et la préservation de la biodiversité en ville. Toujours est-il que le chemin pour parvenir à un accord contraignant à Paris fut long, sinueux et escarpé (I). Pour comprendre comment le Droit international de l'environnement représente aujourd'hui une opportunité pour la protection de la nature urbaine, il importe de se pencher sur son histoire. C'est à l'aide de cette analyse que nous déterminerons en quoi la lutte contre le réchauffement climatique s'est heurtée à des freins multiples. La ville demeure sans conteste le territoire qui est le plus exposé à la hausse des températures. Aussi, l'étude de l'histoire du droit international portant sur le climat, s'avère révélatrice de sa contribution à la protection de l'environnement urbain tout en faisant prendre conscience de l'attente suscitée par l'accord de Paris (II).

I. Les négociations internationales sur le climat : entre déception et espoir pour l'environnement

Notre développement précédent se refermait sur l'analyse d'Arnaud Brohé. Ce dernier s'interrogeait sur la période post-Kyoto. Allait-elle être gage d'espoir ? Ou la vision pessimiste dépeinte par Steve Rayner se vérifierait-elle ? Les négociations internationales sur le climat sont ardues, elles sont jalonnées par des temps forts et des temps faibles. Ainsi, nous nous résoudrons à ne pas adhérer à l'une ou à l'autre de ces thèses, car chacune de ces contributions possède une part de vérité. Les négociations internationales sur le climat connaissent donc des périodes d'alternances. Dans un premier temps, elles se sont révélées être dans l'incapacité de faire face au réchauffement climatique (A). Ce n'est que dans un second temps et à force de tractations que celles-ci vont s'affirmer comme étant gage d'espérance (B).

A. Des accords internationaux dans l'incapacité d'infléchir le réchauffement climatique

En apparence, les négociations internationales post-Kyoto ont été satisfaisantes. Pour Sandrine Maljean Dubois et Matthieu Wemaere⁶³⁶ « *l'évolution qu'a connue le régime du climat de Kyoto à Copenhague est tout à fait remarquable* ». Les observateurs les plus optimistes voyaient cette période comme laissant présager l'émergence d'une société équitable avec l'idée de protéger impérativement le climat. Cette nouvelle dynamique escomptée par ces observateurs était décrites par les auteurs comme « *un progrès presque continu et linéaire de la société internationale vers plus d'intégration, avec en ligne de mire la construction européenne et l'ordre juridique communautaire comme un modèle, à terme, pour l'ordre juridique international* ». Cependant, ils mentionnent que l'accord de Copenhague est en recul en comparaison avec le Protocole de Kyoto. A cet égard, ils énumèrent les éléments attestant que l'accord de Copenhague constitue un échec au regard de l'enthousiasme qui était de rigueur à Kyoto. Nous partageons la critique formulée par Sandrine Maljean Dubois et Matthieu Wemaere quant à la solution retenue à Copenhague⁶³⁷. Dans les faits, elle porte sur la substitution d'un accord international contraignant par un autre dépourvu de force obligatoire. Ils poursuivent leur analyse en insistant sur les carences en matière de sécurité juridique. Les négociations sur le climat entrent dans une phase où les engagements « *sont volontaires, unilatéraux, et à tout moment réversibles* ». Ils fustigent également l'abandon d'un cadre international qui fixe des objectifs par le biais d'un mécanisme reposant exclusivement sur les États. Dans une autre mesure, ils dénoncent « l'empilement » des dispositions nationales qu'ils jugent contre-productif. Les États font preuve de peu d'ambition car ils délimitent unilatéralement leur but à atteindre sans prendre en considération les engagements des autres parties. Ils ne garantissent pas d'atteindre la limitation du réchauffement climatique à deux degrés.

⁶³⁶ Sandrine Maljean et Matthieu Wemaere, « Cop21 la diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015 », Pedone, 2015

⁶³⁷ Conférence des Parties « Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 », Nations Unies, 30 mars 2010, FCCC/CP/2009/11/Add.1

Parallèlement, les auteurs émettent des doutes sur la volonté d'opter pour un système reposant sur l'addition de politiques nationales plutôt que de poursuivre la coopération internationale. Enfin, ils déplorent le « *remplacement du système de contrôle et de sanction très élaboré dit de l'observance par un mécanisme de contrôle moins intrusif et dénué de sanction* ». Notons qu'à leur sens, l'accord de Copenhague n'est pas « *un accident conjoncturel* ». Il est en revanche révélateur de ce qu'ils traduisent comme une tendance que nous retrouvons dans les négociations internationales sur le climat post- Kyoto. D'après Arnaud Brohé⁶³⁸, le Protocole de Kyoto est une étape dans la lutte contre le réchauffement climatique, d'autres textes seront adoptés afin de pallier ses omissions. Sandrine Maljean et Matthieu Wemaere ne considèrent pas l'accord de Copenhague comme un échec contrairement au Protocole de Kyoto. Ce texte a vocation à couvrir 80% des émissions de gaz à effet de serre, soit bien davantage. Pour Arnaud Brohé, cet accord ne constitue pas la suite tant espérée au Protocole de Kyoto. Il assimile les négociations de Copenhague à un délitement de l'autorité de l'Union européenne dans les discussions sur le climat devant la montée en puissance des pays en développement. En l'espèce, ces derniers réclament davantage d'autonomie, sur la base de leur droit au développement. Le respect de leur souveraineté a fait rejaillir la nécessité de faire prévaloir un mode de développement que nous qualifierons de « *nationaliste* » au détriment d'une collaboration internationale comme le prévoyait le protocole de Kyoto⁶³⁹. Ces revendications nous les retrouverons également lors de la tenue des négociations internationales sur la biodiversité qui feront par la suite l'objet d'un développement particulier. Les pays en développements souhaitent se saisir de cette problématique notamment en raison de considérations économiques. Le droit au développement implique que ces États aient la maîtrise de leurs ressources naturelles en vertu de leur souveraineté.

Aussi, la déception engendrée par les dispositions contenues dans les accords sur le climat n'est pas une surprise. Plusieurs signes avant-coureurs laissaient présager un engagement

⁶³⁸ Arnaud Brohé, « Les marchés de quotas de Co2 », Edition Larcier, 2008

⁶³⁹ « *Là où le Protocole de Kyoto marquait un certain renoncement des États à leur souveraineté, l'Accord de Copenhague signe au contraire le grand retour de la souveraineté et des « égoïsmes nationaux* »

restreint de la part des États. Sophie Lavallée⁶⁴⁰ revient sur ces étapes ayant été menées à Copenhague afin de mieux comprendre le désarroi des négociateurs sur le climat. Les tensions entre « pays riches et pays pauvres » sur le changement climatique sont récurrentes dans les négociations internationales mais comme elle le souligne, l'accord de Copenhague fait figure de « *point culminant* ». En amont de cet accord, le Plan d'action de Bali⁶⁴¹ véritable « *feuille de route vers Copenhague* » prenait déjà ses distances avec le Protocole de Kyoto. Sophie Lavallée formule deux remarques sur ce plan d'action pour démontrer qu'il existe un éloignement par rapport à la cohésion affichée à Kyoto. En substance, le principe des responsabilités communes mais différenciées fédère la communauté internationale autour de la protection du climat. Si cette feuille de route le reprend, nous constatons la distance qu'elle prend avec ce principe. En l'espèce, « *le plan d'action de Bali ne faisait donc plus référence aux annexes I et II du régime, ce qui présageait déjà une autre différenciation pour la seconde période d'engagement que celle opérée dans le Protocole de Kyoto* ».

Seconde remarque et non des moindres, il ne donne aucune indication sur l'accord qui sera négocié à Copenhague⁶⁴². L'auteur conclut que la conférence de Copenhague ne pourrait qu'aboutir à ce qu'elle nomme « *un accord de mise en œuvre* ». Cet accord ne prendrait pas la forme d'un protocole, en revanche elle retient le postulat qu'il serait potentiellement contraignant à la condition de réunir un consensus lors de la tenue de cette conférence.

Néanmoins, elle ponctue sa contribution en rappelant qu'il ne s'agit pas d'un accord de mise en œuvre puisqu'il ne fait pas l'objet d'une décision de la Conférence des Parties . L'échec des négociations climatiques à Copenhague n'est pas une surprise. Sophie Lavallée⁶⁴³ souligne que le mois précédent « *l'ouverture de la Conférence de Copenhague, le Secrétariat de la CCNUCC était forcé de reconnaître que le résultat de cette conférence pourrait tout au plus*

⁶⁴⁰ Sophie Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague essai sur la responsabilité de protéger le climat », Études internationales, vol.41, n°1,2010, pp.51-78

⁶⁴¹ Conférence des parties, « Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 décembre au 15 décembre 2007 », 14 mars 2008, FCCC/CP/2007/6/Add.1

⁶⁴² « *Contrairement au mandat de Berlin de 1995(CCNUCC 1995), qui avait réclamé l'adoption d'un « protocole », le Plan d'action de Bali (CCNUCC 2008) ne spécifiait n'ai la forme ni le caractère contraignant de l'accord qui devait être négocié à la Conférence de Copenhague...* »

⁶⁴³ Sophie Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague essai sur la responsabilité de protéger le climat », Études internationales, vol.41, n°1,2010, p.51-78

donner lieu à la conclusion d'un engagement politique ». Par conséquent, la faiblesse de cet engagement est tout sauf étonnante. L'auteur est sans équivoque sur la portée de l'Accord de Copenhague qu'elle considère comme faisant « *obstacle à la mise en œuvre efficace du Protocole de Kyoto* ». La paralysie engendrée par l'adoption de cet accord trouve son origine dans la lecture divergente du principe des responsabilités communes mais différenciées adoptée par les pays développés et ceux en développement. Les pays en développement réclament davantage d'efforts des pays développés. A l'inverse, ces derniers souhaitent plus d'engagement de leur part. Aussi, la répartition des efforts dans la lutte contre le réchauffement climatique semble être au centre des réflexions sur le réchauffement climatique. Nous retrouvons d'ailleurs le même point de crispation lors des négociations sur la préservation de la biodiversité.

Sophie Lavallée démontre qu'« *à Copenhague, les pays développés ont finalement réussi à faire primer les responsabilités communes sur les responsabilités différenciées* ». Nous assistons donc à une énième rupture avec le Protocole de Kyoto alors que ce principe en est l'une des mesures principales⁶⁴⁴. Désormais, la « dette » des pays développés à l'égard des pays en développement n'est plus placée au centre des discussions sur le climat. La lutte contre le réchauffement climatique telle que la conçoit l'accord de Copenhague repose sur l'équité. Cette notion impose de prendre en considération la situation particulière des pays en développement. En conclusion, cet accord revêt une dimension exclusivement politique, il est totalement dépourvu de toute force contraignante et *a fortiori* de sanction.

Ainsi, la dynamique imposée par les négociations internationales environnementales sur des matières comme le climat démontre que les États ne s'inscrivent pas dans une démarche juridiquement constructive. Les discussions internationales portant sur le réchauffement climatique ont en effet, largement inspirés le déroulement des négociations sur la diversité biologique. L'antériorité des accords internationaux sur le climat laisse transparaître une

⁶⁴⁴ « *Dans le tout premier paragraphe de l'Accord de Copenhague(CCNUCC 2009), le principe des responsabilités communes mais différenciées est rappelé, mais les considérations relatives à « la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial »ou à l'admission, par les pays développés, « de la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable* », lesquelles sont formulés dans le principe 7 de la Déclaration de Rio, en 1992, sont disparues » Sophie Lavallée, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague essai sur la responsabilité de protéger le climat », *Études internationales*, vol.41,n°1,2010, p.51-78

relation « fraternelle » avec ceux s'intéressant à la biodiversité. Ce lien étroit est notamment visible au travers de la construction de ces accords. Il est intéressant de noter que les négociations sur le climat précèdent toujours celles sur la biodiversité.

A certains égards, les accords internationaux sur le climat paraissent faire figure de « test ». En l'espèce, dans l'hypothèse où une disposition de ces dits accords à un impact positif sur la nature, il est fort probable qu'elle soit reprise au sein des accords portant sur la biodiversité.

En résumé, les accords de Copenhague mettent en évidence un mimétisme politique latent avec la construction des accords sur la diversité biologique qui se fait au détriment de la consolidation d'un véritable régime juridique. Sophie Lavallée mentionne « *que la question des sanctions en cas de non-respect est très importante pour donner de la crédibilité à un accord international et ainsi s'assurer que les États se sentiront tenus de se conformer aux engagements convenus* ». Le déficit de coercition de cet accord que nous retrouvons également dans ceux sur la diversité biologique, a freiné les avancées enregistrées jusqu'à présent dans ces matières. Cette carence traduit la réalité de l'accord de Copenhague, celle d'un accord arraché dans les derniers instants de ce sommet pour minimiser son échec. Nous analyserons par la suite pourquoi l'accord de Copenhague est l'exemple parfait de ce que la communauté internationale ne veut plus reproduire. Les stigmates qu'il a laissés sont profonds, à un point tel qu'il existait une crainte réelle que scénario se reproduise lors de la conférence sur le climat à Paris. Si cet élément était la principale angoisse de ses organisateurs, il apparaît qu'une telle inquiétude n'est pas ou trop peu évoquée lors des discussions internationales sur la biodiversité.

Le déroulement de la prochaine conférence internationale sur le climat allait donc représenter un enjeu majeur sur l'avenir de ces négociations. Ainsi, la seizième Conférence des Parties qui s'est tenue à Cancun⁶⁴⁵ devait répondre aux questions restées en suspens à Copenhague et surtout à réfléchir à la suite à donner au Protocole de Kyoto. Pour René Audet et Patrick Bonin⁶⁴⁶, l'accord de Cancun « *est à la fois significatif et modeste* ». Le succès de Cancun est à rechercher dans l'échec qu'a constitué l'accord de Copenhague. Son contenu s'avère

⁶⁴⁵ Conférences des parties, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010 », 15 mars 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1

⁶⁴⁶ René Audet et Patrick Bonin, « Les accords de Cancun face aux enjeux des négociations internationales sur le climat », Revue électronique en sciences de l'environnement, 2011

besogneux devant la nécessité d'agir pour le climat. L'accord obtenu à Cancun atteste d'une certaine frustration tout en envoyant un message d'espoir. Cet espoir réside dans le souhait de s'extirper de la torpeur dans laquelle se retrouvent les négociations climatiques depuis l'accord de Copenhague. Les auteurs attribuent ce succès à la présidence mexicaine lors de cette Conférence des Parties, en témoigne l'ovation qu'elle a reçu à la fin des négociations. Ce plébiscite repose sur la transparence des discussions et le désir de l'ensemble des parties d'y participer.

Ensuite, ils voient dans le Dialogue de Carthagène⁶⁴⁷ «une avancée considérable et contribue à faire réapparaître la volonté politique qui faisait cruellement défaut dans les négociations de Copenhague». L'ensemble de ces éléments ont sauvé le multilatéralisme qui était en péril après les déconvenues rencontrées à Copenhague. Le clivage entre pays développés et pays en développement semble s'estomper devant l'apparition de coalitions reposant sur une volonté commune de faire avancer les négociations internationales. Cependant, il ne s'agit pas d'une rupture stricte avec l'accord conclu à Copenhague. L'accord de Cancun s'inscrit dans sa continuité étant entendu qu'il est dépourvu de toute force contraignante puis il s'en détache en ouvrant la voie à la conclusion d'un accord juridiquement coercitif tout en éludant les points les plus sensibles⁶⁴⁸. Il existe une certaine filiation entre l'accord de Copenhague et celui de Cancun. À Copenhague, il avait été convenu que soit créé un Fonds vert pour le climat⁶⁴⁹, les négociations à Cancun vont permettre sa mise en œuvre. De plus, la liberté laissée aux États dans la fixation d'objectifs pour enrayer le réchauffement climatique, ce que les auteurs nomment ici « *les engagements vérifiables* » est repris dans l'accord de Cancun.

L'accord de Copenhague à la lumière de celui obtenu à Cancun ne serait pas un échec mais une tentative de la communauté internationale de faire évoluer les négociations autour du

⁶⁴⁷ Formé suite à la conférence de Copenhague, ce groupe rassemble de façon informelle une quarantaine d'états ayant le souci de poursuivre les discussions sur le changement climatique. Sa particularité est de regrouper des pays en développement et des pays développés.

⁶⁴⁸ René Audet et Patrick Bonin remarque qu'il est reporté à l'an prochain les discussions sur « *l'adoption des cibles de réduction d'émission et le renouvellement du Protocole de Kyoto* ».

⁶⁴⁹ « *Nous décidons qu'il est constitué un Fonds vert de Copenhague pour le climat, en tant qu'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la Convention, en vue de soutenir dans les pays en développement des projets, des programmes, des politiques et d'autres activités, concernant l'atténuation, y compris l'initiative REDD-plus, l'adaptation, le renforcement des capacités et la mise au point de transfert de technologie* », Conférence des Parties « Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 », 30 mars 2010, FCCC/CP/2009/11/Add.1

climat. Le choix de passer d'un mécanisme contraignant à des engagements volontaires fragilise la préservation du climat, chacun étant désormais libre de choisir son degré d'implication. Néanmoins, s'agit-il vraiment d'un affaiblissement ou d'une tentative hasardeuse pour renforcer la lutte contre le réchauffement climatique ? Une telle question mérite d'être posée car si chaque État contribue sur la base du volontariat à protéger le climat, c'est l'ensemble de la population, des villes et des pays qui bénéficie de ces retombées positives. En tentant de responsabiliser les États, la communauté internationale a certainement été trop ambitieuse. La lutte contre le réchauffement planétaire passe inévitablement par la mise en œuvre du cadre international au niveau national. En optant pour un raisonnement du « *bas vers le haut* » et non plus du « haut vers le bas », nous assistons à une remise en cause de ce postulat. Cette liberté se retrouve à un degré moindre au niveau des politiques urbaines de préservation de l'environnement. A titre d'illustration, le Sommet de la Terre de Rio⁶⁵⁰ incitait les collectivités territoriales à procéder à la rédaction de leurs Agendas 21. La loi portant engagement national pour l'environnement⁶⁵¹ fait une référence explicite à l'élaboration des Agendas 21 par les collectivités territoriales. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une obligation mais seulement d'une initiative basée sur le volontariat des villes par exemple. Cette trop grande latitude conduit à ce qu'il n'existe pas d'uniformité quant à l'adoption de ces agendas. Si bien que certaines villes se dotent de cet instrument et d'autres non.

En résumé, le choix opéré à Copenhague écorne l'esprit de cohésion pourtant de mise pour relever ces défis globaux tout en marquant la volonté d'exalter la conscience individuelle qu'il faut agir sur son territoire. En conclusion, nous considérons les accords de Copenhague et de Cancun non pas comme des échecs sur le plan du climat, mais comme la tentative de donner un nouvel élan aux négociations internationales, en raison de l'inertie des discussions sur ce thème. Inertie que nous retrouvons par ailleurs lors du déroulement des négociations internationales sur la diversité biologique.

La présente partie démontre que les évolutions connues par le Droit international sur le climat n'ont pas exclusivement influencé mais davantage inspiré ces mêmes États lors des négociations sur la biodiversité. L'étude d'une thématique comme la lutte contre le

⁶⁵⁰ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », juin 1992, (Doc.NU A/CONF.151/26/Vol., annexe I [1992])

⁶⁵¹ Loi portant engagement national pour l'environnement, n°2010-788, 12 juillet 2010

réchauffement climatique est révélatrice des faiblesses rencontrées lors de l'analyse du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. Elle tend à expliquer le parallélisme de forme et de fond dans la construction de ces deux droits mais également leurs capacités à s'enrichir mutuellement. Ces convergences sont visibles à titre d'exemple, en ce que ces accords ont été adoptés dans leurs derniers instants pour que ces rendez-vous ne soient pas synonyme de faillite collective. Les carences de ces textes ne sont que le reflet de l'urgence dans laquelle ils sont adoptés. Toutefois, si l'accord de Copenhague constitue un recul évident par rapport au Protocole de Kyoto, celui de Cancun est annonciateur d'espoir pour la conclusion d'un engagement contraignant dans le domaine climatique dont les résurgences pourraient être positives pour la biodiversité.

B. L'espoir de parvenir à un accord luttant concrètement contre le réchauffement climatique

La conférence de Durban⁶⁵² représentait un enjeu décisif dans la poursuite des négociations climatiques. Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere⁶⁵³ résument parfaitement l'attente suscitée par cette conférence. Devant « *l'échec relatif* » de Copenhague et « *l'euphorie toute aussi relative ayant suivi Cancun* », la conférence de Durban représente l'opportunité tant attendue de donner une nouvelle dynamique à la coopération internationale sur le climat. L'enjeu central de cette conférence est la forme juridique que prendra l'accord de Durban. A leur sens, c'est autour de cette question centrale que vont se greffer les différents éléments factuels, tels que l'objectif de limiter le réchauffement climatique à deux degrés. En l'espèce, ces négociations se révèlent être d'une importance capitale pour la préservation de l'environnement en milieu urbain. La limitation de l'accroissement des températures à deux degrés aurait des répercussions évidentes sur l'avenir de la nature urbaine. Elle amènerait à repenser les modes de déplacement urbain en insistant sur les voies de déplacement dites douces, elle obligerait les entreprises à préconiser

⁶⁵² Conférence des Parties, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011 », 15 mars 2012, FCCC/CP/2011/9/Add.1

⁶⁵³ Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere, « La forme juridique d'un accord sur le climat au centre de la conférence de Durban », *Revue Environnement et développement durable*, n°3, mars 2012

des solutions alternatives afin de participer à la poursuite de cet objectif. Ces quelques exemples attestent que c'est le développement de nos aires urbaines dans leur totalité qui serait amené à évoluer. Ce changement de paradigme imposera de redessiner « le visage » des villes en accentuant les réflexions sur le rôle de la biodiversité. Certaines plantes œuvrent en effet, pour la régulation du climat en absorbant le dioxyde de carbone. Si le recours à quelques espèces pourrait participer à cet effort, dans une autre mesure, annihiler le phénomène de réchauffement climatique renforcerait la protection de la biodiversité. Il convient de rappeler que la hausse des températures n'est pas sans répercussions sur la nature, provoquant des bouleversements génétiques, comportementaux et la disparition de certaines espèces qui peuplent nos villes.

En résumé, ladite conférence se conclut sur une solution en forme de compromis. Les auteurs s'attardent ainsi sur l'adoption de la « *Plate-forme de Durban pour une action renforcée* ». Devant la gravité de la situation, la communauté internationale a pris acte de l'impossibilité d'atteindre l'objectif de deux degrés. Suite à ce constat, la plate-forme de Durban a vu le jour avec la finalité de conclure à l'adoption d'un cadre juridique d'ici 2015 et adaptable à l'horizon 2020. Cependant, Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere rappellent qu'à l'issue de la conférence de Durban, « *la question de la forme juridique reste entièrement ouverte* ». Ils arguent que c'est à cette unique condition que la communauté internationale parviendra à un accord global.

Parallèlement, le Plan des Nations Unies pour le Développement⁶⁵⁴ s'épanche dans l'une de ses publications sur la conférence de Durban et notamment sur sa plate-forme. Il en ressort des divisions doctrinales flagrantes. Pour les uns, cela laisse présager à la conclusion d'un accord juridiquement contraignant tandis que pour d'autres l'ambiguïté de cet accord conduirait à l'adoption d'une toute autre catégorie de dispositif. En dépit de ce climat d'incertitude qui entoure la délimitation de cette plate-forme, le Plan des Nations Unies sur le Développement voit dans une telle initiative, la « *volonté de dépasser le concept d'action volontaire pour s'embarquer vers un cadre juridique futur s'appliquant à tous les pays, marque une rupture importante par rapport au statu quo où se trouvait enlisé le processus de*

⁶⁵⁴ Plan des Nations Unies pour le Développement, « Le point sur la conférence de Durban : Les principaux résultats et le chemin restant à parcourir », Séries politiques climatiques du groupe environnement et énergie, avril 2012

négociations des Nations Unies sur le climat ». La conférence de Durban s'apparente à la réaffirmation de l'argumentaire développé lors de la conférence de Cancun, en ce qu'elle prône le multilatéralisme.

L'avenir du Protocole de Kyoto a également été au centre de toutes les attentions. La publication du Plan des Nations unies pour le Développement relate que plusieurs sujets demeurent en négociation même s'il montre son optimisme sur la suite à ce Protocole.

Cette contribution démontre l'existence d'une continuité avec les accords de Copenhague et de Cancun⁶⁵⁵. Si elle reconnaît les nombreuses avancées réalisées lors de la tenue de la conférence de Durban, un décalage « *considérable* » persiste entre les efforts consentis par les États et les moyens qu'il faudrait mobiliser d'après les scientifiques pour freiner le réchauffement climatique. La présente contribution démontre « *qu'il est difficile de considérer le sommet de Durban comme un franc succès* ». Elle admet également que l'accord conclu à Durban constitue « *un pas en avant considérable* » en raison de son influence potentielle sur le réchauffement climatique par exemple. Sandrine Maljean Dubois et Matthieu Wemaere adoptent une conclusion similaire. Nous sommes confrontés à un résultat « *en demi-teinte* ». L'exemple de la Plateforme de Durban abonde dans ce sens car si ce n'est pas un « *point d'orgue mais une étape supplémentaire vers un régime international sur le climat* ». De ce fait, nous constatons des progrès quant à la conclusion à venir d'un accord contraignant. Cependant, comme le soulignent les auteurs, il ne s'agit seulement que d'une étape et non de l'accord tant attendu. Malheureusement, ce retard met en péril chaque jour un peu plus notre planète. Cette capacité à repousser sans cesse les négociations est également l'un des maux dont souffre le droit applicable à la biodiversité. Ainsi, le droit qui se retrouve appliqué à ces matières se retrouve en constant décalage par rapport à la réalité.

Les accords de Doha⁶⁵⁶ ont scellé la consolidation des efforts lors des trois dernières années dans le domaine du climat. Pour Dominique Auverlot et Blandine Barreau⁶⁵⁷ « *les résultats du dernier sommet sur le changement climatique, organisé à Doha à la fin de 2012, ont pu sembler*

⁶⁵⁵ Par exemple : L'accord de Durban renforce la mise en œuvre du Fonds verts pour le climat

⁶⁵⁶ Conférence des parties, « Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 november to 8 december 2012 », 28 février 2013, FCCC/CP/2012/8

⁶⁵⁷ Dominique Auverlot et Blandine Barreau, « Doha, Varsovie, des conférences de transition vers un accord climatique mondial en 2015 ? », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, la note d'analyse, 10/2013, N°07

modestes. La rencontre a cependant réaffirmé l'objectif d'arriver à un accord ambitieux en 2015 et lancé une nouvelle enceinte de négociations ad hoc ». Ils soulignent que « *les ambitions du sommet étaient limitées* », car pour pouvoir « *relever les engagements volontaires des pays* » concernant les émissions de gaz à effet de serre ou pour débiter les négociations de l'accord mondial, il faut impérativement « *que les enceintes de négociations consacrées soient constituées, conformément à la pratique onusienne* ». L'analyse de Dominique Auverlot et Blandine Barreau est pertinente, dans le sens où la conférence de Doha constitue une étape transitoire. Elle ouvre une ère nouvelle dans le régime des négociations internationales sur le climat.

A cet égard, l'enjeu de la conférence était double puisqu'il fallait mettre en œuvre la seconde période du Protocole de Kyoto et renforcer la Plateforme de Durban afin d'obtenir un accord global sur le climat. Les auteurs apparaissent timorés devant le maintien de cet instrument. En substance, sa prolongation est de bon augure pour la préservation du climat, son contenu en revanche se révèle décevant⁶⁵⁸. Le renforcement de la Plateforme de Durban coïncide avec le souhait d'en faire l'unique instance en charge de concevoir l'accord mondial sur le climat⁶⁵⁹. Les discussions qui ont émaillé la conférence de Doha se sont cantonnées à évoquer les préoccupations de forme et non celle de fond. Dominique Auverlot et Blandine Barreau précisent que « *les deux années qui nous séparent de 2015 seront donc décisives après cette conférence de transition, qui a structuré les négociations et posé les bases d'un calendrier* ». La conférence de Doha marque une étape transitoire dans le processus des négociations internationales. Elle fournit des indications pour permettre l'adoption d'un accord mondial sur le climat en 2015. L'accord de Doha s'apparente à un « acte préparatoire », c'est sans doute pour ce motif qu'il ne comprend pas d'engagement chiffrés concernant l'aspect financier⁶⁶⁰. Dans le cadre des préparatifs de la dix-neuvième session de la Conférence des Parties, la conférence ministérielle africaine sur l'environnement regrette qu'« *à Doha, la Conférence s'est bornée à demander aux pays développés de fournir au moins le même montant que celui fourni pour la période 2010-2012 et de présenter, avant la dix-neuvième*

⁶⁵⁸ Son périmètre a été réduit et que sa portée restait encore en question

⁶⁵⁹ « *La conférence de Doha a formellement clos les travaux des groupes AWG et AWG LCA, respectivement créés en 2005 et 2007 pour organiser les négociations des signataires du protocole de Kyoto et des parties à la Convention climat sur le régime climatique post-2012* ».

⁶⁶⁰ Cf : CDC climat, « *Négociations internationales-COP 18 : on Doha s'en contenter* », Point climat, éclairage sur l'économie du changement climatique, Décembre 2012, n°24

session de la Conférence des Parties , un plan détaillé de la stratégie qui serait adoptée pour atteindre l'objectif de 100 milliards de dollar par an à compter de 2020 »⁶⁶¹. Depuis l'échec des accords de Copenhague, des avancées notables ont été enregistrées dans la lutte contre le réchauffement climatique en vue de parvenir à un accord contraignant à Paris en 2015. Malgré ces succès de façade plusieurs éléments ont été omis dans ces négociations. Ainsi, la répartition des efforts entre pays développés et pays en développement n'est pas abordée. Cet oubli laisse planer une menace évidente sur l'avenir de la Conférence de Paris. Il semblerait que ce point soit essentiel et que dans le cas où les États ne parviendraient pas à un accord cela paralyserait les relations internationales sur le climat. Plus largement, l'aspect financier et la répartition des responsabilités sont à notre sens les principaux points de frictions qui expliquent l'inertie des négociations internationales. Dans l'hypothèse, où les parties parviendraient à un accord sur ces éléments, la biodiversité pourrait se prévaloir d'une protection renforcée en jouissant du mécanisme de sauvegarde « climat » initié par le dit consensus. A ce mode de préservation par ricochet, il faudrait ajouter l'opportunité que représente la conclusion d'un tel dispositif. En s'affranchissant de ces divergences, les États ouvriraient la voie à un accord semblable sur la biodiversité.

L'accord de Paris est une nécessité devant les défis que représente le réchauffement climatique. Sa conclusion est un gage d'espoir pour la préservation de la biodiversité en ce qu'il offre la possibilité d'escompter la conclusion d'une vision commune et coercitive sur ce sujet.

II. L'accord de Paris et ses répercussions potentielles sur la préservation de l'environnement

Les accords de Varsovie⁶⁶² et de Lima⁶⁶³ se sont révélés déterminants pour parvenir à un accord historique à Paris (A). Pour autant, si la communauté internationale se félicite ou

⁶⁶¹Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, « Préparatif de la dix-neuvième session de la Conférence des Parties/neuvièmes sessions de la Réunion des Parties : document de position »,9 septembre 2013

⁶⁶² Conférence des parties, «Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013 », 31 janvier 2014, FCCC/CP/2013/10/Add.3

⁶⁶³ Conférence des parties, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1^{er} au 14 décembre 2014 », 2 février 2015, FCCC/CP/2014/10/Add.3

s'auto-congratule d'être (enfin) parvenue à s'entendre sur les contours d'un engagement contraignant pour protéger le climat, nous nous interrogeons si cet accord cristallise les promesses de ces dernières années (B).

A. Une dernière ligne droite décisive dans la conclusion de l'accord de Paris

Sandrine Maljean-Dubois⁶⁶⁴ considère la conférence de Varsovie comme « *une étape sur la route chaotique pour Paris 2015* », ce qui démontre la difficulté de parvenir à un accord contraignant. Cet accord, comme le souligne l'auteur est « *un réel succès* » dans le domaine de la préservation de la biodiversité et plus particulièrement des forêts. Ce thème de la forêt est un sujet sensible en milieu urbain car elle jouxte les villes et également car les forêts urbaines sont importantes pour les citoyens. Elle offre donc des lieux de respirations essentielles pour une population surexposée aux multiples pollutions et à l'omniprésence du béton.

Ainsi, l'accord de Varsovie vient en effet, mettre fin à un long processus de négociation, rendant opérationnel le mécanisme REDD+. Ce dispositif apporte un appui financier aux pays en développement sur des enjeux multiples dont la biodiversité fait partie intégrante. A cet égard, elle précise que « *la déforestation est responsable de 20% des émissions de carbone* » et que ces mesures auraient des conséquences environnementales « *très positives* ». La protection du climat et de la biodiversité entretiennent une relation étroite. Auparavant, la conservation de la nature ne paraissait pas être intégrée aux réflexions sur le réchauffement planétaire. Aujourd'hui, il apparaît clairement qu'elle soit associée volontairement à cette problématique. L'interpénétration entre ces matières est comparable à celle qu'a connue la ville. En l'espèce, pour protéger l'environnement urbain, il a fallu nécessairement raisonner de manière transversale pour trouver une solution à la question de sa sauvegarde.

Autre avancée notable à mettre au crédit de la conférence de Varsovie, la possibilité offerte aux villes, aux entreprises, à la société civile et aux régions de présenter des actions en faveur du climat. En reconnaissant aux villes la faculté de participer directement à la protection du

⁶⁶⁴ Sandrine Maljean-Dubois, « La conférence sur le climat de Varsovie. Entre Doha et Lima, une étape sur la route chaotique pour Paris 2015 », La lettre d'Ecolo-Ethik, 2013

climat, la communauté internationale s'assure la prise en compte d'interrogations propres à ce milieu. La transversalité irrigue l'articulation des politiques urbaines depuis près d'une décennie. Ce dispositif pérennise cette dynamique, il représente une occasion supplémentaire de renforcer la préservation de la biodiversité en ville. La protection de la nature urbaine n'est certes pas la finalité première des conférences des parties à la Convention sur les changements climatiques. Il demeure que les dispositions de l'accord de Varsovie reconnaissent une telle faculté sous réserve que la biodiversité concourt à endiguer le réchauffement planétaire.

Dans une publication conjointe, Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere⁶⁶⁵ affichent leurs retenues sur l'apport de l'accord de Varsovie. En effet, la présente contribution s'inspire très largement de l'article que nous avons précédemment mentionné. Les résultats obtenus sur les questions relatives au financement sont timorés. Il faut reconnaître le succès de cet accord dans le domaine de « *la recapitalisation du Fonds d'adaptation au changement climatique à hauteur de 100 milliards de dollars (75 milliards d'euros) par neuf pays européens* » ou encore l'opérationnalisation du Fond vert pour le climat. Ils mentionnent que « *la structure est donc désormais là* » mais ils précisent que des éléments sont en suspens. Ils parachèvent leur développement en rappelant que cet instrument « *restera une coquille vide sur les financements promis qui ne se concrétisent pas* ». Ainsi, avec le Fonds vert pour le climat, la communauté internationale se dote d'un outil supplémentaire pour lutter contre le réchauffement climatique. Instrument qui est dépourvu de moyens pour s'acquitter de cette tâche.

Dans une autre mesure, les discussions sur le mécanisme « pertes et préjudices »⁶⁶⁶ avaient été repoussée par la conférence de Doha à celle de Varsovie. En dépit des oppositions véhémentes des pays du Nord à son égard, l'accord de Varsovie entérine son adoption. Cet instrument dispose d'un mandat relativement restreint, il « *coordonnera les dispositifs d'intervention dans les situations d'événements climatiques extrêmes et rassemblera les*

⁶⁶⁵ Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere, « La Conférence sur le climat de Varsovie : des résultats mitigés, des perspectives inquiétantes », Revue Environnement et Développement durable, 1 janvier 2014, n°1

⁶⁶⁶ « *Il s'agit là d'une revendication forte des pays du Sud qui voient dans l'établissement de tels mécanismes la concrétisation d'une certaine justice climatique et exigent la réparation de dommages qui pour l'essentiel sont causés par les émissions historiques-donc des pays du Nord-et touchent les pays du Sud* »

connaissances sur les moyens d'y faire face ». De plus, il serait destiné exclusivement à traiter les conséquences engendrées par une catastrophe naturelle. Les aspects liés à leurs survenances y sont occultés. Cette mesure reviendrait à minorer les désastres engendrés par une telle catastrophe. A titre d'illustration, dans le cas où une île se retrouve immergée suite à la montée du niveau de la mer et que cela contraint ses habitants à la quitter, la notion « d'adaptation » se révèle impossible à appliquer.

Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere indiquent que, dans les derniers instants de la conférence les pays en développement ont obtenu que « *les pertes et préjudices peuvent aller au-delà de l'adaptation* ». Enfin, plus les négociations ont avancé dans le temps plus la teneur des engagements s'est sensiblement réduite jusqu'à aboutir à un texte décevant⁶⁶⁷. Tout d'abord, aucune précision n'a été apportée quant à la forme juridique du futur accord devant intervenir en 2015. Ensuite, au niveau de la transmission des contributions en termes d'émission de gaz à effet de serre « *aucune date butoir n'a été arrêtée* ». Une telle décision laisse craindre une communication disparate et risque de nuire à l'application du cadre international. Les zones d'ombres autour du futur accord de Paris démontrent que « *les États semblent réticents à aller plus loin, ne sachant pas quel sera le processus de détermination de leurs engagements, ni la portée de ceux-ci, ni enfin le contrôle exercé et l'éventuelle sanction de leur non-respect* ».

Ce constat conduit les auteurs à envisager un destin funeste à l'accord de Paris similaire à celui des accords de Copenhague. Toutefois, un consensus international existe sur la nécessité de faire de l'accord de Paris, un accord applicable à l'ensemble des parties. Cette volonté implique de restreindre le contenu de ses engagements pour pouvoir en assurer le respect. L'accord de Varsovie est une réelle désillusion qui n'offre aucune précision tant sur le fond que sur la forme du cadre devant régler la période post-2020. Sandrine Maljean-Dubois et Matthieu Wemaere considèrent que « *l'horizon s'assombrit, donnant à voir depuis Durban de fragiles avancées, mais aussi de réelles stagnations- voire des reculs- alors même que 2015 s'approche à grand pas* ». Les avancées résiduelles de l'accord de Varsovie démontrent qu'il

⁶⁶⁷ « Les « *commitments* » (engagements) du début de la semaine sont devenus des « *contributions* », ce qui est beaucoup moins engageant »

reste encore énormément de travail à accomplir avant d'arriver à la conclusion d'un accord contraignant à Paris.

A un an de la conférence de Paris et de l'obtention d'un accord global, contraignant sur le climat, la conférence de Lima⁶⁶⁸ devait ressembler à une véritable répétition générale. Au Pérou, les États étaient dans l'obligation d'envisager des solutions pour régler les derniers détails laissés en suspens depuis plusieurs années par les négociations internationales, afin de faire de la conférence de Paris le succès escompté. La situation est d'autant plus préoccupante que de nombreuses voix s'élèvent et s'interrogent sur les chances potentielles de voir la COP 21 être le triomphe attendu de longue date.

Pour Christian de Perthuis et Raphaël de Trotignon⁶⁶⁹, « *depuis la conférence de Copenhague en 2009, la négociation climatique internationale fait du surplace* » et à leur sens l'accord de Lima s'inscrit dans une inertie similaire sur le sujet émissions de gaz à effet de serre. Le problème qu'ils dénoncent réside dans les (trop ?) grandes largesses reconnues aux États dans la fourniture de leurs contributions nationales. La conférence de Lima, dernière ligne droite avant celle de Paris consacre comme les auteurs le relèvent « *le principe du self-service* » c'est-à-dire que chaque partie doit déposer librement ses engagements au premier semestre 2015. La solution plébiscitée par les auteurs serait de remettre au cœur des discussions à Paris, « *la tarification internationale du carbone* » et les mécanismes d'incitation financière afin de débloquent la situation. Le levier économique apparaît aux yeux de Christian de Perthuis et de Raphaël de Trotignon comme une donnée incontournable du débat politique. A cet égard, la Chaire Économie du Climat de l'université Paris-Dauphiné, et la Toulouse School of Economics ont relayé un appel lancé par des économistes pour faire de l'accord de Paris un texte ambitieux. Ils précisent que « *pour être crédible, un tel cadre implique de créer des incitations économiques puissantes à l'échelle internationale. Un prix mondial du carbone constitue l'objectif final* »⁶⁷⁰. Nous consentons volontiers à l'importance de l'économie dans les négociations internationales sur le climat. Néanmoins, avant de miser sur un consensus

⁶⁶⁸Conférence des parties, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1^{er} au 14 décembre 2014 », 2 février 2015, FCCC/CP/2014/10/Add.3

⁶⁶⁹ Christian de Perthuis et Raphaël de Trotignon, « COP 21 : quelles chances de succès ? », Politique étrangère, 2015/2(Été), pp.83-95

⁶⁷⁰ Chaire Économie du Climat, « Pour un accord climatique ambitieux et crédible à Paris », 30 novembre 2015

économique, il convient à faire émerger en amont des débats une volonté d'œuvrer ensemble pour lutter durablement contre le réchauffement de la Terre.

Le souhait des économistes de recourir à l'outil économique afin d'influer sur ce domaine pourrait avoir des résurgences positives même si cet élément n'interviendrait que dans un second temps. Comme le relève Arnaud Gossement⁶⁷¹, avocat spécialisé en Droit de l'environnement, il faut regarder la vingtième Conférence des Parties comme « *un verre à moitié plein* » et donc aussi comme « *un verre à moitié vide* ». Malgré le sentiment de déception qui prédomine (une fois encore ?), la conférence de Lima a vu des décisions importantes être adoptées. Cependant, certaines d'entre elles réaffirment simplement des engagements ou des mesures conclues de longue date⁶⁷². Il s'agit de la prise de conscience de la nécessité de mettre en corrélation les efforts fournis pour atténuer le réchauffement climatique avec les observations réalisées par les scientifiques. L'auteur fait ici explicitement référence à l'obligation de communiquer avant la fin du premier semestre 2015, leurs contributions. *A contrario*, il consent que lors de ladite conférence aucune réponse précise n'a été apportée. Sur la question du financement, le Fonds vert pour le climat n'est abordé que partiellement. Hormis la contribution de 10,2 milliards, aucune indication n'est donnée sur le moyen d'atteindre les 100 milliards d'aide annuelle initialement promis. La fourniture des engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre déçoit aussi car « *la décision de la COP 20 propose mais n'impose pas une méthode uniforme d'élaboration des contributions nationales* ».

L'enjeu majeur de cette conférence portait sur la nécessité de dessiner les contours de l'accord de Paris, de parvenir à un accord sur sa nature et sa valeur juridique. Dans les faits, aucune précision n'a été apportée. Arnaud Gossement constate qu'un « *brouillon a d'ores et déjà été annexé à la décision de la COP 20 mais sans valeur juridique* ». Le regard posé par Arnaud Gossement sur l'accord de Lima démontre que les déconvenues rencontrées ne sont pas synonymes d'absence totale d'avancée. La rédaction de ce « *brouillon* » met en exergue la volonté affichée des États de poursuivre les négociations internationales sur le climat sous

⁶⁷¹<http://www.arnaudgossement.com/archive/2014/12/14/climat-la-conferences-des-parties-de-lima-sauve-le-processus-5510200.html>

⁶⁷²Par exemple : Il s'agit du consensus mondial sur le changement climatique et de l'influence de l'Homme sur celui-ci. Elle réaffirme l'objectif de limiter le réchauffement climatique à deux degrés maximum et également le principe de responsabilité commune mais différenciée.

le giron de la CNUCC. Les États donnent leurs préférences à l'obtention d'un accord global plutôt que de favoriser la multiplication d'accords régionaux ou bilatéraux.

Contrairement aux sceptiques qui envisagent ce défaut de balisage comme une faiblesse, cette liberté pourrait constituer la force de l'accord qui interviendrait à Paris. Retenir un cadre trop souple enjoindrait les États à approuver un accord peu ou totalement dépourvu de force contraignante. *A contrario*, un cadre rigide pourrait contraindre à une désaffection massive de l'ensemble des parties. Les pays développés feraient partager leurs inquiétudes de supporter seuls les conséquences du réchauffement climatique. Les pays en développement seraient tentés de refuser un accord trop astreignant au motif qu'il entraverait leur droit au développement.

La COP 21 laisse entrevoir deux scénarios. L'un ambitieux avec la conclusion d'un accord coercitif. L'autre dramatique, dans l'hypothèse où les négociations se soldent par un échec. Ce « *brouillon* » comme Arnaud Gossement se plaît à le nommer, ne constitue pas l'acte fondateur tant attendu. En revanche, il apporte des indications sur les premiers éléments de discussions qui seront abordés lors de l'ouverture de la conférence internationale sur le Climat de Paris. Le succès de ces négociations ne réside pas dans le contenu des accords précédents mais bien dans la capacité des uns et des autres à dépasser l'inertie de ces conférences. Le vide juridique ou le défaut de force contraignante est un héritage lourd, ce fardeau influera à n'en pas douter sur le déroulement des négociations. L'analyse des échecs des conférences des parties antérieures est potentiellement ce qui ferait de celle de Paris une réussite. Les accords qui se sont succédé depuis Copenhague ont un point commun, le manque d'ambition. Aussi, la route sur les accords de Paris s'apparente davantage à un chemin cabossé plutôt qu'à un sentier balisé en raison d'un déficit de volonté politique. L'émergence d'une vision commune depuis quelques années prendra corps à Paris à la condition que les États abandonnent leurs revendications économiques et ethnocentrées au profit d'une position partagée sur le climat.

En résumé, tout reste à faire à Paris. Cet accord pourrait se révéler historique pour le climat et par conséquent pour la protection de l'environnement urbain.

B. L'accord de Paris, un espoir (ultime?) pour le climat

Attendue de longue date, cette conférence était à la fois source d'espoir et d'inquiétude. Espoir que les négociations aboutissent enfin à un accord contraignant sur le climat pour endiguer le phénomène du réchauffement climatique.

Dans l'hypothèse où, l'accord de Paris se révélerait être une déconvenue comment envisager ne serait-ce que la survie des conférences des parties à la CNUCC. Plus largement, c'est l'avenir de la construction du Droit international de l'environnement dans sa forme actuelle qui serait remis en question. Faute d'accord à Paris, comment envisager que ces mêmes États parviennent par la suite à un accord sur d'autres thématiques environnementales telles que celui régissant la biodiversité.

De ce fait, le message adressé à la prochaine Conférence des Parties à la CDB serait alarmiste. L'enchevêtrement des problématiques environnementales nous impose ce constat. Les optimistes gageront qu'il reste du temps avant que n'arrivent à échéance les mécanismes actuels sur le climat. Cependant, à trop repousser la conclusion d'un accord, son contenu ne pourra que s'en trouver allégé ou adopté précipitamment juste avant 2020. Précédemment, nous nous sommes efforcés de présenter les différentes étapes menant à la conférence de Paris. Cette entreprise ambitionnait de mettre en exergue un point de convergence, à savoir l'adoption dans les derniers instants d'un accord. Nous avons pu constater que ces conférences ont toutes été ponctuées par l'adoption d'un texte intervenant au bout de la nuit afin de ne pas conclure ces rencontres par un échec. Systémiquement, l'issue des débats était caractérisée par un manque d'ambition et un déficit de force contraignante. Le désir de reporter encore l'adoption d'un accord sur le climat aurait été dangereux devant l'urgence climatique et synonyme de coup d'arrêt (définitif ?) au processus des négociations internationales.

La survenance de plusieurs événements au cours de l'année 2015 plaide pour un dénouement heureux. La Chine et les États-Unis jusqu'ici farouchement opposés à toute réglementation sur le climat vont infléchir leur position. Le président directeur général du groupe chimiste

Solvay, Jean-Pierre Clamadieu dans un entretien réalisé par Gérard Bonos⁶⁷³ souligne la nécessité de conclure « *un accord à la fois ambitieux et contraignant* ». Il revient sur le rôle moteur que devraient assurer les pays les plus engagés auprès des « *puissances industrielles ou émergentes encore trop peu impliquées* ». A cet égard, il mentionne la prise de position du Président chinois Xi Jinping en faveur de l'adoption d'un accord juridiquement contraignant à Paris et de sa volonté de procéder tous les cinq ans à un état des lieux « *des progrès accomplis par la Chine en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre* ». Cette déclaration est susceptible d'influer sur les négociations, à l'image du changement de postulat opéré par les États-Unis à l'égard des problématiques climatiques.

Le Président des États-Unis, Barack Obama lance « *le America's Clean Power Plan* »⁶⁷⁴ . Ce dispositif est une première aux États-Unis car il permet de fixer un objectif concret de réductions des émissions de CO2 dans le secteur de l'énergie. Il découle de cet acte le désir de parvenir à la conclusion d' « *un accord fort à Paris* » qui s'accompagne des mesures pour permettre aux pays en développement de contribuer à ce dispositif. Il convient de préciser que ce seuil a été revu à la hausse, le projet initial de ce plan faisait état d'une réduction de 30%. Finalement celui de 32% a été retenu. Ce plan marque un passage de témoin entre les énergies fossiles et renouvelables dans le cadre la production d'électricité. Si un tel engagement de la part des États-Unis est inédit au point que cette initiative ait été vivement saluée par le Président de la République François Hollande, force est de constater qu'il ne reçoit pas un accueil similaire au sein de ses frontières. Le Parti Républicain par l'intermédiaire de son président, Reince Priebus marque clairement son opposition en affirmant que ce plan aurait des conséquences dévastatrices sur l'économie américaine. Le lobby pro-charbon, l'American Coalition for Clean Electricity, a ouvertement menacé de saisir la justice pour faire annuler ce plan qu'il juge illégal puisqu'il entraîne une augmentation des prix de l'électricité. Autre opposant de poids, la National Rural Electric en charge de fournir l'électricité aux zones rurales considérées comme les plus pauvres, soutient que ce plan conduirait à augmenter d'au moins 10% les prix. Ainsi, le plan de Barack Obama pour lutter contre le réchauffement climatique remporte autant de succès par de-là ses frontières qu'il ne divise à l'intérieur de

⁶⁷³ Gérard Bonos, « Réinventer un monde Bas-Carbone pour demain », Éditions Choiseul, Géoeconomie, N°77, 2015/5, pp.7-15

⁶⁷⁴ Ce plan se compose d'une série de mesures destinée à réduire de 32 % les émissions de dioxyde de carbone des centrales électriques à l'horizon 2030 par rapport à celle de 2005

ces dernières. L'opposition marquée d'imposants groupes de pression américains et du Congrès américain pourrait infléchir la (nouvelle) posture américaine dans le domaine du climat lors de la tenue de la conférence de Paris.

Toutefois, une donnée géopolitique non-négligeable minimise ce risque d'ingérence dans les affaires présidentielles. En vertu du 22^{ème} amendement de la Constitution américaine, Barack Obama sera dans l'incapacité de se représenter à la tête de la Maison Blanche. Les quelques mois qui séparaient l'élection présidentielle de la conférence de Paris rendent quasiment inenvisageable d'assister à un changement de positionnement. Depuis, le début de sa mandature, le Président Obama a fait part de son engagement pour la cause environnementale. A ce titre, il aspire à ce que les États-Unis jouent un rôle déterminant lors des négociations internationales sur le climat. La proximité avec la fin de son mandat le place par conséquent en dehors des joutes politiques et lui confère ainsi une plus grande liberté d'action pour traduire concrètement cette volonté.

Devant la mobilisation massive pour le climat, la conférence de Paris est parvenue à un accord qui est tout de même intervenu dans la douleur⁶⁷⁵. Comme il est de coutume dans le cadre des négociations internationales sur le climat, les discussions se sont poursuivies au-delà du temps initialement imparti pour pallier un échec. Jean Claude-Zarka⁶⁷⁶ précise que l'accord de Paris se compose de deux parties, la première non contraignante, « *les décisions de la COP 21* » et la seconde « *un traité international* » qui elle, l'est. La dimension obligatoire lui sera reconnue « *une fois signé et ratifié* » par les États et respecté le formalisme prévu à cet effet⁶⁷⁷. L'auteur s'attarde sur le choix des parties d'opter pour la forme juridique d'un accord et non d'un traité ou d'un protocole additionnel. Pour Jean-Claude Zarka, cet acte « *permettra aux États-Unis de contourner l'obstacle du Sénat où la majorité républicaine pourrait faire obstacle à sa ratification* ». Le formalisme de l'accord de Paris vient donc court-circuiter une étape, la ratification lorsque celle-ci est obligatoire pour faire entrer un texte international en

⁶⁷⁵ Conférence des Parties, « Adoption de l'Accord de Paris », 12 décembre 2015, FCCC/CP/2015/L.9

⁶⁷⁶ Jean-Claude Zarka, « Les principales dispositions de l'accord de Paris sur le climat », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, N°51-52 (Act.1042°, 21 décembre 2015)

⁶⁷⁷ « Il devra « être exécuté de bonne foi par les parties » conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et être signé entre avril 2016 et avril 2017. Pour entrer en vigueur, il devra être ratifié, accepté ou approuvé par au moins 55 pays représentant des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) » Jean-Claude Zarka, « Les principales dispositions de l'accord de Paris sur le climat », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, N°51-52 (Act.1042°, 21 décembre 2015)

vigueur sur le territoire national. Pour rappel, le Protocole de Kyoto n'a jamais passé l'étape de la ratification aux États-Unis⁶⁷⁸.

Le préambule de cet accord se caractérise par son contenu novateur puisqu'il s'articule autour de la consécration de trois notions clés. Tout d'abord, « *la justice climatique* », puis la reconnaissance de l'existence « *des responsabilités communes mais différenciées* » et enfin l'instauration d'« *une véritable obligation de transparence des engagements adoptés par les États* ».

L'auteur se borne à rappeler que le changement climatique constitue une menace pour « *la sécurité alimentaire* ». S'il appuie son argumentation sur les dispositions de ce préambule en retenant que pour parvenir à assurer une telle sécurité, il convient de « *veiller à l'intégrité de tous les écosystèmes, y compris les océans* », nous nous désolidarisons de cette conception réductrice de la biodiversité pour plusieurs raisons. La première réside dans l'omission de Jean Claude Zarka de faire référence à la « *protection de la biodiversité* » alors que le préambule de l'accord de Paris la mentionne comme concourant également à la réduction des températures terrestres. La seconde critique s'adresse davantage au préambule qu'au positionnement de Jean Claude Zarka. Il est à souligner que l'accord de Paris accorde une attention toute particulière à la « *protection de la biodiversité* ». Il est à déplorer que les négociateurs n'aient pas approfondi davantage leur réflexion sur cette thématique. Ils ont fondé leur raisonnement sur l'aspect uniquement utilitariste de la biodiversité, qui « *est reconnue par certaines cultures comme la Terre nourricière* ». L'accord de Paris ne retient pas sa valeur intrinsèque mais exclusivement son concours à la subsistance de l'espèce humaine. Ce texte opère une distinction dangereuse qui vient nuire au précepte d'égalité entre les peuples qu'il souhaite imposer. En affirmant que seulement « *certaines cultures* » la considèrent comme faisant partie de la « *Terre nourricière* », il affaiblit ce concept d'unité. Une telle erreur de rédaction est également un non-sens car toutes les cultures à travers le monde sont directement dépendantes de la biodiversité. L'unique variable d'ajustement entre les États demeure le degré de dépendance à son égard.

⁶⁷⁸ Il convient de préciser que l'accord de Paris est destiné à se substituer au protocole de Kyoto à l'horizon 2020 et que contrairement à ce dernier il ne se limite pas à réglementer uniquement les émissions des seuls pays développés.

Cet « accident » de rédaction, volontaire ou non, jette l'opprobre sur le caractère indispensable de la nature alors qu'elle serait « *la Terre nourricière* » de l'ensemble de l'humanité et non celle d'une frange minoritaire de la population. Les rédacteurs de cet accord ne se sont pas saisis du rôle prépondérant de la biodiversité.

La contribution de Jean Claude Zarka⁶⁷⁹ traite des principales dispositions de l'accord de Paris. A ce titre, il s'attarde sur « *l'objectif de limitation du réchauffement climatique* » de cet accord qu'il estime « *plus ambitieux que l'objectif de la COP 21* » puisqu'il entend « *contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels* ». Le seuil de 1,5°C dispose d'une portée avant tout symbolique. Nous rejoignons l'auteur sur cet aspect de son développement étant entendu que le présent accord ne fait référence à « *aucun objectif chiffré de réduction des émissions* » de gaz à effet de serre. Au sujet du « *mécanisme de révision des engagements nationaux* », l'accord de Paris contraint les États à fournir tous les cinq ans leurs engagements nationaux avec la particularité de les réévaluer lors de chaque nouvelle période. Seule ombre au tableau, l'intervention de la première révision obligatoire est prévue pour 2025, soit dans un temps relativement long si on se réfère à la date de l'adoption de cet accord. Sur le principe des responsabilités communes mais différenciées, il procède à la répartition des efforts entre les États. Les pays développés assument leur part de responsabilité en supportant des objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre. Les pays en développement sont invités à poursuivre leurs efforts pour atténuer leurs émissions en fonction du contexte de chaque État. Les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés ne sont astreints à aucune obligation. Cet accord fournit des précisions sur l'aide apportée aux pays du sud. L'accord de Copenhague en 2009 prenait acte de l'engagement des pays développés à octroyer une aide d'un montant de « *100 milliards de dollars par an d'ici à 2020* » aux pays en développement pour faire face au changement climatique. Précisons que depuis 2009, les avancées sur cette question ont été sporadiques. L'accord de Paris reconnaît que ce chiffre ne constitue qu'un plancher qui peut donc être relevé. Il indique par ailleurs, qu'un nouvel objectif en matière financière sera déterminé avant 2025. L'auteur relève un élément témoignant de la prudence

⁶⁷⁹ Jean-Claude Zarka, « Les principales dispositions de l'accord de Paris sur le climat », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, N°51-52 (Act.1042°, 21 décembre 2015)

des négociateurs afin de prévenir tout rejet de l'accord de Paris par les instances nationales, le choix de ne pas mentionner ce dispositif « *dans la partie « traité » de l'accord de Paris* ».

Il généralise l'exigence de transparence à l'encontre des pays développés et des pays en développement, alors que le Protocole de Kyoto faisait peser initialement cette exigence sur les seuls pays développés. En dépit, de la référence explicite aux pertes et dommages engendrés par le réchauffement climatique ainsi qu'à la nécessité de les éviter, de réduire leurs effets, l'accord obtenu à Paris écarte toute possibilité d'indemnisation « *des pays du Nord pour les préjudices subi par les pays du Sud* ». La communauté internationale n'a pas retenu les doléances des pays en développement. Il semblerait que ce choix se justifie par la volonté de ne pas se heurter à l'opposition des pays développés et ainsi éviter de conduire l'accord de Paris à une issue funeste. Enfin, l'auteur souligne l'importance des collectivités territoriales mise en évidence dans l'accord de Paris et surtout des villes pour enrayer le réchauffement climatique. Devant l'ensemble de ces éléments, l'accord de Paris est-il réellement historique ?

Bettina Laville⁶⁸⁰ s'interroge sur la capacité de l'accord de Paris à stabiliser les changements climatiques. En l'espèce, elle le qualifie de « *premier accord universel* » sous réserve d'être ratifié par les États. Les mesures adoptées à Paris seront considérées comme novatrices si les États consentent à ratifier cet accord. Il nous apparaît plus opportun de faire référence à une « période » historique en lieu et place d'un accord historique. L'accord de Paris s'inscrit comme une étape supplémentaire dans le long processus des négociations internationales sur le climat. Il s'agit tout de même d'un événement d'ampleur historique. La prise de conscience collective qu'il faut agir immédiatement pour le climat conduit à aboutir à l'adoption d'un accord inédit dans son contenu. Le cadre que fixe l'accord de Paris conjugue souplesse et coercition. Cette souplesse se retrouve aisément dans ses dispositions, l'idée de contrainte paraît absente ou en filigrane. Comme le souligne Bettina Laville, « *l'accord de Paris est un bon accord diplomatique, et un accord climatique médiocre* ». Il est impossible de contraindre les États à respecter leurs engagements. L'auteur fait explicitement référence au caractère imprévisible du climat et de la nature pour expliquer ce constat. Derrière sa souplesse

⁶⁸⁰ Bettina Laville, « Contraindre les États et les éléments ? » : le pari de...l'Accord de Paris », Energie-Environnement- Infrastructure n°2, Février 2016, étude 2

apparente, l'accord de Paris a fait émerger un caractère insoupçonné de force contraignante, ce que Bettina Laville nomme « *l'invention de la responsabilité sociale climatique* ».

