

Atteintes au patrimoine naturel des collectivités

Organiser la protection, contrôler et verbaliser

Géraldine Bovi-Hosy
Formatrice juridique



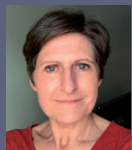
Atteintes au patrimoine naturel des collectivités

Organiser la protection, contrôler et verbaliser

Ces dernières décennies, la préservation du patrimoine naturel est devenue une préoccupation centrale. Les milieux naturels, en tant que réservoirs de biodiversité, sources de solutions face au changement climatique et offrant des fonctions récréatives, jouent un rôle essentiel pour la société et la population. Il s'agit d'un enjeu majeur tant pour l'État que pour les collectivités territoriales chargées de leur gestion.

Divers outils existent pour assurer la protection et la gestion de ces espaces. Afin de remédier au non-respect des règles établies, un dispositif répressif comprenant des infractions et des sanctions est indispensable. Les textes désignent des agents et du personnel chargés de constater les dégradations et les atteintes au patrimoine naturel.

Cet ouvrage vise à aider les élus, les responsables de services des collectivités (communes, intercommunalités, départements, régions...) ainsi que les agents à identifier les régimes de protection, les sanctions pénales associées et les compétences de verbalisation des différents personnels. Grâce à une présentation claire et à des tableaux synthétiques, il facilite la prise de décision lors d'un recrutement et permet d'identifier parmi le personnel en place ceux qui pourraient se voir confier de nouvelles missions.



Juriste de formation, formatrice juridique depuis plus de 25 ans pour des agents territoriaux et des élus, **Géraldine Bovi-Hosy** est spécialisée en droit pénal, procédure pénale et droit de l'environnement. Elle a à cœur de rendre accessible le droit au plus grand nombre. Depuis plus de 10 ans, elle répond aux questions pratiques posées par les lecteurs d'une revue spécialisée pour les collectivités (La Gazette des communes).

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2187-5

© Géraldine Bovi-Hosy

territorial éditions

Atteintes au patrimoine naturel des collectivités

Organiser la protection, contrôler et verbaliser

Géraldine Bovi-Hosy
Formatrice juridique



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.
Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



Sommaire

Préface	p.9
Introduction	p.11

Partie 1

Identifier les outils de conservation et de valorisation du patrimoine naturel des collectivités

Chapitre I

Comment définir le patrimoine naturel des collectivités ?	p.15
A - Une définition floue	p.15
1. Le patrimoine culturel : une définition plus aisée	p.15
2. Le patrimoine naturel : un concept plus flou	p.16
3. Des codes qui perturbent la lisibilité	p.17
B - Un inventaire du patrimoine naturel	p.20
C - Des instances consultatives pour conseiller et encadrer	p.21

Chapitre II

Les collectivités responsables de la conservation et la valorisation du patrimoine naturel	p.23
A - La région	p.24
1. La planification et les instances régionales	p.25
2. Les moyens réglementaires	p.25
3. Les moyens financiers	p.25
B - Le département	p.26
C - Les communes, établissements publics de coopération intercommunale et groupements de collectivités	p.26

Chapitre III

Les principales réglementations applicables p.29

A - Le Code de l'environnement p.29

1. La protection des espèces p.29
2. La protection des espaces p.32
3. Les activités réglementées de pêche et de chasse p.49

B - La protection apportée par le Code de l'urbanisme p.56

1. Les différents dispositifs disponibles p.56
2. Les infractions en cas d'atteintes aux règles d'urbanisme p.59

C - La protection apportée par le Code forestier p.60

1. Les principaux dispositifs disponibles p.60
2. Les infractions en cas d'atteintes au Code forestier p.61

Chapitre IV

Les infractions d'atteinte au patrimoine naturel p.63

A - Les infractions en matière de dépôts sauvages de déchets p.63

1. Les infractions au Code pénal p.64
2. Les infractions au Code de l'environnement p.65

B - La circulation dans les espaces naturels p.69

1. Les règles générales et particulières p.69
2. Les infractions pénales p.71

C - Les contraventions de grande voirie p.72

D - Les infractions générales d'atteinte à l'environnement p.73

1. La mise en danger de l'environnement, une circonstance aggravante pour certaines activités p.73
2. La pollution de l'eau ou de l'air p.74
3. Les infractions en lien avec les déchets p.74
4. Le délit d'écocide p.75

Partie 2

Les agents et personnels des collectivités compétents pour relever les infractions d'atteintes au patrimoine naturel

