

**N° 494669**

**Ligue de protection des oiseaux (LPO) et autres**

**6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 9 janvier 2026**

**Décision du 6 février 2026**

## **CONCLUSIONS**

**M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public**

Au quotidien<sup>1</sup>, les risques d'atteinte à la conservation des espèces protégées résultent moins des grands projets d'infrastructure ou de développement urbain réalisés au terme d'une évaluation environnementale approfondie et souvent sous le regard attentif des associations de protection de l'environnement qu'à l'occasion d'innombrables interventions de faible ampleur effectuées dans le milieu naturel ou urbain, en dehors de tout regard extérieur, par des entreprises ou des particuliers pour les besoins de travaux d'entretien courant en tout genre.

En droit, aucune de ces opérations n'échappe au champ d'application du principe de protection stricte défini par les directives Habitat et Oiseaux, transposé en droit interne aux articles L. 411-1 et suivants du code de l'environnement qui, comme l'a rappelé à plusieurs reprises la Cour de justice, exclut toute règle « de minimis » qui autoriserait la destruction, sans justification suffisante ni recherche de solution alternative ni prise en compte de l'état de conservation de l'espèce concernée<sup>2</sup>, au motif qu'elle affecte un nombre réduit de spécimens voire un seul<sup>3</sup>. Cette interprétation extensive est nécessaire à l'effectivité du régime de protection des espèces.

En pratique toutefois, il serait matériellement impossible d'exiger de chaque personne seulement susceptible de porter une atteinte quelconque à des espèces protégées qu'elle saisisse d'une demande de dérogation une autorité chargée d'apprécier au cas par cas la

---

<sup>1</sup> et en laissant bien entendu de côté les facteurs principaux plus structurels tels que l'usage des pesticides, l'artificialisation des sols ou les conséquences du changement climatique.

<sup>2</sup> Pour reprendre les trois conditions mentionnées à l'article 16 de la directive Habitats.

<sup>3</sup> CJUE 18 mai 2006, *Commission c. Espagne*, aff. C-221/04, point 71. Par ailleurs, l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées est susceptible de s'appliquer à une activité (telle qu'une activité d'exploitation forestière) dont l'objet est manifestement autre que la capture ou la mise à mort, la perturbation d'espèces animales ou la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs (CJUE 4 mars 2021, *Föreningen Skydda Skogen*, aff. C-473/19 et C-474/19 point 53).

nécessité des travaux en évaluant le caractère suffisant des mesures d'évitement, de réduction et de compensation mises en œuvre pour chaque espèce potentiellement concernée.

Pour résoudre cette tension entre le droit et la réalité, on conçoit l'intérêt que peut présenter l'édition de règles générales ou de lignes directrices destinées à guider les usagers afin de prévenir en amont les atteintes portées aux espèces. La difficulté réside alors, comme l'illustre la présente affaire, dans le réglage du curseur entre la recherche de sécurité juridique pour les acteurs concernés et le respect des exigences de protection stricte.

Les associations requérantes vous demandent d'annuler l'arrêté interministériel du 29 mars 2024 qui encadre la compétence des préfets de département pour fixer les obligations légales de débroussaillage (OLD) incombant aux propriétaires privés.

On rappelle qu'en vertu de l'article L. 131-10 du code forestier, le préfet arrête les modalités de mise en œuvre du débroussaillage selon la nature des risques. Dans les territoires réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie, cette obligation s'applique notamment, à la charge de chaque propriétaire, pour les terrains situés à moins de 200 mètres des bois et forêts, aux abords des constructions, chantiers et installations de toute nature sur une profondeur d'au moins 50 mètres (art. L. 134-6). Les OLD couvrent la Corse et la majeure partie du territoire métropolitain au sud d'une ligne allant de La Rochelle à l'Ouest, à Lyon et Chambéry à l'Est.

D'autres régions situées au nord de cette ligne sont également concernées comme l'Ille-et-Vilaine, la Sarthe ou le Jura.

