



Aspects juridiques de la gestion dynamique de la biodiversité en carrière.

L'étroit chemin juridique pour concilier activité extractive et biodiversité



Prof. Charles-Hubert Born (UCLouvain)

Bruxelles – 27 octobre 2021

Colloque LIFE in Quarries - "Dynamic biodiversity management" in quarries



Aperçu

Introduction

- I. Concepts clés pour l'analyse juridique
- II. Hypothèses traitées dans l'étude juridique
- III. Analyse juridique : principaux résultats et solutions
- IV. Mise en œuvre concrète sur le terrain



Introduction

1. Biodiversité et carrières

- Déclin général de la biodiversité dans les paysages occidentaux
- Les carrières comme habitats de substitution : un énorme potentiel pour la biodiversité et ses services
- Risques juridiques lié à l'attractivité des carrières pour les espèces protégées
- Réactions possibles de l'exploitant
 - L'ignorer
 - « Shoot, shovel and shut up »
 - En faire une opportunité économique et écologique



→ LIFE in Quarries – Analyse juridique

Introduction

2. Objectif, contenu et méthodes de l'étude juridique

- Objectif: analyser dans quelle mesure les projets de « gestion dynamique de la biodiversité » dans les carrières en activité sont juridiquement conciliables avec le régime de protection stricte des espèces dans le cadre de la législation de l'UE et la législation régionale en matière de conservation de la nature
- Contenu: 2 rapports (EU – RW) + recommandations
- Méthodes
- Etude comparative :
 - rapports nationaux de :
BE (FI); CH; DE; GB; SE; FR; NL; USA



I. Concepts clés

1.1. Concepts de base proposés par l'analyse juridique

- Nature temporaire (TN) vs Nature permanente (PN)(critère: dynamique/stable)



- Nature préexistante (= niveau de référence)(Ex PN) vs Nature additionnelle (Add T/PN)(créée par l'activité extractive au-delà du niveau de référenc)



I. Concepts clés

1.2. Nature temporaire (NT)

Concept de biologie de la conservation (origine : NL)

Définition

*“TN means that, in a given developable area, the **establishment of nature is temporarily allowed, pending development**, and that this nature **may later be removed to allow for development**, with (as far as possible) **legal certainty** for the landowner or project developer. In other words, TN is created where nature is allowed by a developer to establish on a site not primarily intended for nature conservation, secure in the knowledge that he may legally remove this nature when it comes to developing the site “ (Duke et al., 2012)*

I. Concepts clés

Caractéristiques spécifiques :

- Absence temporaire d'activité industrielle avant « déménagement »
- Caractère temporaire des gains de biodiversité au regard de la destination économique du site
- Additionnalité de la nature temporaire (au-delà de l'état de référence du site)
- Garanties légales aux propriétaires fonciers / promoteurs de projets
- Principalement liés aux espèces et habitats pionniers / précoces

I. Concepts clés

1.3. Gestion dynamique de la biodiversité (MGDB)

Définition

Concept selon lequel « *habitats and population of species present in the quarry or in certain parts of the quarry can be destroyed and / or displaced provided that the conditions allowing their survival are ensured (integration of a network and / or recreation of the environment)* » (CSC, p. 3)

Définition proposée par l'équipe juridique :

“Ensemble de mesures de gestion et/ou de restauration de la biodiversité prises dans le cadre de l'exploitation d'une carrière visant à favoriser les espèces et les habitats existants et/ou nouveaux sur un site tout en offrant les garanties juridiques nécessaires aux développeurs concernés”