Elle émet l'hypothèse que si les États ne parviennent pas à maintenir le réchauffement climatique en deçà du seuil de 2°C degrés, l'humanité devra assumer alors ses responsabilités. Elle considère donc que « *c'est la grande avancée de la COP21 : on peut considérer que les États ont dessiné un cadre institutionnel pour avancer, mais que la société maintenant doit s'emparer de son destin* ». A Paris, c'est la préoccupation nouvelle de la société pour le réchauffement climatique qui a été entérinée. Depuis plusieurs années, « le grand public » fait part d'une inquiétude grandissante pour l'environnement. Il suffit d'observer l'engouement des médias, des collectivités territoriales autour de la 21^{ème} conférence de parties pour constater l'importance de cette problématique. L'auteur croit au succès de cet accord pour cela, « *il faudra donc croire que les engagements, spontanés, sont plus efficaces que les contraintes même timides, et que le mouvement de la RSE (Responsabilité Sociale Climatique) a gagné* ». La mise en œuvre de l'accord de Paris repose principalement sur la volonté de la société de l'appliquer.

Bettina Laville a recours à l'expression de « droit souple » et non de « droit mou » conformément aux recommandations du Conseil d'état⁶⁸¹, pour expliquer le succès de l'accord de Paris. Ainsi, elle retient que « *ce droit a d'une part une fonction de substitution, lorsqu'il est impossible d'avoir recours au droit dur (ce qui a été souvent le cas pendant la négociation), d'autre part une autre, en accompagnement du droit dur (faites comme vous voulez CHACUN à condition que remplissions TOUS l'objectif des 2°C maximum)* ». Elle considère l'accord de Paris comme la première déclinaison de la responsabilité sociale climatique d'où sa dénomination de « *Pacte de Paris* ». En résumé, la forme de l'accord de Paris est sans doute l'élément déterminant qui permettra son succès.

⁶⁸¹ Le passage du droit mou au droit souple témoigne d'une évolution, la prise de conscience de l'importance de ce droit dans l'ordonnement juridique. Surtout, elle substitue une vision péjorative de ce droit à un concept optimiste, l'expression droit « mou » laisse planer l'idée que cette dernière ne peut être invoquée devant le juge, chose qui est fautive. (CF : Conseil d'État, « Le droit souple », Étude annuelle 2013, dossier de presse)

A cet égard, Yves Petit⁶⁸² reconnaît qu' « *après de multiples compromis permettant de rallier l'ensemble des Parties (les pays signataires), l'accord de Paris a sans doute perdu en consistance juridique, mais il est assurément le meilleur possible* ». Néanmoins, il se détache de l'idée que l'accord obtenu à Paris repose sur du « droit mou ». En effet, pour en arriver à cette conclusion, il s'appuie sur un texte et une décision de la Conférence des Parties contenant « *des éléments contraignants et d'autres qui le sont moins* ». Ainsi, s'il convient que cet accord est du « droit mou », c'est pour mieux relever sa dimension contraignante et ce même en l'absence de mécanisme de sanction. L'accord de Paris ne confère aucune force contraignante aux contributions nationales mais par le biais de la clause de « rendez-vous » prévoyant que les États revoient systématiquement à la hausse leurs engagements par rapport à la période précédente, la communauté internationale tente d'amener une dose de coercition. Comme nous l'avons exposé, ce mécanisme ne rentrera pleinement en vigueur qu'en 2025. En substance, son caractère irréversible demeure critiquable. L'unique possibilité est de revoir ses engagements à la hausse ce qui induit le risque que les États les minorent afin de ne pas être sujet à des engagements trop contraignants dans un avenir proche.

Il existe un lien étroit entre la préservation du climat et celle de la biodiversité et inversement. Chacune des dispositions prévues à cet effet nourrit la protection de l'autre, ce qui laisse à penser que la frontière entre ces deux droits tend à se réduire voire à disparaître. En marge de la COP 21, le Président de la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, Jean-François Silvain rappelait que « *les enjeux de biodiversité sont intimement liés à ceux du climat* ». Il insistait sur la contribution de la nature dans « *l'atténuation du changement climatique* » car « *la biodiversité est un des premiers indicateurs de l'effet des changements climatiques* »⁶⁸³.

A cet égard, le remaniement ministériel du 11 février 2016⁶⁸⁴ en France a bouleversé le visage du ministère en charge de la sauvegarde de l'environnement. La nomination de Barbara Pompili comme secrétaire d'État en charge des relations internationales sur le climat et de la biodiversité auprès de la Ministre de l'environnement de l'époque, Ségolène Royal, atteste de la spécificité de la relation entre ces matières. En les rassemblant au sein d'un même

⁶⁸² Yves Petit, « L'accord de Paris ou le choix de la méthode douce », *The Conversation*, 23 décembre 2015

⁶⁸³ <http://www.fondationbiodiversite.fr/fr/societe/avec-la-societe/climat-et-biodiversite/introduction.html>

⁶⁸⁴ Décrets du 11 février 2016 relatifs à la composition du Gouvernement, JORF n°0036

portefeuille ministériel, les autorités françaises s'assurent une meilleure cohésion entre les différentes mesures assurant leurs conservations et témoignent de ce lien indéfectible. La mise en relation entre le climat et la biodiversité paraît au premier abord salvatrice. Elle contribuera, il est certain, à renforcer chacun de ces domaines indépendamment l'un de l'autre et aussi conjointement. Cette nomination s'inscrit dans une prise de conscience de l'interdépendance, de l'interconnexion des problèmes environnementaux. Néanmoins, il semblerait que la répartition des compétences puisse être un frein à la négociation portant sur le climat. Il convient de souligner qu'à ce jour le Gouvernement du Premier ministre Edouard Philippe se compose d'un ministère de l'environnement axés sur la transition écologique. Cette notion recouvre davantage de transversalité que l'approche opérée par le précédemment gouvernement. En ce sens que la transition écologique donne une dimension plus large à la question de la préservation de l'environnement. Elle induit un changement en profondeur de nos habitudes afin de répondre à des enjeux tels que la préservation de la biodiversité, le dérèglement climatique ou encore les risques sanitaires liées à la protection de l'environnement. Ainsi, elle dispose d'une dimension concrète et immédiate pour les collectivités territoriales qui laisse présager une déclinaison plus aisée sur le territoire. A titre d'exemple, le Maire de Nancy a fait de l'année 2018 celle de la transition écologique, ce qui laisse à penser que cette notion de transition écologique correspond mieux aux attentes et surtout aux contraintes exercées sur le milieu urbain. Il existerait donc une volonté réelle de recentrer le Droit sur des interrogations propres aux villes comme la préservation de sa nature.

Chapitre II : Un droit recentré sur la protection de la biodiversité

Parallèlement au renforcement de la protection du climat et à son implication dans la préservation de la nature, on assiste également au développement d'un droit recentré sur la biodiversité. Aussi, petit à petit l'évolution du Droit international de l'environnement a contribué à faire de cette préoccupation un enjeu mondial. Les négociations internationales ont été le point d'ancrage des mouvements nationaux visant à intégrer la biodiversité au sein de leurs politiques publiques. C'est pourquoi, l'étude de ce contexte international favorable à une protection accrue de la faune et de la flore s'avère être une donnée déterminante pour mieux appréhender les mesures adoptées en France pour remplir ces exigences fixées par des instances supra-étatiques. Indéniablement, le droit international a été à l'origine d'une prise de conscience mondiale qui a par la suite intégré la réflexion des États. Ainsi, nous constaterons que l'année 2010 est sans nul doute le tournant majeur ayant fourni aux différentes problématiques liées à la biodiversité un rayonnement planétaire. Il apparaît que la prise en considération de la biodiversité notamment en ville par l'intermédiaire de normes nationales découlant de ce cadre international ait irradié des domaines jusqu'à présent réfractaires à ce sujet. Aussi, petit à petit l'évolution du Droit international de l'environnement a contribué à faire de cette préoccupation un enjeu mondial (Section I).

De ce fait, l'intérêt des juges pour la préservation de la biodiversité urbaine est ressorti exacerbé face à son influence inexorable reconnu par notre société. Fort logiquement, notre développement s'est orienté sur le raisonnement dynamique de la Cour européenne des Droits de l'Homme car la Convention européenne des Droits de l'Homme ne comporte aucune référence à l'environnement et donc à la biodiversité. Face à la survenance d'un litige relatif à la préservation de cette dernière, les juges se retrouvèrent totalement démunis. Ils étaient faute de base textuelle incapables de statuer. Néanmoins, les juges de la CrEDH n'ont pas opté pour une lecture statique de la Convention. En l'espèce, ils ont eu recours à des articles de la Convention pour se doter d'un Droit environnemental strictement jurisprudentiel qui a vocation à s'appliquer à la nature urbaine. Cette construction originale permet de retenir notre attention sur les carences de la Convention à l'égard de ce droit. Elle contribue également à relancer les discussions sur l'efficacité ou le succès (relatif ?) des mécanismes de

protection indirecte de la biodiversité en comparaison de l'inefficacité des dispositions dévolues spécifiquement à cette tâche (Section II).

Section I : La biodiversité érigée comme préoccupation mondiale

Depuis plusieurs années, la préservation de la biodiversité a fait une entrée remarquée au sein du Droit de l'environnement puis, elle s'est généralisée à l'ensemble du droit. Cependant, depuis l'adoption de la CDB en 1992, il règne une forme paralysie. La ville, territoire précurseur, s'est inscrite étrangement dans une posture immobiliste. L'importance de ce droit dévolu à la conservation de la nature n'est que récente, résulte d'une volonté qui a été longue à se matérialiser (I). Or, l'année 2010 a constitué un formidable accélérateur dans ce processus (II).

I. L'adoption de la CDB, une promesse

La CDB des Nations Unies est le cadre international en matière de protection, d'utilisation et de gestion de la biodiversité. Son adoption témoigne du désir de se doter d'un cadre commun afin de préserver la nature.

Elle envoie un message d'espoir quant aux perspectives d'évolution de ce droit au cours des conférences des parties qui se succéderont après celle de Rio. Hélas, ce motif d'espérance ne se concrétisera pas. La Conférence des Parties n'assure qu'un rôle résiduel ce qui plonge les négociations internationales sur la diversité biologique dans un certain mutisme (A) jusqu'à la conclusion du Protocole de Carthagène⁶⁸⁵(B).

⁶⁸⁵ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Première réunion extraordinaire, Cartagena 22-24 février 1999, UNEP/CBD/ExCOP/1/3

A. L'application décevante de la CDB

Le « délaissement » de la biodiversité par le droit international se retrouve dès la conclusion de la CDB. Pour Yann Guillaud⁶⁸⁶, ce texte « *est celui qui a le moins mobilisé l'opinion publique et reçu le moins de soutien politique de haut niveau, malgré l'importance reconnue de la diversité biologique (ou, en plus court, biodiversité) en tant que fondement de la vie sur Terre* ». Il justifie cette situation potentiellement par « *la complexité* » de la matière et le déficit d'informations fiables. Ce défaut de mobilisation résiderait donc dans la biodiversité en elle-même, et davantage dans le manque d'implication de la société sur ce sujet.

L'insuffisance d'information ne saurait pour autant justifier à elle seule l'inaction dans ce domaine. Avant d'envisager la protection de la faune et de la flore, il convient de se doter d'instruments sur lesquels s'appuyer pour pouvoir dégager des normes contribuant effectivement à leur préservation. Comme démontré précédemment, le renforcement de ces mesures implique des études préliminaires de qualité, de tels travaux assureraient dans un premier temps une mobilisation de l'opinion publique et des décideurs publics avec pour finalité de renforcer les différents dispositifs préexistants dans le secteur de la diversité biologique à l'image des travaux menés par le GIEC et l'IPBES.

Il est abusif de se réfugier derrière le défaut d'information pour arguer d'une implication timorée de la population et des élus dans la construction du droit applicable à la biodiversité urbaine. Certes, sans précision, le grand public se retrouve dans l'incapacité de se prononcer sur une problématique qui se révèle être technique. Or, il s'avère que ce sont les carences des pouvoirs publics dans la préservation de la biodiversité qui entretiennent ce climat d'inaction. C'est en mettant en action la volonté politique par le biais d'actions destinées à accroître les connaissances et à sensibiliser la population sur ce sujet qu'il sera possible de passer outre ces difficultés.

Nous décrivons la période post-CDB comme une accalmie. Pendant plusieurs années, la Conférence des Parties s'est « contentée » d'adopter des mesures pour améliorer son fonctionnement, à défaut de réglementer l'usage et la conservation de la biodiversité. A ce

⁶⁸⁶ Yann Guillaud, « Biodiversité et développement durable », UNESCO, 2007, p 9

titre, les quatre premières conférences des parties en sont le parfait exemple. Les trois premières se sont tenues au rythme d'une session par an avant de s'espacer de deux années.

Ces rencontres annuelles ne se punctuaient par des engagements concrets en faveur de la biodiversité mais seulement des mesures liées à son organisation. L'ouvrage de Yann Guillaud relate parfaitement ces faits. A cet égard, la première réunion de la Conférence des Parties à Nassau⁶⁸⁷ « met en place les éléments de base pour le fonctionnement de la CDB ». En matière de financement, il est décidé que le Fonds pour l'Environnement Mondial assure des fonctions intérimaires. D'autres initiatives sont à mettre au crédit de cette rencontre comme la mise en œuvre du « mécanisme d'échange d'informations, chargé de promouvoir la coopération scientifique et technique et de favoriser les transferts technologiques, ainsi que l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques à propos de la mise en œuvre de la Convention ».

La seconde conférence⁶⁸⁸ s'inscrit dans la continuité de la première, « elle désigne Montréal comme siège du secrétariat permanent et confirme le Fonds pour l'Environnement Mondial comme mécanisme intérimaire de financement ». Elle ne se borne pas à évoquer son aspect organisationnel car elle traite aussi de son action. « Les écosystèmes marins et côtiers seront les premiers thèmes de fond abordés par la Convention », elle jette également les bases du futur Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques⁶⁸⁹ en nommant un groupe de travail *ad hoc*.

La troisième conférence⁶⁹⁰ « élabore un programme de travail plus réaliste en matière de biodiversité agricole et plus restreint pour les forêts ». Cette conférence voit la création d'un atelier dédié aux savoirs traditionnels et la biodiversité. L'auteur rappelle également l'élaboration « d'un Mémoire d'entente avec le Fonds pour l'Environnement Mondial, et

⁶⁸⁷ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Première réunion, Nassau 28 novembre – 9 décembre 1994, UNEP/CBD/COP/1/17

⁶⁸⁸ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Deuxième réunion, Jakarta 6-17 novembre 1995, UNEP/CBD/COP/2/19

⁶⁸⁹ « Il traite de la sécurité du transfert de la manipulation et de l'utilisation des organismes génétiquement modifiés susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la biodiversité, des exigences en matière d'information et de documentation, et prévoit le consentement préalable, et en toute connaissance de cause, pour les importations d'OGM »

⁶⁹⁰ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Troisième réunion, Buenos Aires 4-15 novembre 1996, UNEP/CBD/COP/3/38

le Secrétariat de la Convention est chargé de demander le statut d'observateur auprès de la Commission du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce ».

En apparence, les négociations progressent rapidement. En réalité, les premiers ralentissements se font déjà ressentir. Yann Guillaud mentionne que les discussions autour de la préservation de la forêt « *s'enlisent* ». Cet exemple traduit un phénomène récurrent dans les négociations internationales qui consiste à reporter à la réunion suivante les points soulevant des difficultés. La Conférence des Parties à la CDB et la CNUCC ont un schéma de fonctionnement similaire, elles repoussent leurs engagements à une date ultérieure.

Le sentiment prédominant est que la communauté internationale souhaite aller rapidement de l'avant sans avoir les moyens de son ambition. La situation dramatique dans laquelle se trouvent le climat et la biodiversité impose de passer outre les éventuels obstacles pour ne pas enrayer le processus des négociations internationales. Cependant, pour pouvoir faire avancer les négociations, il est impératif de prendre en considération les sensibilités étatiques divergentes. Aussi, les potentiels points de désaccords sont omis ou ne sont pas abordés. Le report de ces discussions conduit à ne pas traiter les problèmes de fond et à installer un climat d'inertie.

La quatrième réunion⁶⁹¹ met en œuvre « *la phase pilote du mécanisme d'échange d'information* ». L'auteur mentionne qu'une vision sur le long terme se dégage lors de cette réunion sans pour autant en fixer les contours. Pour la première fois, la question du « *partage juste et équitable des avantages tirés de la biotechnologie et des ressources génétiques, ainsi que les mesures à mettre en œuvre pour faciliter l'accès à ces ressources* » est évoquée sans qu'en soit précisé les modalités.

En substance, les premières heures de la Conférence des Parties à la CDB ne sont pas synonymes de triomphe pour la protection de la biodiversité. En l'espèce, ces quatre conférences s'attachent à adopter des mesures permettant à cette conférence de fonctionner convenablement et de se doter des instruments qui lui offrent la possibilité de protéger la nature. Ce premier temps des négociations internationales sur la diversité biologique se résume comme une phase préparatoire indispensable pour mener à bien les différentes

⁶⁹¹ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Quatrième réunion, Bratislava 4-15 mai 1998, UNEP/CBD/COP/4/27

réformes à même de remplir cette mission ô combien ardue de la conservation de la faune et de la flore. Devant la pluralité des parties à la Convention et surtout en vertu de leurs intérêts divergents, il est difficile de concevoir un Droit international traitant de la biodiversité de manière uniforme. De ce fait, ces réunions ont à notre sens contribué à dégager les fondations de ce qui pourrait être un droit ambitieux prenant pleinement corps au sein des villes, territoires où cette problématique prend de plus en plus d'ampleur.

L'étude menée par le Secrétariat de la CDB à propos de « *l'approche par écosystème* »⁶⁹² démontre qu'au cours des dites réunions, les négociateurs ne se sont pas contentés d'envisager de simples mesures d'organisation. Elle rappelle que la seconde réunion qui s'est tenue en novembre 1995 à Jakarta « *avait retenu l'approche par écosystème comme principal cadre de la Convention* ». Concrètement, en érigeant cette approche « *comme un principe fondamental de la mise en œuvre de la CDB* », la Conférence des Parties démontre son importance et son influence sur le futur de la Convention. Certes, cette notion reste difficilement perceptible, la quatrième réunion de Bratislava avait d'ailleurs vu la Conférence des Parties admettre la nécessité de la préciser. Dès la cinquième Conférence des Parties⁶⁹³, il avait été « *retenu une description de la notion d'approche par écosystème et cinq points d'orientation opérationnelle* ». À cet égard, cette approche⁶⁹⁴ révèle que l'Homme fait partie intégrante de celle-ci étant entendu qu'« *elle reconnaît que les êtres humains, avec leur diversité culturelle, font partie intégrante des écosystèmes* ». En intégrant l'Homme à cette notion, il serait ainsi assimilé à une espèce comme une autre ce qui signifie qu'il devrait être traité comme tel sans aucun passe-droit ou statut particulier.

A la lueur de ces précisions, ces réunions ne peuvent être considérées comme étant dénuées d'intérêt. Dans les faits, se doter d'un cadre international régissant l'usage de la biodiversité

⁶⁹² Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Approche par écosystème », 2004 (<http://docplayer.fr/40551-Lignes-directrices-de-la-cdb-approche-par-ecosysteme.html>)

⁶⁹³ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Cinquième réunion, Nairobi 15-26 mai 2000, UNEP/CBD/COP/5/23

⁶⁹⁴ « *L'approche par écosystème est une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes, qui favorise la conservation et l'utilisation durable d'une manière équitable. Ainsi, l'application d'une telle approche aidera à assurer l'équilibre entre les trois objectifs de la Convention que sont la conservation, l'utilisation durable et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques* », Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Approche par écosystème », 2004, p 4 (<http://docplayer.fr/40551-Lignes-directrices-de-la-cdb-approche-par-ecosysteme.html>)

est complexe et implique un engagement de l'ensemble de la communauté internationale. Ce processus se révèle-t-il long et fastidieux. Il impose l'adoption de bases juridiques sur le fondement d'un consensus et de normes fédératrices. Les fervents défenseurs de l'environnement insisteront sur la lenteur des négociations qui ne répondent pas à l'urgence d'agir pour sauvegarder la biodiversité. Nous abondons dans ce sens. L'érosion dont est victime la nature implique de prendre des mesures drastiques et immédiates. Cependant, la complexité, l'enchevêtrement des problématiques liées à la matière et les réticences étatiques devant la nécessité d'une intervention rendent difficiles l'accélération des négociations. Les quatre premières conférences des parties ne bouleversent pas le droit applicable à la biodiversité, en revanche elles en délimitent le socle qui contribuera à l'adoption du Protocole de Carthagène.

A. Le Protocole de Carthagène, premier protocole à la CDB

Au travers de l'exemple du Protocole de Carthagène, il s'agit de s'interroger sur la capacité du législateur à se saisir d'un sujet aussi divers que la biodiversité. Certes, le présent protocole n'a que des effets limités sur l'environnement urbain. Toutefois, les interrogations autour des OGM interpellent majoritairement les citoyens. Ces derniers ont depuis plusieurs années fait part de leur volonté de revenir à une alimentation de qualité tout en mettant la question animalière en perspective. Il faut ainsi comprendre que l'environnement urbain, les préoccupations de ses habitants influent directement sur l'exploitation de nos ressources. La notion de transition écologique impose un bouleversement en profondeur de nos méthodes de production prend racine au cœur des villes pour impacter nos lieux de productions. L'étude de ce protocole démontre que si ce désir de changement est bien présent depuis des décennies, il vient se heurter à une réalité économique qui est tout autre. Dès lors, il est primordial de procéder à une description de ce protocole afin de se saisir de sa potentielle influence sur l'environnement urbain. Robert Carvais⁶⁹⁵ s'attarde sur « *le premier protocole de la Convention de Rio, dit de Carthagène, sur la prévention des risques biotechnologiques et la sécurité des échanges internationaux des organismes génétiquement modifiés* » qui « est

⁶⁹⁵ Robert Carvais, « L'indisponibilité du vivant », Hypothèses 2007/1(10), pp.391-402

fondé sur la négociation entre le groupe des Américains exportateurs d'organismes génétiques et celui des Européens favorables à une position protectionniste ».

Ce protocole s'apparente à un compromis, l'auteur le juge « *trop fragile et trop isolé* », tout en étant « *novateur par l'institution d'une procédure d' accord préalable en connaissance de cause* ». Ce dispositif repose sur un mécanisme où l'État importateur est informé avant le premier mouvement transfrontalier intentionnel. Son caractère novateur est également à rechercher dans l'inscription du principe de précaution et dans l'obligation d' « *étiqueter brièvement les organismes vivants modifiés⁶⁹⁶ destinés à l'alimentation humaine ou animale* ».

Marie-Angèle Hermitte, Isabelle Doussan, Sébastien Mabile, Sandrine Maljean-Dubois, Christine Noiville et Florence Bellivier⁶⁹⁷ ont dans une contribution pour célébrer les quinze ans d'existence de la CDB abordé ce protocole de façon plus détaillée que Robert Carvais. Ce protocole est le fruit d'une réflexion menée de longue date, dès l'adoption d' « *Action 21, il était demandé de lancer une coopération internationale sur la « biosécurité* ». Les auteurs mentionnent les articles 8 g et 19.3 de la Convention qui réaffirment la nécessité d'adopter un protocole ayant pour « *objet la biosécurité, soit l'évaluation, la prévention et la gestion des risques environnementaux et sanitaires associés aux biotechnologies* ». Cette contribution aboutit à une conclusion similaire à celle que nous venons d'analyser, celle d'un protocole de compromis, novateur mais dont l'application se révèle complexe devant « *la non-participation des États exportateurs* ».

La question de son champ d'application comme les auteurs le soulignent apparaît être une « *solution intermédiaire* ». Elle oscille entre une conception limitée aux menaces directes sur la biodiversité et une autre concernant l'utilisation qui peut être faite des OGM dans notamment le domaine de l'alimentation humaine ou animale ou encore dans la médecine. Dans les faits, le protocole ne retient pas le vocable OGM mais celui d'OVM. Ce choix délimite ce protocole « *qui ne couvre que les produits biologiquement actifs, comme les semences et*

⁶⁹⁶ « *Organisme vivant modifié s'entend de tout organisme vivant possédant une combinaison de matériel génétique inédite obtenue par recours à la biotechnologie moderne* », Secrétariat à la Convention sur la diversité biologique, « *Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique* », 2000 (<https://www.cbd.int/doc/legal/cartagena-protocol-fr.pdf>)

⁶⁹⁷ Marie-Angèle Hermitte, Isabelle Doussan, Sébastien Mabile, Sandrine Maljean-Dubois, Christine Noiville et Florence Bellivier, « *La convention sur la diversité biologique a quinze ans* », *Annuaire français de droit international*, volume 52, 2006, pp.351-390

les produits agricoles non transformés destinés à l'alimentation humaine ou animale ». Ainsi, les auteurs précisent que des produits qu'ils qualifient de « *dérivés* » comme par exemple la farine ou encore les œufs de poules nourries à l'aide de maïs génétiquement modifié seraient exclus de ce protocole. Il en irait de même des organismes vivants modifiés destinés à la pharmacutique, à la différence que « *les parties demeurent libres de les soumettre à une évaluation des risques avant d'accepter leur importation* ». Ce protocole ambitionne de satisfaire les États favorables à un régime qui encadre l'ensemble des OGM comme ses opposants, ce qui entretient le sentiment d'être confronté à un instrument imparfait. En retenant, le vocable d'organismes vivants modifiés en lieu et place des OGM, la communauté internationale ménage les intérêts des États réfractaires à ce protocole. Sa spécificité réside dans la mobilisation des États indépendamment de leur répartition sur l'échiquier international sans tenir compte de leur situation de pays développés ou en développement.

Ce protocole est l'exemple parfait que les États ont la capacité de se fédérer autour d'un projet afin de défendre leurs intérêts. « *Le groupe de Miami⁶⁹⁸ considéré que les restrictions au commerce des organismes génétiquement modifiés ne sont pas justifiées et relèvent du protectionnisme déguisé. Au contraire, l'Union européenne défend une position assez protectrice qui correspond à sa propre législation* ». Un autre groupe composé du Japon, du Mexique, de la Norvège, de la Corée du Sud, de la Suisse et de Singapour « *adopte des positions intermédiaires* ». Or, devant la pluralité de positionnement en présence, il apparaît que les négociations aient abouti à l'adoption d'un texte peu ambitieux de sorte à ne heurter aucune sensibilité. Cependant, en se refusant à encadrer l'ensemble des OGM, la communauté internationale se serait dotée d'une législation *a minima* qui fait abstraction du caractère volatil de la biodiversité. En l'espèce, il est notoire que la nature ne prend pas en considération la frontière artificielle que représente ce protocole. Les organismes vivants modifiés continueront d'entretenir des relations avec les OGM qui échappent à cette réglementation. Le protocole est un instrument incomplet pour prévenir des risques imputables aux biotechnologies.

⁶⁹⁸ Ce groupe se compose d'États signataires de la Convention sur la diversité biologique et étant exportateurs c'est à dire, le Canada, l'Australie, l'Argentine, le Chili, l'Uruguay et des États-Unis. Les auteurs précisent que l'Argentine, le Canada, le Chili, l'Uruguay ont signé le protocole mais ne l'ont pas ratifié tandis que l'Australie signataire de la Convention n'a pas signé ce protocole.

A cet égard, la procédure de l'accord préalable en connaissance de cause soulève des interrogations. Marie-Ange Hermitte et les autres auteurs de cette contribution s'attarde sur les quinze ans de la CDB procèdent à une analyse de ce protocole dans son intégralité. Au sujet des informations délivrées par l'État exportateur avant le premier mouvement à destination de l'État importateur, ils indiquent que « *la troisième réunion des parties n'a pas vraiment avancé à cet égard, les parties n'ayant toujours pas trouvé d'accord minimal sur les critères d'identification des organismes vivants modifiés destinés à l'alimentation ou à la transformation et cherchant seulement à obtenir un accord sur la nécessité, minimale, de l'utilisation d'une facture commerciale* ». De ce fait, il est complexe d'identifier convenablement les organismes vivants modifiés lors de leurs transports transnationaux, ce qui complique également l'application des principes permettant aux États importateurs d'évaluer les risques inhérents à cette importation. Les pays importateurs ne sont pas pour autant démunis étant entendu qu'ils ont la possibilité d'exiger que les États exportateurs réalisent à « *leurs frais l'analyse des risques* »

En résumé, ce mécanisme se révèle être lourd et contraignant. Son application se veut résolument disparate. Les auteurs précisent qu'en sont uniquement destinataires les organismes vivants modifiés agricoles « *destinés à être introduits directement dans l'environnement (semences et poissons vivants)* ». *A contrario*, d'autres organismes en sont exclus comme, par exemple, les produits pharmaceutiques ou ceux que la Conférence des Parties considèrent comme « *peu susceptibles* » d'avoir un impact négatif sur la protection et l'usage durable de la biodiversité. Enfin, les organismes vivants modifiés à des fins alimentaires pour les Hommes comme pour les animaux seront eux astreints à une procédure « *plus souple* ». Cet « empilement » des procédures nuit à la préservation de la biodiversité car en se dotant d'une pluralité de régimes différents, la compréhension de ce mécanisme devient de plus en plus opaque.

La volonté de se doter d'un droit ambitieux reposant sur la souveraineté étatique se traduit dans les faits par l'élaboration d'un droit imparfait. Bien entendu, la procédure de l'accord apparaît logique afin de respecter la souveraineté de chaque État, mais sa mise en œuvre est dépourvue de moyens. Surtout, la conception d'un droit à plusieurs niveaux ne tient pas compte de la spécificité de la biodiversité. Elle doit en effet, faire l'objet d'une protection plus ou moins forte en fonction des pressions exercées sur les éléments qui la composent mais une

donnée apparaît à notre sens avoir échappé au Protocole de Carthagène, à savoir les liens ou les connexions existantes entre cette faune et cette flore. L'objectif de ce protocole est entre autre, d'empêcher que certains OVM se retrouvent librement dans la nature. Indirectement, l'hypothèse de retrouver ces organismes dans les eaux usées est plausible. Précédemment, il avait été évoqué que ce Protocole n'a pas vocation à s'appliquer aux OVM destinés à un usage pharmaceutique à destination de l'Homme⁶⁹⁹. Cela ne signifie pas pour autant que les mouvements transfrontaliers de produits pharmaceutiques destinés à l'Homme s'absolvent de toutes contraintes juridiques. Dans les faits, ils sont régis par l'Organisation Mondiale de la Santé. Cependant, la relation entre OVM et préservation de l'environnement ouvre plusieurs discussions. Tout d'abord, ce protocole occulte la question de la pollution engendrée par des OVM dans le cadre de la production de produit pharmaceutique. En l'espèce, les substances qu'elles délivrent sont susceptibles de se retrouver dans l'environnement et notamment dans l'eau. Dans une autre mesure, les interrogations autour de la qualité de l'eau sont justement au centre des préoccupations des villes. Si d'aventure, il est plausible de retrouver en ville, a présence d'une pollution génétique causée directement par les OVM exploités à des fins pharmaceutiques aux robinets, un autre problème se pose quant aux eaux usées. Ce sujet revêt une importance particulière en milieu urbain, où les interrogations autour de la qualité de l'eau sont au centre des politiques publiques. Dès lors, un constat s'impose, depuis plusieurs années, des résidus de médicaments sont relevés dans les eaux. Médicaments qui peuvent avoir notamment pour origines des OVM. Il s'agit donc d'une problématique tant de santé publique qu'environnementale. Dans les faits, il est difficile de mesurer aujourd'hui l'effet de cette exposition sur l'organisme de l'Homme et sur la biodiversité. C'est dans ce sens, que plusieurs plans⁷⁰⁰ ont été rédigés afin d'étudier et de limiter cette surexposition. Force est de constater que si ce sujet touche indistinctement les villes et les campagnes, il s'agit tout de même d'une préoccupation essentiellement urbaine. La forte concentration de population sur cette partie du territoire fait qu'elle est la principale cause de l'expansion de cette pollution et également la première victime. Les pratiques comme l'automédication participent allégrement au développement de la pollution aquatique. Les résidus

⁶⁹⁹ CF : Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Première réunion extraordinaire, Cartagena 22-24 février 1999, UNEP/CBD/ExCOP/1/3, article 5

⁷⁰⁰ Cf : Le plan national sur les résidus de médicaments dans les eaux (2010-2015) ; Le plan de lutte contre les micropolluants 2016-2021

médicamenteux se retrouvent alors réinjectés dans le réseau des eaux usées puis dans le circuit traditionnel de distribution. Outre les conséquences sur la santé humaine, il convient de prendre en considération que la biodiversité urbaine est exposée à ce type de pollution que ce soit en s'abreuvant ou en se nourrissant. Par conséquent, le Protocole de Carthagène n'a pas pris la mesure de ce danger pour l'Homme et pour la nature.

Moïse Tsayem Demaze⁷⁰¹ démontre que « *ce protocole illustre bien le fait que sur le plan international, la valeur économique et industrielle de la biodiversité a pris le pas sur les objectifs de conservation de cette biodiversité* ». Ce constat relance le débat autour de la biodiversité et de l'intérêt de l'Homme pour sa préservation, une thématique prégnante en milieu urbain. Si cet extrait laisse libre cours à notre imaginaire, l'auteur ne se positionne pas concrètement. Il fournit certes de précieuses indications sur son sentiment profond à l'attention de la philosophie épousée par la communauté internationale⁷⁰². Il retient que ce protocole se livre à une mobilisation partielle de la communauté internationale car lors de la parution de cet article seulement 143 États l'avaient ratifié. Le désintérêt pour ce protocole conjugué à l'étude de la doctrine afférente démontre que le droit applicable à la biodiversité et plus largement le Droit de l'environnement, souffrent de maux qui leurs sont inhérents. Ces faiblesses sont liées indéfectiblement.

La première est relative au désir de l'Homme d'ériger ses intérêts et ses activités comme le centre névralgique des négociations ayant trait à la biodiversité. Le Protocole de Carthagène lui confère une certaine protection mais uniquement à des fins utilitaristes, c'est-à-dire pour répondre à des enjeux sanitaires et assurer la sécurité alimentaire.

Le second écueil s'inscrit dans la continuité du premier, ce protocole s'articule autour de l'intérêt humain. La question de la préservation de la biodiversité est relayée au second plan. A cet égard, elle dispose de moyens financiers et juridiques moindres pour assurer convenablement sa protection.

⁷⁰¹ Moïse Tsayem Demaze, « Les conventions internationales sur l'environnement : état des ratifications et des engagements des pays développés et des pays en développement », *L'Information géographique*, 2009/3(Vol.73), p.84-99

⁷⁰² « *On pourrait répondre de manière caricaturale en disant que c'est pour mieux les exploiter (en raison de leur rentabilité commerciale et industrielle)* »

La consécration d'une législation lui conférant une protection étendue serait susceptible d'aller à l'encontre de cet intérêt. Les multiples oppositions du Groupe de Miami à une telle reconnaissance témoignent que le protocole de Carthagène privilégie l'aspect économique de cette problématique au détriment de sa dimension environnementale.

Ce protocole déçoit, il se limite à reconnaître l'existence « d'un point d'équilibre » entre les intérêts en présence. Ce constat conduit à aboutir à la conclusion de dispositions *au minima*. La pluralité des acteurs œuvrant lors des négociations explique ce phénomène. Les hésitations de la communauté internationale entre un protocole laxiste et coercitif ont abouti à l'adoption d'un accord qui reflète parfaitement cette indécision. Le sentiment d'abandon qui caractérise l'attitude des États à l'égard de ce protocole serait-il à rechercher dans son incapacité à ne satisfaire ni les parties favorables à une réglementation ambitieuse en matière de protection de la biodiversité ni celles qui se veulent les plus réfractaires ?

L'observation des divergences entre les recommandations des membres de l'Union européenne et celle du groupe de Miami apporte une réponse à cette question.

Aucune de ces deux positions n'a en effet, été reprise *stricto sensu* par les négociateurs mais bien un mélange des deux. A vouloir (trop) ménager les sensibilités des uns et des autres, le contenu du protocole de Carthagène ne satisfait aucune des parties en présence. Les négociations autour de la biodiversité paraissent s'enliser au point que nous nous interrogeons sur leur avenir. Fort heureusement, l'année 2010 déclarée par les Nations unies, année internationale de la biodiversité représente l'occasion de donner un nouvel élan à la Conférence des Parties à la CDB.

II. L'année 2010, point de départ d'une prise en compte accrue de la biodiversité

L'année 2010 constitue une année charnière pour la protection de la biodiversité (A). L'ambition affichée va pourtant se révéler en pratique décevante (B).

A. 2010, une prise de conscience internationale de l'importance de la biodiversité

Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien⁷⁰³ réaffirment la volonté de l'Assemblée générale de l'ONU de proclamer solennellement 2010 « *année internationale de la biodiversité* ». Année qui « *correspond aussi à l'échéance que s'est fixée la communauté internationale pour enrayer l'érosion de la biodiversité. Cet engagement, pris une première fois lors de la 6^{ème} Conférence des Parties signataires de la CDB (CDB) à La Haye⁷⁰⁴ a été réaffirmé quelques mois plus tard lors du Sommet du développement soutenable de Johannesburg* ».

Dans un développement afférent, nous sommes revenus sur l'échec de la stratégie de l'Union européenne de 2006 pour enrayer la disparition de la biodiversité à l'horizon 2010. Or, il ne faut pas omettre que cette stratégie s'inscrit dans la continuité de l'engagement pris par la communauté internationale lors de la sixième réunion des parties à la CDB. Cette débâcle s'explique également par un cadre international insatisfaisant. Sarah Brunel⁷⁰⁵ indique « *qu'en 2002, les pays signataires de cette Convention adoptaient un plan stratégique afin d'enrayer la perte de biodiversité d'ici 2010. La date fatidique est passée, et aucun pays n'a réussi à atteindre cet objectif* ».

Yann Guillaud⁷⁰⁶ révèle que « *le Plan stratégique ne comporte pas d'indicateurs ou d'objectifs concrets, ni ne met en œuvre un processus immédiat d'état des lieux pour évaluer l'action menée* ». Par conséquent, l'étude détaillée de la présente stratégie internationale s'avère superflu, faute de moyens pour la mettre en œuvre. Il incombe donc uniquement aux seules parties de procéder à son application. De plus, le présent plan n'est pas contraignant pour les États, il appartient à ses déclinaisons étatiques de lui conférer un caractère obligatoire. Dès lors, il est superfétatoire d'étudier ce texte, d'autant plus que nous avons déjà en amont examiné la stratégie européenne pour la biodiversité qui se révèle être un échec. Nous légitimons, notre développement par le rôle moteur qu'assure l'Union européenne dans la poursuite des négociations internationale au sujet de l'environnement. Le Plan stratégique

⁷⁰³ Valérie Boisvert et Franck-Dominique Vivien, « Biodiversité : Enjeux Nord-Sud », n°202, avril-juin 2010

⁷⁰⁴ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Sixième réunion, La Haye, 7-9 avril 2002, UNEP/CB/COP/6/20

⁷⁰⁵ Sarah Brunel, « les missions militaires au service de la biodiversité », EDP Sciences, 2012, p 15

⁷⁰⁶ Yann Guillaud, « Biodiversité et développement durable », UNESCO, 2007, pp. 27

adopté en 2006 par l'Union européenne ne fait pas exception à la règle mais en dépit de sa bonne volonté force est de constater que nous sommes face à une désillusion.

L'Union européenne s'engage fréquemment au-delà des textes internationaux en matière environnementale. Nous retrouvons ce volontarisme au sein même de sa politique en charge de préserver la biodiversité. En dépit de cette posture, nous concluons à un naufrage de la politique européenne qui démontre dans une autre mesure l'imperfection de la stratégie imaginée par la sixième Conférence des Parties à la CDB.

Plusieurs conférences des parties se sont tenues avant l'échéance que représente l'année 2010. Malheureusement, toutes n'ont pas abouti à des avancées notables mais certaines d'entre elles ont apporté des gages d'espérance pour la reconnaissance d'un droit international portant spécifiquement sur la biodiversité. La septième réunion de la Conférence des Parties ⁷⁰⁷ ne se caractérise non pas par l'issue de ces négociations mais davantage par les thèmes abordés lors de cette rencontre. Yann Guillaud⁷⁰⁸ souligne, à juste titre, que son déroulement a donné lieu à des discussions autour de l'ensemble des problématiques liées à la biodiversité. L'auteur retient que « *la biodiversité montagnaise, les transferts de technologie et les aires protégées* » occupent les débats. Les groupes de travail de cette Conférence des Parties abordent des thèmes qui s'intéressent plus particulièrement à la question de la préservation de la biodiversité en milieu urbain tels que par exemple les espèces exotiques envahissantes ou la conservation des plantes. D'autres éléments s'intéressent à « *l'importance de conserver la biodiversité extérieure* » des aires protégées « *tout en respectant les droits des communautés autochtones et locales dans l'instauration et la gestion des aires* ». Aussi, la simple évocation de cette problématique suffit-elle à attester que la protection de la biodiversité ne doit pas se borner à des territoires ayant cette seule finalité. La préservation de la biodiversité est un enjeu qui s'affranchit des frontières. Faire abonder les travaux dans le sens d'une généralisation de sa protection tout en différenciant cette dernière en fonction de la particularité de chaque territoire apparaît-être l'option la plus judicieuse.

⁷⁰⁷ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Septième réunion, Kuala Lumpur, 9-20 février 2004, UNEP/CBD/COP/7/21

⁷⁰⁸ Yann Guillaud, « Biodiversité et développement durable », UNESCO, 2007, pp. 29

Il existe entre les milieux, entre les espèces des disparités qui nécessitent une protection accrue tout en impliquant l'entrée en vigueur de mesure de conservation souple. Une préservation générale et différenciée de la biodiversité est selon nous l'hypothèse la plus à même d'assurer sa survie. Cette éventualité renforcerait autant la présence de la faune et de la flore en ville, que la biodiversité à l'échelle mondiale. Elle contribuerait à ne plus inscrire l'Homme et ses activités en marge de ces dispositifs de conservation de la biodiversité. En l'espèce, cette pratique renforcerait la préservation de la nature et diminuerait la « brutalité » causée par le passage d'une zone qui ne fait pas l'objet de protection à une autre protégée. L'atténuation de « ce pseudo-traumatisme » permet à la population d'intégrer continuellement la conservation de la biodiversité.

Philippe Billet⁷⁰⁹ s'attarde sur les progrès réalisés lors de la dixième Conférence des Parties de la CDB⁷¹⁰. Il constate la complexité des dossiers abordés lors de ces négociations. Il revient sur la stratégie de mobilisation des ressources « *destinée à augmenter de façon substantielle les niveaux actuels d'aide publique au développement en soutien à la biodiversité* ». Cette stratégie s'articule autour du postulat qu'en soutenant financièrement les États en difficulté, ils refuseront par la suite de surexploiter leurs ressources naturelles. Il s'agit là d'un point important pour la préservation de la biodiversité en milieu urbain. Milton Santos rappelait déjà en 1961 que « *la rapidité avec laquelle les villes grandissent et la population urbaine augmente est un phénomène général dans les pays sous-développés* »⁷¹¹. Cette aide au développement pourrait revêtir un double avantage pour l'environnement urbain. Dans un premier temps, elle permettrait à ces États de faire de leurs villes des réels centres névralgiques synonymes d'essor économique sans hypothéquer leurs réserves naturelles. Puis dans un second temps, ce processus permettrait au milieu urbain et à ses habitants de s'extirper de la situation précaire dans laquelle ils se trouvent. De ce fait, nous pourrions assister à l'évolution de leurs préoccupations comparable au phénomène qu'ont connu les pays développés. Concrètement, une fois leurs besoins primaires assouvis, la demande sociale en espaces récréatifs, en lieux de respiration émergerait. Pour répondre à ce besoin, les

⁷⁰⁹ Philippe Billet, « Biodiversité : les bonnes résolutions de Nagoya », Environnement °12, Décembre 2010

⁷¹⁰ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Dixième réunion, Nagoya, 18-29 octobre 2010, UNEP/CBD/COP/10/27

⁷¹¹ Milton Santos, « Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés », géocarrefour, 1961, pp. 197

municipalités se doteraient d'un environnement urbain où la biodiversité occupe une place importante.

L'auteur constate que l'apport de la Conférence de Nagoya est « *assez limité* » étant entendu que le processus d'identification des besoins financiers serait débattu seulement lors de la prochaine Conférence des Parties à la CDB.

Notre choix s'est légitimement arrêté sur la mesure qui cristallise à notre sens, le plus d'espoir pour la biodiversité en raison de son caractère transversal et de la possibilité d'être décliné localement, à savoir le plan stratégique dit « *objectif d'Aichi* »⁷¹². Nous concentrons notre analyse sur cette stratégie au motif que sa souplesse lui permettra d'accroître sa visibilité au sein des différentes parties à la CDB. Les deux autres dispositifs de ce plan portent sur des domaines sensibles : les ressources financières et le partage des connaissances qui se traduisent (presque) constamment de façon insatisfaisante. Aussi, ce plan « *est destiné à guider les efforts internationaux et nationaux pour sauver la biodiversité en vue de satisfaire les objectifs de la CDB* » sur la période 2011- 2020. Il cible vingt axes d'intervention prioritaire et cinq objectifs stratégiques⁷¹³, dont certains visent spécifiquement des milieux en particulier tels que les zones marines et côtières par exemple. D'autres sont généralistes et répondent aux défis de la préservation de la nature urbaine. Ainsi, l'objectif d'Aichi renforce la prise en compte de la biodiversité en milieu urbain au moyen de dispositions qui insistent sur le rôle prégnant de la population dans sa conservation pour en assurer une prise en considération transversale, pour lutter contre les subventions portant atteinte à la nature et pour réduire l'érosion de la diversité biologique. De plus, ce plan traite de l'éradication des espèces exotiques envahissantes en fonction des atteintes causées à la biodiversité. Parallèlement, il s'attaque aux voies de déplacement empruntées par ces espèces pour arriver sur notre territoire. Sur un plan strictement stratégique, il s'attache à ce que ces objectifs figurent au sein des différentes stratégies et plans d'actions nationaux en charge de la préservation de la biodiversité. Les déclinaisons locales de ce plan doivent par conséquent insister sur le

⁷¹² Parties à la Convention sur la diversité biologique, « Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 », Nagoya, 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2

⁷¹³ « *Traiter des causes sous-jacentes à la perte de la biodiversité ; réduire les pressions sur la biodiversité ; sauvegarder la biodiversité à tous les niveaux : améliorer les bienfaits fournis par la biodiversité : faciliter le renforcement des capacités* » Parties à la Convention sur la diversité biologique, « Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 », Nagoya, 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2

renforcement des connaissances scientifiques et technologiques portant sur la diversité biologique. Par la suite, ces informations seront nécessairement diffusées à l'ensemble de la population afin de renforcer la préservation de la nature.

La dixième Conférence des Parties érige en apparence la biodiversité comme l'une des priorités premières de l'Homme. D'après Philippe Billet, ladite conférence « *consacre plus que jamais la marchandisation de la nature, déclinaison économique du principe selon lequel « les États souverains ont des droits souverains sur leurs ressources biologiques (principe 4 de la CDB) ».*

Il relève la responsabilité des États dans la protection de leur biodiversité et de son utilisation durable. L'auteur émet une remarque pertinente en mentionnant que la CDB de 1992 repose sur la valeur d'usage de la biodiversité « *sur laquelle n'a pas su revenir la conférence de Nagoya, oubliant la valeur de non-utilisation ou valeur intrinsèque et les avantages non marchands de la protection de la biodiversité, comme les avaient pourtant mis en évidence le rapport TEEB ».*

Hélène Tordjman et Valérie Boisvert⁷¹⁴ conviennent de la nouvelle orientation adoptée à l'égard de la conservation de la biodiversité en vertu de l'adoption des objectifs d'Aichi même si leurs priorités s'avèrent pour la majorité d'ordre procédural.

En l'espèce, « *il s'agit avant tout de mieux intégrer les valeurs de la biodiversité, de promouvoir son utilisation durable, de faire en sorte que tous puissent en tirer des avantages... autant d'obligations de moyens qui vont dans le sens de l'approche suivie par les grandes entreprises et préconisée par le monde financier ».* Ainsi, la branche du Droit de l'environnement en charge de protéger la biodiversité prend une plus grande ampleur par le biais des objectifs d'Aichi. Indiscutablement, les multiples objectifs assignés à ce texte contribuent à renforcer la préservation de la biodiversité urbaine. Néanmoins, si la communauté internationale se réjouit de l'engouement qu'il suscite, nous nous interrogeons sur sa finalité. L'intégration progressive de la biodiversité dans la totalité des décisions masque la réalité. Les publications que nous venons d'aborder démontrent le désir de s'inscrire dans une démarche mercantile, où la protection de la nature trouve son intérêt dans les bénéfices qui peuvent être retirés de

⁷¹⁴ Hélène Tordjman et Valérie Boisvert, « L'idéologie marchande au service de la biodiversité ? », Mouvements n°70, 2012, pp.31-42

son exploitation. Ainsi, la valeur intrinsèque de la biodiversité n'est nullement reconnue. La frange de la nature qui se trouverait hors « du marché » ne serait pas astreinte au régime de protection de Nagoya.

L'option retenue de calquer le mécanisme de conservation de la biodiversité sur les pratiques « des marchés financiers » conduit à affaiblir la dimension environnementale des objectifs d'Aichi. Ce postulat entraîne une perte de vue de la richesse de la diversité biologique qui ne saurait se rechercher exclusivement dans l'analyse économique ou dans le profit que l'Homme pourrait tirer de son exploitation. L'étude de la poursuite des négociations internationales sur le thème de la biodiversité est déterminante pour constater s'il y aura une évolution ou non au sein du phénomène portant sur sa préservation.

B. Des négociations internationales décevantes

Les négociations internationales sur la biodiversité qui ont suivi l'adoption des objectifs d'Aichi se devaient donc d'être ambitieuses pour poursuivre les efforts entrepris à Nagoya. Auparavant, nous avons souligné les carences de cette stratégie. Or, il convient de rappeler qu'en dépit de ses défauts cette dernière était venue rompre avec l'inertie ambiante. L'année 2012 comme 2010 représente un enjeu majeur pour s'inscrire dans la continuité de la dernière Conférence des Parties à la CDB. Elle revêt une dimension symbolique car elle marque les vingt ans de la CDB. Cet anniversaire raisonnait pour la communauté scientifique comme l'occasion de tirer les enseignements des progrès accomplis en vingt ans d'existence.

A l'aube des quinze ans de la CDB, Marie-Angèle Hermitte et ses confrères⁷¹⁵ dans une publication conjointe dressaient déjà un premier bilan qui « *n'est pas nul, loin de là, mais son efficacité directe ne convainc pas* ». Pour les auteurs, elle assure « *surtout un rôle de proposition d'idées nouvelles* », les États sont libres d'y adhérer ou non.

⁷¹⁵ Marie-Angèle Hermitte, Isabelle Doussan, Sébastien Mabile, Sandrine Maljean-Dubois, Christine Noivelle et Florence Bellivier, « La convention sur la diversité biologique a quinze ans », *Annuaire français de droit international*, volume 52, 2006, pp.351-390

Pour les vingt ans de la Convention⁷¹⁶, Franck-Dominique Vivien⁷¹⁷ note au sujet de la diversité biologique et plus particulièrement sur le Protocole de Nagoya que « *celui-ci est loin d'apporter les réponses adéquates à la crise biologique qui est en cours* ». Il poursuit son développement en généralisant ce constat, « *les évaluations de l'état de la planète qui sont réalisées sont alarmistes et pointent l'écart grandissant entre les politiques mises en œuvre et la gravité des problèmes auxquels elles sont censées répondre* ». Aussi, l'auteur n'est pas étonné de constater qu'en marge de la réunion « Rio plus 20 », bon nombre de voix s'élèvent pour affirmer son inutilité. Il adjoint à son développement, le calendrier international chargé avec notamment la tenue des élections présidentielles aux États-Unis susceptible de faire passer sous silence cet événement. Devant, l'ensemble de ces éléments, l'échec de la Conférence de Rio plus 20 est logique. Certes, la teneur de sa Déclaration finale est décevante « *car ce texte fait surtout état de principes généraux, sans être réellement tourné vers l'action et sans que, dans l'ensemble, de nouveaux engagements aient été pris. Privé de vision politique, il passe sous silence nombre des défis actuels comme la mondialisation, l'épuisement des ressources naturelles ou l'évolution de l'économie mondiale* »⁷¹⁸.

Dans sa contribution, Sandrine Maljean-Dubois⁷¹⁹ revient sur la onzième Conférence des Parties à la CDB⁷²⁰ et sur le succès de la dixième Conférence des Parties tout en dénonçant l'échec de la Conférence de Rio +20. Cette onzième édition qui se tient à Hyderabad est capitale pour la traduction et l'application de l'accord adopté à Nagoya. Le financement de la préservation de la biodiversité a été au cœur des discussions qui se sont conclues par « *un doublement des financements en faveur de la biodiversité d'ici à 2015, et le maintien, au moins à ce niveau d'ici 2020, des flux financiers internationaux en faveur de la protection de la biodiversité dans les pays en développement, les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement et les économies en transition* ». Cependant, l'auteur précise

⁷¹⁶ Conférence des Nations unies sur le développement durable, « L'avenir que nous voulons », Rio, 1 juin 2012, A/CONF.216

⁷¹⁷ Franck-Dominique Vivien, « 20-22 juin 2012 : Rio plus vain ? », Développement durable et territoires(en ligne), Vol 4, N°3, Octobre 2013

⁷¹⁸ Pour, « Rio+20 : le rendez-vous manqué pour le développement durable... Et pour l'eau », n°214, , 2012, p.7-8

⁷¹⁹ Sandrine Maljean-Dubois, « La conférence d'Hyderabad : onzième conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique », Environnement n°12, décembre 2012

⁷²⁰ Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Onzième réunion, Hyderabad, 8-19 octobre 2012, UNEP/CBD/COP/11/35

qu'au moment de cette publication, il n'existait que des estimations approximatives des « *financements actuels* », ce qui vient fragiliser cette mesure. Sandrine Maljean-Dubois s'attarde également sur les négociations autour des objectifs d'Aichi. La onzième Conférence des Parties à la CDB a « *invité les parties à réviser conformément aux objectifs d'Aichi leurs stratégies et les plans d'action nationaux pour la biodiversité (SPANB), lesquels sont les principaux instruments de mise en œuvre de la Convention au niveau national* ». Lors de ces discussions, la Conférence des Parties s'est penchée sur les « *indicateurs de mise en œuvre des objectifs d'Aichi* ». L'auteur porte à notre connaissance que cette réflexion n'avait pas abouti en raison des divergences étatiques. Toutefois, elle précise que des mesures d'accompagnement ont été adoptées pour en faciliter le suivi⁷²¹. En résumé, elle conclut que cette conférence se solde par « *un bilan globalement positif* », même si elle mentionne que depuis plusieurs années des points essentiels sont éludés et renvoyés systématiquement à des groupes de travail.

D'après Sandrine Maljean-Dubois, le succès de la Conférence d'Hyderabad serait à rechercher dans « *la définition des objectifs d'Aichi* », phénomène qui contribue à « *structurer et dynamiser le travail de la Conférence des Parties* ». Ce processus de définition correspond à un renforcement du rôle de la Conférence des Parties qui serait dorénavant plus encline à aborder les « *sujets les plus délicats et controversés (biocarburants, géo-ingénierie...)* ». La conférence d'Hyderabad est motif d'espoir pour la préservation de la biodiversité. Elle s'appuie sur les dispositifs adoptés à Nagoya qui ont insufflé un souffle nouveau aux négociations internationales dans ce domaine. Cet élan donné à la mise en œuvre de la Convention sur la diversité fait de la douzième Conférence des Parties⁷²² un élément charnière. Il s'agit de savoir si ce cercle vertueux en faveur de la protection de la nature se poursuivra ou non.

Claudio Chiarolla, Renaud Lapeyre et Sébastien Treyer de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales de Sciences Po Paris⁷²³ s'attardent sur l'enjeu de la

⁷²¹ Par exemple : Orienter la mise en œuvre du Fond pour l'Environnement mondial ou encore renforcer les rapports et la prise en compte de la biodiversité dans les autres Conventions

⁷²² Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, Douzième réunion, Pyeongchang, 6-17 octobre 2014, UNEP/CBD/COP/12/29

⁷²³ Claudio Chiarolla, Renaud Lapeyre et Sébastien Treyer, « Poisson pilote ou éternelle seconde ? La Convention biodiversité à la croisée des chemins », Biodiversité n°4, Octobre 2014

Conférence de Pyeongchang qui « *constitue un point d'étape majeur pour la CDB* ». Elle revêt une importance évidente car cette réunion intervient à « *mi-parcours du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, incluant les Objectifs d'Aichi pour 2020* ». Ils proclament que les négociations internationales ne se déroulent pas à une cadence suffisamment élevée pour endiguer la disparition de la nature. La Conférence des Parties est dans l'obligation de se doter d'une feuille de route pour s'assurer de l'avenir du Plan stratégique. Elle comportera des éléments sur le financement ou encore sur l'intégration transversale de la biodiversité par exemple. Les auteurs mentionnent que ce document ne devra pas se borner à une simple énumération de mesures mais à un examen approfondi pour adopter des dispositions adaptées à la situation. Ils font des États, l'échelon indispensable dans la mise en œuvre du cadre international pour la biodiversité.

A cet égard, ils leur enjoignent de prendre les mesures qui s'imposent pour permettre la modification ou la conclusion de leurs stratégies actuelles. Initialement, cette Conférence des Parties « *appellera à mettre en œuvre un mécanisme d'échange d'informations et de coopération technique et scientifique* ». Ce succès réside dans la volonté d'en faire un instrument actif, qui ne se limite pas à inventorier les pratiques au sein des membres de la CDB. Pour les auteurs, la crédibilité de la CDB et celle de la Cop 21 reposent sur l'instauration d'un tel dispositif. Néanmoins, des tensions sont à craindre lors des échanges sur les ressources financières entre pays développés et pays en développement. Cette contribution signifie que la constitution d'un Droit régissant la préservation de la nature urbaine passe nécessairement par un consensus international. *A contrario*, cela ne signifie pas pour autant que les législations nationales, les initiatives locales ne participent pas à endiguer efficacement le phénomène d'érosion de la biodiversité. Cependant, cette crise environnementale est telle qu'il convient d'adopter un cadre unifié souple pour préserver une nature qui s'absout des frontières administratives. Bien entendu, les villes comme les citoyens peuvent impulser ce mouvement mais il paraît en substance qu'il soit davantage fondamental de parvenir à un accord à l'échelon supra-étatique.

Plusieurs événements significatifs comme l'entrée en vigueur du Protocole de Nagoya et la tenue de la Cop 21 à Paris en 2015 sont à prendre en considération. Les préparatifs de cet accord d'envergure pour enrayer le réchauffement planétaire ont contraint les négociateurs de la CDB à positionner la biodiversité par rapport à cet enjeu. Le danger est de s'inscrire en

marge de ces négociations « où elle court le risque d'être perdue parmi une multiplicité de priorités ». Ils décrivent un calendrier international fortement orienté sur le climat et « sur le développement dans le cadre des objectifs de développement durable ». La Conférence des Parties relative à la diversité biologique devra nécessairement se situer par rapport à ces priorités et les intégrer à sa réflexion. La biodiversité est un instrument dans la lutte contre le réchauffement climatique. Sa préservation est un enjeu qui répond par conséquent à de multiples problématiques. Parallèlement, la protection du climat est aussi un outil de préservation de la biodiversité.