Chapitre I

Les personnels relevant de l'État p.79

A - Les agents des forces de l'ordre étatiques p.79

B - Les inspecteurs de l'Office français de la biodiversité p.82

C - Les agents verbalisateurs de l'Office national des forêts p.84

Chapitre II

Les agents de police municipale	p.87
A - Statut, recrutement et formation	p.87
B - Les moyens matériels	p.89
C - Les moyens juridiques des agents de police municipale	p.89
1. La compétence territoriale	p.90
2. Les compétences de verbalisation	p.90
3. Les pouvoirs judiciaires	p.91

Chapitre III

Les gardes champêtres	p.93
A - Statut, recrutement et formation	p.93
B - Les moyens matériels	p.94
C - Les moyens juridiques des gardes champêtres	p.94
1. La compétence territoriale	p.94
2. Les compétences de verbalisation	p.95
3. Les pouvoirs judiciaires	p.96

Chapitre IV

Les agents de surveillance de la voie publique	p.99
A - Statut, recrutement et formation	p.99
B - Les moyens matériels	p.100
C - Les moyens juridiques des agents de surveillance de la voie publique	p.100
1. La compétence territoriale	p.100
2. Les compétences de verbalisation	p.100
3. Les pouvoirs judiciaires	p.101

Chapitre V

Les gardes particuliers	p.103
A - Statut, recrutement et formation	p.103
B - Les moyens matériels	p.105
C - Les moyens juridiques des gardes particuliers	p.105
1. La compétence territoriale	p.105
2. Les compétences de verbalisation	p.106
3. Les pouvoirs judiciaires	p.106

Chapitre VI

Les gardes des réserves naturelles	p.109
A - Statut, recrutement et formation	p.109
B - Les moyens matériels	p.111

C - Les moyens juridiques des gardes des réserves naturelles	p.112
1. La compétence territoriale	p.112
2. Les compétences de verbalisation	p.112
3. Les pouvoirs judiciaires	p.113

Chapitre VII

Les gardes du Littoral	p.115
-------------------------------------	-------

A - Statut, recrutement et formation	p.116
B - Les moyens matériels	p.116
C - Les moyens juridiques des gardes du littoral	p.116
1. La compétence territoriale	p.116
2. Les compétences de verbalisation	p.117
3. Les pouvoirs judiciaires	p.118

Chapitre VIII

Les agents des collectivités territoriales commissionnés au titre de la protection des espaces et patrimoines naturels	p.119
---	-------

A - Statut, recrutement et formation	p.119
B - Les moyens matériels	p.120
C - Les moyens juridiques des agents commissionnés	p.120
1. La compétence territoriale	p.120
2. Les compétences de verbalisation	p.121
3. Les pouvoirs judiciaires	p.121

Chapitre IX

Les agents territoriaux habilités à constater les infractions en matière de dépôts de déchets au titre du Code pénal	p.123
---	-------

A - Statut, recrutement et formation	p.123
B - Les moyens matériels	p.124
C - Les moyens juridiques des agents habilités	p.124
1. La compétence territoriale	p.124
2. Les compétences de verbalisation	p.124
3. Les pouvoirs judiciaires	p.125

Conclusion : et après la verbalisation ?	p.127
---	-------

Glossaire	p.133
------------------------	-------

Quelques notions, pour se repérer facilement	p.135
---	-------

Annexes

Annexe 1	
Modèle de commission d'un garde particulier (indicatif)	p.139
Annexe 2	
Contenu de la formation des gardes particuliers	p.141
Annexe 3	
Modèle de carte d'agrément de garde particulier	p.143
Annexe 4	
Tableau récapitulatif des compétences des agents	p.145
Annexe 5	
Tableau récapitulatif des possibilités de recrutement d'un agent en fonction du type de collectivité	p.146
Annexe 6	
Compétences de verbalisation des agents	p.147
Annexe 7	
Exemples de commissionnement d'agents de collectivité territoriale chargés de la protection des espaces ou du patrimoine naturel	p.148

Préface

Ces dernières années, la biodiversité a subi une érosion alarmante, témoignant d'une accélération sans précédent de l'extinction des espèces, nous plongeant dans la 6^e extinction massive. Face à ce constat troublant, il devient impératif de reconsidérer notre rapport à la nature et de reconnaître l'urgence de préserver notre patrimoine naturel ainsi que de protéger notre biodiversité. Dans un monde où les pressions anthropiques menacent la diversité biologique, la valorisation et la protection de notre patrimoine naturel deviennent des impératifs incontournables, essentiels à la préservation de notre planète et au bien-être des générations futures. Ce patrimoine ne concerne pas seulement les espèces d'autres continents, mais également ce qui nous entoure au quotidien.