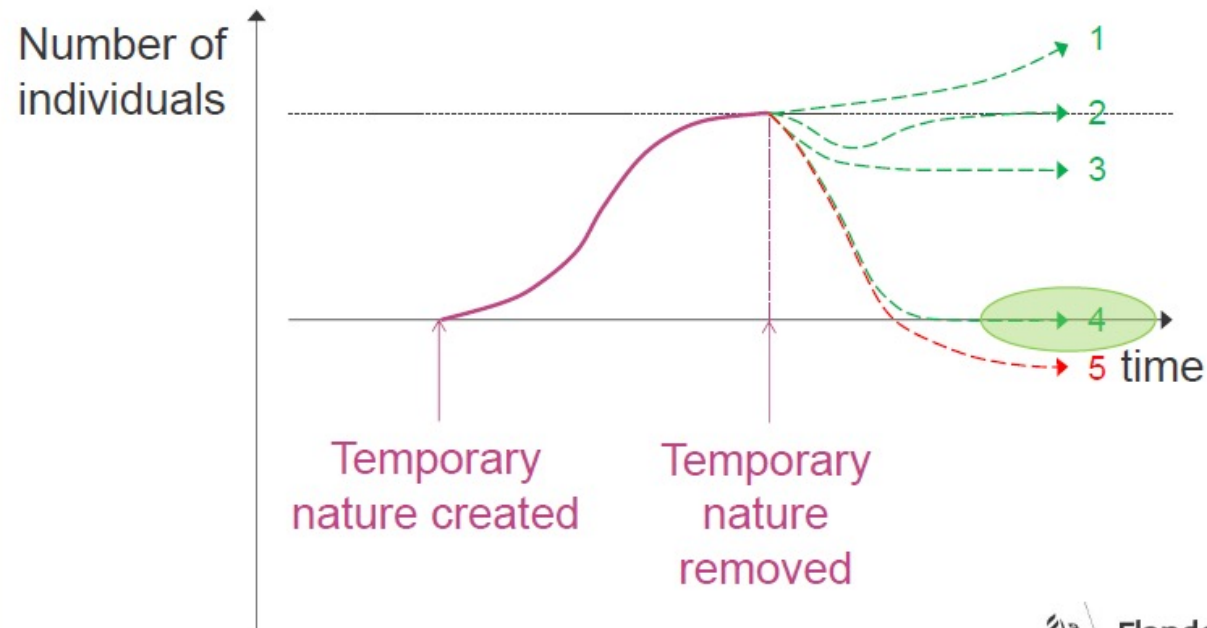
I. Concepts clés

Traits spécifiques :

- Vise à atteindre les objectifs de conservation / restauration tout en assurant la sécurité juridique pour l'exploitation de l'activité industrielle sur le site
- Portée plus large que NT : comprend
 - mesures de gestion et de restauration de la nature additionnelle (// TN)
 - mesures visant à établir de la nature permanente, située en marge des opérations de carrière en cours
 - mesures compensatoires pour compenser la perte de nature préexistante endommagée par l'exploitation
- Menée dans des sites où l'activité industrielle est en cours et participe directement à la création d'habitats de substitution
- L'opération d'enlèvement peut avoir lieu pendant ou après l'exploitation, mais pas nécessairement (réhabilitation écologique des sites d'extraction après l'exploitation)

I. Concepts clés

Potential effects of temporary nature on a population (*Linnartz 2006*)



II. Hypothèses traitées

2.1. Types de nature influencés par l'activité extractive

- 1) Nature préexistante à l'activité extractive (= niveau de référence)
 - Nature permanente préexistante (Ex PN)
 - (Nature temporaire préexistante (Ex TN))
- 2) Nature additionnelle créée par les activités extractives (au-dessus d'un niveau de référence)
 - Nature temporaire additionnelle (Add TN)
 - Nature permanente additionnelle (Add PN)



II. Hypothèses traitées

2.2. Impact des opérations d'exploitation et des MGDB sur les types de nature

- Phase initiale du processus d'extraction
 - Destruction de la nature permanente préexistante (« Ex PN »)
 - Début de la colonisation par la nature temporaire additionnelle (« Add TN »)
- Phase d'exploitation
 - Mesures de gestion et de restauration de la nature additionnelle (« Add TN »)
 - Disparition progressive de la nature permanente préexistantes (« Ex PN ») avec l'évolution du front extractif
 - Restauration de la nature permanente additionnelle (compensation) (« Add PN »)
- Phase de réhabilitation ou de conversion du site après la fin de l'exploitation
 - développement ou restauration de la nature permanente additionnelle (« Add PN »)
 - Déclin de la nature temporaire (« Add TN ») si aucune gestion dynamique spécifique n'est plus effectuée

III. Analyse juridique: principaux résultats

3.1. Contexte juridique: la protection des espèces dans le droit de l'UE

- Cadre juridique
 - Directive Oiseaux : art. 5 and 9 (2009/147/EC)
 - Directive Habitats : articles 12, 13 et 16; 22 (92/43/CEE)
- Législation nationale (régionale) sur la protection des espèces (peut avoir une portée plus large)
- Autres questions juridiques (pour mémoire) :
 - Natura 2000 (article 6.3 HD)
 - Responsabilité environnementale (Dir 2004/35/CE)
 - Espèces exotiques envahissantes (Règlement 1143/2014)