Adoptée à la suite des très importants feux de forêt de l'été 2022, la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie est venue renforcer la portée de cette obligation, dont les auteurs de la proposition de loi relevaient qu'en dépit de son rôle crucial dans la politique de prévention, elle n'était que trop partiellement appliquée, avec un taux de réalisation souvent inférieur à 30 %, 90 % des maisons touchées par les incendies de forêt n'ayant pas été débroussaillées<sup>4</sup>. Par conséquent, la loi étend le champ d'application des OLD, clarifie leur articulation avec les documents d'urbanisme et aggrave les sanctions en cas de manquement.

De façon plus discrète et à la suite d'un amendement de la rapporteure à l'Assemblée nationale, l'article L. 131-10 a été complété pour indiquer que le débroussaillage vise aussi « à protéger les forêts, en particulier les habitats naturels forestiers susceptibles d'abriter des espèces protégées » en renvoyant à un arrêté des ministres chargés de la forêt et de l'environnement le soin de « précise[r] les conditions d'exécution des obligations de débroussaillage, notamment leur articulation avec la protection de la faune et de la flore sauvages ».

---

<sup>4</sup> Réponse ministérielle à la question écrite AN n°3387 du 21 janvier 2025 (JOAN 25 Novembre 2025, p. 9550).

Le sens de cette « articulation » n'est guère explicite ; on en comprend mieux la teneur en se rapportant aux travaux parlementaires et au rapport fait au nom de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, selon lequel l'arrêté interministériel « *précisera les bonnes pratiques de réalisation des OLD, et, si besoin, les mesures d'évitement et de réduction permettant de garantir que les OLD ne constituent pas un risque suffisamment caractérisé pour les espèces de faune et de flore protégées et leurs habitats* » au sens de votre avis de section *Sud Artois* du 9 décembre 2022 (n°463563, au recueil), autrement dit, de faire en sorte que les travaux ne nécessitent pas le dépôt d'une demande de dérogation « espèces protégées » en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement<sup>5</sup>.

On s'en souvient, cet avis est venu fixer un seuil qui n'est pas un « *de minimis* » autorisant un quota de destruction mais, pour une activité ou une installation donnée qui présente un aléa de destruction ou de perturbation d'espèces protégées, le niveau de risque en deçà duquel, compte tenu de l'effectivité des mesures d'évitement et de réduction mises en place, une dérogation n'est pas requise. Ce cadre jurisprudentiel a depuis, moyennant quelques compléments, été repris par le législateur à l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement à l'occasion de la transposition de la directive « RED III »<sup>6</sup> (art. 16 *ter*) laquelle, de manière assez voisine<sup>7</sup> mais pour les seules installations de production d'énergie renouvelable<sup>8</sup>, a également consacré la possibilité d'une dispense de dérogation lorsqu'un projet comporte les mesures d'atténuation nécessaires.

L'arrêté attaqué, pris pour l'application de la loi du 10 juillet 2023, définit d'abord la nature des travaux de débroussaillage dont les arrêtés préfectoraux doivent définir les modalités, comme la coupe ou broyage de la végétation herbacée et des arbustes situés sous le couvert d'arbres ou l'élagage des arbres, ainsi que les dérogations possibles, par exemple pour les haies ou pour assurer la prévention des glissements de terrain.

Son article 4, qui concentre les critiques des requérantes, impose aux préfets de prescrire « *des mesures d'évitement et de réduction d'impact sur les espèces protégées et leurs habitats* » lorsque les zones à débroussailler se situent dans des bois, forêts, landes, maquis, garrigues ou autour des voies. Il détaille lui-même certaines de ces mesures, comme le principe selon lequel les travaux doivent être réalisés de manière progressive dans l'espace depuis l'espace urbanisé vers l'espace naturel ou les zones refuges (de manière à favoriser la fuite des espèces animales), l'obligation de maintenir certains îlots non débroussaillés ou de préserver les arbres à cavité apparente ou morts sur pied, les préfets devant préciser les dimensions et les quantités des îlots et des arbres concernés.