Au sein de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), la Liste rouge est un outil essentiel, fournissant un inventaire exhaustif de l'état de conservation mondial des espèces végétales et animales. En utilisant des critères précis, elle évalue le risque d'extinction de milliers d'espèces et sous-espèces, permettant ainsi de définir les priorités de conservation. Le bilan des treize années, depuis le lancement de la Liste rouge nationale, est significatif : plus de 13 000 espèces ont été évaluées en France métropolitaine et en outre-mer, parmi lesquelles plus de 2 000 sont actuellement menacées. Ces chiffres témoignent de la réalité alarmante selon laquelle en France, 16 % des espèces de faune et de flore sont aujourd'hui menacées ou ont déjà disparu (Rapport ONB 2023)¹.

Dans ce contexte, l'ouvrage *Atteintes au patrimoine naturel des collectivités - Organiser la protection, contrôler et verbaliser* revêt une importance capitale en soulignant le rôle vital des collectivités territoriales dans la préservation de notre patrimoine naturel. La richesse et la diversité de la faune et de la flore en France exigent une attention particulière en raison de la grande variété des écosystèmes et des paysages, certains étant particulièrement emblématiques, rares ou menacés. Cet ouvrage met en lumière la nécessité de revaloriser l'action locale, ces acteurs étant les mieux placés pour comprendre leur territoire et appréhender l'impact du changement climatique sur leurs espaces naturels.

1. https://naturefrance.fr/sites/default/files/2023-06/Publication_10ansONB_web.pdf

La résilience des territoires face aux défis environnementaux est essentielle et nécessaire, d'autant plus lorsque les écosystèmes sont fortement dégradés. Reconnaître et préserver les pratiques et les savoirs ancestraux des communautés locales est fondamental dans cette démarche. Alors que les enjeux de biodiversité et d'environnement sont globaux, leur résolution dépend souvent d'actions locales, ancrées dans des situations de terrain spécifiques. Malgré les doutes quant à leur efficacité, ces actions locales sont indispensables pour inverser la tendance de la perte de biodiversité. Les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel dans ce combat, en mettant en œuvre des mesures de préservation adaptées aux spécificités de chaque territoire. De la création de réserves naturelles régionales à l'élaboration de stratégies régionales pour la biodiversité, elles s'engagent activement pour protéger le patrimoine naturel. Le rôle prépondérant des collectivités territoriales dans les enjeux environnementaux représente une avancée significative, propice au renforcement de la gouvernance de la nature à travers des initiatives locales, tant au sein des zones urbaines que dans les vastes étendues des régions et territoires. Il est impératif d'adopter une approche intégrée à l'échelle du paysage pour garantir la préservation des espèces et de leurs habitats. La résilience des territoires, c'est leur capacité à absorber les perturbations tout en conservant leur identité et leurs fonctions essentielles. Les collectivités locales, premières concernées par ces enjeux, sont également les mieux placées pour agir en faveur de la résilience, en intégrant les savoirs locaux dans la définition des stratégies d'action. En renforçant la résilience des communautés à travers la conservation et la restauration des écosystèmes, nous pouvons réduire les risques de catastrophes et assurer un avenir plus sûr pour tous.

Le livre aborde avec clarté et précision les enjeux spécifiques liés à la protection du patrimoine naturel, offrant des analyses approfondies et des recommandations pratiques pour une action efficace. À travers ces pages, l'auteure nous invite à une réflexion profonde sur la manière dont nous gérons et protégeons notre patrimoine naturel, en mettant en lumière le rôle essentiel des collectivités territoriales dans cette démarche. Elle nous rappelle que la conservation de la biodiversité n'est pas seulement une responsabilité des gouvernements nationaux ou des organisations internationales, mais également une mission qui incombe à chaque acteur local. Ce livre transcende le simple cadre académique ; il représente un appel à l'action. Ce livre ne se limite pas à fournir des informations, mais offre également un potentiel inspirant pour mobiliser un large éventail d'acteurs autour d'une cause commune : la préservation de notre patrimoine naturel pour les générations futures. En le lisant, j'espère que vous serez aussi convaincu que moi de l'importance vitale de ce travail, et que vous serez encouragé à vous joindre à nous dans cette mission essentielle de conservation de la biodiversité.

Maud Lelièvre

Déléguée Générale des Eco Maires, association nationale et internationale des Maires et des Élus locaux pour le développement durable

Introduction

Les collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) ont un rôle majeur à jouer pour contribuer à protéger le patrimoine naturel, qu'elles soient ou non propriétaires des espaces concernés.