III. Analyse juridique: principaux résultats

- 'Système de protection stricte' à caractère préventif, interdisant de porter atteinte aux espèces, sauf dérogation
- Champ d'application matériel étendu
 - Espèces animales d'intérêt communautaire :
 - tous les oiseaux : hibou grand-duc, hirondelle de rivage, petit gravelot,...
 - autres espèces (annexe IVa HD) : tritons crêté, crapaud calamite, coronelle lisse,...
 - Espèces végétales d'intérêt communautaire (annexe IV BH): (?)
 - Toutes les espèces animales et végétales protégées au niveau national/régional : orchidées, insectes, amphibiens, reptiles,...
- Large portée spatiale et temporelle

III. Analyse juridique: principaux résultats

- Interdictions susceptibles d'interagir avec les exploitations de carrières et de MGDB
 - Principe : interdiction de tout type d'atteinte (significative) causé par des activités intentionnelles (art. 5 BD; art. 12-13 HD; art. 2 et s. LCN)
 - Couvre toute activité « intentionnelle », y compris les activités *en cours* autorisées par un permis antérieur; PAS les processus naturels (succession végétale,...)
 - Interdictions spécifiques applicables dans les carrières
 - Destruction des spécimens et de leurs œufs
 - Perturbation intentionnelle des 'espèces' (= populations, non des spécimens)
 - Détérioration ou destruction des sites de reproduction et des aires de repos
 - Introduction d'espèces non indigènes et réintroduction d'espèces indigènes
 - Destruction/détérioration des 'habitats naturels' des espèces (droit régional)

Protection of species

Article 12

1. Member States shall take the requisite measures to establish a system of strict protection for the animal species listed in Annex IV
 - (a) in their natural range, prohibiting:
 - (a) all forms of deliberate capture or killing of specimens of these species in the wild;
 - (b) deliberate disturbance of these species, particularly during the period of breeding, rearing, hibernation and migration;
 - (c) deliberate destruction or taking of eggs from the wild;
 - (d) deterioration or destruction of breeding sites or resting places.

III. Analyse juridique: principaux résultats

- Marge de manœuvre pour l'activité économique en présence d'espèces protégées: la clause dérogatoire (art. 9 BD; 16 HD)
 - Seulement pour des motifs limitativement énumérés, dont des 'raisons impératives d'intérêt public majeur'
 - À condition qu'il n'y ait pas d'alternative satisfaisante
 - Et il n'y a pas d'effet néfaste sur l'état de conservation de l'espèce (compte tenu le cas échéant de mesures d'atténuation et de compensation)

1. Provided that there is no satisfactory alternative and the derogation is not detrimental to the maintenance of the populations of the species concerned at a favourable conservation status in their natural range, Member States may derogate from the provisions of Articles 12, 13, 14 and 15 (a) and (b):

- (a) in the interest of protecting wild fauna and flora and conserving natural habitats;
- (b) to prevent serious damage, in particular to crops, livestock, forests, fisheries and water and other types of property;
- (c) in the interests of public health and public safety, or for other imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature and beneficial consequences of primary importance for the environment;
- (d) for the purpose of research and education, of repopulating and re-introducing these species and for the breedings operations necessary for these purposes, including the artificial propagation of plants;
- (e) to allow, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking or keeping of certain specimens of the species listed in Annex IV in limited numbers specified by the competent national authorities.

III. Analyse juridique: principaux résultats

3.2. Activités compatibles avec la protection

- Marge de manœuvre limitée dans le cadre des interdictions de l'art. 5 BD/12-13 HD
 - Destruction des spécimens/œufs inévitable dans la plupart des hypothèses (Ex/Add P/TN) → dérogation nécessaire
 - Certaine flexibilité possible pour exclure les mesures MGDB du champ de l'interdiction de « perturbation » ou de « détérioration » pour les espèces pionnières de la nature temporaire (Add TN) ;
→ pas de dérogation nécessaire
 - Beaucoup moins de flexibilité pour les opérations de carrière qui seront inévitablement qualifiées de perturbation de l'espèce / destruction du site de reproduction / aire de repos, notamment pour la nature permanente préexistante (Ex PN) → dérogation nécessaire

III. Analyse juridique: principaux résultats

- Impossibilité de prendre en compte les mesures compensatoires anticipées pour exclure la dérogation (?)