---

<sup>5</sup> Le rapport AN ajoute encore que « *L'arrêté (...) pourra, par exemple, distinguer la réalisation des gros travaux qui devront être réalisés en dehors des périodes sensibles pour les espèces (par exemple en hiver), et les opérations de maintien en état débroussaillé qui, lorsqu'elles sont réalisées régulièrement, se bornent à contenir la végétation lors de sa repousse et présentent des risques moindres pour la biodiversité* ».

<sup>6</sup> Directive 2023/2413 du 18 octobre 2023.

<sup>7</sup> Mais au titre de la condition tenant au caractère intentionnel des atteintes portées aux espèces protégées.

<sup>8</sup> Le projet de loi initial se limitait à ce seul champ mais le Parlement l'a étendu à l'ensemble des activités.

Le paragraphe IV interdit les travaux de broyage en plein (c'est-à-dire au moyen de matériel lourd autoporté sur des surfaces continues, dont on imagine les dégâts potentiels sur la biodiversité) au-delà d'un seuil de surface minimum et durant certaines périodes de l'année, à préciser par le préfet, en cas d'enjeu local lié à la présence avérée d'espèces protégées menacées au niveau régional ; mais cette mesure ne s'applique pas aux opérations d'entretien courant de maintien en état débroussaillé.

Enfin, le V énonce – c'est ici que se loge la question centrale – que « *les débroussailllements réalisés conformément au présent article sont réputés réduire le risque d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats de sorte qu'il ne soit pas suffisamment caractérisé* ».

Nous serons rapide sur les trois moyens de procédure qui n'apparaissent pas sérieux.

La consultation du public a été menée dans des conditions régulières. Aucun texte n'imposait d'attendre que le Conseil national de protection de la nature ait rendu au préalable son avis (CE 18 juillet 2025, *Association Mardiéval*, n°483757, aux tables sur un autre point). La note de présentation expose de manière suffisante le contexte, le contenu et les objectifs du texte. S'il est vrai qu'elle n'explique pas le sens à donner au paragraphe V, il nous semble que cette ambiguïté affecte d'abord, nous allons y revenir, la légalité interne de l'acte. Enfin la consultation a été régulièrement organisée à partir du site internet du ministère de l'agriculture, corapporteur du texte et chargé de préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la forêt<sup>9</sup>.

C'est inutilement que les requérantes invoquent une méconnaissance de la directive « plans et programmes » en ce que l'arrêté n'aurait pas été précédé d'une évaluation environnementale : la directive exclut expressément de son champ d'application les plans et programmes destinés uniquement à des fins de protection civile (art. 3, paragr. 8) et vous avez jugé que cette exclusion vaut alors même qu'ils seraient par ailleurs susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (CE 29 janvier 2014, *M. et Mme M... et a.*, n° 356085, aux tables).

Est également inopérant le moyen tiré de l'absence d'évaluation préalable des incidences sur les sites Natura 2000 telle qu'exigée par l'article 6 de la directive Habitats. L'arrêté n'est pas au nombre des actes soumis à cette exigence figurant sur les listes définies en application des III et IV de l'article L. 414-4 du code de l'environnement et il ne peut lui-même être regardé, à défaut, comme un document de planification ou programme susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000 au sens du IV *bis* de cet article : d'une part, l'arrêté a pour seul objet d'imposer aux préfets des mesures destinées à limiter le risque d'atteintes portées aux espèces protégées et à leur habitat, ce sont les arrêtés préfectoraux qui rendent

---

<sup>9</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2024-32 du 24 janvier 2024 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

obligatoire le débroussaillage dans le département concerné et c'est donc à leur niveau que la question d'un impact significatif pour les sites Natura 2000 (pour lesquelles en pratique les arrêtés publiés depuis lors prévoient souvent des mesures de protection particulières) peut se poser ; d'autre part, en ce qui concerne la disposition spécifique concernant le régime de protection des espèces protégées régies par l'article 16 de la directive, vous avez déjà jugé que les dispositions réglementaires ayant cet objet ne les font pas relever de la qualification de plans ou programmes soumis à évaluation des incidences Natura 2000 (CE 21 novembre 2025, *Association d'étude et de protection des poissons dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Gard*, n° 502026, inédit et aux conclusions de M. Lange).

