



ESPÈCES EXOTIQUES ENVAHISSANTES

Commission des lois

**Rapport n° 475 (2018-2019) de M. Vincent Segouin (Les Républicains – Orne)
déposé le 2 mai 2019**

Réunie le jeudi 2 mai 2019, sous la présidence de M. Philippe Bas, la commission des lois a examiné le rapport de M. Vincent Segouin et établi son texte sur la proposition de loi n° 215 (2018-2019) *tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes.*

Au cours de ses travaux, la commission des lois a adopté trois amendements, dont deux de son rapporteur, l'un visant à consacrer le pouvoir d'alerte du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes, et les deux autres modifiant l'intitulé de la proposition de loi en conséquence.

Les espèces exotiques envahissantes en droit français

Les espèces exotiques envahissantes, qu'elles soient animales ou végétales, se caractérisent par leur caractère exogène au territoire national et leurs impacts négatifs, potentiels ou avérés, en matière de biodiversité, d'économie ou de santé publique.

Elles constituent la **troisième menace pesant sur la biodiversité mondiale**, après la destruction des habitats et la surexploitation des espèces, et sont impliquées dans 53 % des extinctions connues. Cette menace est exacerbée dans les îles, où les espèces exotiques envahissantes sont considérées comme la principale cause d'extinction d'espèces et de transformation des écosystèmes.

La réglementation en la matière a fait son apparition en 1992 au niveau international, avant qu'un cadre d'action ne soit institué au niveau européen en 2014.

En France, la notion d'« *espèces exotiques envahissantes* » a été introduite par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.*

L'autorité administrative en charge de la lutte contre la propagation de ces espèces sur le territoire national est le préfet, qui peut engager des mesures pour les capturer, les prélever ou les détruire. Ces opérations peuvent avoir lieu sur les propriétés privées selon une procédure définie par la loi.

Par ailleurs, d'autres dispositifs de lutte conçus pour les espèces végétales ou animales considérées comme dangereuses ou néfastes peuvent également être utilisés contre certaines espèces exotiques envahissantes (réglementations relatives aux dangers sanitaires, aux espèces végétales et animales nuisibles à la santé humaine, aux animaux nuisibles, ou aux organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux).

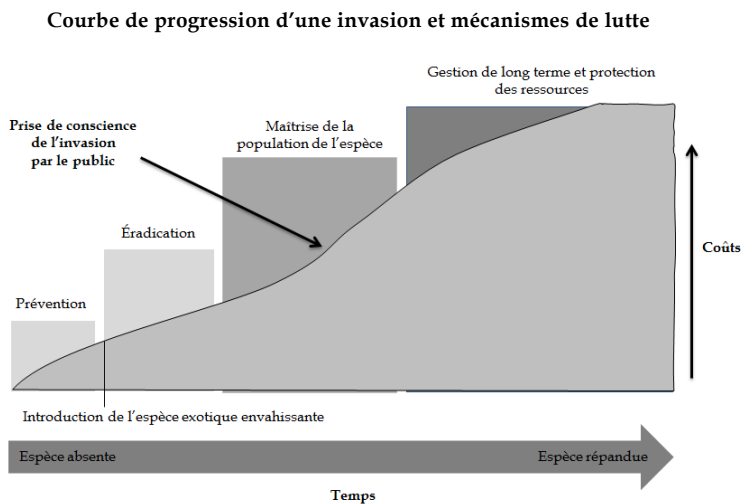
Les dispositifs à disposition des pouvoirs publics pour lutter contre la propagation de certaines espèces considérées comme néfastes

	Espèces exotiques envahissantes <i>Frelon asiatique</i> <i>Ambroisie à feuilles d'armoise</i> <i>Ragondin</i>	Dangers sanitaires <i>Frelon asiatique</i>	Espèces végétales ou animales nuisibles à la santé humaine <i>Ambroisie à feuilles d'armoise</i>	Animaux nuisibles <i>Ragondin</i>	Organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux	
Articles de référence	Art. L. 411-5 et suivants du code de l'environnement	Art. L. 201-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime	Art. L. 1338-1 et suivants du code de la santé publique	Art. L. 2122-21 du CGCT et art. L. 427-4 et suivants du code de l'environnement	Art. L. 251-3 et suivants du code rural et de la pêche maritime	
Autorité détentrice des pouvoirs de police	Préfet	Préfet de région pour les risques concernant les végétaux	Préfet de département pour les risques concernant les animaux	Préfet décisionnaire <i>Maires peuvent participer à la mise en œuvre des mesures</i>	Maire <i>Intervention subsidiaire du préfet</i>	Préfet
Modalités de lutte	Capture, prélèvement, destruction des spécimens	Toute mesure de surveillance, de prévention, ou de lutte	Toute mesure susceptible de prévenir l'apparition ou de lutter contre l'apparition de ces espèces	Mesures de destruction effectuées pour des motifs limitativement énumérés	Mesures de destruction	
Lieux d'intervention	Partout, y compris sur les propriétés privées	Pas de précision	Pas de précision	Pas de précision	Partout, y compris sur les propriétés privées	
Coût	À la charge de l'État ou des collectivités	À la charge du propriétaire ou détenteur des animaux menacés	À la charge de l'État ou des collectivités	À la charge de l'État ou des collectivités	Possibilité de les mettre à la charge du propriétaire sous certaines conditions	