L'accord obtenu à Pyeongchang réaffirme les engagements de la conférence d'Hyderabad. Le volet financier de cette douzième Conférence des Parties n'est qu'une redite des décisions précédentes. Par exemple, il est convenu que soit doublé le montant des sommes allouées à la biodiversité à destination des pays en développement d'ici 2015. Cet engagement sera maintenu jusqu'en 2020 en se basant initialement sur les fonds dédiés à la nature pour la période 2006-2010.

La feuille de route de Pyeongchang vise à simplifier les traductions concrètes des objectifs d'Aichi au travers d'actions portant sur la coopération scientifique technique et le suivi des dispositions existantes par exemple

La publication du quatrième rapport sur les perspectives mondiales de la diversité biologique⁷²⁴ lors de la tenue de cette conférence est venue obscurcir les avancées obtenues pour la préservation de la biodiversité. Elle traite de « l'évaluation à mi-parcours des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 » et conclut au déclin continu de la biodiversité jusqu'en 2020 « si les conditions actuelles se maintiennent ». *A contrario*, cette étude présente des gages de satisfaction à l'évocation du bilan positif des zones en charge de protéger la biodiversité. Ce rapport se félicite à raison du succès du recours à la préservation des milieux. Cependant, cet état de fait ne saurait cacher la réalité. Nous ne revenons pas sur l'importance de ces zones pour la biodiversité dite « menacée ». En revanche, nous nous interrogeons sur la placée occupée par la nature « commune » qui paraît rester en marge de ces dispositifs. Si on suit les conclusions de la

⁷²⁴ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « 4^{ème} édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique », 2014 (<https://www.cbd.int/gbo/gbo4/publication/gbo4-fr-hr.pdf>)

présente étude, il faudrait probablement placer sous cloche l'ensemble de la biodiversité pour escompter une issue positive, ce qui est improbable. En résumé, la 12^{ème} Conférence des Parties à la CDB n'est pas la réunion tant attendue par la communauté internationale car elle ne relève pas le défi de la conservation de la biodiversité. Il demeure que cette fin d'année 2015 a été marquée par le succès des négociations internationales sur le climat. Potentiellement, la treizième Conférence des Parties à la CDB serait inspirée de suivre son exemple.

Section II : La biodiversité érigée en priorité contentieuse

La préservation de la biodiversité en milieu urbain par des instruments dévolus exclusivement à cette tâche est incomplète et décevante. Ainsi, la présente partie tend- elle à démontrer la contribution des juges dans la création d'un régime juridique protégeant la nature en ville.

La reconnaissance d'un Droit à l'environnement est relativement récente. Dans les faits, il convient de retenir l'exemple de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ⁷²⁵ (I). En l'espèce, l'originalité de cette Convention réside en ce que c'est le juge qui a permis la reconnaissance de ce Droit via l'étude de la marge d'appréciation (II).

I. La justification du choix de la CEDH

La Convention ne comporte aucune référence à l'environnement (A) ce qui a contraint la Commission européenne des droits de l'Homme en charge d'examiner la recevabilité des requêtes à se pencher sur des recours arguant de l'existence d'un Droit à l'environnement (B).

⁷²⁵ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, STCE n°005 (dénommée par la suite Convention)

A. La non protection de l'environnement au sein de la CEDH

Pour appréhender, l'importance du travail d'interprétation réalisé par la CrEDH, il est important d'en étudier le contenu (1). Son analyse démontre en quoi les requêtes fondées sur la préservation de l'environnement sont irrecevables (2)

1) Une absence de protection

La revendication de la présence du vocable « environnement » au sein de la CEDH est déroutante puisque celle-ci ainsi que ses protocoles⁷²⁶ additionnels ne font aucune référence à ce terme. De ce fait, reconnaître une quelconque protection à la biodiversité par le recours à la CEDH est illusoire. L'absence du Droit à l'environnement par ladite Convention résulte de la finalité de cette dernière. Elle occulte ce pan du Droit car son contenu n'est pas novateur, il se borne à réaffirmer des libertés préexistantes. A ce titre, son préambule rappelle l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'Homme⁷²⁷. Outre les réticences des rédacteurs de la CEDH à innover, les circonstances n'étaient pas réunies pour permettre une telle avancée. En l'espèce, la CEDH est un acte témoignant d'une grande précocité. Ce vocable « *précocité* » s'entend dans le sens où sa signature est intervenue en 1950 dans un contexte inédit. Inéluctablement marqués par la Seconde Guerre Mondiale, les États membres de la CEDH se contentent de rappeler ou plutôt de marteler des droits bafoués lors de cette période. Comme pour ne pas reproduire une telle tragédie, ils ont ainsi réaffirmé des droits fondamentaux⁷²⁸. Il est certain que ce climat ambiant a pesé sur sa rédaction et conduit à omettre certains domaines. Les rédacteurs étaient focalisés sur ce qui à cet instant est « *vital* ». A ce titre, Emanuel Decaux et Frédéric Sudre se plaisent à rappeler que l'une des faiblesses de la CEDH réside dans le fait que celle-ci est « *un compromis politique entre les États fondateurs* »⁷²⁹. Il serait inopportun de fustiger la CEDH qui demeure un élément de

⁷²⁶ 1, 4, 6, 7, 12 et 13

⁷²⁷ Assemblée générale des Nations unies, « Déclaration universelle des droits de l'homme » 10 décembre 1948, Résolution 217 A(III)

⁷²⁸ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, Article 2(Droit à la vie), STCE n°005

⁷²⁹ Emmanuel Decaux et Frédéric Sudre « La convention européenne des droits de l'Homme, Politique étrangère », 1991, vol. 56, n° 1, pp. 335-336

référence intemporel en matière de garantie des droits, véritable socle de la protection des Droits de l'Homme en Europe⁷³⁰.

L'absence de reconnaissance d'un Droit à l'environnement et de la préservation de la biodiversité en milieu urbain s'explique par les préoccupations de ses rédacteurs, tournées vers le respect de la personne humaine. La CEDH demeure un exemple dans ce domaine, elle a été initialement conçue pour protéger l'Homme de l'Homme.

L'environnement, le climat, la biodiversité ne sont que des données exogènes à l'individu. La richesse de la CEDH est de compiler « *l'essentiel* » des droits inhérents à la personne en se désintéressant des éléments n'influant pas directement sur la situation des individus. Néanmoins, c'est aussi là sa principale faiblesse, car en inscrivant en marge de la CEDH certains facteurs tels que les nuisances environnementales occasionnées par la pollution, par exemple, les répercussions indirectes sur l'Homme et sa santé sont passées sous silence.

La CEDH est un instrument rigide étant donné la nature des droits énoncés, d'où la difficulté de la faire évoluer vers de nouvelles inspirations. Le mécanisme des protocoles additionnels s'avère complexe pour les États ; ils peinent à parvenir à un accord. Preuve en est qu'à ce jour aucun protocole à la CEDH n'aborde la problématique environnementale. La CmEDH s'en était tenue logiquement à une lecture stricte de la CEDH. Elle a rejeté systématiquement les requêtes arguant de la violation d'un Droit à l'environnement, faute de base textuelle.

2) Des requêtes irrecevables

Lors de l'entrée en vigueur de la CEDH, la CmEDH s'assure de la recevabilité des requêtes. Elle déboute les requérants qui introduisent une instance sur la base d'une violation de son Droit à l'environnement. Ce refus est justifié au motif que la CEDH et ses protocoles ne proclament pas un tel droit⁷³¹. La CmEDH n'a pas immédiatement souhaité se détacher du texte original

⁷³⁰ Michel Levinet, « La Convention européenne des droits de l'homme socle de la protection des droits de l'homme dans le droit constitutionnel européen » -*Revue française de droit constitutionnel*, 2011/2 n° 86, pp. 227-263

⁷³¹ CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, Hatton c/ Royaume-Unis §96, n°36022/97

et a donc procédé à une lecture stricte de la CEDH. D'autant plus que l'occurrence environnement n'y figure pas ; logiquement la CmEDH rejette ces requêtes.

Pour justifier ce rejet, elle reconnaît simplement leur incompatibilité *rationae materiae* avec la CEDH⁷³². Dans cette affaire, les deux plaignants, membres d'une association environnementale allèguent que des activités militaires sur un marais proche d'un terrain leur appartenant et destiné à l'observation de la nature constituent une nuisance environnementale. La CmEDH conclut logiquement que la CEDH ne comporte aucun droit protégeant la nature. Jean-François Renucci souligne à juste titre que « *cette approche, conforme au droit, mais aussi aux mentalités d'une époque aujourd'hui révolue, ne pouvait être maintenue.* »⁷³³.

Pour que le Droit à l'environnement franchisse ce cap de sélection, une prise de conscience paraissait nécessaire afin que les juges débattent de cette problématique, c'est la CmEDH qui prendra cette responsabilité.

B. La consécration d'un Droit à l'environnement par la Commission Européenne des Droits de l'Homme

La CmEDH a contribué à l'émergence du Droit à l'environnement (1). Si son travail est souvent occulté, il a malgré tout jeté les prémices de la jurisprudence de la CrEDH concernant la biodiversité en milieu urbain (2).

1) Le rôle important de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans la garantie du Droit à l'environnement

La CmEDH a impulsé le mouvement de consécration du Droit à l'environnement. Initialement, nous serions tentés de penser que le point d'orgue de ce mouvement est à rechercher dans

⁷³² Commission, X et Y c/ République fédérale d'Allemagne, décision d'irrecevabilité du 13 mai 1976, n°7407/76

⁷³³ Jean-François Renucci « Fasc.6527 : Convention Européenne des Droits de l'Homme et Environnement », JurisClasseur Europe Traité, 1^{er} février 2013

le travail de la CrEDH. En réalité, c'est bien la CmEDH qui insuffle ce souffle nouveau afin que la CEDH puisse garantir un Droit à l'environnement.

Pour rappel, la CmEDH avait pour mission d'analyser en amont les requêtes⁷³⁴ pour les soumettre ou non à la CrEDH. Cette étape constituait une sélection ayant pour fonction de la désengorger. Bien souvent minoré à tort, le rôle de la CmEDH est crucial puisqu'il marque le départ de toutes les éventuelles avancées jurisprudentielles réalisées par la CrEDH. Dans le cas où, une requête est déclarée irrecevable par la CmEDH, les juges sont alors dans l'incapacité de se pencher sur ce litige. En résumé, cet organe conçu pour garantir le bon fonctionnement de la CrEDH a revêtu une importance capitale dans l'avènement d'un Droit à l'environnement.

Dans un premier temps, la CmEDH se refusait à déclarer recevable les requêtes portant sur l'environnement⁷³⁵. Puis, dans un second, devant la multiplication des recours, elle est contrainte de revoir sa position. La CEDH étant un instrument vivant, l'examen de la recevabilité des requêtes par la CmEDH tout comme les arrêts rendus par la CrEDH nécessitent de la part de ces instances une interprétation au regard des préoccupations contemporaines.

En l'espèce, la CrEDH n'a pas la capacité de s'autosaisir d'une affaire, elle doit au préalable recevoir l'assentiment de la CmEDH. Ainsi, elle constitue un filtre supplémentaire paraissant réduire les Droits de l'Homme. La CmEDH n'est en rien une entrave aux Droits de l'Homme, c'est un garde-fou supplémentaire pour s'assurer de leur respect. En soustrayant un éventuel litige à la CrEDH, la CmEDH procède à une analyse détaillée à la lumière de la CEDH et des besoins de la société. Dans l'hypothèse où une plausible décision de la CrEDH laisserait planer une menace sur les Droits de l'Homme, la CmEDH rejette la requête.

La protection de l'environnement se réduit à des pratiques, sa consécration juridique se résume au néant. Faute de base légale, la CmEDH n'a pas souhaité faire figure de précurseur.

⁷³⁴ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, Article 20, STCE n°005

⁷³⁵ Il s'agit d'une application stricte des articles 25 et 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950

A cet égard, la CmEDH a déclaré ces requêtes recevables après que d'autres instances⁷³⁶ ont érigé l'environnement au rang de ses préoccupations.

La CmEDH s'inscrit donc dans la dynamique voulue par les rédacteurs de la CEDH, cette dernière n'ayant pas une fonction déclaratoire mais confirmatoire. La CmEDH exerçait une forme de contrôle par anticipation sur la CrEDH. Comme affirmé précédemment, la CmEDH examine la recevabilité des requêtes. En les déclarants irrecevables, la CrEDH ne se prononce donc pas sur cette affaire et surtout elle exerce une forme de contrôle sur son activité.

A titre informatif, ce mécanisme souffre d'importantes carences⁷³⁷. C'est pour cette raison qu'il a été modifié successivement par le protocole 9⁷³⁸ et par le protocole 11⁷³⁹. Il convient de se pencher sur le protocole 11 puisqu'il a rendu caduc le mécanisme dépeint précédemment⁷⁴⁰. Depuis ce protocole, la recevabilité des requêtes est examinée par la CrEDH dont la formation est fonction de l'affaire⁷⁴¹. La CmEDH a donc été la porte d'entrée de la reconnaissance du Droit à l'environnement au sein de la jurisprudence de la CrEDH. Méconnaître, l'histoire de sa reconnaissance, revient à éluder l'originalité de la CEDH.

2) Un travail méconnu de la Commission Européenne des Droits de l'Homme dans la naissance du Droit à l'environnement

La CmEDH est certes un vestige du passé mais elle constitue une étape importante dans la consécration d'un Droit à l'environnement. En acceptant d'analyser si la dégradation de l'environnement pouvait constituer une ingérence dans les droits garantis par la CEDH, la

⁷³⁶ Organisation des Nations Unies avec la Déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm de 1972, L'Union Européenne avec l'acte Unique européen de 1987 qui fait rentrer la préservation de l'environnement au sein du traité de Rome

⁷³⁷ Par exemple, le délai des recours est jugé relativement long

⁷³⁸ Conseil de l'Europe, « Protocole n°9 », 6 novembre 1990, (STCE n°140), abrogé par le « Protocole n° 10 », 25 mars 1992, (STCE n°146)

⁷³⁹ Conseil de l'Europe, « Protocole n°11 », 11 mai 1994, (STCE n°155)

⁷⁴⁰ « *Considérant qu'il convient par conséquent d'amender certaines dispositions de la Convention en vue, notamment, de remplacer la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme existant par une nouvelle Cour permanente* », Conseil de l'Europe, « Protocole n°11 », 11 mai 1994, (STCE n°155)

⁷⁴¹ Par exemple : Pour l'irrecevabilité des requêtes la juridiction statue à juge unique et pour les affaires répétitive par un comité de trois juges

CmEDH a érigé l'environnement au rang des préoccupations que la CrEDH devrait intégrer à son raisonnement. Cette évolution est une avancée notable dans l'histoire de la CEDH, mais nous affichons un certain scepticisme quant à lui reconnaître le caractère d'événement novateur. En effet, les seules requêtes individuelles déclarées recevables ne visent pas expressément la protection de l'environnement *stricto sensu* mais bien l'Homme, et c'est là toute la subtilité qui va nourrir par la suite le raisonnement de la CrEDH. Cette dernière donne une coloration anthropocentrique au terme environnement.

Par exemple, les menaces ou les bienfaits représentés par la biodiversité en milieu urbain sont étudiés exclusivement sous le prisme de l'Homme. Les premières décisions relatives à l'environnement sont en réalité destinées à préserver son bien-être. En l'occurrence, les décisions qui impliquent la survenance de nuisances sonores en sont l'illustration parfaite. Aussi, Jean-François Renucci revient-il sur la décision rendue par la CmEDH dans l'affaire opposant Madame Arrondelle au Royaume-Uni⁷⁴², en rappelant que la CmEDH a déclaré recevable la requête « *d'une personne, propriétaire d'une maison située entre les pistes d'un aéroport et une autoroute* »⁷⁴³. Marie-France Delhoste s'attarde pour sa part notamment sur les arguments soulevés par l'inspecteur en charge de l'enquête pour les services d'urbanisme qui reconnaît « *le stress intolérable* » subi par les requérants « *en raison de l'intensité, de la durée et de la fréquence du bruit des avions passant à basse altitude, presque au-dessus de leurs têtes* »⁷⁴⁴.

Ainsi, la question de la place occupée par la faune et la flore au sein de la présente décision rendue par la CmEDH est en droit d'être posée. Malheureusement, l'absence de référence à la nature est à déplorer. La position adoptée par la CmEDH concourt seulement à protéger les Hommes, les impacts négatifs sur l'environnement ne sont pas abordés. En définitive, ce recours est dépourvu de finalité environnementale, la préservation de la nature n'est qu'une conséquence indirecte. En adoptant une posture optimiste, nous assistons tout au plus à une consécration relative du Droit à l'environnement. Plus largement, cette décision n'a pas

⁷⁴² Commission, Arrondelle c/Royaume-Uni, 15 juillet 1980, N°7889/77

⁷⁴³Jean-François Renucci, « Fasc.6527 : Convention Européenne des Droits de l'Homme et environnement », JurisClasseur Europe Traité, 1^{er} Février 2013

⁷⁴⁴Marie-France Delhoste « Vols de nuits et vie privée : l'article 8 de la Convention sacrifié », Environnement n°5-mai 2006- étude 8

révolutionné la lecture de la CEDH, mais a le mérite d'ouvrir la voie vers une prise en considération indirecte de la biodiversité.

De ce fait, la CmEDH prend connaissance des requêtes individuelles formulées par les individus, ces derniers arguant qu'un État par exemple impose des restrictions illicites à l'usage de leurs droits garantis par la CEDH. Or, ces restrictions se justifient au motif que la protection de l'environnement revêt un intérêt collectif⁷⁴⁵.

En reconnaissant la recevabilité de ces requêtes, la CmEDH concède que des atteintes potentielles à l'environnement peuvent légitimement limiter la portée des droits garantis par la CEDH en vertu de l'intérêt général, et qu'il incombe à la CrEDH de se pencher sur cette question. La notion d'intérêt collectif qui prédomine sur l'intérêt personnel en raison d'un but légitime est en soi déjà garanti par la CEDH⁷⁴⁶. *A contrario*, l'interprétation évolutive de la CEDH constitue la principale avancée notable. La CmEDH puis la CrEDH ont érigé la protection de l'environnement au rang de préoccupation poursuivant un but légitime, ce qui suffit à limiter l'exercice de certains droits individuels consacrés par la CEDH tel que le droit au respect de la vie privée et familiale⁷⁴⁷ ou encore le respect des biens appartenant aux personnes physiques et morales⁷⁴⁸.

Ainsi, dans l'arrêt *Muriel Herrick c/Royaume-Uni*⁷⁴⁹, la requérante conteste devant la CmEDH le refus des autorités britanniques de lui accorder l'autorisation d'utiliser un bunker comme domicile. La CmEDH conclut que l'aménagement du territoire constitue un motif d'intérêt général justifiant l'interdiction de vivre dans ce lieu. Le Professeur M. Prieur dans son allocution lors de la première conférence des États contractants et signataires de la Convention européenne du paysage fait référence à cette décision pour mettre en lumière le lien existant entre le paysage et la société démocratique : « *Le contrôle de l'aménagement du*

⁷⁴⁵ CF : Commission, *Hakansson et Sturesson c/Suède*, décision de Recevabilité du 15 juillet 1985 requête n°11855/85-Commission, *Allan Jacobson C/Suède*, décision de recevabilité du 1 octobre 1995, requête n°16970/90

⁷⁴⁶ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, Article 8 § 2 à 11, STCE n°005 et Conseil de l'Europe « Protocole n°1 » 20 mars 1952, article 1, STCE n°0091

⁷⁴⁷ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, Article 8, STCE n°005

⁷⁴⁸ Conseil de l'Europe « Protocole n°1 » 20 mars 1952, article 1, STCE n°0091

⁷⁴⁹ Commission, 11 mars 1985, décision de recevabilité, requête n°11185/84

territoire pour préserver les paysages est un but légitime d'intérêt général reconnu comme nécessaire dans une société démocratique »⁷⁵⁰. D'après l'auteur, le Conseil de l'Europe souhaite démocratiser le paysage, étape importante dans la consécration d'un tel droit « indissociable du droit de l'Homme à l'environnement ». Bien qu'attestant d'une dimension transversale, il semblerait qu'une certaine hiérarchisation perdure. Ainsi, la description réalisée par le Professeur Prieur au sujet de la position adoptée par le Conseil de l'Europe ne serait pas une traduction fidèle de la réalité. Priorité est donnée à l'aménagement puis à l'environnement. La présente décision témoigne d'une certaine curiosité, la CmEDH se basant sur le moyen mis en œuvre pour protéger la biodiversité à savoir « l'aménagement du territoire », plutôt que sur sa finalité la pérennité de la nature. Dans une autre de ses nombreuses contributions, le Professeur Michel Prieur considère que la CmEDH reconnaît « que le droit du paysage puisse limiter valablement le droit de propriété mais qu'il s'agit en fait quasiment d'une reconnaissance implicite d'un droit au paysage »⁷⁵¹.

En mettant en parallèle les deux interventions du Professeur Prieur, il convient de s'interroger sur la place qu'occupe le Droit à l'environnement. Le Professeur Prieur relate le souhait du Conseil de l'Europe de démocratiser le paysage en précisant le lien « *indissociable* » entretenu entre ce droit et le droit à l'environnement. La décision Herrick reconnaît implicitement le droit au paysage.

Cette affaire démontre une fois de plus que la protection de l'environnement n'est qu'une conséquence indirecte que l'on peut qualifier de tacite. Toutefois, il n'existe pas de droit autonome offrant une telle possibilité. Preuve en est, elle est assurée par l'intermédiaire d'une autre branche du droit⁷⁵². Bien que les qualités intrinsèques du paysage soient ici soulignées tout comme la volonté de le soustraire à une menace éventuelle, il demeure que la protection de l'environnement se fait en réaction à de potentielles répercussions sur l'Homme. Les décisions de recevabilité comme les arrêts ne stigmatisent pas un manque d'ambition de la part de la CmEDH puis de la CrEDH. Certes le Droit à l'environnement n'en n'était qu'à ses balbutiements mais une consécration indirecte ou même implicite par la CmEDH et la CrEDH

⁷⁵⁰ Professeur M. Prieur, « Première conférence des états contractants et signataires de la convention européenne du paysage », Conseil de l'Europe, 22-23 novembre 2001

⁷⁵¹ Professeur Michel Prieur, « Droit et négociations internationales: la prise en compte des aspects scientifiques et économiques », 21 janvier 1999(Extrait du séminaire organisé à Paris)

⁷⁵² Ici le Droit de l'urbanisme

est une avancée notable en comparaison à l'absence de référence à l'environnement au sein de la CEDH.

La difficulté de se doter d'un Droit à l'environnement réside originellement dans le refus de la CmEDH d'interpréter la CEDH de manière extensive. En ce sens, le Professeur René-Jean Dupuy explique que l'interprétation stricte de la CEDH se justifie par sa rédaction minutieuse destinée entre autre à « *diriger* » le travail de la CmEDH. Cette dernière ne pouvant avoir qu'une vision stricte des droits et libertés garantis par la CEDH⁷⁵³.

La CmEDH use de l'étude de la marge d'appréciation reconnue aux États membres dans le cadre de l'application de la CEDH pour déclarer les requêtes « environnementales » recevables et consacrer le Droit à l'environnement. La CmEDH a reconnu que la préservation de l'environnement poursuivait un but légitime. Les États membres ont la faculté, sur la base de cet élément, de justifier d'une ingérence au sein des droits des individus garantis par la CEDH. De ce fait, elle fait tomber irrémédiablement l'environnement sous sa compétence, en raison du contrôle exercé sur la marge d'appréciation étatique. La CmEDH puis la CrEDH sont chargées à des échelles différentes de vérifier la juste utilisation de ce pouvoir discrétionnaire reconnu aux États membres.

En résumé, la CmEDH ne se prononce pas sur la consécration du Droit à l'environnement. Elle statue dans le cadre de la marge d'appréciation reconnue aux États⁷⁵⁴. Le Droit à l'environnement tel qu'entendu par la CmEDH et la CrEDH s'apparente à une extension de la marge d'appréciation et non à l'avènement d'un droit nouveau au bénéfice des individus.

Dès lors, la CrEDH adopte une approche créatrice d'un Droit de l'Homme à l'environnement en réponse aux litiges qui se sont multipliés. C'est fort logiquement que cette avancée jurisprudentielle consacre une protection indirecte conformément à la volonté de la de CEDH protéger les Droits de l'Homme. En l'espèce, le juge a la faculté d'interpréter les textes et donc la possibilité de s'en éloigner, celui-ci ne saurait méconnaître pour autant leur portée originelle. C'est en ce sens, qu'il est essentiel d'étudier le raisonnement adopté par la CrEDH pour apprécier toute la quintessence du Droit à l'environnement afin d'appréhender le droit

⁷⁵³René-Jean Dupuy, « La Commission européenne des Droits de l'Homme », Annuaire français de droit international, volume 3, 1957. pp. 449-477

⁷⁵⁴ Exemple : Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, STCE n°005, Article 8§2

applicable en milieu urbain au regard du contrôle de la marge d'appréciation consentie aux États membres.

II. Le contrôle de la marge d'appréciation environnementale, ou la prise en compte de la biodiversité en milieu urbain

La CEDH ne protégeant pas la biodiversité en ville, la CrEDH adopte un raisonnement dynamique pour s'assurer de la préservation de la nature en milieu urbain (A). Il s'avère qu'en dépit des efforts consentis par la CrEDH, la protection accordée à la biodiversité n'est pas absolue (B).

A. L'absence de consécration d'un droit applicable à la biodiversité en milieu urbain dans la CEDH

L'environnement et *a fortiori* la biodiversité sont en marge de la CEDH (1) mais le travail de la CrEDH va conférer à la faune et à la flore urbaines une certaine protection (2).

1) L'environnement, une matière délaissée par la CEDH

Comme il a été démontré précédemment, la CEDH ne comporte pas de référence à la protection de l'environnement et donc à la biodiversité.

Rares sont les textes qui évoquent explicitement l'existence d'un Droit de l'environnement spécifiquement dédié à la fois à un domaine précis⁷⁵⁵ et applicable sur une étendue géographique délimitée⁷⁵⁶. Il convient donc dans cette partie de ne pas être trop ambitieux sous peine de se retrouver confronté à une coquille vide. Si pour le milieu urbain aucune difficulté n'est à relever, il en est tout autre pour la biodiversité. La base de données des arrêts

⁷⁵⁵ La biodiversité

⁷⁵⁶ Le milieu urbain

de la CrEDH, ne comporte aucune allusion au vocable biodiversité. Pour trouver trace de décisions mettant en avant la nature, il faut avoir recours à des notions plus précises⁷⁵⁷.

En définitif, nous avons relevé la présence d'arrêts portant sur la biodiversité. Cependant, ce travail de recherche a fait émerger plusieurs difficultés. A savoir tout d'abord, l'appréhension d'une jurisprudence éparse. Le nombre de décisions s'intéressant directement ou indirectement à la biodiversité est restreint ce qui ne facilite pas l'analyse.

L'absence de jurisprudence dans le domaine de la biodiversité s'explique par l'interprétation de cette notion par la CrEDH, qui la distingue de celle d'environnement. L'enjeu n'est pas l'étude de l'ensemble des arrêts concernant l'environnement mais de comprendre comment la CrEDH envisage la relation entre l'Homme et la biodiversité en milieu urbain. La vision restrictive de la CrEDH conduit à ne pas intégrer la biodiversité à l'environnement. La CrEDH intègre uniquement dans son raisonnement les éléments qui ont une influence directe sur l'Homme en délaissant la protection de ce qui n'a aucune répercussion sur la situation de ce dernier⁷⁵⁸.

Dans une autre mesure, l'Union européenne⁷⁵⁹ met en lumière l'interpénétration des problématiques environnementales. Le secrétariat général de l'ONU a lancé le 17 décembre 2011, « la décennie pour la biodiversité », qui a pour finalité l'établissement de plans stratégiques pour l'intégrer à tous les niveaux. Il apparaît à notre grand regret que la CrEDH fait fi de cette possibilité. La CrEDH s'inspire d'autres sources du Droit international et européen comme la Convention d'Aarhus⁷⁶⁰, les résolutions du conseil de l'Europe⁷⁶¹ ou le Droit de l'Union Européenne, mais elle ne le fait pas systématiquement. Elle utilise ces références seulement dans l'optique de conférer une plus grande protection à l'intérêt de l'Homme. La CrEDH n'est nullement influencée par la biodiversité et les textes qui promeuvent sa préservation car la CEDH concourt uniquement à la protection de l'Homme et non celle de la nature. En résumé, la CrEDH ne porte un regard sur la biodiversité que si l'être humain est

⁷⁵⁷ Exemples : faune, flore, arbre

⁷⁵⁸ Faune et flore

⁷⁵⁹ Cf : Union Européenne « Environnement : un environnement sain et durable pour les générations futures », collection Comprendre les politiques de l'Union Européenne, janvier 2013

⁷⁶⁰ CEDH, 26 mars 2007, Giacomelli c/Italie, n° 599909/00 : concernant l'absence d'étude d'impact

⁷⁶¹ CEDH, 30 novembre 2004, Oneryildiz c/Turquie, n°48939/99 : référence à la résolution 587(22 janvier 1975) concernant les problèmes liés à l'enlèvement des déchets urbains et industriels

directement impacté. La CrEDH ne prendrait en considération le caractère remarquable de la nature qu'à la condition que sa dégradation cause un préjudice à l'Homme.

Les probabilités sont minces pour que la CrEDH sanctionne effectivement ces atteintes en raison de la difficulté à démontrer le lien direct entre la victime et le dommage subi.

Le peu d'arrêts abordant le thème de la biodiversité ne signifie pas que son étude soit dénuée de sens. Nous n'avons pas trouvé trace de litiges traitant de près ou de loin de la nature en ville. *A fortiori* la spécificité du milieu urbain est soulignée par le Conseil de l'Europe à travers une recommandation du comité des ministres sur les espaces publics urbains⁷⁶². Cette recommandation souligne leurs rôles éducatifs, leurs intérêts écologiques, leurs fonctions sociales, économiques et esthétiques. Elle confirme que la préservation de la biodiversité n'est possible que si l'Homme en tire un avantage ou si ses droits sont menacés. Si le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain ne saurait être garanti explicitement par la CrEDH, la possibilité d'une reconnaissance indirecte reste une hypothèse légitime.

2) L'œuvre jurisprudentielle pour préserver la nature en ville

- La CrEDH a eu recours à l'article 8 de la CEDH afin de contribuer à la consécration d'un droit à un environnement sain⁷⁶³, sur lequel il est possible de s'appuyer pour établir la préservation de la nature en milieu urbain. En l'espèce, Hervé Groud et Serge Pugeault interprètent l'affaire Lopez Ostra comme une vision extensive de l'article 8 de la CEDH. La CrEDH pour sa part consacre le Droit de l'Homme à « *un environnement sain et écologiquement équilibré* »⁷⁶⁴.

Dans son arrêt Tatar⁷⁶⁵, la CrEDH est allée encore plus loin dans la reconnaissance du droit de l'Homme à un environnement sain. Adélie Pomade relève à cet égard que ne pas prendre les mesures nécessaires pour prévenir une atteinte à l'Homme alors qu'il existe seulement un doute sur la réalisation de risques invisibles constitue une violation du droit de l'individu à un

⁷⁶²Conseil de l'Europe, recommandation n°R (86) 11 du comité des ministres sur les espaces publics urbain, 12 septembre 1986

⁷⁶³ CEDH, 9 décembre 1994, Lopez Ostra c/ Espagne n° 16798/90 ; CEDH, 6 juillet 2009, Tatar c/ Roumanie n°67021/01

⁷⁶⁴ Hervé Groud et Serge Pugeault, « Le droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale » AJDA 2005, p.1357 ; dans le même sens : Yves Jégouzo, « La Charte de l'environnement » AJDA 2005

⁷⁶⁵ CEDH, 6 juillet 2009, Tatar c/ Roumanie, n°67021/01

environnement sain en vertu de l'article 8 de la CEDH⁷⁶⁶. En substance, il suffirait qu'un individu coure un risque potentiel et non identifié pour qu'un État soit condamné par la CrEDH pour violation du droit à un environnement sain.

Le manuel du Conseil de l'Europe portant sur « *les droits de l'Homme et l'environnement* »⁷⁶⁷ nuance cette approche. Tout d'abord, il procède à un rappel des arrêts Dubetska⁷⁶⁸ et Fadeieva⁷⁶⁹, chacun admettant « *qu'aucune suite ne peut être donnée si la plainte incriminée est négligeable en comparaison des risques environnementaux inhérents à la vie dans toute ville moderne* »⁷⁷⁰. Par conséquent, existerait-il en ville un droit propre à ce milieu façonné par sa particularité ? Vivre en ville signifierait-il supporter des nuisances environnementales au regard des impératifs économiques, politiques, sociaux générant des dommages justifiables au regard des besoins de l'Homme ?

La CrEDH n'a heureusement pas retenu cette hypothèse et conclu à la violation de l'article 8 de la CEDH dans ces deux affaires⁷⁷¹. Dans l'arrêt Bacila⁷⁷² la CrEDH affirme qu'habiter en ville ne signifie pas accepter de vivre dans un milieu où les atteintes au bien-être de l'Homme seraient légitimes. Cette décision constitue une incursion timide dans le domaine de la protection de la biodiversité en milieu urbain. La CrEDH use volontiers de la notion d'environnement à laquelle il n'est pas inenvisageable d'y adjoindre celle de biodiversité. Pour Olivier Bachelet, l'arrêt Bacila s'inscrit dans le prolongement des arrêts Lopez Ostra et Tatar, tout en s'en détachant. La CrEDH a ainsi fait primer la protection de l'environnement sur les impératifs économiques et sociaux, alors que le contexte de la ville est fragilisé par les fermetures d'usines⁷⁷³. La CrEDH conclut aisément à la violation de l'article 8 de la CEDH.

⁷⁶⁶ Adélie Pomade, « Recherche de causalité entre les risques invisibles et la santé humaine : convergences entre les jurisprudences française et européenne » RTD eur.2010.333 ; dans le même sens François-Guy Trébulle, « Droit de l'environnement » Recueil Dalloz, D.2009.2448

⁷⁶⁷ Conseil de l'Europe, « Manuel sur les droits de l'Homme et l'environnement », Editions du Conseil de l'Europe, 2012

⁷⁶⁸ CEDH, 10 février 2011, Dubetska c/Ukraine, n°30499/03

⁷⁶⁹ CEDH, 9 juin 2005, Fadeieva c/ Russie, n°55723/00

⁷⁷⁰ Conseil de l'Europe, « Manuel sur les droits de l'Homme et l'environnement », Editions du Conseil de l'Europe, 2012

⁷⁷¹ Cf : Dubetska : François-Guy Trébulle, « Droit de l'environnement » Recueil Dalloz, D.2011.2694 ; Fadeieva : François Tulkens et Luc Donay, « L'usage de la marge d'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme », Rsc 2006.3

⁷⁷² CEDH, 4 octobre 2010, Bacila c/Roumanie, n°19234/04

⁷⁷³ Olivier Bachelet, « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (2010) » Journal du droit international (Clunet) n° 4, Octobre 2011, chron. 12

Solution qui pour Frédéric Sudre démontre la volonté de la CrEDH d'innover dans l'utilisation de cet article. La CrEDH a basé son raisonnement non sur l'article 2 mais sur l'article 8 de la CEDH pour justifier de l'existence d'une obligation positive à l'égard des États membres. Dans les faits, l'État roumain aurait dû se doter d'un cadre législatif en vue d'assurer la protection des personnes contre les risques d'atteintes à l'environnement et de dispositifs destinés à informer le public sur les dangers encourus⁷⁷⁴.

- Dans une autre mesure, l'utilisation par la CrEDH du vocable « *environnement équilibré* » paraît intégrer la biodiversité dans cet ensemble. La faune et la flore contribuent à leur manière au bien-être de l'Homme⁷⁷⁵.

Par ailleurs, l'arrêt Di Sarno⁷⁷⁶ revient sur l'altération des conditions de vie des individus en raison des carences des services de collecte des ordures. Cet arrêt a la particularité d'admettre la recevabilité des requêtes émanant des résidents de la commune comme celles des personnes qui y travaillent⁷⁷⁷. Caroline Picheral précise que cette affaire s'inspire de l'extension de l'article 8 de l'arrêt Tatar, au sujet des obligations positives à la charge des États membres⁷⁷⁸. Ainsi, Jean-François Renucci distingue le volet matériel de l'article 8, c'est à dire les mesures qu'auraient dû prendre les autorités italiennes pour que la collecte de déchets ne porte pas atteinte à la vie privée du requérant, du volet procédural relatif à l'obligation d'information du grand public sur les dangers encourus. La CrEDH retient le volet matériel de l'article 8 mais pas le volet procédural⁷⁷⁹.

La CrEDH retient l'inaction des autorités italiennes pour conduire à leur condamnation. La biodiversité ne s'inscrit pas en marge de cette décision. La CrEDH fait explicitement référence au Droit l'Union Européenne⁷⁸⁰, et à la condamnation de l'Italie dans cette même affaire par la CJUE⁷⁸¹. La CrEDH mentionne donc l'atteinte à « la faune et à la flore », et à la biodiversité.

⁷⁷⁴ Frédéric Sudre, « Protection de la santé contre les pollutions industrielles », La semaine juridique édition générale n°16, 19 avril 2010

⁷⁷⁵ Récréatif, social et santé

⁷⁷⁶ CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno c/Italie, n°30765/08

⁷⁷⁷ François Guy Trébulle, « Droit de l'environnement », Recueil Dalloz 2012, p.2557

⁷⁷⁸ Caroline Picheral, « Obligation de fonctionnement régulier du service de collecte et de traitement des déchets » La semaine juridique édition général n° 4, 23 janvier 2012

⁷⁷⁹ Jean-François Renucci, « Fas.2080 : Convention européenne des droits de l'homme et environnement » JurisClasseur environnement et développement durable

⁷⁸⁰ Parlement européen et du Conseil, Directive relative aux déchets, 5 avril 2006, 2006/12/CE

⁷⁸¹ CJUE, 4^e ch. 4 mars 2010, Commission c/Italie, C-297/08, ECLI : EU :C :2010 :115

Pour autant, si les décisions de la CrEDH et de la CJUE apparaissent semblables, des disparités sont bien présentes entre ces solutions. Dans les faits, ces deux arrêts concluent à la condamnation de l'Italie. Cependant, il convient de noter que la CrEDH s'appuie essentiellement sur l'article 8 de la CEDH et exclut de ses conclusions la menace sur la santé de l'Homme⁷⁸² contrairement à la CJUE⁷⁸³. Concrètement, cela signifie que la CrEDH n'a pas fait le lien entre les déchets qui s'amoncelaient en ville et les potentielles répercussions sur la santé des citoyens. Paradoxalement, cette décision apparaît en rupture avec la réalité. En l'espèce, les cas extrêmes de proximités exacerbées entre les déchets et les habitants des bidonvilles par exemple ont des répercussions évidentes sur la santé de ces derniers. Dans les faits, la CrEDH reconnaît l'atteinte à la vie privée et familiale des requérants mais pas à leur santé alors que ce lien apparaissait plus évident.

-Le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain se fraye lentement un chemin au sein de la jurisprudence de la CrEDH. Cependant, Frédéric Sudre⁷⁸⁴ s'interroge sur la décision retenue par l'arrêt Bacila : l'article 8 prendrait-il le pas sur l'article 2 dans les litiges environnementaux ?

L'article 8 ne confère qu'une protection relative à la biodiversité urbaine liée à la sphère privée de l'individu. C'est pourquoi, d'autres articles relatifs aux « libertés fondamentales » sont utilisés pour garantir la protection de la nature en ville. En ville, les associations sont des acteurs majeurs de la protection de la biodiversité. Elles effectuent un travail d'information et de sensibilisation du public important. Elles sont un lien privilégié entre les pouvoirs publics et les populations car elles alertent les autorités compétentes sur la survenance d'éventuels dommages sur la nature urbaine.

Les libertés de penser, d'association et d'expression entretiennent une relation étroite. Ces libertés assurent des fonctions primordiales dans la préservation de l'environnement urbain. Les associations de défense environnementale jouent un rôle essentiel pour garantir sa conservation.

⁷⁸² CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno c/Italie, n°30765/08

⁷⁸³ En ce sens : Commentaire de la décision de la CJUE, 4^e ch. Commission c/Italie, 4 mars 2010, aff.C-297/08, Commission c/Italie, « La crise des déchets en Italie aux prises avec le droit de l'Union européenne, Europe n°5, Mai 2010, comm.177

⁷⁸⁴ Frédéric Sudre, « Protection de la santé contre les pollutions industrielles », La semaine juridique édition générale n°16, 19 avril 2010

La CrEDH a bien entendu accepté d'examiner les requêtes émanant de ces associations. Néanmoins, elle se refuse à condamner les États pour violation de l'article 11⁷⁸⁵ de la CEDH. A titre d'exemple, l'arrêt Tebieti Muhafize Cemiyeti et Israfilov⁷⁸⁶ porte sur la dissolution pour non-respect de ses statuts, d'une association environnementale basée à Bakou qui avait pour finalité la protection de la biodiversité urbaine. La CrEDH reconnaît la violation de l'article 11 de la CEDH mais pour des motifs d'ordre purement procédural⁷⁸⁷ déconnecté, de tout lien avec les finalités de cette association.

-D'autres arrêts traitent « *plus concrètement* » de la relation entre biodiversité et milieu associatif. Les affaires Chassagnou⁷⁸⁸ et Herrmann⁷⁸⁹ portent sur l'adhésion obligatoire à une association de chasse. Si elles n'abordent pas directement la nature en ville, elles apportent des éléments de réflexion sur la liberté de penser indispensable dans l'exercice de la liberté d'association. François Guy Trébulle précise que l'arrêt Herrmann se situe dans le prolongement de l'arrêt Chassagnou⁷⁹⁰. La CrEDH dans ces arrêts ne se réfère pas à l'article 9⁷⁹¹ et ce en dépit de la volonté de certains de ses juges. Tout d'abord, dans l'arrêt Chassagnou, le juge Fischbach s'attarde sur l'article 9 et allègue que les convictions environnementales reflètent un choix de société, qui accorde une place croissante aux

⁷⁸⁵ « 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

⁷⁸⁶ CEDH, 8 octobre 2009, Tebieti Muhafize Cemiyeti et Israfilov c/ Azerbaïdjan, n°37083/03

⁷⁸⁷ Cf : Institut des Droits de l'Homme des Avocats Européen, « Le journal des Droits de l'Homme », Express-info n°10/2009

⁷⁸⁸ CEDH, 29 avril 1999, Chassagnou c/ France, nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95

⁷⁸⁹ CEDH grande chambre, 26 juin 2012, Herrmann c/ Allemagne, n°9300/07

⁷⁹⁰ François-Guy Trébulle, « Droit de l'environnement », Recueil Dalloz 2012 p.2557

⁷⁹¹ « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

questions environnementales⁷⁹². Puis, le juge Pinto de Albuquerque qui dans son opinion partiellement concordante et partiellement dissidente en marge de la décision Herrmann admet que « *le droit de s'opposer à la chasse pour des raisons de conscience relève de la protection de l'article 9* »⁷⁹³.

Les juges paraissent par conséquent intégrer la préservation de la biodiversité au cœur de leurs réflexions. Cette prise de conscience n'en reste pas moins relative, faute de consécration explicite par la CrEDH. A cet égard, l'arrêt Vergos⁷⁹⁴ cristallise parfaitement les hésitations auxquelles sont en proie les juges. Dans cette affaire, nous assistons à la collision entre la liberté de pensée (les convictions religieuses) du requérant et les préoccupations environnementales des autorités grecques. Ainsi, le requérant souhaite ériger sur son terrain un lieu de culte, mais l'administration grecque lui refuse le permis de construire indispensable à sa réalisation. Jean-François Renucci⁷⁹⁵ reconnaît que « *l'environnement en tant qu'intérêt général, peut justifier des ingérences de l'État dans certains droits garantis par la Convention* ». Cependant, il atténue son positionnement en reconnaissant que cette décision ne comporte aucune référence à l'environnement.

La CrEDH rappelle qu'en matière d'aménagement du territoire les États jouissent d'une large marge d'appréciation, et que son usage dans ce cas précis ne constitue pas une violation de l'article 9. Il est déroutant de constater que l'environnement est utilisé pour justifier cette décision, alors que cet arrêt n'en comporte aucune trace.

Le recours à ce vocable comme synonyme de l'aménagement du territoire n'est-il pas dû à un manque de précision de la CrEDH? Ou plus largement à son incapacité à dégager une jurisprudence environnementale cohérente? Ces interrogations seront malheureusement récurrentes, tant qu'un cadre légal ou un protocole additionnel ne sera pas adopté.

⁷⁹² Opinion dissidente en marge de l'arrêt Chassagnou

⁷⁹³ CF : CEDH grande chambre, 26 juin 2012, Herrmann c/ Allemagne, n°9300/07

⁷⁹⁴ CEDH, 24 juin 2004, Vergos c/Grèce, n°65501/01

⁷⁹⁵Jean-François Renucci, « Fasc.2080 : Convention Européenne des droits de l'homme et environnement » JurisClasseur environnement et développement durable, 1^{er} février 2013

-La liberté d'expression⁷⁹⁶ constitue l'un des éléments centraux de la politique urbaine en matière de biodiversité. L'article 10 de la CEDH⁷⁹⁷ représente un intérêt pour la préservation de la nature urbaine. La liberté d'opinion, de recevoir ou de communiquer des informations permettent à la fois une meilleure compréhension, de la faune et de la flore, tout en mettant un certain nombre d'obligations à la charge des États membres.

Les pouvoirs publics sont ainsi contraints de fournir les informations environnementales pertinentes en matière de nature urbaine, par exemple. Le libre accès aux informations est la condition indispensable pour que le public participe aux décisions environnementales.

Néanmoins, différents fondements juridiques cohabiteraient, alors que textuellement parlant la liberté d'expression demeure soumise à l'article 10. Traditionnellement, le droit de recevoir ou de communiquer des informations est du ressort de l'article 10⁷⁹⁸. La spécificité du Droit à l'environnement associée au mutisme de la CEDH dans ce domaine, amène à prendre à contre-pied la jurisprudence antérieure.

L'arrêt Guerra⁷⁹⁹ est un véritable coup de tonnerre, son originalité réside autant dans le raisonnement de la CrEDH que dans la solution rendue par celle-ci. Le requérant invoque la violation de plusieurs articles⁸⁰⁰ de la CEDH en raison des préjudices engendrés par la proximité avec une usine chimique.

⁷⁹⁶ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre, Article 10, STCE n°005

⁷⁹⁷ « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

⁷⁹⁸ CF : CEDH, 15 février 2005, Steel et Morris c/R-U, n°68416/01 (Observation : Jean-Pierre Marguénaud, « Le droit à la liberté d'expression des militants écologistes », Recueil Dalloz 2007 p.1704)

⁷⁹⁹ CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, n°116/1996/735/932

⁸⁰⁰ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, Articles 2,8 et 10, STCE n°005

Le déficit d'information sur les risques encourus, sur les comportements à adopter en cas d'accident industriel imputable à cette manufacture lui serait préjudiciable. Les juges raisonnent alors en deux temps. Dans un premier temps, ils rappellent la règle de droit, l'article 10 sur le droit de recevoir des informations puis ils l'écartent brusquement⁸⁰¹.

Dans le second, la CrEDH reconnaît au regard de l'article 8, l'obligation positive pour les États de garantir un droit à l'information en fonction des circonstances⁸⁰². A noter qu'étonnamment, la CrEDH n'a pas jugé opportun de statuer sur la violation de l'article 2, alors que le requérant apporte la preuve que le défaut d'information a conduit aux décès d'ouvriers de l'usine. Jean-Pierre Marguénaud considère cette décision comme une réelle déception dans l'examen de l'article 10 par la CrEDH, qui ne met pas à la charge des États l'obligation positive de collecte et de diffusion d'information. Il poursuit son analyse en relevant la volonté de la CrEDH de se placer sur le terrain de l'article 8 et de conclure à l'unanimité à sa violation. La rareté des arrêts de la Grande chambre rendus à l'unanimité le pousse à observer plus en détails la solution adoptée par la CrEDH. A son grand étonnement, la CrEDH a brûlé « *l'étape intermédiaire du contrôle de proportionnalité et de mise en balance de l'intérêt général du bien-être économique et de l'intérêt individuel* »⁸⁰³. Ainsi, pour le droit à l'information, la CrEDH semble faire prévaloir l'article 8 sur l'article 10 quitte à passer sous silence certains aspects procéduraux.

-Dans l'affaire Guerra, elle a recours à une substitution de moyen, car le défaut d'information a causé un préjudice à sa vie privée et familiale. Jean-Pierre Marguénaud est optimiste quant à la consécration d'un Droit de l'Homme à l'environnement. Sa construction « *se fait prioritairement grâce à la diffusion horizontale, dans les relations interindividuelles* ». Or, cette

⁸⁰¹ CF : « *Ladite liberté ne saurait se comprendre comme imposant à un État, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, des obligations positives de collecte et de diffusion, motu proprio, des informations* ». CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, point 53, n°116/1996/735/932

⁸⁰²CF :« *En l'espèce, les requérantes sont restées, jusqu'à l'arrêt de la production de fertilisants en 1994, dans l'attente d'informations essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire de Manfredonia, une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de l'usine. La Cour constate donc que l'État défendeur a failli à son obligation de garantir le droit des requérantes au respect de leur vie privée et familiale, au mépris de l'article 8 de la Convention.* » CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, point 60, n°116/1996/735/932

⁸⁰³Jean-Pierre Marguénaud, « L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, instrument privilégié de lutte contre les troubles de voisinage », RTD civ.1998.pp.515

même année, l'arrêt Botta⁸⁰⁴ vient malmener les espoirs de l'auteur sur l'effet horizontal de la CEDH. Dans cet arrêt, le requérant en situation de handicap formule une requête à l'encontre de l'État italien pour violation de son droit au respect à la vie privée car n'ayant pas pris les mesures appropriées pour lui garantir l'accès à la plage et la mer. La CrEDH ne retient pourtant pas la violation de l'article 8 en dépit de la sensibilité de l'affaire⁸⁰⁵. Jean-Pierre Marguénaud déplore « *le coup d'arrêt à la progression de l'effet horizontal* » de la CEDH tout en se réjouissant de la limite à « *l'extension tentaculaire du concept européen de droit au respect de la vie privée* »⁸⁰⁶. L'arrêt Guerra a certes étendu le champ d'application de l'article 8 aux nuisances environnementales⁸⁰⁷ au sens large, mais les atteintes à la nature ne sont pas prises en considération.

Cet arrêt précise que les impacts « *graves* » causés à l'environnement ont des conséquences sur la vie privée et le domicile des personnes⁸⁰⁸. La CrEDH a uniquement retenu les répercussions négatives sur l'Homme, en omettant celles sur la nature. Le préjudice dont est victime la biodiversité urbaine bien qu'avéré en raison des émanations de gaz imputables à l'usine de produits chimiques n'a pas été retenu par la CrEDH⁸⁰⁹. Une fois encore, elle protège non pas « *l'environnement sain* », mais la santé des individus. L'obligation d'information est utilisée dans le cas présent davantage pour préserver la santé, la vie familiale et privée, que

⁸⁰⁴ CEDH, 24 février 1998, Botta c/Italie, n°153/1996/772/973

⁸⁰⁵ CF : « *Or en l'espèce, le droit revendiqué par M. Botta, à savoir celui de pouvoir accéder à la plage et à la mer loin de sa demeure habituelle pendant ses vacances, concerne des relations interpersonnelles d'un contenu si ample et indéterminé qu'aucun lien direct entre les mesures exigées de l'État pour remédier aux omissions des établissements de bains privés et la vie privée de l'intéressé, n'est envisageable.* » CEDH, 24 février 1998, Botta c/Italie, point 35, n°153/1996/772/973

⁸⁰⁶ Jean-Pierre Marguénaud, « La délimitation par la Cour de Strasbourg du domaine de « l'effet horizontal » de la Convention », RTD civ.1999.498

⁸⁰⁷ En ce sens, Frédéric Sudre, « Droit de la Convention européenne des droits de l'Homme », La Semaine Juridique Edition générale n°3, 20 janvier 1999, I 105

⁸⁰⁸ CF : CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, point 60, n°116/1996/735/932

⁸⁰⁹ CF : « *Par ailleurs, dans un rapport du 8 décembre 1988, une commission technique nommée par la municipalité de Manfredonia établit notamment, qu'à cause de la position géographique de l'usine, les émissions de substances dans l'atmosphère étaient souvent canalisées vers la ville. Le rapport faisait état d'un refus de l'usine à une inspection de ladite commission et du fait que, d'après les résultats d'une étude menée par l'usine elle-même, les installations de traitement des fumées étaient insuffisantes et l'étude d'impact environnemental était incomplète.* » CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, point 16, n°116/1996/735/932

pour conserver la faune et la flore. La nature n'apparaît pas clairement dans l'arrêt; la biodiversité est délaissée contrairement à l'Homme.

L'arrêt de la Grande chambre de la CrEDH, Oneryildiz⁸¹⁰ s'attarde également sur l'obligation d'information incombant aux États sur la base de l'article 8 de la CEDH et sur le droit à la vie consacré par l'article 2. A l'inverse de l'affaire Guerra, la CrEDH accepte de condamner l'État turc pour violation de l'article 2 en abandonnant l'article 8. Pour François-Guy Trébulle, ces arrêts ne s'opposent pas, Oneryildiz s'inscrit dans la continuité de Guerra⁸¹¹. L'accès du public à l'information est bien régi par l'article 8, mais l'auteur constate que la Grande chambre opte un positionnement original en reconnaissant que dans l'hypothèse d'un risque conséquent pour la vie de l'Homme, l'article 2 de la CEDH trouve à s'appliquer⁸¹². Ainsi, Stéphane Rabiller⁸¹³ retranscrit parfaitement le raisonnement de la Grande Chambre dans l'affaire Oneryildiz. L'article 8 impose aux États d'informer la population quand leur domicile, leur vie privée et familiale se trouvent menacés par une éventuelle pollution. L'auteur admet que le recours à l'article 2⁸¹⁴ prévaut sur le droit à l'information de l'article 8. En l'espèce, la Grande chambre affirme que « *même le respect du droit à l'information n'aurait pas suffi pour absoudre l'État de ses responsabilités* ». En citant ce passage, Stéphane Rabiller démontre l'importance que revêt le droit à la vie sur un aspect purement procédural. La communication d'information aux individus ne saurait absoudre un État de sa responsabilité en cas d'atteinte à la vie de l'Homme. Pour l'auteur, cet arrêt constitue la solution tant attendue dans le long cheminement menant à la consécration du droit à un environnement sain. Il n'hésite pas à

⁸¹⁰ CEDH, 30 novembre 2004, Oneryildiz c/Turquie, n°48939/99

⁸¹¹ CF : CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, n°116/1996/735/932

⁸¹² François-Guy Trébulle, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'homme », RDI 2005.98

⁸¹³ Stéphane Rabiller, « La Cour européenne des droits de l'homme sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », AJDA 2005.1133

⁸¹⁴ « 1. *Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.*

2. *La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire :*

- a) *pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;*
- b) *pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;*
- c) *pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection. »*

évoquer la fin de la déception suscitée par l'arrêt Hatton⁸¹⁵. Il adjoint à son raisonnement que l'arrêt Oneryildiz confère au Droit à l'environnement une protection par ricochet puisque « *garanti à travers le respect du droit à la vie, mais aussi un droit procédural* »⁸¹⁶.

La finalité de la CEDH est de protéger l'Homme. La préservation de la nature se justifie seulement dans l'hypothèse où les menaces environnementales constituent pour celui-ci un danger. La simple menace sur l'exercice des droits que la CEDH garantit à l'Homme suffit pour que la CrEDH conclue à sa violation. Par conséquent, différents droits proclamés par la CEDH sont susceptibles de protéger indirectement la biodiversité en milieu urbain. Il existerait plusieurs niveaux de protection en fonction de l'atteinte faite à l'individu : plus son intégrité physique est mise en péril plus la CrEDH répond de manière forte. Elle déploie l'ensemble de son « arsenal » juridique pour conduire à la condamnation des États qui méconnaissent la CEDH. L'arrêt Oneryildiz précédemment cité en est l'exemple parfait. La CrEDH plébiscite l'usage à l'article 2 et relègue l'article 8 au rang des droits procéduraux. Elle use de l'environnement comme instrument afin de renforcer les Droits de l'Homme. La totalité des arrêts portant sur cette matière témoigne d'une convergence évidente. La conservation de la biodiversité en ville ne fait pas l'objet d'un traitement particulier. La CrEDH procède tout au plus à l'extension des droits préexistants pour renforcer la protection de l'Homme. La préservation de la nature urbaine se révèle être partielle ; elle ne revêt pas un caractère total ou absolu.

B. Une protection demeurant relative

La difficulté de la CrEDH à préserver la nature urbaine est perceptible, étant donné que certaines dispositions ne sont pas utilisées par la CrEDH (1) ce qui rend sa protection impossible (2).

⁸¹⁵ CF : CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, Hatton c/ Royaume-Unis, n°36022/97

⁸¹⁶ CF : Stéphane Rabiler, « La Cour européenne des droits de l'homme sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », AJDA 2005.1133

1) L'article 1 du Protocole 1 délaissé par la CrEDH pour la protection de la biodiversité en milieu urbain

Le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain paraît s'exprimer à travers la consécration par la CEDH de l'article 1 du Protocole 1 assurant le respect du droit de propriété. L'opportunité de préserver la nature ressort de la confrontation entre les politiques d'aménagement du territoire menées par les municipalités et le droit de propriété de l'individu. La politique d'aménagement du territoire poursuit un but légitime, l'intérêt général justifiant des ingérences dans le droit de propriété des individus. Les États disposent à ce titre d'une marge d'appréciation conséquente⁸¹⁷.

L'arrêt Sporong et Lonroth⁸¹⁸ affirme que les « *grandes cités* », jouissent d'une vaste marge d'appréciation dans l'aménagement du territoire. Pour Frédéric Sudre, cette décision constitue une véritable réécriture de l'article 1 Protocole 1 de la CEDH. L'article 1 du Protocole 1 prévoit deux limites au droit de propriété, la privation et la réglementation de son usage. Il constate que la CrEDH dégage dans cet arrêt, trois normes distinctes mais complémentaires, « *la première norme, découverte par le juge, est d'ordre général et énonce le principe du respect de la propriété, les deux autres normes sont les normes spécifiques figurant dans le texte la privation de propriété et la réglementation de l'usage des biens* ». Il note également que la CrEDH fait du principe de proportionnalité l'une des conditions de l'article 1 du Protocole 1 alors que ce dernier ne le mentionne pas⁸¹⁹. La reconnaissance de la violation de cette disposition réside dans le travail conséquent effectué par la CrEDH.

Dans un premier temps, à la lecture de cet article, elle confirme la large marge d'appréciation reconnue aux États. Puis dans un second temps, elle en effectue une interprétation pertinente car elle ne lui confère pas un caractère absolu. La CrEDH s'érige dans la présente affaire

⁸¹⁷ CEDH, 25 septembre 1996, Buckley c/ Royaume-Uni, n°20348/92, point 75(obs : Frédéric Sudre, « Droit de la Convention européenne des droits de l'Homme », la semaine juridique édition générale n°6,5 Février 1997, I 4000 ; Olivier de Schutter, « Le droit au mode de vie tzigane devant la Cour européenne des droits de l'homme : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive », Rev. Trim.dr.h N°1997/29, p. 64

⁸¹⁸ CEDH, 23 septembre 1982, Sporong et Lonroth c/Suède, n°7151/75

⁸¹⁹Frédéric Sudre, « Fasc. 6523 : Convention européenne des droits de l'homme. Droits garantis.- Droit de propriété et droit à la non-discrimination », 10 novembre 2012, JurisClasseur Europe Traité

comme protectrice des droits reconnus aux particuliers devant la politique d'aménagement urbain.