En ce qui concerne la légalité interne de l'acte, les associations requérantes contestent certaines dispositions ponctuelles de l'arrêté ainsi que le caractère globalement insuffisant des prescriptions qu'il prévoit pour assurer la protection des espèces protégées. Cette partie de l'argumentation ne saurait guère prospérer : l'arrêté définit un cadre général pour l'édition des arrêtés préfectoraux en imposant un certain nombre d'exigences minimales qui sont effectivement propres à éviter ou réduire les risques de destruction et de perturbation et qui ont vocation à être complétées par chaque préfet en fonction des caractéristiques locales, sans qu'aucune erreur manifeste dans cette énumération ne soit décelable. C'est au stade de chaque arrêté préfectoral que le caractère adapté et suffisant des prescriptions peut être apprécié.

Cependant, le V de l'article 4 pose comme règle, en quelque sorte d'emblée, que les débroussaillages réalisés conformément à ce cadre sont réputés réduire le risque d'atteinte à un niveau tel qu'il ne soit pas suffisamment caractérisé au sens de votre jurisprudence *Sud Artois*, autrement dit réputés ne pas nécessiter le dépôt d'une demande de dérogation.

Or un tel régime de présomption est susceptible de traduire une méconnaissance des exigences de protection stricte définies par les directives Habitat et Oiseaux. Le moyen est opérant nonobstant leur transposition dans le code de l'environnement dès lors qu'est ici en cause la création d'une nouvelle règle qui vient s'ajouter aux dispositions de droit commun.

Certes, par un arrêt préjudiciel du 4 mars 2021 *Skydda Skogen* portant sur des travaux sylvicoles, la Cour de justice, tout en confirmant l'applicabilité du régime d'interdiction défini par les deux directives dans le cas de travaux d'exploitation forestière dont l'objet n'est pas de porter atteinte aux espèces protégées mais qui peuvent avoir cet effet, avait relevé, dans les motifs de sa décision, que l'administration compétente peut édicter, selon une approche préventive, des recommandations pour contribuer à réduire le risque de dommages à un niveau tel que l'activité ne tombe plus sous le coup des interdictions définies par les directives (§77).

Cependant, deux ans plus tard, dans un arrêt en manquement du 2 mars 2023 *Commission c. Pologne* (aff. C-432/21), la Cour a regardé comme contraire aux deux directives une législation qui, allant plus loin, « fonde une présomption » selon laquelle la gestion forestière exécutée conformément aux exigences de bonne pratique définies par un règlement peut

déroger aux dispositions de droit interne mettant en œuvre les articles 12 et 13 de la directive Habitats et l'article 5 de la directive Oiseaux. Le règlement polonais n'est pas sans rappeler certaines dispositions de notre arrêté puisqu'il prévoyait notamment, parmi une liste de 19 exigences, l'obligation de conserver les arbres creux. Bien sûr, ce règlement ne faisait pas mention d'un « risque suffisamment caractérisé » qui est un concept de fabrication française mais son objet était identique puisqu'il dispense l'auteur des travaux de déposer une demande de dérogation.

La Cour ne s'est pas prononcée sur le caractère suffisant ou non des mesures d'évitement et de réduction prévues par ce règlement dont elle n'a même pas examiné la teneur ; elle s'est bornée à relever, plus radicalement, que les textes polonais ne faisaient aucune référence aux conditions de dérogation définies par les deux directives, tenant au maintien des espèces affectées dans un état de conservation favorable et à l'absence d'autre solution satisfaisante ; l'arrêté dont vous êtes saisis aujourd'hui s'expose à la même critique.

