

La gestion française des sites classés « Natura 2000 »

Sous la direction de Charles Lagier,
Maître de Conférences, Université Lumière Lyon
II, IEP de Lyon, Avocat au Barreau de Lyon

Mémoire de fin d'études présenté par Alice Marquette

Séminaire « Droit du développement durable »

Membres du jury : Marc Frangi, Maître de Conférences, Université Lumière Lyon II, IEP de Lyon
Hélène Surrel, Maître de Conférences, Université Lumière Lyon II, IEP de Lyon Soutenance le 15 juin
2007

Table des matières

Liste des principaux sigles utilisés . .	4
Introduction . .	5
Première partie : Une longue période de quasi-inaction . .	10
Chapitre 1 : Historique de la directive et des réticences françaises . .	10
Section 1 : Une directive claire et détaillée . .	10
Section 2 : Les débuts de la transposition française . .	15
Chapitre 2 : Des actions finalement entreprises . .	22
Section 1 : Des mesures hésitantes et contestées . .	22
Section 2 : Un régime de gestion cohérent se met en place . .	24
Deuxième partie : Un choix original, l'outil contractuel . .	30
Chapitre 1 : Une démarche originale de contractualisation . .	30
Section 1 : Les contrats et chartes Natura 2000 . .	31
Section 2 : Le financement des mesures . .	36
Chapitre 2 : Contractualisation réglementée ou réglementation négociée : quel avenir pour la conception française de Natura 2000 ? . .	39
Section 1 : Un outil en plein essor qui provoque des polémiques . .	39
Section 2 : L'avenir du réseau Natura 2000 français . .	44
Conclusion . .	50
Bibliographie : . .	52
Ouvrages généraux : . .	52
Ouvrages spécifiques : . .	52
Articles : . .	52
Textes législatifs et réglementaires : . .	53
Rapports et discours : . .	55
Sites Internet : . .	55
Annexe : . .	57
Articles 6 et 17 de la directive Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage . .	57
Article 6 . .	57
Article 17 . .	58

Liste des principaux sigles utilisés

CAD : Contrats d'agriculture durable

CJCE : Cour de Justice des communautés européennes

CSRPN : Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel

CTE : Contrats territoriaux d'exploitation

DIREN : Direction régionale de l'environnement

DNP : Direction nationale des Paysages

EPCI : Etablissements publics de coopération intercommunale

FNE : France Nature Environnement, fédération d'associations locales de protection de lanature

MAE : Mesures agro-environnementales

ME: Ministère chargé de l'environnement

PAC : Politique agricole commune

PDRN : Plan de développement rural national

PSIC : Propositions de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire.

SPN : Service du patrimoine naturel du Muséum national d'histoire naturelle

ZICO : Zones importantes pour la conservation des oiseaux

ZNIEFF : Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique ZPS : Zones de protection spéciales

ZSC : Zones spéciales de conservation

Introduction

« Ces dernières décennies, la réduction et la perte de la biodiversité en Europe se sont accélérées fortement. Cette évolution concerne à la fois les espèces, les habitats et les écosystèmes. La perte et la dégradation globale des habitats ont été intenses. Ainsi, par exemple, les zones humides de l'Europe du nord et de l'ouest ont régressé d'environ 60% au cours des dernières décennies. »¹

Les multiples débats sur l'environnement qui traversent notre société le montrent, ce constat d'urgence est aujourd'hui largement partagé. Comme le rappelle le rapport Legrand de 2003, « en Europe, la moitié des espèces de mammifères, un tiers des espèces d'oiseaux, de reptiles et de poissons et environ 3.000 plantes seraient menacées. Des espaces fragiles mais très riches sur le plan écologique ont également fortement régressé, comme les landes à bruyère, les steppes et les tourbières ou encore les dunes. A l'échelle mondiale, 5 à 15 % des espèces végétales risquent de disparaître d'ici à 2020 , et on enregistre une accélération de l'appauvrissement de la diversité biologique . »²

Jusqu'aux années 1980, la diversité biologique était une notion confinée aux milieux scientifiques qui se préoccupent d'écologie ou d'évolution. Les politiques de préservation de la nature étaient marquées par un souci de préservation des qualités originelles de celle-ci, et s'appuyaient essentiellement sur des outils de réglementation. Les outils développés l'étaient dans le cadre d'une politique de « mise en réserve », par exemple grâce aux Parcs Nationaux, qui aboutissait à distinguer une nature ordinaire, que l'on peut sacrifier, d'une nature extraordinaire, très limitée dans l'espace et qui vaut la peine d'être préservée. La même idée prévalait pour les espèces, avec une distinction nette entre les espèces courantes, pour la préservation rien ou presque n'était prévu, et les espèces exceptionnelles en voie de disparition, pour lesquelles des politiques de protection étaient entreprises (convention CITES³, réserves naturelles).

Les travaux plus récents sur l'impact de la fragmentation des habitats sur la diversité génétique ont modifié de façon radicale la manière de concevoir les espaces protégés et leur insertion dans un territoire⁴. A une logique protectionniste centrée sur des milieux remarquables et des espèces emblématiques, a été substituée une approche reposant sur la diversité du vivant. La référence à la biodiversité, diffusée dans les années 1980 par les naturalistes, a été institutionnalisée par la Convention mondiale sur la diversité biologique, adoptée lors du sommet de Rio de 1992. Le recours à la notion de biodiversité fait apparaître

¹ Rapport de l'Agence européenne de l'environnement, Commission européenne, Document de travail, non côté, 27 décembre 2002, p 7. Cité dans « Natura 2000, de l'injonction européenne aux négociations locales », dir. J. Dubois et S. Maljean-Dubois, p 13, CERIC Aix-en-Provence, La documentation française, Paris, 2005.

² Rapport sénatorial d'information n° 23 (2003-2004) de M. Jean-François LE GRAND, sénateur de la Manche, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 octobre 2003, « Mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages »

³ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES), signée à Washington le 3 mars 1973

⁴ F. Pinton et autres, « La construction du réseau Natura 2000 en France », La Documentation Française, 2006, p. 18

de nouvelles problématiques dans le champ du vivant, elle fait appel à une écologie évolutive et fonctionnelle, à une approche dynamique du monde du vivant.

En faisant référence à la biodiversité, les politiques communautaires de protection de l'environnement cherchent à s'intégrer dans une dimension planétaire, parmi les grands accords internationaux de lutte contre les problèmes globaux d'environnement. L'Europe constitue un cadre idéal d'harmonisation des actions locales en matière de protection de l'environnement. La vie sauvage, tout comme les pollutions, ne connaissent pas de frontières, et le niveau supranational que constitue l'Union européenne (UE) permet de donner une cohérence aux politiques de l'environnement. De plus, l'inégale répartition territoriale des habitats et des espèces crée des inégalités entre Etats, les Etats présentant une diversité biologique préservée étant souvent les plus faibles économiquement, particulièrement dans le sud de l'Europe.

Dans ce contexte, l'Union apparaît comme un échelon utile et efficace pour développer les efforts de solidarité interétatique en matière de financement des actions de conservation de la nature.

Alors que cela n'entraînait pas dans son champ de compétences tel que défini par le Traité de Rome, la Communauté Economique Européenne (CEE) avait esquissé les prémices d'une politique européenne de l'environnement dès 1972. Pour faire face à des contextes institutionnels et environnementaux très contrastés d'un Etat à l'autre, la Commission s'est appuyée jusqu'en 1986 sur le Traité de Rome pour asseoir sa politique commune de l'environnement. Ses dispositions lui permettaient d'émettre des directives visant à rapprocher les législations et réglementations des Etats membres.

En devenant, le 3 décembre 1981, partie contractante à la convention relative à la conservation de la vie sauvage et au milieu naturel de l'Europe, adoptée à Berne en 1979, la Communauté européenne s'était engagée à mettre en place un cadre juridique lui permettant de respecter les obligations contenues dans cette convention.

Avec la signature de l'Acte unique européen en 1986, l'environnement devint une compétence explicite de la Communauté. Enfin, en 1993, le Traité de Maastricht parachève l'édifice en mentionnant dans son article 2 la nécessaire promotion d'une « *croissance durable et respectueuse de l'environnement* ». ⁵ Il introduit par ailleurs le principe de subsidiarité et une obligation de résultat, laissant aux Etats membres la compétence quant à la forme et aux moyens de la transposition des directives.

Dans ce contexte, différents projets européens ont été élaborés dans un but de protection de l'environnement. L'une des premières actions fortes fut l'adoption, dès le 2 avril 1979, de la directive CEE 79/409 dite Directive oiseaux, qui impose aux Etats la désignation de Zones de Protection Spéciale pour les oiseaux rares ou menacés, afin de garantir la protection et la gestion à long terme de 194 espèces vivant sur le territoire communautaire à l'état sauvage et considérée comme menacées.

A un niveau plus large, le Conseil de l'Europe joue également un rôle en matière de protection internationale. La première action d'importance fut l'adoption de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, également appelée convention de Berne. Elle introduisait la nécessité de l'intégration et de la coopération entre les Etats. L'Union européenne a également impulsé des programmes de connaissance scientifique, comme la désignation des ZICO (Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux), en partenariat avec l'association Birdlife International. Cette classification des espaces naturels ne constitue pas un outil de protection en soi, mais vise

⁵ F. Pinton et autres, op. cit., p. 34

à identifier des zones importantes pour l'avifaune, permettant de renseigner les acteurs locaux. La France a ainsi identifié 285 ZICO, couvrant 8 % de son territoire.

La directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage⁶, entend aller plus loin dans ce processus d'intégration, par la mise en place d'un réseau écologique européen dénommé Natura 2000. Ce projet de réseau, à l'échelle de l'Union européenne, de protection de la biodiversité rassemble les zones déjà protégées par la directive Oiseaux (zones de protection spéciale ou ZPS, créées par la directive n° 79/409/CEE), et y ajoute une seconde catégorie de zones, celles protégées par la directive Habitats (zones spéciales de conservation ou ZSC).

Cette directive a pour objectif de maintenir et de rétablir la biodiversité de l'Union européenne. Elle rappelle dans ses motifs que « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement, y compris la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, constituent un objectif essentiel d'intérêt général poursuivi par la Communauté comme prévu à l'article 130 R du traité* ». Le but principal est clairement désigné : « *favoriser le maintien de la biodiversité, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales* ». Le texte fait le lien entre les notions de développement durable et de conservation de la diversité biologique, en considérant qu'en favorisant le maintien de la biodiversité, « *[la directive] contribue à l'objectif général d'un développement durable* ».

Pour atteindre ces objectifs, elle vise à recenser, protéger et gérer les sites d'intérêt communautaire présents sur le territoire de l'Union, tout en rappelant que cette protection « peut, dans certains cas, requérir le maintien, voire l'encouragement, d'activités humaines ». Un site est dit d'intérêt communautaire lorsqu'il participe à la préservation d'un ou plusieurs habitats d'intérêt communautaire et d'une ou plusieurs espèces de faune et de flore d'intérêt communautaire, et/ou contribue de manière significative à maintenir une biodiversité élevée dans la région biogéographique considérée.

En raison de sa grande richesse en matière de biodiversité, la France a une responsabilité particulière dans la constitution du réseau Natura 2000 à l'échelle du continent. Ainsi, selon les chiffres du ministère chargé de l'environnement⁷, la France est concernée par 4 des 7 zones biogéographiques de l'UE (alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne) et 64 % des 191 espèces d'oiseaux visées par l'annexe I de la directive Oiseaux. Sur les 222 types d'habitats naturels retenus par l'annexe I de la directive Habitats, la France en possède 172, dont 43 habitats prioritaires sur 66. Sur les 632 espèces à protéger au titre de l'annexe II de la directive Habitats, la France est concernée par 83 espèces animales et 57 espèces végétales, dont respectivement 8 sur 23 et 10 sur 165 des espèces prioritaires⁸. Le terme d'habitat ou d'espèce " prioritaire " signifie que

⁶ Parue au JOCE n° L 206 du 22/07/1992, p. 7-50, dite directive Habitats-Faune-Flore ou directive Habitats

⁷ Le ministère dont relèvent les politiques de l'environnement change régulièrement de dénomination en fonction des gouvernements. Ces cinq dernières années, il était dénommé Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD). Dans le gouvernement de François Fillon (décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du gouvernement, paru au JO du 19 mai), il est désormais qualifié de Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD). Pour plus de clarté, on utilisera ici le terme de « ministère chargé de l'environnement ».

⁸ Rapport sénatorial d'information n° 309 (1996-1997) de M. Jean-François LE GRAND, sénateur de la Manche, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 avril 1997, « Mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages »

L'Union européenne porte une responsabilité particulière dans leur protection, en raison de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle dans l'Union Européenne.

La France possède, en métropole et outre-mer, un patrimoine naturel exceptionnel, en particulier par sa diversité biologique et paysagère. Sur les 238 principales écorégions identifiées par le WWF international, 17 sont françaises (dont 14 outre-mer). On recense également, en Europe, 150 espèces animales présentes, dont 119 en France, 320 espèces d'oiseaux dont 280 en France ou encore 10.000 espèces végétales dont 4.762 en France.⁹

L'une des particularités du projet Natura 2000 est la marge de manœuvre large laissée aux Etats en matière de désignation et de gestion des sites, au nom du principe de subsidiarité. C'est une obligation de résultats qui pèse sur les Etats, à charge pour eux de définir les moyens adéquats. Ainsi, chaque pays a pu transposer en utilisant les outils administratifs et réglementaires qui lui semblaient le mieux adaptés à ses traditions, souvent fortes en matière d'agriculture et d'environnement, dans la mesure où elles permettaient de respecter les objectifs fixés.

La France possédait déjà une politique de protection de l'environnement et un arsenal juridique adapté. Depuis 1971, un ministère de l'environnement spécialisé coordonne les actions en la matière, malgré un budget très limité (0,1 % du budget de l'Etat à ses débuts, 0,4 % dans le budget 2007). Parmi les outils de classification des sites, on peut relever le début de l'inventaire en 1982 des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF). Programme initié par le ministère en charge de l'environnement et le Muséum national d'histoire naturelle¹⁰, il correspond au recensement d'espaces naturels terrestres remarquables dans les vingt-deux régions métropolitaines ainsi que les DOM, afin de constituer l'Inventaire national du patrimoine naturel. Mais cet outil était limité à la connaissance des milieux, sans finalité de protection.

Les outils existant semblaient bien modestes par rapport à l'ambition développée par le projet Natura 2000. D'autant plus que la France privilégiait jusque là la voie réglementaire, afin de donner une valeur contraignante à la protection des milieux. Pourtant, dans sa transposition de la directive Natura 2000, la France a plutôt choisi la voie de la négociation afin de convaincre les partenaires locaux.

Quelles sont les caractéristiques de la gestion française des sites Natura 2000 ?

La France a éprouvé de sérieuses difficultés à transposer cette directive dans son droit national et à lui donner une réelle effectivité. Car c'était la conception entière de la protection de l'environnement qui se trouvait transformée : d'un modèle de protection de petites zones délimitées, on passait à une nature protégée en réseau, ayant la vocation d'être bien plus étendues que les zones protégées préexistantes. Auparavant, quelques zones particulièrement riches étaient soumises à une réglementation stricte, en contrepartie d'une liberté assez grande sur le reste du territoire. Au contraire, dans le réseau Natura 2000, l'intention européenne était d'amener l'homme et la nature à coexister, sans interdire les activités économiques mais en les soumettant à des contraintes de respect du milieu. Cette « révolution copernicienne » a rencontré de sérieuses réticences du côté français

⁹ Rapport sénatorial Legrand de 2003, op. cit.

¹⁰ Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel constitué sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur, de l'environnement et de la recherche. Dans le domaine des sciences naturelles et humaines, le Muséum a pour mission la recherche fondamentale et appliquée, la conservation et l'enrichissement des collections issues du patrimoine naturel et culturel, l'enseignement, l'expertise, la valorisation, la diffusion des connaissances et l'action éducative et culturelle à l'intention de tous les publics

au moment de transposer : ainsi, Raphaël Romi a t'il affirmé qu'au Palais royal, l'homo economicus était préféré à l'homo ecologicus.¹¹ Dans une première partie seront étudiés les raisons de ces réticences, les effets en matière de retard pris par la France, puis les démarches entreprises pour mettre en conformité le réseau français aux exigences européennes (I).