Les villes ont recours à la politique d'aménagement du territoire et aux documents d'urbanisme pour délimiter des zones de protection pour la faune et la flore, pratique qui a pour conséquence de limiter les usages sur ces parcelles. Certains propriétaires sont ainsi contraints de mettre un terme à leurs projets et peuvent assister à la dévaluation de leurs biens. Les États au travers de leurs collectivités territoriales sont alors tenus de verser une juste compensation en raison de la perte ou du préjudice engendré par la dépréciation de leurs propriétés. Les requérants allèguent de la violation de leur droit de propriété pour des motifs tenant à la protection de la biodiversité et/ou à l'absence d'indemnisation. Les autorités publiques s'érigent donc en défenseur de la nature et la population s'y oppose. Logiquement, la biodiversité urbaine devrait pouvoir bénéficier du régime de l'article 1 du Protocole 1, ce qui n'est pas le cas. L'essentiel de sa jurisprudence concerne la nature en milieu rural, la chasse. L'arrêt Chassagnou⁸²⁰ fait figure de référence, le requérant conteste une mesure le contraignant à laisser les chasseurs pénétrer sur sa parcelle pour chasser alors que la loi ne prévoit aucune mesure de compensation.

La CrEDH reconnaît la violation de l'article 1 du Protocole 1, ce qui confère la possibilité de s'opposer à la chasse sur sa propriété sous réserve de l'intérêt général et d'une juste compensation. Jean-Pierre Marguénaud⁸²¹ précise que les propriétaires ne sont pas « *privés de leur propriété* ». Le litige porte sur « l'usage des biens » reprenant le mécanisme initié par l'arrêt Sporrong⁸²² évoqué précédemment. L'auteur mentionne que la CrEDH confère aux associations communales de chasses agréées la poursuite d'un but d'intérêt général en raison de l'organisation de l'activité des chasseurs. Parallèlement, elle juge cette ingérence disproportionnée car allant à l'encontre des convictions de propriétaires opposés à cette pratique. Il est à déplorer que Jean-Pierre Marguénaud n'aborde pas la question de l'absence

⁸²⁰ CEDH, 29 avril 1999, Chassagnou c/ France, nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95

⁸²¹Jean-Pierre Marguénaud, « La Cour européenne des droits de l'homme permet aux petits propriétaires opposants à la chasse de se soustraire à l'envahissement des associations communales de chasses agréées », - RTD civ.1999.913

⁸²² CEDH, 23 septembre 1982, Sporrong et Lonroth c/Suède, n°7151/75

d'une juste compensation dans cet arrêt. Thierry Revêt⁸²³ relève que la dite compensation serait équitable uniquement pour les individus favorables à la chasse.

Il y voit une méconnaissance du principe de proportionnalité entre le droit de propriété et l'intérêt général⁸²⁴.

L'aménagement du territoire se révèle être disparate entre le milieu rural et urbain. Ces différences sont perceptibles au sein de la jurisprudence de la CrEDH. Dans l'arrêt Paratheristikos⁸²⁵, la requérante fonde sa demande sur plusieurs articles de la CEDH dont l'article 1 du Protocole 1 pour un terrain en zone rurale. L'arrêt Kyrtatos⁸²⁶ porte sur un terrain situé en zone urbaine mais la requête initiale se fondait sur la base de l'article 8. Par conséquent, pouvons-nous considérer qu'il existerait plusieurs régimes juridiques applicables en fonction de la situation géographique d'une parcelle ?

Ces différences de traitement se justifient en raison de l'argumentaire juridique⁸²⁷ déployé en fonction du préjudice allégué. Il convient de dépasser cette analyse, car il est complexe d'apporter une réponse uniforme tant la jurisprudence demeure opaque. En apparence, le Protocole 1 s'appliquerait indépendamment de toute considération géographique. La réelle difficulté réside alors dans la complexité de la matière, la CrEDH se plaçant à la fois sur le champ de l'article 8 et de l'article 1 Protocole 1. Le travail d'interprétation de la CrEDH concernant l'article 8 empiète sur celui de l'article 1 Protocole 1. En substance, la jurisprudence assimile la protection du domicile comme faisant partie intégrante du droit au respect de la vie privée⁸²⁸ et dépouille donc l'article 1 du Protocole 1 de son intérêt.

Au regard des nuisances environnementales, les requérants recourent majoritairement à l'article 8, concernant le respect de leur domicile. Néanmoins, la CrEDH fait fréquemment

⁸²³ Thierry Revêt, « Protection européenne de la propriété », RTD.civ.2000.360

⁸²⁴ En ce sens : François Priet, « Inconventionnalité du dispositif de régulation cynégétique de la loi Verdeille », AJDA 1999.92 ; « Brèves observations sur la condamnation de la loi Verdeille par la Cour européenne des droits de l'homme »- RFDA 1999.451

⁸²⁵ CEDH, 29 janvier 2013, Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Tis Ellados C/Grèce, n°2998/08

⁸²⁶ CEDH, 22 mai 2003, Kyrtatos c/Grèce, n°41666/98

⁸²⁷ Aux articles de la Convention

⁸²⁸ CEDH, 9 décembre 1994, Lopez Ostra c/ Espagne, n° 16798/90 ; CEDH, 16 Novembre 2004, Moreno Gomez c/Espagne, n°4142/02

référence à l'article 1 du Protocole 1⁸²⁹ pour décrire les bidonvilles en marge des documents d'urbanisme comme des biens.

Ce protocole est invoqué pour des motifs environnementaux dans l'hypothèse où, « *la pollution entraîne la perte ou la dégradation d'un bien (CEDH, 18 juin 2002, n° 48939/99, Öneriyildiz c/ Turquie, confirmé par la Grande chambre le 30 novembre 2004) ou quand une victime ne reçoit pas l'entière réparation octroyée par une juridiction interne alors que de graves problèmes affectant l'environnement sont responsables de la détérioration de son état de santé (CEDH, 7 mai 2002, n° 59498/00, Burdov c/ Russie) »⁸³⁰.*

Ainsi, dans le cas de nuisances environnementales, la CrEDH plébiscite l'usage de l'article 8 au détriment de l'article 1 Protocole 1. Ce choix résulte du lien de causalité, plus aisé à être établi entre la survenance de l'événement perturbateur c'est-à-dire la pollution et ses répercussions sur la vie privée que son impact sur le bien. L'article 8 revêt une dimension « affective ». L'activité polluante nuit à l'individu, à sa vie privée. *A contrario*, l'article 1 du Protocole 1 protègerait ce qui est en périphérie de l'Homme, ce qui relativise son importance. Aussi, faut-il s'interroger sur la manière de protéger la biodiversité urbaine au regard de l'article 8 ou de l'article 1 Protocole 1 ? Reviendrait-il aux requérants d'effectuer cette distinction en fonction de leurs convictions ?

Pour un citoyen sensible à la protection de la nature, sa conservation est déterminante. Pour un autre qui ne lui accorde qu'une valeur sporadique, il assimilera son érosion à la disparition d'un simple bien. Pour schématiser, l'article 8 serait invoqué par un individu qui met en exergue le préjudice engendré par la disparition d'une haie sur son terrain tant dans sa dimension patrimoniale qu'environnementale. Cette perte engendre une diminution de son bien-être⁸³¹. L'article 1 du Protocole 1 aurait pour sa part un tout autre usage, à savoir réglementer seulement l'atteinte à la propriété de l'individu. A terme, il faudra s'interroger sur l'utilité de recourir à ces deux régimes.

⁸²⁹ En ce sens : Stéphane Rabiller, « La Cour européenne des droits de l'homme sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », AJDA- 2005.1133 au sujet de l'arrêt Öneriyildiz (Cf : note 42)

⁸³⁰ Sandrine Maljean-Dubois, « Fasc.2020 : Organisation Internationale », 1^{er} août 2011

⁸³¹ Esthétique, corridor écologique supprimé, disparition d'espèce

La jurisprudence confirme cette tendance dans son arrêt Oluic⁸³², qui ne porte certes pas sur la biodiversité urbaine mais sur des nuisances sonores engendrées par l'ouverture quotidienne d'un bar. La requérante invoque consécutivement la violation de l'article 1 du Protocole 1 et de l'article 8. La CrEDH adopte une position pour le moins intéressante : « *Vu la conclusion relative à l'article 8, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner si dans ce cas, il y a eu violation de l'article 1 du protocole 1* »⁸³³. Par conséquent, il existerait une présomption. Si dans un même litige le requérant invoque l'article 8 et l'article 1 du Protocole 1, la CrEDH opterait pour le premier fondement au détriment du second.

L'article 8 protégerait la jouissance du domicile, « *le contenu* », tandis que l'article 1 Protocole 1, le bien, « *le contenant* ». Au regard de l'arrêt Oluic, la CrEDH ne souhaiterait-elle pas rassembler la protection de l'ensemble du domicile sous un unique article ? Il semblerait que cela soit le cas, la présente solution protégerait l'usage du domicile et sa dimension patrimoniale en utilisant l'article 8 de la CEDH. Les requérants auraient la faculté de recourir à l'article 8 et non à l'article 1 du Protocole 1 pour protéger la biodiversité urbaine étant entendu qu'il offre une protection davantage étendue.

Au regard de la jurisprudence de la CrEDH, l'article 8 préserverait le domicile dans son ensemble. L'article 1 du Protocole 1 ne couvrirait que la biodiversité appartenant aux requérants.

La faune et la flore en « *liberté* » sont des « *res nullius* », des choses sans maître. Il serait donc impossible de protéger la biodiversité non grevée d'un titre de propriété au regard de l'article 1 du Protocole 1, faute de propriétaire. La CEDH accorde une protection indirecte à la biodiversité urbaine et plus largement à l'environnement. L'article 8 trouverait à s'appliquer dans l'hypothèse où le préjudice découlerait de la perte d'une zone naturelle dite remarquable située en périphérie du domicile d'un individu. Une telle perte constituerait une atteinte au droit à un environnement sain⁸³⁴, mais en aucun cas il ne pourrait recourir à

⁸³² CEDH, 20 mai 2010, Oluic c/ Croatie, n° 61260/08

⁸³³ CEDH, 20 mai 2010, Oluic c/ Croatie, point 70, n° 61260/08, traduction non-officielle

⁸³⁴ CEDH, 9 décembre 1994, Lopez Ostra c/ Espagne, n° 16798/90 (obs : Hervé Groud et Serge Pugeault, « Le Droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale », AJDA 2005 p.1357 ; Yves Jégouzo, « La Charte de l'environnement », AJDA, 2005

l'article 1 du Protocole 1⁸³⁵. La jurisprudence de la CrEDH fournit des éléments de réponse quant aux droits garantis par la CEDH, invocables lors d'un litige concernant la protection de la biodiversité urbaine. La décision d'irrecevabilité rendue par la CrEDH dans l'affaire Hubert Caron⁸³⁶ relative aux OGM revêt un intérêt particulier tant dans son importance que la manière dont elle a été rendue. Les juges ont tout d'abord réaffirmé l'absence d'action popularis⁸³⁷, il n'existe pas de protection générale de l'environnement. La CrEDH a ensuite examiné les allégations des requérants au sujet des atteintes à l'environnement et à la santé formulées sur la base des articles 2, 8 de la CEDH, puis celle de l'article 1 Protocole 1. La requête est déclarée irrecevable tant pour les articles 2 et 8, elle conclut qu'il ne peut en être autrement pour l'article 1 du Protocole 1⁸³⁸.

En résumé, l'article 8 constitue dans l'attente d'avancées jurisprudentielles d'envergure, une référence pour la préservation de la biodiversité urbaine. L'article 1 du Protocole 1 paraît assurer seulement des fonctions mineures ou restreintes dans ce domaine. Cependant, l'arrêt Di Sarno⁸³⁹ vient jeter le trouble sur la distinction entre les notions de domicile, de vie privée et familiale. La CrEDH retient que « *les griefs des requérants doivent être examinés sous l'angle du droit au respect de la vie privée et du domicile garanti par l'article 8 de la Convention* »⁸⁴⁰, ce qui témoigne de son éclectisme ou de son manque de rigueur⁸⁴¹. A défaut d'un protocole additionnel traitant de l'environnement, la protection de la nature en ville s'avère complexe voire impossible.

⁸³⁵ Extrait de l'article 1 Protocole 1 « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens* », en raison de l'inexistence d'un quelconque titre de propriété sur la nature en tant que res nullius.

⁸³⁶ CEDH, 29 juin 2010, Hubert Caron et autres c/ France, n°48629/08

⁸³⁷ Cour européenne des droits de l'homme « Pas d'actio popularis devant la Convention pour les faucheurs d'OGM », - AJDA 2010.1958

⁸³⁸ Conseil de l'Europe « Note d'information sur la jurisprudence de la Cour », n°132, Juillet 2010, P 14

⁸³⁹ CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno c/Italie, n°30765/08

⁸⁴⁰ CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno c/Italie, point 96, n°30765/08

⁸⁴¹ Henri Labayle, Frédéric Sudre, Xavier Dupré de Boulois et Laure Milano, « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme », RFDA 2013. 576

2) L'impossibilité de protéger la biodiversité en milieu urbain

La CEDH ne reconnaît pas de Droit à l'environnement. La CrEDH ne saurait par conséquent, faire prévaloir la nature sur les droits reconnus aux individus de façon disproportionnée. L'arrêt Zazanis⁸⁴² démontre que la biodiversité ne pourrait servir de justification pour entraver les droits des requérants. Dans cette affaire, le requérant est propriétaire d'un terrain en zone urbaine déclaré constructible par les documents d'urbanisme. Il y érige un immeuble, obtenant à cet effet le permis de construire nécessaire pour sa réalisation. Permis qui est annulé au motif que la société n'a pas eu les autorisations pour abattre les arbres sur le terrain lui appartenant. Il interjette appel devant le Conseil d'État, ce dernier argue que ledit document a effectivement été délivré au requérant. L'affaire est renvoyée devant les autorités compétentes, afin qu'elles se prononcent sur l'opportunité de l'abattage. La municipalité a alors refusé d'appliquer l'arrêt du Conseil d'État et de remplir une série de conditions allant au-delà de la loi en vigueur. Il convient de préciser que la parcelle litigieuse avait fait l'objet d'un classement en espace vert par le Ministre de l'environnement. La CrEDH conclut à la violation de l'article 6§1 en raison du refus de la municipalité d'appliquer l'arrêt du Conseil d'État. Elle reconnaît parallèlement, la violation de l'article 13⁸⁴³ car il n'existe pas de recours permettant au requérant de rendre effectif l'arrêt du Conseil d'État⁸⁴⁴. L'étude de cette affaire démontre que la biodiversité urbaine est comme toute autre matière astreinte aux exigences procédurales de la CEDH.

La CrEDH par l'intermédiaire de l'arrêt Kyrtatos⁸⁴⁵ marque un temps d'arrêt sur une plausible consécration d'un droit applicable à la nature en ville. La CrEDH se refuse à constater une quelconque violation de l'article 8 de la CEDH. Dans les faits, cette décision met en lumière qu'aucun article de la CEDH n'a pour finalité d'assurer « *une protection générale de*

⁸⁴² CEDH, 18 novembre 2004, Zazanis et autres c/Grèce, n°68138/01

⁸⁴³« *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* »

⁸⁴⁴ Laure Milano « Fasc .795 : Fonction publique et Convention Européenne des Droits de l'Homme », JurisClasseur Collectivités territoriales, 10 octobre 2011 ; Serge Guinchard, « Procès équitable », Rep, pr.civ Dalloz, mars 2013

⁸⁴⁵ CEDH, 22 mai 2003, Kyrtatos c/Grèce, n°41666/98

l'environnement »⁸⁴⁶. Une telle prise de position de la part de la CrEDH confirme l'idée d'une protection indirecte de l'environnement. Cependant, elle occulte que les nuisances causées aux animaux du marais puissent occasionner une atteinte à la vie privée et familiale du requérant⁸⁴⁷.

Néanmoins, François-Guy Trébulle⁸⁴⁸ mentionne que cet arrêt admet la possibilité d' « *un élargissement de la protection de l'environnement par la mise en œuvre de la Convention dans la mesure où elle y retenait qu'il était envisageable que les requérants établissent l'atteinte à leurs propres droits en démontrant que le tort causé à la faune les affectait directement* »⁸⁴⁹.

Cet extrait de l'arrêt *Kyrtatos* démontre que les requérants sont contraints d'apporter les preuves suffisantes pour attester que les aménagements urbains portent atteinte à la biodiversité pour justifier de la violation de l'article 8. Dans les faits, la CrEDH n'entend pas reconnaître un droit à la biodiversité en milieu urbain. En effet, plusieurs éléments vont dans ce sens. Elle place l'Homme et seulement l'Homme au centre de ses préoccupations. Il lui incombe l'opportunité de dénoncer les atteintes à la biodiversité à la condition que son argumentation soit pertinente. Il n'est nullement question de procéder à un état des lieux, d'effectuer une comparaison entre la situation antérieure et postérieure à la réalisation de ces aménagements et de mesurer leurs impacts sur les écosystèmes. Cet exemple est également symptomatique de la vision anthropocentrique⁸⁵⁰ adoptée par la CrEDH. Un préjudice causé à la faune ne pourrait ainsi nuire à l'Homme. Sa rédaction paraît « déconnecter » la biodiversité de l'Homme.

Nous pouvons accentuer notre raisonnement en considérant que la CrEDH fait de ce marais et des espèces qui le composent, des éléments qui ne mériteraient pas d'être protégés. L'un des aspects les plus critiquables de cet arrêt demeure la comparaison effectuée par la CrEDH entre le marais, objet de la requête et une zone forestière. La CrEDH n'hésite pas à reconnaître

⁸⁴⁶Voire : Jean Pierre Marguénaud, « La petite maison dans la forêt », Recueil Dalloz 2008 p.884 ; Caroline Picheral « Obligation de fonctionnement régulier du service de collecte et de traitement des déchets » La Semaine Juridique Edition Générale n°4, 23 janvier 2012

⁸⁴⁷ En ce sens : Frédéric Sudre, « Fasc. 6524 : Convention Européenne des Droits de l'Homme-Droits garantis-Droit au respect de la vie privée et familiale –Principe directeurs-Protection de la vie privée », JurisClasseur Europe Traité, 25 octobre 2012

⁸⁴⁸ François-Guy Trébulle, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'Homme », RDI 2005.98

⁸⁴⁹CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/Grèce*, point 53 n°41666/98

⁸⁵⁰ CF : François-Guy Trébulle, « Droit de l'environnement », Dalloz, 2012. P. 2557

qu'elle aurait admis une violation de l'article 8 si la pollution avait impacté ladite zone. Nous constatons que la biodiversité dispose d'une valeur économique variable aux yeux des juges en fonction des avantages que l'Homme peut tirer de son exploitation. Aussi, nous nous interrogeons sur l'importance accordée à une forêt, alors que la CrEDH marque son désintérêt pour ce marais. Une forêt présente-elle un caractère davantage « remarquable » qu'un marais? La CrEDH adopte une position surprenante en méconnaissant l'importance écologique des marais⁸⁵¹, tout en plaçant la forêt sur un « *piédestal* ». Les composantes de la biodiversité, zones forestières, marais n'auraient-elles pas une valeur environnementale identique ? A cet égard, il convient de mentionner l'opinion dissidente émise par Monsieur le Juge Zagrebelsky en marge des conclusions de la CrEDH qui confirme ce postulat⁸⁵².

Jean-Pierre Marguénaud⁸⁵³ précise que l'incertitude engendrée par cet arrêt n'a pas perduré dans le temps. La CrEDH, en 2004⁸⁵⁴ a rendu une série de décisions qui est venue dissiper les potentiels doutes en revenant « *à de meilleurs sentiments environnementaux en constatant des violations de l'article 8* ».

⁸⁵¹ Lieu de reproduction des espèces, de nourrissage par exemple.

⁸⁵² « *J'en conviens, mais je ne vois aucune différence majeure entre la destruction d'une forêt et celle de l'extraordinaire environnement marécageux dont les requérants pouvaient bénéficier près de leur maison.* », CEDH, 22 mai 2003, *Kyrtatos c/Grèce*, point 53 n°41666/98

⁸⁵³ Jean-Pierre Marguénaud, « *Tranquillité du domicile et droit à l'environnement* », D.2007.1324

⁸⁵⁴ CEDH, 20 avril 2004, *Surugiu c/Roumanie*, n°48995/99 ; CEDH, 10 novembre 2004, *Taskin et autres c/Turquie*, n°46117/99 ; CEDH, 16 novembre 2004, *Moreno Gomez c/ Espagne*, n°4143/02 ; CEDH, 30 novembre 2004, *Oneryildiz c/Turquie*, n°48939/99

Titre II : Une consécration juridique en demi-teinte du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain

L'étude du droit applicable à la biodiversité urbaine démontre qu'il reste en tout point fragile (Chapitre I). Bien évidemment, il souffre d'un manque de reconnaissance internationale. Les tâtonnements de la Conférence des Parties à la CDB exacerbent son image de droit complexe. De plus, certains de ses membres bien que volontaires en apparence, ne se sont pas résolus à se doter de moyens à hauteur de leurs ambitions.

Aussi, sommes-nous confrontés à un droit en demie teinte fournissant une protection décousue de la nature urbaine. Le travail effectué par la communauté internationale se révèle décevant. Dès lors, les efforts entrepris par l'État français sur son territoire pour respecter ce cadre international incertain, ne pouvaient que souffrir d'incohérence. Il est aisé de constater que les mesures susceptibles d'endiguer la diminution de la faune et de la flore urbaine trouvent leurs origines au sein de Droits voisins du Droit de l'environnement, tel que le Droit de l'urbanisme par exemple. Ainsi, même si depuis quelques années, nous sommes confrontés à l'éclosion d'un droit spécifiquement dévolu à la préservation de la nature en ville, force est de constater qu'il est incomplet. L'étude de cette matière démontre que nous côtoyons un droit en (re)construction avec l'idée persistante que des efforts conséquents restent à accomplir avant de conclure à l'adoption d'un corpus de textes en corrélation avec la réalité (Chapitre II).

Chapitre I : Un droit demeurant fragile

La fragilité de ce droit est à rechercher dans l'incapacité de traduire la volonté de préserver la biodiversité urbaine en règles de droit. En apparence, l'ensemble de la communauté internationale semble se mobiliser pour conduire à l'adoption de dispositifs de protection. Dans les faits, peu d'instruments juridiques garantissent la bonne articulation de ce droit. Cette carence de moyens sur le plan régalién est perfectible et nuit à la conservation de la nature urbaine (Section I). L'engouement relatif de la communauté internationale atteste de ses difficultés à ériger le droit applicable à la biodiversité urbaine au rang de ses priorités. Dès lors, ne faut-il pas considérer ce Droit comme délaissé (Section II).

Section I : Un Droit ambitieux dépourvu de moyens juridiques

Les débats qui ont émaillé les discussions autour de l'opportunité d'adopter un protocole additionnel sur l'environnement au sein de la CEDH démontrent ce manque de moyens (I). La potentielle adhésion de l'Union européenne à la CEDH serait la seule solution pour consacrer un droit applicable à la biodiversité urbaine (II).

I. L'intérêt d'un protocole concernant le Droit à l'environnement

La CrEDH ne consacre pas de droit à la biodiversité urbaine, ce qui relance les débats autour de l'intérêt d'un protocole dédié à l'environnement ainsi qu'à cette finalité. Pour appréhender comment un tel instrument serait susceptible de conférer une protection quelconque à la nature en ville, il convient d'étudier son origine, d'évaluer si son opportunité se justifie au regard de la jurisprudence (A) et, enfin, de s'interroger sur son intérêt (B).

A. La réticence de la CrEDH envers un protocole consacré à l'environnement

L'adoption d'un protocole additionnel de préservation de l'environnement est un vieux serpent de mer (1) qui peine à se concrétiser en raison de l'immobilisme dont fait preuve le Conseil de l'Europe (2).

1) L'adoption d'un protocole dédié à l'environnement, une idée ancienne

En apparence récente, l'intérêt d'un protocole dévolu à la protection de l'environnement est à l'étude de longue date. Dès 1970, le gouvernement allemand a officiellement introduit cette demande. Proposition qui s'est révélée n'être qu'une simple intention car sous la pression des lobbies industriels, il a été contraint de l'abandonner.

Marqué par cet échec, près de trente années s'écoulèrent avant que l'hypothèse d'un tel protocole ne soit de nouveau abordée. En 1999, une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁸⁵⁵ s'attarde sur les menaces qui pèsent sur l'environnement⁸⁵⁶ en précisant que le Conseil de l'Europe « *a un rôle à jouer dans la protection de l'environnement* »⁸⁵⁷. Elle souligne en outre que le Conseil de l'Europe contribue et participe à « *l'élaboration d'instruments juridiques concernant l'environnement...* »⁸⁵⁸. Nous nous étonnons que le Conseil de l'Europe soit partie prenante à des réunions traitant de ce sujet. Il est d'autant plus surprenant de lui confier la gestion et le contrôle de la CEDH relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe⁸⁵⁹ alors qu'elle ne consacre pas ce droit.

C'est certainement animé par le désir de répondre à cette incohérence que l'Assemblée Générale enjoint le Comité des ministres par le biais des instances compétentes du Conseil de l'Europe d'envisager l'adoption « *d'un amendement ou d'un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, concernant les droits de l'individu à un*

⁸⁵⁵Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Recommandation 1431, 4 novembre 1999

⁸⁵⁶ Exemple : appauvrissement de la biodiversité

⁸⁵⁷ *Ibidem* 841

⁸⁵⁸ *Ibidem*

⁸⁵⁹ Conseil de l'Europe, 19.IX 1979, Berne

*environnement sain et viable ; »*⁸⁶⁰. Malheureusement, cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

Néanmoins, l'Assemblée parlementaire n'abandonne pas l'opportunité de faire entrer l'environnement au rang des droits garantis par la CEDH. Elle recommande (une fois encore) d'adopter un protocole sur l'environnement et les Droits de l'Homme, en affirmant que « *le temps est venu d'envisager les modalités juridiques qui permettront au système de protection des droits de l'Homme de contribuer à la protection de l'environnement.* »⁸⁶¹. En apparence, l'Assemblée Parlementaire incite plus vigoureusement les Conseils des ministres à procéder (enfin) à la rédaction de ce document. Or, en réalité, elle jugule ses ambitions, elle occulte l'opportunité d'un instrument proposant une protection étendue de l'environnement. Elle délimite un projet restreint aux seuls « *garanties procédurales légales nécessaires contre la dégradation arbitraire de l'environnement* »⁸⁶². Sûrement échaudée par l'échec de sa première recommandation⁸⁶³ l'Assemblée Parlementaire ne souhaite pas s'inscrire dans une démarche similaire. Elle ne formule pas une proposition contraignante, elle se borne à « compiler » des droits qui assurent un meilleur accès à l'information et à la participation du public en matière environnementale.

Cette recommandation s'inscrit dans une dynamique identique à celle adoptée au sein de la Convention d'Aarhus⁸⁶⁴. Elle ne jette pas les bases juridiques d'un Droit à l'environnement. Son action se concentre sur les mécanismes qui gravitent autour de ce droit afin de les garantir. Si nous nous référons à l'Assemblée Parlementaire y sont les États membres qui ont

⁸⁶⁰ *Ibidem* 841

⁸⁶¹ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1614, « Environnement et droits de l'homme », Recommandation 1614, 27 juin 2003 (obs. : Maguelonne Déjeant-Pons, « Les droits de l'Homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », Revue trimestrielle des droits de l'Homme, 60 /2004)

⁸⁶² Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1614, « Environnement et droits de l'Homme », Recommandation 1614, 27 juin 2003 (obs. : Maguelonne Déjeant-Pons, « Les droits de l'Homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », Revue trimestrielle des droits de l'Homme, 60 /2004)

⁸⁶³ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Recommandation 1431, 4 novembre 1999

⁸⁶⁴ Convention Aarhus, « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », adoptée le 25 juin 1998 par la Commission pour l'Europe des Nations Unies, entrée en vigueur le 30 octobre 2001

consacré le Droit à l'environnement et non le Comité des ministres⁸⁶⁵. La dite recommandation est révélatrice de l'impuissance de l'Assemblée Parlementaire à influencer sur la situation et à désigner les États comme responsable de la rédaction de ce droit. Un protocole deviendrait dans ces conditions un simple instrument de complément et non la pierre angulaire d'un Droit à l'environnement. Comment instaurer un mécanisme de préservation de l'environnement urbain au sein des droits garantis par la CEDH alors que les différentes instances peinent à instaurer un cadre général garantissant un Droit à l'environnement ?

2) L'immobilisme du Conseil de l'Europe

Passer de l'ambition⁸⁶⁶ à des propositions tronquées⁸⁶⁷ est symptomatique de ce processus de négociation. Parallèlement, cela démontre que des mesures procédurales européennes ne sauraient à elles seules suffire pour protéger convenablement l'environnement tant il existe des disparités entre les différentes législations et ce malgré les efforts d'harmonisation réalisés par l'Union européenne dans le domaine de la protection de l'environnement. Les divergences entre États qui consacrent largement ce droit au travers de leurs Constitutions et d'autres qui l'effleurent seulement, favorisent l'éclosion d'un droit à vitesses multiples.

Dès lors, une telle situation pourrait faire émerger de multiples problématiques. Dans l'hypothèse où il n'existerait pas ou peu de dispositions dédiées au Droit à l'environnement au sein des États membres de l'Union européenne alors que l'environnement dispose de droits procéduraux conséquents par le biais de la CEDH. Un protocole ainsi que son contenu s'en retrouveraient donc dénués de tout sens.

⁸⁶⁵ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Recommandation 1431, 4 novembre 1999

⁸⁶⁶ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Recommandation 1431, 4 novembre 1999

⁸⁶⁷ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1614, « Environnement et droits de l'homme », Recommandation 1614, 27 juin 2003(obs : Maguelonne Déjeant-Pons, « Les droits de l'Homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », Revue trimestrielle des droits de l'Homme, 60 /2004)

L'intérêt d'un tel protocole est donc remis en question, preuve en est la réponse du Comité des ministres⁸⁶⁸ que nous tempérons. Etant entendu que la CEDH protège indirectement l'environnement au travers des droits qu'elle consacre et de leurs interprétations par la CrEDH, «...il ne juge pas opportun à ce stade la rédaction d'un protocole additionnel à la Convention ou d'une recommandation dans ce domaine »⁸⁶⁹. Ainsi, le Comité des ministres est favorable à la rédaction d'un manuel consacré à la jurisprudence environnementale de la CrEDH mais aucunement pour celle d'un protocole.

Ce Comité donna mandat au Comité Directeur pour les Droits de l'Homme pour établir ce document mais aucun protocole n'émergea de ce processus. Cette nouvelle déconvenue a mis entre parenthèses pendant près de cinq ans toutes discussions autour d'un protocole. En 2009, l'Assemblée Parlementaire invite le Comité des ministres par le biais d'une recommandation à rédiger un protocole⁸⁷⁰. L'Assemblée Parlementaire ne précise pas quelle portée auront les droits qui y seront consacrés. Le Comité des ministres adopte une position qui est en corrélation avec celle rendue par le passé⁸⁷¹. Dans sa réponse⁸⁷², il motive son refus en se calquant sur les éléments qui ont été entraperçus précédemment à savoir que ce protocole ne se justifie pas alors qu'il existe une protection indirecte notamment en raison de l'action de la CrEDH.

⁸⁶⁸ Réponse du comité des ministres adoptée à la 869^e réunion des délégués des ministres, 21 janvier 2004

⁸⁶⁹ Réponse du comité des ministres adoptée à la 869^e réunion des délégués des ministres, 21 janvier 2004

⁸⁷⁰ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit à un environnement sain », Recommandation n° 1885, 30 septembre 2009

⁸⁷¹ Réponse du comité des ministres adoptée à la 869^e réunion des délégués des ministres, 21 janvier 2004

⁸⁷² Réponse conjointe adoptée par le Comité des ministres le 16 juin 2010 lors de la 1088^e réunion des Délégués des Ministres.

B. Une protection indirecte de l'environnement par la CrEDH

Le travail de la CrEDH a permis de reconnaître la préservation de l'environnement comme valeur d'intérêt général (1). La CrEDH en adoptant une lecture dynamique de la CEDH reconnaît à l'environnement une certaine protection (2).

1) La protection de l'environnement, une valeur d'intérêt général pour la CrEDH

La CrEDH octroie à la protection de l'environnement la qualité de valeur d'intérêt général, cette dénomination lui confère la faculté de déroger à certains droits garantis par la CEDH. Elle adopte une interprétation extensive de la CEDH. La CrEDH crée de toute pièce le Droit à l'environnement. Si bien que cette réalité sous-tend des dérives au sein de la jurisprudence.

Le célèbre arrêt *Mangouras*⁸⁷³ plus communément appelé, affaire du pétrolier le *Prestige*, symbolise à lui seul le travail important réalisé par la CrEDH pour protéger l'environnement⁸⁷⁴. Le requérant avait soulevé le montant disproportionné⁸⁷⁵ de la caution fixée par les autorités espagnoles affirmant qu'elle ne prenait pas en considération sa situation personnelle. Cette caution constituerait une atteinte à son droit à la liberté⁸⁷⁶, le requérant estimait qu'elle lui faisait courir le risque de passer le restant de ses jours en prison. La CrEDH a écarté ses arguments en démontrant que la préservation de l'environnement est une préoccupation mondiale et que ces atteintes sont fermement condamnées par la Communauté Internationale⁸⁷⁷. La protection de l'environnement par cet arrêt prend davantage d'envergure, elle se hisse au rang des droits garantis par la CEDH. L'environnement est placé au-dessus de l'Homme, la CrEDH n'hésite pas à admettre la possibilité que le requérant demeure indéfiniment en prison. Cependant, les différents éléments factuels donnent toute sa légitimité à la décision de la CrEDH. Il ne faut pas omettre que le requérant n'était pas

⁸⁷³ CEDH, Grande Chambre, 8 Janvier 2009, *Mangouras c/Espagne*, n°12050/04

⁸⁷⁴ En ce sens : Yves Petit, « Environnement », Répertoire de Droit International, janvier 2010

⁸⁷⁵ Trois millions d'euros

⁸⁷⁶ Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, Article 5, STCE n°005

⁸⁷⁷ CEDH, Grande Chambre, 8 Janvier 2009, *Mangouras c/Espagne*, point 87 n°12050/04

incarcéré lorsque la CrEDH s'est prononcé sur ce litige, la société d'assurance de l'armateur du Prestige ayant payé sa caution au bout de quatre-vingt-trois jours.

De ce fait, le principal argument du requérant ⁸⁷⁸ n'a plus lieu d'être car c'est bien l'assureur qui s'est acquitté de la caution. Les observations formulées par Lucile Priou-Alibert⁸⁷⁹ et Laurence Burgorgue-Larsen⁸⁸⁰ démontrent que la CrEDH a intégré à son raisonnement la situation personnelle du requérant et ses liens professionnels avec l'armateur. *In concreto*, il apparaît que ce dernier soit la personne réellement visée par cette décision.

La CrEDH paraît profiter de cet arrêt pour réaffirmer l'importance du Droit à l'environnement dans la société actuelle. Cependant, il serait exagéré de conférer à ce droit une quelconque prédominance sur les Droits de l'Homme en raison de l'émergence d'une volonté partagée pour la consécration de ce droit par la CrEDH. Laurence Burgorgue-Larsen⁸⁸¹ attire notre attention sur l'arrêt Mangouras qui n'est pas un plébiscite au sein même de la Grande chambre de la CrEDH, sept juges démontrant que la situation personnelle de l'intéressé a été occultée. Ainsi, l'opinion dissidente commune aux juges Rozakis, Bratza, Bonello, Cabral Barreto, David Thor Bjorgvinsson, Nicolaou et Bianku nuance largement la décision de la CrEDH, en admettant que « *la gravité de l'infraction ou du dommage environnemental ou autre, censé en être résulté peut encore moins justifier la fixation de la caution à un niveau exorbitant, rendant illusoire la possibilité pour le justiciable d'obtenir sa remise en liberté* »⁸⁸². L'environnement apparaît faire partie intégrante des préoccupations de la CrEDH mais l'opinion dissidente des juges en marge de l'arrêt Mangouras révèle que la consécration du Droit à l'environnement ne se fera pas au détriment des droits garantis par la CEDH.

⁸⁷⁸ Caution disproportionnée par rapport à ses moyens lui faisait courir le risque de rester en prison toute sa vie.

⁸⁷⁹ Lucile Priou-Alibert, « Impact des préoccupations environnementales dans l'interprétation de Convention EDH : affaire du Prestige », Dalloz actualité, 15 octobre 2010

⁸⁸⁰ Laurence Burgorgue-Larsen, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (septembre –décembre 2010) »-AJDA 2011.889

⁸⁸¹ Laurence Burgorgue-Larsen, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (septembre –décembre 2010) »-AJDA 2011.889

⁸⁸² CEDH, Grande Chambre, 8 Janvier 2009, Mangouras c/Espagne, opinion en marge de cet arrêté (point 8), n°12050/04

2) La lecture dynamique de la CEDH par la CrEDH

La CrEDH concède dans un arrêt Di Sarno⁸⁸³ que le laxisme des entreprises de ramassage des déchets urbains constitue une violation de l'article 8 de la CEDH. Les pollutions massives, l'inaction des instances italiennes ont eu certainement des répercussions sur la biodiversité urbaine. Le gouvernement italien alléguait que les requérants n'avaient pas épuisé les voies de recours internes, ce qui constitue au préalable une condition fondamentale pour intenter une action devant la CrEDH⁸⁸⁴. Cette dernière rejette l'argumentation de l'État italien, les voies de recours qu'il offre n'étant pas suffisantes pour garantir la protection de l'environnement. Elle poursuit son développement en se référant à « *l'analyse développée sur le terrain du droit à la vie* »⁸⁸⁵ dans l'arrêt Oneryildiz⁸⁸⁶. Elle met à la charge de l'État l'obligation positive de prendre des mesures pour protéger la vie privée et le domicile des individus ainsi que pour garantir une certaine qualité de vie⁸⁸⁷.

La CrEDH dans cet arrêt procède à une réelle évolution en admettant la violation de l'article 8 en raison de la « *dégradation de la qualité de vie en l'absence d'effets graves sur la santé* »⁸⁸⁸. Elle affine lentement « sa » propre conception de la notion de Droit à l'environnement. Le degré de protection qu'elle introduit est tellement abouti que nous nous interrogeons sur l'opportunité d'un protocole dédié spécifiquement à cette matière.

Pourquoi se doter d'un instrument supplémentaire qui ne serait qu'une redite de la jurisprudence de la CrEDH ? Pourrait-on améliorer des mécanismes qui donnent entière satisfaction ? D'autant plus que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe fait preuve d'une incapacité notoire quant à parvenir à un accord sur le contenu d'un protocole environnemental. Cette institution a rédigé plusieurs recommandations dont certaines

⁸⁸³ CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno c/Italie, n°30765/08

⁸⁸⁴ « *Il s'ensuit que les recours prévus par ces dispositions n'auraient pas permis aux requérants de se prévaloir du préjudice découlant des dommages à l'environnement. En conséquence, ces recours ne sauraient passer pour des recours utiles au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.* », CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno c/Italie, n°30765/08

⁸⁸⁵ Henri Labayle, Frédéric Sudre, Xavier Dupré de Boulois et Laure Milano, « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme », RFDA 2013. 576

⁸⁸⁶ CEDH, Grande Chambre, 30 novembre 2004, Oneryildiz c/Turquie, n°48939/99

⁸⁸⁷ Michel Prieur, « Fasc.6-1 : Droit à l'environnement », JurisClasseur Géomètre expert Foncier V° Environnement, 10 janvier 2013

⁸⁸⁸ Peggy Ducoulombier, « Qualité de la vie et Convention européenne des droits de l'Homme », RDSS 2014. 1047

consacrent l'ensemble du Droit à l'environnement ou simplement différents droits procéduraux. La CrEDH n'a pas cette difficulté puisqu'elle intègre dans sa réflexion le volet matériel et procédural du Droit de l'environnement. Les droits procéduraux environnementaux reconnaissent un droit à l'information, à la participation du public et l'existence d'une protection juridictionnelle. La CrEDH s'est assurée en amont de la consécration de ces droits, le droit à un procès équitable⁸⁸⁹, condition indispensable pour analyser convenablement les différentes requêtes.

Dans l'arrêt Taskin⁸⁹⁰, le requérant conteste l'autorisation délivrée par les autorités turques d'exploiter une mine d'or. Le Tribunal administratif a annulé cet acte en raison des dangers pesant sur leur santé. Elle ne se borne pas à une interprétation restrictive de la CEDH. Elle dégage de nouvelles obligations procédurales.

Les autorités administratives turques se refusent à appliquer cette décision. Le requérant arguant, entre autres, d'une violation de l'article 8⁸⁹¹, la CrEDH a certes conclu à la condamnation de l'État turc sur la base de cet élément, mais elle fournit une réponse pour le moins originale. Elle confère en effet, une dimension procédurale à l'article 8, un droit pourtant éminemment substantiel, le droit au respect de la vie privée et familiale⁸⁹². Il est déroutant de constater que la méconnaissance des garanties procédurales sera utilisée pour justifier la violation de l'article 8. Cette affaire démontre que le travail de la CrEDH prend le pas sur la rédaction d'un protocole environnemental. Le clivage entre droits procéduraux et droits substantiels n'est pas source de conflit pour la CrEDH contrairement aux débats qui animent les discussions entre les États sur le contenu d'un éventuel protocole. La CrEDH s'est appuyée sur plusieurs articles de la CEDH pour dégager une jurisprudence dynamique. La finalité est de garantir à l'Homme un Droit à l'environnement, c'est dans cette optique qu'elle a reconnu aux associations spécialisées dans ce secteur⁸⁹³ un rôle de « chien de garde »⁸⁹⁴.

⁸⁸⁹ CEDH, 14 octobre 1992, Zander c/ Suède, n°14282/88 (obs : Jean-François Flauss, « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme », AJDA 1993.483)

⁸⁹⁰ CEDH, 10 novembre 2004, Taskin C/Turquie, n°46117/99

⁸⁹¹ Et aussi des articles 2, 6§1 et 13

⁸⁹² François-Guy Trébulle, « Droit de l'environnement », D.2008.2390 ; Jean-Pierre Marguénaud, « Tranquillité du domicile et droit de l'homme à l'environnement », D.2007.1324

⁸⁹³ Henri Labayle et Frédéric Sudre, « Droit administratif et convention européenne des droits de l'homme », RFDA 2005.985

⁸⁹⁴ CEDH, 27 mai 2004, Vides Aizsardzibas Klubs c/Lettonie, n°57829/00, point 42

Le statut reconnu par la CrEDH aux associations n'est pas sans rappeler celui conféré aux organisations non gouvernementales en Droit international. Elle s'inscrit directement dans la dynamique de l'Agenda 21⁸⁹⁵, son article 27 consacrant « *le renforcement du rôle des ONG : partenaires pour un développement durable* ». Elle adopte un raisonnement identique en matière d'associations à celui de l'Union européenne, notamment en admettant leur participation aux plans et aux programmes dans le domaine environnemental⁸⁹⁶.

La CrEDH n'agirait-elle pas par anticipation ? La potentialité d'un protocole sur l'environnement ne la pousserait-elle pas à garantir un Droit à l'environnement ? Dans une autre hypothèse, une telle attitude ne vise-t-elle pas à pallier l'absence de référentiels textuels ?

Vraisemblablement, la CrEDH répond à la nécessité de prendre en compte les préoccupations environnementales de plus en plus fortes au sein de la société. En dépit de ces éléments qui démontrent que la jurisprudence rend illusoire l'adoption d'un protocole environnemental, plusieurs interrogations demeurent en suspens.

⁸⁹⁵Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Action 21 », 3 au 14 juin 1992-A/CONF.151/26/Rev.1

⁸⁹⁶ Déclaration de la Commission, « Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil », Journal officiel n°L 156 du 25/06/2003 p.0017-0025

II. L'adoption d'un protocole additionnel, un objectif noble

Le travail de la CrEDH pour se doter d'un Droit à l'environnement paraît être une solution de fortune (A) puisqu'elle n'offre qu'une protection de façade (B).

A. La jurisprudence de la CrEDH, une solution par défaut

Face à l'incapacité du Conseil de l'Europe à adopter un protocole additionnel dévolu à la préservation de l'environnement (1), la CrEDH répond à ce besoin partiellement. Ses arrêts n'offrent qu'une protection relative (2).

1) L'impuissance du Conseil de l'Europe à se doter d'un protocole additionnel

La jurisprudence n'est qu'une solution par défaut face à l'incapacité à adopter un texte garantissant un Droit à l'environnement. Les juges ont une approche évolutive ou dynamique de la CEDH mais peut-on considérer qu'ils s'inscrivent constamment dans une démarche interprétative de ce texte ? La CrEDH n'est-elle pas la source créatrice de ce droit ?

Elle outrepasserait ses prérogatives car elle se doit d'apporter des réponses parfois dans l'urgence. Ces agissements sont légitimes au regard du positionnement du Comité des ministres, opposé à la rédaction d'un protocole « environnemental » au motif que la CrEDH œuvre déjà pour sa protection⁸⁹⁷. La question de la création d'un droit « nouveau » par la CrEDH est révélatrice d'une véritable crise institutionnelle au sein du Conseil de l'Europe.

Il est complexe de justifier d'une manière juridiquement cohérente le refus répété d'adopter un protocole environnemental. Le Comité des ministres juge à tort que le travail de la CrEDH suffit pour garantir ce droit. Or, la pérennité d'un droit dans une société démocratique réside dans sa consécration et son application par des organes indépendants. Dans le cas présent, ces deux étapes sont réalisées par une seule et même institution, la CrEDH. Indirectement, cela l'affaiblit. Les États membres acceptent difficilement d'être tenus exclusivement par ses

⁸⁹⁷ Réponse du Comité des ministres adoptée à la 869^e réunion des délégués des ministres, 21 janvier 2004, Doc.10041 et réponse conjointe adoptée par le Comité des ministres le 16 juin 2010 lors de la 1088^e réunion des Délégués des Ministres, Doc.12298 (19 juin 2010)

décisions, *a contrario* le contenu d'un texte résulte d'un accord collégial. Un protocole additionnel dédié à l'environnement conférerait une légitimité accrue à la jurisprudence de la CrEDH. L'adoption d'un protocole par les États membres puis sa ratification offrirait à la CrEDH une justification textuelle à ses prises de positions. Les États membres ne pourraient plus méconnaître ce droit au motif que celui-ci ne figure pas au sein de la CEDH et de ses protocoles⁸⁹⁸.

Jean-François Renucci démontre qu'un protocole additionnel est légitime, en raison de « *l'état actuel du droit européen des droits de l'Homme, la protection jurisprudentielle du Droit à l'environnement est trop limitée et, compte tenu des enjeux actuels, des réponses adaptées doivent être imaginées* »⁸⁹⁹. Pour l'auteur, l'intérêt d'un tel protocole ne fait aucun doute mais il admet parallèlement que les conditions politiques et techniques ne sont pas réunies pour son adoption. La délimitation d'un socle de références environnementales partagé par une pluralité d'acteurs s'inscrit dans l'esprit de la CEDH et son approche « utilitariste » du droit pour garantir les libertés de l'Homme. Il convient d'entendre le terme « utilitariste » dans son acception positive, dans le sens où il répond aux attentes de la société contemporaine impliquant la création d'un droit environnemental substantiel et procédural.

2) La jurisprudence, une protection limitée

Jean-François Renucci⁹⁰⁰ déplore que la jurisprudence offre une protection limitée du Droit à l'environnement. Son manque de cohérence dans ce domaine témoigne de son instabilité tout en plaidant pour l'adoption d'un protocole environnemental. A cet égard, l'affaire Hatton s'avère intéressante tant sa solution diffère entre celle rendue par la Chambre⁹⁰¹ et la Grande Chambre⁹⁰². Dans l'arrêt rendu par la Chambre, la CrEDH conclut à une ingérence illégitime dans les droits de la requérante à un environnement sain. Les autorités britanniques n'ont pas ménagé un juste équilibre entre ses droits et les intérêts économiques du Royaume-Uni. Dans

⁸⁹⁸ Décision d'irrecevabilité, X et Y c/République fédérale d'Allemagne, 13 mai 1976, n°7407/76

⁸⁹⁹ Jean-François Renucci, « Fasc. 2080 : Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et Environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 1^{er} février 2013

⁹⁰⁰ Cf : Jean-François Renucci, « Fasc. 2080 : Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et Environnement », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 1^{er} février 2013

⁹⁰¹ CEDH, 2 octobre 2001, Hatton c/Royaume-Uni, n°36022/97

⁹⁰² CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, Hatton C/ Royaume-Uni, n°360022/97

cette décision, la Chambre réduit la marge d'appréciation reconnue aux autorités britanniques dans la délimitation de leurs politiques de réduction des nuisances sonores ayant un impact sur la vie des personnes habitant à proximité de l'aéroport d'Heathrow⁹⁰³. Le Royaume-Uni défère l'affaire devant la Grande Chambre qui adopte une position radicalement différente de celle observée par la Chambre en ne reconnaissant pas la violation de l'article 8 de la CEDH. Pour la Grande chambre, le Royaume-Uni n'a pas outrepassé la marge d'appréciation qui lui est reconnue⁹⁰⁴. La CrEDH a la faculté d'innover, de revenir sur ses avancées au gré de sa sensibilité. La jurisprudence n'est pas constante, aucune situation n'est figée, les États membres sont contraints de jouer les équilibristes pour ne pas être sanctionnés.

L'organisation de la CrEDH qui « *comporte cinq sections au sein desquelles les chambres sont constituées* »⁹⁰⁵, explique également pourquoi il existe autant de disparités entre les différentes décisions rendues par la CrEDH. Son fonctionnement vient compliquer la jurisprudence environnementale puisqu'il est difficile d'envisager que ces sections partagent une vision similaire. Un protocole environnemental pourrait s'avérer insuffisant si les États membres ne l'accompagnent pas d'un autre protocole impliquant une refonte de la CrEDH.

B. La jurisprudence de la CrEDH, une protection de façade

Le travail de la CrEDH est incomplet, il ne permet pas de protéger l'environnement efficacement. Si bien que l'adoption d'un protocole additionnel contribuerait à mettre un terme aux incertitudes entourant la jurisprudence de la CrEDH (1). Parallèlement, un tel instrument garantirait à la biodiversité urbaine de jouir d'une certaine protection (2).

⁹⁰³Nathalie Deffains, « Droit à l'environnement et nuisance aéroportuaire », Europe n°2, Février 2002, comm.77

⁹⁰⁴ Emmanuel Decaux, Paul Tavernier, Edouard Delaplace, Marina Eudes, Olivier De Frouville, Alexis Guedj, Olivier Bachelet, Delphine Leclercq-Delapierre, Colin Maurice, Isabelle Moulier et Céline Renaut, « Chronique de jurisprudence de la CEDH (année 2003) », *Journal du Droit international (Clunet)*, n°2, avril 2004, 100023

⁹⁰⁵Conseil de l'Europe, « La CEDH en 50 questions », Conseil de l'Europe, février 2014

1) Le protocole additionnel ou l'assurance de la fin des incertitudes entourant la protection de l'environnement

La jurisprudence de la CrEDH ne peut seule édifier le Droit à l'environnement, un revirement étant perpétuellement envisageable. A cet égard, la jurisprudence foisonne d'arrêts qui rappellent que la CEDH ne garantit pas un Droit à l'environnement⁹⁰⁶. Le défaut de visibilité sur le long terme conduit à envisager l'adoption d'un protocole. Ce dernier permettrait de mettre fin à l'instabilité juridique ou du moins de la juguler afin de renforcer la sécurité juridique. En l'espèce, les décisions rendues par la CrEDH en matière environnementale paraissent être « un fourre-tout ». Les juges placent tous les éléments ayant trait à la nature ou davantage à la relation qu'entretiennent l'Homme et l'environnement.

Ainsi, un manque de cohérence perdure au sein de la jurisprudence, des thèmes comme la santé, le climat ou encore la liberté d'expression sont évoqués successivement voire conjointement pour garantir le respect du Droit à l'environnement⁹⁰⁷. Certes le Droit à l'environnement dont le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain est une composante, empreinte d'une évidente transversalité. Les références abondantes nuisent irrémédiablement à sa compréhension et à sa transparence. Précédemment, nous avons mentionné la complexité d'effectuer des recherches, en raison de l'étendue de la base de données et de son incohérence. Si nous étions face à une tâche périlleuse, cette difficulté s'expliquerait aisément. Il n'existe pas de définition de l'environnement partagée par tous⁹⁰⁸ mais une pluralité⁹⁰⁹, ce qui complique le travail des juges au moment d'aborder cette notion. Bien entendu pour faciliter son étude, ils se réfèrent à des éléments de droit international ou européen⁹¹⁰ avec le danger que les différentes sections de la CrEDH interprètent différemment ces sources. Un protocole additionnel et plus largement l'adoption d'un cadre

⁹⁰⁶ Commission, X et Y c/ République fédérale d'Allemagne, décision d'irrecevabilité du 13 mai 1976, n°7407/76 ou encore CEDH, 22 mai 2003, Kyratatos c/Grèce n°41666/98

⁹⁰⁷ CF : Section II : La préservation de la biodiversité vue par les juges

⁹⁰⁸ Conseil de l'Europe, « Manuel sur les Droits de l'Homme et l'environnement », 2^{ème} édition, 2012

⁹⁰⁹ Exemples : Avis consultatif de la Cour internationale de Justice, « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », Rapports 1996, p 19. §29 ; Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement (STE no 150) ; Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal (STE no 172) ; Convention européenne du paysage (STE no 176).

⁹¹⁰ En ce sens : François-Guy Trébulle, « Droit de l'environnement », D.2009.2448

international de référence pourrait apporter les précisions sémantiques faisant actuellement défaut.

2) L'adoption d'un protocole additionnel, une opportunité pour préserver la biodiversité en milieu urbain

Le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain est protégé indirectement par le truchement des articles de la CEDH. Il demeure que la consécration de ce droit par la CEDH constitue une chimère.

La CrEDH se réfère aux instruments internationaux de protection de la nature, mais se refuse à ériger la biodiversité urbaine comme l'une de ses préoccupations. Pour Béatrice Parance⁹¹¹ l'arrêt Tatar⁹¹² fait une référence expresse au principe de précaution qui pour rappel a été consacré pour la première fois par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁹¹³. Toutefois dans cet arrêt, la CrEDH use également du Droit de l'Union européenne⁹¹⁴ ou encore d'autres instruments internationaux⁹¹⁵.

Deux solutions sont dès lors envisageables. Dans la première, les juges intègrent le droit applicable à la biodiversité en ville dans leurs décisions. Dans la seconde, l'adoption d'un protocole additionnel consacre ce droit. La plus séduisante paraît être l'instauration d'un mécanisme de conservation de la nature rattachée à la CEDH. Contrairement à la proclamation de ce droit par les juges, l'adoption d'un protocole donnerait une impulsion nouvelle à la CEDH. L'état de dépendance de l'Homme vis à vis de la nature n'est plus à démontrer, aussi reconnaître une valeur juridique à la biodiversité ne constituerait pas un frein à la CrEDH mais viendrait garantir une protection accrue de ses droits.

⁹¹¹ Béatrice Parance, « Nouvelles turbulences autour des antennes relais de téléphonie mobile et du principe de précaution, vers une application horizontale du principe de précaution ? », D. 2012. 267

⁹¹² CEDH, 6 juillet 2009, Tatar c/ Roumanie, n°67021/01

⁹¹³Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement », 12 août 1992, A/CONF.151/26(Vol.I)

⁹¹⁴ Directives sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, 2006/21/CE (L 102/15) et 2004/35/CE (L 143)

⁹¹⁵ « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Aarhus, 25 juin 1998(<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>)

Un protocole additionnel dédié à l'environnement s'avère être une nécessité impérieuse. L'histoire de l'Homme et de ses droits s'est majoritairement traduite par un écrit, pour garantir une sécurité juridique. Le document de référence de proclamation des droits de l'Homme reste la CEDH. L'absence de consécration du Droit à l'environnement en son sein méconnaîtrait potentiellement la volonté de ses rédacteurs.

Initialement, la rédaction de cette CEDH se justifiait en raison des multiples traumatismes résultant de la Seconde Guerre mondiale⁹¹⁶. L'évolution du contexte mondial contraint à la prise en considération de nouveaux risques dont ceux liées à l'environnement et leurs répercussions sur l'Homme.

L'adoption d'un protocole environnemental ne serait-elle pas supplantée par l'adhésion potentielle de l'Union européenne à la CEDH ?

L'Union européenne s'implique activement pour la préservation de l'environnement et la biodiversité. Cet engagement pourrait être synonyme d'évolution dans la consécration de ce droit par la CEDH ou par la CrEDH. Cependant, les différentes hypothèses présentement exposées pour préserver la biodiversité urbaine démontrent que ce droit est délaissé. En l'espèce, la protection de la nature en ville est à rechercher dans l'adoption d'un hypothétique protocole additionnel à la CEDH. Nous cherchons dans la consécration d'un régime de conservation de l'environnement, des éléments tendant à protéger la faune et la flore urbaine. Nous entendons donc démontrer que si la biodiversité fait l'objet de préservation ce n'est qu'indirectement.

⁹¹⁶ http://www.echr.coe.int/Documents/Anni_Book_Chapter01_FRA.pdf

Section II : Un droit délaissé

Les négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH débutées dans les années 1970 se sont récemment accélérées⁹¹⁷. L'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁹¹⁸ a permis de donner un élan supplémentaire à ce processus amorcé, il y a des dizaines d'années. Il faut voir que le contenu de cette Charte se rapproche fortement de celui de la CEDH.

Son préambule réaffirme classiquement les droits fondamentaux consacrés par l'Union européenne. Elle fait aussi explicitement référence à la CEDH et à sa CrEDH. Par l'intermédiaire de la Charte, l'Union européenne entend accorder à la CEDH une valeur similaire aux droits qu'elle consacre en raison de leur similitude ou de leur mimétisme⁹¹⁹. En outre, la Charte confère à la CEDH un niveau de protection comparable aux droits de l'Union européenne étant entendu, qu'elle ne peut porter atteinte ou limiter ses droits. Ce phénomène d'interpénétration latente entre l'Union européenne et la CEDH tend à justifier leurs rapprochements et à envisager son adhésion. Cependant, la Charte n'est pas l'élément révolutionnaire permettant de sceller un accord plébiscité de longue date, mais elle pourrait grandement y contribuer.

La CJUE a rendu le 18 décembre 2014⁹²⁰, un avis négatif sur le projet d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH⁹²¹. A notre sens, cette décision ne vient pas sonner le glas de ce

⁹¹⁷ Rapport final au CDDH, « Cinquième réunion de négociation entre le groupe de négociation ad hoc du CDDH et la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme », 10 juin 2013, 47+1(2013)008rev2

⁹¹⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne -Journal officiel de l'Union européenne, 30 mars 2000, 2000/C 364/01

⁹¹⁹Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne -Journal officiel de l'Union européenne, Article 52, 30 mars 2000- 2000/C 364/01 concernant la portée des droits garantis (Obs. : Valérie Michel, « Droits de l'Homme » § 2 Contenu de la Charte des droits fondamentaux, Répertoire de droit européen, août 2007 (mise à jour : janvier 2015)

⁹²⁰ Cour de justice de l'Union européenne, « La Cour se prononce sur le projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et identifie des problèmes de compatibilité avec le droit de l'Union », Avis 2/13, 18 décembre 2014

⁹²¹ CF : Cour de justice de l'Union européenne, « Union européenne : avis sur le projet d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme », 18 décembre 2014, D. 2015. 75 ; Henri Labayle et Frédéric Sudre« L'avis 2/13 de la Cour de justice sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : pavane pour une adhésion défunte ? », RFDA 2015. 3

processus d'adhésion mais le retarder⁹²². De ce fait, il nous est apparu opportun de porter notre réflexion sur les conséquences qu'aurait cette adhésion sur la protection de la biodiversité urbaine (I). Elle constitue un espoir pour sa préservation (II).