La Cour écarte l'argument de la Pologne selon lequel le respect des prescriptions aurait pour effet d'éviter les atteintes portées aux espèces : *« la condition, prévue à l'article 16 de la directive « habitats », selon laquelle il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, ne figure pas dans le règlement [polonais] relatif aux exigences de bonne pratique, sans que soit pertinent, aux fins de ce dernier constat, le fait de savoir si le respect de toutes ces exigences permettrait ou non de maintenir les espèces concernées dans un état de conservation favorable, ainsi que la République de Pologne semble, en substance, l'affirmer ».*

Enfin, pour répondre à l'autre argument du gouvernement polonais selon lequel le règlement litigieux s'applique sans préjudice d'autres dispositions permettant de répondre aux exigences des directives, la Cour a estimé qu'à tout le moins cette situation était de nature à induire en erreur les personnes intéressées en relevant à cet égard l'existence d'une lettre du directeur général des forêts indiquant à ses services que le propriétaire forestier n'était pas tenu d'obtenir une dérogation pour des opérations forestières conformes aux exigences de bonne pratique.

Arrivés à ce point, quatre voies vous sont ouvertes.

**La première consiste, pour écarter le moyen d'inconventionnalité, à reporter la discussion en bloc sur les arrêtés préfectoraux à qui incomberait d'assurer, par l'exhaustivité de leurs prescriptions, la conventionnalité du dispositif.** C'est un raisonnement de ce type que vous aviez suivi dans un litige portant sur les documents de gestion forestière qui autorisaient les travaux forestiers réalisés conformément aux prescriptions définies par une annexe destinée à fixer des prescriptions et des règles de gestion précises et spécifiques aux différentes zones qu'elles identifient et tenant compte des espèces et des habitats d'espèces recensés – annexes dont nous vous avons alors indiqué qu'aucune ne

semblait encore avoir pu être édictée (et pour cause) ce qui rendait alors purement théorique le débat sur la conventionnalité du régime (CE 21 avril 2023, *Association FNE*, n° 453009, inédit).

Mais ce jeu de mistigri n'apparaît guère opportun au cas présent, alors que tous les arrêtés préfectoraux ont été pris au cours de l'année 2025 et s'exposent chacun, quel que soit leur degré de détail, à des questions de fond qu'il paraît préférable de trancher aujourd'hui avant qu'elles ne vous reviennent, tardivement, en cassation.

Comme on pouvait s'y attendre, aucun des arrêtés préfectoraux publiés ne procède à une analyse de l'état de conservation de toutes les espèces animales et végétales protégées susceptibles d'être affectées par les opérations de débroussaillage, qui se comptent sans doute en centaines : aucun ne saurait donc valoir, par lui-même, « dérogation espèces protégées » et tous prêtent donc le flanc à la critique énoncée par la Cour dans l'affaire polonaise.

Certains arrêtés, comme ceux des Bouches-du-Rhône ou du Gard, relèvent d'une approche « a minima » et comportent très peu d'indications supplémentaires par rapport à l'arrêté-cadre ; le maintien d'îlots de végétation y est d'ailleurs mentionné seulement comme une faculté<sup>10</sup>.

D'autres procèdent à une analyse plus fine en définissant des modalités de débroussaillage particulières dans les zones à enjeu de biodiversité identifiées par référence à des sites ZNIEFF ou Natura 2000 ou de façon spécifique : ainsi, pour le département du Vaucluse, l'arrêté renvoie à une cartographie des zones de présence de la vipère d'Orsini, zones dans lesquels des mesures particulières sont applicables (durée d'intervention plus courte, obligation de conserver des îlots de genévrier, etc.).<sup>11,12</sup>

Mais même les plus détaillés de ces arrêtés ne pourront jamais garantir que les travaux de débroussaillage réalisés conformément à leurs prescriptions n'entraîneront pas des destructions d'espèces animales et végétales protégées :

- d'une part, car la maille géographique ne saurait descendre à l'échelle de chaque parcelle où le propriétaire effectue ses travaux, et l'arrêté prétendre se substituer à une étude environnementale en bonne et due forme. Les risques locaux ne peuvent donc être appréciés à l'avance que de manière très approximative ;

---

<sup>10</sup> Arrêté du 15 octobre 2025 du préfet des Bouches-du-Rhône et arrêté du 28 mars 2025 du préfet du Gard ; de même, ce dernier ne fait aucune mention des arbres morts.

