

## LOI DU 10 JUILLET 1976 :

### **Histoire, bilan et perspectives d'une loi fondatrice pour la protection de la nature en France**

Longtemps indifférents aux appels lancés par des naturalistes alarmés par la régression, voire la disparition d'espèces végétales et animales sauvages du territoire français (cf. par exemple les vœux adoptés lors du Premier congrès international pour la protection de la nature, réuni à Paris en 1923), gouvernements et législateurs ont mis beaucoup de temps à doter notre pays d'outils permettant d'éviter un pillage (collecte de plantes et animaux à des fins mercantiles) et une destruction de ce que l'on appelle maintenant la « biodiversité ». Une loi fondatrice n'interviendra qu'en 1976. Elle a donc trente ans cette année. Quel bilan et quelles perspectives en tirer au regard de sa genèse et de son application parfois difficiles ?

#### **Genèse d'un projet**

Avant l'adoption de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, n'existaient en matière de flore que quelques arrêtés préfectoraux - sans réelle valeur juridique - prohibant l'arrachage de certaines plantes (Savoie, 1890 ; Alpes-Maritimes, 1904). En matière de faune, seules diverses espèces d'oiseaux et de mammifères bénéficiaient d'une certaine protection (chasse prohibée) par arrêtés de 1962, 1972 et 1974.

C'est lors de la conférence sur l'utilisation rationnelle et la conservation des ressources de la biosphère réunie à Paris (septembre 1968) par l'Unesco qu'apparaît la première mention d'un projet de loi. Le rapport de la délégation française indique qu'il : « *n'existe pas à l'heure actuelle en France de loi générale sur la protection de la flore et de la faune ; un projet de texte est en préparation* ».

Ensuite, tel le monstre du Loch Ness, un projet de loi surgira puis disparaîtra au gré des déclarations officielles (Lancement, en juin 1970 des Cent mesures pour l'environnement par le Premier ministre Chaban-Delmas ; rapport d'activité pour 1971 de M. Poujade, ministre de la protection de la nature et de l'environnement ; déclarations de M. Jarrot, ministre de la qualité de la vie, d'août 1974 et février 1975, etc.). Car, au fil du temps, le projet, qui ne semblait concerner de prime abord que quelques espèces à protéger, s'était enrichi d'une notion : la prise en compte du patrimoine naturel dans les projets d'aménagement. Ainsi, une ébauche d'octobre 1974 avançait-elle : « *Les projets entraînant un changement notable du milieu ou de la destination du sol doivent être accompagnés d'une étude spéciale de leurs conséquences sur le patrimoine naturel dès lors qu'ils sont entrepris par une collectivité publique ou avec son approbation ou son concours financier* ». C'était intolérable pour les ministères aménageurs (Agriculture, Equipement, Industrie et Recherche, etc.) et les ingénieurs des dits « grands corps » qui, non seulement considéraient que flore et faunes sauvages n'étaient que fariboles d'écolo, mais bénéficiaient personnellement de primes et autres rémunérations accessoires liées au volume des travaux qu'ils pilotaient. Et ce fut le blocage.

En février 1975, après un appel lancé par plus de 400 scientifiques incitant la population « *à refuser l'installation des centrales nucléaires tant qu'elle n'aura pas une claire conscience des risques et des conséquences* », la Fédération française des sociétés de protection de la nature (FFSPN maintenant France Nature Environnement), alors présidée

par le Pr. François Ramade, ouvrait une campagne de pétitions pour une suspension du programme nucléaire français jusqu'à l'adoption de la loi sur la protection de la nature. La FFSPN constatait que *« plus de quatre ans après la création d'un ministère de l'environnement (...), la dégradation du patrimoine naturel et du milieu urbain s'est de toute évidence aggravée. L'espace rural, le littoral, les montagnes, sont toujours livrés aux exactions des « aménageurs » tandis que s'accroissent la pollution de l'air et des eaux et qu'empirent les conditions de vie dans la cité »*. Elle protestait *« en particulier contre l'ajournement perpétuel d'une législation générale qui permettrait une politique cohérente de conservation des ressources naturelles et de leur utilisation rationnelle »* et rappelait *« qu'une telle loi-cadre existe depuis plusieurs décennies dans beaucoup de pays évolués »*.