L'échelle locale permet des actions de terrain, indispensables pour mettre en œuvre les mesures de préservation nécessaires, adaptées aux enjeux et spécificités des territoires.

Les collectivités sont engagées pour la protection et la gestion du patrimoine naturel à travers un certain nombre d'outils auxquels sont associées des infractions pénales (cf. partie 1).



Les espaces naturels protégés français couvrent environ 21 % des terres et 32,5 % des eaux françaises. Ils sont gérés par l'Office français de la biodiversité (OFB)* ou par des opérateurs tels que d'autres établissements publics, des collectivités, des fédérations, des associations**...

* Voir la présentation de l'Office français de la biodiversité (partie 2, chapitre I-B).

** Source : Office français de la biodiversité (<https://www.ofb.gouv.fr/gerer-et-restaurer-les-espaces-protoges>).

Par ailleurs, lorsque des mesures contraignantes ont été adoptées localement ou nationalement, il importe qu'elles soient respectées. Des contrôles doivent être assurés et les éventuelles infractions doivent pouvoir être relevées.

Même si des agents de l'État ont cette capacité juridique, il est indispensable (et normal) que les collectivités territoriales cherchent à identifier parmi leur personnel ou recrutent des agents compétents juridiquement pour contrôler et verbaliser au besoin (cf. partie 2).

**Identifier les outils
de conservation
et de valorisation
du patrimoine naturel
des collectivités**

Afin de pouvoir déterminer comment les collectivités territoriales vont pouvoir identifier des agents compétents pour constater le non-respect des réglementations de protection du patrimoine naturel, il nous faut s'entendre sur un certain nombre de points.

En premier lieu, il est indispensable de définir les contours de la notion de patrimoine naturel et d'identifier le rôle que les collectivités territoriales vont pouvoir jouer dans la préservation de ce patrimoine.

Ainsi, doivent être présentées les modalités juridiques de protection de ce patrimoine et les sanctions pénales qui sont attachées à leur violation.

Chapitre I

Comment définir le patrimoine naturel des collectivités ?

À côté du patrimoine culturel, historique et archéologique, on peut distinguer le patrimoine naturel des collectivités, avec cependant une caractérisation plus malaisée.

A - Une définition floue

Même s'il est de plus en plus mis en valeur, le patrimoine naturel semble moins bien identifié que le patrimoine culturel.

1. Le patrimoine culturel : une définition plus aisée

Selon l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), le **patrimoine culturel** désigne :

« - les **monuments** : œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments qui ont une valeur et un intérêt exceptionnels du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ;

- des **groupes de bâtiments** : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur et un intérêt exceptionnels du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ;

- les **sites** : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, et les zones comprenant les sites archéologiques, qui sont d'une valeur et d'une importance exceptionnelles du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique. »²

2. Unesco, *Patrimoine, manuel méthodologique*, p. 134 (<https://fr.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Dimension%20Patrimoine.pdf>).



À titre d'illustration

Font partie du patrimoine culturel : les cathédrales, les musées, les sites mégalithiques mais aussi certains aménagements de l'espace agricole ou forestier, comme les bocages ou certaines pratiques de cultures (lavandes, olives...).

En droit français, la **protection du patrimoine culturel** se manifeste à travers la **législation des monuments historiques** (loi de 1913), avec un système de classement ou d'inscription à l'inventaire des monuments historiques³.

2. Le patrimoine naturel : un concept plus flou

Selon la **Convention** concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'Unesco de 1972, les espaces pouvant être considérés comme **patrimoine naturel** regroupent :

- les **monuments naturels** (formations physiques et biologiques ou groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique) ;
- les **formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat des espèces végétales ou animales menacées** qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation ;
- les **sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle.**



À titre d'illustration

Font partie du patrimoine naturel : les aires marines protégées, les jardins botaniques, les écosystèmes marins...

En droit français, la notion de patrimoine naturel apparaît avec la loi du 21 avril 1906 organisant la protection des **sites et monuments naturels de caractère artistique**.

La **loi du 2 mai 1930**, ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de **caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque**, prend le relais de la loi de 1906 et étend le champ d'application de la protection liée à l'inscription sur une liste (sites classés ou inscrits).

Avec cette loi de 1930, aujourd'hui codifiée aux **articles L.341-1 à 22** du Code de l'environnement, on passe d'une définition restrictive de « monuments naturels », tel qu'un arbre tridentaire ou une forêt légendaire, à des territoires plus vastes. Désormais, des sites urbains (ainsi des berges de la Seine à Paris) sont également inscrits au titre de la protection des sites, ce qui rend la notion de patrimoine naturel moins évidente à cerner.