CJUE Briels ; Orléans; Moorburg central

- Caractère « intentionnel » de l'exploitation de la carrière démontré lorsque la présence d'espèces est connue ou devrait être connue de l'exploitant (p. ex. par le biais de l'EIE)

→ Une dérogation est indispensable dans certaines hypothèses

III. Analyse juridique: principaux résultats

3.3. Marge dans le cadre de la dérogation

- Marge de manœuvre plus large dans le cadre de la clause dérogatoire de l'article 9 BD/16 HD: possibilité légale de porter atteinte aux espèces protégées à certaines conditions
 - Possibilité d'octroi de la dérogation dépend du type de nature impactée (additionnelle/préexistante) et de l'effet net sur l'espèce après exploitation (gain net/perte nette)
 - Garanties en termes de maintien de l'état de conservation via un plan de gestion annexé à la dérogation
 - Importance du choix du motif justifiant la dérogation (condition de légalité !)
- La dérogation permet de donner des garanties de sécurité juridique à l'exploitant → Élément essentiel de tout projet de GDB

-

III. Analyse juridique: principaux résultats

3.4. Hypothèses de dérogation

A. Incidences sur la nature temporaire ou permanente additionnelle (« Add T/PN »)

- Motifs:
 - la protection de la faune et de la flore et la conservation des habitats naturels; réintroduction/repopulation (art. 5, a, 4e tiret ; b, BD ; art. 16.1, a, et d, HD) (**si gain net**)
 - Prélèvement de certains spécimens en nombre limité, dans des conditions strictement contrôlées et sur une base sélective (art. 5, c BD; art. 16.1, e, HD) (**s'il n'y a pas de gain net**)
- Conditions:
 - Aucun effet néfaste sur la nature préexistante (Ex PN) → **plan de gestion**
 - Effet neutre ou positif net sur la nature additionnelle au-delà du niveau de référence → **plan de gestion**
 - Nécessité de prévenir les dommages évitables (alternatives moins préjudiciables)

III. Analyse juridique: principaux résultats

B. Incidence sur la nature permanente préexistante (« Ex PN »)

- Motifs:
 - Raisons impératives d'intérêt public majeur (PAS dans BD; art. 16.1, c HD) (**si pas de gain net**): **les carrières ne sont pas toujours admissibles pour cette raison** (mais voir CJUE *Alto Sil*)
 - Prélèvement de certains spécimens en nombre limité, dans des conditions strictement contrôlées et sur une base sélective (art. 5, c BD; art. 16.1, e, HD) (**si pas de gain net**)
 - Motifs admissibles pour la nature additionnelle (**si gains nets significatifs**)
- Conditions:
 - Nécessité de démontrer qu'il n'y a pas d'effet préjudiciable net sur le niveau de référence (« Ex PN ») par le biais de compensations de biodiversité (mesures compensatoires)
 - nécessité de démontrer l'absence d'alternatives → **plus difficile**

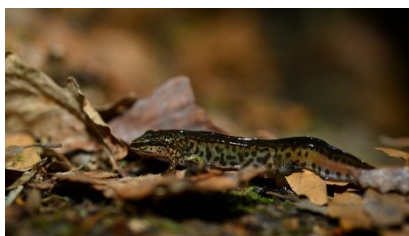
IV. Mise en œuvre sur le terrain

4.1. Traduction des résultats de l'étude juridique dans les dérogations

- 2017-2019 : étude juridique + revue juridique des permis uniques des sites concernés ; inventaires biologiques dans les sites
- 29 janv. 2020 : adoption de la circulaire administrative « relative à la gestion dynamique de la biodiversité dans le cadre de l'exploitation des carrières » par le Comité du DNF, sur la base de l'étude juridique
- 2019-2020: négociations avec les acteurs et concertation avec le DNF sur les plans d'action LIFE et les plans de gestion post-LIFE
- Deux dérogations sont accordées en 2020 sur deux sites pilotes, avec un plan de gestion joint – valable jusqu'en 2035 (15 ans); uniquement pour la nature 'additionnelle'; distinction NT et NP
- Nombre de dérogations demandées : 21 (1 site a été cédé; plus dans le projet) (décision en oct. /nov. 2021)
- Structure identique pour toutes les dérogations ; conditionnées au respect du plan de gestion + Suivi (rapport annuel et quinquennal; inventaire complet quantitatif en fin de période de dérogation)

IV. Mise en œuvre sur le terrain

4.2. Exemple de dérogation accordée à un exploitant de carrière



 **Wallonie**
environnement
SPW

Réf. : [redacted] - Life in Quarries

Autorisation de capturer, transporter, perturber et mettre à mort, sous certaines conditions, des individus de différentes espèces animales et végétales protégées ainsi que de détruire des portions d'habitats de ces espèces.