Source : commission des lois

Un nécessaire renforcement de la lutte contre ces espèces

La lutte contre les espèces exotiques envahissantes est reconnue comme un **axe prioritaire pour la préservation de la biodiversité**. Toutefois, les actions les plus efficaces ont lieu lorsque l'espèce est peu ou pas présente dans le milieu naturel. La rapidité de la détection et de la réaction pour empêcher l'acclimatation d'individus susceptibles de se propager est donc déterminante. Une fois une espèce exotique installée, il devient en effet très difficile et coûteux de l'éradiquer, d'en limiter la propagation ou même simplement de maintenir l'équilibre des écosystèmes.



Source : Commission des lois, sur la base d'un graphique de S. Sparhawk, U.S. National Park Service

Un cas emblématique : le frelon asiatique

Le frelon asiatique *Vespa velutina nigrithorax* est apparu en France en 2004. Il s'est très rapidement propagé sur le territoire métropolitain, et est désormais installé dans toute la France métropolitaine à l'exception de la Corse.

La piqûre du frelon asiatique n'est pas plus dangereuse pour l'homme que celle des autres hyménoptères. Le frelon asiatique est toutefois un prédateur pour les autres insectes, et en particulier pour les abeilles domestiques.

Le **frelon asiatique** relève de deux cadres réglementaires différents : il est classé dans la liste des **espèces exotiques envahissantes** au titre de l'article L. 411-6 du code de l'environnement, mais également dans la liste des **dangers sanitaires de deuxième catégorie** pour l'abeille domestique.

L'**autorité administrative compétente** est dans ces deux cas le **préfet**, qui doit articuler les différentes réglementations pour arrêter les modalités d'actions de lutte (acteurs impliqués, espaces prioritaires d'intervention, moyens employés, suivi des populations, etc.). Les préfets peuvent ordonner la destruction de frelons asiatiques sur des propriétés privées, les modalités de financement de ces opérations étant fixées au cas par cas au niveau local. Le code rural et de la pêche maritime permet de les mettre à la charge des apiculteurs, tandis que le code de l'environnement n'apporte pas de précision dans ce domaine.

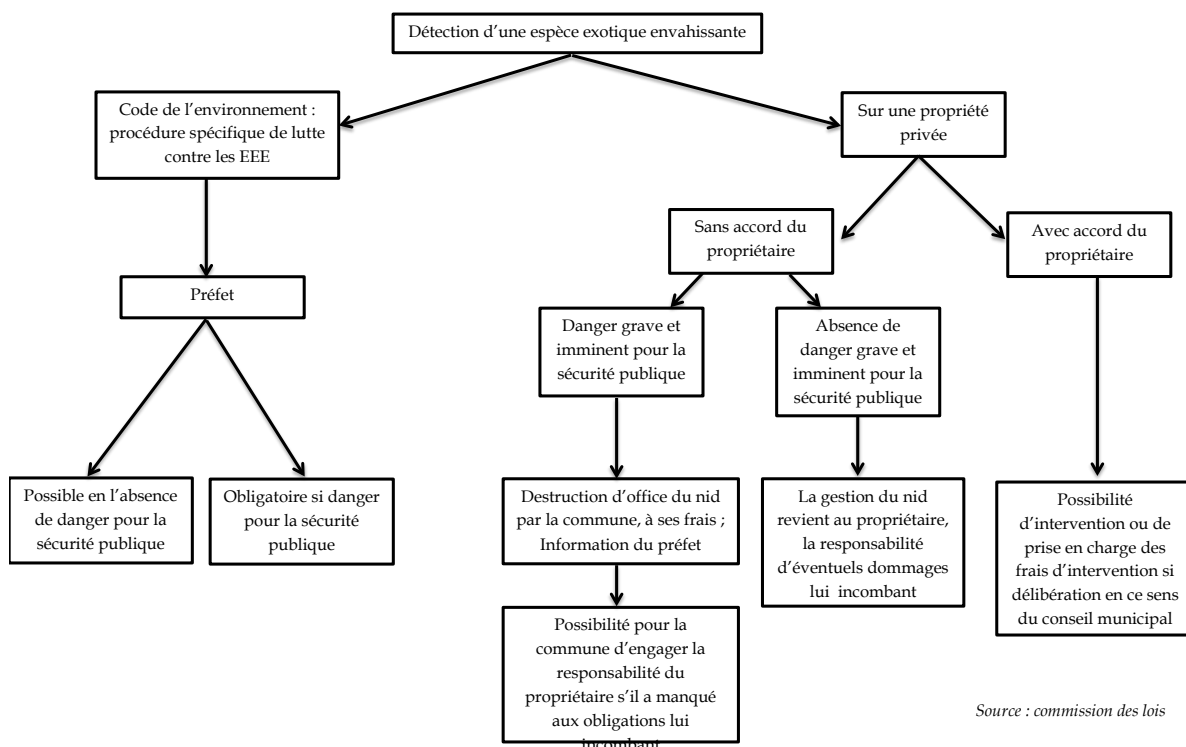
Le constat est néanmoins partagé sur le fait qu'il n'y a actuellement **aucune stratégie de prévention, de surveillance et de lutte contre le frelon asiatique qui soit reconnue efficace** pour répondre à l'objectif de réduction de l'impact du frelon asiatique sur les colonies d'abeilles. De fait, l'éradication des frelons asiatiques semble désormais impossible : elle supposerait la destruction de tous les spécimens, puisque la survie d'une seule reine fondatrice permettrait de redémarrer le processus d'invasion.