En effet, au fur et à mesure de l'évolution des mentalités, et plus rapidement après la condamnation de la France par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), l'administration a travaillé à lever ces réticences et à achever un réseau français cohérent. La création et la gestion de ce réseau a été réalisée en particulier via un outil encore peu courant dans le droit administratif français : le contrat. Plutôt que de recourir aux solutions classiques de réglementation et d'expulsion, le législateur a cherché à impliquer les acteurs locaux dans les démarches de gestion des sites classés et à négocier avec eux les mesures entreprises. Cependant, cette volonté n'a pas été poussée jusqu'au bout, dans le sens où, si l'on utilise un outil appelé « contrat Natura 2000 », son caractère contractuel a été souvent discuté, au point que de nombreux auteurs ont parlé d'une contractualisation réglementée. Ces polémiques, le cadre juridique en œuvre aujourd'hui dans le réseau Natura 2000, ainsi que l'avenir de la protection des sites classés « Natura 2000 » seront examinés dans une seconde partie (II).

¹¹ Chapitre « Sur la « transposition » de la directive en droit français : de l'inconscient au travail », in « Natura 2000 : de l'injonction européenne aux négociations locales », sous la dir. de J. Dubois et S. Maljean-Dubois, op.cit., p 70

Première partie : Une longue période de quasi-inaction

Chapitre 1 : Historique de la directive et des réticences françaises

Les réticences françaises vis-à-vis de l'application de la directive Habitats semblent avoir été immédiates et durables. Pour en comprendre les raisons, nous détaillerons tout d'abord les dispositions que contient cette directive, et nous rappellerons que les différents acteurs concernés étaient déjà sensibilisés, si ce n'est rendus méfiants, par le précédent de la directive Oiseaux sauvages. Puis l'on verra comment la logique administrative s'est opposée à la logique des propriétaires et des utilisateurs des terrains, et comment cette opposition s'est manifestée. Enfin, nous verrons les mesures prises dans un premier temps par le pouvoir politique pour rassurer les acteurs, mesures qui n'étaient pas viables à long terme, et ont conduit la France à plusieurs condamnations par la CJCE.

Section 1 : Une directive claire et détaillée

Comme nous le rappelle le rapport du sénateur Legrand de 1997, la première proposition de directive au sujet de l'élaboration communautaire d'un réseau de protection de l'environnement a été présentée par la Commission au Conseil dès août 1988. A cette époque, plusieurs États membres, rendus méfiants par les difficultés d'application de la directive 79/409/CEE Oiseaux sauvages, se montrèrent très réticents face à la proposition qui leur était faite, la jugeant trop contraignante.¹²

La difficulté de l'exercice, notamment la rédaction des annexes dont dépendait la portée des obligations des États membres, justifie largement les quatre années de négociations entre la Commission et les États membres et les modifications importantes apportées à la première version. Ainsi, le texte ne fut définitivement adopté que par le Conseil " Agriculture " du 21 mai 1992.

La directive Habitats, telle qu'elle a été publiée au JOCE du 22 juillet 1992, se compose de trois parties : les considérants, que nous avons évoqués dans l'introduction ; le corps de la directive, qui définit l'objet de la directive et les dispositions prises pour l'atteindre ; et enfin les annexes, qui détaillent de façon précise les habitats et les espèces à protéger, et parmi ceux-ci signale lesquels sont prioritaires.

Ces annexes sont les suivantes :

¹² Rapport Legrand 1997, op. cit.

- Annexe I : liste des types d'habitats naturels d'intérêt communautaire, dont la conservation nécessite la désignation de Zones Spéciales de Conservation (ZSC), basée sur la classification CORINE-biotopes¹³

- Annexe II : liste des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire, dont la conservation nécessite la désignation de ZSC

- Annexe III : les différents critères de sélection des sites susceptibles d'être identifiés comme sites d'importance communautaire et désignés comme ZSC

- Annexe IV : liste des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire qui nécessitent une protection stricte

- Annexe V : liste des espèces animales et végétales d'intérêt communautaire dont le prélèvement dans la nature et l'exploitation sont susceptibles de faire l'objet de mesures de gestion

- Annexe VI : liste des méthodes et moyens de capture et de mise à mort et modes de transport interdits.

A la différence de la directive « Oiseaux sauvages » de 1979, qui ne précisait pas de procédure de désignation des sites, ce qui a nuit à son effectivité, les articles 4 et 5 de la directive « Habitats » prévoient de façon très détaillée la procédure de constitution du réseau Natura 2000. Cette procédure nécessite une collaboration étroite entre la Commission et les Etats membres.

Les Etats membres doivent tout d'abord proposer une liste de sites, en indiquant « les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent »¹⁴. Si de vastes territoires sont concernés, les Etats choisissent les sites présentant les éléments physiques ou biologiques nécessaires à la reproduction des espèces. Ces sites avancés par les Etats sont désignés pSIC (propositions de sites d'intérêt communautaire).

L'article 4, paragraphe 1 de la directive, prévoit que la liste établie doit être transmise à la Commission dans les trois ans suivant la notification de la directive, c'est-à-dire au plus tard le 5 juin 1995. Il prévoit également que les Etats transmettent en même temps les informations relatives à chaque site : carte du site, appellation, localisation, étendue, et critères expliquant la qualification du site comme site d'intérêt communautaire.

Une certaine expertise scientifique est donc requise pour le choix des sites les plus importants pour la conservation de tel habitat ou telle espèce.

La deuxième étape, prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la directive, est l'établissement par la Commission, en accord avec chacun des Etats membres, d'un projet de liste des sites d'importance communautaire à partir des listes nationales. Cette liste communautaire est prévue pour être élaborée dans un délai de six ans à partir de la notification de la directive, soit entre juin 1995 et juin 1998. Le choix définitif et la délimitation des sites se font à ce moment.

La dernière étape du calendrier prévisionnel concerne l'incorporation des sites retenus au réseau Natura 2000. Une fois le site retenu sur la liste communautaire, l'Etat membre

¹³ Corine est l'acronyme de *Coordination de l'information sur l'environnement*, commission chargée de l'environnement par l'Union européenne. Ce programme a été proposé en 1985 par la Commission européenne. La base de données Corine Biotope élaborée par cette commission est une typologie des habitats naturels et semi-naturels présents sur le sol européen, mise au point en 1991 et qui présente l'avantage d'être ouverte et relativement flexible.

¹⁴ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, parue au Journal officiel n° L 206 du 22/07/1992, p 0007-0050, dite « directive Habitats »

doit, selon l'article 4 paragraphe 4 de la directive, désigner ce site comme zone spéciale de conservation dans un délai maximal de six ans, ce qui porte l'achèvement du réseau à la période 1998-2004. Cette désignation doit intervenir le plus rapidement possible, et de façon prioritaire en fonction de l'importance du site pour le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'un habitat ou d'une espèce, ainsi qu'en fonction des menaces de dégradation ou de destruction pesant sur le site. Du retard a été pris pour la réalisation de cette étape dans tous les Etats membres.¹⁵

Enfin, l'article 17 prévoit que tous les six ans, à compter de la mise en vigueur des dispositions par les Etats au plus tard en 1992, ceux-ci établiront un rapport sur l'application des dispositions Natura 2000, qui sera adressé à la Commission, mais également rendu public.

Le paragraphe 5 de l'article 4 de la directive précise que dès que le site est inscrit sur la liste communautaire, il est soumis aux dispositions de l'article 6 paragraphe 2, 3 et 4, c'est-à-dire au régime de protection des ZSC. Cet article 6 est central dans la directive, car il détaille le régime de protection dont bénéficient les ZSC. En particulier, les Etats membres doivent prendre « les mesures appropriées » pour éviter la détérioration des habitats et « les perturbations touchant les espèces pour lesquelles ces zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs »¹⁶ de la directive. Cela signifie donc que dès 1998, les Etats membres sont tenus de prévoir les mesures de gestion nécessaires à la sauvegarde des sites.

L'interprétation de cet article 6 a été au cœur d'une large polémique concernant la notion de perturbation ayant un « effet significatif ». La question centrale était de savoir quelles utilisations du milieu seraient considérées comme perturbantes par la jurisprudence, et en particulier ce qu'il en était de la chasse, domaine dans lequel la jurisprudence communautaire s'était montrée très restrictive.

La mise en œuvre de la directive Oiseaux sauvages avait déjà suscité de nombreux contentieux et provoqué beaucoup d'hostilité dans le milieu de la chasse, le principal conflit concernant les dates de chasse.

Dans la directive Habitats, l'article le plus litigieux était l'article 6 alinéa 2, qui prévoit que les États membres prennent toutes dispositions appropriées, dans les zones du réseau Natura 2000, pour éviter les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive. La question cruciale étant de savoir si la chasse serait considérée comme une activité perturbatrice. Rappelons tout d'abord ce que disent les textes, avant d'examiner la jurisprudence.

L'article 5-d de la directive Oiseaux stipule que les Etats membres doivent instaurer un régime général de protection des espèces d'oiseaux auxquelles s'applique la directive comportant l'interdiction (...) « *de les perturber intentionnellement, notamment durant la période de reproduction et de dépendance, pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive* ».

L'article 12 de la directive Habitats, au titre du système général de protection de certaines espèces animales et végétales, stipule lui que les Etats membres doivent interdire en particulier « la perturbation intentionnelle de ces espèces, notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation

¹⁵ Rapport sénatorial Legrand, 1997, op. cit.

¹⁶ Directive 92/43/CEE, op. cit., article 6, paragraphe 2, applicable depuis juillet 1994 concernant les ZSC et les ZPS

et de migration » ainsi que « la détérioration ou la destruction des sites de reproductions ».

L'article 6-2 de la directive Habitats précise que « *les Etats-membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive* ».

La transposition des directives en droit interne prend en compte ces notions de perturbation et de dérangement prévoyant, à l'article L. 414-1 (paragraphe V) du code de l'environnement, que « *les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration de ces mêmes habitats naturels et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces mêmes espèces* ».

Mais l'article L. 414-1 précise que « *ces mesures tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales* ». Enfin, le même article dispose que ces mesures « *ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs par rapport aux objectifs mentionnés à l'alinéa ci-dessus. Les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlement en vigueur ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets* ».

Cette question a été examinée à plusieurs reprises devant la Cour de Justice des Communautés européennes. L'un des s qui a beaucoup fait débat est la réponse de la CJCE du 19 janvier 1994 à une question préjudicielle en date du 3 décembre 1992 posée par le Tribunal Administratif de Nantes. Dans ce différend opposant les préfets de Loire Atlantique et de Maine et Loire à diverses associations de chasseurs, la réponse de la CJCE est très explicite et condamne à priori toute action de chasse :

« Quant au premier inconvénient, il convient d'observer que toute activité de chasse est susceptible de perturber la faune sauvage et qu'elle peut, dans de nombreux cas, conditionner l'état de conservation des espèces concernées, indépendamment de l'ampleur des prélèvements auxquels elle donne lieu. L'élimination périodique d'individus entretient en effet, parmi les populations chassées, un état d'alerte permanent qui a des conséquences néfastes sur de multiples aspects de leurs conditions de vie.

Il y a lieu d'ajouter que ces conséquences sont particulièrement graves pour les groupes d'oiseaux qui, durant la période de migration et d'hivernage, ont tendance à se regrouper en bandes et à se reposer sur des aires qui sont souvent très limitées ou même enclavées. Les perturbations dues aux activités de chasse poussent en effet ces animaux à consacrer la majeure partie de leur énergie à se déplacer et à fuir, au détriment du temps consacré à leur alimentation et à leur repos en vue de la migration. Ces perturbations auraient des répercussions négatives sur le bilan énergétique de chaque individu et le taux de mortalité de l'ensemble des populations concernées. L'effet de dérangement provoqué par la chasse des oiseaux d'autres espèces est particulièrement important pour celles dont la migration de retour est plus précoce. »¹⁷

En conséquence, la Cour a considéré qu'à défaut de données scientifiques et techniques appropriées à chaque cas particulier, il convenait d'adopter une date unique pour la fermeture de la chasse, laquelle devait correspondre à celle fixée pour l'espèce qui migre le plus tôt et non pas à celle de la période de maximum d'activités migratoires.

¹⁷ CJCE, 19 janvier 1994, aff. C-435/92, *Association pour la protection des animaux sauvages et autres contre préfet du Maine-et-Loire et préfet de la Loire Atlantique*. Recueil p.1-67, cf. points 12-13, 22, 27, dispositions 1-3.

Cette position a par la suite été reprise par la Commission européenne. Dans un avis motivé adressé à la France en septembre 1994, concernant le non-respect des exigences de la directive « Oiseaux sauvages », notamment en ce qui concerne la chasse du gibier d'eau à l'intérieur de la Zone de protection spéciale de la Baie de Canche, elle dénonçait l'incapacité du gouvernement français à faire respecter la solution juridique qu'il avait retenue pour transposer les obligations de la directive « Oiseaux sauvages » sur ce site, à savoir l'instauration d'une réserve naturelle sans droit de chasse.

La position de la Commission a par la suite partiellement évolué, à travers des échanges de lettres entre le Commissaire européen et le gouvernement français, conduisant notamment à l'élaboration des mémorandums de 1994. Elle a rappelé à plusieurs reprises que la directive Habitats n'avait pas pour objectif de créer des sanctuaires où la chasse ou toute autre activité pourrait être interdite à priori. Cette position était capitale dans l'acceptation par la France de la directive. On sait en effet la puissance des lobbys ruraux, et en particulier des associations de chasseurs, dans la détermination des politiques locales. Le Ministère était donc conscient qu'il était impossible de faire accepter la directive, même si elle s'imposait à la France, si celle-ci interdisait à priori toute activité de chasse et de pêche. Diverses négociations ont été menées au niveau communautaire, afin de faire admettre la position française d'examen au cas par cas plutôt que d'interdiction systématique.

Ces négociations ont abouti, et la France a réussi à faire admettre son interprétation de la notion d'activité perturbatrice, selon laquelle toute activité de chasse ou de pêche n'est pas forcément excessivement perturbante et peut dans certains cas être un outil de bonne gestion des habitats naturels. Selon cette conception française défendue par le ministère chargé de l'environnement, « *la pérennité des activités cynégétiques et halieutiques est même souvent garante du bon entretien des milieux naturels et donc de la conservation de la biodiversité* »¹⁸. Le résultat de cette conception est que les modalités de conservation des sites sont aujourd'hui débattues au sein des Copil (cf. infra).

En raison de leur vécu de la directive Oiseaux sauvages, tous les acteurs du monde rural, chasseurs et agriculteurs mais aussi élus, propriétaires fonciers et sylviculteurs, ont fait preuve d'une grande vigilance lors de l'élaboration de la directive Habitats. Cette méfiance s'est traduite par des actions de lobbying au niveau national, par l'action de nombreuses associations, ou de mouvements politiques, comme Chasse – Pêche – Nature – Traditions (CPNT).

Le lobbying s'est également organisé au niveau européen, en particulier à travers la FACE (Fédération des Associations de chasse et conservation de la faune sauvage de l'UE, anciennement Fédération des Associations de Chasse en Europe). Fondée en 1977, cette organisation basée à Bruxelles compte 36 membres nationaux, issus d'Etats membres de l'UE mais aussi du Conseil de l'Europe, et affirme « *représente[r] les intérêts de près de sept millions de chasseurs européens* »¹⁹. Dès septembre 1988, elle commençait à discuter de la directive Habitats, et a pris en février 1990 une résolution sur la nécessité d'amender la directive telle qu'elle se présentait. Elle a élaboré une proposition de directive modifiée, qui a été en partie entendue. La principale revendication de la FACE, dès les débuts de la directive, fut l'affirmation que la chasse n'est pas incompatible avec les buts du réseau Natura 2000. Elle a en cela rencontré un certain succès, et continue ses efforts

¹⁸ Réponse du Ministère de l'écologie et du développement durable à une question de Yvan Lachaud du 8 août 2006, JO Assemblée Nationale questions, 6 mars 2007, p. 2404 - 2405

¹⁹ « About Face », www.face-europe.org/fs-aboutface.htm

pour impliquer les chasseurs dans la démarche de protection, afin de faire entendre leur point de vue sur la protection de la nature.