I. Les effets potentiels de la CEDH sur l'Union européenne sur la protection de l'environnement urbain

L'affiliation de l'Union européenne à la CEDH aurait deux répercussions notables. La première concerne les respects des droits consacrés par la CEDH, la seconde constitue sans aucun doute une révolution juridique importante, la CrEDH serait susceptible de se pencher sur des questions liées au Droit de l'Union européenne.

Les avis de 1996⁹²³ et le dernier en date de 2014⁹²⁴ ont rendu caduc ce projet d'adhésion. Toutefois, il convient d'être prudent et de considérer ce dernier refus, davantage comme une mise entre parenthèse dans le processus de négociation. L'étude du rapport final entérinant les tractations entre l'Union européenne et le groupe de négociation *ad hoc* du Comité Directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) s'avère révélateur d'un projet ambitieux⁹²⁵ mais imparfait. A cet égard, l'instauration du statut de « *codéfendeur* » n'aurait eu aucune résonance sur la préservation de la biodiversité urbaine (A). De ce fait, les relations entre la CEDH et l'Union européenne paraissent être les seules opportunités en vue d'une consécration effective d'un droit applicable à la nature en ville au sein de la CEDH (B).

⁹²² Olivia Tambou, « L'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme est retardée », Dalloz actualité, 5 janvier 2015

⁹²³ Avis de la Cour « Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », 28 mars 1996, Avis 2/94, ECLI : EU : C : 1996 :140

⁹²⁴ Cour de justice de l'Union européenne, « La Cour se prononce sur le projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et identifie des problèmes de compatibilité avec le droit de l'Union », 18 décembre 2014, Avis 2/13, ECLI : EU : C : 2014 :2454

⁹²⁵ Par exemple, l'Union européenne aurait été tenue responsable devant la Cour, ce qui ne déchargeait pas pour autant ses membres de leurs obligations. (Rapport final au CDDH, « Cinquième réunion de négociation entre le groupe de négociation ad hoc du CDDH et la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme », 10 juin 2013, 47+1(2013)008rev2-Article 1§4)

A. Le « codéfendeur », un mécanisme aux répercussions potentielles sur la nature en ville

La question de l'imputabilité est un enjeu déterminant et complexe quand il s'agit d'aborder le thème de la biodiversité en ville. Il est ardu d'identifier la survenance d'une nuisance, d'une pollution et d'en répartir la responsabilité. Aussi, les données factuelles revêtent une importance capitale pour déterminer le degré d'implication de chacun. Par conséquent, l'adhésion de l'Union européenne aurait sensiblement complexifiée la tâche de la CrEDH. Hypothétiquement, la violation de la CEDH résulterait tant de la mesure européenne que de son application par un État membre de l'Union européenne.

Le statut du « *codéfendeur* »⁹²⁶ est venu apporter une réponse aux éventuels problèmes engendrés par l'affiliation de l'Union européenne à la CEDH concernant les litiges qui seraient portés devant la CrEDH. Ce mécanisme offre la possibilité pour l'Union européenne de devenir codéfendeur lorsque la CrEDH traite d'une affaire engageant la responsabilité d'un ou de plusieurs de ses membres. Ce cas de figure est également envisageable, c'est-à-dire qu'ils peuvent aussi être codéfendeurs en cas de procédure intentée à l'encontre de l'Union européenne. La CrEDH dispose de la faculté d'octroyer le statut de codéfendeur ; en aucun cas, elle ne pourrait l'imposer. Elle est dans l'obligation d'obtenir au préalable l'assentiment de la partie visée.

Ce dispositif ouvre indirectement la voie pour préserver la biodiversité en milieu urbain. Dans les faits, la protection de l'environnement au sein du Droit de l'Union européenne constitue une compétence partagée entre cette instance et ses membres⁹²⁷. La politique environnementale est délimitée par l'Union européenne. Les États en assurent sa mise en œuvre. Par l'adoption de normes communes, l'Union européenne fournit aux États un cadre à respecter pour qu'ils soient en capacité de garantir une protection optimale de l'environnement. Parallèlement, ils jouissent d'une certaine souplesse dans son adaptation afin de prendre en considération les problématiques propres à chaque territoire.

⁹²⁶ Instauré dans Rapport final au CDDH, « Cinquième réunion de négociation entre le groupe de négociation ad hoc du CDDH et la Commission européenne sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme », 10 juin 2013, 47+1(2013)008rev2- Article 3 : Mécanisme du codéfendeur

⁹²⁷ « Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne », 26 octobre 2012, C 326/47, Article 4§2

Le mécanisme du « codéfendeur » aurait pu bouleverser les pratiques actuelles en matière environnementale. Pour percevoir, la répercussion de cet instrument, il convient au préalable de procéder à une description sommaire de la politique environnementale de l'Union européenne. Cette étape est primordiale pour appréhender les conséquences du statut de codéfendeur sur l'amélioration de la protection de la biodiversité par exemple.

La latitude laissée aux États quant à la déclinaison des normes européennes contribue au renforcement des éléments qui composent l'environnement et accroît la cohésion entre eux avec la délimitation d'un socle de référence. Les États éprouvent le sentiment d'être placés sous l'influence de l'Union européenne.

Plus spécifiquement, en matière de préservation de la biodiversité, l'Union européenne constitue la « boussole » dont les États « les navigateurs » se réfèrent pour maintenir un cap fixé conjointement. L'Union européenne assure une fonction « moteur ». Elle encourage les échanges d'informations, de bonnes pratiques entre les États, au travers des différents plans d'action⁹²⁸ qui contribuent à assurer la pérennité de la nature. Il est indéniable qu'en matière de préservation de la biodiversité urbaine, le rôle central exercé par les collectivités territoriales ne peut être omis. Restreindre leurs actions à de simples exécutantes de la politique européenne apparaît dénué de sens. Un droit rigide ne peut s'imposer eu égard à la complexité et à l'enchevêtrement des contraintes existantes sur ces territoires⁹²⁹. Les relations existantes s'articulent autour des préceptes de la déconcentration et de la décentralisation. Cette dynamique repose sur le principe de subsidiarité sur lequel se fonde l'organisation de la France et de l'Union européenne. De ce fait, il n'existerait pas un droit unique applicable à la biodiversité en milieu urbain mais une pluralité. Les États et les instances supranationales ont créé une grille de lecture sur laquelle les collectivités locales s'appuient pour définir leur propre plan de développement urbain.

⁹²⁸ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions –La biodiversité, notre assurance –vie et notre capital naturel-stratégie de l'UE à l'horizon 2020», 25 octobre 2011, COM(2011) 244 final/2

⁹²⁹ Economiques, sociales, environnementales et juridiques

L'article 11 du TFUE⁹³⁰ donne une résonance accrue à l'environnement, « *les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* »⁹³¹. La dimension transversale de l'environnement impose à l'Union européenne de l'intégrer dans la totalité de ses politiques et non plus dans des domaines exclusivement concernés par cette problématique. Cet article renforce à la fois la prise en compte de l'environnement au sein du processus décisionnel tout en assurant une protection effective du droit initialement visé. L'Union européenne en intégrant la question de l'environnement dans la délimitation de sa politique a pris la mesure de la situation et de l'urgence à agir. Elle a fait de celle-ci un élément déterminant au même titre que ses politiques sociales, économiques et juridiques. Le but est de parvenir à un projet de société prenant acte de l'ensemble des intérêts pour répondre au mieux aux exigences de sa population.

Le mécanisme du « codéfendeur » pourrait avoir un effet bénéfique pour l'intégration de la nature en ville au sein de la CEDH. Il est plausible que la responsabilité d'un État soit mise en cause par la CrEDH en raison de sa législation qui trouve son origine dans le droit européen. Ce dispositif confère à l'Union européenne la faculté de se déclarer « codéfendeur » de cet État sous réserve que la violation alléguée de la CEDH soulève un problème de compatibilité entre le Droit de l'Union européenne et la dite CEDH.

Ce mécanisme dispose d'une vertu insoupçonnée, celle de renforcer l'exercice des compétences partagées telle que la préservation de la biodiversité. L'exemple dépeint précédemment révèle la possibilité d'une responsabilité partagée entre les États et l'Union européenne avec le risque d'une condamnation conjointe. L'instauration de ce statut aurait sensibilisé l'Union européenne quant à la déclinaison territoriale de ses normes. Devant, la potentialité d'une condamnation, l'Union européenne ferait preuve d'une diligence accrue dans la détermination de sa politique environnementale et, *a fortiori*, dans sa reprise au sein de l'ordonnancement juridique étatique.

⁹³⁰ Cf : sur le contrôle de proportionnalité (CJCE, Commission c/Danemark, 20 septembre 1988, C-302/88, ECLI :EU :C :1990 :455 et CJCE, Commission c/Autriche, 15 novembre 2005, C-320/03, ECLI :EU :C :2009 :458), sur la relation agriculture :environnement (CJCE, Horvath, 16 juillet 2009, C-428 /07, ECLI :EU :C :2009 :458)

⁹³¹ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, *article 11, 26 octobre 2012, C-326*

Le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain en ressortirait bonifié. L'Union européenne édicterait des textes dont le contenu serait plus aisément déclinable, afin d'éviter toute menace de recours devant la CrEDH. Il convient de préciser que la qualité de codéfendeur n'est qu'optionnelle jugulant les potentielles répercussions sur les compétences partagées et incidemment sur la nature en ville.

B. Un mécanisme en réalité imparfait

Nicolas Hervieu⁹³² a dès 2013 noté la faiblesse de ce dispositif. Il démontre que le refus d'être codéfendeur conduirait à l'instauration d'une nouvelle requête dirigée à l'encontre de l'État ou de l'Union européenne réfractaire à adopter ce statut. Le danger principal est d'allonger les délais de traitement des litiges entraînant une collision entre les deux requêtes.

Une critique supplémentaire est formulée à l'égard de ce mécanisme, dans l'hypothèse où une partie contractante formule une requête pour être codéfendeur. La CrEDH serait amenée à se pencher sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses membres en vertu du principe de plausibilité. Ce principe consiste en une étude par la CrEDH, des arguments fournis par les parties pour déterminer si celles-ci peuvent prétendre à ce statut.

La CJUE dans son avis 2/13 suit les recommandations de l'avocat général en déclarant que ce type de contrôle fait figure d'une véritable interférence dans la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États⁹³³. Cette procédure admet la possibilité de déclarer conjointement responsable le codéfendeur et le défendeur⁹³⁴, mais également de reconnaître la culpabilité de seulement l'un des deux. Selon Rostane Mehdi, cette faculté méconnaît la solidarité entre l'Union européenne et ses membres ce qui conduit inévitablement la CrEDH à

⁹³² Nicolas Hervieu, « Cour européenne des droits de l'homme : Bilan d'étape d'un perpétuel chantier institutionnel », La Revue des Droits de l'Homme, 3 septembre 2013

⁹³³ En ce sens : Henri Labayle et Frédéric Sudre « L'avis 2/13 de la Cour de justice sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : pavane pour une adhésion défunte ? », RFDA 2015. 3

⁹³⁴ Cour de justice de l'Union européenne, « La Cour se prononce sur le projet d'accord sur l'adhésion de l'Union européenne à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et identifie des problèmes de compatibilité avec le droit de l'Union », Avis 2/13, 18 décembre 2014, article 3§7

statuer sur la répartition des compétences⁹³⁵. Le « codéfendeur » constitue une atteinte à l'autonomie de l'Union européenne. Il accorde à la CrEDH la faculté de se pencher sur la répartition des compétences effectuée entre l'Union Européenne et ses pays membres alors que dans les faits, cette prérogative incombe à la CJUE.

En se refusant à imposer le statut de codéfendeur, l'accord d'adhésion se prive de la possibilité de renforcer les Droits de l'Homme et plus largement de consacrer un Droit à l'environnement. L'analyse de cet avis rendu par la CJUE démontre qu'en dépit de son caractère optionnel, ce dispositif se révèle contraire à l'indépendance de l'Union européenne. Sa révision apparaît inévitable pour qu'il ne s'inscrive pas en marge d'une hypothétique adhésion de l'Union européenne à la CEDH. En l'espèce, ce statut se serait révélé inefficace dans la garantie d'un droit applicable à la nature urbaine.

Cependant, l'espoir d'assister un jour à l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH pourrait dans le cadre d'un scénario des plus optimistes, laisser escompter une consécration de la protection de l'environnement au sein de la CEDH.

II. La relation entre la CrEDH et l'Union, vaine promesse pour la protection de l'environnement urbain

L'adhésion de l'Union européenne à la CEDH aurait sensiblement pu bouleverser le contenu CEDH (A). Cet espoir se cristallise au sein de l'influence qu'aurait pu avoir l'Union européenne sur le traitement réservé à la question de la protection de la biodiversité urbaine par la CrEDH mais également au sein de la CEDH. Plus largement, l'échec de cette adhésion met en lumière l'opportunité d'assister à un enrichissement mutuel entre ce texte et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne(A).

⁹³⁵ Rostane Medhi, « Avis 2/13 : le mécanisme de codéfendeur à l'épreuve de l'autonomie du droit de l'Union européenne », Réseau universitaire européen droit de l'espace de liberté, sécurité et justice, 13 février 2015

A. L'hypothétique influence « environnementale » de l'Union Européenne en cas d'adhésion à la CEDH

Les carences de la CEDH conjuguées à l'impossibilité d'instaurer un protocole additionnel dédiée à la protection de l'environnement figent la situation. Pour expliquer cette paralysie, il est également nécessaire de prendre en considération l'échec des négociations quant à l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH.

L'hypothèse de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH aurait potentiellement bouleversé son fonctionnement en contribuant à la prise en considération de la biodiversité. Si d'aventure, l'Union européenne devenait membre à part entière de la CEDH, elle serait alors perçue comme un simple membre.

Bien que pour le moment il ne s'agisse que d'une fiction, émettre ce raisonnement apparaît nécessaire pour comprendre l'avis négatif rendu par la CJUE. En l'espèce, cette question de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH revient à s'interroger sur le contrôle de la législation européenne. La CrEDH exercerait alors un contrôle externe sur celle-ci et également sur les décisions de la CJUE. L'instauration d'une voie de recours supplémentaire renforcerait la sécurité juridique en offrant aux requérants l'assurance que leurs droits soient respectés.

La CrEDH serait érigée au rang de juridiction suprême en Europe, ce qui explique notamment la position de la CJUE. La naissance d'un nouvel ordre juridique aboutirait-il à l'émergence de tensions entre l'Union européenne et la CEDH ?

Dans les faits, la consécration quasiment à l'identique de droits par ces deux instruments justifiait l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Ainsi, la CJUE reconnaît dès 1974⁹³⁶ que la CEDH est pour elle une source d'inspiration⁹³⁷. Le Traité de Maastricht⁹³⁸ fait des droits

⁹³⁶ CJCE, 14 mai 1974, arrêt J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes, affaire 4-73, ECLI : EU : C : 1974 :51

⁹³⁷ En ce sens : Philip Christian, « La Cour de Justice des Communautés et la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire », Annuaire français de droit international, volume 21, 1975. pp. 383-407.

⁹³⁸ Communauté Economique Européenne, « Traité sur l'Union européenne », 7 février 1992, JO C 191

fondamentaux garantis par la CEDH des principes généraux du Droit de l'Union⁹³⁹. Parallèlement, la CmEDH a reconnu l'existence d'une présomption, l'Union européenne offrirait aux droits fondamentaux une protection équivalente à celle de la CEDH⁹⁴⁰. L'affiliation officielle de l'Union européenne à la CEDH ne ferait qu'entériner un état de fait préexistant. Partageant des valeurs similaires, il n'y aurait visiblement aucun obstacle à ce que l'Union européenne se fonde parfaitement au sein de la CEDH. Néanmoins, la CJUE n'est pas allée dans ce sens.

En imaginant que ce processus d'adhésion soit arrivé à son terme, pourquoi ne pas envisager également une évolution de la CEDH ? L'Union européenne s'affirme comme un acteur majeur de la protection de l'environnement⁹⁴¹. C'est ainsi qu'en matière de préservation de la faune et de la flore urbaine, l'action de l'Union européenne a un impact évident en Europe, la stratégie biodiversité de l'Union européenne à l'horizon 2020⁹⁴² en est la preuve. De là comment ne pas admettre la possibilité de voir l'Union européenne influée sur le contenu de la CEDH ou sur les motivations de la CrEDH en raison de sa législation environnementale influente ? Son adhésion aurait-elle ainsi pu relancer les débats autour d'un protocole environnemental à la CEDH ? La CrEDH aurait-elle revu son positionnement du fait de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH ?

Autant d'interrogations qui trouveront des réponses lors de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Néanmoins, la proximité entre des instruments tels que la Charte des droits fondamentaux et la CEDH relance les discussions autour d'une consécration de la protection de l'environnement par la CEDH.

⁹³⁹ Communauté Economique Européenne, « Traité sur l'Union européenne », 7 février 1992, JO C 191, Article 6§3

⁹⁴⁰ Commission, 9 janvier 1990, M & Co. c/République fédérale d'Allemagne, n°13258/87 (obs :Fiche thématique, « Jurisprudence relative à l'Union européenne », Unité de la presse-novembre 2014)

⁹⁴¹ http://www.onf.fr/gestion_durable/sommaire/milieu_vivant/engagements/changement_climatique/20071008-071513-171180/@@index.html

⁹⁴² Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions –La biodiversité, notre assurance –vie et notre capital naturel-stratégie de l'UE à l'horizon 2020», 25 octobre 2011, COM(2011) 244 final/2

B. L'espoir d'un enrichissement mutuel entre la CEDH et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Le recours à la CEDH pour préserver l'environnement urbain semble insatisfaisant. L'avenir d'un droit préservant la biodiversité passerait ainsi par la Charte des droits fondamentaux, celle-ci ayant une valeur similaire aux traités⁹⁴³. Elle s'impose à l'ensemble des institutions de l'Union européenne et reprend l'intégralité des droits protégés par la CEDH en y annexant des droits dits de « nouvelles génération »⁹⁴⁴. Cette Charte n'impose aucun Droit à l'environnement mais met à la charge des pouvoirs publics une obligation de prise en compte de l'environnement dans la mise en œuvre du Droit de l'Union⁹⁴⁵.

La rédaction de son article 37 reste floue, contraignant seulement les États membres à intégrer l'exigence d'un niveau élevé de protection de l'environnement. La référence à la notion de développement durable nuance la dimension environnementale de cette disposition car elle suggère une mise en concurrence de la protection de l'environnement avec des facteurs juridiques, sociaux et économiques.

En cas d'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, cette dernière primerait-elle sur la Charte ? La CrEDH, statuant en dernier ressort, examinerait très probablement la Charte au regard de la CEDH. La « supériorité » hypothétique de la CEDH sur la Charte conduit à nous interroger sur son interprétation par la CrEDH. Plus récente et « complète », la Charte serait pourtant « évaluée » en fonction de la CEDH. Le risque est que la CrEDH se livre à une interprétation restrictive de la Charte. Toutefois, l'article 53 de la Charte⁹⁴⁶ prévoit qu'il est

⁹⁴³ Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (Conseil européen, « Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne » 3 décembre 2007 (1^{er} décembre 2009)-CIG 14/07), article 6

⁹⁴⁴ « Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent intégrer dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable » Article 37 de la Charte des droits fondamentaux (obs : Patrick Thieffry, « Fasc.2100 : Politique européenne de l'environnement-Bases juridiques- Processus normatif-Principes »,3 novembre 2010, JurisClasseur Environnement et Développement durable

⁹⁴⁵ Sophie Baziadoly, « La politique européenne de l'environnement », Bruyant-Collection Droit(s) et développement durable, 2014

⁹⁴⁶ « Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, la Communauté ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne

impossible de limiter son interprétation au regard des Droits quelle garantit. Cet article juggle de ce fait, les risques d'interprétation restrictive de la Charte.

Bruno Genevois⁹⁴⁷ s'inquiète que l'adhésion de l'Union européenne complexifie les procédures et allonge leurs durées. Il préconise de respecter la jurisprudence Bosphorus⁹⁴⁸ c'est-à-dire que la CrEDH doit s'abstenir d'exercer toute forme de contrôle en présence d'une protection équivalente des droits fondamentaux par l'Union européenne. Pour éviter tout risque de conflit, « *l'harmonisation et la cohérence* » devront nécessairement être recherchées. En l'attente de l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH, la situation s'avère problématique. Dans l'arrêt Akerberg Fransson⁹⁴⁹, la CJUE « *affirme l'autorité complète de la Charte, faute d'adhésion de l'Union à la Convention, renvoyant le juge national à une conciliation bien délicate.* »⁹⁵⁰. Le danger est d'assister à « la suprématie » des juridictions nationales. Elles seraient amenées à départager la CEDH et la Charte, faute d'affiliation de l'Union européenne à la CEDH. Cette situation entrainerait l'émergence d'une pluralité de solutions en fonction de la sensibilité des juridictions suprêmes de chaque État.

Autre écueil, l'Union européenne demeure dans l'obligation d'adhérer à la CEDH⁹⁵¹ conformément à son engagement au sein du Traité de Lisbonne. Dès lors, cela ne saurait être possible sans la rédaction préalable d'un nouvel accord d'adhésion.

Aussi, en l'attente d'un tel événement, la CrEDH conserverait une approche dynamique de la CEDH. Elle a déjà prouvé par le passé que l'absence de référence à l'environnement ne l'empêchait pas de protéger la biodiversité en milieu urbain de façon indirecte par le biais des droits consacrés dans la CEDH.

La préservation de la biodiversité en ville apparaît comme une tâche ardue. En l'espèce, les tentatives des différents législateurs nous paraissent vaines, eu égard à leur caractère incomplet ou imprécis. C'est en ce sens que ce droit se révèle être imparfait. L'idée d'un droit

de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres. », Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 18/12/2000, C-364/1

⁹⁴⁷ Bruno Genevois, « La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : complémentarité ou concurrence ? », RFDA 2010. 437

⁹⁴⁸ CEDH, Grande Chambre, 30 juin 2005, Bosphorus c/Irlande, n°45036/98

⁹⁴⁹ CJUE, Grande Chambre, 26 février 2013, Akerberg Fransson, C-617/10, ECLI : EU : C : 2012 :340

⁹⁵⁰ Cyril Roth et Fabrice Burgaud, « Charte des droits fondamentaux vs Convention européenne : dommages collatéraux en vue », D.2013.1977

⁹⁵¹Jean-Paul Jacqué, « CJUE - CEDH : 2-0 », RTD eur. 2014. 823

« *instable* » témoigne de l'incapacité des législateurs à se doter d'une législation en corrélation avec la volonté de protéger la nature urbaine.

Chapitre II : Un Droit en (re)construction

L'étude du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain, recèle des vicissitudes. A ce titre, l'idée qui prédomine est celle d'un droit en perpétuelle refonte (Section I). Ce concept de refonte vient en réalité faire écho aux désirs des décideurs politiques de protéger la biodiversité urbaine sans pour autant s'en donner les moyens juridiques. De ce fait, il semblerait que l'apparente volonté ne se traduise qu'en chimère ou davantage en un régime juridique qui n'est pas en corrélation avec l'objectif assigné d'endiguer l'érosion de la nature en ville, comme cela peut être le cas au sein de la loi pour la reconquête de la biodiversité⁹⁵² (Section II).

Section I : Un Droit en perpétuelle refonte

Il existe un désir évident de se doter d'une législation environnementale prenant en considération, le devenir de la faune et de la flore urbaine. L'œuvre du législateur dans ce domaine se révèle être imparfaite tant dans la construction de ce droit que dans sa mise en œuvre par l'ensemble des collectivités territoriales. A cet égard, ces problématiques sont symptomatiques des carences rencontrées dans le mécanisme de la trame verte et bleue. Il se caractérise par des difficultés dès sa consécration(I) et dans sa traduction au sein des différentes politiques publiques(II).

I. La difficile application du mécanisme de la trame verte et bleue

Dès son origine, le mécanisme envisagé par les Grenelle I⁹⁵³ et II⁹⁵⁴ de l'environnement, n'offre pas entière satisfaction. Les principaux griefs à l'encontre de ce dispositif sont l'inefficacité (A) des mesures juridiques qu'il tend à mettre en place pour préserver la biodiversité urbaine ainsi que leurs incohérences.

⁹⁵² Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 8 août 2016, n°2016-1087

⁹⁵³ Loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, 3 août 2009, n°2009-967

⁹⁵⁴ Loi portant engagement national pour l'environnement, 12 juillet 2010, n°2010-788

A. L'inefficacité juridique de la trame verte et bleue

L'inefficacité de ce mécanisme réside dans son incapacité originelle à devenir obligatoire (1) et contraignant (2) pour l'ensemble des collectivités territoriales.

1) La rédaction de la trame verte et bleue, une obligation incombant seulement aux Régions

Comme démontré en amont, les Grenelle I et II de l'environnement sont venus définir le régime juridique de la trame verte et bleue. Aussi, une seule collectivité territoriale est tenue de se doter d'un tel instrument, à savoir la région via son SRCE⁹⁵⁵. Il est intéressant de noter que ce document est le seul issu des Grenelle de l'environnement⁹⁵⁶ à disposer d'une portée obligatoire. Ce choix démontre la volonté de faire de la région le chef de file de la politique en matière de protection de la biodiversité. Le SRCE n'est pas un document d'urbanisme, mais exclusivement d'ordre politique. Charge à lui d'analyser à la fois les enjeux des continuités écologiques tout en proposant des dispositions pour les protéger ou les restaurer dans des zones identifiées comme prioritaires.

L'élaboration SRCE s'effectue conjointement par l'État et la région, qui y associent un comité régional trame verte et bleue créé en son sein. Lors de cette procédure, les orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux sont pris en considération. Il convient de préciser que les acteurs du territoire sont consultés dans le cadre de l'élaboration du SRCE.

Dans les faits, il incombe aux collectivités territoriales de prendre en compte la trame verte et bleue de ce schéma dans leurs documents d'urbanisme. Ainsi, le législateur souhaite permettre à l'ensemble des collectivités de participer à l'élaboration, à la mise en œuvre du SRCE et de sa trame verte et bleue. A ce sujet, Tiphaine Kervadec déclare que « *relevant d'espaces différents et d'enjeux propres, chaque niveau possède ainsi pleinement sa légitimité et sa pertinence pour la trame. Et chaque échelle alimente l'autre, l'identification de la trame*

⁹⁵⁵ Articles L.371-3 et R.371-25 à 31 du Code de l'environnement

⁹⁵⁶ Article L.371-1 du Code de l'environnement

verte et bleue au niveau local peut donc s'opérer sans attendre l'élaboration du Schéma Régional Écologique »⁹⁵⁷.

En dépit de la volonté apparente du législateur de faire de la trame verte et bleue, un instrument flexible adapté par tous en fonction des caractéristiques de chaque territoire, son manque d'ambition est à déplorer. En substance, si la région s'est vue attribuer la charge de mener la politique de préservation de la biodiversité, le législateur n'a pas pour autant contraint les autres collectivités territoriales à reprendre et à appliquer cette politique régionale.

Le sentiment prédominant est d'être confronté à un bateau dont le capitaine se retrouve sans gouvernail. Ce capitaine serait contraint de naviguer au gré du vent et des marées avec l'impossibilité de choisir sa destination.

2) Le défaut de force contraignante de la trame verte et bleue

Ce déficit de force contraignante résulte du choix décevant du législateur. Dans les faits, il émet le souhait de retenir le principe de prise en considération⁹⁵⁸ du SRCE et de sa trame verte et bleue au détriment des principes de conformité⁹⁵⁹ et de compatibilité⁹⁶⁰. Un tel choix rend inopposable le SRCE et sa trame verte et bleue aux documents d'urbanisme. Le principe qui régit les rapports entre ces documents étant celui de prise en compte, rien n'est imposé à son destinataire. Par conséquent, il est aisé de s'en écarter tant que cela demeure justifié.

⁹⁵⁷ Tiphaine Kervadec, « Mettre en œuvre la Trame verte et bleue en milieu urbain », Centre de ressources du développement territorial, juin 2012

⁹⁵⁸ La prise en compte ou considération, c'est le rapport le moins exigeant. La norme supérieure ne devant pas être ignorée par la norme inférieure.

⁹⁵⁹ La conformité, c'est le rapport le plus exigeant car c'est le strict respect de la norme supérieure par la norme inférieure

⁹⁶⁰ La compatibilité, c'est le rapport le plus usité, la norme inférieure doit être compatible avec la norme supérieure. La norme inférieure n'empêche pas la mise en œuvre de la norme supérieure. Le législateur précise que cette compatibilité est hiérarchiquement limitée, ce qui signifie que la norme inférieure doit être compatible immédiatement avec la norme supérieure et non pas avec l'ensemble des normes supérieures, sauf les principes généraux posés par les articles L.110 et L.121-1 du Code de l'urbanisme

Dans son analyse portant sur deux solutions du Conseil d'État, Hervé Cassara⁹⁶¹ démontre la faible portée juridique du principe de prise en considération. La première affaire est relative à un Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux⁹⁶². Le Conseil d'État a conclu que le maître d'ouvrage chargé de délimiter le tracé d'une route nationale a pris en compte ce document et ce même s'il allait à son encontre. Il légitime cette prise de position par le fait que, le choix de faire passer la dite route sur une zone prohibée tend à se justifier car le maître d'ouvrage avait tenté de réduire l'impact environnemental sur ce lieu. Cette démonstration renforce notre scepticisme quant à la volonté du législateur d'avoir privilégié ce principe par rapport à un autre, alors que celui-ci est dépourvu de toute force coercitive.

Dans la seconde jurisprudence du Conseil d'État, le principe de compatibilité s'applique lorsque les documents inférieurs et supérieurs ont été édités par la même législation. *A contrario*, le principe de prise en compte devrait lui être posé en cas de législations d'origines distinctes. A la lumière, de l'article d'Hervé Cassara, nous déplorons une certaine incohérence. Le législateur applique le principe de compatibilité entre les documents de planification et les projets de l'État et de ses établissements et les Orientations nationales sur lesquels s'appuyer pour rédiger les SRCE. Ces Schémas quant à eux sont astreints au principe de prise en compte. En se basant sur le raisonnement du Conseil d'État et celui de l'auteur, il nous semble illogique de trouver à la fois les notions de comptabilité et de prise en compte, alors que ces documents relèvent de la même législation, à savoir le Grenelle et plus particulièrement le dispositif de la trame verte et bleue. Les hésitations du législateur viennent renforcer la fragilité de la trame verte et bleue. Il nous paraît davantage judicieux de privilégier un principe unique. Le passage successif de la compatibilité à la prise en considération en fonction de l'émetteur du document étatique ou local est une option hasardeuse. Le législateur affaiblit considérablement la portée juridique du schéma régional et de cohérence écologique et donc, parallèlement celui de sa trame verte et bleue.

Certes, des documents tels que ce schéma impliquent une évidente souplesse pour s'adapter au contexte local⁹⁶³. Le principe de compatibilité, nous paraît allier l'adaptabilité et la rigueur

⁹⁶¹ Hervé Cassara, « L'appréhension de la biodiversité par le Droit de l'urbanisme après les lois issues du Grenelles de l'environnement », Gazette du Palais, 2011

⁹⁶² CE, 28 juillet 2004, n°256511

⁹⁶³ « A travers ce dispositif, il ne s'agit en aucune façon de porter au niveau national un cadre contraignant, descendant et ne laissant aucune marge au niveau local. Il est laissé aux territoires et à

suffisantes pour à la fois mettre en place des normes communes tout en tenant compte des particularités de chacun des territoires. Afin d'assurer une réelle cohérence entre les divers documents de la trame verte et bleue et pour la doter d'une véritable portée juridique, il eût été préférable pour le législateur d'orienter l'ensemble de sa réflexion sur le principe de compatibilité.

L'absence de force contraignante de la trame verte et bleue tient dans l'incapacité originelle du législateur à faire de cet instrument le pilier de la réflexion des collectivités territoriales en matière de préservation de la biodiversité en milieu urbain. Dès lors, le cadre fixé par les Grenelle I et II raisonne comme une coquille vide devant l'incohérence dont est victime ce dispositif.

B. L'incohérence de la trame verte et bleue

Cette incohérence est à rechercher dans la construction de ce mécanisme. À notre sens, le législateur a adopté un raisonnement incomplet que ce soit au niveau de la trame verte et bleue(1) ou du schéma régional pour la cohérence écologique (2).

- 1) Le législateur adopte un raisonnement à rebours concernant la trame verte et bleue

La plus grande faiblesse du mécanisme trame verte et bleue réside dans sa conception. Lors de l'étude de cette notion, nous avons noté un élément pour le moins troublant, l'absence de définition de la notion de trame verte et bleue.

Initialement, le Grenelle I jette les bases de la trame verte et bleue tandis que le Grenelle II est venu permettre son entrée en vigueur. En l'espèce, aucune de ces deux lois ne définit ce

leurs acteurs toute la marge d'appréciation afin de favoriser leurs capacités d'innovation et assurer que le projet trame verte et bleue soit adapté au niveau local », Allag-Dhusme et al. « Guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontalier relatif à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique » MEEDDM, 2010 sous Pierre Alphanléry, Agnès Fortier et Anne Sourdil, « Les données entre normalisation et territoire : la construction de la trame verte et bleue » Développement durable et territoires, Vol.3, n°2, Juillet 2012

qu'est une trame verte et bleue. Ainsi, il a fallu attendre le décret du 27 décembre 2012⁹⁶⁴ soit deux ans après le Grenelle II pour que soit clairement délimité ses contours. Il s'agit donc « d'un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiés par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements »⁹⁶⁵. De plus, ce décret a aussi précisé un certain nombre de notions clés⁹⁶⁶, essentielles pour l'adoption de ces trames. Cette codification tardive de termes pourtant primordiaux pour les collectivités territoriales explique les difficultés éprouvées par ces dernières pour mettre en œuvre cette trame.

Ce sentiment d'imprécision se retrouve également au sein du dispositif du Schéma régional pour la cohérence écologique.

2) Le SRCE, un document décevant

Le SRCE est un document cadre, un référentiel pour les collectivités territoriales. Ce schéma n'est donc pas figé dans le temps. Comme nous l'avons décrit précédemment, il se compose d'une trame verte et bleue.

Or, en milieu urbain son tracé implique de prendre en considération plusieurs éléments⁹⁶⁷. En conséquence, « pour constituer réellement une démarche trame verte et bleue en milieu urbain, toute approche d'armature verte et bleue de la ville doit poursuivre un objectif de résultat du point de vue de la fonctionnalité écologique et ne pas reposer uniquement sur des objectifs paysagers ou en termes d'aménités »⁹⁶⁸.

Néanmoins, devant les lacunes de ce document ne pourrions-nous pas le considérer comme un vœu pieu ?

⁹⁶⁴ Décret relatif à la trame verte et bleue, 27 décembre 2012, n°2012-1492

⁹⁶⁵ Article R.371-16 du Code de l'environnement

⁹⁶⁶ Par exemple : réservoirs de biodiversité, corridors écologiques

⁹⁶⁷ Par exemple, les espèces majoritairement exotiques qui peuplent ce milieu ou encore l'aménagement des villes

⁹⁶⁸ Direction Générale de l'aménagement, du logement et de la nature et direction de l'eau et de la biodiversité, « Trame verte et bleue, Questions réponses », Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, janvier 2014

Sylvie Vanpeene-Bruhier et Jennifer Amsallem soulèvent que « *le manque de données sur la localisation des espèces et des habitats a été relevé comme une lacune majeure obligeant à des simplifications ou à un raisonnement en potentiel pour les espèces sans savoir si elles sont présentes* »⁹⁶⁹. Elles poursuivent leur raisonnement par un constat qui démontre à lui seul toute la faiblesse de ces schémas, à savoir que « *ce manque d'état zéro, qui n'a pu être réalisé pour cette première version des SRCE, sera handicapant pour l'évaluation de leur efficacité prévue pour dans six ans après leur approbation* ». Il semblerait que ces schémas souffrent de ne pas disposer « *d'indicateurs d'efficacité* » alors que les régions jouissent de leur libre arbitre quant à la méthode à utiliser pour l'identification de leur trame verte et bleue. Devant cet état de fait, il devient impossible de s'inscrire dans une politique de résultat de la trame verte et bleue urbaine telle que l'envisage la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et la direction de l'eau et de la biodiversité.

Pour David Deharbe et Stéphanie Gandet⁹⁷⁰, avocats spécialisés en Droit de l'environnement, le SRCE est « *un document condamné à ne pas satisfaire* ». Dans cette contribution, ils s'attardent sur les critiques qui pourraient être formulées à l'encontre de ces schémas; en affirmant que « *certaines acteurs seront déçus par les arbitrages régionaux et étatiques en la matière, voire à l'inverse inquiets par un « fruit trop vert »* ».

Les multiples répercussions que suscitent les SRCE et l'important contingent de personnes impactées directement par ces décisions susceptibles d'intenter un recours constituent un risque. Il se traduit par l'accroissement plausible des requêtes à l'encontre de ces schémas.

L'incohérence omniprésente au sein du SRCE et du mécanisme trame verte et bleue explique le recours sporadique à ces trames par les collectivités territoriales.

⁹⁶⁹ Sylvie Vanpeene-Bruhier et Jennifer Amsallem, « Schémas régionaux de cohérence écologique : les questionnements, les méthodes d'identification utilisées, les lacunes », Sciences eaux et territoires, 2014, numéro 14, p2 à 5

⁹⁷⁰ Actu Environnement, « Schéma régional de cohérence écologique, fruit juridique du Grenelle », 4 novembre 2014

II. Une trame verte et bleue logiquement inappliquée

Plusieurs facteurs fournissent des éléments de compréhension quant au délaissement de cet instrument par les collectivités territoriales. Le premier coïncide avec le manque de moyens alloués pour sa mise en œuvre (A) si bien que nous nous interrogeons sur l'avenir de ce dispositif (B).

A. La trame verte et bleue souffre d'un manque évident de moyens

L'étude de ce mécanisme révèle que le législateur n'a pas fourni les outils financiers nécessaires aux collectivités pour le transposer convenablement au niveau local (1). Néanmoins, en offrant la possibilité de recourir à la théorie de la « *compensation* », celui-ci entend octroyer une manne financière suffisante à ces collectivités afin de concourir à la déclinaison sur leur territoire de la trame verte et bleue. Une telle option s'apparente à notre sens à un leurre, car l'intrusion de l'économie dans la préservation de la biodiversité vient pervertir la finalité écologique de ces trames (2).

1) L'impossibilité pour les collectivités territoriales d'adopter leur propre trame verte et bleue

Dès l'adoption du Grenelle II de l'environnement, en 2010, des voix s'élevèrent pour dénoncer le manque de moyens mis à disposition des collectivités territoriales pour procéder à la rédaction de leur trame verte et bleue.

Tout d'abord, il est un élément important qu'il convient d'évoquer préalablement à l'examen minutieux des justifications tendant à démontrer l'aversion des communes et autres intercommunalités pour cet outil. L'explication est limpide : aucune collectivité hormis les régions ne sont tenues légalement de se doter de cet instrument. Partant de ce postulat, il est aisé d'appréhender ce désintérêt. Ces entités éprouvent déjà des difficultés, conséquentes pour certaines à se soustraire du cadre légal préexistant. De ce fait, il est dès lors complexe de

mener une politique volontariste. L'impopularité des trames vertes et bleues réside donc dans son caractère facultatif.

Christophe Aubel, directeur de l'AFB depuis 2016 mentionnait déjà en 2010 que « *la trame verte et bleue, un outil sans moyens* »⁹⁷¹. Il déplore son caractère non contraignant, tout en mentionnant que la « *loi Grenelle II ne dit rien des outils de financement à l'échelon local et les collectivités craignent qu'une nouvelle charge ne pèse sur elles* ». Il poursuit son analyse en ajoutant que cette loi « *ne définit pas non plus les outils juridiques dont disposeront les maires pour faire respecter les continuités écologiques* ». C'est ainsi que Marie-Pierre Camproux-Dufrène et Marthe Lucas notent que « *les lois Grenelle éludent ainsi la question des moyens concrets de réaliser la trame en pratique, si bien que les collectivités ne disposent pas de fondements juridiques particuliers pour appuyer la création de trame verte* »⁹⁷²

La difficulté pour les collectivités à traduire la trame verte et bleue en disposition contraignante sur leur territoire réside dans son manque de force coercitive. Pour preuve, les personnes privées ne sont pas directement visées par ce dispositif puisqu'elles ne sont pas soumises à l'exigence de prise en considération du SRCE.

La population n'est impactée qu'indirectement par la trame verte et bleue. Par exemple, une telle hypothèse demeure plausible si les documents d'urbanisme confèrent un certain degré de protection à cette trame. Il en ressort que les particuliers lors de l'implantation d'un ouvrage seront tenus d'incorporer cette donnée à leurs projets immobiliers. Ainsi, dans les cas où ledit ouvrage est astreint à l'obligation de réaliser une étude d'impact⁹⁷³ au motif de la menace qu'il constitue pour l'environnement, cette étude est susceptible de comporter le tracé de la trame verte et bleue. La procédure de l'étude d'impact s'appuie sur un état des lieux de l'environnement. Il mentionne les potentielles répercussions négatives du projet sur la faune et la flore recensées à proximité et propose des mesures afin de les éviter ou de les compenser.

A cet égard, il est pertinent de noter que l'article L.122-3 du Code de l'environnement qui régit l'étude d'impact précise que les dommages causés à la santé humaine ou à

⁹⁷¹ Eliane Patriarca, « La trame verte et bleue, un outil sans moyen », Libération, 17 août 2010

⁹⁷² Marie-Pierre Camproux-Dufrène et Marthe Lucas, « L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue-Quelques réflexions juridiques », Développement Durable et territoires, vol.3, n°2, juillet 2012

⁹⁷³ Article L.122- 3 du Code de l'environnement

l'environnement sont compensés quand cela est possible. Cet extrait démontre que le droit en charge de la préservation de la biodiversité et de ce fait la trame verte et bleue souffre d'un déficit de force contraignante. Le législateur reconnaît implicitement que des atteintes à l'environnement puissent être commises sous couvert de la réalisation d'une étude d'impact et de mesures pour les compenser. Il ne s'agit pas d'une obligation *stricto sensu* mais de compenser ces dommages si cela est possible. Dans le cas contraire, si le maître d'œuvre justifie de son impossibilité, il ne s'expose à aucune sanction.

La notion de compensation qui entoure l'étude d'impact demeure donc évasive et largement imparfaite. Cette idée sous-tend la faculté de pouvoir réparer en « *nature* » d'hypothétiques atteintes causées à la biodiversité. De manière similaire, elle ouvre la voie à la régulation de l'environnement par le marché. Il est alors aisé d'établir une relation entre des collectivités en manque de moyens et pourvue d'un capital « *vert* » conséquent et un « *pollueur* » jouissant de ressources financières abondantes à la recherche d'hectares pour compenser ses pratiques polluantes.

2) La compensation ou la perversion de la trame verte et bleue

Marie-Pierre Camproux-Dufrène et Marthe Lucas⁹⁷⁴ reviennent sur ce concept de compensation. Elles rappellent que les documents d'urbanisme comme le SCOT doivent « *dans la mesure du possible* » prévoir des compensations aux atteintes causées à l'environnement.

Elles ne manquent pas de souligner que cette notion dispose d'« *un statut indéterminé* » concernant « *les documents de planification, notamment quant à la forme qu'ils doivent prendre et la personne responsable de leur réalisation concrète* ». Elles partent donc du postulat que cette compensation doit se faire d'un point de vue « *territorial* ». Devant « *l'incertitude scientifique* » que représente la compensation et l'inopposabilité de la trame verte et bleue à l'égard des projets tant publics que privés, le législateur aurait-il à leur sens dû opter pour une « *protection juridique de la trame verte et bleue* ». Elles jugent ainsi que

⁹⁷⁴ Marie-Pierre Camproux-Dufrène et Marthe Lucas, « L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue-Quelques réflexions juridiques », Développement Durable et territoires, vol.3, n°2, juillet 2012

l'un des principaux dangers pour la trame verte et bleue est d'être assimilée à une réserve foncière. Comme nous l'avons démontré précédemment, la théorie de la compensation implique de trouver des territoires pour compenser les atteintes commises à la nature par le biais d'un projet. Or, la trame pourrait justement servir à cet effet. Les maîtres d'ouvrages ont fréquemment recours aux collectivités territoriales dans leur quête de territoire en vue de compenser les éventuels dommages causés à l'environnement. En résumé, « *certains acteurs locaux pourraient ainsi concevoir la trame comme un réservoir de nature permettant la justification de la dégradation de milieux naturels environnants* ». Ce raisonnement s'applique de façon idoine pour des « *mesures de réparation en cas de dommages environnementaux* ».

Elles établissent donc le lien entre les inquiétudes des collectivités quant au financement de la trame verte et bleue et l'obligation faite de réparer ou compenser les dégâts sur la faune et la flore. Il existe un risque réel de marchandisation de la biodiversité. De plus, elles admettent que la possibilité d'échanger des unités de biodiversité contre de l'argent conduirait à faire de la nature un bien interchangeable. Il serait admis « *d'acheter* » ces unités qui concernent par exemple une espèce végétale, pour compenser un dommage causé à la faune. Une telle faculté représente une menace pour l'équilibre « *environnemental* ». A juste titre, il est « *primordial que le critère de base et le seul de cette opération d'échange soit l'équivalence écologique-la proximité territoriale en faisant partie-afin d'éviter des aberrations écologiques* »⁹⁷⁵.

A contrario, François-Guy Trébulle⁹⁷⁶ nuance ce raisonnement à l'aide du « *rapport Chevassus-au-Louis* »⁹⁷⁷, étant entendu que « *la fixation d'une valeur n'implique pas l'ouverture d'un libre marché.../...La valorisation de la biodiversité n'a pas pour effet de faire de celle-ci un bien juridique marchand* ». Cette contribution démontre que l'approche défendue par Marie-Pierre Camproux-Dufrène et Marthe Lucas est du domaine de l'hypothétique. Cependant, il convient de conserver la plus grande prudence quant à la possibilité de s'inscrire dans une démarche totalement mercantile de la biodiversité face à l'inefficacité des mécanismes de protection préexistants.

⁹⁷⁵ *Ibidem*

⁹⁷⁶ François-Guy Trébulle, « Les titres environnementaux » *Revue juridique de l'environnement*, 2011/2, Volume 36, pp. 203-206

⁹⁷⁷ Rapport du groupe de travail, « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », Centre d'analyse stratégique, Avril 2009

Il est impératif de mentionner que « *la compensation écologique s'inscrit dans une séquence : « éviter, réduire, compenser » qui demande de s'assurer au préalable qu'il n'y a pas d'alternatives* »⁹⁷⁸. Nous avons le sentiment que la facilité avec laquelle il est aisé d'acquérir des pans entiers de biodiversité pour compenser les répercussions négatives d'activités polluantes sur la nature conduit à mettre en péril la volonté de les éviter et de les réduire.

Agathe Van Lang⁹⁷⁹ fait part de son inquiétude à ce sujet : « *La réalisation de grandes infrastructures linéaires-autoroutes, voies, ferroviaires...- présente un risque particulier de fragmentation et de rupture des voies de communication écologiques. Il est donc tout à fait rationnel de leur imposer la fameuse séquence « éviter, réduire, compenser » qui constitue du reste un volet important de l'évaluation environnementale, en espérant toutefois que la priorité donnée à la logique préventive-« éviter »-soit bien perçue comme telle* ». Le Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer⁹⁸⁰ remet en perspective la doctrine « éviter, réduire, compenser », en rappelant qu'elle « *concerne l'ensemble des thématiques de l'environnement, et notamment les milieux naturels* ».

Cet optimisme de façade est en contradiction avec la pratique, la latitude laissée dans l'application de la trame verte et bleue, son manque de force contraignante et le manque de moyens alloués aux collectivités territoriales pour sa mise en œuvre. Ces atermoiements font présager d'un avenir sombre pour ce dispositif de préservation de la biodiversité.

B. L'avenir de la trame verte et bleue reste en suspens

Le mécanisme de la trame verte et bleue initié par le Grenelle de l'environnement nous paraît décevant et incomplet. L'entrée en vigueur de plusieurs décrets a été nécessaire afin de finaliser son socle. Ce processus a pris un temps considérable (1) si bien que l'on peut s'interroger sur l'avenir de cet outil qui continue à décevoir (2).

⁹⁷⁸ Véronique de Billy et al., *Compenser la destruction de zone humides de retours d'expérience sur les méthodes et réflexions inspirées par le projet d'aéroport de Notre-Dame-Des-Landes* », EDP Sciences, 2015/ 1 Vol. 23, pp.27 -41

⁹⁷⁹ Agathe Van Lang, « *La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit* », RDI 2013, p.255

⁹⁸⁰ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, « *Éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel* », 7 janvier 2016

1) Un dispositif complété sur le tard

Nous pourrions considérer que le processus de définition de la trame verte et bleue qui s'est achevé en 2012⁹⁸¹, a clos les efforts du législateur pour appliquer convenablement ce dispositif. Dans les faits, si le décret du 27 décembre 2012 est venu préciser la notion de trame verte et bleue ainsi que celle de SRCE, force est de constater que son impact est relatif. Ce décret a pour finalité de fournir aux collectivités territoriales les précisions faisant défaut pour sa déclinaison locale.

En l'espèce, ce décret bien que définissant (enfin) cette notion, n'a eu que des répercussions limitées. Suite à sa parution, il n'y a pas eu d'engouement pour la rédaction de ces trames. Pourquoi les collectivités se refusent à intégrer le mécanisme de la trame verte et bleue alors qu'il est désormais clairement défini?

La réponse est limpide car si le présent décret contribue à l'identification de ce qu'est une trame verte et bleue, il reste muet sur sa mise en œuvre.

Agathe Van Lang⁹⁸² s'attarde sur ce décret même si ce dernier entretient le flou : « *qui sont ces acteurs concernés habilités à décider ? De quelles décisions peut-il s'agir, et comment sont-elles adoptées ? Nous avons l'impression que plus nous approchons de la mise en œuvre concrète de la trame verte et bleue, plus le dispositif devient flou* ». Elle craint également qu'il entraîne des dérives anthropocentriques étant entendu que le concept de restauration tient tant de la biodiversité que des activités humaines.

Sur le contenu du SRCE, elle consent que le décret détaille « *bien* » cette notion, mais elle admet qu'il existe des « *marges de flottement* ». Elle cite le défaut de précision quant aux « *mesures contractuelles permettant de façon privilégiée, d'assurer la préservation, et en tant que de besoin, la remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques, et des mesures prévues pour accompagner la mise en œuvre des continuités écologiques pour les communes concernés* ». De plus, il est spécifié que les cartes communales, les PLU, les plans

⁹⁸¹ Décret relatif à la trame verte et bleue, 27 décembre 2012, n°2012-1492

⁹⁸² Agathe Van Lang, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », RDI 2013

locaux d'urbanisme intercommunaux et SCOT doivent prendre en compte les SRCE. L'auteur déplore « *le choix d'une version aussi minimaliste des rapports normatifs, qui ne garantit que faiblement le respect des orientations régionales en faveur des continuités écologiques. Associé à la possibilité de prendre des mesures pour éviter, réduire ou compenser les atteintes, la formule de prise en compte risque d'être interprétée avec beaucoup de laxisme* ».

Vincent Di Grande⁹⁸³ a une vision pratique de la trame verte bleue : elle « *ne satisfait personne* ». L'incapacité du législateur à fédérer l'ensemble des acteurs autour de la notion de trame verte et bleue réside dans la finalisation (trop ?) récente de son socle réglementaire. L'association France Nature Environnement traduit l'adoption du décret du 20 janvier 2014⁹⁸⁴ comme le « *dernier d'entre eux alors qu'il est le plus important puisqu'il fixe les ambitions nationales en termes de continuités écologiques et les lignes directrices pour les maintenir et les restaurer* »⁹⁸⁵. Bien que cette contribution soit le fruit d'une association, ce qui peut biaiser par moment leur vision du Droit, le motif de leur contestation apparaît légitime.

Jean-Marc Pastor⁹⁸⁶ décrit ce décret comme un « *document-cadre constitué de deux parties qui comprend notamment les grandes lignes directrices pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue ainsi qu'un guide méthodologique contenant les éléments propres à assurer la cohérence des schémas régionaux* ». Certes, il fournit des précisions indispensables pour adopter des SRCE et des trames vertes et bleues, mais sont-elles intervenues au moment le plus opportun ?

Devant l'importance que revêt le décret du 20 janvier 2014, il aurait certainement été plus judicieux pour le législateur d'apporter de telles explications dès l'adoption du Grenelle II pour permettre la mise en œuvre de ces schémas et de ces trames. Pour Catherine Roche et Jessica Makowiak⁹⁸⁷, il donne les clés de compréhension pour la déclinaison de ces dispositifs. Néanmoins, elles poursuivent leur raisonnement en ajoutant que la consécration tardive des

⁹⁸³ Vincent Di Grande, « La trame verte, outil conflictuel de la protection de la biodiversité », *Le Monde*, 15 février 2013

⁹⁸⁴ Décret portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, 20 janvier 2014, n°2014-45

⁹⁸⁵ France Nature Environnement, « Trame verte et bleue : le dispositif national enfin complété », 23 janvier 2014

⁹⁸⁶ Jean-Marc Pastor, « Adoption des orientations relatives à la trame verte et bleue », *ADJA* 2014, pp. 137

⁹⁸⁷ Catherine Roche et Jessica Makowiak, « Fasc 10 : zones de protection et mesures environnementales », *JurisClasseur Géomètre expert-foncier*, 28 septembre 2015

Orientations nationales s'explique sans aucun doute par les difficultés éprouvées pour adopter les SRCE et pour rédiger les trames vertes et bleues. En effet, il est difficile pour les collectivités d'intégrer à leur réflexion ces orientations nationales alors que l'incertitude entoure ce dispositif. Les moyens à leurs dispositions ne leur offrent pas la latitude nécessaire pour agir par anticipation. En ce sens, il n'appartient pas aux collectivités territoriales de spéculer sur la législation à venir mais en premier lieu de se plier à celle en vigueur.

L'étude du dispositif trame verte et bleue est à notre sens révélatrice de l'ambition tronquée du législateur. L'adoption de plusieurs décrets pour rendre cet outil contraignant, ne dissout pas le sentiment latent de déception.

2) La trame verte et bleue continue de cristalliser les déceptions

Ce cadre juridique incertain interroge Philippe Clergeau⁹⁸⁸ sur l'avenir de la trame verte et bleue. Tout d'abord, il mentionne l'importance de cet instrument en ville, « *en milieu urbain où la matrice composée essentiellement de bâtis est infranchissable par une majorité d'espèces, ces corridors sont essentiels aux colonisations des espaces par les espèces peu mobiles* ». Par la suite, il revient sur la spécificité de cette trame urbaine en comparaison de celle située « *en zone naturelle et rurale* ». Il précise à raison que la trame verte et bleue urbaine est davantage orientée sur « *les services écologiques* » c'est-à-dire vers les besoins des citoyens que sur ceux de la biodiversité. Il existe des divergences entre les recherches menées par les scientifiques lorsque le sujet d'étude porte sur l'une ou l'autre de ces trames.

Pour une zone agricole, ces recherches s'articulent « *vers le comportement des acteurs dans un objectif de conservation d'une nature existante* ». A contrario en ville, elles plébiscitent « *le développement et la création d'une biodiversité fonctionnelle en zone urbaine* ». L'auteur rappelle qu'« *aujourd'hui la réflexion sur la mise en œuvre des trames vertes et bleues est conduite à plusieurs niveaux* ». La multitude de strates susceptibles d'interagir avec le tracé de la trame verte et bleue, impose de prendre considération la spécificité du milieu urbain. De

⁹⁸⁸ Philippe Clergeau, « trame verte et bleue, quels réseaux écologiques pour demain ? », Académie d'agriculture de France, 10 juin 2015

ce fait, les déclinaisons locales dans les documents d'urbanisme seront des données qu'il conviendra de scruter avec attention pour pallier toute désillusion.

Pour éviter une énième déception, Philippe Clergeau préconise d'impliquer « *les différentes échelles de territoire, les plans trames vertes et bleues dépassent largement la conservation naturaliste et apparaissent comme un outil de ré-interrogation des projets de planification* ». Si cet outil déçoit, c'est à juste titre car les collectivités territoriales ne le perçoivent pas comme une occasion d'améliorer leur planification mais comme une énième contrainte tant financière que juridique. Il consent à ce que « *les trames vertes et bleues sont en passe de devenir un déclencheur de construction de paysage multifonctionnel, gage d'une durabilité d'enjeux et d'usage* ». Une telle option nous apparaît comme une simple hypothèse tant que les collectivités ne disposeront pas des moyens financiers et juridiques pour supporter la rédaction de ces trames. Un autre élément revêt à notre sens une importance primordiale, à savoir la volonté des collectivités de faire de la trame verte et bleue un élément central dans la constitution de leur politique d'aménagement et de préservation de la biodiversité.

Marie Bonin⁹⁸⁹ relevait dans la conclusion de ses travaux sur les corridors écologiques, un exemple qui témoigne du rôle conséquent des collectivités, « *La République tchèque et la région flamande ne se distinguent pas par leur avancement dans la mise en place de corridors, bien qu'elles soient toutes deux pourvues de lois obligeant à l'identification et à la protection des corridors. Alors que la Région wallonne et l'Estonie, dépourvues de textes aussi contraignants en matière de protection des corridors, multiplient les expériences de réalisation et semblent avoir réussi à sensibiliser une partie de la population* ».

En résumé, le succès du mécanisme trame verte et bleue réside dans la capacité du législateur à fournir les outils adéquats aux collectivités pour permettre leurs éclosions sur ces territoires. En amont, les collectivités doivent émettre le souhait de répondre à cet enjeu sociétal qu'est la préservation de la nature en ville. Cette démarche implique fondamentalement la totalité des acteurs qui composent la société. C'est à cette unique condition que la trame verte et bleue cessera de décevoir.

⁹⁸⁹ M. Bonin, « Les corridors écologiques, vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ? », L'Harmattan collec. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2008

Par ailleurs, l'association Humanité et biodiversité⁹⁹⁰ s'interroge sur la suffisance du dispositif actuel de la trame verte bleue et bleue. Cette approche tend à se justifier car le Droit de l'urbanisme a été « *créé pour gérer le fait urbain, ce qui est construit* ». Il ne fournit pas les moyens adaptés pour répondre de manière convaincante à l'objectif de préservation de cette trame. L'auteur précise que « *le droit actuel est conçu pour maîtriser l'urbanisation du territoire (ce que au passage il réussit plus ou moins bien) mais, il révèle très rapidement ses limites lorsqu'il s'agit de s'intéresser à la dimension fonctionnelle de la trame verte et bleue* ». Les décrets venus préciser le contenu de la trame verte et bleue sont sans effets notables. Il n'existe toujours pas d'outils intégrant la complexité de sa préservation. La difficulté réside en ce que cette trame se compose d'aires géographiques d'importances différentes. Cette importance est à mettre en lien avec l'étendue de ces zones, les réservoirs de biodiversité étant plus vastes que les corridors chargés de les relier. La rédaction des trames vertes et bleues est un travail fastidieux devant incomber aux collectivités territoriales se situant à proximité.

Initialement, la trame verte et bleue devait être l'instrument plébiscité par les collectivités pour enrayer la diminution de la biodiversité mais il s'est traduit par un échec. Chacun conserve en mémoire le discours ambitieux du Président François Hollande lors de la première conférence environnementale qui s'est tenu les 14 et 15 septembre 2012. Lors de cette conférence, il avait évoqué que les décrets relatifs à la trame verte et bleue seraient publiés avant la fin de l'année (2012), la création d'une agence nationale pour la biodiversité et enfin la présentation de la loi cadre pour la biodiversité en 2013. Cet événement et les déclarations qui en découlèrent, furent massivement relayés par les médias.