<sup>11</sup> Voir de même, l'arrêté du 26 septembre 2025 du préfet du Var adaptant les modalités de débroussaillage dans les zones de sensibilité majeure pour la tortue d'Hermann délimitées selon une cartographie départementale. L'arrêté du 25 septembre 2025 du préfet des Alpes Maritimes renvoie à deux annexes détaillées (avec photographies) les mesures spécifiques applicables pour préserver une fleur protégée, la Nivéole de Nice et un papillon protégé, le Damier de la Succise.

<sup>12</sup> Certains arrêtés prévoient, dans certains sites naturels sensibles, que le conservateur du site doit être informé en amont de la réalisation des travaux, par exemple dans le département du Lot (arrêté du 29 septembre 2025).

- d'autre part, car, en tout état de cause, et indépendamment cette fois de toute logique de « risque » ou « d'aléa » de destruction involontaire, les exigences de la sécurité incendie imposeront nécessairement, dans certains cas, de détruire ou de perturber des espèces protégées, en particulier végétales, afin de ne pas méconnaître les seuils impératifs définis par ces arrêtés. Ainsi, les arrêtés préfectoraux contingentent strictement la surface maximale des îlots de végétations à conserver (généralement à 20 mètres carrés chacun et, le cas échéant, comme dans le département de l'Aude, à 15 % de la surface totale, alors que des plantes protégées peuvent parsemer la parcelle) ; de même, les arbres morts à conserver doivent respecter une distance de sécurité minimale par rapport aux constructions sauf à devoir être abattus, même s'ils abritent des espèces. Au moins pour les espèces qui présentent de faibles capacités autorégénératives, il ne s'agit plus d'évaluer un « risque », « suffisamment caractérisé » ou non, mais de constater effectivement, ou bien de jeter un voile d'ignorance, sur une destruction ou une perturbation, certes commandée par des impératifs de sécurité, mais avérée.

Dans les deux cas, ces destructions et perturbations, inévitables, ne nous paraissent pas se rattacher à un « risque insuffisamment caractérisé » au sens actuel de votre jurisprudence « *Sud Artois* » au motif qu'elles seraient globalement résiduelles par rapport au volume très majoritaire de spécimens qui seront effectivement protégés par l'effet des mesures d'évitement et de réduction définies par les arrêtés. Cette jurisprudence, qui suppose l'existence d'un aléa non maîtrisable<sup>13</sup>, s'apprécie au titre d'un projet sur une « zone » déterminée et non au niveau national ou même départemental pour une multitude d'interventions individuelles.

En résumé, sauf à fragiliser la légalité de l'ensemble des arrêtés préfectoraux, vous ne pourrez interpréter l'arrêté attaqué comme leur confiant la tâche (impossible) d'édicter des prescriptions garantissant que chaque propriétaire soit *de facto* dispensé de solliciter une dérogation.

**C'est pourquoi une deuxième voie conduisant au rejet de la requête serait, au prix d'un effort d'interprétation, de désamorcer la portée normative et le caractère opposable de la disposition litigieuse de l'arrêté-cadre.**

Il s'agirait, en premier lieu, de préciser que ni l'arrêté-cadre ni les arrêtés préfectoraux pris pour son application ne sauraient avoir pour objet ou pour effet d'empêcher le préfet, déjà informé ou bien alerté par des tiers, telles que des associations locales de protection de l'environnement, de la sensibilité particulière d'une zone à débroussailler, soit de prescrire des modalités d'intervention particulières, soit d'enjoindre individuellement aux propriétaires

---

<sup>13</sup> à l'exemple des risques de collision pour l'avifaune et les chiroptères que fait peser la présence d'éoliennes pour des espèces dont la présence a été constatée dans l'aire d'implantation.

concernés de déposer une demande de dérogation si le risque d'atteinte demeure suffisamment caractérisé.