Section 2 : Les débuts de la transposition française

Concernant la transposition française de la directive, c'est la Direction de la nature et des paysages (DNP) du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement qui a été chargée des deux premières étapes de la procédure, la constitution des inventaires nationaux et leur validation à l'échelle européenne. Dès 1993, la réalisation de cet inventaire, centrale dans la constitution du futur réseau, fut confiée au Service du patrimoine naturel (SPN) du Muséum national d'histoire naturelle, responsable de la coordination scientifique des opérations. A partir du travail réalisé dans le cadre de l'inventaire ZNIEFF²⁰ entrepris depuis 1982, il est chargé de répertorier les sites susceptibles de figurer sur la liste nationale. C'est d'abord la circulaire n° 38 du 21 janvier 1993 qui a régi la procédure, jusqu'à l'intervention du décret n° 95-631 du 5 mai 1995, qui fixe la procédure d'élaboration des propositions françaises de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire (pSIC).

Au niveau des régions, les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN) sont chargés d'évaluer l'importance des sites, en collaboration avec les Conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), instances créées en 1991 par arrêtés préfectoraux et chargées ici de la validité scientifique de l'inventaire. Ces Conseils doivent être composés « de spécialistes choisis intuiti personae pour leur compétence scientifique et leur connaissance de terrain, dans les universités, les sociétés savantes, les muséums régionaux, etc. Le CSRPN couvre autant que possible toutes les disciplines naturalistes et tient compte des spécificités régionales »²¹. Aucune disposition réglementaire ne fixant la composition exacte de ces comités, ceux-ci ont rapidement montré de très grandes disparités d'une région à l'autre. Ce rôle des CSRPN a été confirmé par l'article 3 du décret du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels.

Chaque CSRPN a constitué une liste des sites susceptibles d'être proposés pour le Réseau Natura 2000, et une coordination entre les régions d'un même grand territoire biogéographique a été instaurée. Le travail a porté à la fois sur l'évaluation de l'intérêt intrinsèque de chaque habitat ou espèce présent sur le site, et sur l'évaluation de l'intérêt particulier de la combinaison d'habitats et d'espèces présents sur chaque site.

Dans les faits, les investigations n'ont pas été le fruit du travail des seuls scientifiques ; ils ont étroitement collaboré avec les associations de protection de l'environnement, qui ont été de réelles collaboratrices pour l'établissement de ces inventaires.

Le principe qui guidait alors l'action gouvernementale était de réaliser des inventaires les plus complets possibles, afin de procéder à un tri par la suite. Cette façon de procéder est rapidement contestée parmi les acteurs concernés, leurs principaux reproches portant sur la façon de constituer les inventaires : l'absence de concertation et le choix d'une perspective scientifique ne prenant pas en compte les « exigences économiques, sociales, culturelles et régionales » pourtant mentionnées dans la directive. Ces revendications ont été portées en premier lieu par les représentants des forêts privées ; ainsi début 1994, Leclerc de Hauteclouque, alors président de la Fédération nationale des syndicats de propriétaires

²⁰ Inventaire national du patrimoine naturel, dit ZNIEFF (Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique)

²¹ F. Pinton et autres, op. cit., p. 39

forestiers sylvicoles (FNSPFS), avait émis des réserves, reprises par exemple dans un article de J.M. Barbier, alors directeur du Centre régional de la propriété forestière (CRPF) du Limousin²². Beaucoup d'acteurs reprennent ces critiques, regrettant que les inventaires n'aient été à aucun moment soumis, ne serait-ce que pour avis, aux propriétaires ou aux ayant droits des zones y figurant, ni d'ailleurs aux autorités politiques des collectivités territoriales concernées. De plus, de nombreuses critiques portent sur l'utilisation des ZNIEFF comme base pour les inventaires, considérant qu'elles ne constituent pas une base suffisamment rigoureuse.

Cette question de l'utilisation de l'inventaire ZNIEFF a cristallisé les oppositions. La question centrale était de connaître précisément leur valeur juridique. Parmi les textes réglementaires, seules des circulaires ministérielles y ont pour l'instant fait référence.

La réponse à cette interrogation semble aller de soi : comme le ministère de l'environnement l'a précisé, dans sa réponse à une question parlementaire (JOAN du 28 décembre 1992, p. 5842), « *l'inventaire des ZNIEFF résulte d'un travail scientifique qui consiste à localiser et à décrire les secteurs du territoire national particulièrement intéressants sur le plan écologique. Il s'agit, avant tout, d'un outil de connaissance. Il n'a donc, en lui-même, pas de valeur juridique directe* ». En conséquence, la délimitation d'une ZNIEFF, qui n'est régie par aucun texte législatif ou réglementaire, ne vaut pas, en soi, périmètre de protection et classement en tant que zone naturelle protégée interdisant toute opération d'aménagement ou de construction.

Cependant, cela ne les prive pas de valeur indirecte. Cet inventaire étant destiné à éclairer les décisions publiques et privées, il peut constituer pour le juge administratif un indice lorsqu'il doit apprécier la légalité d'un acte administratif en regard de dispositions législatives et réglementaires protectrices des espaces naturels. La jurisprudence leur a accordé une certaine valeur, voire une opposabilité aux tiers : à plusieurs reprises, il a été jugé que la non prise en compte d'une ZNIEFF pouvait caractériser une erreur manifeste d'appréciation dans l'établissement de l'état initial de l'environnement. On peut citer en la matière l'arrêt du Tribunal Administratif de Nantes du 13 juillet 1994²³.

L'association Estuaire Ecologie attaquait le nouveau plan d'occupation des sols de Donges, qui empiétait sur une zone riche environnementalement. L'ensemble du site de Donges Est avait été classé zone d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et était, en outre, inséré dans le périmètre d'une « zone importante pour la conservation des oiseaux » (ZICO). Le secteur de Donges, selon un rapport de 1991 pour l'application de la directive Oiseaux sauvages dans l'estuaire de la Loire, établi à la demande du ministère de l'environnement et sous l'égide de membres du Muséum d'histoire naturelle, constituait un lieu de nidification et de reproduction de plusieurs espèces d'oiseaux rares mentionnées à l'annexe I de cette directive. Il ressortait enfin du rapport de présentation du plan d'occupation des sols révisé que l'ensemble du marais de Donges constitue un secteur situé sur l'axe de migration des oiseaux ouest-Atlantique.

En conséquence, le juge a considéré que le secteur de Donges Est présentait une richesse écologique et ornithologique particulière, et ne pouvait, sans erreur manifeste d'appréciation, être classé par le plan révisé d'occupation des sols de Donges en zone future d'activités industrielles et zone à vocation industrialo-portuaire. La présence d'une ZNIEFF est ici utilisée pour renforcer le « faisceau d'indices » en faveur de la richesse environnementale de la zone. Cette théorie du faisceau d'indices dont fait partie le

²² J.M. Barbier, « Forêts de France », n° 386, septembre 1995, cité par F. Pinton et autres, p. 39

²³ Association Estuaire Ecologie et autres c/ commune de Donges, requêtes N° 94763, 94764, 94781 et 94782

classement en ZNIEFF est corroborée par la jurisprudence, et confirmée plus récemment, par exemple par l'arrêt du Tribunal Administratif de Lille du 5 février 2003²⁴, qui citait le fait que le site était répertorié en ZNIEFF comme l'un des éléments en faveur de l'interdiction d'une manifestation perturbatrice de l'environnement, en l'occurrence l'enduro du Touquet.

Il reste néanmoins que les ZNIEFF ne sont pas toujours considérées par le juge comme une cause suffisante et automatique d'annulation pour erreur manifeste d'appréciation. Le juge s'intéresse également au niveau de classement de la zone. C'est par exemple le cas dans un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Douai du 12 mai 2005, « Moto-club de la Vallée de la Sensée »²⁵. Le juge avait considéré que l'opération considérée, une course de moto-cross, était située dans une ZNIEFF de type II, que la ZNIEFF de type I la plus proche était située à plus d'un kilomètre²⁶, et enfin que la faune et la flore y étaient banalisées ; en conséquence de quoi il avait annulé l'arrêt du Tribunal Administratif de Lille interdisant le moto-cross.

La pertinence scientifique des propositions des CSRPN a elle aussi souvent été remise en cause, comme l'a souligné le rapport sénatorial Legrand de 1997. Il déplore que « *faute de temps et de moyens financiers, les indispensables travaux scientifiques préalables n'ont pu être réalisés. Il n'y a pas eu réellement élaboration d'un outil méthodologique commun à tous les CSRPN et permettant de garantir une unité effective dans la méthode de sélection des sites* ». Cet état de fait est corroboré par J. C. Rameau, qui lui aussi regrette que « *le temps limité et l'absence de financement n'ont pas permis, dans la plupart des cas, de retourner sur le terrain pour préciser, vérifier les inventaires ou pour délimiter exactement les espaces concernés* ».²⁷

En l'absence d'une cartographie précise ainsi que d'un référentiel des habitats, certains CSRPN ont montré un zèle parfois excessif ou une trop grande prudence en désignant des sites aux périmètres très larges. Les choix n'ont pas été opérés suivant les mêmes critères selon les régions, ce qui a abouti à des résultats incohérents. Le sénateur Legrand a ainsi relevé que « *le périmètre jugé indispensable pour protéger un habitat de chauve-souris pouvait (...) varier du simple au double d'un site à l'autre* ». Le choix de l'inventaire ZNIEFF, pas toujours actualisé parfaitement, comme base de travail non vérifiée sur le terrain, a conduit à la désignation de sites où l'habitat ou l'espèce à protéger avait en réalité disparu depuis des années. A l'inverse, des sites importants au titre de la biodiversité n'ont pas été retenus sans qu'il semble y avoir de raison objective. Ces inadéquations entre propositions des CSRPN et situation réelle des habitats et des espèces a donné des arguments à ceux qui contestaient la façon de réaliser les inventaires, et en particulier le rôle important joué par les associations de protection de l'environnement. Les fédérations de chasse, principalement, ont regretté de ne pas avoir été associées autant qu'elles l'auraient souhaité à la phase initiale.

²⁴ Association France Nature Environnement, requête. n° 02-1605

²⁵ 1^{ère} chambre, formation à trois, N° 03DA00976, inédit au recueil Lebon

²⁶ Les ZNIEFF de type I, de superficie réduite, sont des espaces homogènes d'un point de vue écologique et qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rares ou menacés, d'intérêt aussi bien local que régional, national ou communautaire. Les ZNIEFF de type II sont de grands ensembles naturels riches, ou peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes. Elles peuvent inclure des zones de type I et possèdent un rôle fonctionnel ainsi qu'une cohérence écologique et paysagère.

²⁷ J.C. Rameau, « La directive Habitats : analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir », in Revue forestière française, vol. 49, n°5, 1997, p. 401

Ce travail d'inventaire, mené malgré les contraintes que nous avons évoquées, a abouti à une liste des sites classés en quatre groupes : les sites remarquables disposant d'un très important cortège d'habitats ou d'espèces de la Directive ou à caractère exceptionnel (par leur unicité, leur originalité...), et constituant des ensembles naturels incontournables ; les sites à ensemble très intéressant d'habitats et/ou d'espèces caractérisant un territoire, qui devraient constituer l'armature du réseau ; les sites intéressants avec un ou plusieurs habitats ou espèces caractérisant une région naturelle ; et enfin les sites secondaires disposant d'un cortège modeste d'habitats ou d'espèces assez répandues. Les CSRPN proposaient de ne retenir que les sites des deux premières catégories.

Cette évaluation a été transmise au Conseil National de Protection de la Nature (CNPN), qui en a approuvé les grandes lignes dans un avis du 11 mars 1996, tout en précisant qu'il ne s'était prononcé ni sur les surfaces, ni sur les périmètres des sites, considérant les limites proposées comme des enveloppes de référence pour l'inventaire scientifique et en demandant que les investigations de terrain se poursuivent si nécessaire jusqu'à présentation du dossier de désignation.

C'est la diffusion de ces informations en mars 1996, concernant les premières propositions sur la délimitation des sites, qui a provoqué la première polémique nationale, et fait découvrir l'existence de la directive Habitats à beaucoup d'acteurs du monde rural. La liste publiée par le Muséum, après validation par le Conseil national de protection de la nature (CNPN), comprenait en effet 1316 sites, couvrant 7 000 000 d'hectares, soit 13 % du territoire. Dans certaines régions présentant une grande biodiversité, les surfaces des sites proposés étaient très importantes, allant jusqu'à couvrir 30 % du territoire. L'ampleur de cette superficie, associée au manque d'informations concernant les obligations que créerait un classement Natura 2000, contribua largement à étendre la contestation et à la diffuser au-delà du cercle de responsables locaux déjà mobilisés.

Un front d'opposition se constitue alors en avril 1996, que l'on a appelé le « groupe des neuf »²⁸, rassemblant divers représentants de la gestion de l'espace rural, et qui condamnent un déficit d'informations. Ils revendiquent que la mise en œuvre de la directive ne se fasse plus contre, mais avec les propriétaires et les utilisateurs de la nature, et regrettent l'absence quasi-totale de concertation qui a selon eux caractérisé la définition des futures ZSC par les seuls représentants des CSRPN. Le rapport Legrand de 1997 l'a rappelé, le climat général est alors délétère : la directive est mal connue et mal interprétée, la communication gouvernementale et européenne a largement manqué, et les acteurs du monde rural se sentent « pris au piège ou en butte à des défenseurs intégristes d'une philosophie de l'absurde en ce qui concerne la protection de la nature ». Il ne faut pas sous-estimer non plus le sentiment anti-européen largement prégnant dans le monde rural, échaudé comme nous l'avons vu par la difficile mise en œuvre de la directive Oiseaux de 1979. Comme le souligne le sénateur Legrand, à la mi-1996, « tous les éléments étaient réunis pour que la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE Habitats naturels tourne au drame dans le monde rural ».

Cette forte polémique, ajoutée au poids politique représenté par le « groupe des neuf », amène le pouvoir politique à chercher une solution pour calmer la tension.

²⁸ Qui rassemblait l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA), la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs (FNSPFS), la Fédération nationale des communes forestières (FNCF), l'Association nationale des centres régionaux de la propriété forestière (ANCRPF), l'Union nationale des fédérations départementales de chasse (UNFDC), la Fédération nationale de la propriété agricole (FNPA) et l'Union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique (UNFDPPMA).

C'est ainsi qu'en juillet 1996, le Premier Ministre de l'époque, Alain Juppé, prend sur proposition du ministre de l'environnement la décision de geler l'application de la directive Habitats, affirmant qu'il n'était « pas possible de désigner des sites au titre de cette directive sans connaître à l'avance avec précision les règlements qui y seraient applicables et les activités qui pourraient y être interdites »²⁹. Devant l'ampleur des réactions négatives, le Premier ministre affirme que « tant que le dispositif communautaire n'aura pas été clarifié et précisé, aucun site ne sera désigné en France ». Parallèlement, Alain Juppé interrogea la Commission européenne pour obtenir certaines clarifications. La réponse de cette dernière, par les mémorandum des 14 et 24 janvier 1997, a ainsi permis de confirmer que le classement en site Natura 2000 n'interdirait pas nécessairement la chasse, et que ces sites pourraient être gérés de façon contractuelle. Autant de précisions qui n'allaient pas d'elles-mêmes à la lecture du texte de la directive, et qui constituèrent une première réponse à la contestation des élus et des socioprofessionnels.

Enfin, ce gel s'est accompagné de l'annonce de nouvelles modalités de concertation, à suivre lors de la relance de la procédure. Ces modalités incluent l'instauration d'un comité national de suivi comprenant des acteurs socioprofessionnels du monde rural, ce qui satisfait en partie les revendications du groupe des neufs.

A la suite de ce gel et de cette problématique mise en œuvre, la France a accumulé deux ans de retard par rapport au calendrier prévu. Confronté aux demandes de la Commission, qui lui demande de démontrer son action en matière de transposition, le gouvernement français développe une action énergique afin de rattraper le retard pris. La fin du délai d'application, au terme de laquelle les Etats devaient avoir commencé les opérations de constitution du réseau, étant intervenue le 5 juin 1994, la Commission a entamé à partir de 1995 des procédures précontentieuses pour obliger la France à justifier son action. Cela la place dans une situation délicate, car il devient difficile de respecter à la fois l'engagement européen et les formes de la concertation à laquelle elle s'était engagée auprès des élus locaux. En raison de son retard accumulé et de son manque de réaction aux procédures précontentieuses, elle ne peut éviter la condamnation, à deux reprises, par la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE).