L'Inspecteur général du Département de la Nature et des Forêts ;

Vu la Loi sur la Conservation de la Nature du 12 juillet 1973, en particulier les articles 2, 2 bis, 2 ter, 3, 3 bis, 5 et 5bis tels qu'insérés par le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages ;

Vu l'arrêté du Gouvernement Wallon du 20 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des espèces animales et végétales, à l'exception des oiseaux ;

Vu l'arrêté du Gouvernement Wallon du 27 novembre 2003 relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection des oiseaux ;

Vu les demandes de dérogation introduites par Madame [redacted] pour le compte de la [redacted] en date du 24 juin 2020 ;

Vu l'avis favorable de la Section « Nature » du Pôle Ruralité émis en date du 9 octobre 2020 ;

Vu l'avis favorable de la Direction extérieure de [redacted] du Département de la Nature et des Forêts reçu en date du 30 septembre 2020 ;

Vu l'avis favorable du Département de l'Etude du milieu naturel et agricole reçu en date du 20 août 2020 ;

Considérant que la demande vise à capturer, transporter, perturber et mettre à mort des individus de différentes espèces animales protégées ainsi que de détruire et détériorer des portions d'habitats de ces espèces ;

Considérant que la demande porte sur les espèces animales suivantes : *Alytes obstetricans* (Alyte accoucheur), *Rana esculenta* (Grenouille verte), *Ichthyosaura alpestris* (Triton alpestre), *Lissotriton vulgaris* (Triton ponctué), *Lissotriton helveticus* (Triton palmé), *Bufo bufo* (Crapaud commun), *Rana temporaria* (Grenouille rousse), *Orithotriton coeruleus* (Orithotriton bleuissant), *Sympecma fusca* (Leste brun), *Natrix natrix* (Couleuvre à collier), *Anguis fragilis* (Orvet fragile), *Zootoca vivipara* (Lézard vivipare), *Oedipoda coeruleus* (Criquet à ailes bleues) ;

Considérant que la demande vise également à perturber des individus de petit gravelot (*Charadrius dubius*) et détruire ou endommager des nids et œufs de cette espèce

IV. Mise en œuvre sur le terrain

Espèce	Stade	<i>Alytes obstetricans</i>	<i>Rana esculenta</i>	<i>Ichthyosaura alpestris</i>	<i>Lissotriton vulgaris</i>	<i>Lissotriton helveticus</i>	<i>Bufo</i>
Animaux vivants [ind./durée de dérogation]:							
Piéger ou capturer des individus dans la nature	Adulte	100	1 000	1 000	1 000	1 000	
	Larve/Juvenile	10 000	1 000 000	10 000	10 000	10 000	1
Transporter des individus prélevés dans la nature	Adulte	100	1 000	1 000	1 000	1 000	
	Larve/Juvenile	10 000	1 000 000	10 000	10 000	10 000	1
Mettre à mort intentionnellement des individus trouvés dans la nature	Adulte	100	1 000	1 000	1 000	1 000	
	Larve/Juvenile	10 000	1 000 000	10 000	10 000	10 000	1
Perturber intentionnellement des individus	Adulte	1 000	10 000	10 000	10 000	10 000	
	Larve/Juvenile	10 000	1 000 000	10 000	10 000	10 000	1
Nids/œufs [Nombre/durée de dérogation]:							
Détruire	Œufs	1 000	10 000 000	100 000	100 000	100 000	10
Endommager	Nids	/	/	/	/	/	/
Perturber intentionnellement	Œufs	1 000	10 000 000	100 000	100 000	100 000	10
Enlever	Œufs	/	/	/	/	/	/
Ramasser et transporter	Œufs	1 000	10 000 000	100 000	100 000	100 000	10
Détenir	Œufs	/	/	/	/	/	/
Habitats							
TYPE							
Détériorer ou détruire des sites de reproduction, des aires de repos ou tout habitat naturel de l'espèce.	Mare pionnière [pc]	10 pcs + tous points d'eau temporaires du site	10 pcs + tous points d'eau temporaires du site	10 pcs + tous points d'eau temporaires du site	10 pcs + tous points d'eau temporaires du site	10 pcs + tous points d'eau temporaires du site	10 pcs + tous points d'eau temporaires du site
	Pelouse pionnière [ha]	0,4					
	Abris [pc]	15 + tous refuges pierreux de la carrière	15 + tous refuges pierreux de la carrière	15 + tous refuges pierreux de la carrière	15 + tous refuges pierreux de la carrière	15 + tous refuges pierreux de la carrière	15 + tous refuges pierreux de la carrière
	Mare permanente [pc]	6 pcs + tous points d'eau permanents du site	6 pcs + tous points d'eau permanents du site	6 pcs + tous points d'eau permanents du site	6 pcs + tous points d'eau permanents du site	6 pcs + tous points d'eau permanents du site	6 pcs + tous points d'eau permanents du site
	Prairie de fauche [ha]		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Pierrier [m]	50	50	50	50	50	50