Les annonces relatives à la trame verte et bleue ont mis plusieurs années à se concrétiser de manière insatisfaisante. Parallèlement, le processus menant à l'adoption de la loi « *biodiversité* » et de son agence ont également pris du retard. Les multiples déconvenues rencontrées dans la préservation de la biodiversité, nous contraignent à envisager cette matière comme un droit « *d'annonce* ». Les différentes majorités au pouvoir qui se sont succédé ont en apparence le désir de se doter d'un droit régissant la biodiversité. Dans les faits, elles ne se sont pas donné les moyens de leurs ambitions. La préoccupation pour

⁹⁹⁰ Humanité et biodiversité, « Tout savoir sur la trame verte et bleue », 16 décembre 2015

l'environnement apparaît être un « *effet de mode* » dont il faut s'emparer. Depuis quelques années, la coutume est aux grandes annonces comme ce fut le cas lors de la première conférence environnementale. Or, sa dernière édition⁹⁹¹ s'est déroulée du 25 avril au 26 avril 2016 dans une relative confidentialité. Nous expliquons ce désintérêt en raison de l'actualité, la préoccupation première n'étant plus sauvegarder la faune et la flore mais d'endiguer la menace terroriste.

Certes, l'adage selon lequel « *l'enfer est pavé de bonnes intentions* » est connu de tous mais à se contenter d'un droit composé simplement d'intentions, le danger est de glisser vers cet enfer, désertique dépourvu de nature? L'évolution récente du cadre juridique environnemental et plus particulièrement de la biodiversité interroge quant à savoir si le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain demeure un droit figé à l'image de celui régissant la trame verte et bleue.

L'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁹⁹² laissait entrevoir des évolutions sur sa protection. En l'espèce, la préservation de la faune et de la flore en ville résulte (malheureusement) d'une construction juridique basée sur la déclinaison de mécanismes préexistants sur d'autres franges du territoire. La consécration d'une loi biodiversité est à raison gage d'espérance. Néanmoins, l'analyse de ce dispositif tend à démontrer que si ce texte témoigne d'avancées, un nombre conséquent de questions restent en suspens.

Section II : La loi pour la reconquête de la biodiversité, une tentative vaine ponctuée de réelles avancées

L'adoption d'un nouveau cadre juridique en mesure de préserver la biodiversité apparaissait être une impérieuse nécessité. Depuis 40 ans, la protection de la nature est assurée par un texte unique⁹⁹³. Si bon nombre de sources textuelles se sont greffées à ce régime de conservation de la biodiversité, dans les faits il s'est révélé décevant.

⁹⁹¹ Les éditions 2017 et 2018 n'ayant pas eu lieu

⁹⁹² Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 8 août 2016, n°2016-1087

⁹⁹³ Loi relative à la protection de la nature, 10 juillet 1976, n°76-629

La protection de la biodiversité urbaine se borne à l'adaptation des normes issues de ce cadre imparfait, faute d'un cadre de référence. Notre étude démontre qu'il ne convient pas simplement d'appliquer en ville des mécanismes qui ont déjà fait leur preuve sur d'autres milieux. Il convient de se doter d'instruments prenant en considération l'ensemble des caractéristiques propres aux territoires urbains et à la biodiversité qui la compose.

Il appartient au législateur de mettre en corrélation la loi avec les préoccupations sociétales. Nous constatons qu'il s'est lancé récemment dans un vaste processus de refonte des dispositions environnementales. Bon nombre des dispositifs dévolus à la protection de l'environnement ou de la biodiversité ne sont plus adaptés. Ce constat conduit le législateur à mener une réflexion sur ces matières. La loi pour la reconquête de la nature en est la parfaite illustration. Elle constitue le point de départ, d'une dynamique novatrice concourant à l'introduction de la conservation de la biodiversité au sein de nos modes de vie.

A titre d'exemple, le trente deuxième congrès de l'Association Nationale des Élus de la Montagne⁹⁹⁴ a été ponctué par des discussions autour de l'acte II de la loi Montagne⁹⁹⁵. Les élus s'accordent quant à l'urgence à adapter un dispositif vieux de plus de trente ans pour être en phase avec les enjeux actuels. Le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 14 septembre 2016 institue un nouveau cadre structurant pour les territoires de montagne tout en réaffirmant son caractère particulier et la spécificité de ses défis.

Les problématiques liées au devenir de la biodiversité sont au cœur de l'actualité juridique. Toutefois, l'étude de la loi pour la reconquête de la biodiversité, révèle qu'elle consolide les acquis des différents régimes ayant fait leurs preuves(I). Parallèlement, elle démontre une capacité à nous laisser sur notre réserve. La conservation de la biodiversité, *a fortiori* en milieu urbain se traduit une fois de plus comme parsemée d'occasions manquées (II).

⁹⁹⁴ Trente-deuxième congrès de l'Association des Elus de la Montagne, du 13 au 14 octobre 2016

⁹⁹⁵ Loi relative au développement et à la protection de la montagne, 9 janvier 1985, n° 85-30

I. Une loi s'appuyant sur l'innovation et la consolidation des régimes existants

La loi pour la reconquête de la biodiversité est entrée en vigueur après « *un parcours législatif long et tortueux* »⁹⁹⁶. Yves Verilhac⁹⁹⁷ revient sur sa naissance difficile qui a nécessité près de quatre ans, au cours d'un parcours gouvernemental et parlementaire qu'il qualifie de « *semé d'embûches sous la pression constante des lobbies agricoles, agrochimiques, industriels, cynégétiques, sans oublier celui de la pêche maritime* ». Si elle « *ne remet pas en cause un modèle économique à courte vue qui hypothèque l'avenir de la biodiversité et donc de nos sociétés modernes, cette loi contient de réelles avancées* ». Cette vision traduit une idéologie teintée d'environnementalisme à laquelle nous n'adhérons pas. Le postulat défendu par Yves Verilhac démontre que ce texte ne remporte pas l'enthousiasme des défenseurs de l'environnement mais ils saluent ses progrès. Il est une constante dans les analyses de cette loi et sa capacité à diviser. Certains se satisferont de ses avancées alors que d'autres s'efforceront de mettre l'accent sur ses carences.

Arnaud Gossement⁹⁹⁸ résume parfaitement son apport: « *pour l'essentiel, comme la plupart des lois récentes relatives à la protection de l'environnement, cette loi constitue davantage une loi d'adaptation que de révolution du Droit de l'environnement, ce dont on ne lui fera pas nécessairement reproche. Dans sa philosophie, elle reste fidèle à l'esprit à l'approche anthropocentrique de la nature, déjà développée dans la charte de l'environnement et s'éloigne donc un peu en cela, de l'esprit de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature* ». En apparence, les principes contenus dans la loi font entrevoir une forme de sacralisation de la biodiversité(A).

En ville, ce n'est pas une démarche novatrice, si l'on se réfère à la politique menée dans les parcs publics ou aux efforts entrepris par les collectivités territoriales pour composer leurs territoires d'îlots de nature. De plus, ce texte fait de la réparation des dommages causés à la biodiversité une obligation(B). Un tel choix, contribue certes à accroître sa protection tout en ouvrant le débat sur la perception de cette nature qui orne les villes.

⁹⁹⁶ Jean-Marc Pastor, « Le point final des députés au projet de loi biodiversité », AJDA 2016, p 1976

⁹⁹⁷ Yves Verilhac, « Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. De réelles avancées, malgré des occasions manquée », Communiqué de presse association environnementale

⁹⁹⁸ Arnaud Gossement, « Biodiversité : publication de la loi n°2016-1087 du 8 août pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »

A. Vers une tentative de sacraliser la biodiversité

La terminologie retenue par le législateur fait naître un sentiment d'incompréhension. Le concept de « *reconquête* » renvoie à l'idée de combat, de guerre que l'Homme mène afin d'appréhender un territoire qu'il a perdu. Or, avoir opté pour ce vocable atteste de la vision anthropocentrique de la biodiversité. L'opposition entre l'Homme et la biodiversité et/ou la nature demeure un thème récurrent dans notre législation.

L'objet de notre étude sur les différents régimes juridiques liés à la biodiversité démontre que le législateur tente de faire cohabiter les différents intérêts en présence. La biodiversité est reléguée au second plan même si le constat de dépendance de l'Homme à son égard est connu de tous. Il n'est pas question d'une coexistence pacifique mais d'asseoir la supériorité de l'Homme sur la biodiversité. Cette attitude s'inscrit dans la continuité de l'incorporation des villes au milieu naturel. Nous poursuivons la politique tendant à mettre en opposition l'Homme et la biodiversité. La reconquête de la nature passe inexorablement par le renforcement des mécanismes existants (1) ainsi que par la consécration de principes novateurs (2).

1) Le renforcement des mécanismes existants

La loi pour la reconquête de la biodiversité ne constitue pas une rupture avec les textes antérieurs. Elle confirme ou ajuste les dispositifs juridiques existants.

Ainsi, pour renforcer la protection de la biodiversité, le législateur a défini cette notion dans l'article L-110-1 du Code de l'environnement⁹⁹⁹. L'inscription de la définition de la biodiversité dans le Code de l'environnement accroît sa protection. Il devient dès lors plus aisé pour les collectivités territoriales de préserver ce qui est clairement identifié. Cette initiative reste à relativiser. Nous ne sommes pas confrontés à une révélation sémantique mais à un

⁹⁹⁹ « 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 »

copier/coller avec des ajustements sporadiques par comparaison avec la définition de la diversité biologique¹⁰⁰⁰ retenue dans la CDB¹⁰⁰¹. Nous nous questionnons sur le manque de précisions autour de la notion de biodiversité qui maintient la sensation de flou. Il aurait été plus opportun de la définir avec davantage de sollicitude, pour que la totalité de la population s'en imprègne.

Arnaud Gossement regrette la coexistence des notions de diversité biologique et de biodiversité. Il juge préférable d'harmoniser ces expressions. L'auteur retient que « *la précision de la définition de la biodiversité est certainement utile. Elle le sera notamment pour les auteurs d'étude d'impact* »¹⁰⁰². Nous le rejoignons sur ce point qui met en lumière une autre remarque. Le législateur entretient le sentiment que la législation préservant la biodiversité est un droit réservé aux techniciens. Ses carences sémantiques conduisent le grand public à s'en détacher. La question de la conservation de la biodiversité est actuellement placée au cœur de la réflexion des politiques publiques, se dispenser de précision exclut de fait la population de ce processus. L'exemple retenu par l'auteur n'est pas anodin, car en mentionnant « *les auteurs d'études d'impact* », indirectement il sous-entend que seuls des individus rodés à l'exercice de ce droit sont en capacité de l'appréhender.

Parallèlement, cette loi « *actualise la définition du patrimoine commun de la nation en y intégrant les ressources et milieux terrestres ou marins* »¹⁰⁰³. Nadia Belaidi et Agathe Euzen¹⁰⁰⁴ se sont attardées sur ce concept de « *patrimoine commun* » qui « *voe la conservation à l'objectif de transmission qu'elle véhicule* » et qui « *sinon pourrait être consommé et gaspillé dans le présent* ». Michel Prieur¹⁰⁰⁵ considère que « *l'environnement est l'affaire de tous. Cette évidence signifie que chacun est à la fois acteur et victime de l'environnement, pollueur et*

¹⁰⁰⁰ « *Diversité biologique : Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes.* »

¹⁰⁰¹ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement « Convention sur la diversité biologique », entrée en vigueur le 29 décembre 1993 (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

¹⁰⁰² Arnaud Gossement, « Biodiversité : publication de la loi n°2016-1087 du 8 août pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »

¹⁰⁰³ Jean-Marc Pastor, « le point final des députés au projet de loi biodiversité », AJDA 2016, p 1976

¹⁰⁰⁴ Nadia Belaidi et Agathe Euzen, « De la chose au patrimoine commun », Mondes en développement, 2009/1, n°145

¹⁰⁰⁵ Michel Prieur, « Vers un Droit de l'environnement renouvelé », Cahier constitutionnel n°15, janvier 2004

pollué. C'est la raison pour laquelle le code de l'environnement a proclamé que l'environnement est le patrimoine commun de la nation ce qui engage chacun à contribuer à le surveiller et à le préserver ». En actualisant, la définition du patrimoine commun de la nation, le législateur renforcerait la prise en compte de la biodiversité. Il reconnaîtrait à la protection des ressources et milieux terrestres ou marins un intérêt général. Néanmoins, le Sénat¹⁰⁰⁶ consent que la consécration du patrimoine commun de l'humanité contenu dans la « loi Defferre »¹⁰⁰⁷ et la « loi Barnier »¹⁰⁰⁸ par « *le juge n'a jamais tiré aucune application contentieuse de ces dispositions* ».

Une explication logique est à donner à ce refus des juges. En l'absence d'un mécanisme de réparation des dommages causés à la biodiversité, les juges se refusaient probablement à tirer une application contentieuse. L'inscription de la protection des sols reconnu patrimoine commun de la nation dans le nouveau chapitre du Code de l'environnement consacré à la compensation des atteintes à la biodiversité fait partie de l'une des bases textuelles qui faisait défaut aux juges pour pouvoir agir. Le législateur met à disposition du juge de nouveaux principes directeurs afin de garantir une meilleure prise en considération de la biodiversité. La protection de la biodiversité prendra corps uniquement si le juge use de ces instruments.

2) La consécration de nouveaux principes directeurs

Le compte-rendu réalisé à l'issue du Conseil des ministres¹⁰⁰⁹ abordant la loi pour la reconquête de la biodiversité traite des avancés sur lesquelles nous allons à présent revenir. Notre raisonnement ne portera pas sur une analyse de la totalité des dispositifs détaillés dans ce texte. Logiquement, il sera abordé exclusivement ceux qui s'intéressent à la protection de la biodiversité en milieu urbain.

En premier lieu, « *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* ».

¹⁰⁰⁶ <https://www.senat.fr/rap/l03-352/l03-3527.html>

¹⁰⁰⁷ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983

¹⁰⁰⁸ Loi n°95-101 du 2 février 1995

¹⁰⁰⁹ Conseil des ministres, « La reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », 22 août 2016

ou aménagés »¹⁰¹⁰. Bien qu'il s'applique à l'ensemble des territoires, il est susceptible de prendre davantage d'ampleur en ville. Il met en évidence la nécessité d'adopter une approche dynamique de la biodiversité « *sans la figer ou la mettre sous cloche* »¹⁰¹¹. Ce principe trouve une résonance particulière en milieu urbain, lieu où les interactions entre biodiversité et être humain sont les plus fortes. Dès lors, il s'avère possible de le prendre en compte dans les documents d'urbanisme. La lecture de cet article du Code de l'environnement révèle que le législateur recourt de nouveau à la notion de « *prise en compte* ». Ainsi, le législateur n'a pas tiré les enseignements des erreurs commises lors de l'adoption de la trame verte et bleue. « La prise en compte » permet l'adaptation aux contraintes locales de chaque entité urbaine. La (trop ?) grande latitude dont disposent les collectivités territoriales fait craindre une application laxiste à l'image de l'outil trame verte et bleue qui peine à se frayer une place au sein des documents d'urbanisme.

Plusieurs sénateurs ont à raison partagé leurs doutes quant à la consécration du principe de solidarité écologique. À cet égard, ils ont déposé le 19 janvier 2016, un amendement pour en demander la suppression. Ce dernier a été rejeté¹⁰¹², bien qu'il mettait en exergue des critiques pertinentes. Ce principe « *apparaît incantatoire ou déclaratoire et non pas à vocation normative*. Ces sénateurs soulevaient également l'insécurité juridique qui l'entoure, « *outré le risque non négligeable d'une multiplication des contentieux, cela revient à abandonner au juge le soin de définir a posteriori les contours de cette notion* ».

Le principe de solidarité écologique souffre d'un mal inhérent au Droit de l'environnement, l'absence de définition transparente. Le Pacte de solidarité écologique¹⁰¹³ apporte des éléments de compréhension en procédant à la description de cette notion.

Ce pacte s'articule autour du concept d'une société nouvelle « *où chacun est appelé à prendre en compte l'impact de son activité sur les Hommes et l'environnement* ». Les axes qu'il développe concernent majoritairement la mise en cohérence de l'économie et de la protection de l'environnement. Comme il est précisé, « *l'association de ces politiques est*

¹⁰¹⁰ Article L110-1 du Code de l'environnement, Loi n°2016-1087 du 8 août 2016

¹⁰¹¹ Audrey Garic et Martine Valo, « Ce que contient le projet de loi sur la biodiversité », le Monde.fr, 24/03/2015

¹⁰¹² Cyril Pellevat et Daniel Dubois, Amendement portant sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, N°172 rect, 19 janvier 2016

¹⁰¹³ http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_version_finale.pdf

d'ailleurs aux fondements même du développement durable posé par le rapport Brundtland (ONU-1987) « notre avenir à tous ». Le développement durable concilie l'économie et l'environnement avec la finalité de ne pas entraver la capacité de développement des générations futures. En résumé, la solidarité écologique a des objectifs similaires à ceux du développement durable. La solidarité écologique serait-elle une « sous-notion » du développement durable ? Ou a-t-elle vocation à s'y substituer ?

Ces interrogations restent sans réponse car nous ignorons quel va être l'usage de cette notion par les pouvoirs publics. Cependant, nous affirmons avec certitude que l'addition des vocables entrave grandement la compréhension de la matière. La densification sémantique à laquelle nous assistons contribue à l'opacité de ce droit. Notre crainte est d'assister à un phénomène de délaissement ou de rejet par les collectivités. Le relatif anonymat du Pacte de solidarité fait entendre la possibilité de rencontrer un avenir identique.

L'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité témoigne d'une évolution dans l'approche de cette matière par le législateur. L'inscription du principe de non-régression entretient l'espoir de se doter d'un droit en évolution constante. Ce principe orienté résolument vers l'action, s'appuie sur l'idée de progrès perpétuel. La faculté de modifier une norme existante serait admise uniquement à la condition que ce processus n'entraîne pas un recul dans la préservation de la biodiversité. Théoriquement, ce principe revêt une dimension universelle. Il conférerait une protection croissante à la biodiversité. Les échanges au sein de l'Assemblée Nationale avaient été houleux et source de conflits. Le Député Jean-Marie Sermier ¹⁰¹⁴ le décrivait comme un « *Ovni juridique* » étant entendu que « *les dispositions prises aujourd'hui sont immuables* ». Il précise qu'il paralyse les générations futures tout en admettant que « *cela revient à dire que nous sommes plus intelligents qu'elles, que notre législation est parfaite, qu'il répond à tous les problèmes d'aujourd'hui et surtout à ceux de demain, donc qu'il ne faudra plus jamais y toucher* ». Ces dissensions se sont matérialisées par la saisine du Conseil constitutionnel par plusieurs parlementaires de l'opposition. Ils souhaitaient que certaines dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité soient déclarées contraires à la Constitution dont le principe de non-régression. Le Conseil constitutionnel a conclu que le principe de non-régression ne va pas à l'encontre de la

¹⁰¹⁴ Assemblée Nationale, « Compte rendu intégral », XIV législature, séance du mercredi 20 juillet 2016, N° 82 A.N. (C.R)

Constitution¹⁰¹⁵. Les membres du Conseil constitutionnel ont reconnu que « *Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire. Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative* ». Ils ont également précisé que de telles dispositions « *ne font pas obstacle à ce que le législateur modifie ou abroge des mesures adoptées provisoirement en application de l'article 5 de la Charte de l'environnement pour mettre en œuvre le principe de précaution* ».

Arnaud Gossement dans son étude de la loi du 8 août 2016 mentionne qu' « *il appartiendra au législateur et au juge de préciser le sens et la portée du principe de non régression qui, rappelons-le, s'impose d'abord aux pouvoirs législatifs et réglementaires. Il n'a pas pour conséquence de créer immédiatement de nouvelles obligations ou de nouvelles responsabilités pour les personnes privées. A notre sens, ce principe doit d'abord amener l'État à mieux évaluer l'impact de ses décisions publiques pour les objectifs et les principes définis au sein du code de l'environnement. Ce qui, au demeurant, pourrait également contribuer à la simplification de ce droit. Le principe de non régression ne doit pas être synonyme d'inflation normative, l'efficacité de cette dernière pour protéger l'environnement n'étant pas démontrée* ». Dans une autre de ses publications¹⁰¹⁶, il attire notre attention sur les observations présentées par le Gouvernement devant le Conseil constitutionnel au sujet du principe de non-régression¹⁰¹⁷. Elles se révèlent particulièrement intéressantes puisqu'elles fournissent des indications complémentaires pour comprendre l'articulation de ce principe. L'auteur élabore « *un diagnostic des normes existantes* ». En l'espèce, la consécration d'une telle notion dans le Code de l'environnement instaure un cadre de référence. Il apparaît que ce corpus législatif et réglementaire se construit en fonction des évolutions des « *connaissances scientifiques et technique du moment* ». Le droit applicable à la biodiversité ne serait pas figé. Une telle option admet la possibilité de retour en arrière, à la condition d'être scientifiquement justifié. Nous rencontrons ce degré de flexibilité dans d'autres développements du Gouvernement. Il

¹⁰¹⁵ Conseil constitutionnel, Décision, 4 août 2016, n°2016-737

¹⁰¹⁶ Arnaud Gossement, « Le principe de non régression du Droit de l'environnement est inscrit dans le code de l'environnement », Gossement avocats, 9 août 2016

¹⁰¹⁷ Conseil constitutionnel, « Observation du Gouvernement », 2016-737 DC

appartiendra à l'autorité chargée de vérifier que le principe de non-régression est respecté de procéder à l'« *analyse globale des effets cumulés, quant à la protection de l'environnement, de l'évolution normative envisagée et du corpus législatif et réglementaire existant* ».

Le Gouvernement admet l'impérieuse nécessité de conférer à cette autorité « *une importante marge d'appréciation* » afin de ménager un principe complexe où s'enchevêtrent les problématiques environnementales. Il précise qu'il appartiendra au juge administratif de statuer sur la légalité des décisions administratives au regard de ce principe. En définitive, le principe de non-régression a pour finalité de réaliser l'état des lieux des normes existantes pour entraîner une simplification du droit applicable à la biodiversité. Son introduction dans le Code de l'environnement, ne crée pas de nouvelles obligations à la charge des particuliers. Il s'agit exclusivement de normes de portée générale dont l'objectif est d'améliorer la conservation de la biodiversité.

Néanmoins, la question de la perception de ce dispositif par les acteurs en charge de la préservation de la biodiversité demeure. Pour certains¹⁰¹⁸, l'instauration de ce principe traduit la volonté du législateur de porter de nouveaux principes fondateurs. D'autres adoptent une posture dubitative quant à sa portée. Aussi, ce texte est-il décrit comme « *juridiquement naïf* ». Il dispose d'une valeur législative mais non constitutionnelle¹⁰¹⁹.

En substance, il a relevé un manque latent de précision. Il est complexe d'appréhender ce que le législateur concède par la notion d'« amélioration constante ». Attardons-nous sur la déclinaison de ce principe au droit applicable à la biodiversité urbaine. Précédemment, nous avons consenti que ce droit est réduit quasiment exclusivement à quelques dispositions. Pour les plus ambitieux, ce droit est à l'état embryonnaire, pour les plus pessimistes, il est réduit au néant. L'un ou l'autre de ces postulats induit une situation problématique. Comment contraindre à une amélioration constante du droit applicable à la biodiversité urbaine si ce droit n'existe pas ? De plus, face à ce vide juridique quel positionnement le législateur va-t-il adopter ?

¹⁰¹⁸ Yves Verilhac, « Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. De réelles avancées, malgré des occasions manquées », communiqué de presse associations environnementales, 21 juillet 2016

¹⁰¹⁹ Environnement Magazine, « Principe de non-régression dans la loi biodiversité : du rêve à la réalité, 22 août 2016

Dans les faits, il se voit contraint d'adopter des normes qui assurent une préservation accrue de la biodiversité alors qu'en ville aucun cadre de référence n'a été adopté. Il faudra se montrer attentif aux positions adoptées par le juge administratif quand il se penchera sur la légalité d'une décision concernant la biodiversité urbaine. Le juge administratif devient l'autorité chargée de délimiter le contenu de ce principe. Le droit applicable à la nature en ville se construirait autour de la seule jurisprudence administrative.

Ce désengagement du législateur se retrouve probablement dans les observations réalisées par le Gouvernement devant le Conseil Constitutionnel¹⁰²⁰. Nous notons que la formulation de ce principe n'est pas sans rappeler ce que le Gouvernement décrit comme « *l'évolution du Droit international de l'environnement* ». Ce principe est garant de transversalité, sa (trop ?) grande souplesse à l'image du droit international, laisse perplexe.

Précédemment, nous nous sommes attardés sur les mécanismes du Droit international de l'environnement ayant une influence potentielle sur le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. De cette étude, il est ressorti que cette branche du Droit international avait une portée déclaratoire, que son application par les États peine à se concrétiser.

A la lumière de cette démonstration, les critiques formulées par Jean-Marie Sermier raisonnent différemment, il estime que « *sur la forme, ce principe pose un sérieux problème juridique. Vous inscrivez dans la loi, non pas une règle de droit, mais une ambition. Elle est louable, mais abstraite et subjective* ». À trop se calquer sur le Droit international, le législateur n'a-t-il pas reproduit les mêmes erreurs ? Le principe de non régression apparaît être une déclaration de bonne intention à dimension purement politique. Ce constat, peut-être également dressé à l'égard de l'objectif « zéro perte nette de biodiversité » que comporte cette loi. Cet objectif raisonne davantage comme un « slogan politique » que comme un véritable principe à finalité juridique.

Si nous affichons, notre déception sur ce volet de la loi pour la reconquête de la biodiversité, l'inscription dans le Code de l'environnement de la réparation des dommages causés à la biodiversité pourrait s'avérer être déterminante pour son avenir en ville.

¹⁰²⁰ Conseil constitutionnel, « Observation du Gouvernement », 2016-737 DC

B. Vers une tentative de réparation des dommages causés à la biodiversité

La loi pour la reconquête de la biodiversité fait entrer dans le Code de l'environnement de nouveaux chapitres tendant à renforcer sa protection. Si en l'espèce, elle consacre des principes nouveaux, elle procède également à l'introduction de dispositions qui si elles ne sont pas novatrices assureraient (enfin) une réparation des dommages qui sont causés à cette biodiversité.

C'est davantage la codification du régime juridique de réparation du préjudice écologique dans le Code civil qui entretenait potentiellement l'espoir d'une meilleure préservation de la biodiversité, à moins qu'une fois encore, il s'agisse d'une chimère (1). Parallèlement, l'inscription dans le Code de l'environnement du principe de compensation donne l'assurance d'une prise en considération de la biodiversité en amont de la survenance d'un dommage potentiel(2).

1) L'obligation de réparation des dommages causés à la biodiversité

La genèse de ce régime de réparation est à rechercher dans la jurisprudence. Le législateur ne crée pas un nouveau préjudice écologique, il s'inscrit simplement dans l'approche dynamique adoptée par les juges.

Historiquement, il est apparu dans l'affaire dite « Montédison »¹⁰²¹. En l'espèce, elle constitue l'une des premières illustrations d'indemnisation en raison de la survenance d'un préjudice écologique. Le département de la Corse ainsi que les marins pêcheurs ont pu être indemnisés au motif de la survenance d'une intense pollution au large des côtes. Thomas Dumont¹⁰²² mentionne à juste titre que « *les exemples étaient néanmoins très peu nombreux en raison des difficultés à satisfaire les exigences traditionnelles du droit de la responsabilité civile ou pénale lorsque l'environnement est atteint* ».

¹⁰²¹ Cour de cassation, 3 avril 1978, 77-11933

¹⁰²² Thomas Dumont, « Dommage écologique », Revue juridique de l'Environnement, 2008, volume 33, numéro 2, pp. 205-221

Cependant, l'arrêt rendu par la Cour de cassation contre l'avis de l'avocat général dans l'affaire « Erika »¹⁰²³ réaffirme la reconnaissance de ce préjudice. La CC approuve la décision de la Cour d'appel de Paris¹⁰²⁴. La décision de la Cour d'appel de Paris définit le préjudice écologique comme «*toute atteinte au milieu naturel indépendante des dommages aux biens ou aux personnes*». La CC confirme les condamnations prononcées par la Cour d'appel. Elle va également plus loin en reconnaissant la responsabilité civile de l'entreprise « Total ».

Christian Huglo¹⁰²⁵ a une analyse pertinente sur l'importance du travail des juges. Il souligne que «*le Droit de l'environnement s'est bâti grâce à la décision des juges, ce qu'ils ont fait jusqu'à présent est totalement réaliste et totalement adapté aux situations réelles. Ne gâchons pas ce qu'ils ont construit en trente ans, même si le droit de la responsabilité n'est qu'une partie du Droit de l'environnement* ».

L'auteur appellerait à une prise en compte accrue de cette consécration jurisprudentielle tout en minorant l'importance de cette matière qu'est le droit de la responsabilité. A notre sens, il aspire à ce que le législateur se saisisse de ce sujet et tente de relativiser sa portée pour probablement le soustraire à une pression qui lui serait néfaste. L'enjeu de la loi pour la préservation de la biodiversité n'est pas de procéder à la définition ou à la consécration du préjudice écologique, car elle existe déjà. L'esprit de cette réforme est de fournir les précisions ainsi que les conditions de la réparation portant sur la réparation du préjudice écologique. De ce fait, nous sommes en droit de nous interroger sur l'intérêt de l'inscription de ce préjudice au cœur même du Code Civil. Pouvons-nous parler d'une véritable avancée juridique ou alors d'une simple volonté politique ?

Barbara Pompili¹⁰²⁶, Secrétaire d'État en charge de la biodiversité lors des discussions sur ce projet de loi était revenue sur la consécration du préjudice écologique. «*Nous avons là une avancée du Droit due à l'initiative parlementaire, qui permettra d'inscrire dans la loi la jurisprudence Erika, et donc de sécuriser juridiquement tout en garantissant aux acteurs économiques un cadre stable clair* ». Déclaration surprenante étant donné que les juges

¹⁰²³ Cour de cassation, 25 septembre 2012, n°3439

¹⁰²⁴ CA Paris, 11^e ch.corr, 30 mars 2010, n°08/02278

¹⁰²⁵ Christian Huglo, « Affaire de l'Erika...encore et au-delà... », Environnement n°6, juin 2012

¹⁰²⁶ Barbara Pompili, « Discussion générale du Projet de Loi pour la reconquête de la Biodiversité, de la Nature et des Paysages », 3^{ème} lecture, Mardi 21 juin 2016

sanctionnent de telles atteintes depuis plusieurs années. Certes, la jurisprudence n'est pas à droit constant.

Or, devant l'intérêt croissant de l'ensemble de la population pour la protection de l'environnement et de la biodiversité, il serait étonnant que les juges reviennent sur leurs positions dans ces domaines. Aussi, la jurisprudence ne devrait pas être bouleversée par ce qui ressemble davantage à une consécration politique que juridique. Preuve en est, le contenu même des articles portant sur le préjudice écologique qui est sensiblement du ressort d'un Code de procédure et non du Code civil¹⁰²⁷.

L'examen des dispositions du nouveau titre IV du Code civil « *De la répartition du préjudice écologique* » témoigne d'un manque flagrant de précision. L'article 1386-19 du Code Civil dispose « *toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer* ». Il pose un principe à portée générale, mais Arnaud Gossement¹⁰²⁸ note à juste titre que « *l'on regrettera ici que le fondement de ce régime de responsabilité ne soit pas précisé* ». Un autre écueil se situe au sein de l'article 1386-20 du Code Civil¹⁰²⁹ et à ses carences explicatives quant à l'identification « *d'une atteinte non négligeable* ». Le rapport de la Députée, Geneviève Gaillard¹⁰³⁰ donne la définition suivante « *la qualification de non négligeable est tirée de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 30 mars 2010 dans l'affaire dite Erika (et confirmé par la Cour de cassation, le 25 septembre 2015)* ». Par conséquent, il se définit comme « *ce préjudice objectif, autonome, s'entend de toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel, à savoir, notamment, à l'air, l'atmosphère, l'eau, les sols, les terres, les paysages, les sites naturels, la biodiversité et l'interaction entre ces éléments, qui est sans répercussions sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* »¹⁰³¹. Ce choix n'est pas anodin car il signifie que toutes les atteintes à l'environnement ne seront pas portées à la

¹⁰²⁷ En ce sens : Arnaud Gossement, « Biodiversité : publication de la loi n°2016-1087 du 8 août pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »

¹⁰²⁸ Arnaud Gossement, « Biodiversité : publication de la loi n°2016-1087 du 8 août pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »

¹⁰²⁹ « *Est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique consistant en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement* »

¹⁰³⁰ Madame La Députée Geneviève Gaillard, « Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, en nouvelle lecture, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (n°3748) », Assemblée Nationale, 14 juin 2016, N°3833

¹⁰³¹ Cour d'appel de Paris, Clemente et a.c/Conseil Général de la Vendée et a, 30 mars 2010, n°08/02278

connaissance des juges. Il leur incombera de déterminer si les dommages causés sont négligeables ou non.

Le droit applicable à la biodiversité urbaine continuera de se construire au cas par cas. Cette latitude reconnue aux juges quant à la détermination du caractère négligeable de l'atteinte causée à la biodiversité interroge. Les justiciables pourraient plébisciter le risque d'une éventuelle sanction plutôt que de prévenir la survenance de ce dommage qui a un coût économique. Les décisions qui auront trait à la nature en ville devront faire l'objet d'une attention particulière. Les interactions entre l'Homme et la biodiversité y sont de plus en plus fréquentes et les risques de dégradation de cette dernière conséquents.

A fortiori, la volonté du législateur de se référer aux arrêts issus de la célèbre affaire Erika laisse présager la naissance d'un Droit que nous qualifierons de « *Droit de la catastrophe* ». Les juges seraient amenés à reconnaître la survenance d'un préjudice écologique uniquement en cas de catastrophe industrielle de grande ampleur. Le danger principal est que la nature, les corridors écologiques, les réservoirs de biodiversité qui composent notre environnement urbain soient abandonnés. Si le référentiel jurisprudentiel et législatif demeure l'affaire Erika, il serait impossible d'espérer une quelconque réparation pour une atteinte causée à une trame verte et bleue urbaine.

L'article 1386-22¹⁰³² soulève également plusieurs interrogations. *A contrario* de la jurisprudence de l'affaire Erika, le législateur opte pour une réparation du préjudice écologique prioritairement en nature. La possibilité de recourir aux instruments financiers serait une solution subsidiaire. La répartition en nature est pour les juges complexe à mettre en œuvre et tend à se rapprocher du concept de compensation sur lequel nous nous épancherons par la suite. Le juge serait contraint à se prêter à une gymnastique oscillant entre la science et le droit. Prenons l'exemple d'un dommage causé à une espèce animale ou végétale établie en ville. Dans le cas de la faune, il faudrait procéder à l'implantation d'une espèce similaire dans la mesure du possible. La disparition d'espaces verts en milieu urbain

¹⁰³² « La réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature.

« En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge condamne le responsable à verser des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'État. « L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du titre VI du livre 1er du code de l'environnement.

serait réparée par l'implantation d'un autre. Cette approche pose des problématiques d'ordre divers.

Premièrement, en milieu urbain, le défaut d'espace disponible est une réalité. Il est peu probable qu'un entrepreneur ayant causé un préjudice écologique donne sa priorité à la réparation en nature, alors qu'il a besoin de cette zone pour un projet financier de grande envergure. Ensuite, le temps est aussi un facteur à prendre en considération. Comment réparer convenablement un préjudice en nature alors qu'il est survenu plusieurs années avant que l'arrêt soit rendu ?

Enfin sur le plan éthique, le dispositif retenu par le législateur diffuse l'idée que l'environnement, la biodiversité sont des biens interchangeableables. Un tel postulat s'inscrit à contrecourant de la pensée des associations environnementales qui insistent sur la singularité de la nature. En assimilant, la faune et la flore à un bien, le législateur adopte une posture dangereuse. Patrice Jourdain¹⁰³³ atténue quelque peu nos inquiétudes et admet que « *les difficultés d'évaluation pécuniaire ne dispensent pas le juge d'en assurer la réparation* ». Dans son analyse, il reconnaît que « *l'arrêt autorise un cumul de réparation en nature et de réparation pécuniaire, au moins pour le cas où la première n'assurerait pas une réparation intégrale du préjudice écologique* ». Il consent qu'il est plausible de combiner les deux modes de réparation, ce qui se traduit par « *l'idée d'une complémentarité des modes de réparation en nature et pécuniaire* » dans cet arrêt qui « *se situe dans la ligne tracée tant par le rapport Jégouzo que la loi sur la reconquête de la biodiversité* ».

Devant, le risque de dérive, il est apparu nécessaire pour le législateur d'instaurer des gardes de fous.

L'article 1386-21 du Code civil ouvre l'action en réparation à un public restreint¹⁰³⁴. Il est pertinent de préciser que les associations avaient exprimé depuis de nombreuses années, le souhait de se voir reconnaître une telle option. Dans les faits, si leurs actions sont

¹⁰³³ Patrice Jourdain, « Réparation du préjudice écologique pur : les difficultés d'évaluation pécuniaire ne dispensent pas le juge d'en assurer la réparation », RTD Civ, 2016, pp.634

¹⁰³⁴ « ...l'État, l'Agence Française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les associations, agréés ou créés depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance, qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement »

conditionnées à la réunion de plusieurs critères¹⁰³⁵, cela constitue une avancée notable. Pour autant, dans les rangs des ardents défenseurs de la cause environnementale des voix s'élèvent pour dénoncer les errements de ce régime de réparation du préjudice écologique.

Pour Simon Charbonneau¹⁰³⁶, « *si la Loi reconnaît le principe du préjudice écologique, elle ouvre la porte à la compensation, qui est en pratique un droit à détruire* ».

Les critiques formulées à l'égard de ce principe de réparation du préjudice écologique, conduisent dès à présent à se pencher sur l'examen de la compensation au motif des convergences entre ces deux mécanismes.

2) La compensation écologique rendue obligatoire

Cette notion de compensation, a été dépeinte précédemment au sein de notre développement réservé à la trame verte et bleue. Si cette partie, se voulait très critique à l'égard de ce dispositif, il convient de se pencher sur son introduction dans le Code de l'environnement. Pour Agathe Van Lang¹⁰³⁷, c'est « *un mécanisme de compensation des atteintes prévisibles à la biodiversité, conçu comme un prolongement du principe de prévention* ». Sa finalité première est d'endiguer le phénomène d'érosion de la biodiversité. L'auteur rappelle que la compensation doit être envisagée en amont du projet « *c'est-à-dire celle qui anticipe les mesures de réparation de l'environnement rendues nécessaires par la réalisation d'un aménagement ou d'un programme prévus* ». De plus, elle distingue le concept de compensation *ex ante* et *ex post*, cette dernière ayant lieu uniquement en réparation de la survenance d'un dommage. La loi pour la reconquête de la biodiversité s'articule autour du concept *ex ante*. Certes, il ne représente pas une nouveauté en Droit de l'environnement mais il intègre la potentialité d'une atteinte avant même sa survenance.

Agathe Van Lang souligne que la compensation *ex ante* a été consacrée par plusieurs dispositifs comme par exemple celui visant à résorber les atteintes « *aux continuités*

¹⁰³⁵ CF : Eve Benazeth, « Les associations au cœur du paysage », *Juris associations* 2016, n°544, p.11

¹⁰³⁶ Simon Charbonneau, « La loi sur la biodiversité reflète une vision utilitariste de la nature », *Reporterre le quotidien de l'écologie*, 31 août 2016

¹⁰³⁷ Agathe Van Lang, « La compensation des atteintes à la biodiversité : de l'utilité technique d'un dispositif éthiquement contestable », *RDI* 2016, p.586

écologiques résultant des plans et projets publics ». Une telle approche n'apparaît pas être une vérité immuable concernant le mécanisme de la trame verte et bleue.

L'attente suscitée par l'approbation des décrets d'application trame verte et bleue ont contraint les collectivités territoriales à recourir à leurs propres interprétations. Dans les faits, les trames sont chargées d'assurer la préservation des corridors écologiques. Lorsqu'une atteinte était causée à la biodiversité, bien trop souvent sa compensation était envisagée uniquement après la survenance de ce dommage. Dans le cadre de l'étude d'impact, le législateur s'appuie sur le triptyque « *éviter, réduire, compenser* » et il donne dorénavant sa priorité à l'action préventive. La compensation apparaît par conséquent comme l'ultime recours, elle est exceptionnelle. La notion de compensation est strictement encadrée, étant entendu qu'elle doit tenir compte des caractéristiques de chaque espèce et également celui de zéro perte nette voir de gain de biodiversité.

S'attardant sur cette loi, plusieurs auteurs critiquent avec virulence l'idée de compensation¹⁰³⁸. En premier lieu, ce texte entend que la compensation se réalise sans perte nette de la biodiversité. *A contrario* cela revient à admettre des « *pertes brutes* ». Ils poursuivent leur critique en admettant que ce texte « *rend la nature déménageable et monnayable sur l'ensemble du territoire* ». Ces données teintées de convictions écologistes latentes révèlent une interrogation supplémentaire celle de l'équivalence environnementale.

Au sujet du concept controversé de compensation écologique, Laurent Radisson¹⁰³⁹ adresse deux critiques. La première tient dans le fait que « *certaines critiquent le principe même qui avalise la destruction d'un espace naturel* ». La seconde démontre que « *d'autres acceptent le principe, dénoncent la possibilité donnée au maître d'ouvrage de faire appel à des réserves d'actifs naturels* ».

Cette démonstration tend à cristalliser la vision utilitariste de la biodiversité qui est consacrée au sein de son droit applicable en milieu urbain. La notion de compensation a pour finalité de résorber les dommages occasionnés à la biodiversité par la concrétisation d'un projet. Le concept de compensation est majoritairement destiné à modifier le paysage de nos villes, à

¹⁰³⁸François de Beaulieu, Gilles Clément, Pierre Lieutaghi, Bernadette Lizet, Marie-Paule Nougaret, « La loi contre la nature », Reporterre, 19 juillet 2016

¹⁰³⁹Laurent Radisson, « La loi biodiversité introduit des dispositions controversées sur la compensation écologique », Actu environnement, 22 juillet 2016

« le verdir » dans l'hypothèse où (si d'aventure) une unité de nature serait amenée à disparaître. Ce principe pose une obligation de résultat qui entre en collision avec la réalité.

Le concept d'équivalence revient à admettre par exemple qu'un parc urbain aurait une valeur écologique similaire à une friche industrielle jouxtant les villes. En acceptant d'échanger de la nature contre la nature, cela banalise une telle « transaction ». Elle méconnaît le caractère irremplaçable d'espèces qui peuplent nos aires urbaines. De plus, la financiarisation de la biodiversité accroît les menaces sur la nature. Les mesures compensatoires envisagent trois scénarios « *soient exécuter directement les actions demandées par l'Administration, soit confier leur réalisation à un opérateur de compensation, soit acquérir des unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation agréé par l'État* ».

Aurore Lalucq¹⁰⁴⁰ décrit l'action des banques de compensation auprès desquelles un aménageur acquiert des crédits de compensation naturelle afin de résorber les dommages commis à la biodiversité. Elle précise que « *la plupart du temps ces banques anticipent les besoins des aménageurs en chargeant un opérateur de mettre en œuvre des actions écologique* ». Elle admet que nous ne disposons pas du recul suffisant pour tirer les conclusions que s'imposent, les résultats écologiques de ces banques étant mitigés. La notion de compensation « *pourrait être comprise comme un permis de détruire et a pour conséquence d'accroître la pression sur la biodiversité* ».

Ethiquement, le principe de compensation divise car il assoit définitivement la vision utilitariste de la biodiversité soumise à une conception économique. Juridiquement, le législateur s'est essayé à réglementer strictement ce dispositif mais la souplesse qui l'entoure fait apparaître des dérives potentielles. Le législateur a posé clairement l'objectif de compensation sans en délimiter les contours. Les questionnements sur le concept d'équivalence sont prégnants. La loi pour la reconquête de la biodiversité ne donne aucune indication sur l'instance en charge d'évaluer en toute indépendance les franges de nature impactées.

¹⁰⁴⁰ Aurore Lalucq, « Faut-il vraiment reconquérir la biodiversité ? », Institut Veblen pour les réformes économiques, Éditorial Mai 2015

Le maître d'ouvrage est en capacité de choisir librement s'il compense lui-même les dégradations qu'il a causé à la biodiversité ou s'il contractualise pour atteindre cet objectif. Dans la première hypothèse, il recourt aux services d'un tiers. Pour la seconde, il acquiert des unités de nature sur un site prévu à cet effet. Le sentiment de liberté suscité par la voie contractuelle devait inciter le maître d'ouvrage à s'acquitter « plus volontairement » à l'obligation de compensation.

Pour Agathe Van Lang¹⁰⁴¹, la nature de ce contrat¹⁰⁴² est source d'incertitudes. Outre, l'absence de précision, la compensation pose parallèlement la problématique de l'espace disponible pour compenser les atteintes à la biodiversité. La loi pour la reconquête de la biodiversité « prévoit également l'établissement d'un inventaire national des espaces naturels à fort potentiel de gain écologique appartenant à des personnes publiques ou en état d'abandon (appartenant donc à l'État), susceptibles d'être mobilisés comme support de mesures de compensation »¹⁰⁴³. Le législateur anticiperait sur les besoins des maîtres d'ouvrage, mais il omet une problématique inhérente au milieu urbain, le déficit de foncier. Le phénomène d'étalement urbain est commun à toutes les villes de la planète. L'introduction de mesures compensatoires pourrait avoir un effet pervers que le législateur n'a pas mesuré. Les maîtres d'ouvrages seraient tentés de compenser les dommages à la nature aux confins des villes, faute de terrains disponibles. D'une part, les frontières des villes seraient repoussées et, d'autre part, les citoyens devraient se déplacer davantage pour profiter de ces nouveaux espaces récréatifs. Cette situation n'est pas sans répercussion sur la nature eu égard aux pollutions générées par l'accroissement des distances de déplacement engendrées par l'étalement des villes.

L'analyse de la loi pour la reconquête de la biodiversité démontre à bien des égards qu'elle se résume comme une occasion manquée. Le laxisme dont fait preuve le législateur dans la conception du mécanisme de compensation dénote avec l'ambition affichée dans la consécration d'un cadre juridique chargé de préserver la biodiversité.

¹⁰⁴¹ Agathe Van Lang, «La compensation des atteintes à la biodiversité : de l'utilité technique d'un dispositif éthiquement contestable », RDI 2016, p.586

¹⁰⁴² « *Compte tenu de sa finalité de compensation de la biodiversité, qui est assurément d'intérêt général, il eût été judicieux que la loi identifie un contrat administratif, quelle que soit la nature des parties (et l'on ne peut exclure qu'il s'agisse de deux personnes privées)* »

¹⁰⁴³ Agathe Van Lang, «La compensation des atteintes à la biodiversité : de l'utilité technique d'un dispositif éthiquement contestable », RDI 2016, p.586

II. Les occasions manquées de la loi pour la reconquête de la biodiversité

Par le biais de la loi pour la reconquête de la biodiversité le législateur a tenté d'insuffler un nouvel élan à un droit qui tarde à se concrétiser. Nous avons pu constater qu'il entend renforcer l'arsenal juridique pour procéder (enfin) à la concrétisation d'un droit dévolu à la protection de la biodiversité, sans pour autant se doter d'un cadre prédéfini.

Il pose les bases d'un droit à la fois ambitieux mais trop souple pour pouvoir entrer en vigueur immédiatement.

Beaucoup d'inconnues subsistent et laissent présager une application difficile de cette loi. L'adoption de décrets d'applications est nécessaire mais elle pourrait prendre plusieurs années si l'on se réfère à l'expérience de la trame verte et bleue.

Dans l'attente de ces précisions, la création de l'AFB raisonne comme un motif d'espérance. Par la création de cette agence dédiée exclusivement à la protection de la biodiversité, le législateur fournit aux collectivités territoriales, l'interlocuteur qui faisait défaut pour les accompagner. L'étude de cette entité est révélatrice de carences, d'un enchevêtrement de compétences qui pourrait conduire à une énième déception (A). Une déconvenue donnerait le sentiment qu'au mieux ladite loi est une belle esquisse ou bien uniquement du saupoudrage législatif (B).

A. L'AFB, un instrument décevant

L'AFB a vu le jour, le 1^{er} janvier 2017. Pour les plus optimistes, il serait prématuré de la dépeindre comme une déception devant sa récente création. La sagesse, nous imposerait de dresser un état des lieux de son action, une fois l'écoulement d'un laps de temps respectable. Seulement, plusieurs éléments donnent des indications sur son incapacité à remplir avec succès ses missions (1). Preuve en est, la loi pour la préservation de la biodiversité prévoit la faculté de créer des antennes régionales. Or, devant la volonté affichée par l'ancien Président

des Régions de France, Philippe Richert¹⁰⁴⁴ de ne pas recourir à cet instrument et le renforcement des compétences de Régions, il est peu probable que celles-ci voit le jour(2).

1) L'AFB empile les compétences

Jean-Marc Pastor démontre l'importance du chemin parcouru pour la préservation de la biodiversité car « *au-delà des principes, c'est en termes de gouvernance que le texte innove le plus, par la création de l'Agence Française pour la Biodiversité* »¹⁰⁴⁵. Le législateur crée un interlocuteur unique pour protéger biodiversité. Il entend ainsi s'inscrire dans une action dynamique et efficace.

Son introduction témoigne volontiers d'une évolution notable mais interroge sur son périmètre d'intervention. L'auteur, le décrit comme « *un établissement public administratif de l'État issu de la fusion de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, des Parcs nationaux de France, du groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels et de l'Agence des aires marines protégées. Outre la reprise des missions exercées par les organismes publics fusionnés, l'AFB devra assurer le développement des connaissances, l'appui technique et administratif, le soutien financier, la formation et la communication, la gestion d'aires protégées et l'appui à l'exercice des missions de polices administratives et judiciaires relatives à l'eau, aux milieux aquatiques et à la biodiversité* ».

L'AFB s'inscrit directement dans l'effort de rationalisation de la gouvernance. Aujourd'hui, notre « paysage » se compose donc de deux opérateurs principaux dans la protection de l'environnement. D'une part, l'agence dédiée à la protection de la biodiversité et, d'autre part, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ayant pour mission de lutter contre les pollutions et les nuisances.

Aude Farinetti¹⁰⁴⁶ s'est penchée avec une grande attention sur l'AFB, il ressort de son étude plusieurs points d'un intérêt évident pour la protection de la biodiversité urbaine. Cette

¹⁰⁴⁴ Phillippe Richert avait pris cette posture lors des discussions autour des déclinaisons territoriales de l'Agence Française pour la biodiversité.

¹⁰⁴⁵ Jean-Marc Pastor, « Le point final des députés au projet de loi biodiversité », AJDA 2016, p1976

¹⁰⁴⁶ Aude Farinetti, « L'Agence française pour la biodiversité : fer de lance d'une nouvelle gouvernance de la biodiversité », RDI 2016, pp.581

agence « devient ainsi un opérateur de taille équivalente à l'ADEME, quoique moins bien dotée d'un point de vue budgétaire : environ 1100 agents (200 agents issus des PNF, de l'AAMP et l'ATEN et 900 issus de l'ONEMA et 208 millions € de budget contre 999 agents et 590 millions € pour l'ADEME. On peut néanmoins regretter l'absence d'intégration de l'Office National de la chasse et de la faune sauvage qui aurait sans doute permis d'émanciper les intérêts défendus par cette institution de ceux des chasseurs ». En s'abstenant d'intégrer « les chasseurs » au processus de réflexion sur la biodiversité, le législateur se prive d'un acteur privilégié en lien directement avec la nature et dont les actions pour l'environnement sont méconnues. De plus, l'Office National de la chasse par le biais de ses antennes régionales réalise des actions pour valoriser les espèces sauvages. Par exemple, sur les trames vertes et bleues soit autant d'actions qui ont des répercussions sur la biodiversité aux portes de nos villes. Il convient de noter que la Région Grand Est, lors de la séance plénière du 15 et 16 décembre 2016 a réitéré sa volonté de travailler en lien avec la fédération de chasse du Grand Est dans le cadre d'un conventionnement pluriannuel. A cet égard, cette fédération sera amenée prochainement à répondre à un appel d'offre portant sur l'éducation à l'environnement du jeune public.

La composition de l'Agence pour la biodiversité et les moyens destinés à son fonctionnement soulèvent les critiques d'associations environnementales. Elles résument sa création simplement par une fusion de quelques agences et les ressources financières seraient insuffisantes face aux enjeux suscités par la préservation de la biodiversité¹⁰⁴⁷. Nous éprouvons des réserves non pas sur le volet financier mais sur la structuration de l'Agence. Il est à craindre une prise en considération sporadique de la protection de la biodiversité en ville. Les données chiffrées que nous avons exposées antérieurement font état d'une agence composée de 900 agents en provenance de l'Office National de l'eau et des milieux aquatiques sur les 1100 qui la composent. La spécialisation de plus de 80% de ses effectifs, pressent que la thématique de « l'eau » soit traitée en priorité et mieux que les autres matières. La biodiversité, *a fortiori* celle en milieu urbain implique de mobiliser des connaissances transversales ; en retenant cette solution, nous sommes en droit de nous interroger si le législateur ne va pas créer en réalité, une super-agence de l'eau.

¹⁰⁴⁷ Cf : Yves Verilhac, « Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. De réelles avancées, malgré des occasions manquée », Communiqué de presse association environnementale

Aude Farinetti partage ces doutes. Elle observe que la biodiversité est entendue au sens de la convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique. Dès lors, *« on peut toutefois regretter que seuls les milieux aquatiques soient expressément visés à travers la gestion équilibrée et durable des eaux. En effet, s'ils font partie intégrante de la biodiversité, ils n'en sont pas la composante exclusive. Les forêts, les montagnes, les sols renferment également des trésors dont on peut craindre qu'ils soient négligés par une institution dont l'écrasante majorité des effectifs provient de l'ONEMA. »*

Ainsi, les missions assignées à la dite Agence paraissent se concentrer essentiellement sur une frange de la biodiversité qui fait l'objet d'une protection accrue. Elle pourrait se contenter de mener une politique vouée exclusivement à préserver les espèces, les aires protégées et plus particulièrement l'eau.

La reprise des missions des anciennes agences auxquelles elle se substitue est une tâche d'une grande ampleur, peut-être même trop importante pour être exercée par un organisme unique. L'agence viendrait seulement en appui de la préservation de la frange de la biodiversité qui ne fait pas l'objet d'une protection particulière. Deux critiques sont alors à formuler à son encontre. La première comme nous venons de le mettre en évidence résulte de sa composition. En l'espèce, elle se substitue à la majorité des agences en charge des aires marines protégées. Un doute persiste quant à la réelle fonction de cette Agence. Protégera-t-elle la totalité de la biodiversité ou va-t-elle se consacrer exclusivement à ce domaine ?

La seconde critique qu'il convient de formuler concerne le choix du législateur de retenir le terme « appui ». Cette notion témoigne une fois encore de son caractère non contraignant. Elle laisse présager l'adoption de mesures, de pratiques venant simplement « saupoudrer » un droit décevant.

Le législateur a opté pour la création d'une Agence n'ayant pas vocation à interférer dans la délimitation de la politique des collectivités territoriales en matière de biodiversité. La protection de la biodiversité urbaine n'en ressortirait pas irrémédiablement renforcée. La biodiversité qui compose les villes est constituée essentiellement d'espèces dite « ordinaires ». De ce fait, il apparaît que son implication dans la constitution des politiques urbaines dans ce domaine ne soit que limitée. Elle trouvera son utilité uniquement à la condition que les collectivités décident de lui conférer un rôle de premier ordre en matière

d'assistance et de conseil. L'action de cette instance reste donc une question en suspens. Or, au regard du positionnement du Président des Régions de France, il est peu probable qu'elle jouisse d'une influence grandissante.

2) Une déclinaison territoriale irréalisable

Aude Farinetti précise que « *L'Agence est donc dotée de compétences matérielles lui permettant d'influencer une large gamme d'acteurs, publics, privés, locaux et nationaux, dans des domaines variés, mais il faut nuancer son pouvoir en observant qu'elle n'est ni une autorité décisionnaire de police (même si elle pourra accessoirement se voir confier des missions de police), ni un organe de planification comparable au comité de bassin. Ainsi, l'intégration des problématiques de biodiversité par les cadres juridiques applicables aux activités et instruments de planification qui sont susceptibles d'influencer sa préservation demeure une nécessité à laquelle la création de l'AFB ne répond pas pleinement, mais dont s'empare la loi du 8 août 2016 dans maintes dispositions qui ne sont pas l'objet de ces lignes* »¹⁰⁴⁸. Cet exposé démontre que l'agence n'aurait potentiellement pas une fonction « d'influenceur » mais d'avantage d'accompagnateur.

Parallèlement, l'auteur reconnaît la compétence de l'agence sur la totalité du territoire français et admet la nécessité de décliner son action au niveau local. C'est en cela que « *l'action de l'Agence et des collectivités territoriales doit être coordonnée, grâce notamment à la mise en place de délégations territoriales, dénommées agences régionales de la biodiversité* »¹⁰⁴⁹. Elle complète ce postulat en revenant sur la possibilité d'associer à cette démarche les départements en raison de leurs compétences sur les espaces naturels sensibles. Le législateur s'assure un ancrage territorial évident au plus proche des particularismes locaux. L'évolution récente du corpus législatif nous contraint à remettre en question la légitimité et l'existence même de ces agences territoriales.

¹⁰⁴⁸ Aude Farinetti, « L'Agence française pour la biodiversité : fer de lance d'une nouvelle gouvernance de la biodiversité », RDI 2016, p.581

¹⁰⁴⁹ *Ibidem*

La loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles¹⁰⁵⁰ a clarifié la compétence des collectivités territoriales en instaurant le rôle de chef de file. Les Régions ont vocation à assumer pleinement ce rôle dans l'exercice de leur compétence biodiversité. Le Sénat¹⁰⁵¹ a rappelé que la notion de chef de file s’entend comme : « *le rôle de la collectivité chef de file était un rôle d’animation et de coordination mais en aucun cas de contrainte* ». Les Régions se doivent de donner l’impulsion nécessaire pour que les autres collectivités s’inscrivent dans une dynamique similaire, sans pour autant pouvoir les contraindre. *A contrario*, il ressort qu’en dépit de la tâche dévolue aux Régions, elle ne prive pas les autres collectivités, les villes notamment d’agir pour la préservation de la biodiversité.

Dans une autre mesure, la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République¹⁰⁵² est venue redéfinir les compétences attribuées aux collectivités territoriales et confier des compétences nouvelles aux régions. A ce titre, les Régions ont l’obligation de procéder à la rédaction de leurs Schémas Régionaux d’Aménagement et de Développement Durable et d’Egalité des Territoires en remplacement des anciens Schémas Régionaux et d’Egalité des Territoires. L’objectif de ce nouveau schéma est de donner une vision stratégique unifiée et claire sur l’aménagement et le développement durable et équilibré des territoires. En définitive, il se révèle être intégrateur puisqu’il y concentrera d’autres documents comme, par exemple au niveau de la biodiversité les SRCE des anciennes régions. Il est également prescriptif, car les schémas de cohérence et d’orientation territoriale et les différents PLU prendront en compte ses objectifs. Les différents documents d’urbanisme devront être compatibles avec les règles générales du fascicule du SRCE.

Son élaboration sera co-construite avec les métropoles, les SCOT et les EPCI (disposant de la compétence PLU) et en concertation avec de multiples acteurs dont l’État et les Départements. Le décret du 3 août 2016¹⁰⁵³ précise les modalités de mise en œuvre des Schémas Régionaux d’Aménagement et d’Egalité des Territoires. Rachida Boughriet¹⁰⁵⁴ indique que « *des objectifs de protection et de la restauration de la biodiversité sont également*

¹⁰⁵⁰ Loi de Modernisation de l’Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles, 27 janvier 2014, n°2014-58

¹⁰⁵¹ <https://www.senat.fr/rap/r96-239/r96-23927.html>

¹⁰⁵² Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 7 août 2015, n°2015-991

¹⁰⁵³ Décret du 3 août 2016, n°2016-1071

¹⁰⁵⁴ Rachida Boughriet, « Nouveaux schémas d’aménagement des régions : leur mise en œuvre précisée », Actu environnement, 10 août 2016

fixés par le schéma, fondés sur l'identification des espaces formant la trame verte et bleue, conformément à la loi Grenelle 2 de juillet 2010. Ces objectifs sont déterminés notamment par une analyse des enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, qui sont hiérarchisés et spatialisés ».