Le premier arrêt majeur pour la France est l'arrêt Commission contre France du 6 avril 2000³⁰. La Commission a saisi la CJCE par une requête du 15 juillet 1998, introduisant un recours en manquement d'Etat afin de faire constater que la France manquait à son obligation de transposition concernant la directive Habitats et en particulier n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à son article 6.

La procédure précontentieuse dans cette affaire avait commencé par une lettre de mise en demeure du 9 août 1994, par laquelle la Commission demandait aux autorités françaises de lui communiquer dans un délai de deux mois ses observations concernant l'application française de cette directive, dont le délai d'application avait expiré le 5 juin 1994. Le gouvernement français a répondu par étapes successives. Tout d'abord, par lettre du 16 février 1995, il a informé la Commission que la directive avait été transposée par la circulaire n° 38, du 21 janvier 1993, complétée par la circulaire n° 24, du 28 janvier 1994. Puis, par lettre du 18 avril 1995, le gouvernement français a communiqué à la Commission la loi n° 95-101, du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement (*JORF* du 3 février 1995, p. 1840), à laquelle était joint un tableau indiquant les dispositions de la directive et de la directive oiseaux dont la transposition était effectuée par ladite loi.

²⁹ Cité par le rapport Legrand 1997

³⁰ Affaire C-256/98, recueil p. I 2487.

En outre, le gouvernement français a indiqué qu'un décret traitant plus particulièrement de la directive était en cours d'examen au niveau des départements ministériels concernés. De ces indications, la Commission a déduit que la transposition restait partielle, et que des mesures supplémentaires devaient être prises, en particulier concernant l'application de l'article 6.

C'est pourquoi elle a adressé, le 21 septembre 1995, un avis motivé au gouvernement français, l'invitant à prendre les mesures requises pour se conformer à son obligation de transposition dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Elle a ensuite adressé, le 31 octobre 1997, un avis motivé complémentaire, le précédent ayant omis le mentionner un des courriers des autorités françaises. Dans ce second avis, la Commission estimait qu'en l'absence de transposition de l'article 6 de la directive, la France privait d'un régime juridique adapté et conforme au droit communautaire les futurs sites d'importance communautaire qui doivent bénéficier (article 4, paragraphe 5 de la directive Habitats) d'un tel régime dès leur inscription sur la liste visée au paragraphe 2, troisième alinéa, de la même disposition. De plus, la Commission a considéré que, en s'abstenant de transposer l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive, la France empêchait également les ZPS déjà classées en vertu de la directive Oiseaux de bénéficier d'un régime juridique adapté et conforme au droit communautaire, contrairement aux exigences de l'article 7 de la directive. Enfin, la Commission reproche aux autorités françaises de ne pas avoir précisé, parmi les mesures et les statuts de protection de la nature existant en droit français, lesquelles correspondent selon elles aux objectifs de la directive.

Les autorités françaises n'ayant pas réagi au second avis motivé, la Commission a pris l'initiative de ce recours, basé sur les mêmes griefs.

La Cour écarte les arguments de la Commission sur certains points, et les admet sur d'autres. En particulier, la Cour relève que les règles françaises de l'évaluation des incidences sur les sites excluent certains projets en raison de leur coût ou de leur objet, et ce en violation de la directive Habitats. De même, aucune des dispositions de droit français citées par les autorités pour leur défense n'impose que l'évaluation examine les incidences environnementales des plans d'aménagement au regard des objectifs de conservation du site en particulier ; la Cour considère donc que « *ces aspects de l'article 6, paragraphe 3, ne sont pas transposés de façon suffisamment claire et précise en droit français.* »

Enfin, le gouvernement français admet lui-même ne pas avoir adopté les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 6, paragraphe 4, de la directive. C'est pourquoi la Cour décide que la France a en effet manqué à son obligation de transposition concernant l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43/CEE, et rejette le recours de la Commission pour le surplus.

Le second arrêt de la CJCE concernant le retard pris par la France dans la transposition de la directive Habitats est l'arrêt Commission contre France, du 11 septembre 2001³¹. La Commission voulait faire constater que la France avait manqué à son obligation de transposition en ne lui transmettant pas la liste complète des sites mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive Habitats, et les informations relatives à ces sites. Elle a à cette fin intenté, par une requête du 9 juin 1999 devant la CJCE, un recours en manquement d'Etat.

Dans son jugement, la Cour détaille la procédure précontentieuse, qui a débuté par une mise en demeure adressée dès le 27 mars 1996, demandant à la France de lui communiquer l'état d'avancement de la transposition sous deux mois. Le formulaire de transmission des

³¹ Affaire C-220/99, recueil p. I 05831

informations sur les sites, prévu par l'article 21 de la directive Habitats, n'ayant été établi que par la décision 97/266/CE de la Commission, du 18 décembre 1996, et notifiée aux Etats membres le 19 décembre 1996, la Commission a tenu compte de ce retard de son fait et adressé une lettre de mise en demeure complémentaire au gouvernement français le 3 juillet 1997. Elle lui reprochait de nouveau de ne pas avoir transmis la liste complète des sites et les informations relatives à ceux-ci, et lui fixait un nouveau délai d'un mois pour faire connaître ses observations. La réponse française n'a pas été à la hauteur des attentes de la Commission, puisque les autorités n'ont communiqué, par lettre du 21 octobre 1997, qu'une première liste de 74 sites, dont 49 mentionnés uniquement par leur nom, sans aucune information comme leur superficie, leur localisation ou le type d'habitat ou d'espèce abrité.

La Commission, ne se satisfaisant pas de cette première liste, a adressé le 6 novembre 1997 un avis motivé à la France, l'invitant à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Les autorités françaises ont alors intensifié leur effort de transmission, adressant à la Commission par différents courriers (9 décembre 1997, 22 et 26 janvier, 12 février et 17 novembre 1998, 21 et 28 janvier et 18 février 1999) des listes représentant au total 672 sites, représentant 1 453 000 ha, et seulement 381 formulaires d'informations relatifs à certains de ces sites. La Commission, estimant ces transmissions insuffisantes pour conclure à un état satisfaisant de la transposition, a décidé de saisir la Cour.

Pour sa défense, l'Etat français soulève tout d'abord l'exception d'irrecevabilité, mais celle-ci est écartée par le juge. Sur le fond, le premier moyen invoqué par la défense française est l'état satisfaisant, à la date de l'audience, de la liste des sites transmis (1 030 sites, couvrant environ 5 % du territoire français) ; mais la Cour rappelle que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'Etat membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé, et que les changements intervenus par la suite ne sauraient donc être pris en compte.

Le second moyen invoqué par la France, qui a semblé à nombre d'observateurs comme étant le plus intéressant et le plus recevable, consiste à expliquer le retard pris par la France dans la transmission par le retard pris par la Commission elle-même dans l'élaboration du formulaire. D'après la défense française, les autorités étaient dans l'impossibilité de respecter le délai prévu, car elles ont dû transférer toutes les informations déjà récoltées sur le formulaire une fois celui-ci publié par la Commission.

De son côté, la Commission fait valoir qu'elle a rallongé le délai de la procédure précontentieuse afin de tenir compte de cet élément, et que si le formulaire lui-même n'était pas publié, les informations qu'il fallait rassembler sur le site étaient connues puisque précisées par la directive Habitats (carte du site, appellation, localisation...). Elle rappelle que le gouvernement français a, du 19 décembre 1996, date de la notification du formulaire, au 6 janvier 1998, date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, bénéficié de plus de un an pour exécuter l'obligation de reporter les informations.

La Cour entend cet argument et considère que ce délai était raisonnable. En conséquence, elle décide qu'« *en ne transmettant pas à la Commission, dans le délai prescrit, la liste de sites mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et les informations relatives à ces sites conformément à l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la même directive, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive* », et condamne la France aux dépens.

Chapitre 2 : Des actions finalement entreprises

Après le gel, qui a causé la condamnation par la CJCE, il est nécessaire d'entamer le « dégel ». C'est ce qui sera fait à partir de 1997, surtout à partir de la dissolution de l'Assemblée nationale en avril, qui amène la cohabitation à partir de juin 1997. Le dégel sera d'abord hésitant, puis à partir de 2001 un régime français cohérent se met en place, centré sur la concertation avec les acteurs locaux.

Section 1 : Des mesures hésitantes et contestées

La procédure est relancée en 1997, grâce à deux circulaires envoyées par le ministère de l'environnement aux préfets et les chargeant d'établir un classement des sites proposés en avril 1996, en fonction de leur acceptabilité sociale, l'idée étant de simplifier la procédure en ne transmettant que les sites consensuels. Cette disposition tend à réduire nettement la portée de la protection, puisqu'elle risque d'aboutir à la classification des seules zones déjà protégées par le cadre législatif et administratif existant, perpétuant la logique française de protection forte pour quelques sites exceptionnels. Ces instructions scandalisent une partie du monde de l'écologie, qui y voit une dénaturation du travail d'inventaire, au point que les présidents des seize CSRPN dénoncent une forme « d'invalidation » de leur travail.³²

Pour prévenir les contestations locales, la circulaire du 11 août 1997 invitait les préfets à poursuivre ou achever les consultations officielles prévues par le décret du 5 mai 1995, en veillant à associer étroitement tous les élus, ainsi que, notamment, les représentants des organismes socioprofessionnels, des propriétaires, des gestionnaires, des divers utilisateurs et des associations de protection de la nature.

Il faut souligner que dans sa précipitation, le gouvernement a parfois rédigé ses textes de façon contestable, ouvrant ainsi la voie aux multiples recours des opposants au projet Natura 2000. C'est le but que se sont assigné certaines associations, la plus importante étant la « Coordination nationale Natura 2000 », créée en 1997 à l'initiative de quelques responsables cynégétiques, craignant que la mise en oeuvre de la directive Habitats n'induisse les mêmes effets que la directive Oiseaux en matière de chasse³³.

Le premier texte attaqué est la circulaire du ministère de l'environnement du 11 août 1997, adressée aux préfets. La ministre de l'environnement, Dominique Voynet, demandait aux préfets de transmettre dès le 10 octobre 1997, en vue de leur envoi à la Commission à l'automne 1997, une première liste de sites à priori « *sans problème* » : espaces protégés, sites situés en forêt domaniale, espaces volontaires et sites pour lesquels la concertation requise aurait déjà abouti en 1996. Au total, cette première liste concernait 543 sites couvrant 901.000 hectares, soit 1,6% du territoire national et environ 170.000 hectares d'espaces marins.

L'association « Coordination nationale Natura 2000 », estimant que cette circulaire avait pour objet de faire dresser une première liste de sites sans respecter les procédures prévues par le décret de 1995, en a demandé l'annulation pour excès de pouvoir au Conseil d'Etat,

³² Cité par F. Pinton et autres, p. 41

³³ Audition de la Coordination nationale Natura 2000, 6 mai 2003, annexe III du rapport Legrand de 2003

ainsi que celle de la décision implicite par laquelle le ministre de l'environnement a rejeté son recours gracieux dirigé contre cette circulaire. Comme le souligne Alain Seban, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, « *on comprend que les consultations avec les acteurs locaux qui sont prévues par le décret dans la deuxième phase de la procédure n'ont pas été menées. Or il est manifestement impossible aux préfets de les conduire en moins de deux mois, alors que l'article 6 dernier alinéa du décret du 5 mai 1995 a prévu qu'ils disposeraient à cet effet d'un délai de quatre mois* »³⁴.

Le Conseil d'Etat donne raison à l'association, dans une décision n°194648 du 27 septembre 1999, annule cette circulaire en tant qu'elle prescrit aux préfets de transmettre des premières listes de sites sans respecter la procédure prévue par le décret du 5 mai 1995. Dans la foulée, les décisions des 16 octobre, 3 décembre et 9 décembre 1997 du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, transmettant à la commission européenne les premières listes de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire sont annulées, car prises suivant cette circulaire.

Les opposants gagnent une seconde bataille juridique avec l'arrêt du Conseil d'Etat n° 219995 du 22 juin 2001, Association « Coordination nationale Natura 2000 ». L'association demandait l'annulation de la décision du 15 juillet 1999, par laquelle le ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire a fait parvenir à la Commission européenne les propositions françaises de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire. Elle considérait que, parmi les propositions de sites rassemblées par la décision attaquée du 15 juillet 1999, 534 avaient déjà été transmises à la Commission européenne par les trois décisions annulées par l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 septembre 1999, et que le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement ne produisait aucun élément permettant d'établir que ces 534 sites avaient fait l'objet d'une nouvelle procédure de consultation conforme aux dispositions du décret du 5 mai 1995.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat considère que l'association est fondée à soutenir que la décision attaquée du 15 juillet 1999 méconnaît les dispositions de ce décret en tant qu'elle transmet à la Commission européenne ces 534 propositions de sites, mais qu'il n'est en revanche pas soutenu que les autres propositions de sites transmises par la décision attaquée n'aient pas fait l'objet des consultations prévues par le décret du 5 mai 1995. En conséquence, le Conseil d'Etat décide de l'annulation de la décision du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 15 juillet 1999 en tant qu'elle transmet à la Commission européenne 534 propositions de sites qui lui avaient déjà été adressées par les décisions des 16 octobre, 3 et 9 décembre 1997.

Ces premières mesures de relance n'ont abouti qu'à un faible résultat. Sur quatre millions d'hectares jugés importants pour la protection des oiseaux par le Muséum, représentant 8,1 % du territoire, en 1998 avaient fait l'objet d'une désignation comme ZPS 15 % des zones repérées, soit 1,3 % du territoire seulement. La condamnation de la France par la CJCE, le 6 avril 2000, a fait office de piqûre de rappel ; selon la formule de Raphaël Romi, « *[le texte de la condamnation] était clair, très pédagogique et très sévère : le mauvais élève devait quitter son radiateur* »³⁵.

³⁴ Alain Seban, « Conclusions sous Conseil d'Etat, 27 Septembre 1999 - Association "Coordination nationale Natura 2000" », 27 septembre 1999, paru sur www.rajf.org, site de la Revue de l'actualité juridique française

³⁵ R. Romi, « Sur la « transposition » de la directive en droit français : de l'inconscient au travail », in J. Dubois et S. Maljean-Dubois, « Natura 2000 : de l'injonction européenne aux négociations locales », p. 68

Section 2 : Un régime de gestion cohérent se met en place

On le voit, la période de « dégel » a entraîné de la part du ministère certaines approximations juridiques, sanctionnées par le juge. Cependant, ce problème a été vite maîtrisé, et à partir de l'année 2001, on peut considérer que la législation française d'élaboration du réseau Natura 2000 est efficace.

De nombreux textes sont adoptés pour adapter le droit français aux exigences communautaires. Citons entre autres : la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer par ordonnance des directives communautaires et à mettre en oeuvre certaines dispositions du droit communautaire ; le décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (articles R. 214-15 à R. 214-22) ; le décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (articles R. 214-23 à R. 214-39), et l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en oeuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Cette ordonnance en particulier, qui créait les notions de « site Natura 2000 », de « contrats Natura 2000 », et les documents d'objectifs, avait été attaquée devant le Conseil d'Etat, par l'association des élus de montagne, 71 communes concernées, ainsi que l'association Coordination nationale Natura 2000, qui toutes en demandaient l'annulation pour excès de pouvoir. Mais, dans une décision en date du 19 mars 2003³⁶, le juge a considéré que l'ensemble des dispositions de ce titre avait fait l'objet d'une ratification implicite, le législateur faisant référence aux sites et aux contrats Natura 2000 dans l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. En vertu de la théorie de la loi écran, la légalité de ces dispositions n'était donc plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse, et les requêtes sont devenues sans objet.

Pour renforcer encore la stabilité juridique du dispositif législatif de transposition, l'article 23 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 a procédé notamment à la ratification explicite de cette ordonnance.

A l'issue des consultations locales, les préfets devaient transmettre au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement leurs propositions complémentaires de sites pouvant être adressées, après consultations ministérielles, à la Commission pour être prises en compte dans les réunions biogéographiques européennes programmées au second semestre 1998.