Il s'agirait aussi, en second lieu, de dissiper l'ambiguïté de la disposition litigieuse qui, en se référant à la notion de « risque d'atteinte », qui implique un aléa, ne devrait pas être interprétée comme dispensant le propriétaire de déposer une demande de dérogation lorsqu'il est avéré que l'application des prescriptions préfectorales, par leur caractère obligatoire (en ce qu'elle impose l'abattage obligatoire de certains arbres morts ou limite la surface maximale des îlots de végétations pouvant être conservés) entraîne la destruction ou la perturbation d'espèces protégées, en particulier végétales.

Au terme de cette interprétation neutralisante, la disposition litigieuse n'a plus qu'une portée recognitive et l'arrêté prend une dimension circulaire : les prescriptions définies par chaque arrêté préfectoral tendent à diminuer le risque d'atteintes portées aux espèces protégées par chaque propriétaire afin qu'il ne soit pas suffisamment caractérisé ; dès lors les travaux réalisés par chaque propriétaire conformément à ces prescriptions tendent à ne pas franchir ce seuil ; en tout hypothèse, une dérogation « espèces protégées » demeure requise si elle est nécessaire<sup>14</sup> – dans des cas a priori marginaux si les arrêtés ont été correctement conçus, ce qu'il appartient le cas échéant au juge administratif de vérifier.

Cette lecture parfaitement conforme aux exigences des directives mais énoncée dans une décision du Conseil d'Etat à tous égards difficile d'accès pour le grand public, a pour inconvénient pratique, si elle n'était pas intégrée par tous, d'entretenir de fausses attentes sur le caractère opposable de ce régime de présomption qui, en réalité, n'en est pas un<sup>15</sup>.

**Aussi il pourrait paraître plus expédient, c'est la troisième voie qui vous est ouverte, d'annuler la phrase litigieuse,** dans la droite ligne de l'arrêt *Commission c. Pologne* précité qui condamne l'édiction d'un régime de présomption de compatibilité aux exigences des directives sur la base de critères généraux définis à l'avance.

Cette censure ciblée ne remettrait pas en cause la logique préventive et l'effet utile de l'arrêté-cadre et des arrêtés préfectoraux qui imposent à l'ensemble des personnes assujetties aux OLD des prescriptions propres à diminuer au maximum les risques d'atteinte aux espèces.

---

<sup>14</sup> Elle devrait alors être octroyée sans difficulté, dès lors que la protection des forêts constitue l'un des motifs justifiant sa délivrance parmi ceux énoncés par l'article 12 de la directive Oiseaux et l'article 16 de la directive Habitats et qu'en règle générale, il sera difficile d'identifier une solution alternative satisfaisante au débroussaillage pour prévenir le risque d'incendie – la troisième et dernière condition tenant à l'état de conservation de l'espèce appelant, en revanche, une analyse au cas par cas.

<sup>15</sup> A ce jour, la fiche technique diffusée au public sur le site du ministère de l'agriculture ne s'embarrasse d'aucune précaution en énonçant que si les débroussaillages « *sont réalisés conformément aux prescriptions de l'arrêté ministériel et de l'arrêté préfectoral en découlant* », « *une demande préalable de dérogation au sens de l'article L.411-2 du code de l'environnement n'est donc pas considérée comme nécessaire* ».

Elle évite toute ambiguïté sur l'application de la règle de droit applicable : non, le propriétaire n'est pas autorisé, sans accord préalable du préfet, à détruire des espèces végétales ou animales protégées au seul motif qu'il exécute l'obligation légale de débroussaillage conformément aux prescriptions réglementaires.

Néanmoins nous ne sous-estimons pas la portée réelle et l'effet de signal d'une censure qui, en supprimant l'un des piliers du texte, fragiliserait fortement un édifice qui, malgré ses ambiguïtés, assure sans doute de la manière la plus pragmatique et proportionnée possible la conciliation des intérêts antagonistes en jeu, en donnant des assurances (valides dans l'immense majorité des cas) à des centaines de milliers de propriétaires privés face au risque d'une mise en cause, par l'administration voire par le juge pénal<sup>16</sup>, dans l'accomplissement de travaux d'intérêt général que la loi leur impose de réaliser à titre gratuit, par leurs propres moyens, et dont l'urgence n'est malheureusement plus à démontrer.