Art. 2. Cette autorisation est conditionnée aux mesures suivantes :

- L'octroi de la présente dérogation est subordonné **au strict respect du plan de gestion post-Life** spécifique à la Carrière **XXXXX** établi dans le cadre du Life in Quarries et annexé à la présente ;
- Concernant les éléments de la nature **temporaire** (mares temporaires, pelouses pionnières, abris pour la petite faune, pierriers temporaires) :
 - L'exploitant s'engage au maintien d'une gestion dynamique des éléments de la nature temporaire qu'il gèrera et suivra selon les principes généraux précisés dans le plan de gestion ;
 - Les opérations conduisant à une destruction/perturbation des ces éléments devront s'effectuer durant les périodes de gestion préconisées par le plan de gestion, c-à-d en période automnale/hivernale ;
 - Dans le cas d'une destruction d'éléments de la nature temporaire lors des périodes de gestion préconisées, les opérations de sauvetage et les mesures compensatoires prévues au plan de gestion seront à prévoir. Ces opérations sont à consigner dans le rapport annuel ;
 - Dans l'éventualité d'une nécessité d'impact en dehors des périodes de gestion préconisées, la destruction sera toujours précédée d'une évaluation par un expert de la nécessité de mettre en œuvre des mesures complémentaires. Ces mesures devront être préalablement validées par le Service extérieur du DNF compétent.
- Concernant les éléments de la nature **permanente** (mares permanentes, prairies de fauche, pierriers) :
 - L'exploitant s'engage au maintien du nombre d'éléments de la nature permanente précisé dans le plan de gestion ;
 - Les modalités de gestion/d'entretien de ces éléments qui sont précisées dans le plan de gestion devront être strictement respectées ;
 - Dans l'éventualité d'une nécessité d'impact sur un de ces éléments, l'impact global/partiel devra être évalué préalablement par un expert sur base de l'historique de la zone, de la présence d'espèces ciblées, de son substrat et de sa composition végétale. Toute destruction sera précédée de la mise en œuvre de mesures compensatoires.



PLAN DE GESTION POST-LIFE DE LA CARRIÈRE DE XXXXX

22 Mars 2021

Conclusion

- La réalisation de projets de GDB est légalement réalisable dans le cadre juridique actuel de la protection des espèces, dans des conditions strictes
- Les interférences avec le système de protection stricte des espèces sont inévitables
- Pour garantir la sécurité juridique, il faut accorder une dérogation individuelle en vertu de la législation sur la protection des espèces

Conclusion

- Les conditions sont à remplir :
 - Motifs admissibles pour accorder la dérogation:
 - Si gain net: protection de la faune et de la flore, conservation des habitats naturels; réintroduction/repeuplement (Add NT/NP)
 - Si aucun gain net : RIIPM ; Prélèvement de certains spécimens en nombre limité, dans des conditions strictement contrôlées et sur une base sélective (Ex NP/NT)
 - Démontrer l'absence d'alternatives moins préjudiciables
 - Nécessité de compenser toute perte nette de biodiversité protégée
- A démontrer dans un plan de gestion annexé à la dérogation

Conclusion

→ La voie juridique de la « gestion dynamique de la biodiversité » dans les carrières actives en vertu de la législation de l'UE sur la protection des espèces est étroite, mais peut être interprétée de manière à permettre la conciliation de l'activité industrielle avec la conservation de la biodiversité.

En 2020-2021, le concept a été testé sur le terrain : le DNF a accordé des dérogations aux exploitants de carrières sur deux sites pilotes, valables jusqu'en 2035, moyennant le respect du plan de gestion

Seul moyen légal de favoriser la nature liée aux carrières actives sans menacer les opérations de carrière

→ Situation win-win pour la nature et l'économie ? En fonction des résultats écologiques mais concept prometteur !

Merci de votre attention