Parallèlement aux opérations de désignation des sites, la France s'est donc engagée dans la deuxième phase du processus, à savoir la définition des mesures de gestion pour les sites Natura 2000. Dans la définition des mesures de gestion, la France a privilégié la mise en place de mesures contractuelles, fondées sur l'élaboration d'un document de diagnostic et d'orientation pour la gestion des sites. La gestion d'un site Natura 2000 se fait à travers un comité de pilotage (Copil), qui définit le document d'objectif (Docob), fixant les objectifs et les moyens de la protection du site.

Sous-section 1 : Le comité de pilotage

Le comité de pilotage, équivalent du comité consultatif d'une réserve naturelle, est chargé de veiller à la bonne application et au bon déroulement de la gestion du site (article R.214-25 du

³⁶ Arrêt du Conseil d'Etat du 19 mars 2003 n° 234073, 6^{ème} et 4^{ème} sous-section réunies, publié aux tables du recueil Lebon

code de l'environnement). Le comité de pilotage Natura 2000 établit le Docob et en assure le suivi et à l'évaluation de la mise en oeuvre.

Sa composition est arrêtée par le préfet territorialement compétent au regard de la localisation du site Natura 2000, ou si le site s'étend sur plusieurs départements, par un préfet coordinateur désigné par arrêté du Premier ministre (article R 414-8 du Code de l'environnement). Celui-ci comprend deux catégories de membres : des membres de droit et des personnes de droit public ou de droit privé pouvant y être intégrées par le préfet. Le comité comprend de droit les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site Natura 2000. Les représentants de l'Etat y siègent à titre consultatif (article L 414-2 du Code de l'environnement).

Outre ces membres, le Copil comprend notamment, en fonction des particularités locales, des représentants « de concessionnaires d'ouvrages publics ; de gestionnaires d'infrastructures ; des organismes consulaires ; des organisations professionnelles et d'organismes exerçant leurs activités dans les domaines agricole, sylvicole, des cultures marines, de la pêche, de la chasse, du sport et du tourisme ; d'organismes exerçant leurs activités dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel ; d'associations agréées de protection de l'environnement » (article R 414-8 du Code de l'environnement). Le décret laisse donc une certaine liberté au préfet concernant l'identité des représentants du monde de la chasse, de la pêche et des associations de protection de la nature. Par exemple, la formulation retenue des « *organisations (...) exerçant leurs activités dans le domaine (...) de la chasse* », sans plus de précisions, implique que les fédérations départementales de la chasse et les fédérations départementales de la chasse ne sont pas nécessairement invitées au Comité de pilotage. De même, les associations de protection de la nature invitées au Comité de pilotage n'ont pas à être reconnues d'utilité publique.

Les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements désignent parmi eux le président du Copil, ainsi que la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du Docob et du suivi de sa mise en oeuvre. A défaut, la présidence du Copil ainsi que l'élaboration du Docob et l'animation nécessaire à sa mise en oeuvre sont assurées par l'autorité administrative (article L 414-2 du Code de l'environnement).

Lorsque le site est majoritairement situé dans le périmètre du cœur d'un parc national ou dans un parc naturel marin, le projet de Docob est établi par l'établissement public chargé de la gestion du parc, et est approuvé par l'autorité administrative. Lorsque le site Natura 2000 inclut pour partie des terrains relevant du ministère de la défense, le commandant de la région terre ou son représentant est membre de droit du comité. Lorsque le site Natura 2000 est entièrement inclus dans un terrain relevant du ministère de la défense, le préfet ou son représentant est membre de droit du comité.

Le but est d'impliquer et de faire se concerter tous les acteurs concernés par la démarche Natura 2000. Le Docob ainsi élaboré devient un document issu d'un processus de concertation, relevant ainsi d'un droit administratif « négocié » plus que d'une procédure unilatérale classique. Après l'approbation du Docob, le préfet convoque le Copil afin que les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements désignent la collectivité territoriale ou le groupement chargé de suivre sa mise en oeuvre, ainsi que le président du Copil, pour une durée de trois ans renouvelable. Le Copil doit suivre la mise en oeuvre du Docob, et reçoit à cette fin, tous les six ans au moins, un rapport de l'opérateur désigné (décret n° 2006-922 du 26 juillet 2006 art. 1, JO du 27 juillet 2006, codifié à l'article R 414-10 du Code de l'environnement).

Sous-section 2 : Le document d'objectifs

Le Docob, selon l'article L 414-2 du Code de l'environnement, définit les orientations de gestion, les mesures de conservation, de prévention de la détérioration et de rétablissement dans un état favorable des habitats et des espèces, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement. Il peut être élaboré et approuvé à compter de la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une ZSC, ou de la désignation d'une ZPS.

Etabli par le Copil, il est soumis à l'approbation du préfet du département ou du préfet coordonnateur, qui peut, s'il estime que le document élaboré ne permet pas d'atteindre les objectifs qui ont présidé à la création du site, en demander la modification. Lorsque le Docob n'a pas été soumis à l'approbation du préfet dans un délai de deux ans à compter de la création du Copil, ou si, dans ce délai, celui-ci n'a pas procédé aux modifications demandées, le préfet arrête le Docob, après en avoir informé le Copil et avoir recueilli ses observations (décret du 26 juillet 2006, article R 414-9 du code de l'environnement).

Le Docob doit, selon l'article R 414-11 du code de l'environnement, contenir un rapport de présentation décrivant l'état de conservation, les exigences écologiques et la localisation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site, les mesures et actions de protection de toute nature qui y sont le cas échéant applicables, les activités humaines exercées sur le site. Il doit préciser les objectifs de développement durable du site destinés à assurer la conservation et, s'il y a lieu, la restauration des habitats naturels et des espèces et la sauvegarde des activités économiques, sociales, culturelles et de défense qui s'exercent sur le site, ainsi que les particularités locales ; de plus, il doit contenir des propositions de mesures permettant d'atteindre ces objectifs, en indiquant les priorités retenues dans leur mise en œuvre. S'y ajoutent un ou plusieurs cahiers des charges types applicables aux contrats Natura 2000, précisant, pour chaque mesure contractuelle, l'objectif poursuivi, le périmètre d'application, les habitats et les espèces intéressés, la nature, le mode de calcul et le montant de la contrepartie financière ; la liste des engagements faisant l'objet de la charte Natura 2000 du site, et enfin le détail des modalités de suivi des mesures projetées et des méthodes de surveillance des habitats et des espèces visant à évaluer leur état de conservation.

Le document d'objectifs n'est pas soumis à une procédure d'enquête publique préalablement à son approbation par le préfet. Il est simplement tenu à la disposition du public dans les mairies des communes situées à l'intérieur du périmètre du site Natura 2000.

Sous-section 3 : L'évaluation des incidences

Pour tous les projets d'envergure qui ne sont pas prévus initialement par le Docob, il est prévu par la directive Habitats une procédure d'évaluation de l'impact sur le site (qu'il s'agisse d'une ZSC ou d'une ZPS).

Ce régime d'évaluation des incidences a été prévu par l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « Habitats », afin d'évaluer la compatibilité des travaux, ouvrages et aménagements avec les objectifs de conservation. Sa transposition en droit français a été achevée par l'ordonnance du 11 avril 2001 et par le décret du 20 décembre 2001, codifiés aux articles L.414-1 et R.214-34 à R.214-39 du code de l'environnement. Le régime a été modifié par la suite, en particulier par le décret du 26 juillet 2006, article 5.

Cette obligation concerne, dans un site Natura 2000, tous les projets de programmes de travaux, aménagements ou ouvrages soumis à autorisation ou approbation et faisant

l'objet d'une étude ou d'une notice d'impact. Il s'agit donc des programmes ou projets situés dans une site Natura 2000 et soumis à l'autorisation prévue par la loi sur l'eau donnant lieu à l'établissement d'un document d'incidences (articles L. 214-1 à L.214-6 du code de l'environnement et 4° de l'article 2 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 modifié), à un régime d'autorisation au titre des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des sites classés (article R.241-36 du code de l'environnement, article L.332-9 du code de l'environnement et article R.242-19 du code de l'environnement, article L.341-10 du code de l'environnement et l'article 1er du décret n° 88-1124 du 15 décembre 1988 modifié), ou à tout autre régime d'autorisation ou d'approbation donnant lieu à l'établissement d'une étude ou d'une notice d'impact (article L. 122-1 et suivants du code de l'environnement et le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 modifié). En outre, l'article R.414-19 du Code de l'environnement précise qu'une liste de catégories de programmes et de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, soumis à autorisation ou approbation, dispensés d'étude ou de notice d'impact mais donnant lieu à évaluation d'incidences, est établie par le préfet de département chaque fois que cela est nécessaire pour la conservation et la gestion du ou des sites concernés.

Elle pourra être établie dès la désignation du site, et pourra, le cas échéant, être complétée lors de l'élaboration du Docob ou postérieurement, compte tenu notamment de l'évaluation de l'état de conservation du site. Peuvent être ainsi intégrés dans le régime d'évaluation des incidences des programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements (pour autant qu'ils soient toujours soumis à autorisation ou approbation), relevant de seuils plus bas que ceux prévus réglementairement pour les études et notices d'impact.³⁷

A l'inverse, les programmes et projets relevant d'un régime déclaratif, notamment ceux relatifs à la législation des installations classées (articles L. 512-8 à L. 512-13 du code de l'environnement) ou à celle concernant l'eau (articles L.214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement) ne sont pas concernés par le champ d'application, puisqu'ils ne relèvent ni d'un régime d'autorisation, ni d'un régime d'approbation. A fortiori, une action ne relevant d'aucun régime d'autorisation, d'approbation ou déclaratif n'est pas concernée par le champ d'application. Cependant, si des enjeux écologiques importants le justifient, des mesures de conservation réglementaires ou contractuelles seront concertées dans le cadre du document d'objectifs, en application des dispositions législatives et réglementaires et notamment de celles relatives aux contrats Natura 2000, aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux arrêtés de protection de biotopes ou aux sites classés.

En application de l'article R 414-20 du code de l'environnement, les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de cette procédure d'évaluation d'incidences. Enfin, l'obligation d'évaluation des incidences s'applique également à des projets d'aménagements, de travaux ou d'ouvrages situés en dehors d'un site Natura 2000, dès lors qu'ils sont susceptibles d'affecter de façon notable un ou plusieurs de ces sites.

Ce régime souple et large a été élaboré à la suite de la jurisprudence édictée par la CJCE, qui a condamné la France à plusieurs reprises en raison de son ancien dispositif réglementaire sur les évaluations d'incidences. Cet ancien régime présentait l'inconvénient de ne tenir compte que la dimension des projets, sans prendre en compte leur nature ou leur localisation.

³⁷ Rapport Legrand 2003, op. cit.

Le contenu du dossier de l'évaluation d'incidences est détaillé à l'article R.414-21 et doit comporter en particulier l'analyse des effets notables -permanents ou temporaires- du projet ainsi que la présentation des mesures corrigeant ou supprimant ses effets.

Si, malgré ces mesures, le projet peut avoir des effets notables dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces, l'évaluation doit alors justifier des raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution satisfaisante ; exposer les raisons impératives d'intérêt public justifiant la réalisation du projet ; et présenter les mesures compensatoires prévues pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000, ainsi que l'estimation des dépenses.

Par cette notion de « *raisons impératives d'intérêt public* », le législateur affirme que le seul intérêt public d'un programme ou projet, qu'il soit public ou privé, ne suffit pas à justifier sa réalisation ; il faut que ce projet se justifie particulièrement.

L'état de conservation est décrit dans le formulaire standard de données (FSD) et précisé dans les Docob. Le caractère d'« *effet notable dommageable* » doit être déterminé à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par le programme ou projet, compte tenu particulièrement des objectifs de conservation et de restauration définis dans le Docob. En l'absence de Docob, le régime d'évaluation s'applique, quoi qu'il en soit, dès la désignation du site.

Les mesures compensatoires visent à maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Elles doivent ainsi couvrir la même région biogéographique ; viser, dans des proportions comparables, les habitats et espèces devant subir des effets dommageables ; assurer des fonctions comparables telles qu'elles apparaissent dans les données écologiques qui ont répondu aux critères de sélection du site ; et définir clairement les objectifs et les modalités de gestion de manière à ce que ces mesures compensatoires puissent contribuer effectivement à la cohérence du réseau Natura 2000. Il peut s'agir de la création ou de l'amélioration d'un habitat sur le site affecté ou sur un autre site Natura 2000, dans une proportion comparable aux pertes provoquées par le projet ou programme ; ou bien, le cas échéant, de l'extension du site ou de la proposition d'un nouveau site. L'article L 414-4 du code de l'environnement précise que ces mesures compensatoires sont à la charge du bénéficiaire des travaux, de l'ouvrage ou de l'aménagement, sous le contrôle de l'Etat.

A l'issue de la procédure d'évaluation des incidences, trois cas de figure peuvent se présenter à l'autorité administrative compétente. Premier cas : il est démontré que le projet n'a pas d'effet notable dommageable sur le site Natura 2000 ; elle peut alors approuver ou autoriser le projet. Deuxième cas : les conclusions démontrent qu'il y a un effet notable dommageable, mais le dossier d'évaluation indique des mesures de réduction ou de suppression, au terme desquelles il ne subsisterait pas d'effet notable dommageable. L'autorité compétente peut alors approuver ou autoriser le programme ou projet de travaux.

Troisième cas : malgré les mesures de réduction, des effets notables dommageables subsistent. Le projet peut néanmoins être autorisé à condition que le site Natura 2000 n'abrite pas d'habitat ou d'espèce prioritaire, ou si c'est le cas mais qu'il existe des raisons impératives d'intérêt public, liées à la santé ou à la sécurité publique ou tirées des avantages importants procurés à l'environnement. D'autres raisons impératives d'intérêt public, non liées à la santé, la sécurité ou les avantages pour l'environnement, peuvent être retenues, mais seulement après avis de la Commission.

Dans tous les cas, la Commission européenne doit être tenue informée des mesures compensatoires prises pour maintenir la cohérence du réseau Natura 2000.

Enfin, il est important de souligner que les obligations de protection faites aux Etats membres ne commencent pas seulement avec la désignation d'un site comme Natura 2000. L'obligation générale de maintenir ou de restaurer dans un état de conservation favorable les habitats et les espèces d'intérêt communautaire concerne tous les Etats membres sur l'ensemble de leur territoire. Cette obligation antérieure à la désignation pèse donc sur les ZPS n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté de désignation et les pSIC, en vertu de l'obligation de loyauté communautaire. Ce principe s'analyse comme l'obligation faite aux Etats membres de s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive, et a été affirmé par la CJCE le 18 décembre 1997, dans son arrêt *Interenvironnement Wallonie*.³⁸

Cette obligation pèse également, selon la jurisprudence communautaire, sur les zones qui « *auraient dû être désignées comme ZPS* ». En effet, si le régime d'évaluation des incidences ne s'applique pas aux ZICO, la CJCE a considéré que dans ces zones qui « *auraient dû être désignées comme ZPS* », les Etats membres doivent s'efforcer d'éviter la pollution et la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux ayant un effet significatif.

De plus, le gouvernement français ainsi que les régions se sont engagés à travers les Documents Uniques de Programmation (DOCUP) vis-à-vis de la Commission européenne. Tous les programmes et projets concernés par les DOCUP doivent être compatibles avec les enjeux liés aux directives Oiseaux et Habitats. Dans le cas contraire, le versement des fonds structurels pourrait être suspendu par la Commission européenne.

³⁸ Affaire C 129-96, recueil I-7411, cf. points 45-50, disposition 2

Deuxieme partie : Un choix original, l'outil contractuel

En matière de gestion du réseau Natura 2000, la directive Habitats de 1992 prévoit que les Etats membres prennent « *les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées* ». Cette latitude a créé des situations nationales fort différentes, avec parmi les Etats membres une prédominance du choix réglementaire, allant parfois jusqu'aux politiques d'achat des terrains à protéger. Il est à noter que seuls la France et le Royaume-Uni ont développé des approches uniquement contractuelles, pour l'ensemble des activités.