L'approche choisie par les pouvoirs publics consiste donc à **financer des actions de recherche** visant à déterminer **les actions de gestion de l'espèce** les plus efficaces pour protéger les ruchers. Dans ce cadre, la destruction de nids ne pourrait être préconisée qu'à la condition d'être effectuée à la bonne période, lorsque la colonie est en période de prédation.

Les pouvoirs du maire dans la lutte contre les frelons asiatiques

Afin de lutter contre les risques en matière de sécurité publique, **le maire dispose déjà de prérogatives dans la lutte contre les frelons asiatiques**. L'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi qu'« *en cas de danger grave et imminent, [...] le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'État dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites* ».

Une compétence étendue du maire au titre de son pouvoir de police générale



Source : commission des lois

Consacrer le pouvoir d'alerte du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes

Dans sa rédaction initiale, l'article unique de la proposition de loi tendait à permettre au **maire**, lorsqu'il constate l'implantation sur une propriété privée de spécimens d'espèces classées comme « *exotiques envahissantes* », de **mettre en demeure le propriétaire de faire procéder à leur capture, leur prélèvement, leur garde ou leur destruction**. En cas d'inaction dans le délai imparti, le texte prévoyait la possibilité pour le maire de faire procéder d'office à l'exécution de ces opérations, aux frais du propriétaire.

Ce mécanisme aurait donné au maire des moyens d'action spécifiques pour lutter contre les espèces exotiques envahissantes, parmi lesquelles les frelons asiatiques. **Plusieurs biais ont néanmoins été soulignés** : le ciblage trop large du dispositif, le risque de mise en cause de la responsabilité du maire, le risque de déresponsabilisation liés à la concurrence des deux pouvoirs de police du maire et du préfet, ou encore un impact délétère en matière de signalement des espèces exotiques envahissantes aux pouvoirs publics.

Aujourd'hui, le maire est en charge des lieux accessibles au public et informe les propriétaires privés de leurs obligations. Faces aux propriétaires négligents, le préfet dispose d'un pouvoir de police spéciale en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et peut procéder aux mises en demeure nécessaires. Le maire peut en outre, au titre de son pouvoir de police générale, suppléer le préfet en cas de **danger grave et imminent pour la sécurité des personnes**. La complémentarité de ces deux polices apparaît relativement satisfaisante et la situation a paru à la commission des lois équilibrée.

Celle-ci a toutefois souhaité rappeler aux maires les pouvoirs dont ils disposent au titre de leur pouvoir de police générale. Elle a également considéré que le maire pouvait jouer un rôle de **facilitateur de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes** en :

- **sensibilisant et informant le public** des risques pour la biodiversité que soulève la diffusion des espèces exotiques envahissantes ;
- jouant un **rôle d'intermédiaire** afin d'obtenir l'accord des administrés à une intervention sur leur propriété privée située sur le territoire communal, lorsque des spécimens de ces espèces y sont repérés ;
- formant un maillon essentiel de la chaîne de détection précoce de ces espèces, en **signalant aux autorités en charge de la lutte la présence de spécimens sur le territoire communal**.

C'est cette dernière mission que la commission des lois a souhaité inscrire dans la loi en consacrant **le pouvoir d'alerte du maire auprès du préfet** lorsqu'il constate la présence de spécimens d'espèces exotiques envahissantes dans le milieu naturel, à charge pour les autorités responsables de la lutte de prendre les mesures pertinentes à la suite de ce signalement.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-475/l18-475.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37