L'ensemble de ces dispositions démontrent que la Région joue le premier rôle dans la protection de la biodiversité. Les différentes réformes qui se sont succédé ont profondément redessiné notre carte de France et la répartition des compétences entre les collectivités. Le législateur permet la création d'agences régionales pour la protection de la biodiversité.

Le positionnement, de l'ancien Président de la Région Grand Est et Président des Régions de France, Philippe Richert, est venue semer le doute sur leur déclinaison à l'échelon régional. En l'espèce, lors de la séance plénière du 15 et 16 décembre 2016, le président de la commission environnement de la Région Grand Est, Christian Guirlinger a réaffirmé la volonté de la Région d'assumer ses responsabilités et de ne pas se doter d'une telle agence. Toutefois, la démission de Philippe Richert de la Présidence de la Région Grand Est et des Régions de France pourrait avoir des répercussions sur ce point. En l'espèce, l'élection d'Hervé Morin à la tête des Régions de France est susceptible de faire évoluer la situation. Il convient de noter que la Région Normandie dont Hervé Morin est le Président possède une antenne régionale de l'AFB. Par conséquent, il est peu probable qu'en tant que Président des Régions de France, ce dernier se montre réfractaire au déploiement de cette Agence sur la totalité du territoire.

Sur le plan juridique, le législateur a confié à la Région la responsabilité de mener la politique locale dans le domaine de la biodiversité. La création d'une agence régionale pour la préservation de la biodiversité empiète sur les compétences confiées à la Région dans ce domaine. Dans une autre mesure, la situation des Départements interpelle. Ces derniers devant les multiples réformes entreprises se voient peu à peu vidés de leur substance au profit des Régions. Le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain serait impacté directement par les décisions, les dispositifs adoptés par ces dernières, davantage que par une hypothétique agence locale.

La contribution d'Aude Farinetti¹⁰⁵⁵, laisse poindre une interrogation supplémentaire. Comme observé auparavant, le droit international irrigue l'approche du législateur dans la conception de cette agence. Plusieurs de ces développements démontrent à bien des égards que cet instrument ne serait peut-être pas adapté aux Régions. De ce fait, « *il s'agit de doter la France des outils lui permettant d'honorer ses obligations internationales et européennes, par l'institution d'un opérateur analogue à celui dont disposent nombre de ses partenaires* ». Elle voit dans la dite agence l'occasion « *d'améliorer la visibilité des opérateurs de la biodiversité, leur représentation lors des négociations internationales et européennes et l'efficacité du dispositif de protection* ». Enfin, « *l'Agence est loin d'être cantonnée à un rôle opérationnel et est destinée à contribuer activement à l'action stratégique de l'État, tant au niveau interne qu'international et européen* ».

En résumé, la naissance de l'AFB vient doter la France d'un organe lui conférant une visibilité évidente au niveau européen et international. Néanmoins, à vouloir créer une instance respectant les carcans internationaux, le législateur n'a-t-il pas omis les besoins de ses propres collectivités territoriales ? *A contrario*, elle paraît être taillée pour les discussions européennes et internationales sans trouver grâce localement.

Nous ne pouvons pas nous empêcher de garder à l'esprit que la loi pour la préservation de la biodiversité s'inscrit dans la continuité du droit « mou » initié par le droit international. Le manque de coercition, de précisions entretient la crainte d'un droit appliqué avec parcimonie. Si certains comme Aude Farinetti invitent à ne pas juger hâtivement « *la capacité de l'Agence française pour la biodiversité à contribuer à endiguer l'inquiétante érosion de cette dernière* », le positionnement du Président des Régions de France démontre un scepticisme évident. Il appartiendra à chacune des Régions de France de se prononcer sur l'intérêt de disposer de leur propre agence, mais nul doute que cette opportunité ne rencontrera pas un franc succès. L'auteur souligne l'effort de création entrepris par le législateur pour préserver la biodiversité. Nous nous félicitons de la naissance de cette agence mais l'urgence à laquelle nous sommes confrontés, nous contraint à être exigeant et à retenir que le législateur aurait dû aller plus

¹⁰⁵⁵ Aude Farinetti, « L'Agence française pour la biodiversité : fer de lance d'une nouvelle gouvernance de la biodiversité », RDI 2016, p.581

loin. Cette loi correspond à une première étape, mais elle pérennise la thèse du saupoudrage législatif.

B. Une loi entretenant l'idée de saupoudrage législatif

En dépit d'une volonté d'agir en faveur de la préservation de la biodiversité, le législateur n'a pas été en capacité de créer un droit répondant immédiatement à la crise environnementale actuelle. Malgré ce constat, il nous apparaît que le législateur a recentré les discussions autour de la protection de la biodiversité en milieu urbain (1). Les quelques évolutions que nous avons observées en parcourant la loi pour la reconquête de la biodiversité ne suffisent pas à nous détacher de l'idée que le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain reste largement influencé par la pratique (2).

1) Vers une centralisation en milieu urbain des problématiques liées à la préservation de la biodiversité

La centralisation des préoccupations de la biodiversité sur la sphère de compétences des villes est déjà une réalité. Historiquement, les grands centres de décisions en milieu urbain et l'Agence pour la préservation de la biodiversité, ne font pas exception à la règle.

Lors des discussions à l'Assemblée Nationale concernant la loi pour la reconquête pour la biodiversité le Député Martial Saddier¹⁰⁵⁶ fait partager son inquiétude « *d'une centralisation excessive* » de l'Agence pour la préservation de la biodiversité. Sa crainte est d'assister à ce que le Gouvernement fasse « *endosser aux nouvelles régions le poids de la mise en place de ces délégations régionales et territoriales* ». Les développements précédents démontrent que la posture adoptée par Martial Saddier ne se vérifiera pas en pratique, étant donné l'opposition marquée des Régions envers cet outil. Nous rejoignons partiellement ce postulat, au motif que la création de cette Agence égratigne le concept de Décentralisation. La décision du Président des Régions de France de ne pas s'inscrire dans la dynamique d'antenne locale de l'AFB pourrait renforcer la centralisation. En refusant de se doter de telles agences, les

¹⁰⁵⁶ Martial Saddier, Assemblée nationale, Première séance du mercredi 16 mars 2016,

Régions se retrouveraient dans une situation fâcheuse où l'Agence nationale adopte une vision à l'échelle nationale sans pouvoir la décliner au niveau local. Outre, le manque de relais régional, c'est l'entrave d'une politique visant à la préservation de la biodiversité qui serait jugulée. Ainsi, en abandonnant aux Régions le choix de se doter ou non d'une agence régionale pour la biodiversité, le législateur entretient l'idée que le droit applicable à la biodiversité est éparé. Cette décision, semblerait conduire à la constitution d'une forme de « droit local » différent d'une région à l'autre. Bien entendu, les mécanismes régionaux de protection de la biodiversité concourraient à l'objectif initial de la dite loi, mais avec les potentielles disparités subsistant d'une Région à une autre, c'est leur efficacité sur la totalité de la biodiversité qui resterait discutable.

La constitution d'une unique Agence Nationale pour la biodiversité additionnée aux prises de positions des Régions d'assumer « seules », cette compétence mènerait à la création non pas d'un seul droit applicable à la biodiversité mais d'une pluralité. Une telle hypothèse nuirait à son application et entretiendrait l'image d'un Droit déstructuré.

Ce concept de centralisation, se retrouve également au cœur même de la loi pour la reconquête de la biodiversité. Traditionnellement, les différentes dispositions portant sur la protection de la biodiversité s'appliquent indépendamment du clivage milieu urbain/ milieu rural. Il est vrai que logiquement les campagnes faisaient l'objet d'une attention toute particulière en raison de la richesse de sa nature. A cet effet, des dispositifs spécifiques étaient adoptés pour concourir à son maintien et à sa préservation.

La présente loi nuance quelque peu cette approche, si bien que la question se pose quant à savoir si le législateur n'a pas pris la mesure de la conservation de la biodiversité en ville au détriment de celle peuplant nos campagnes ?

Aussi, pour Jean-Marie Sermier¹⁰⁵⁷ ce « *projet de loi pour la reconquête de la biodiversité aurait dû s'adresser d'abord à cette France rurale* ». Il poursuit en ajoutant que « *vous pensez, comme beaucoup qu'on peut mettre les paysages et la ruralité sous cloche, ne plus y toucher et se contenter de les contempler* ». Ces déclarations font directement écho à ses doutes sur

¹⁰⁵⁷ Jean-Marie Sermier, Assemblée nationale, XIV législature, session extraordinaire de 2015-2016, Séance du mercredi 20 juillet 2016

le principe de non-régression, ils conduisent dans une autre mesure à nous interroger sur certaines dispositions de cette loi.

Ses détracteurs lui reprochent de figer la nature notamment en milieu rural ce qui n'est pas en adéquation avec l'acception dynamique du Droit de l'environnement. Nous partageons l'impérieuse nécessité de s'inscrire dans une posture dynamique. En revanche, nous constatons avec la plus grande surprise que le législateur a sans le vouloir inversé par moment le rapport biodiversité /Homme. C'est un fait, nous sommes en présence d'un texte où l'anthropocentrisme irrigue la majorité de ses dispositifs. La coutume veut qu'en ville, les mesures de protection de la biodiversité confèrent aux différentes espèces une protection moins accrue qu'en milieu rural. Jean-Marie Sermier déplore la surprotection dont fait preuve le législateur sur la faune et la flore composant les villages. Or, il convient d'apporter un correctif à cette approche. Tout d'abord, c'est bien le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 4 août 2016¹⁰⁵⁸ qui est venu censurer les dispositions de la loi pour la reconquête de la biodiversité ayant trait aux chemins ruraux. Comme le résume parfaitement Laurent Radisson¹⁰⁵⁹, le Conseil constitutionnel a considéré que ces dispositions « *ne présentaient pas de lien, même indirects avec celles figurant dans le projet de loi originel et constituaient par conséquent un cavalier législatif* ». Cette décision du Conseil constitutionnel est surprenante car cette loi comporte des dispositions tendant à préserver les continuités écologiques et les arbres d'alignements. Le Sénateur Yves Détraigne¹⁰⁶⁰ dans son rapport présenté lors de la réunion du Sénat en session ordinaire avait pourtant démontré que « *les chemins ruraux apparaissent ensuite comme des outils indispensables de lutte contre l'érosion des sols en facilitant l'infiltration de l'eau ou en freinant les écoulements de boues du fait de leur dénivelé ou de la présence de haies les bordant. Ils protègent également les routes contre la formation de congères. Ils sont enfin de véritables viviers pour la biodiversité. À tous ces titres, les chemins ruraux s'avèrent des supports privilégiés pour le maintien de la Trame verte et bleue* ». Devant, l'importance de ces chemins pour la préservation de la biodiversité et pour la constitution de la trame verte et bleue, nous ne pouvons que nous étonner devant la solution rendue par les juges du Conseil Constitutionnel.

¹⁰⁵⁸ Conseil Constitutionnel, 4 août 2016, décision n°2016-737

¹⁰⁵⁹ Laurent Radisson, « Pourquoi la loi biodiversité ne protégera pas les chemins ruraux », Actu-environnement, 25 août 2016

¹⁰⁶⁰ Yves Détraigne, Rapport, Sénat session ordinaire de 2014-2015, 4 mars 2015

Ensuite, la loi pour la reconquête de la biodiversité dans son article 17¹⁰⁶¹ entend intégrer les sources lumineuses artificielles aux travaux de réflexions sur la trame verte et bleue. Dorothee Laperche¹⁰⁶² rappelle que cette avancée juridique ne fait que ponctuer une démarche entreprise depuis les Grenelle I et II de l'environnement. Il est incontestable que l'éclairage public influe sur la vie, l'existence des espèces, des habitats disséminés sur les parcs publics. Une exposition constante à une source de lumière artificielle perturbe les habitudes et les caractéristiques propres à cette biodiversité. Les villes n'ont pas attendu la promulgation de cette loi pour lutter contre la pollution lumineuse dont est victime la biodiversité urbaine. A titre d'exemple, l'action 20 du plan biodiversité de Paris publié en 2011, préconise « *d'adapter l'éclairage public à la biodiversité* ». Il contient une succession de comportements à adopter et non pas des mesures coercitives. Brièvement, il axe ses propositions sur du « bon sens », la réduction de la puissance des luminaires, privilégier les nouvelles technologies moins intrusives pour la biodiversité et surtout diminuer l'intensité du faisceau lumineux en respectant les rythmes de la nature. Le fil conducteur de ce plan, de cette loi est de faire converger les intérêts des citoyens et ceux de la biodiversité. Ce désir atteste que le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain a toujours un temps de retard sur la pratique. Ce droit se construit, s'articule autour d'un enchevêtrement d'initiatives qui ont fait leurs preuves.

2) Un droit manquant de cohérence et peu innovant

Le législateur par l'adoption de la loi pour la préservation de la biodiversité s'est doté d'un instrument innovant. Cette innovation réside dans le fait qu'auparavant, il n'existait que des bribes de législation traitant de la biodiversité. Plus spécifiquement, la situation de la biodiversité en milieu urbain, nous interpelle davantage car face à un corpus peu fourni, les collectivités territoriales ont été contraintes d'agir pour endiguer le phénomène d'érosion.

¹⁰⁶¹ Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 8 août 2016, article 17, n°2016-1087

¹⁰⁶² Dorothee Laperche, « Eclairage nocturne et protection de la biodiversité, une alliance impossible », Actu-environnement, 27 juillet 2016

Aussi, nous avons pu constater que le législateur a souhaité consacrer des initiatives empreintes d'une certaine réussite.

Après plusieurs années « *d'essais* », il semblerait que le temps de l'action ait pris le pas sur celui de l'expérimentation. La tentative du législateur de préserver la nature qui compose les différentes aires urbaines est intéressante même si elle se résume à quelques mesures. Dans les faits, Laurent Radisson¹⁰⁶³ revient sur l'une des dispositions de cette loi destinée à « *verdir les centres commerciaux* ». Elle impose à ces centres commerciaux de mieux prendre en considération l'environnement en s'appuyant sur des pratiques telles que la production d'énergie renouvelable, l'infiltration des eaux pluviales ou encore la végétalisation des toits. Si l'attention d'astreindre les centres commerciaux à intégrer à leur réflexion la biodiversité est louable, cette initiative demeure dérisoire au regard de son impact réel sur sa conservation.

Comme l'a justement fait remarquer la députée Laurence Abeille¹⁰⁶⁴, ces aménagements pourraient se résumer seulement par l'installation de « simples pots de fleurs ». Certes, elle fait preuve d'ironie mais cette déclaration reflète à juste titre l'écart existant entre le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain et sa mise en pratique. L'autre point critiquable concerne l'entrée en vigueur de cette obligation, à savoir le 1^{er} mars 2017. De plus, elle ne concerne que l'avenir et non les centres commerciaux existants. A notre sens, cette réglementation revêt davantage une dimension symbolique qu'une véritable plus-value environnementale. Il aurait été plus opportun de privilégier d'autres axes prioritaires qui ont une dimension moins médiatiques mais avec des retombées écologiques avérées.

Il est à déplorer, en effet, que le législateur n'ait pas renforcé l'instrument « trame verte et bleue » en milieu urbain pour préserver la biodiversité. Au mois d'août 2016, le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer avait édité une brochure¹⁰⁶⁵ pour présenter les avancées notables de cette loi et nous y constatons l'absence totale de références à ces

¹⁰⁶³ Laurent Radisson, « La loi biodiversité réussira-t-elle à verdir les centres commerciaux », Environnement et technique n°362, octobre 2016

¹⁰⁶⁴ Laurence Abeille, Travaux en Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, mardi 8 mars 2016, compte rendu n°43

¹⁰⁶⁵ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, « La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, une nouvelle harmonie entre la nature et les humains », août 2016

trames. Il convient de mentionner seulement la volonté d'accentuer les efforts en vue de la création de continuité écologiques, de trames vertes et bleues. Les trames vertes et bleues seraient renforcées par la possibilité que certains de ses éléments fassent l'objet d'une procédure de classement en espaces de continuité écologiques au sein des PLU¹⁰⁶⁶. Le législateur entendrait d'une part renforcer la protection de la biodiversité au travers des trames vertes et bleues. D'autre part, L'État et les Régions mèneraient conjointement la politique portant sur la biodiversité et les trames vertes et bleues. Lors du vote de son budget primitif pour l'année 2017 (15 et 16 décembre 2016), la Région Grand Est désire tendre vers l'exemplarité environnementale en articulant son intervention autour de trois axes structurant, c'est-à-dire la biodiversité, l'eau et la transition énergétique. Le 16 décembre 2016, une délibération a été adoptée au sujet d'un appel à manifestation d'intérêt trame verte et bleue régionale Grand Est. Il vise par exemple à renforcer les partenariats entre les territoires en facilitant la mise en œuvre des compétences autour de la biodiversité. Cette dynamique s'appuie sur un travail en lien avec les collectivités territoriales et les acteurs de territoires.

Dès à présent, l'État et les Régions devront travailler de concert pour la protection de la biodiversité. En milieu urbain, des éléments de discordes perdurent car si les Régions jouent le rôle de chef de file en matière de biodiversité, certaines matières demeurent le pré-carré de l'État. Preuve en est, la stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes qui si elle est logiquement élaborée au niveau étatique devrait pouvoir être déclinée au niveau régional pour plus de cohérence. Les espèces envahissantes sont une problématique qui dépasse les strictes limites administratives de notre pays pour autant, elle mérite qu'une politique par territoire soit poursuivie pour endiguer convenablement cette menace sur la biodiversité urbaine. L'État a fait des Régions son relais territorial privilégié sans toutefois leur permettre d'influer sur l'ensemble des domaines qui touchent la biodiversité des villes.

Il existerait donc une incohérence au sein de la loi pour la reconquête de la biodiversité. Nous nous sommes attardés précédemment sur le refus du Conseil Constitutionnel de protéger les chemins ruraux. *A contrario*, le législateur a créé un nouveau régime de protection pour les

¹⁰⁶⁶ Article L.113-29 du Code de l'urbanisme

arbres d'alignement bordant les routes. Laurent Radisson¹⁰⁶⁷ précise que la dite loi « *impose une compensation en nature et financière en cas de coupe* ». Ces arbres jouxtent les routes des villes, ils concourent à la conservation de la biodiversité tout en luttant contre le réchauffement climatique. Ils constituent un formidable vecteur de biodiversité mais ne jouissent pas d'une protection absolue. La loi prévoit des dérogations comme par exemple, si ces arbres sont une menace pour les Hommes ou les biens. L'incohérence selon nous réside dans la reconnaissance d'un régime spécifique aux arbres d'alignement alors que les chemins ruraux ne bénéficient pas d'un régime similaire. Sur un plan strictement écologique, il est étonnant de constater de telles différences alors qu'ils disposent chacun d'un intérêt évident et identique en termes de préservation de la biodiversité.

Ségolène Royal alors Ministre de l'environnement, avait indiqué lors de sa conférence de rentrée du 6 septembre 2016 que « *l'ensemble des projets de décrets d'application de la loi, 35 au total a été adressé au Secrétariat général du Gouvernement le matin même. Ceci devrait permettre la mise en consultation prochaine de ces textes pour une publication d'ici la fin de l'année* »¹⁰⁶⁸. Ces déclarations ambitieuses contrastent largement avec le bilan établi à l'aube de l'année 2017. Seulement deux décrets d'application ont été adoptés. Le premier concerne « *les modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel* »¹⁰⁶⁹. L'association environnementale France Nature Environnement¹⁰⁷⁰, décrit ce décret comme apportant « *des précisions minimalistes* ». Elle fustige ce décret dont elle juge le contenu « *extrêmement court* ». Ainsi, « *il indique simplement que les porteurs de projet devront saisir ou verser leurs données brutes de biodiversité à l'inventaire du patrimoine naturel : à l'aide d'un téléservice mise en place par l'État et en respectant des référentiels techniques imposés* ». Sur les restrictions d'accès à l'information, « *le décret précise qu'une donnée est jugée sensible si elle concerne une espèce ou un élément figurant sur une liste régionale ou si sa communication risque de porter atteinte à un élément de biodiversité* ». Or l'association indique à raison si « *cette disposition est d'application immédiate mais les listes régionales*

¹⁰⁶⁷ Laurent Radisson, « Les allées d'arbre au bord des routes mieux protégées », Environnement et technique, n°362, octobre 2016.

¹⁰⁶⁸ France Nature Environnement, « Loi biodiversité : les 35 décrets d'application sont prêts », 7 septembre 2016

¹⁰⁶⁹ Décret relatif aux modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement, 29 novembre 2016, n°2016-1619

¹⁰⁷⁰ France Nature Environnement, « Loi biodiversité : le premier décret d'application est publié », Vendredi 2 décembre 2016

restent elles aussi à produire ». Logiquement, l'association appelle à observer les décrets qui seront adoptés prochainement et qui apporteront les précisions nécessaires pour que les porteurs de projets puissent s'acquitter de leurs obligations. Le second décret d'application porte création de l'AFB¹⁰⁷¹.

Entre un premier décret qui s'avère incomplet au regard des enjeux que représente la conservation de la biodiversité et un second portant sur l'entrée en vigueur de l'AFB dont l'avenir reste discutabile, la déception est forcément au rendez-vous. Le Gouvernement a voulu agir à la hâte pour permettre une mise en œuvre immédiate de la loi pour la reconquête de la biodiversité. Néanmoins, entre une loi imprécise ou incomplète et des décrets d'applications qui tardent à être adoptés ou décevants pour ceux qui le sont déjà, la pertinence de cette démarche est ainsi remise en cause. Les travaux du législateur ont peine à se concrétiser, en témoigne les années de négociations pour parvenir à un accord sur le contenu de cette loi. Parallèlement, le Gouvernement a sans aucun doute émis le souhait de rattraper le retard engendré par les tractations entre l'Assemblée nationale et le Sénat, d'où la précipitation de ces derniers mois.

La loi pour la reconquête de la biodiversité ne renforce pas à proprement parler le droit applicable à la biodiversité en milieu urbain. A notre sens, elle est une base intéressante de réflexion dans l'attente d'un droit, de décrets d'application lui conférant une protection concrète, indépendante et efficace.

¹⁰⁷¹ <http://agence-francaise-biodiversite.fr/actualite/le-decret-de-creation-de-lagence-francaise-pour-la-biodiversite-est-signé>

Conclusion

Tantôt ultime survivant dans un monde devenu hostile en raison des errements de l'espèce humaine, tantôt sauveur de l'humanité, l'Homme dépeint par Richard Matheson dans son roman « Je suis une légende » passe de l'un à l'autre entre la version écrite et la version cinématographique. Cette différence n'est pas qu'anecdotique. Elle nous montre, si nous l'appliquons à notre sujet d'étude, que l'Homme est tout à la fois la principale menace pour l'environnement et le garant de sa préservation.

Cette situation s'impose au législateur et encore plus quand ce dernier s'intéresse aux problématiques urbaines. La ville demeure par essence le milieu façonné par la main de l'Homme. Poussée à son paroxysme sa mainmise est allée jusqu'à proposer une vision « architecturale » de la biodiversité en ville au détriment de ce qui fait sa richesse, sa simplicité.

Comment, dans ce contexte, le Droit peut-il tracer une voie intelligible ? Il ne s'agit ni plus ni moins que d'inventer un Léviathan tel que l'a imaginé Thomas Hobbes dans son roman éponyme dont les préceptes ont fondé nos régimes politiques modernes.

Concrètement, il existe bien un consensus mondial sur les menaces qui planent sur notre planète. Historiquement, les accords internationaux intervenus dans le cadre des cycles de conférences des Nations Unies portant respectivement sur le climat et sur la diversité biologique déçoivent. En l'espèce, l'ensemble des parties prenantes éprouvent un désir commun de faire de la protection de l'environnement leurs priorités. Néanmoins, au moment de coucher cette volonté sur le papier, des voix discordantes s'élèvent. Entre revendications étatiques, intérêts particuliers, les accords conclus le sont *a minima*. Un sentiment prédomine alors celui de repousser sans cesse les points importants des discussions à la prochaine conférence. De ce fait, des questions essentielles restent en suspens telles que celle relatives au financement de la protection de l'environnement.

Résultat : La communauté internationale a été incapable de se doter d'un Droit de l'environnement à hauteur de ses ambitions. L'inconstance du Droit international de l'environnement réside dans sa constance à ne pas se saisir de la question de la protection de

l'environnement et *a fortiori* dans sa déclinaison au niveau urbain. Certes, la jurisprudence de la CrDH apporte des gages d'espérance quant à une prise en compte accrue de la préservation de l'environnement urbain au sein du Droit international. Pour l'heure, cette posture reste sensiblement isolée et sans répercussions concrètes sur le législateur. L'immobilisme de la communauté internationale dans le domaine de la conservation de l'environnement est à rechercher dans le refus de ses membres de faire les concessions nécessaires pour se doter d'un corpus juridique réellement contraignant. Plus qu'un autre le Droit de l'environnement est un Droit fait de « sacrifice ». Ainsi, pour le moment, les États sont encore incapables de répondre à l'interrogation suivante : « Que suis-je prêt à sacrifier pour préserver ce bien commun qu'est l'environnement ? » Ils peinent à franchir ce pas qui apparaît être l'étape indispensable dans la naissance d'un Droit garantissant la protection de l'environnement et donc de la nature urbaine.

La préservation de l'environnement urbain et plus spécifiquement de sa biodiversité se caractérise par un corpus juridique à la fois insuffisant et défectueux. Il apparaît que la préservation de la nature en ville par le Droit souffre de carences généralisées. Tout d'abord, il a été constaté que les études portant sur la situation de la biodiversité urbaine sont incomplètes car volontairement ou non les juristes ne s'associent pas à cette démarche. De ce fait, il est impossible pour le législateur d'adopter des dispositions tendant à préserver convenablement la biodiversité. Il est, en effet, complexe de protéger ce que l'on méconnaît. Le constat est donc le suivant, le législateur est dans l'incapacité à se saisir de la problématique de la protection de l'environnement urbain.

Les techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain ne sont pas à la hauteur de l'enjeu que représente l'avenir de la nature urbaine. Ce Droit souffre par conséquent d'un manque de moyens juridiques évidents. L'exemple le plus probant réside sans doute dans les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales à se doter de mesures tendant à protéger la trame verte et bleue devant le silence de la loi et des décrets d'applications tardifs. Il convient de mentionner un autre élément important : le choix opéré par le législateur quant à la force contraignante de la trame verte et bleue. Ce dernier en a fait un simple document politique, obligatoire uniquement à l'échelon régional. Dans ses interactions avec les documents d'urbanisme, il a surtout reconnu qu'il devait seulement être pris en compte soit le rapport le moins exigeant.

Parallèlement, l'incertitude financière autour de la question de la préservation de la nature en ville demeure. En l'espèce, il a été démontré que cette matière est en concurrence avec d'autres problématiques liées à la complexité du milieu urbain. Les villes n'ont pas tous les moyens financiers nécessaires pour protéger leurs environnements. Le danger réside dans le fait que des espaces naturels pourraient servir de réserves foncières pour pallier les dommages causés à l'environnement dans le cadre de l'obligation de compensation faite aux projets impactant significativement la nature. Il est important de souligner que l'enchevêtrement des problématiques environnementales en milieu urbain conduit les municipalités à faire des choix et à plébisciter davantage certaines actions au détriment d'autres. Ainsi, le changement climatique est érigé au rang de grande priorité au détriment de leurs politiques de conservation de la nature. Mais dans les faits, ils sont étroitement liés.

A titre d'illustration, la ville de Paris consacre 400 millions euros dans le cadre de son plan climat air énergie¹⁰⁷². Parallèlement, l'adoption de son nouveau plan pour la préservation de la biodiversité, le 20 mars 2018, ne définit pas de budget précis. Tout au plus, il peut être procédé à une estimation d'une centaine de millions d'euros¹⁰⁷³ soit une somme bien inférieure à celle consacrée à la lutte contre le réchauffement climatique. En résumé, la fonction du Droit est d'apporter de la rigueur et d'encadrer la préservation de l'environnement. Dans le cas de la préservation de la biodiversité urbaine, le Droit contribue davantage au désordre ambiant qu'à l'unification des pratiques.

La constitution d'un véritable Droit garant de la conservation de la biodiversité urbaine implique un changement de postulat. Tout d'abord, il est primordial de recentrer ce Droit sur les caractéristiques environnementales des villes. Pour cela, une rupture avec les dispositifs existants est nécessaire. Ce changement ne doit pas être strict, il doit s'effectuer dans la continuité des efforts d'intégration réalisés jusqu'à présent pour protéger la nature urbaine. Idéalement, il ne serait pas brusque mais réfléchi. La priorité est de sortir de cette vision anthropocentrique exacerbée qui gangrène ce Droit, à l'image des critiques formulées à l'encontre de la loi pour la reconquête de la biodiversité.

¹⁰⁷² <https://www.paris.fr/budget2018>

¹⁰⁷³ http://www.lemonde.fr/biodiversite/article/2018/03/19/paris-part-a-la-reconquete-de-sa-biodiversite_5272942_1652692.html

Ce droit doit se construire autour du respect de la multitude des intérêts en présence. Il ne s'agit pas de faire de l'intérêt humain l'unique référentiel mais de faire en sorte qu'il soit l'une des composantes dans la constitution du droit applicable à l'environnement urbain. Il faudrait s'inspirer de l'influence du Droit de l'urbanisme sur la question environnementale pour faire évoluer les mesures existantes. Le Droit de l'urbanisme repose sur la recherche d'un juste équilibre entre les différents intérêts en présence. C'est cet équilibre que doit s'efforcer de trouver le législateur au sujet de la protection de la nature en ville.

Pour autant, la consécration d'un tel droit ne serait rien sans la reconnaissance de davantage de latitude et l'octroi de moyens juridiques et financiers aux collectivités. L'une des difficultés réside dans l'incapacité à dégager une réelle vision sur le long terme en raison de ces carences. Elle s'explique aussi, par la durée des mandats politiques qui se sont réduits et l'alternance politique. Plus largement, l'émergence de réelles techniques de préservation de l'environnement urbain dépend directement d'une prise de conscience manifeste du législateur. Comme il a été démontré précédemment, le Droit international comme la législation nationale ne semblent pas se saisir de l'enjeu que représente cette question. Si bien que la seule constance observée dans ces différentes législations réside dans leurs inconstances à se saisir de la problématique de la conservation de la nature urbaine.

Dans une certaine mesure, il faudrait que se dégage une volonté commune semblable à celle qu'a connue l'Europe au sortir de la Seconde guerre mondiale. La naissance de la CECA avait pour finalité de répondre à la crise du charbon et de l'acier tout en assurant la paix entre les États. Si d'aventure, l'Homme n'est actuellement pas dans une situation comparable, il perdure tout de même une certaine similitude. Toute la planète traverse une crise généralisée, celle-ci est environnementale. Il ne s'agit pas de trouver un consensus suite à un conflit armé mais de rechercher une paix environnementale susceptible de garantir l'avenir de la biodiversité et celui de l'Homme. En ville, l'exemple le plus probant demeure la nécessité d'endiguer la hausse de la mortalité liée à la dégradation de l'environnement.

Le mythe d'Icare décrit parfaitement la situation dans laquelle est plongée la préservation de l'environnement en ville. Pour rappel, Icare et son père furent enfermés par le Roi Minos dans le labyrinthe renfermant le Minotaure. Son père lui confectionna des ailes à l'aide de plumes et de cire pour prendre de la hauteur et trouver la sortie. Ce mythe peut être transposé au cas du Droit chargé de la préservation de la biodiversité urbaine dans le sens où, si l'Homme doit

faire évoluer ce Droit, encore doit-il le faire de manière réfléchie. A l'image d'Icare, la constitution de ce Droit impose de prendre de la hauteur pour avoir une vision d'ensemble des problématiques propres au milieu urbain

Désormais, l'urgence n'est donc pas d'adopter des dispositifs de conservation de la biodiversité mais bien de conduire une approche multifonctionnelle de l'environnement urbain. Les politiques de mise sous cloche de la nature comme anthropocentrique ont montré leurs limites en ville. La nécessité de revoir cette approche est d'ailleurs visible à travers la volonté des villes de mener à terme leur transition environnementale. Cette notion englobe à la fois un changement immédiat de paradigme tout en englobant l'ensemble des problématiques inhérentes à l'environnement urbain. Néanmoins, pour parfaire cette transition encore faut-il pouvoir disposer des moyens juridiques et financiers pour la mener à son terme. La transition environnementale est sans doute l'appellation sémantique convenant parfaitement à la complexité du milieu urbain mais sera-telle la solution à la crise que traverse notre société ? Cette question reste pour l'heure en suspens.

Trois révolutions ont infléchi l'histoire de l'Homme. La révolution cognitive donna le coup d'envoi à l'histoire voici quelque 70 000 ans. La révolution agricole l'accéléra, il y a 12 000 ans environ. La révolution scientifique, engagée, il y a 500 ans seulement, la projeta dans un futur incertain. Homo sapiens, qui n'était, il y a 10 000 ans, qu'un animal vaquant à ses affaires dans un coin de l'Afrique s'est transformé en maître de la planète et en terreur de l'écosystème, résume très justement Yuval Noah Harari, professeur d'Histoire à l'université de Jérusalem, en affirmant : « *nous sommes passés des canoës aux galères, puis aux vapeurs et aux navettes spatiales, mais personne ne sait où nous allons* »¹⁰⁷⁴.

Dans ce monde incertain et complexe, où tout va de plus en plus vite, le Droit peut être notre fil d'Ariane. « *En changeant délibérément leurs représentations intérieures de la réalité, les gens peuvent changer le monde* », affirme Willis Harman¹⁰⁷⁵, fondateur de l'Institut des Sciences noétiques à l'université de Stanford en Californie. Considéré comme un des grands visionnaires contemporains, il nous suggère de changer notre regard sur le monde pour mieux le protéger.

¹⁰⁷⁴ Yuval Noah Harari, « Sapiens, une brève histoire de l'humanité », Albin Michel, 2015

¹⁰⁷⁵ Willis Harman, « Une nouvelle vision de la conscience », Ariane, juillet 2014

Ainsi, le législateur a semble-t-il perdu de vue que ce qui constitue la richesse de l'environnement urbain c'est sa nature dans son uniformité et non quelques-unes de ses brides. C'est ainsi que le projet de réforme constitutionnelle mené actuellement par le gouvernement entend intégrer la lutte contre le réchauffement climatique à l'article 34 de la Constitution¹⁰⁷⁶ contrairement à la protection de la biodiversité qui n'y figure pas. Néanmoins, la présente étude a mis en exergue le lien étroit entre ces deux problématiques. S'il est surprenant de constater une telle omission, elle s'inscrit dans la continuité des préoccupations affichées par l'ensemble de la société. Sur le plan de la protection de l'environnement priorité est donnée à la lutte contre le réchauffement climatique au détriment des autres questions environnementales. L'une des explications à ce choix réside fort probablement dans les conséquences directes de la hausse des températures sur la santé humaine et la multiplication des maladies liées à la pollution qu'elle génère. Le législateur adopte une vision similaire et possède une vision peut-être trop anthropocentrique de ce que doit être la préservation de l'environnement urbain. Si les techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain ne convainquent pas c'est parce que le législateur ne parvient pas à avoir à la fois une vision d'ensemble des problématiques environnementales tout en ayant à l'esprit la spécificité de certaines situations. A vouloir être trop précis, il se heurte au danger d'adopter une pluralité de techniques juridiques applicables au sein des villes mais complètement déconnecté de la conjoncture urbaine.

La raison d'être du Droit n'est-elle pas entre autres de protéger ce qui doit l'être. Devant la situation de fragilité généralisée dans laquelle se trouve l'environnement et notamment la biodiversité, il importe de s'interroger si le législateur est toujours en capacité de répondre à ce défi d'ampleur qui dépasse le strict cadre du Droit?

L'urgence à agir pour la protection de l'environnement et notamment la biodiversité est manifeste. Si la situation demeure pour le moment figée, elle n'est pas irréversible. La formidable accélération qu'a connue la prise en compte du réchauffement climatique démontre que l'espoir est permis. La structuration de l'action en faveur de la lutte contre la hausse des températures démontre qu'il y a une volonté réelle de la part de l'ensemble de la

¹⁰⁷⁶https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=D529A2BAB90B293C6F116DD4D510CEFC.tpdila11v_2?idArticle=LEGIARTI000019241018&cidTexte=LEGITEXT000006071194&dateTexte=20140121

société d'agir dans ce sens. L'érosion de la biodiversité ne paraît plus être une catastrophe muette. « *Il ne s'agit plus de savoir, comme l'explique Christophe Butz, si nous allons apprendre un jour à respecter les lois qui gouvernent la durabilité, mais de savoir quand nous allons commencer* »¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁷⁷ <https://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20120619trib000704644/rio-20-l-avenir-que-nous-voulons.html>

Bibliographie

Certaines références ayant été consulté sur internet, il m'est impossible d'en préciser les pages.

I) Ouvrages généraux

- Baziadoly Sophie, « La politique européenne de l'environnement », Paris, Bruyant-Collection Droit(s) et développement durable, 2014, 184p.
- Blanc Nathalie, « La nature dans la cité », Geography, Université Pantheon-Sorbonne-Paris I, 1995, French
- Butterlin Pascal, « Les Premières villes du monde », Paris, Sciences Humaines, 2004, 114p.
- Guay Louis, « Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir », Paris, Broché, 2004, 382p.
- Hulse Joseph, « Développement durable un avenir incertain », Laval, Coédition de l'Université de Laval, 2008, 393p.
- Kiss Alexandre et Beurier Jean-Pierre, « Droit international de l'environnement », Paris, Pedone, 5^{ème} édition, 2017, 628p.
- Martin Jean-Yves, « Développement durable : Doctrines, pratique, évaluations », Paris, Broché, 2002, 346p.
- Matheson Richard, « Je suis une légende », Paris, Folio, 1954, 160p.
- Monod Théodore, « Et si l'aventure humaine devait échouer », Paris, 2002, Le Livre de poche, 2002, 284p.
- Petit Yves, « Droit et politiques de l'environnement », Paris, La Documentation française, 2009, 199p.
- Thieffry Patrick, « Manuel de Droit de l'environnement », Paris, Bruylant, 2014, p.386
- Van Lang Agathe, « Droit de l'environnement », Paris, PUF, 2016, 566p.
- Wackernage Mathis et Rees William, « Notre empreinte écologique », Paris, Broché, 2009, 242p.

II) Ouvrages spécialisés

A) Ouvrages portant sur l'environnement urbain

- Antonio et al, « Enjeux du développement urbain durable : Transformation urbaines, gestion des ressources et gouvernance », Paris, Presse polytechniques et universitaires romandes, 2005, 471p.
- Baziadoly Sophie, « La politique européenne de l'environnement », Paris, Bruylant, 2014, 224p.
- Clergeau Philippe, « Une écologie du paysage urbain », Paris, Editions Apogée, 2007, 160p.
- Nègre Céline, « La Convention internationale sur la biodiversité-enjeux et mise en œuvre, la documentation Française, Paris, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, 2010, 240p.
- Stébé Jean-Marc et Marchal Hervé « Traité sur la ville », Paris, PUF, 2009, 786p.
- Wackermann Gabriel, « Ville et environnement », Paris, Ellipses, 2005, 400p.

B) Ouvrages portant sur la biodiversité

- Blandin Patrick, « Biodiversité, l'avenir du vivant », Paris, Albin Michel, 2010, 250p.
- Culot-Horth Marguerite, « Biodiversité, l'heure de la reconquête », Paris, Coédition lignes de repères/Fondation Jaurès, 2013, 95p.
- Lorau Michel, « Enjeux de la science et de la gouvernance de la biodiversité », Paris, La Documentation française, 2010, 236p.
- Meinard Yves, « L'expérience de la biodiversité-Philosophie et économie du rapport à l'environnement », Paris, Hermann, 2011, 315p.
- Ramade François, « Le grand massacre », Paris, Hachette, 1999, 289p.

C) Ouvrages portant sur le réchauffement climatique

- Brohé Arnaud, « Les marchés de quotas de Co2 », Paris, Edition Larcier, 2008, p.130
- De Montbrial Thierry et David Dominique, « Ramses 2016 : Climat : une nouvelle chance ? », Paris, Dunod, 2015, 336p.
- Giraud Pierre-Noel, « La lutte contre le réchauffement climatique », Paris, Études, 2004, p.140
- Lamotte Henri, Falcque Max, « Biodiversité-Droit de propriété, économie et environnement », Paris, Bruylant, 2012, 586p.
- Maljean-Dubois Sandrine et Wemaere, Matthieu « Cop21 la diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015 », Paris, Pedone, 2015, 332p.

III) Articles, notes et commentaires

- Actu Environnement, « SRCE, fruit juridique du Grenelle », 4 novembre 2014
- Armand-Fargues Myriam « L'environnement urbain entre écologie et urbanisme », Paris, édition Le Bris Emilie, 1996 pp. 167 -199
- Aubert Michel, Broussy Emmanuelle et Cassagnabère Hervé, « Chronique de la jurisprudence de la CJUE », AJDA, 2013
- Audet René et Bonin Patrick, « Les accords de Cancun face aux enjeux des négociations internationales sur le climat », Revue électronique en sciences de l'environnement, 2011, pp.75 -102
- Auduc Arlette, « Le budget des monuments historiques 1830-1920 : Les moyens d'une politique de protection », Livraisons d'histoire de l'architecture n°3, 1^{er} trimestre 2002
- Auroi Claude, « La biodiversité en milieu urbain », Environnement.org, septembre 2006
- Auverlot Dominique et Barreau Blandine, « Doha, Varsovie, des conférences de transition vers un accord climatique mondial en 2015 ? », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, la note d'analyse, 10/2013, N°07
- Bachelt Olivier, « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (2010)» Journal du droit international (Clunet) n° 4, Octobre 2011, chron. 12
- Bartenstein Kristin, « De Stockholm à Copenhague : genèse et évolution des responsabilités communes mais différenciées dans le Droit international de

- l'environnement », Revue de droit de McGill, volume 56, numéro 1, décembre 2010, pp. 177-228
- Belaidi Nadia et Euzen Agathe, « De la chose au patrimoine commun », Mondes en développement, 2009/1, n°145
 - Bénézet Eve, « Les associations au cœur du paysage », Juris associations 2016, n°544
 - Berthaud Pierre, Cavard Denise et Criqui Patrick, « Le régime international pour le climat, vers la consolidation ou l'effondrement ? », Revue française d'économie, volume 19, Numéro 2, 2004
 - Beziz-Ayache Annie, « Environnement », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, juin 2014
 - Billet Philippe, « La sensibilité animale réaffirmée », Environnement n°6, Juin 2014, alerte 62
 - Billet Philippe, « La protection juridique des corridors écologiques fluviaux : des intérêts halieutiques à la « trame bleue », Is.Rivers, 2012
 - Blondel Sophie, « Valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution », 8 octobre 2008, Dalloz Actualité
 - Boisson de Chazournes Laurence, « Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques », United Nations, 2009
 - Boisson de Chazournes Laurence, « Fasc. 2800 : Mécanismes financiers internationaux-Fonds pour l'environnement mondial », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 15 mars 2013
 - Boisson de Chazournes Laurence, « Le Fonds sur l'environnement mondial, recherche et conquête de son identité », Annuaire français de droit international, volume 41, 1995
 - Boisvert Valérie et Vivien Franck-Dominique, « Biodiversité : Enjeux Nord-Sud », n°202, avril-juin 2010
 - Bonin Marie, « Le réseau écologique paneuropéen : état d'avancement », Editions du Conseil de l'Europe 2007
 - Bonin Marie, « Les corridors écologiques, vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ? », L'Harmattan collec. Droit du patrimoine culturel et naturel, 2008
 - Bonos Gérard, « Réinventer un monde Bas-Carbone pour demain », Éditions Choiseul, Géoéconomie, N°77, 2015/5, pp.7-15
 - Borloo Jean Louis, « Commentaires complémentaires sur IPBES-Réponses à des questions clefs » 7 novembre 2008
 - Bougrhiet Rachida, « Nouveaux schémas d'aménagement des régions : leur mise en œuvre précisée », Actu environnement, 10 août 2016
 - Bourjol Maurice et al. « Le nouveau droit des paysages : les instruments juridiques d'une politique », Annuaire des collectivités locales, 1995, Tome 15, pp.455-530
 - Brunel Sarah, « les missions militaires au service de la biodiversité », EDP Sciences, 2012, p.15
 - Burgorgue-Larsen Laurence, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'Homme (septembre –décembre 2010) »-AJDA 2011.889
 - Cans Chantal, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », AJDA 2003, p.210

- Cans Chantal, « Fasc 4530 : Typologie des procédures de protection des espaces naturels », *JurisClasseur Environnement et Développement durable* », 10 mars 2008 (mise à jour le 11 octobre 2011)
- Caron David, « La protection de la couche d’ozone stratosphérique et la structure de l’activité normative internationale en matière d’environnement », *Annuaire français de droit international*, volume 36, 1990, pp. 704-726
- Carvais Robert, « L’indisponibilité du vivant », *Hypothèses* 2007/1(10), pp.391-402
- Cassara Hervé, « L’appréhension de la biodiversité par le Droit de l’urbanisme après les lois issues du Grenelles de l’environnement », *Gazette du Palais*, 2011
- Charbonneau Simon, « La loi sur la biodiversité reflète une vision utilitariste de la nature », *Reporterre le quotidien de l’écologie*, 31 août 2016
- Chartier Denis, « La biodiversité est-elle encore naturelle ? », *écologie et politique*, numéro 30, 2005, pp.13-15
- Chiarolla Claudio, Lapeyre Renaud et Treyer Sébastien, « Poisson pilote ou éternelle seconde ? La Convention biodiversité à la croisée des chemins », *Biodiversité* n°4, Octobre 2014
- Christian Philip, « La Cour de Justice des Communautés et la protection des droits fondamentaux dans l’ordre juridique communautaire », *Annuaire français de droit international*, volume 21, 1975, pp. 383-407
- Clergeau Philippe, « trame verte et bleue, quels réseaux écologiques pour demain ? », *Académie d’agriculture de France*, 10 juin 2015
- Costanza -Robert et *al*, « l’évaluation monétaire des écosystèmes globaux », *Revue Nature*, 1997
- Dantonel-Cor Nadine, « Le régime juridique de l’intercommunalité après l’adoption de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 », *Recueil Dalloz* 2000
- Daudé Guy, « Les parcs naturels français », *Revue de géographie de Lyon*, vol 52, , 1976, pp . 99-105
- De Beaulieu François, Clément Gilles, Lieutaghi Pierre, Lizet Bernadette, Nougaret Marie-Paule, « La loi contre la nature », *Reporterre*, 19 juillet 2016
- De Billy Véronique et *al*. *Compenser la destruction de zone humides de retours d’expérience sur les méthodes et réflexions inspirées par le projet d’aéroport de Notre-Dame-Des-Landes* », *EDP Sciences*, 2015/ 1 Vol. 23, pp.27 -41
- De Montcler Marie-Christine, « Le Conseil d’État enjoint au gouvernement de prendre des mesures contre la pollution de l’air », *Dalloz actualité*, 17 juillet 2017
- De Perthuis Christian et De Trotignon Raphaël, « COP 21 : quelles chances de succès ? », *Politique étrangère*, 2015/2(Été), pp.83-95
- De Sadeleer, Nicolas « Particularités de la subsidiarité dans le domaine de l’environnement », *Droit et Société*, 2012
- De Schutter Olivier, « Le droit au mode de vie tzigane devant la Cour européenne des droits de l’Homme : droits culturels, droits des minorités, discrimination positive », *Rev. Trim.dr.h* N°1997/29, p.64
- Déborde Juliette, « Les animaux subissent-ils aussi les effets de la pollution de l’air ? », *Libération*, 9 décembre 2016
- Decaux Emmanuel et Sudre Frédéric « La convention européenne des droits de l’Homme », *Politique étrangère* », 1991, vol. 56, n° 1

- Decaux Emmanuel, Tavernier Paul, Delaplace Edouard, Eudes Marina, De Frouville Olivier, Guedj Alexis, Bachelet Olivier, Leclercq-Delapierre Delphine, Colin Maurice, Moulier Isabelle et Renaut Céline, « Chronique de jurisprudence de la CEDH (année 2003) », *Journal du Droit international (Clunet)*, n°2, avril 2004, 100023
- Deffains Nathalie, « Droit à l'environnement et nuisance aéroportuaire », *Europe* n°2, Février 2002, comm.77
- Degoffe Michel « Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA* 1999, p.911
- Deharbe David et Gros Manuel, « Les illusions perdues d'un recours au juge pour censurer le partis pris sanitaire du droit de la remise en état », *Environnement*, n°5, mai 2009, comm.63
- Déjeant-Pons Maguelonne, « Les droits de l'Homme à l'environnement dans le cadre du Conseil de l'Europe », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 60 /2004)
- Del Rey Marie-José, « Développement durable : l'incontournable hérésie », *Recueil Dalloz* 2010, p.1493
- Delaunay Bénédicte, « De la loi du 17 juillet 1978 au droit à l'information en matière d'environnement », *AJDA* 2003, p.1316
- Delaunay Bénédicte, « Liberté d'accès à l'information en matière d'environnement : manquement de la France dans la transposition de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990 »- *AJDA* 2004. 543, p.1316
- Delhoste Marie-France « Vols de nuits et vie privée : l'article 8 de la Convention sacrifié », *Environnement* n°5-mai 2006- étude 8
- Demaze Moïse Tsayem, « Les conventions internationales sur l'environnement : état des ratifications et des engagements des pays développés et des pays en développement », *L'Information géographique*, 2009/3(Vol.73)
- Demeester Marie-Luce et Neyret Laurent, « Environnement », *Répertoire de droit civil*, octobre 2013
- Descamps Olivier, « Plans de prévention du bruit : les communes trainent, l'État montre les dents », *la Gazette des communes*, 7 mars 2014
- Devictor Vincent, « Nature en crise : penser la biodiversité », *Anthropocène*, 2015
- Di Grande Vincent, « La trame verte, outil conflictuel de la protection de la biodiversité », *Le Monde*, 15 février 2013
- Donadieu Pierre, « Des mots de paysage et de jardin », *Educargi Editions*, 1 janvier 2002, p. 88
- Drobenko Bernard, « Environnement », *Répertoire de droit immobilier*, septembre 2009
- Ducoulombier Peggy, « Qualité de la vie et Convention européenne des droits de l'Homme », *RDSS* 2014. 1047
- Dumont Thomas, « Dommage écologique », *Revue juridique de l'Environnement*, 2008, volume 33, numéro 2, pp. 205-221
- Dupuy René-Jean, « La Commission européenne des Droits de l'Homme », *Annuaire français de droit international*, volume 3, 1957, pp. 449-477
- Eddazi Fouad, « Planification urbaine et intercommunalité », *Law*, Université d'Orléans, 2011

- Environnement Magazine, « Principe de non-régression dans la loi biodiversité : du rêve à la réalité, 22 août 2016
- Fabrégat Sophie, « La pollution de l'air est un facteur de stress supplémentaire pour certains écosystèmes », Actu-environnement, 19 mars 2014
- Farinetti Aude, « L'Agence française pour la biodiversité : fer de lance d'une nouvelle gouvernance de la biodiversité », RDI 2016, p.581
- Février Jean-Marc, « L'accès à l'information en matière environnementale dans toutes ses « (ré) formes », Environnement n°7, Juillet 2006, comm.85
- Février Jean-Marc, « Les principes constitutionnels d'information et de participation », Environnement n°4, Avril 2005, comm.35
- Fiche thématique, « Jurisprudence relative à l'Union européenne », Unité de la presse-novembre 2014
- Flauss Jean-François « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'Homme », AJDA 1993.483
- Foucart Stéphane et al. « Le silence des puissances émergentes après le rapport du GIEC », Le Monde, 28/09/2013
- Fougier Eddy, « Relations internationales et développement durable », Politique étrangère, n°4, 1999, pp. 931-940
- France Nature Environnement, « Loi biodiversité : le premier décret d'application est publié », Vendredi 2 décembre 2016
- France Nature Environnement, « Loi biodiversité : les 35 décrets d'application sont prêts », 7 septembre 2016
- France Nature Environnement, « Trame verte et bleue : le dispositif national enfin complété », 23 janvier 2014
- Garancher Thomas, « Fasc.2810 : Aides financières européenne en faveur de l'environnement », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 31 janvier 2012
- Garic Audrey et Valo Martine, « Ce que contient le projet de loi sur la biodiversité », le Monde.fr, 24/03/2015
- Garric Audrey, « Qui sont les scientifiques qui ont rédigé le rapport GIEC ? », Le Monde, 28/09/2013
- Gauchon Christophe, « Les sites classés entre 1906 et 1930 dans les Alpes du Nord : entre tourisme et protection, bilan et actualité », Revue de géographie alpine, Tome 90 n°2,2002, pp.15-31
- Genevois Bruno, « La Convention européenne des droits de l'Homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : complémentarité ou concurrence ? », RFDA 2010. 437
- Gérard Philippe et al. « Images et usages de la nature en droit », Publications Université de Saint-Louis, 1 janvier 1993
- Gossement Arnaud, « Le principe de non régression du Droit de l'environnement est inscrit dans le code de l'environnement », Gossement avocats, 9 août 2016
- Gossement Arnaud, « Biodiversité : publication de la loi n°2016-1087 du 8 août pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »
- Groud Hervé et Pugeault Serge, « Le Droit à l'environnement, nouvelle liberté fondamentale » AJDA 2005

- Gryseels Machteld, « Biodiversité en milieu urbain : le cas de la région de Bruxelles-capitale », Bruxelles environnement-IBGE/BIM (B-Région BXL), 2006
- Guerrin Marie-Claude i, « Le Parc national des Cévennes », Strates n°8, 20 décembre 1995
- Guinchard Serge « Procès équitable », Rep, pr.civ Dalloz, mars 2013
- Hermite Marie-Angèle, « La convention sur la diversité biologique », Annuaire français de droit international, volume 38, 1992, pp. 844-870
- Hervieu Nicolas, « Cour européenne des droits de l'Homme : Bilan d'étape d'un perpétuel chantier institutionnel », La Revue des Droits de l'Homme, 3 septembre 2013
- Huglo Christian, « Affaire de l'Erika...encore et au-delà... », Environnement n°6, juin 2012
- Huglo Christian, « Le rapport Chevassus-au-Louis : un rapport sur la biodiversité qui fera date », Environnement n°5, mai 2009, repère 5
- Huglo Christian, « Rio +20 : Quel bilan pour l'évolution du Droit de l'environnement ? », Environnement n°8, Août 2012, étude 11
- Jacqué Jean-Paul, « CJUE - CEDH : 2-0 », RTD eur. 2014. 823
- Jacquot Henri et Lebreton Jean-Pierre, « La réforme du plan local d'urbanisme », AJDA 2010
- Jamay Florence, « Fasc.2430 : Principe de participation : Droit à l'information », JurisClasseur Environnement et Développement Durable, 1er août 2012 (mise à jour : 1er janvier 2014)
- Jégouzo Yves, « La décentralisation de l'urbanisme », AJDA 1993, p.168
- Jégouzo Yves, « Les principes généraux de l'environnement », RFDA 1996, p.209
- Jégouzo, Yves « La loi Solidarité et renouvellement urbain », AJDA 2001, p.9
- Johnson Pierre Marc, « La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement ou le Sommet de la Planète Terre, Rio de Janeiro », Revue Québécoise de droit international, 1992, Vol.7, n°2, pp 244-247
- Jourdain Patrice, « Réparation du préjudice écologique pur : les difficultés d'évaluation pécuniaire ne dispensent pas le juge d'en assurer la réparation », RTD Civ, 2016, p.634
- Kamto Maurice, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », Revue Juridique de l'environnement, volume 16, numéro 4, 1991, pp. 417-442
- Kamto Maurice, « Les nouveaux principes du Droit international de l'environnement » Revue Juridique de l'Environnement, 1993, pp.11-21
- Kervadec Tiphaine, « Mettre en œuvre la Trame verte et bleue en milieu urbain », Centre de ressources du développement territorial, juin 2012
- Kiss Alexandre, « Du régional à l'universel : la généralisation des préoccupations environnementales », Revue internationale et stratégique, n°60, hiver 2005
- Kiss Alexandre-Charles et Doumbe-Bille Stéphane, « Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro-juin 1992) », Annuaire français de droit international, volume 38, 1992, pp. 823-843
- Kiss Alexandre-Charles et Shelton Dinah, « Évolution et principales tendances du Droit international de l'environnement : Cours 10 du programme UNITAR de formation à l'application du Droit international de l'environnement », Genève UNITAR, 1999

- Kiss Alexandre-Charles, « Du nouveau dans l'air : des pluies acides à la couche d'ozone », *Annuaire français de droit international*, volume 31, 1985, pp.812-822
- Kramer Ludwig, « L'acte unique européen et la protection de l'environnement. Réflexions sur quelques nouvelles dispositions du droit communautaire, *Revue juridique de l'environnement*, N°4, 1987, pp.449-474
- Labayle Henri et Sudre Frédéric « Droit administratif et convention européenne des droits de l'Homme », *RFDA* 2005.985
- Labayle Henri et Sudre Frédéric « L'avis 2/13 de la Cour de justice sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme : pavane pour une adhésion défunte ? », *RFDA* 2015. 3
- Labayle Henri, Frédéric Sudre, Labayle Dupré de Boulois Xavier et Milano Laure, « Droit administratif et Convention européenne des droits de l'Homme », *RFDA* 2013. 576
- Lalucq Aurore, « Faut-il vraiment reconquérir la biodiversité ? », *Institut Veblen pour les réformes économiques*, Éditorial Mai 2015
- Lamarque Jean, « La commission des sites et de l'environnement », *Revue Juridique de l'environnement* n°4, 1981, pp.294-304
- Landais Claire et Lenica Frédéric, « Première précisions sur la portée juridique de la Charte de l'environnement », *AJDA* 2006.158
- Lanfranchi Marie-Pierre i, « Fasc.2015 : Développement durable et droit international public », *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, 30 mai 2011
- Laperche Dorothée « Eclairage nocturne et protection de la biodiversité, une alliance impossible », *Actu-environnement*, 27 juillet 2016
- Lapp Karim, « La ville, un avenir pour la biodiversité ? », *Ecologie et politique*, Numéro 30, 2005, pp.41- 54
- Larabi Yamina et al. « 1er Congrès international pour la protection de la nature faune et flore, sites et monuments naturels », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°52, septembre 2004
- Latouche Serge, « Développement durable, un concept alibi » *Tiers-Monde* tome 35, n°137, 1994, pp.77-94
- Laurens Lucette, « Les Parcs naturels, du concept à la pratique d'une agriculture environnementale, *Annales de Géographie*, t.104, n°584, 1995, pp.339-359
- Lavallée Sophie, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées à Rio, Kyoto et Copenhague essai sur la responsabilité de protéger le climat », *Études internationales*, vol.41,n°1,2010, pp.51-78
- Laville Bettina, « Contraindre les États et les éléments ? » : le pari de...l'Accord de Paris », *Energie-Environnement- Infrastructure* n°2, Février 2016, étude 2
- Laymarie Anna, « La réforme du statut juridique des parcs nationaux français : la loi du 14 avril 2006 », *Institut d'étude politiques de Lyon*, 2006
- Le Rudulier Nicolas, « Constitutionnalité du plan d'alignement », *AJDI* 2012, pp.296
- Le Seigneur Vincent Jacques, « Environnement : l'Europe est-elle un exemple à suivre ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2005, vol.36, n°, pp.9-31
- Leroux Nicolas, « La condition juridique des O.N.G internationales », *Groupe de Boeck*, 2009
- Levinet Michel, « La Convention européenne des droits de l'Homme socle de la protection des droits de l'Homme dans le droit constitutionnel européen » -*Revue française de droit constitutionnel*, 2011/2 n° 86, pp. 227-263