C'est pourquoi nous ne vous proposerons pas de suivre cette voie mais celle de l'interprétation neutralisante.

**Resterait pourtant une quatrième et dernière voie plus ambitieuse qui consisterait, sans faux-semblants, à consacrer un véritable régime de présomption opposable** devant l'administration et le juge pénal, y compris lorsqu'au niveau de chaque intervention subsiste un risque élevé voire une atteinte avérée à des espèces protégées.

Il s'agirait ainsi d'élargir la portée de la jurisprudence *Sud Artois* en admettant que le risque « suffisamment caractérisé » en deçà duquel une dérogation « espèces protégées » n'est pas requise peut s'apprécier à une échelle plus globale, nationale ou départementale, au titre d'une catégorie d'activité déterminée, au cas d'espèce les travaux de débroussaillage, dès lors que cette activité est soumise à un ensemble cohérent et exhaustif de règles obligatoires, le cas échéant appuyées par la diffusion de bonnes pratiques auprès des acteurs concernés.

L'obstacle que constitue l'arrêt en manquement du 2 mars 2023 pourrait être relativisé en mettant en avant les différences importantes entre les deux régimes : d'un côté, une liste restreinte d'exigences de bonne pratique de gestion forestière définie au niveau national au profit d'opérateurs économiques, de l'autre un corpus de règles déconcentrées au niveau départemental pour des travaux, réalisés à titre obligatoire par des centaines de milliers de propriétaires qu'il est matériellement impossible de contrôler et destinés à contribuer, en prévenant les feux de forêts, un risque encore plus grave pour la protection de la biodiversité.

Cette lecture audacieuse, d'ailleurs susceptible de servir de support à d'autres types d'activités courantes, relèverait cependant d'une formation de jugement supérieure et appellerait au préalable, à tout le moins, le renvoi d'une question préjudicielle à la Cour. Il est plus probable

---

<sup>16</sup> Sur le fondement de l'article L. 415-3 du code de l'environnement.

qu'elle nécessite une révision des textes européens, à l'image de celle introduite récemment par la directive RED III pour les projets d'énergie renouvelables.

Mais cette piste est en tout état de cause condamnée par un autre obstacle, de droit interne celui-ci, et tiré, ainsi que le soutiennent les associations requérantes, de l'incompétence des ministres pour instituer par simple arrêté un régime de présomption dont on ne trouve trace ni la loi ni, au demeurant, dans les travaux parlementaires<sup>17</sup>.

La deuxième voie que nous vous proposons de suivre ne rencontre pas cet obstacle puisqu'elle n'ajoute rien à la directive ni aux textes législatifs qui en assurent la transposition en droit interne.

Les derniers moyens de la requête s'écartent plus facilement.

N'est pas contraire au principe de clarté et d'intelligibilité de la norme ni au principe de sécurité juridique le IV de l'article 4 qui impose au préfet de prescrire l'interdiction de réaliser certains travaux de broyage en cas d'enjeu local lié à la présence avérée d'espèces protégées menacées au niveau régional de leurs habitats au regard de l'inventaire du patrimoine naturel.

Enfin, l'arrêté n'est pas contraire au principe de non-régression, dès lors qu'il se borne à définir des prescriptions destinées à réduire les risques d'atteintes aux espèces protégées, si vous censurez le régime de présomption défini au V de l'article 4 ou si vous l'interprétez comme étant dépourvu de toute valeur opposable.

**PCMNC** au rejet de la requête.

---

<sup>17</sup> Voyez ainsi, a contrario, pour un la création d'un régime de présomption de « raison impérative d'intérêt public majeur » applicable aux installations de production d'énergies renouvelables, la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables dite « APER (article 19).