Comme l'a rappelé la Commission, « *toutes sortes de mesures peuvent être considérées comme adéquates pour atteindre l'objectif de la directive. (...) Les Etats membres doivent cependant choisir au moins une des trois catégories : mesures réglementaires, administratives, ou contractuelles. Il n'y a pas de hiérarchie entre ces catégories. (...) quel que soit le type de mesures que choisissent les Etats membres, il existe une obligation de respecter les objectifs généraux de la directive.* »³⁹

La contractualisation n'a pas été le premier outil développé par la France pour la constitution et la gestion du réseau ; ce sont les difficultés d'adaptation de la directive qui ont contribué à cette orientation, dans un but d'apaisement politique. A partir de 1996, la France a élaboré une démarche de contractualisation et de partenariat avec les acteurs locaux, afin de faire accepter la directive et de sortir de la vision des sites classés comme « sanctuaires de nature ». Au contraire, l'accent mis sur la participation des propriétaires et des utilisateurs, et le régime spécial réservé aux agriculteurs, ont permis aux acteurs locaux de dépasser les craintes originelles et de voir dans Natura 2000 un instrument capable d'encourager le maintien et la réinstallation d'activités humaines bénéfiques.

Nous étudierons ici en quoi consiste cette politique des contrats et de chartes Natura 2000 et évoquerons la question du financement des mesures (I), avant de nous intéresser au débat qui a émergé autour de ce choix original, aux controverses autour de la contractualisation, et enfin au futur du réseau Natura 2000 en France (II).

Chapitre 1 : Une démarche originale de contractualisation

Nous verrons tout d'abord l'instrument principal, les contrats Natura 2000, en distinguant les mesures générales de celles qui concernent les terres agricoles, et l'instrument plus récent des chartes Natura 2000 (A). Ensuite, nous nous intéresserons à l'enjeu du financement et aux différentes sources qui peuvent être mobilisées (B).

³⁹ Commission européenne, « Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats n°92/42/CEE », OPOCE, Luxembourg, p. 19

Section 1 : Les contrats et chartes Natura 2000

Sous-section 1 : Les contrats Natura 2000 : règles générales

L' article L 414-3 du code de l'environnement prévoit, pour les titulaires de droits réels ou personnels portant sur des terrains inclus dans un site Natura 2000, la possibilité de conclure des « contrats Natura 2000 » avec l'autorité administrative. Ce contrat comporte un ensemble d'engagements conformes aux orientations définies par le Docob. Il porte sur des terrains (parcelle ou partie de parcelle) inclus dans un site Natura 2000. Lorsque le contrat porte sur des parcelles situées sur plusieurs départements, il faut signer un contrat par département.

Dans le respect des cahiers des charges figurant dans le Docob, il comprend notamment le descriptif des opérations à effectuer pour mettre en œuvre et atteindre les objectifs de conservation ou de restauration des habitats et des espèces ; le descriptif des engagements identifiés dans le Docob qui donnent lieu au versement d'une contrepartie financière ainsi que le montant, la durée et les modalités de versement de cette contrepartie, et enfin les points de contrôle et les justificatifs à produire permettant de vérifier le respect des engagements contractuels.

Le bénéficiaire du contrat Natura 2000 est la personne physique ou morale, publique ou privée, titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des parcelles incluses dans le site. Il s'agira donc soit du propriétaire, soit de la personne disposant d'un mandat la qualifiant juridiquement pour intervenir et pour prendre les engagements de gestion sur la durée du contrat. Ce peut être une convention de gestion, une autorisation d'occupation temporaire, un bail de chasse, de pêche... même quand la parcelle appartient au domaine de l'Etat. Pour les cas où le propriétaire et le titulaire d'un mandat souhaitent tous deux contracter, il est possible de signer plusieurs contrats sur une même parcelle, mais les autorités tentent de l'éviter, dans un souci de cohérence écologique et de simplification des procédures.

Le contrat Natura 2000 est conclu pour une durée minimale de cinq ans entre le préfet et le titulaire de droits sur le terrain ; il n'existe pas de durée maximale, celle-ci devant être appréciée en fonctions des objectifs de conservation et de restauration du milieu. Cependant, le ministère des finances conseille de ne pas signer des contrats au-delà de 15 ans, et de privilégier les contrats courts de cinq ans, dans un but de bonne question budgétaire et administrative. En effet, l'engagement comptable correspond à la totalité du montant du contrat sur toute sa durée, donc plus un contrat est long, plus son impact budgétaire est fort et réduit le nombre de contrats possibles sur une même enveloppe. De plus, un contrat court permet un réexamen plus fréquent de l'opportunité des mesures mises en place et leur conformité aux réglementations françaises et européennes.

Pour les contrats en milieu forestier qui comportent la mesure F27012 (arbres sénescents) dont la durée d'engagement est de 30 ans, le contrat sera conclu pour une durée de 5 ans, et soumis à des contrôles post paiement final pendant toute la durée de l'engagement restant à courir après le paiement final du contrat.

La durée du contrat doit couvrir la durée des engagements souscrits, et il peut être prorogé par avenant par accord entre le titulaire et l'administration.

Le préfet s'assure du respect des engagements souscrits ; à cet effet, des contrôles sur pièces et sur place sont menés par les services déconcentrés de l'Etat et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Si le

titulaire d'un contrat s'oppose à un contrôle, ne se conforme pas à ses engagements ou fait de fausses déclarations, le préfet peut suspendre, réduire ou supprimer l'attribution des aides prévues au contrat ; il peut en outre résilier le contrat (article R 414-15-1 du Code de l'environnement).

La signature d'un contrat Natura 2000 donne droit à des mesures fiscales incitatives avantageuses. En particulier, les titulaires de contrats Natura 2000 bénéficient pour les terrains concernés d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçue au profit des communes et de leurs EPCI, en vertu de l'article 146 de la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, codifié à l'article 1395 E du Code général des impôts. Notons également que certains travaux effectués dans le cadre des engagements du contrat Natura 2000 bénéficient d'avantages fiscaux.

Les contrats Natura 2000 relevant du ministère chargé de l'environnement (contrats Natura 2000 ME) concernent tous les terrains situés dans le périmètre d'un site Natura 2000, hors terrains agricoles. Les autres contrats, conclus par les exploitants agricoles, consistent en des contrats d'agriculture durable (CAD) et d'autres dispositifs, rassemblés sous le nom générique de mesures agro-environnementales (MAE).

Au 1^{er} janvier 2006, on comptait 360 contrats Natura 2000 en milieux non agricoles, et 2300 CAD Natura 2000 et 60 000 hectares contractualisés en milieux agricoles.

Sous-section 2 : Les contrats Natura 2000 relevant du ministère chargé de l'environnement (ME)

Pour bénéficier d'un financement de la part du ministère chargé de l'environnement, les surfaces contractualisées ne doivent pas être déclarées comme constitutives d'une exploitation agricole⁴⁰. Les seules mesures éligibles sont celles reprises dans le Docob du site et qui remplissent certaines conditions réglementaires, comme celle de figurer à l'annexe 5 du Plan de développement rural national (PDRN). La contribution financière apportée par différentes personnes publiques est la contrepartie d'une prestation volontaire et assumée en toute connaissance de cause par les titulaires de droits réels ou personnels.

Il est possible de signer plusieurs contrats Natura 2000 ME sur la même parcelle, en fonction du droit réel ou personnel de chacun sur les parcelles. Cependant, comme le précise la circulaire du 24 décembre 2004, « *la signature de plusieurs contrats sur une même parcelle doit rester exceptionnelle, dans un souci de cohérence écologique et de simplification des procédures et des contrôles* ».

Par contre, il ne peut pas y avoir superposition de contrats agro-environnementaux (CTE, CAD, EAE, MAE, PHAE, etc.) et Natura 2000 ME sur la même parcelle, dans la mesure où une parcelle éligible à un CAD ne peut être éligible à un contrat Natura 2000 ME.

Sous-section 3 : Les contrats Natura 2000 relevant du ministère chargé de l'agriculture

Une bonne gestion des milieux agricoles est capitale dans la réalisation des objectifs de la directive Habitats, en particulier en France où ces milieux représentent plus d'un tiers de la

⁴⁰ Unités d'engagement non inscrites au relevé MSA ou inscrites dans ce relevé avec le qualificatif « détaxé », ni déclarées comme primées dans la déclaration PAC

surface du réseau⁴¹. L'objectif que s'est fixé le ministère de l'agriculture est de dépasser le total d'un million d'hectares sous engagements à l'horizon 2013.

C'est pourquoi la France, comme tous les pays de l'Union, a développé des mesures particulières pour l'application de la directive Habitats sur des terrains agricoles. Le dispositif contractuel prend donc une forme spéciale pour les exploitants agricoles, qui ne peuvent souscrire à des contrats Natura 2000 classiques et à qui sont réservés les contrats d'agriculture durable (CAD), créés par le décret du 22 juillet 2003⁴², et les différentes mesures agro-environnementales (MAE).

Le CAD est un contrat passé entre l'Etat et un exploitant agricole (ou des associés exploitants dans le cadre d'une personne morale), ou une fondation, une association sans but lucratif, un établissement d'enseignement ou de recherche agricole, ou encore une personne morale de droit public, pour une durée de cinq ans.

L'ordonnance du 11 avril 2001 prévoyait la possibilité, pour les contrats Natura 2000 passés avec des exploitants agricoles, de les conclure sous la forme de contrats territoriaux d'exploitation (CTE). Par la suite, un audit des CTE, réalisé par le comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'Agriculture, a mis en exergue à la fois l'impact modeste des CTE sur la protection de l'environnement et les inconvénients liés à la complexité du système, à la diversité des domaines dans lesquels les contractants devaient s'engager et à la dispersion des sources de financement⁴³. Le décret du 22 juillet 2003 a cherché à pallier ces insuffisances en créant les CAD, dont les objectifs sont proches de ceux des CTE.

Les CAD constituent une mesure générale, qui concerne tous les exploitants agricoles et pas seulement ceux dont les parcelles sont dans un périmètre de zone Natura 2000, qui souhaitent engager des actions de préservation de l'environnement et de qualité de production, en échange d'une compensation financière. Cependant, Natura 2000 concerne un nombre significatif de parcelles faisant l'objet d'engagements : en 2005, environ 13 % des CAD sont concernés par au moins une parcelle située dans une zone Natura 2000 (chiffes de l'IFEN, l'Institut français de l'environnement).

Dans le cas particulier des parcelles situées en zone Natura 2000 et dont l'exploitant souhaite passer un tel contrat, s'ajoute une contrainte supplémentaire, le respect des prescriptions du Docob. Le Docob, parmi les moyens à utiliser pour le maintien de la biodiversité, liste un nombre restreint d'actions agro-environnementales qui seront reprises pour certaines dans le CAD.

Le CAD résulte d'une démarche volontaire d'exploitants désireux d'engager des actions de préservation de l'environnement et de qualité de production. Encadré financièrement, il repose sur un projet global élaboré à partir d'un diagnostic d'exploitation et des objectifs de l'agriculteur. Ce projet intègre des préoccupations agro-environnementales, territoriales et éventuellement socio-économiques tout en respectant la viabilité économique. Il porte en particulier sur la contribution de l'exploitation agricole à la préservation des ressources naturelles et à l'occupation et l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter

⁴¹ Discours de Nelly Olin, Ministre de l'écologie et du développement durable, à l'ouverture du Comité de suivi Natura 2000, 19 février 2007

⁴² Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003, relatif aux Contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural, publié au JO du 25 juillet 2003

⁴³ Juris-classeur environnement, fascicule 545 (2002), réseau Natura 2000, Laurent Le Corre

contre l'érosion, de préserver la qualité des sols, la ressource en eau, la biodiversité et les paysages.

Il s'appuie sur un contrat-type qui contient des actions parmi lesquelles l'exploitant peut choisir pour élaborer un projet cohérent (par exemple contrat-type « bocage », contrat-type « marais du Cotentin »...). Ces actions répondent aux enjeux environnementaux spécifiques d'un territoire et peuvent être obligatoires. Un CAD comprend au minimum un engagement agro-environnemental, et il ne peut y avoir plus de 2 engagements agro-environnementaux sur une même surface. Les conditions d'éligibilité sont assez strictes, portant à la fois sur l'exploitant (capacité professionnelle, âge...) ou la personne morale, et sur l'exploitation (revenu dégagé...).

Dans un souci de responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés et de simplification du dispositif, un rôle prépondérant est donné aux échelons départementaux et régionaux dans la mise en oeuvre des CAD, notamment dans la définition des enjeux territoriaux prioritaires ou pour établir les règles de financement des investissements.

D'autres engagements agro-environnementaux peuvent être souscrits sur un site Natura 2000 : la Prime Herbagère Agri-environnementale (PHAE), les Engagements agro-environnementaux (EAE), et enfin les mesures agro-environnementales rotationnelles. Ces différentes MAE, mises en place en France depuis 1991, fonctionnent sur le même principe que les CAD : celui de proposer à des exploitants agricoles volontaires de respecter pendant 5 ans des pratiques agricoles allant au-delà de la réglementation et présentant un intérêt particulier au plan environnemental, en échange d'une rémunération correspondant au coût de la contrainte subie. Toutes ces mesures contractuelles sont regroupées dans la loi de finances 2007 sous le nom générique de Mesures agro-environnementales et territoriales (MAE T) et représentent un budget total de près de 450 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2007.

Sur les superficies sur lesquelles elles sont souscrites, ces mesures agro-environnementales sont exclusives d'un CAD. Cependant, si l'exploitant souhaite souscrire un contrat Natura 2000, il peut résilier partiellement ou totalement son engagement agro-environnemental, sans avoir à rembourser les sommes perçues si les parcelles retirées de l'engagement agro-environnemental font l'objet d'engagements supérieurs dans le CAD.

Indépendamment des mesures contractuelles volontaires, les exploitants agricoles situés dans des zones Natura 2000 sont soumis au régime de conditionnalité des aides de la Politique Agricole Commune (PAC). L'écoconditionnalité consiste à subordonner le paiement des aides au respect des normes environnementales ; le principe est posé par le droit communautaire, mais son application est laissée à l'appréciation des Etats. La France a renforcé son régime de conditionnalité en 2007, en application de la réforme de la PAC de 2003. Les exploitants concernés par Natura 2000 doivent respecter deux exigences plus strictes que le régime général : des obligations supplémentaires de respect des procédures d'autorisation des travaux, et des obligations en matière de non destruction des espèces protégées et de leur habitat et de non introduction d'une espèce non indigène.

Sous-section 4 : Les chartes Natura 2000

Les contrats Natura 2000 ne permettent pas de reconnaître les pratiques relevant simplement d'une bonne gestion du territoire, n'impliquant pas de sacrifices financiers significatifs. Pour permettre une reconnaissance des pratiques locales, suivant une proposition faite en 2003 par le sénateur Legrand dans son rapport sur la mise en oeuvre de la directive Habitats, la loi du 23 février 2005 concernant le développement des territoires

ruraux a instauré une nouvelle convention de gestion, baptisée « charte Natura 2000 », et régie par les articles L 414-3 et R 414-12 du code de l'environnement.

L'adhésion à une charte Natura 2000 est ouverte à tous les titulaires de droits réels ou personnels sur des terrains situés dans le périmètre d'un site Natura 2000. Elle comporte un ensemble d'engagements définis par le Docob, et pour lesquels le Docob ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement. Elle est constituée d'une liste d'engagements contribuant à la réalisation des objectifs de conservation ou de restauration des habitats ou des espèces définis dans le Docob. Ces engagements portent sur des pratiques de gestion des terrains inclus dans le site par les propriétaires et les exploitants ou des pratiques sportives ou de loisir respectueuses des habitats et des espèces. Juridiquement, il s'agit d'un contrat unilatéral, dans la mesure où l'adhérent s'engage sans percevoir de contrepartie financière. L'adhésion se fait pour 5 ou 10 ans.

Les engagements contenus dans la charte sont moins contraignants que ceux contenus dans les contrats, ils portent plutôt sur des « bonnes pratiques », pour lesquelles l'adhésion à la charte permet une forme de reconnaissance. N'ouvrant pas droit à une aide publique, la charte permet de formaliser un engagement volontaire du propriétaire ou du titulaire de droits sur le terrain. Il s'agit de garantir que les bonnes pratiques qui y sont conduites sont conformes au Docob.