- Leyens Stéphane et De Heering Alexandra, « Stratégies de développement durable : Développement, environnement ou justice sociale ? », Pu De Namur, 15 mai 2010
- London Caroline, « Droit communautaire de l'environnement », RTD Eur. 1994, pp.291
- Macagno Fabien, « Fasc. 1173 : Protection des espaces naturels- Inventaire des espaces protégés et espaces naturels sensibles et périurbains », JurisClasseur Collectivités territoriales, 1 octobre 2012
- Maleville-Costedoat Marie-Hélène, Boutelet Marguerite et Fritz Jean-Claude (sous la direction de), « L'ordre public écologique », RTD Civ. 2006, p.643
- Maljean-Dubois Sandrine et al. « Fasc.2020 : Organisation Internationales », JurisClasseur Environnement et Développement durable », 1er août 2011
- Maljean-Dubois Sandrine et Wemaere Matthieu, « La forme juridique d'un accord sur le climat au centre de la conférence de Durban », Revue Environnement et développement durable, n°3, mars 2012
- Maljean-Dubois Sandrine et Wemaere Matthieu, « La Conférence sur le climat de Varsovie : des résultats mitigés, des perspectives inquiétantes », Revue Environnement et Développement durable, 1 janvier 2014, n°1
- Maljean-Dubois Sandrine, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg : et au-delà ? », Annuaire français de droit international, volume 48, 2002, pp. 592-623
- Maljean-Dubois Sandrine, « La conférence d'Hyderabad : onzième Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique », Environnement n°12, décembre 2012
- Maljean-Dubois Sandrine, « Fasc.2020 : Organisation Internationale », 1^{er} août 2011
- Maljean-Dubois, Sandrine « La conférence sur le climat de Varsovie. Entre Doha et Lima, une étape sur la route chaotique pour Paris 2015 », La lettre d'Ecolo-Ethik, 2013
- Marguénaud Jean Pierre, « La petite maison dans la forêt », Recueil Dalloz 2008, pp.884
- Marguénaud Jean-Pierre, « La Cour européenne des droits de l'Homme permet aux petits propriétaires opposants à la chasse de se soustraire à l'envahissement des associations communales de chasses agréées », RTD civ.1999.913
- Marguénaud Jean-Pierre, « L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, instrument privilégié de lutte contre les troubles de voisinage », RTD civ.1998, p.515
- Marguénaud Jean-Pierre, « La délimitation par la Cour de Strasbourg du domaine de « l'effet horizontal » de la Convention », RTD civ.1999.498
- Marguénaud Jean-Pierre, « Le droit à la liberté d'expression des militants écologistes », Recueil Dalloz 2007
- Marguénaud, Jean-Pierre « Tranquillité du domicile et Droit à l'environnement », D.2007.1324
- Mauz Isabelle, « Comment est née la conception française des parcs nationaux », Revue de géographie alpine, Tome 90 n°2, 2002, pp.33-44
- Medhi Rostane, « Avis 2/13 : le mécanisme de codéfendeur à l'épreuve de l'autonomie du Droit de l'Union européenne », Réseau universitaire européen droit de l'espace de liberté, sécurité et justice, 13 février 2015

- Mehdi Lotfi, Weber Christiane, Di Pietro Francesca et Selmi Wissal, « Evolution de la place du végétal dans la ville, de l'espace vert à la trame verte », la revue électronique en sciences de l'environnement, volume 12 numéro 2, septembre 2012
- Meinard Yves, « La biodiversité, une notion clef du rapport cognitif à la réalité », colloque international « Éducation au développement durable et à la biodiversité : concepts, questions vives, outils et pratiques » Digne les Bains, 2010, pp.16 -33
- Méral Philippe, « Le concept de service écosystémique en économie : origine et tendances récentes », Natures Sciences Sociétés, Vol. 20, 2012
- Méral Philippe, « Les services environnementaux en économie : revue de la littérature », Serena, 2010
- Michel Valérie, « Droits de l'Homme » § 2 Contenu de la Charte des droits fondamentaux, Répertoire de droit européen, août 2007 (mise à jour : janvier 2015)
- Milano Laure « Fasc .795 : Fonction publique et Convention Européenne des Droits de l'Homme », JurisClasseur Collectivités territoriales, 10 octobre 2011
- Morand-Deville Jacqueline, « Droit de l'urbanisme », Dalloz, 1996
- Naim-Gesbert Eric, « Le nouveau droit du parc national entre fidélité généalogique et développement durable », Recueil Dalloz, 2006, p. 2061
- Orsoni, Amandine « La biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement », Editions de l'Université de Bruxelles, 2010
- Parance Béatrice, « Nouvelles turbulences autour des antennes relais de téléphonie mobile et du principe de précaution, vers une application horizontale du principe de précaution ? », D. 2012. 267
- Pastor Jean-Marc, « Adoption des orientations relatives à la trame verte et bleue », ADJA 2014, p. 137
- Pastor Jean-Marc, « Le point final des députés au projet de loi biodiversité », AJDA 2016, p.1976
- Patriarca Eliane, « La trame verte et bleue, un outil sans moyen », Libération, 17 août 2010
- Petit Yves, « Environnement », Répertoire de droit européen-janvier 2007 (actualisé : avril 2015)
- Petit Yves, « L'accord de Paris ou le choix de la méthode douce », The Conversation, 23 décembre 2015
- Picheral Caroline « Obligation de fonctionnement régulier du service de collecte et de traitement des déchets » La Semaine Juridique Edition Générale n°4, 23 janvier 2012,
- Picheral Caroline, « Obligation de fonctionnement régulier du service de collecte et de traitement des déchets » La semaine juridique édition général n° 4, 23 janvier 2012
- Pierre Alphandéry, Fortier Agnès et Sourdil Anne, « Les données entre normalisation et territoire : la construction de la trame verte et bleue » Développement durable et territoires, Vol.3, n°2, Juillet 2012
- Pomade Adélie, « Recherche de causalité entre les risques invisibles et la santé humaine : convergences entre les jurisprudences française et européenne » RTD eur.2010.333
- Pompidou Georges, « Discours de Chicago, La crise des civilisations », Institut Georges Pompidou, textes choisis n°2, 28 février 1970

- Pontier Jean-Marie, « Chapitre 6 (folio n°1772): La diversification des compétences de la région », Encyclopédie des collectivités locales, juin 2013
- Poupeau Diane, « Installations polluantes : le droit à la participation du public prévaut sur le secret industriel ou commercial », AJDA, 2013, p.145
- Prével Philippe, « La Charte de l'environnement, l'administration et le Conseil d'État : applicabilité ou invocabilité de la Charte ? », RFDA 2014, p.773
- Priet François, « Inconventionnalité du dispositif de régulation cynégétique de la loi Verdeille », AJDA 1999.92 ; « Brèves observations sur la condamnation de la loi Verdeille par la Cour européenne des droits de l'Homme »- RFDA 1999.451
- Prieur Michel, « Fasc.6-1 : Droit à l'environnement », JurisClasseur Géomètre expert Foncier V° Environnement, 10 janvier 2013
- Prieur Michel, « Urbanisme et environnement » AJDA 1993.80
- Prieur Michel, « Vers un Droit de l'environnement renouvelé », Cahier constitutionnel n°15, janvier 2004
- Prieur Michel, « Première conférence des états contractants et signataires de la convention européenne du paysage », Conseil de l'Europe, 22-23 novembre 2001
- Prieur, « Droit et négociations internationales: la prise en compte des aspects scientifiques et économiques », 21 janvier 1999(Extrait du séminaire organisé à Paris)
- Priou-Alibert Lucile, « Impact des préoccupations environnementales dans l'interprétation de Convention EDH : affaire du Prestige », Dalloz actualité, 15 octobre 2010
- Rabiler Stéphane, « La Cour européenne des droits de l'Homme sanctionne l'inertie des autorités publiques face à un risque industriel », AJDA 2005.1133
- Radanne Pierre, « Changement climatique et société(s) », Paris, Ecologie et politique, 2006, pp.95-115
- Radisson Laurent, « La loi biodiversité introduit des dispositions controversées sur la compensation écologique », Actu environnement, 22 juillet 2016
- Radisson Laurent, « La loi biodiversité réussira-t-elle à verdir les centres commerciaux », Environnement et technique n°362, octobre 2016
- Radisson Laurent, « Les allées d'arbre au bord des routes mieux protégées », Environnement et technique, n°362, octobre 2016
- Radisson Laurent, « Pourquoi la loi biodiversité ne protégera pas les chemins ruraux », Actu-environnement, 25 août 2016
- Raffin Jean-Pierre, « De la protection de la nature à la gouvernance de la biodiversité », Ecologie et politique 1/2005, n°30, 2005, pp.97-109
- Recueil Dalloz, « Plan de protection de l'air : les préfets n'ont pas d'obligation de résultat », AJDA 2015, p.2066
- Recueil Lebon, « De l'invocabilité de la Charte de l'environnement en matière d'information et de participation du public », Recueil des décisions du conseil d'État 2013
- Redon Louis, « La protection de la biodiversité, objet privilégié du droit international », Société Française d'Ecologie, 25 janvier 2012
- Renucci Jean-François, « Fas.2080 : Convention européenne des droits de l'Homme et environnement » JurisClasseur environnement et développement durable

- Renucci Jean-François, « Fasc.2080 : Convention Européenne des droits de l’Homme et environnement » JurisClasseur environnement et développement durable, 1^{er} février 2013
- Renucci Jean-François, « Fasc.6527 : Convention Européenne des Droits de l’Homme et Environnement », JurisClasseur Europe Traité, 1^{er} février 2013
- Revêt Thierry, « Les quotas d’émission de gaz à effet de serre », Recueil Dalloz, 2005
- Revêt Thierry, « Protection européenne de la propriété », RTD.civ.2000.360
- Roblot-Troizier Agnès, « Les clairs obscurs de l’invocabilité de la Charte de l’environnement », AJDA 2015.493
- Roche Catherine et Makowiak Jessica, « Fasc 10 : zones de protection et mesures environnementales », JurisClasseur Géomètre expert-foncier, 28 septembre 2015
- Romi Raphael, « Fasc.206 : Information et environnement », JurisClasseur Communication, 8 janvier 2015
- Roth Cyril et Burgaud Fabrice, « Charte des droits fondamentaux vs Convention européenne : dommages collatéraux en vue », D.2013.1977
- Rousseaux Sandrine, « Fasc.3300 : Pollution atmosphérique-Droit international et européen », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 31 juillet 2012 (9 avril 2013)
- Rousseaux Sandrine, « Fasc.3310 : Protection de la couche d’ozone et prévention des changements climatiques », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 avril 2013 (Dernière mise à jour : 4 juillet 2015)
- Rousseaux Sandrine, « Fasc.3310 : Protection de la couche d’ozone et prévention des changements climatiques », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 30 avril 2013 (4 juillet 2015)
- Royer (E), « Les principaux apports de la loi « Grenelle II », Dalloz actualité, 10 septembre 2010
- Royer (E), « Publication de la loi Grenelle I de l’environnement », Dalloz actualité 31 août 1999
- Santos Milton, « Quelques problèmes des grandes villes dans les pays sous-développés », géocarrefour, 1961, pp. 197
- Savoie Henri et Touvet Laurent, « L’urbanisme : pour un droit plus efficace », RFDA 1992, p.709
- Seguin Bernard, « Le changement climatique : conséquences pour les végétaux », Paris, Quaderni, 5 janvier 2012, pp.27-40
- Sermier Jean-Marie, Assemblée nationale, XIV législature, session extraordinaire de 2015-2016, Séance du mercredi 20 juillet 2016
- Simonetti Florence, « Le Droit européen de l’environnement », Revue française d’études constitutionnelles et politiques n° 127, novembre 2008, pp.67-85
- Soler-Couteaux Pierre, « Le Droit de l’urbanisme après la loi SRU : ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre », RDI 2001, p.285
- Strebier Jean-Philippe, « Grenelle 2 et SCOT : des ambitions renforcées et une présence plus forte de l’État », RDI 2011, p.78
- Sudre Frédéric, « Droit de la Convention européenne des droits de l’Homme », la semaine juridique édition générale n°6,5 Février 1997, I 4000

- Sudre Frédéric, « Fasc. 6523 : Convention européenne des droits de l'Homme. Droits garantis.- Droit de propriété et droit à la non-discrimination », 10 novembre 2012, JurisClasseur Europe Traité
- Sudre Frédéric, « Droit de la Convention européenne des droits de l'Homme », La Semaine Juridique Edition générale n°3, 20 janvier 1999, I 105
- Sudre Frédéric, « Fasc. 6524 : Convention Européenne des Droits de l'Homme-Droits garantis-Droit au respect de la vie privée et familiale -Principe directeurs-Protection de la vie privée », JurisClasseur Europe Traité, 25 octobre 2012
- Sudre Frédéric, « Protection de la santé contre les pollutions industrielles », La semaine juridique édition générale n°16, 19 avril 2010
- Tambou Olivia, « L'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme est retardée », Dalloz actualité, 5 janvier 2015
- Tanchoux Philippe, « Le monument historique, modèle étalon de la politique patrimoniale française du XIXème siècle ? », AJDA 2013, p.2076
- Therville Clara, « Mise sous cloche ou intégration aux territoires ? L'exemple des réserves naturelles de France »-Synthèse des principaux résultats de la thèse, Mai 2013, p.5
- Thieffry Patrick, « Fasc.2100 : Politique européenne de l'environnement-Bases juridiques- Processus normatif-Principes »,3 novembre 2010, JurisClasseur Environnement et Développement durable
- Thieffry Patrick, « Chronique Droit européen de l'environnement- Communication sur la mise en œuvre de la politique environnement », RTD Eur.2017 p. 275
- Thieffry Patrick, «Fasc.2100 : Politique européenne de l'environnement », JurisClasseur Environnement et Développement durable », 3 novembre 2010(dernière mise à jour 28 décembre 2013)
- Thiron Jean-Marc, Doré Florian et Sériot Jean, « Impact de la pollution sonore sur la faune », Le Courrier de la Nature, n°254, Mai-Juin 2010, pp 32-37
- Tordjman Hélène et Boisvert Valérie, « L'idéologie marchande au service de la biodiversité ? », Mouvements n°70, 2012, pp.31-42
- Trébulle François Guy, « Droit de l'environnement », Recueil Dalloz 2012, p.2557
- Trébulle François-Guy, « A propos de quelques développements récents des droits environnementaux de l'Homme », RDI 2005.98
- Trébulle François-Guy, « Droit de l'environnement » Recueil Dalloz, D.2009.2448
- Trébulle François-Guy, « Droit de l'environnement » Recueil Dalloz, D.2011.2694
- Trébulle François-Guy, « Droit de l'environnement », D.2008 .2390
- Trébulle François-Guy, « Fasc : 2400 : Droit du Développement durable », JurisClasseur Environnement et Développement durable, 1^{er} juillet 2010 (mise à jour : 18 avril 2014)
- Trébulle François-Guy, « Les titres environnementaux » Revue juridique de l'environnement, 2011/2, Volume 36, pp 203-206
- Trébulle François-Guy, « Droit de l'environnement », Recueil Dalloz 2012
- Trouilly Pascal, « Accès à l'information, participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement. Inopposabilité du secret en matière industrielle et commerciale », Environnement n°3, Mars 2013, comm 16
- Tsayem Demaze, Moise « Le parc amazonien de Guyane française : un exemple du difficile compromis entre protection de la nature et développement », Cybergeo, 2009

- Untermaier Jean, « Droit de l’Homme à l’environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l’individu ou obligation pour l’État », Revue Juridique de l’Environnement n°4, 1978, pp.329-367
- Untermaier Jean, « La protection de l’espace naturel. Généalogie d’un système », Revue juridique de l’environnement n°2, 1980, pp.111-145
- Van Lang Agathe, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », RDI 2013, p.255
- Van Lang Agathe, «La compensation des atteintes à la biodiversité : de l’utilité technique d’un dispositif éthiquement contestable », RDI 2016, p.586
- Verilhac Yves, « Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. De réelles avancées, malgré des occasions manquée », Communiqué de presse association environnementale
- Vincent (A), « Exigence d’alignement et projet de constructions à retrait différencié », Dalloz actualité, 2009
- Vincent (A), « Loi Grenelle II : SCOT et PLU », Dalloz actualité 13 septembre 2010
- Vivien Franck-Dominique, « 20-22 juin 2012 : Rio plus vain ? », Développement durable et territoires(en ligne), Vol 4, N°3, Octobre 2013
- Zarka Jean-Claude, « Les principales dispositions de l’accord de Paris sur le climat », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales, N°51-52 (Act.1042°, 21 décembre 2015)

IV) Traités et Documents internationaux

- Convention internationale relative à « la conservation de la faune et de la flore à l’état naturel », Londres, 8 novembre 1933
- Assemblée générale des Nations unies, « Déclaration universelle des droits de l’Homme » 10 décembre 1948, Résolution 217 A(III)
- Assemblée générale des Nations Unies, Résolution portant sur la Coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l’espace extra-atmosphérique, 20 décembre 1961, n°1721(XVI)
- Déclaration finale de la conférence des Nations Unies sur l’environnement de Stockholm, 15 décembre 1972, Résolution 2994 (XXVII)
- Assemblée générale des Nations Unies, Sixième session extraordinaire, Matières première et développement, 9 avril- 2 mai 1974, Résolution A/9559
- Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, 11 juin 1981, décision 81/462/CEE
- Charte Mondiale de la nature, le 28 octobre 1982, A/RES/37/7
- Commission mondiale sur l’environnement et le développement, « Notre avenir à tous », avril 1987
- Convention de Vienne pour la protection de la couche d’ozone, Nations Unies, Recueil des Traités, 22 mars 1985, vol. 1513
- Commission mondiale sur l’environnement et le développement, « Notre avenir à tous », avril 1987
- Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, Vol.1760, I-30619, (PNUE/Bio.Div/CONF./L.2)

- Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, décembre 1997, (FCCC/INFORMAL/83/)
- Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Nations Unies, Recueil des Traités, 25 juin 1998, vol. 2161
- Conseil de l'Europe, « Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », 4 novembre 1950, STCE n°005
- Conseil de l'Europe « Protocole n°1 » 20 mars 1952, article 1, STCE n°0091
- Conseil de l'Europe, Berne, 19.IX 1979
- Conseil de l'Europe, « Protocole n°9 » ,6 novembre 1990, (STCE n°140), abrogé par le « Protocole n° 10 », 25 mars 1992, (STCE n°146)
- Conseil de l'Europe, « Protocole n°11 », 11 mai 1994, (STCE n°155)

V) Documents des conférences des parties

A) Lutte contre le changement climatique

- Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », juin 1992 (Doc.NU A/AC/237/18/Add.1)
- Conférence des Parties , « Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 décembre au 15 décembre 2007 », 14 mars 2008, FCCC/CP/2007/6/Add.1
- Conférence des Parties « Rapport de la quinzième session de la Conférence des Parties tenue à Copenhague du 7 au 19 décembre 2009 », Nations Unies, 30 mars 2010, FCCC/CP/2009/11/Add.1
- Conférences des parties, « Rapport de la Conférence des Parties sur sa seizième session, tenue à Cancun du 29 novembre au 10 décembre 2010 », 15 mars 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1
- Conférence des Parties , « Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-septième session, tenue à Durban du 28 novembre au 11 décembre 2011 »,15 mars 2012, FCCC/CP/2011/9/Add.1
- Conférence des Parties , « Rapport de la dix-huitième session de la Conférence des Parties tenue à Doha du 26 novembre au 8 décembre 2012», 28 février 2013, FCCC/CP/2012/8
- Conférence des Parties , «Rapport de la Conférence des Parties sur sa dix-neuvième session, tenue à Varsovie du 11 au 23 novembre 2013 », 31 janvier 2014, FCCC/CP/2013/10/Add.3
- Conférence des Parties , « Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingtième session, tenue à Lima du 1^{er} au 14 décembre 2014 », 2 février 2015, FCCC/CP/2014/10/Add.3
- Conférence des Parties , « Adoption de l'Accord de Paris », 12 décembre 2015, FCCC/CP/2015/L.9

B) Préservation de la biodiversité

- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Première réunion, Nassau 28 novembre – 9 décembre 1994, UNEP/CBD/COP/1/17
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Deuxième réunion, Jakarta 6-17 novembre 1995, UNEP/CBD/COP/2/19
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Troisième réunion, Buenos Aires 4-15 novembre 1996, UNEP/CBD/COP/3/38
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Quatrième réunion, Bratislava 4-15 mai 1998, UNEP/CBD/COP/4/27
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Première réunion extraordinaire, Cartagena 22-24 février 1999, UNEP/CBD/ExCOP/1/3
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Cinquième réunion, Nairobi 15-26 mai 2000, UNEP/CBD/COP/5/23
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Sixième réunion, La Haye, 7-9 avril 2002, UNEP/CB/COP/6/20
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Septième réunion, Kuala Lumpur, 9-20 février 2004, UNEP/CBD/COP/7/21
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Approche par écosystème », avril 2004
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Dixième réunion, Nagoya, 18-29 octobre 2010, UNEP/CBD/COP/10/27
- CBD, « Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 », Nagoya, novembre 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Onzième réunion, Hyderabad, 8-19 octobre 2012, UNEP/CBD/COP/11/35
- Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, Douzième réunion, Pyeongchang, 6-17 octobre 2014, UNEP/CBD/COP/12/29

VI) Législation

A) Législation européenne

- Règlement n° 1210/90 du Conseil relatif à la création de l'Agence européenne pour l'environnement et du réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JO n° L 120 du 11/05/1990, 7 mai 1990
- Règlement n°1973/92 du Conseil portant création d'un instrument financier pour l'environnement, JO N° L 206 /1 du 22/07/1991, 21 mai 1992
- Règlement n°614/2007 du Parlement européen concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+), JO n°L 149/1 du 9/06/ 2007, 23 mai 2007
- Règlement n°1293/2013 d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat et abrogeant le règlement (CE) n°614/2007, JO n°L 347 du 20/12/2013, 11 décembre 2013
- Règlement n°1143/2014 du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction de la propagation des espèces exotiques envahissantes, JO n° L317 du 04/11/2014, 22 octobre 2014

- Directive 79/409/CEE du Conseil portant sur la Conservation des oiseaux sauvages, JO L 103 du 25/04/1979, 2 avril 1979
- Directive 67/ 548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l’emballage et l’étiquetage des substances dangereuses, JO, 196, 16 août 1967
- Directive 92/43/CEE, du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage » 21 mai 1992, *Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992 p. 0007 – 0050*
- Directive-cadre 96/62/CE du Conseil sur l’évaluation et la gestion de la qualité de l’air ambiant, 27 septembre 1996, JO L 296 du 21.11.1996
- Directive 96/61/C du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, 24 septembre 1996, JOCE n° L 257 du 10 octobre 1996
- Directive 2002/49/CE du Parlement et du Conseil relative à l’évaluation et à la gestion du bruit dans l’environnement, 25 juin 2002, JO, L 189 du 18 juillet 2002
- Directive 2004/107/CE du Parlement et du Conseil relative à l'arsenic, au cadmium, au nickel, et aux hydrocarbures aromatiques polycycliques dans l'air ambiant, 15 décembre 2004, JOUE n° L 23 du 26 janvier 2005
- Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets, JO N°L 114 du 27 avril 2006, 5 avril 2006

B) Législation nationale

- Loi sur les monuments historiques, 31 décembre 1913 (JORF du 4 janvier 1914 page 129)
- Loi « Plans d’extension et d’aménagement des villes », JORF du 15 mars 1919
- Loi « d’urbanisme », JORF du 24 juin 1943
- Loi ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, 2 mai 1930 (Journal officiel de la République Française, 4 mai 1930)
- Loi n° 60-708 relative à la création des parcs nationaux, JORF du 23 juillet 1960, 22 juillet 1960
- Loi n°76-62 relative à la protection de la nature, JORF du 13 juillet 1976, 10 juillet 1976
- Loi n°76-1285 portant réforme de l’urbanisme, JO du 1^{er} janvier 1977, 31 décembre 1976
- Loi n°78-753 portant sur diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions d’ordre administratif, social et fiscal, JO du 13 juillet, 17 juillet 1978
- Loi n°83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État, JO du 9/01/1983, 7 janvier 1983
- Loi n° 85-30 relative au développement et à la protection de la montagne, JORF du 10 janvier 1985, 9 janvier 1985
- Loi n°85-729 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d’aménagement, JORF du 19 juillet 1985, 18 juillet 1985
- Loi n°93-24 portant sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d’enquêtes publiques, JO n°7 du 9 janvier 1993, 8 janvier 1993

- Loi n°95-115 « d'orientation pour l'aménagement et le développement durable », JORF n°31 du 5 février 1995, 4 février 1995
- Loi n°95-101 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO n° 29 du 03/02/1995, 2 février 1995
- Loi n°99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, JORF n°148 du 29 juin 1999, 25 juin 1999
- Loi n°99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, JORF n°160 du 13 juillet 1999, 12 juillet 1999
- Loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF n°289 du 14 décembre 2000 ,13 décembre 2000
- Loi n°2002-1187 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus, JORF n°221 du 21 septembre 2002, 28 février 2002, n°2002-285 et décret portant publication de la Convention d'Aarhus, JORF n°221 du 21 septembre 2002, 12 septembre 2002
- Loi n°2005-205 constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement, JORF n°51 du 2 mars 2005, 1 mars 2005
- Loi n°2005-1319 portant sur diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO du 27 octobre 2005, 26 octobre 2005
- Loi n°2006-436 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs régionaux, JORF n°90 du 15 avril 2006, 14 avril 2006
- Loi n°2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JORF n°0179 du 5 août 2009, 3 août 2009
- Loi n°2010-788 portant engagement national pour l'environnement, JO n°160 du 13 juillet 2010, 12 juillet 2010
- Loi n°2014-58 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014,27 janvier 2014
- Loi n°2015-991 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, JO n°182 du 8août 2015, 7 août 2015
- Loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, JORF n°0184 du 9 août 2016, 8 août 2016

- Décret n°61-1195 « portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux », JO du 04/11/1961, 31 octobre 1961
- Décret n°70-777 portant création du parc national des Cévennes dont la gestion est confiée à un établissement public à caractère administratif, JORF du 3 septembre 1970,2 septembre 1970
- Décret n°2012-1492 relatif à la trame verte et bleue, JORF n°0303 du 29 décembre 2012, 27 décembre 2012
- Décret n°2014-45 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, JORF n°0018 du 22 janvier 2014, 20 janvier 2014
- Décret n°2016-1619 relatif aux modalités de contribution obligatoire à l'inventaire du patrimoine naturel et modifiant le code de l'environnement, JORF n°0278 du 30 novembre 2016, 29 novembre 2016

VII) Jurisprudence

A) Commission Européenne des Droits de l'Homme

- Commission, X et Y c/ République fédérale d'Allemagne, décision d'irrecevabilité du 13 mai 1976, n°7407/76
- Commission, Arrondelle c/Royaume-Uni, 15 juillet 1980, N°7889/77
- Commission, 11 mars 1985, décision de recevabilité, requête n°11185/84
- Commission, Hakansson et Stureson c/Suède, décision de Recevabilité du 15 juillet 1985 requête n°11855/85
- Commission, Allan Jacobson C/Suède, décision de recevabilité du 1 octobre 1995, requête n°16970/90

B) Cour Européenne des Droits de l'Homme

- CEDH, 23 septembre 1982, Sporrang et Lonroth c/Suède, n°7151/75
- CEDH, 14 octobre 1992, Zander c/ Suède, n°14282/88
- CEDH, 9 décembre 1994, Lopez Ostra c/ Espagne n° 16798/90
- CEDH, 25 septembre 1996, Buckley c/ Royaume-Uni, n°20348/92
- CEDH, Grande Chambre, 19 février 1998, Guerra et autres c/Italie, n°116/1996/735/932
- CEDH, 24 février 1998, Botta c/Italie, n°153/1996/772/973
- CEDH, 29 avril 1999, Chassagnou c/ France, nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95
- CEDH, 22 mai 2003, Kyrtatos c/Grèce, n°41666/98
- CEDH, Grande Chambre, 8 juillet 2003, Hatton C/ Royaume-Uni, n°360022/97
- CEDH, 20 avril 2004, Surugiu c/Roumanie, n°48995/99
- CEDH, 27 mai 2004, Vides Aizsardzibas Klubs c/Lettonie, n°57829/00
- CEDH, 24 juin 2004, Vergos c/Grèce, n°65501/01
- CEDH, 10 novembre 2004, Taskin et autres c/Turquie, n°46117/99
- CEDH, 16 novembre 2004, Moreno Gomez c/ Espagne, n°4143/02
- CEDH, 18 novembre 2004, Zazanis et autres c/Grèce, n°68138/01
- CEDH, 30 novembre 2004, Oneryildiz c/Turquie, n°48939/99
- CEDH, 15 février 2005, Steel et Morris c/R-U, n°68416/01
- CEDH, 9 juin 2005, Fadeieva c/ Russie, n°55723/00
- CEDH, Grande Chambre, 30 juin 2005, Bosphorus c/Irlande, n°45036/98
- CEDH, 26 mars 2007, Giacomelli c/Italie, n° 599909/00
- CEDH, Grande Chambre, 8 Janvier 2009, Mangouras c/Espagne, n°12050/04
- CEDH, 6 juillet 2009, Tatar c/ Roumanie n°67021/01
- CEDH, 8 octobre 2009, Tebieti Muhafize Cemiyeti et Israfilov c/ Azerbaïdjan, n°37083/03
- CEDH, 20 mai 2010, Oluic c/ Croatie, n° 61260/08
- CEDH, 29 juin 2010, Hubert Caron et autres c/ France, n°48629/08
- CEDH, 4 octobre 2010, Bacila c/Roumanie, n°19234/04
- CEDH, 10 février 2011, Dubetska c/Ukraine, n°30499/03
- CEDH grande chambre, 26 juin 2012, Herrmann c/ Allemagne, n°9300/07

- CEDH, 29 janvier 2013, Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Tis Ellados C/Grèce, n°2998/08

C) Cour de Justice des Communautés Européennes et Cour de Justice de l'Union européenne

- CJCE, 14 mai 1974, arrêt J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contre Commission des Communautés européennes, affaire 4-73, ECLI : EU : C :1974 : 51
- CJCE, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, 7 février 1985, n°240/83, ECLI : EU : C : 1985 :59
- Avis de la Cour « Adhésion de la Communauté à la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales », 28 mars 1996, Avis 2/94, ECLI:EU:C:1996:140
- CJUE, 4^e ch. 4 mars 2010, Commission c/Italie, aff.C-297/08, ECLI:EU:C:2010:115
- CJUE, 15 janvier 2013, Krizan, C-416/10, ECLI : EU : C : 2013/8
- CJUE, Grande Chambre, 26 février 2013, Akerberg Fransson, n°C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105
- CJUE, « Union européenne : avis sur le projet d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'Homme », 18 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454

D) Jurisprudence Française

Conseil Constitutionnel

- Conseil constitutionnel, « Observation du Gouvernement », environnementales, 21 juillet 2016, 2016-737 DC, décision n°2016-737

Conseil d'État

- CE, section, 6 novembre 1936, Arrighi, Rec.966
- CE, section, 18 décembre 2002, Mme Duvignères, N°233618
- CE, 19 juin 2006, Association Eau et rivière de Bretagne, n°282456
- CE, assemblée, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n°297931
- CE, 23 avril 2009, France nature environnement, n°306242
- CE, 12 juin 2013, Fédération des entreprises du recyclage, n°360702
- CE, 12 juillet 2017, Association les amis de la terre, req. n°394254

Cour de cassation

- Cour de cassation, 25 septembre 2012, n°3439

VII) Documents et rapports

A) Rapports Internationaux

- Meadows Donella, Meadows Dennis, Randers Jørgens et W. Behrens William, *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*, traduit de l'anglais par Jacques Delaunay; préface de Robert Lattès, Paris, Fayard, 1972, p.317
- GIEC, « Seconde évaluation du GIEC, Changement de climat », Genève, PNUE, 1995, p.74
- Annan Kofi (Secrétaire général des Nations Unies), « Rapport du millénaire à l'Assemblée générale des Nations Unies », New-York, ONU, 2000, p.10
- GIEC, « Changements climatiques 2001 : Rapport de synthèse », Genève, PNUE, 2001, p.10
- Bulletin du Comité de pilotage international de l'IMoSEB, Bonn, IMoSEB, 2007 volume 132, n°6, p.9
- TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : rapport d'étape », Bonn 2008, p.70
- TEEB, « Un bref aperçu : étude TEEB à l'attention des décideurs politiques locaux et régionaux », Bonn, 2010, p.8
- TEEB, « L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : intégration de l'économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB », Bonn, 2010, p.49
- Congrès mondial de la nature de l'UICN, « Le programme de l'UICN 2013-2016 », Nature +, Fontainebleau, septembre 2012, p.35
- Plan des Nations Unies pour le Développement, « Le point sur la conférence de Durban : Les principaux résultats et le chemin restant à parcourir », Séries politiques climatiques du groupe environnement et énergie, avril 2012, p.26
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « 4^{ème} édition des Perspectives mondiales de la diversité biologique », Québec, 2014, p.157

B) Documents européens

1) Conseil de l'Europe

- Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, « Action future du Conseil de l'Europe en matière de protection de l'environnement », Strasbourg ,4 novembre 1999, Recommandation 1431, p.1
- Conseil de l'Europe, « Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit à un environnement sain », Strasbourg, 30 septembre 2009, Recommandation n° 1885, p.1
- Conseil de l'Europe « Note d'information sur la jurisprudence de la Cour », n°132, Juillet 2010, pp. 13 à 14
- Conseil de l'Europe, « Manuel sur les Droits de l'Homme et l'environnement », 2^{ème} édition, Strasbourg, Edition du Conseil de l'Europe, 2012, p.206
- Conseil de l'Europe, « La CEDH en 50 questions », Strasbourg, Edition Conseil de l'Europe, février 2014, p.10

2) Commission européenne

- Communication de la Commission des Communautés Européennes, « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXIème siècle », Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, livre blanc, 1993, COM (93) 700 final (593), p.184
- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen concernant une stratégie communautaire en faveur de la diversité biologique, 4 février 1998, COM (1998) 42 final, p.3
- Communication de la Commission européenne aux États membres définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable-Urban II, 28 avril 2000, C(2000) JO C 141, p.6
- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, Plans d'action en faveur de la diversité biologique dans les domaines de la protection des ressources naturelles, de l'agriculture, de la pêche et de l'aide au développement et de la coopération économique, 27 mars 2001, COM/2001/0162 final, p.7
- Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Stratégie européenne en matière d'environnement et de santé, COM (2003) 338 final, p.11
- Communication de la Commission européenne, « Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain », 11 février 2004, COM (2004)60- Journal officiel C 98 du 23 avril 2004, p.3
- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain, 2005, {SEC(2006) 16} /* COM/2005/0718 final */ , p.6
- Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen sur une stratégie thématique pour l'environnement, 11 janvier 2006, COM(2005) Final, p.3
- Communication de la Commission européenne sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain, 11 janvier 2006, COM(2005) 718 final, p.7
- Communication de la Commission européenne, « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà. Préserver les services écosystémiques pour le bien-être humain », COM(2006)216 final, p.17
- Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010: notre avenir, notre choix" - Sixième programme d'action pour l'environnement /* COM/2001/0031 final */ , p.6
- Communication de la Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions –La biodiversité, notre assurance –vie et notre capital naturel-stratégie de l'UE à l'horizon 2020», Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 25 octobre 2011, COM(2011) 244 final/2, p.18

- Communication de la Commission européenne, « Villes de demain-Défis, visions et perspectives », Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, 30 octobre 2011, p.116
- Communication de la Commission européenne, « La stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020 », Bruxelles, Office de publication de l'Union européenne, 2011, p.28
- Communication de la Commission, « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital nature-stratégie e l'UE à l'horizon 2020 », 3 juin 2011COM(2011) 244 (non publié au journal officiel), p.5
- Communication de la Commission Européenne, « Environnement : un environnement sain et durable pour les générations futures », Bruxelles, collection Comprendre les politiques de l'Union Européenne, janvier 2013, p. 16
- Communication de la Commission européenne, « Comprendre les politiques de l'Union européenne-Environnement », Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne, 2013, p.16
- Communication de la Commission européenne, « Monitoring the application of Union law 2014 Annual Report », Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européenne, 9 juillet 2015, COM (2015) 329 final, p.25
- Communication de la Commission européenne, « Communication de la commission du 3 février 2017 : « L'examen de la mise -en œuvre de la politique environnementale de l'UE : Défis communs et comment conjuguer nos efforts pour produire de meilleurs résultats », Bruxelles, Office des publications de l'Union européenne Com (2017) 63 final, p.17

3) Comité économique et social européen

- Avis du Comité économique et social européen sur l' « Evaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur de la diversité biologique », Bruxelles, 23 décembre 2009, COM (2008) 864 final, NAT/436, p.18
- Avis du Comité économique et social européen, « Options possibles pour l'après 2010 en ce qui concerne la perspective et les objectifs de l'Union européenne en matière de biodiversité », Bruxelles, ,19 janvier 2010, COM(2010) 4 final, p.17

C) Rapports nationaux

1) Rapports et études ministérielles

- Ministère de l'écologie et du développement durable, « Stratégie française pour la biodiversité : enjeux, finalités, orientations », Paris, février 2004, p.49
- Comité opérationnel trame verte et bleue, « Choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques », Paris, MEEDDM, 2010, p.52
- Ministère de l'écologie et du développement durable et de l'énergie, « Contexte du comité opérationnel trame verte et bleue », Paris, juillet 2010, p.1
- Premier ministre, « Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 », Paris, 2010, P.60

- Conseil général de l’Environnement et du Développement durable, « Compétences et professionnalisation des bureaux d’études au regard de la qualité des études d’impact (évaluations environnementales) », Paris, Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, mai 2011, N°007411-01, p. 70
- Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, « Rapport de préfiguration de la future Agence pour la biodiversité », Paris, février 2013, p.37
- Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, « Chiffres clés de l’environnement-édition 2013 », Paris, octobre 2013, p.68
- Direction Générale de l’aménagement, du logement et de la nature et direction de l’eau et de la biodiversité, « Trame verte et bleue, Questions réponses », Paris, Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, janvier 2014, p.34
- Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, « Chiffres clés de l’environnement-édition 2015 », Paris, octobre 2015, p.68
- Ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer, « Éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel », Paris, 7 janvier 2016, p.4
- Ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer, « La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, une nouvelle harmonie entre la nature et les humains », Paris, août 2016, p.5
- Conseil des ministres, « La reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », 22 août 2016, p.1
- Ministère de l’environnement, de l’énergie et de la mer en charge des relations internationales sur le climat, « Chiffres clés de l’environnement », Edition 2016, Paris, février 2017, p72

2) Rapports parlementaires

- Sénat, Rapport d’information « Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers », (Annexe 3-L’Union européenne et la problématique des villes), Paris, 30 octobre 2006, n°49, p.26
- Détraigne Yves, Rapport, Sénat session ordinaire de 2014-2015, Paris, Sénat, 4 mars 2015, p.43
- Gaillard Geneviève, « Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire sur le projet de loi, en nouvelle lecture, pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysage (n°3748) », Paris Assemblée Nationale, 14 juin 2016, N°3833, p.343
- Assemblée Nationale, « Compte rendu intégral », XIV législature, séance du mercredi 20 juillet 2016, N° 82 A.N (C.R), p.52

3) Villes

- Mairie de Paris, « Plan biodiversité de Paris 2011 : Programme d’actions pour préserver et enrichir la biodiversité à Paris », Paris, 2011, p.80

4) Groupes de travail spécifiques

- Boiteux Marcel, « Transport : pour un meilleur choix des investissements », Paris, la documentation française, 1994, p.132
- Boiteux Marcel « Transport : choix des investissements et coût des nuisances », Paris, la documentation française, 2001, p.323
- Chevassus-au-Louis Bernard et *al.* « Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes », Paris, Centre d'analyse stratégique, 2009, p.376

Table des matières

Table des abréviations.....	IV
Sommaire	V
Introduction	6
Partie I : La difficile appréhension de l'environnement urbain par le Droit	19
Titre I : Le milieu urbain, un territoire empreint de complexité juridique.....	21
Chapitre I : L'impact problématique du milieu urbain sur la biodiversité.....	22
Section I : L'étude de la biodiversité urbaine entre inconstance et incohérence.....	22
I. La difficile élaboration d'une réglementation préventive adaptée	23
A. La prise en compte de la biodiversité par les services urbains	23
1) Le désintérêt présumé des juristes pour la biodiversité	24
2) Des rapports d'une qualité incertaine.....	27
B. L'obligation de transparence en matière environnementale	31
1) L'évolution du droit à l'information environnementale.....	32
2) La Charte de l'environnement : de l'espoir à l'échec.....	37
II. L'application délicate du droit adopté	41
A. Le milieu urbain face à la législation écologique.....	41
1) La trame verte et bleue, mesure phare de la préservation de la biodiversité.....	42
2) La trame verte et bleue comme réponse aux enjeux en milieu urbain	45
B. Le milieu urbain face à la fragilité écologique.....	47
1) L'étalement urbain, première cause de la disparition de la nature en ville.....	48
2) La biodiversité urbaine menacée de toutes parts.....	51
Section II : La question de la préservation de la biodiversité au cœur de l'environnement urbain	53
I. La biodiversité, une question protéiforme.....	54
A. Une question d'inadaptabilité	54
1) Un territoire inadapté	55
2) L'Homme, principale cause d'érosion de la biodiversité.....	57
B. Une question d'incompatibilité	61
1) Vers un retour de la nature en ville ?.....	61
2) Une nature façonnée par l'Homme.....	63
II. La protection de la biodiversité urbaine, une équation à solution multiples	68
A. Du point de vue naturel.....	68

1) L'approche anthropocentrique de la biodiversité urbaine, inadaptée	68
2) La contribution de la notion de gouvernance dans la préservation de la nature urbaine	70
B. Du point de vue juridique.....	73
1) L'impérieuse nécessité de la transversalité des études	73
2) Les dérives des rapports préjudiciables à la législation portant sur la biodiversité	77
Chapitre II : L'impératif de la préservation de la biodiversité en milieu urbain.....	81
Section I : Les réticences législatives.....	81
I. Les débuts hésitants du législateur dans le domaine de la préservation de la biodiversité.....	82
A. Les hésitations du législateur	82
B. Des premières heures législatives difficiles pour la protection de la biodiversité.....	85
II. L'ambition législative démesurée.....	89
A. Le mouvement de protection intégrale	89
B. Un modèle largement inadapté	94
Section II : Les réticences pratiques	99
I. La difficile approche humaniste	100
A. Chiffrer la biodiversité, l'occasion de déterminer son importance.....	100
B. L'étude TEEB, un rapport cadre pour la préservation de la nature	104
II. L'impossible approche statistique.....	108
A. Les travaux TEEB, un premier pas	108
B. L'analyse économique entre lacunes et insuffisances	115
Titre II : La préservation de la biodiversité en milieu urbain : une consécration juridique tardive.....	122
Chapitre I : La protection juridique imparfaite de la biodiversité par le Droit.....	123
Section I : Le Droit international de l'environnement, une protection déçue	123
I. Le Droit international de l'environnement, un succès de façade pour la protection de la nature	124
A. Le Droit international de l'environnement, une première dans la préservation de la biodiversité.....	124
B. Le Droit international de l'environnement, une alternative crédible pour préserver la nature en ville	128
II. Le droit international de l'environnement, une protection inefficace	134
A. Une simple déclaration de « bonnes intentions ».....	135
B. Un droit enraciné dans le passé à défaut de régler le présent et l'avenir....	140

Section II : Le Droit de l'urbanisme, une protection efficace	148
I. L'utilisation de mécanismes de protection indirects offerts par le Droit de l'urbanisme	149
A. Le Droit de l'urbanisme, un outil précieux pour la préservation de la nature en ville	149
B. La décentralisation de l'urbanisme, une opportunité supplémentaire	154
II. L'évolution positive des documents d'urbanisme.....	161
A. La loi SRU, une étape importante.....	161
B. Les lois Grenelle de l'environnement, une prise en compte accrue de la biodiversité	165
Chapitre II : Le Droit de l'Union européenne, une solution viable pour protéger l'environnement urbain	169
Section I : La prise en compte de la nature au sein du Droit de l'Union européenne	169
I. L'apparition de la protection de l'environnement en Droit de l'Union européenne..	170
A. La protection progressive de l'environnement par le Droit de l'Union européenne garante de la préservation de la nature urbaine.....	170
B. La répartition profitable des compétences environnementales entre l'Union européenne et les États membres	175
II. La protection de l'environnement par le Droit de l'Union européenne	181
A. Le Droit européen de l'environnement, un instrument de préservation de la nature urbaine	181
B. La stratégie environnementale de l'Union européenne, des conséquences bénéfiques sur la préservation de la biodiversité urbaine.....	186
Section II : Un Droit européen de l'environnement de plus en plus concerné par la nature urbaine	192
I. La biodiversité, une préoccupation désormais centrale pour l'Union Européenne ...	193
A. Les instruments financiers de l'Union européenne en faveur de la protection de la biodiversité.....	193
B. L'existence d'une véritable politique de préservation de la diversité biologique ..	197
II. Le Droit européen, acteur prépondérant de la protection de la biodiversité en milieu urbain	206
A. La préservation de la nature urbaine par des principes environnementaux généralistes	206
B. Vers une approche territoriale émergente de la protection de la biodiversité.....	211
Partie II : Le renouveau du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.....	219
Titre I : L'évolution complexe du droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.....	220
Chapitre I : Un changement de mentalité salutaire pour la préservation de la biodiversité urbaine	221
Section I : Les négociations internationales sur le climat, une occasion majeure de préserver la biodiversité urbaine	222

I.	Le réchauffement climatique enjeu central de l'environnement urbain.....	222
A.	Les essais pour enrayer le réchauffement climatique avant la CCNUCC	222
B.	La CCNUCC, ou l'intégration de la biodiversité dans les réflexions sur le climat	230
II.	L'application imparfaite de la CCNUCC, ou la difficile préservation de la nature.....	235
A.	L'absence de conséquences du principe des responsabilités communes mais différenciées sur la biodiversité	236
B.	L'impossible application du Protocole de Kyoto menace le climat et la biodiversité	241
	Section II : L'accord de Paris, un nouvel élan pour les négociations internationales en matière d'environnement.....	251
I.	Les négociations internationales sur le climat : entre déception et espoir pour l'environnement	252
A.	Des accords internationaux dans l'incapacité d'infléchir le réchauffement climatique	253
B.	L'espoir de parvenir à un accord luttant concrètement contre le réchauffement climatique	260
II.	L'accord de Paris et ses répercussions potentielles sur la préservation de l'environnement	264
A.	Une dernière ligne droite décisive dans la conclusion de l'accord de Paris.....	265
B.	L'accord de Paris, un espoir (ultime?) pour le climat.....	271
	Chapitre II : Un droit recentré sur la protection de la biodiversité.....	280
	Section I : La biodiversité érigée comme préoccupation mondiale	281
I.	L'adoption de la CDB , une promesse.....	281
A.	L'application décevante de la CDB	282
B.	Le Protocole de Carthagène, premier protocole à la CDB.....	286
II.	L'année 2010, point de départ d'une prise en compte accrue de la biodiversité.....	292
A.	2010, une prise de conscience internationale de l'importance de la biodiversité .	293
B.	Des négociations internationales décevantes.....	298
	Section II : La biodiversité érigée en priorité contentieuse.....	303
I.	La justification du choix de la CEDH	303
A.	La non protection de l'environnement au sein de la CEDH	304
1)	Une absence de protection	304
2)	Des requêtes irrecevables	305
B.	La consécration d'un Droit à l'environnement par la Commission Européenne des Droits de l'Homme	306
1)	Le rôle important de la Commission européenne des Droits de l'Homme dans la garantie du Droit à l'environnement.....	306

2) Un travail méconnu de la Commission Européenne des Droits de l'Homme dans la naissance du Droit à l'environnement	308
II. Le contrôle de la marge d'appréciation environnementale, ou la prise en compte de la biodiversité en milieu urbain.....	313
A. L'absence de consécration d'un droit applicable à la biodiversité en milieu urbain dans la CEDH	313
1) L'environnement, une matière délaissée par la CEDH.....	313
2) L'œuvre jurisprudentielle pour préserver la nature en ville	315
B. Une protection demeurant relative	325
1) L'article 1 du Protocole 1 délaissé par la CrEDH pour la protection de la biodiversité en milieu urbain.....	326
2) L'impossibilité de protéger la biodiversité en milieu urbain.....	332
Titre II : Une consécration juridique en demi-teinte du Droit applicable à la biodiversité en milieu urbain.....	335
Chapitre I : Un droit demeurant fragile.....	336
Section I : Un Droit ambitieux dépourvu de moyens juridiques	336
I. L'intérêt d'un protocole concernant le Droit à l'environnement.....	336
A. La réticence de la CrEDH envers un protocole consacré à l'environnement	337
1) L'adoption d'un protocole dédié à l'environnement, une idée ancienne.....	337
2) L'immobilisme du Conseil de l'Europe	339
B. Une protection indirecte de l'environnement par la CrEDH	341
1) La protection de l'environnement, une valeur d'intérêt général pour la CrEDH	341
2) La lecture dynamique de la CEDH par la CrEDH	343
II. L'adoption d'un protocole additionnel, un objectif noble	346
A. La jurisprudence de la CrEDH, une solution par défaut	346
1) L'impuissance du Conseil de l'Europe à se doter d'un protocole additionnel	346
2) La jurisprudence, une protection limitée	347
B. La jurisprudence de la CrEDH, une protection de façade	348
1) Le protocole additionnel ou l'assurance de la fin des incertitudes entourant la protection de l'environnement	349
2) L'adoption d'un protocole additionnel, une opportunité pour préserver la biodiversité en milieu urbain.....	350
Section II : Un droit délaissé	352
I. Les effets potentiels de la CEDH sur l'Union européenne sur la protection de l'environnement urbain.....	353
A. Le « codéfendeur », un mécanisme aux répercussions potentielles sur la nature en ville.....	354

B. Un mécanisme en réalité imparfait.....	357
II. La relation entre la CrEDH et l'Union, vaine promesse pour la protection de l'environnement urbain.....	358
A. L'hypothétique influence « environnementale » de l'Union Européenne en cas d'adhésion à la CEDH.....	359
B. L'espoir d'un enrichissement mutuel entre la CEDH et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	361
Chapitre II : Un Droit en (re)construction	364
Section I : Un Droit en perpétuelle refonte.....	364
I. La difficile application du mécanisme de la trame verte et bleue	364
A. L'inefficacité juridique de la trame verte et bleue	365
1) La rédaction de la trame verte et bleue, une obligation incombant seulement aux Régions	365
2) Le défaut de force contraignante de la trame verte et bleue	366
B. L'incohérence de la trame verte et bleue	368
1) Le législateur adopte un raisonnement à rebours concernant la trame verte et bleue.....	368
2) Le SRCE, un document décevant.....	369
II. Une trame verte et bleue logiquement inappliquée.....	371
A. La trame verte et bleue souffre d'un manque évident de moyens	371
1) L'impossibilité pour les collectivités territoriales d'adopter leur propre trame verte et bleue	371
2) La compensation ou la perversion de la trame verte et bleue	373
B. L'avenir de la trame verte et bleue reste en suspens	375
1) Un dispositif complété sur le tard	376
2) La trame verte et bleue continue de cristalliser les déceptions	378
Section II : La loi pour la reconquête de la biodiversité, une tentative vaine ponctuée de réelles avancées	381
I. Une loi s'appuyant sur l'innovation et la consolidation des régimes existants	383
A. Vers une tentative de sacraliser la biodiversité	384
1) Le renforcement des mécanismes existants	384
2) La consécration de nouveaux principes directeurs.....	386
B. Vers une tentative de réparation des dommages causés à la biodiversité.....	392
1) L'obligation de réparation des dommages causés à la biodiversité.....	392
2) La compensation écologique rendue obligatoire.....	397
II. Les occasions manquées de la loi pour la reconquête de la biodiversité	401
A. L'AFB, un instrument décevant	401
1) L'AFB empile les compétences	402

2) Une déclinaison territoriale irréalisable	405
B. Une loi entretenant l'idée de saupoudrage législatif.....	409
1) Vers une centralisation en milieu urbain des problématiques liées à la préservation de la biodiversité.....	409
2) Un droit manquant de cohérence et peu innovant.....	412
Conclusion.....	417

Index

A

Accords de Paris · 251, 270
Agence française pour la préservation de la biodiversité ·
IV, 372, 401, 402, 405, 407, 408, 409, 416, 454

C

CCNUCC · IV, 138, 175, 222, 230, 231, 232, 234, 235, 236,
238, 240, 241, 242, 255, 256, 452
Conseil d'État (CE) · 38, 39, 85
Changement climatique · 11, 15, 16, 77, 78, 79, 147, 174,
195, 197, 202, 211, 214, 215, 223, 231, 232, 233, 234,
236, 240, 241, 242, 246, 250, 255, 258, 262, 263, 266,
269, 274, 275, 278, 419, 435, 438
Charte de l'environnement · 383
Cour de Justice de l' Union Européenne (CJUE) · IV, 35,
36, 183, 184, 317, 318, 352, 357, 358, 359, 362, 425,
430, 443
Commission de la Cour européenne des Droits de
l'Homme (CmEDH) · IV, 305, 306, 307, 308, 309, 310,
311, 312, 360
Collectivités territoriales · 23, 29, 30, 34, 40, 43, 46, 48,
50, 54, 55, 61, 70, 72, 73, 79, 80, 94, 95, 97, 104, 112,
115, 121, 130, 132, 146, 152, 155, 161, 209, 210, 216,
217, 259, 276, 277, 279, 327, 355, 364, 365, 366, 368,
369, 370, 371, 374, 375, 376, 378, 379, 380, 383, 384,
387, 396, 398, 401, 404, 405, 406, 408, 412, 414, 418,
454
Conférences des Parties · IV, 74, 263, 268, 269, 270, 273,
275, 278, 283, 284, 285, 293, 294, 295, 296, 299, 300,
427, 439
Conseil de l'Europe · 88, 199, 303, 304, 307, 308, 310,
311, 312, 315, 316, 321, 331, 337, 338, 339, 340, 341,
343, 346, 348, 349, 426, 428, 434, 438, 444, 453
Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ·
IV, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 312, 313, 314,
315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325,
326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 337,
338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 348, 349,
350, 351, 352, 353, 354, 356, 358, 359, 360, 361, 362,
428, 430, 442, 443, 444, 452, 453, 454
Cour Européenne des Droits de l'Homme (CrEDH) · IV,
280, 304, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314,
315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325,
326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 336, 337,
340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350,
351, 352, 353, 354, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362,
453, 454

D

Droit de l'Union européenne · V, 122, 169, 170, 181, 186,
187, 190, 191, 192, 193, 206, 216, 350, 353, 354, 356,
432, 451, 458
Droit de l'urbanisme · 130, 148, 149, 150, 151, 152, 153,
154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165,
169, 217, 311, 335, 367, 380, 420, 427, 433, 435, 451

E

Environnement urbain · I, V, 6, 7, 8, 15, 16, 17, 18, 19,
22, 23, 27, 28, 41, 53, 99, 109, 122, 133, 148, 157,
160, 168, 169, 189, 191, 200, 212, 213, 214, 215, 216,
221, 222, 242, 245, 247, 252, 265, 270, 286, 295, 318,
339, 353, 358, 361, 395, 418, 420, 421, 422, 424, 425,
445, 449, 451, 452, 453, 454, 458
Etalement urbain · 21, 47, 48, 49, 50, 163, 165, 166, 167,
180, 191, 217, 400, 449

H

Homme · 85, 88, 205, 304, 305, 316, 317, 320, 322, 324,
325, 326, 327, 328, 329, 331, 338, 339, 340, 342, 343,
344, 352, 353, 357, 361, 362, 394

L

Life · 60, 458

N

Natura 2000 · 193, 194, 196, 199, 200, 201, 204, 206,
207, 208, 209, 210, 214
Nature en ville · 8, 18, 23, 26, 27, 29, 41, 48, 53, 54, 57,
60, 61, 62, 63, 66, 70, 72, 74, 80, 94, 121, 122, 124,
127, 128, 129, 131, 135, 145, 148, 149, 151, 156, 160,
166, 180, 189, 202, 205, 217, 218, 251, 303, 315, 318,
319, 331, 332, 335, 336, 351, 353, 354, 356, 357, 364,
379, 391, 395, 418, 419, 420, 449, 450, 451, 453, 458

P

Plan local d'urbanisme (PLU) · IV, 154, 164, 165, 166,
167, 216, 376, 406, 414, 437
Protocole de Kyoto · 135, 173, 175, 243, 244, 245, 246,
251, 254, 263, 274

R

Réchauffement climatique · 6, 8, 11, 15, 35, 47, 49, 51, 76, 79, 112, 165, 167, 174, 177, 192, 202, 210, 215, 221, 222, 224, 225, 228, 231, 232, 234, 235, 240, 241, 243, 244, 247, 249, 250, 252, 253, 254, 256, 258, 259, 260, 262, 264, 266, 269, 270, 271, 272, 275, 276, 277, 302, 415, 419, 422, 425, 452, 458

S

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) · IV, 163, 164, 165, 166, 167, 373, 377, 406, 435, 437

Stratégie environnementale · 186, 451

T

The economics of ecosystems and biodiversity (TEEB) · IV, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 114, 297, 444, 450

Trame verte et bleue · 44, 366, 369, 377, 411, 429, 430, 447, 458

Résumé

La préservation de l'environnement urbain est aujourd'hui une préoccupation récurrente dans notre société. La lutte contre le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité représentent des enjeux majeurs pour les villes. Des enjeux, qui incitent à une évolution de nos modes de vie. Face à l'urgence d'une réponse aux menaces qui pèsent sur l'environnement, le Droit peut offrir un cadre aux mutations attendues. Mais jusqu'à présent, le Droit de l'environnement n'apporte que des réponses partielles, timorées et souvent complexes. L'étude des techniques juridiques de préservation de l'environnement urbain révèle que la protection de la nature s'est longtemps cantonnée à des pratiques et des usages plutôt qu'à des dispositifs juridiques. Toutefois, la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme portant sur l'environnement ainsi que l'émergence en France d'une législation visant à protéger la biodiversité ouvre la voie à une meilleure conservation de la nature en ville. Le lien, aujourd'hui avéré, entre la lutte contre le réchauffement climatique et la protection de la biodiversité plaide en faveur de l'avènement d'un corpus juridique garant de la protection de l'environnement urbain. Les difficultés à faire émerger ce cadre juridique doivent être dépassées au nom de la préservation de la vie sur la terre.

Mots clés : Environnement, urbain, ville, nature, biodiversité, réchauffement climatique, Conférences internationales, Droit International, Union européenne, Convention européenne des Droits de l'Homme, Cour européenne des Droits de l'Homme, Droit de l'Union européenne, Loi, Grenelle de l'environnement, Trame verte et bleue, préservation

Summary

Today, the preservation of the urban environment is a recurring source of concern in our society. Fighting global warming and protecting biodiversity are major issues for the cities or (even) challenges that will imply an evolution in our lifestyle. Faced to the emergency of a response to the threats hanging over the environment, Law may offer a framework for the expected changes. However, up to now, environmental law only provides partial, timid and often complex answers. Technical studies on legal proposals for the preservation of the city / cities show that conservation has been limited to practices and customs rather than legal arrangements. Nevertheless, the jurisprudence of the European Courts of Human Rights relating to the environment and French emerging legislation to protect biodiversity points the way to better nature conservation in cities. The connection, today proven, between the fight against global warming and the conservation of biodiversity urges in the coming of a single legal corpus safeguarding the conservation / preservation of the urban environment. The difficulties in emerging this legal framework should be discarded in favour of preservation of life on earth.

Key words : Environment – urban – city - nature - biodiversity – global warming – international conferences - international law – European Union – European Convention on Human Rights – European Court of Human Rights - the law of the European Union / the UE law – Grenelle environment bill – green and blue urban areas - conservation / preservation