### **L'unanimité après un examen laborieux**

Le 23 avril 1975, un projet de loi, édulcoré, est déposé à l'Assemblée nationale. Il stipule que *« la protection des espaces naturels, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradations qui les menacent sont d'intérêt général et s'imposent aux activités publiques ou privées »* (art. 1) et que *« les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation doivent respecter les préoccupations d'environnement »* (art. 2). La notion d'étude d'impact qui figurait dans le projet de 1974 a été évacuée. Pour le reste, le projet prévoit les interdictions (destruction, enlèvement, capture, etc.) concernant les espèces qui bénéficieront d'un statut de protection et leurs milieux (art. 3 à 5), un encadrement des établissements commerçant ou présentant des spécimens vivants de la faune locale ou étrangère (art. 5), une rénovation de la procédure de création des réserves naturelles<sup>1</sup> (art. 6 à 15) et des dispositions pénales.

Dès le mois de juin 1975, M. Nungesser, rapporteur du projet pour l'Assemblée, introduit l'obligation pour les auteurs d'un projet d'aménagement, de faire réaliser une étude d'impact et de proposer, s'il y a lieu, des variantes au projet initial ; souligne l'insuffisance des dispositions en vigueur pour la protection de la flore et de la faune ; développe les mesures concernant la protection animale et réaffirme la nécessité de rénover la politique des réserves naturelles et de doter les associations de protection de la nature d'un agrément<sup>2</sup>.

Les manoeuvres des ministères aménageurs vont reprendre de plus belle au point que le projet de loi ne viendra, en première lecture, à l'Assemblée nationale que le 22 avril 1976. La FFSPN va donc s'activer pour que le projet sorte du placard où certains souhaitaient le confiner et ensuite, pour obtenir des améliorations au texte proposé. On retrouvera au printemps 1976, une petite équipe de VRP de la protection de la nature faisant le siège des députés et sénateurs. Ce seront presque les mêmes que ceux qui avaient mené, au niveau national, la campagne de défense du Parc national de la Vanoise

---

<sup>1</sup> L'application de la loi du 1er juillet 1957 introduisant la notion de « réserve naturelle » dans la loi du 2 mai 1930 sur les monuments naturels et les sites, avait été plutôt laborieuse. La première réserve naturelle « officielle », celle du lac Luitel, était créée en mars 1961. Suivront les réserves attenantes à des parcs nationaux (Vanoise, Pyrénées, Ecrins), où pour certaines d'entre elles (Vanoise par exemple), il était interdit de cueillir les fleurs à la main mais il était licite de le faire au bulldozer et onze autres réserves instituées au 26 décembre 1974. Bref, au train où allaient les choses, il y aurait quelque mal à respecter les engagements pris en 1973 de créer 100 réserves avant 1980 (il n'y en aura que 46 effectives à cette date).

<sup>2</sup> disposition leur permettant d'ester en justice pour faire appliquer la loi sur la protection de la nature qu'elles utiliseront largement face à nombre services de l'Etat peu enthousiastes, mais ceci est une autre histoire.

entre 1969 et 1971. Michel Brosselin, pionnier de la protection de la nature en France, en sera l'un des principaux animateurs. La loi, finalement votée à l'unanimité en juin 1976, aura ainsi été enrichie par la possibilité de créer des réserves naturelles volontaires et l'institution du statut de « forêt de protection ». Elle sera promulguée le 10 juillet 1976.

Lorsque l'on relit aujourd'hui les débats qui ont précédé, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, l'adoption de cette loi, l'on est frappé du souci de l'intérêt général qui se dégage des interventions de la majorité des parlementaires. Quand on compare avec les débats récents sur les lois chasse ou développement des territoires ruraux, avec les tentatives de détricotage des lois montagne ou littoral, l'on peut penser que la loi de 1976 ne serait pas votée par le Parlement actuel.