Le titulaire de droits réels ou personnels qui adhère à une charte Natura 2000 s'engage pour une durée de cinq ou dix ans, selon les besoins du milieu concerné (la durée est plus longue en milieu forestier par exemple). L'adhésion se fait par un formulaire adressé au préfet. C'est également le préfet qui s'assure du respect des engagements souscrits, grâce aux contrôles effectués par les services déconcentrés de l'Etat. En cas de refus de contrôle ou de non respect des engagements, le préfet peut décider d'une suspension de l'adhésion, pour une durée maximale d'un an. En cas de cession pendant la période d'adhésion de tout ou partie des terrains concernés, le cédant pour informer le préfet, et le cessionnaire peut adhérer à la charte pour la période restante.

Etant donné la complexité de la situation juridique qui naît dans les relations entre mandataire et propriétaire avec l'adhésion à une charte Natura 2000, les Directions régionales de l'environnement donnent la priorité à une signature de la charte par les propriétaires, qui veilleront ensuite à ce que leurs mandataires respectent les engagements de la charte. Dans le cas des baux ruraux, une cosignature est recherchée, car si c'est le preneur de bail qui respectera les engagements, c'est le propriétaire qui bénéficiera des avantages fiscaux.

En effet, l'adhésion à une charte Natura 2000 procure certains avantages fiscaux, qui vont également de pair avec les contrats Natura 2000. La principale mesure est l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pour les parcelles faisant l'objet d'une adhésion à la charte. L'adhésion permet également de prétendre à une exonération des droits de mutation à titre gratuit pour certaines successions et donations. Les travaux de restauration et de gros entretien, effectués en vue du maintien en bon état des espaces, sont de plus déductibles du revenu net imposable. Enfin, pour les propriétaires forestiers, l'adhésion à une charte, associée à un document de gestion approuvé ou à l'engagement au code des bonnes pratiques sylvicoles, représente une garantie de gestion durable des forêts, qui ouvre droit à certains avantages fiscaux et aux aides publiques à l'investissement forestier.

Ces différentes mesures, unifiées par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, constituent un pas significatif du législateur dans l'élaboration d'une fiscalité écologique française, basée sur l'incitation.

Les deux mesures sont cumulables : un même propriétaire peut passer un contrat pour certaines mesures de protection et adhérer à une charte pour d'autres, ce qui permet de séparer entre pratiques ouvrant droit à une contrepartie financière et celles relevant d'une gestion « en bon père de famille », mais tend à introduire une certaine confusion dans les engagements.

Section 2 : Le financement des mesures

Le choix contractuel implique qu'en échange de l'action de protection de la biodiversité des titulaires de contrats Natura 2000, les autorités s'engagent de leur côté à leur verser une indemnisation financière. Si ce point fait consensus, la question de la répartition des contributions financières entre autorités locales, nationales et communautaires est nettement plus polémique, et ne semble pas encore définitivement réglée.

Sous-section 1 : Les mesures ouvrant droit à un financement

La circulaire du 3 mai 2002 précise ce qu'il faut entendre par « *engagement donnant lieu à une contrepartie financière* ». Il en ressort que le contrat Natura 2000 ne doit avoir pour objet que de « *financer des actions de gestion spécifiques qui pourraient autrement ne pas être économiquement rentables* », et de rétribuer les surcoûts de gestion ou les sacrifices d'exploitation. Il ne s'agit pas de prévoir une rémunération supplémentaire pour des activités économiquement viables, même si elles ont une action protectrice de la biodiversité, et pour lesquelles les chartes sont l'outil le mieux adapté.

Les logiques de calcul des compensations financières sont différentes selon que le contrat relève du ministère chargé de l'environnement ou de celui de l'agriculture. Pour l'agroenvironnement, l'appréciation se base sur le calcul du surcoût pour l'agriculteur et de son manque à gagner, tandis que pour les mesures financées par le ministère de l'environnement, l'évaluation se fonde sur l'indemnisation de la dépense réalisée par le titulaire des droits sur le terrain.

Le Docob présente les coûts, les fourchettes de coûts, ou au minimum les méthodes de détermination des prix, relatifs aux différentes mesures proposées. Il faut pouvoir justifier comment ceux-ci ont été élaborés en lien avec des devis, études d'experts ou en référence à des barèmes préexistants. Notamment, en cas de montants importants, une mise en concurrence minimale doit être faite sur la base de trois devis afin de prévenir toute surestimation. Ceux-ci sont validés par le préfet et doivent être calculés au juste prix.

Il n'y a pas de montant minimum pour une mesure ou un contrat Natura 2000. Toutefois, en raison des coûts administratifs et de gestion, il est préconisé de regrouper autant que faire se peut des petits propriétaires concernés par une même mesure au sein d'un même contrat, par délégation de jouissance sur les parcelles concernées, pour la mise en oeuvre du contrat Natura 2000, auprès d'un seul bénéficiaire.

Pour les CAD et les mesures agro-environnementales, les aides proposées consistent en un montant annuel à l'hectare, auxquelles s'ajoutent d'éventuelles aides pour les investissements. Le montant des aides est arrêté pour chaque action en fonction de la perte de revenu encourue, plus les coûts additionnels agro-environnementaux, auxquels peuvent s'ajouter une incitation financière de 20 % maximum. Ce montant est majoré de 20 % dans les zones Natura 2000. Cependant, le montant total est plafonné à 27 000 €, sauf pour la conversion à l'agriculture biologique, où le plafond ne s'applique pas.

Proposer un financement d'un montant suffisant est essentiel afin de motiver les propriétaires et utilisateurs à signer des contrats. Pour les mesures relevant du ministère chargé de l'environnement, les besoins étaient évalués en 2004 à 120 millions d'euros par an, selon la Direction Nationale des Paysages, une fois le régime permanent de gestion des sites atteint. Cette évaluation devra être revue d'ici à 2010, une fois la plupart des Docob validés.

La question ici est celle de la décentralisation des financements, qui n'a pas suivi la décentralisation des compétences aux collectivités territoriales. Il semble nécessaire aujourd'hui de mettre en place des outils budgétaires décentralisés afin d'anticiper la montée en puissance des besoins, qui va suivre l'augmentation du nombre de Docob achevés. L'audit de modernisation « Natura 2000 » de janvier 2006 préconise par exemple l'augmentation du montant de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales.

Pour les modalités pratiques du financement, le préfet est chargé de l'exécution des clauses financières des contrats Natura 2000. Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) est chargé du versement des sommes accordées par l'Etat au titre des contrats Natura 2000, dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat. Le CNASEA rend compte de cette activité au ministre chargé de l'environnement et à celui chargé de l'agriculture. Elle contrôle sur place au minimum 5% des contrats chaque année.

Sous-section 2 : Une question centrale : qui doit financer Natura 2000 ?

Si sur le principe d'une rémunération des cocontractants, tout le monde s'accorde, la répartition des sources de financement n'est pas encore définitivement acquise: qui doit financer ces actions ? Dans quelle mesure chaque acteur public doit-il contribuer au financement général ?

Le financement des mesures contractuelles de gestion provient actuellement de trois sources : des cofinancements éventuels émanant des collectivités territoriales, des établissements publics (agences de l'eau, office national des forêts, office national de la chasse...) et autres acteurs locaux ; des cofinancements de l'Union européenne ; et enfin de l'Etat, à travers le ministère chargé de l'environnement pour les mesures sortant de l'agroenvironnement, et le ministre chargé de l'agriculture pour les CAD, les mesures agro-environnementales et certaines mesures forestières⁴⁴. Le ministère chargé de l'environnement ne finance pas de contrats qui ne peuvent appeler un cofinancement européen, sauf cas particulier où la nécessité d'un financement à 100 % par le ME apparaîtrait clairement.

Enfin, il ne faut pas négliger les coûts engendrés par l'animation et la concertation sur les sites, la réalisation d'études scientifiques, notamment la cartographie des habitats, et socio-économiques, ainsi que la rédaction du Docob. Au-delà, la phase de mise en oeuvre et de suivi du Docob implique l'animation du site, pour la passation et le suivi technique des contrats, la réalisation d'études pour identifier les parcelles à contractualiser, effectuer le suivi scientifique de l'état de conservation des habitats et des espèces du site et évaluer les mesures de gestion mises en oeuvre. A cela s'ajoute l'évaluation globale des Docob tous les six ans. Ces coûts vont aller croissant avec la finalisation de l'étape de désignation des sites et la multiplication des Docob ; on les estime à 32 millions d'euros par an sur la

⁴⁴ Circulaire du MEDD et du ministère de l'agriculture du 24 décembre 2004, DNP/SDEN/n° 2004-3 et DGFAR/SDSTAR/

période 2007-2013. Ces coûts sont partagés entre le Ministère chargé de l'environnement, les collectivités locales, et le fonds européen FEADER (mesure 323).

Tous les financeurs subissent actuellement des changements : l'Union européenne, qui a réorganisé ses fonds pour l'environnement pour la période 2007-2013 ; le ministère chargé de l'environnement, qui à la suite des élections et de la nomination d'un nouveau gouvernement vit une réorganisation profonde de ses attributions et de ses moyens ; et enfin les collectivités locales, qui subissent les conséquences de l'approfondissement de la décentralisation sans avoir toujours les moyens financiers correspondant à leurs nouvelles compétences.

Sous-section 3 : Les fonds européens mobilisables

Plusieurs programmes européens sont mobilisables au titre du financement de Natura 2000. L'élaboration du budget communautaire pour la phase 2007-2013 a apporté des changements dans les fonds concernés. Les différents fonds européens concernés par le financement de Natura 2000 sont désormais le Fonds Social Européen (FSE) ; le Fonds Européen pour le Développement Régional (FEDER) ; le Fonds de Cohésion (FC) ; le Fonds Européen pour l'Agriculture et le Développement Rural (FEADER) ; le Fonds Européen pour la Pêche (FEP) ; l'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE+) ; et enfin le 7ème programme cadre pour la recherche (PC7).

Un manuel d'orientation, édité par la Commission européenne, a été élaboré pour accompagner les Etats membres et leur permettre d'accéder aux différentes options de cofinancement communautaire existant pour la période 2007-2013.

Le financement Life est envisageable sur certains sites. Le fonds européen LIFE, acronyme de L'Instrument Financier pour l'Environnement, a été lancé en 1992, et comporte un volet LIFE-Nature visant à encourager les mesures de protection de la biodiversité et en particulier le réseau Natura 2000. Pour bénéficier de ce fonds, un appel à projet est lancé annuellement et publié au journal officiel de l'Union européenne. La démarche se veut ascendante, c'est-à-dire que ce sont les porteurs de projets qui doivent monter leur projet et venir faire la demande de financement auprès du fonds LIFE.

Nous sommes entrés en 2007 dans la quatrième phase du projet, baptisée Life +, dont le nouveau volet "Nature et [biodiversité](#) " continuera à financer le réseau Natura 2000. Le budget de Life +, voté récemment, dépasse les 2 milliards d'euros. Ce budget est réparti entre les Etats membres en fonction de leur population et de l'état de leur réseau Natura 2000. Pour 2007, la France bénéficie d'un budget Life + d'environ 16 millions d'euros. Cette modestie oblige à une sélection stricte des projets cofinancés ; les projets retenus doivent s'inscrire dans une cohérence de réseau Natura 2000, être exemplaires, démonstratifs, de dimension européenne, avoir une valeur pilote et contribuer à l'amélioration de pratiques existantes.

Le fonds Life + Nature et biodiversité ne peut à lui seul suffire à financer le réseau Natura 2000 ; dans les faits, ce sont surtout les fonds ruraux, et en particulier le FEADER, qui peuvent jouer un rôle de levier financier pour la majorité des sites.

Le FEADER concerne le financement des CAD et des MAE ; pour son application, la France doit élaborer un Plan Stratégique National (PSN) pour le développement rural, à décliner dans le Programme de développement rural national (PDRN). C'est dans ce plan stratégique que sont définies les priorités de financement.

La difficulté vient du fait que ce financement doit être réparti entre les programmes « massiques », qui concernent un grand nombre d'agriculteurs respectant certains critères d'éligibilité ou s'engageant à respecter un cahier des charges, et les programmes qui concernent spécifiquement Natura 2000. Cette répartition est le fruit d'une volonté politique, qui tend à défavoriser le financement de contrats Natura 2000 au profit de mesures qui concernent plus d'agriculteurs et sont plus populaires. Le sujet est donc très sensible politiquement, la profession agricole faisant pression pour conserver le financement des mesures massiques⁴⁵. La gestion de l'enveloppe FEADER concentre toutes les attentions, l'Etat cherchant le juste équilibre, afin de financer suffisamment les mesures Natura 2000 sans empiéter trop sur les autres mesures, ce qui créerait des blocages avec les organisations agricoles.

Après avoir examiné l'outil contractuel tel qu'élaboré par la France, intéressons nous à l'originalité de ce choix et aux débats qu'il provoque.

Chapitre 2 : Contractualisation réglementée ou réglementation négociée : quel avenir pour la conception française de Natura 2000 ?

Section 1 : Un outil en plein essor qui provoque des polémiques

L'usage du contrat, outil alternatif de l'action publique, s'est développé récemment, et a été utilisé dans le cas du réseau Natura 2000 afin de permettre de négocier les mesures mises en place avec les acteurs. Instrument administratif, il comprend de nombreuses spécificités, au point que l'on se demandera s'il s'agit encore d'un contrat. On s'intéressera enfin aux conséquences de cette contractualisation sur l'effectivité de l'action publique.

Sous-section 1 : L'essor de la contractualisation comme moyen d'action publique

Apparu historiquement dans les relations entre l'État et certaines entreprises publiques dans les années 1960, porté notamment par le mouvement de décentralisation engagé au début des années 1980, le recours au procédé contractuel dans l'action publique s'est développé récemment, dans le cadre d'une action publique plus basée sur la coopération que sur la contrainte.

Dans le domaine de l'environnement en particulier, plusieurs phénomènes convergent pour orienter l'action publique vers le choix du procédé contractuel.

Le premier est l'importance du droit communautaire dans ce domaine. L'action des institutions communautaires est soumise à deux principes régulant l'exercice des compétences au sein de l'Union européenne : le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité. Tous deux permettent, voire encouragent, l'essor de la contractualisation.

⁴⁵ Rapport sur Natura 2000, Mission d'audit de modernisation, M. Badre, D. Lejeune, F. Baratin, D. Bidou, JM. Bourgau et G. Cravero, La Documentation Française, Janvier 2006

Il est d'ailleurs à noter que c'est dans le domaine de l'environnement que le principe de subsidiarité a été introduit en droit communautaire⁴⁶.

Le Cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement est clair dans son constat : « *les méthodes coercitives se révèlent insuffisantes pour assurer la conservation des habitats naturels et de la faune sauvages, ne serait-ce que parce que, fondée exclusivement sur des interdictions, elles ne peuvent tenir compte des nécessités de la gestion. Aux obligations de ne pas faire qui en sont l'expression courante, il convient donc, de toute évidence, d'associer des obligations de faire ou, si ce n'est pas possible, de susciter les actes de gestion nécessaires par des mesures d'incitation* »⁴⁷.

En droit national, on a constaté le relatif manque d'efficacité, déploré par de nombreux auteurs, du phénomène d'inflation normative qui caractérise l'ensemble du droit de l'environnement. En matière de préservation de la biodiversité, les limites de la réglementation classique sont évidentes. En particulier, la faible étendue géographique des sites et les besoins différents des territoires appellent au développement d'outils de gestion nouveaux. Enfin, la nécessité de faire coopérer différents acteurs ayant des intérêts sur les sites oriente elle aussi l'action administrative vers une démarche participative.

Constatant ces tendances et le besoin de négocier avec les utilisateurs, les gestionnaires et les propriétaires des sites pour leur faire admettre une directive qui réduisait sensiblement leur liberté, le gouvernement français a donc fait le choix de l'outil contractuel pour mettre en place le réseau Natura 2000. Comme on l'a vu, ce système concerne la gestion de tous les terrains concernés par un classement Natura 2000. Beaucoup d'auteurs se sont félicités de cette option prise, qui assure une démarche volontaire, négociée et donc acceptée par les acteurs locaux.