3. Articles **L.621-1** et suivants du Code du patrimoine.

En effet, en principe, tout ce qui est composant externe à la nature, comme une zone urbanisée ou industrialisée, ne devrait pas être intégré dans le patrimoine naturel. En pratique, leurs interactions avec le patrimoine naturel en font une de ses composantes.

Une autre notion vient également compliquer la compréhension du concept de patrimoine naturel : celle de **biodiversité**.

« La biodiversité désigne l'ensemble des êtres vivants ainsi que les écosystèmes dans lesquels ils vivent. Ce terme comprend également les interactions des espèces entre elles et avec leurs milieux »⁴. Cette notion est apparue dans les années 1980.

La biodiversité recouvre l'ensemble des milieux naturels et des formes de vie (végétaux, animaux, champignons, bactéries, etc.) ainsi que leurs interactions. Elle comprend trois niveaux interdépendants :

- la diversité des milieux de vie à toutes les échelles : océans, prairies, forêts, montagnes, mais également les parcs, jardins ou tous les espaces végétalisés en ville ;
- la diversité des espèces qui vivent dans ces milieux ;
- la diversité génétique des individus au sein de chaque espèce⁵.

Ainsi, le patrimoine naturel des collectivités participe à la diversité de la biodiversité, mais cette dernière ne se réduit pas à ce patrimoine.

3. Des codes qui perturbent la lisibilité

Lorsque l'on consulte la (longue) liste de codes régissant le droit français, on trouve un **Code du patrimoine**, apparu en 2004, avec une partie réglementaire datant de 2011⁶.

On pourrait imaginer que le patrimoine naturel est concerné par ce Code. Pourtant, il n'en est rien.

À la lecture du plan du Code du patrimoine, on découvre qu'il est consacré aux archives, bibliothèques, musées, à l'archéologie, aux monuments historiques et sites patrimoniaux remarquables et à la qualité architecturale.

L'article L.1 de ce Code précise d'ailleurs que « le patrimoine s'entend, au sens du présent Code, de l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique. Il s'entend également des éléments du patrimoine culturel immatériel ».

4. <https://www.ofb.gouv.fr/quest-ce-que-la-biodiversite>

5. Source : <https://www.ecologie.gouv.fr/biodiversite-presentation-et-informations-cles>

6. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236

Ce n'est donc *a priori* pas dans ce Code que la notion de patrimoine naturel est définie.

Le **Code de l'environnement**⁷ est quant à lui consacré à l'ensemble des préoccupations environnementales. Mais là également, tout n'est pas clair.

À la lecture du plan du Code de l'environnement, on découvre un livre intitulé « Patrimoine naturel ». Cependant ce livre IV n'englobe pas l'ensemble des réglementations visant à protéger le patrimoine naturel. Il traite de la protection des espèces, de l'encadrement des usages du patrimoine comme les activités scientifiques ou sportives qui peuvent impacter le patrimoine naturel, de la détention en captivité d'animaux d'espèces non domestiques, ainsi que des sites Natura 2000, de la chasse et de la pêche...

C'est dans le **livre III**, consacré aux **espaces naturels**, qu'on trouvera les dispositions applicables aux parcs et réserves (titre III), aux sites (titre IV), à l'accès à la nature (titre VI) avec là également un certain nombre d'activités en lien avec les espaces naturels.

On le comprend, l'identification de la notion de patrimoine naturel n'est pas aisée à la lecture du Code de l'environnement.

Afin de faire un tour d'horizon de l'ensemble des dispositions permettant la protection du patrimoine naturel, il est nécessaire d'aller chercher dans le Code de l'environnement, mais aussi dans d'autres codes, comme le Code de l'urbanisme ou le Code rural et de la pêche maritime, l'ensemble des dispositions qui, de près ou de loin, identifient des composantes du patrimoine naturel et en assurent la protection.

La structure du Code de l'environnement

Le Code de l'environnement est le résultat de la codification :

- en 2000, par voie d'ordonnance et à droit constant, de plusieurs dizaines de lois et de dispositions issues d'autres codes (Code de l'urbanisme, Code rural...) ;
- en 2005 puis 2007, de la partie réglementaire.

Comme tous les codes depuis l'époque napoléonienne, le Code de l'environnement est découpé en livres, titres, chapitres, sections (et sous-sections). Il y a une partie législative et une partie réglementaire.

7. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220