### **L'épreuve des textes d'application**

Les ministères aménageurs, qui avaient dû bon gré mal gré accepter la loi, attendaient leur heure, c'est-à-dire l'élaboration des décrets d'application -processus échappant totalement au regard du Parlement- notamment celui relatif à l'article 2 sur l'étude d'impact.

Lors des discussions à l'Assemblée nationale (avril 1976) et au Sénat (mai 1976), M. Fosset (ministre de la Qualité de la Vie) avait bien précisé que l'étude d'impact devait « *modifier en profondeur le processus de décision et le comportement des décideurs* ». Cependant, le décret d'application renverra la production de l'étude d'impact... à l'enquête publique (art. 5), c'est-à-dire une fois le projet « bouclé ». Son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978 permettra par ailleurs aux premières centrales nucléaires d'échapper à cette "formalité". Le tribunal administratif de Strasbourg en mai 1980, après requête de la FFSPN indique ainsi que : « *l'application de l'enquête d'impact écologique est indépendante de la décision de créer un ouvrage* ». M. d'Ornano, ministre de l'Industrie et de la Recherche en 1976, confirmera d'ailleurs en juin 1980 que les études d'impacts devaient permettre « *d'améliorer l'insertion (...) dans l'environnement mais que la décision de réaliser ou pas est une décision de politique nationale* ». Ainsi, le rôle de l'étude d'impact, après le passage à la moulinette administrative, n'était plus de modifier en profondeur le processus de décision, mais simplement de choisir la couleur de la clôture d'une centrale ou des vannes d'une opération de drainage (à peindre en vert pour une bonne insertion dans l'environnement...)

Blocage ou détournement de loi n'étaient pas nouveaux et resteront d'actualité. On avait déjà l'exemple de l'article 3 de la loi sur les parcs nationaux (demandant une cohérence de gestion zone centrale-zone périphérique) resté lettre morte. On aura également les "cas" de la loi littoral (1986) où il faudra 18 ans (et divers contentieux engagés par France Nature Environnement) pour que sorte le décret sur les estuaires, de la loi sur les OGM de juillet 1992, de la loi d'orientation agricole de juillet 1999 (comité de biovigilance des cultures d'OGM autorisées qui ne sera jamais créé officiellement), etc.

Ainsi, la mise en application de la loi de protection de la nature s'annonce difficile. Le 18 mai 1976, devant le Sénat, M. Granet, secrétaire d'état à l'environnement au ministère de la Qualité de la Vie déclarait : « *tous les décrets doivent être publiés-c'est un engagement que prend le gouvernement -si possible- avant la discussion budgétaire-en tout cas avant le 31 décembre 1976* ». Il n'en a, bien entendu, rien été. Il faudra attendre plus d'un an et plusieurs interventions de parlementaires, pour que sortent les principaux décrets en octobre et novembre 1977. Ensuite, il faudra encore attendre avril 1979 pour que soit publié l'arrêté fixant la liste des espèces animales protégées, liste attaquée au Conseil d'Etat notamment par le Syndicat des Naturalistes (c'est-à-dire les

taxidermistes) de France et l'Union Nationale des Présidents des Fédérations départementales des Chasseurs.

Il faut reconnaître à M. d'Ornano, une pugnacité certaine pour que cette liste soit republiée en avril 1981. Etait-ce une façon de rattraper la brutalité et le mépris de l'environnement dont il avait fait preuve comme ministre de l'Industrie et de la Recherche quelques années auparavant ?

Quant à la liste des espèces végétales, elle ne sortira que le 20 janvier 1982 notamment du fait de blocages du Ministère de l'Agriculture et... de la Direction de la Protection de la Nature qui s'effarouchait à l'idée de devoir publier au Journal officiel une longue liste de noms latins. La diversité biologique s'inscrivait mal dans la normalité administrative.

### **30 ans d'une loi fondatrice**

Malgré toutes ces difficultés, la loi de 1976 consacre la protection de la nature en France, en l'abondant de manière large et en reconnaissant son caractère d'intérêt général.

Disposant d'outils juridiques, les associations de protection de la nature se sont engagées dans un long combat pour l'application de la loi. Parallèlement, elles développaient un travail de sensibilisation (par exemple, la brochure de la FFSPN sur les espèces animales protégées de mars 1981 et les 4 brochures sur les espèces végétales protégées de 1986 et 1988, réalisées grâce à l'aide du ministère de l'Environnement). Le concours que l'on aurait pu attendre, en matière d'information, du Ministère de l'Education nationale, après le protocole d'accord signé en février 1983 entre MM. Savary, ministre de l'Education nationale et Crépeau, ministre de l'Environnement, resta nul. La jurisprudence liée à cette loi et ses nombreux prolongements dans le domaine de l'aménagement donneront plus efficacement de l'importance aux préoccupations environnementales dans les décisions publiques et privées.

Quel bilan tirer de la loi de 1976 ? C'est une bonne loi qui n'a été que partiellement appliquée par manque de volonté politique et suite aux détournements dûs aux propres services de l'Etat.

Il ne servait pas à grand chose au Parlement d'affirmer « *l'intérêt général* » de la préservation du patrimoine naturel et le fait que « *les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences* » si, l'Etat et ses établissements publics n'en tenaient aucun compte. Comment demander aux citoyens et aux entreprises de respecter des principes que le prescripteur bafouait ? On se contentera de deux exemples. En 1978, le directeur du Parc national des Pyrénées demandait au directeur régional de l'Office national des Forêts (ONF) de ne pas réaliser certaines pistes forestières particulièrement préjudiciables à l'ours brun. L'ONF répondit qu'il était hors de question de surseoir aux projets, ceux-ci étant au contraire bénéfiques à l'espèce ! Faut-il alors s'étonner que l'on ait dû ensuite se lancer dans de coûteux plans de restauration de cette espèce ? Dans son rapport sur les zones humides (1994), le préfet Bernard constatait qu'importe la qualité des études d'impact montrant l'importance des effets négatifs de divers travaux d'aménagement, il n'en avait été tenu aucun compte.

Certes, la loi de 1976 a montré son intérêt pour les espèces menacées directement (destruction, prélèvements excessifs, etc.) mais sa difficulté à préserver des espèces souffrant de la dégradation de leurs habitats, de la concurrence d'espèces invasives ou des pollutions liées à l'industrialisation de notre économie. Ceci ne remet pas en cause la loi, mais oblige à trouver les moyens d'appliquer certaines de ses idées inexploitées.

### **Elargir l'angle d'approche**



De manière simplifiée, l'on peut dire que la loi de 1976 s'est concentrée sur la protection des espèces. Or, lorsque l'on protège une espèce ou un site, on protège avant tout des individus d'une espèce particulière (parfois, le cortège associé à certaines plantes bénéficie par ricochet de cette protection). Les notions d'habitats d'espèces et d'équilibres biologiques, contenues dans la loi, apparaissent administrativement plus difficiles à concrétiser. Des textes ultérieurs, notamment la directive communautaire "Habitats" de 1992, viendront les expliciter, mais leur traduction est longue et délicate. La préservation de la diversité biologique oblige cependant à un changement : ne plus la voir comme une contrainte, mais comme un moteur d'aménagement.

La modification en profondeur du processus de décision et du comportement, souhaitée par le législateur dès 1976, peut devenir réalité au travers d'une politique de préservation partagée reposant sur une loi-cadre sur le patrimoine naturel. Toutefois, un problème de fond reste à résoudre : tant qu'il sera plus gratifiant en termes de carrière ou de revenus de détruire plutôt que d'accompagner la vie dans toute sa diversité, les politiques de protection de la nature resteront un aimable discours. Lorsque l'on constate que les gouvernements successifs depuis la création d'un ministère de l'environnement (1971) ne lui ont jamais dévolu un budget égal à 1% du budget de l'Etat, on ne peut s'étonner qu'il faille ensuite lancer de multiples plans (1990), programme d'actions (1996-1997), ou stratégie nationale (2004), pour enrayer une érosion de la diversité biologique qui se poursuit malgré les discours, non par fatalité mais par négligence et aveuglement.

**Jean-Pierre Raffin**

Secrétaire général (1972-1982), président (1982-1986) et président d'honneur de France Nature Environnement