Sous-section 2 : Un contrat très encadré

Les textes et déclarations officielles ne doivent pas être acceptées sans un minimum de remise en cause. En examinant le contenu du contrat plutôt que sa seule dénomination, l'on se rend compte que dans le régime juridique du contrat Natura 2000, la place laissée à la liberté contractuelle est en fait résiduelle, au point que certains auteurs ont douté de la nature contractuelle de cet outil.⁴⁸

Comme le souligne Eve Truilhé-Marengo, « tout dans ce contrat échappe au principe de la liberté contractuelle ». Notons d'ailleurs que les textes ne qualifient pas les titulaires de droits sur les terrains qui passent un contrat Natura 2000 de signataires, mais seulement de titulaires d'un contrat Natura 2000.

Tout d'abord, la procédure de passation du contrat est strictement encadrée. Le candidat à la passation contacte la DDAF, lui adressant les pièces justificatives de son action. La DDAF instruit le dossier et l'envoie soit au ministère de l'environnement, soit au CNASEA, pour l'accord financier. Si l'autorité compétente accepte de rémunérer le contractant, la DDAF envoie le contrat au titulaire, qui le signe et le renvoie à la DDAF.

⁴⁶ Article 130 R de l'Acte unique européen : « La communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés (...) peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément ».

⁴⁷ « Cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement : vers un développement soutenable », 17 mai 1993, JOCE C. 138

⁴⁸ Eve Truilhé-Marengo, « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? », in RJE, n°2, 2005

Le préfet engage alors l'Etat sur l'avis de la DDAF en signant à son tour le contrat. Les contrats sont nécessairement passés par écrit, échappant au principe du consensualisme, selon lequel aucune forme particulière n'est exigée pour la validité du contrat.

Au-delà de la formation du contrat, les modalités concernant son contenu, sa transmission et le contrôle des engagements sont soumises à des règles strictes.

Le contenu des contrats est obligatoire, se fondant sur les Docob. Ceux-ci sont l'appellation française de la notion de « plan de gestion » prévue par la directive, et dont l'importance a été rappelée par la Commission européenne : « si des plans de gestion sont choisis par un Etat membre, il sera souvent préférable de les mettre en place avant de prendre les autres mesures visées à l'article 6, paragraphe 1, notamment les mesures contractuelles. Des mesures contractuelles impliquent souvent une relation entre les autorités compétentes et les propriétaires fonciers individuels, et ne portent que sur des terrains dont la taille est normalement inférieure à celle du site. Dans de tels cas, un plan de gestion axé sur le site fournit un cadre élargi, et son contenu offre un point de départ utile pour fixer les modalités des mesures contractuelles »⁴⁹.

Le Docob est donc essentiel dans la communication et la préparation de la contractualisation. Comme on l'a vu, c'est à partir de ce document qu'est établi le contenu, obligatoire, des contrats Natura 2000.

Pour qu'il soit efficace au regard des objectifs de protection, la question de la transmission du contrat s'est posée. L'article R. 414-16 du Code de l'environnement prévoit que, lorsque tout ou partie des terrains concernés fait l'objet d'une cession, l'acquéreur peut choisir de poursuivre les engagements souscrits. Ils lui sont alors transférés et donnent lieu à un avenant au contrat. A défaut de transfert, le contrat est résilié de plein droit, et le cédant peut avoir à rembourser des sommes perçues.

Enfin, les modalités de contrôle sont centrales pour que le contrat puisse être considéré comme un outil efficace d'action publique. L'application des obligations doit pouvoir être vérifiée et l'inexécution de celles-ci sanctionnées. Certains auteurs soulignent d'ailleurs que, au-delà de la crainte de la perte de la prime, l'existence d'un contrôle fait pleinement prendre conscience aux partenaires de l'administration de l'engagement souscrit⁵⁰.

Comme on l'a vu, la loi prévoit les modalités de contrôle du respect des engagements contractuels, à la fois sur pièce et sur place. Les sanctions prises en cas de non respect des engagements peuvent être attaquées devant le juge administratif.

Sous-section 3 : Un paradoxe : le contrat Natura 2000 est-il un contrat ?

De même que la question de l'efficacité du recours à l'outil contractuel pour réaliser l'objectif de protection, celle de la valeur contractuelle des accords conclus a été sujette à controverse parmi les juristes.

La qualification même de contrat a été remise en cause. Certains auteurs ont considéré que le contrat Natura 2000 n'en était pas un au motif qu'il ne naît pas de la volonté commune des parties, mais de la volonté seule de l'administration, après l'engagement des bénéficiaires à respecter un certain nombre d'obligations. Il s'agirait plutôt d'un acte

⁴⁹ Commission européenne, « Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats n°92/43/CEE », op. cit., p. 20

⁵⁰ I. Doussan, E. Thannberer-Gaillarde, L. Thiébaud, « L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société », in Natures, sciences et sociétés, 2000, vol. 8, n°2, p.9

administratif unilatéral, ce qui n'exclut pas d'intégrer l'accord du destinataire, comme c'est le cas notamment pour la nomination d'un fonctionnaire ou la naturalisation des étrangers. Les contrats Natura 2000 relèveraient alors de ce que Duguit nommait les « actes-conditions » : des actes dont l'effet est d'attribuer individuellement à un sujet, un statut, une situation générale et impersonnelle en déclenchant à leur égard l'application de certaines dispositions du droit objectif.

Cette conception est largement contestée. Ainsi, dans son article « Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? », paru dans la Revue juridique de l'environnement, Eve Truilhé-Marengo souligne que « la création de droits et d'obligations est bien l'œuvre commune des deux parties ». Elle rappelle qu'il existe, en droit privé comme en droit public, des contrats dont le contenu est soumis à une réglementation, qui vient limiter sensiblement la liberté contractuelle, sans pour autant réduire ces actes à des actes-conditions. L'inégalité qui caractérise ces contrats ne serait pas de nature à leur dénier purement et simplement toute nature contractuelle. Il s'agirait plutôt de contrats d'adhésion, « dont le contenu n'est pas élaboré à la suite d'une libre et réelle discussion, mais est établi à l'avance par l'un des deux, le choix du cocontractant se réduisant à conclure ou ne pas conclure »⁵¹.

Cela semble s'appliquer à la situation des contrats Natura 2000 ; ce qui importe dans une telle convention est l'existence d'un consentement libre, et non le contenu ou le régime du contrat.

Ce contrat est sans conteste un contrat administratif ; il en présente plusieurs caractéristiques : signé par le préfet, il vise la poursuite d'une mission d'intérêt public et contient des clauses exorbitantes du droit commun, comme par exemple la résiliation unilatérale du contrat en cas de méconnaissance de ses engagements par le cocontractant de nature à remettre en cause l'économie générale du contrat. Enfin, il est expressément prévu que les litiges relatifs aux contrats Natura 2000 relèveront du juge administratif.

Le contrat Natura 2000 se définit alors comme un contrat administratif, permettant à son signataire d'être rémunéré pour des travaux et services rendus à la collectivité.

Sous-section 4 : Les problèmes posés par le recours à l'outil contractuel

Une fois admises la nature contractuelle des mesures, reste à voir quelles sont les implications de cette qualification pour le régime des contrats Natura 2000.

Les contrats sont régis par un ensemble de grands principes, issus du droit civil. Ceux-ci constituent des limites significatives à l'objectif de protection poursuivi par la directive Habitats. C'est en particulier le cas du principe de l'effet relatif des contrats, et de celui de la liberté contractuelle.

Le principe de l'effet relatif des contrats, énoncé par l'article 1165 du Code civil et qui vaut également, sauf exception, pour les contrats administratifs, veut que les conventions n'aient d'effet qu'entre les parties. Elles ne peuvent nuire ni profiter aux tiers. Ce principe implique que, contrairement à l'acte administratif unilatéral, le contrat ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Cela pose un réel problème d'impossibilité d'action pour les tiers au contrat. Eve Truilhé-Marengo cite le cas d'un contrat Natura 2000 qui contiendrait des clauses dérogeant au cahier des charges du Docob. Le seul recours ouvert aux tiers porterait sur la décision du préfet de

⁵¹ E. Truilhé-Marengo, op. cit., p. 139

signer l'acte, la jurisprudence considérant que cette décision est un acte détachable du contrat⁵². Le contrat Natura 2000 ne peut être directement attaqué par les tiers.

De plus, pour pouvoir exercer un recours, il est nécessaire d'avoir connaissance de l'acte. Or, selon Eve Truilhé-Marengo, « *ni les dispositions du droit des contrats administratifs ni le droit civil ne permettent de prendre en compte l'exigence d'information et de participation du public qu'implique la nature environnementale de ce dispositif* ». C'est là une conséquence du choix du recours au contrat : l'administration ne peut en principe s'opposer à la communication du contrat, car il s'agit d'un document administratif ; cependant, les autorités administratives ne sont pas tenues d'organiser une véritable publicité.

Ce risque potentiel de déficit démocratique est limité par l'action des autorités communautaires, qui tentent d'améliorer l'application du principe de participation. Le Comité économique et social a ainsi souligné que « *le contenu d'accords environnementaux doit être aussi transparent aux yeux du public que celui d'une disposition législative ou administrative* »⁵³. Dans le même but, certains juristes proposent que la consultation des associations de défense de l'environnement soit rendue obligatoire lors du processus d'élaboration des contrats⁵⁴. La volonté affichée des autorités communautaires rencontre peu d'échos en France, et il est encore difficile de connaître le nombre de contrats Natura 2000 passés aujourd'hui. Le respect des exigences de transparence et d'information du public est encore en chantier en la matière, ce qui n'aide pas à rendre plus populaire une mesure déjà fort décriée. Des efforts sont cependant faits, en particulier de la part du ministère chargé de l'environnement, qui a mis en ligne un portail dédié à l'information du public sur Natura 2000 (www.natura2000.fr).

Un second reproche fait au choix de l'outil contractuel est la difficulté de l'accorder avec une gestion cohérente et uniforme du réseau Natura 2000.

Comme le soulignent Sandrine Maljean-Dubois et Jérôme Dubois, la directive Habitats a pour objectif « d'enrayer le phénomène de raréfaction de la diversité biologique », en créant des zones de conservation qui « *reliées entre elles, doivent constituer à terme un véritable maillage du territoire des Etats membres* »⁵⁵. Cela nécessite une stratégie globale et cohérente des territoires concernés.

Le principe de liberté contractuelle risque de limiter cette cohérence. Applicable à tous les contrats, il en est la caractéristique fondamentale : pour qu'il y ait contrat, il faut qu'il existe une liberté de passer ou non ce contrat. Nul ne peut être contraint de contracter des obligations contre sa volonté. Cela vaut également pour les contrats Natura 2000 : le choix de cet outil implique que tout titulaire de droits réels ou personnels sur un terrain situé en périmètre Natura 2000 peut refuser de contracter avec l'administration. Or si sur un site Natura 2000, la majorité des terrains ne font pas l'objet de contrats, la mesure perd de son intérêt : la biodiversité ne devrait pas être trop détériorée, car le régime d'évaluation des incidences s'applique ; mais la protection et la remise en état de la biodiversité ne pourront

⁵² Conseil d'Etat, 4 août 1905, Martin

⁵³ Avis n° 97/C du 28 mai 1997, JOCE n°C 287/1 du 22 septembre 1997

⁵⁴ I. Doussan, E. Thannberer-Gaillarde, L. Thiébaud, "L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société", op. cit., p.12

⁵⁵ S. Maljean-Dubois et J. Dubois, « Vers une gestion concertée de l'environnement – La directive Habitats, entre l'ambition et les possibles », Revue Juridique de l'environnement, 1999, n°4, p. 532

être assurées, du fait de l'impossibilité de contraindre un propriétaire ou un utilisateur de terrain à entrer dans la logique contractuelle.

De même, le caractère provisoire des contrats Natura 2000 vient renforcer les incertitudes : si l'on ne peut contraindre à contracter, on ne peut non plus contraindre à renouveler un contrat à son expiration. De même, on a vu qu'il était impossible de contraindre un repreneur à poursuivre le contrat signé par son prédécesseur. Dès lors, l'application uniforme de la protection des sites dépendra des bénéfices que les titulaires estiment avoir tiré de leur expérience contractuelle. L'incertitude qui en découle risque d'aller à l'encontre de la nécessaire pérennité des mesures de conservation de la biodiversité.

Par ailleurs, le dispositif exclut les utilisateurs de sites Natura 2000 ne disposant pas de droits réels ou personnels sur ceux-ci. C'est en particulier le problème qui se pose pour les marins pêcheurs, qui ne disposent pas de droits réels ou personnels sur le domaine public maritime et sont donc exclus du bénéfice des contrats Natura 2000, alors même que la superficie des zones marines classées Natura 2000 se révèle importante⁵⁶. La question devra nécessairement être traitée par les autorités, au minimum après l'échéance de 2008, fixée pour la finalisation de la constitution du réseau Natura 2000 en zones marines.

Enfin, des restrictions existent quant au pouvoir de contracter de l'administration elle-même. L'administration ne possède pas toujours le libre choix entre l'action contractuelle et l'action réglementaire ; en particulier, aucune disposition prise ne peut lui permettre d'aliéner ses pouvoirs de police. Cela la prive de la possibilité de s'engager à ne pas intervenir par voie réglementaire auprès de ses cocontractants afin de les inciter à contracter, car un tel engagement serait illégal et pourrait être attaqué devant le juge administratif. En conséquence, le passage du contrat à la contrainte reste envisageable, tout comme leur articulation.

Section 2 : L'avenir du réseau Natura 2000 français

Le dispositif français Natura 2000 a fait, et fait encore, l'objet de nombreux débats. De nombreuses propositions sont avancées par les différents acteurs. On verra brièvement quels domaines ces propositions concernent et en quoi elles consistent, avant de dresser un bilan d'étape de 15 ans de directive Habitats, en évoquant les chantiers qui restent ouverts.

Sous-section 1 : L'articulation entre contractualisation et réglementation

L'obligation posée par la directive est une obligation de résultats et pas uniquement une obligation de moyens. Or le choix contractuel fait par la France ne semble pas être entièrement en mesure de satisfaire à cette obligation. Pour nombre d'auteurs, les seules mesures contractuelles ne peuvent être aussi effectives que des mesures réglementaires pour protéger la biodiversité sur les territoires. Selon l'affirmation de Jean Marc Février, « *la politique contractuelle retenue en France ne présente pas toutes les garanties pour la préservation des sites Natura 2000 puisque le procédé conventionnel présente le triple inconvénient de n'être ni obligatoire (...), ni universel (le contrat ne lie que les parties), ni permanent* »⁵⁷. Comme on l'a vu, les dispositions du droit des contrats entraînent un risque de ne pas pouvoir gérer le réseau de façon homogène et pérenne.

⁵⁶ J.M. Février, C. Devès, « Le réseau écologique européen, Natura 2000 », Ed. Litec, 2004, p. 104

⁵⁷ J.M.Février, « La gestion des sites Natura 2000 », AJDA, 2004, n°26, p. 1397

De plus, le contrat Natura 2000 risque d'être victime de son succès. Loin de la méfiance évoquée, les acteurs locaux ont pour l'instant répondu assez favorablement aux mesures d'incitation à la contractualisation. Or, la question des financements n'étant pas encore réglée précisément, les moyens débloqués par les différents pouvoirs publics restent limités, en particulier ceux apportés par les collectivités locales, généralement réticentes à contribuer davantage.

Enfin, un dernier risque porte sur l'ineffectivité des contrats en raison de insuffisance des contrôles. Les spécialistes tendent à considérer que le mécanisme de contrôle du respect des obligations et les sanctions prévues ne sont pas suffisants, et seront inefficaces du fait du manque de moyens supplémentaires attribués aux services préfectoraux pour remplir ces nouvelles missions. C'est l'avis par exemple de Jean-Marc Février, qui dans le même article de l'AJDA souligne que « *l'effet dissuasif de ce dispositif [de contrôle et de sanction] n'est pas prouvé, sachant que les contrôles effectifs seront relativement peu nombreux* ».

On voit donc que la démarche contractuelle, même strictement encadrée, présente des défaillances. Pour y remédier, différentes possibilités d'articulation entre contrat et règlement sont évoquées, afin d'atteindre l'objectif de la directive et d'éviter une nouvelle condamnation en manquement de la France. Après plusieurs condamnations portant sur la phase de constitution du réseau, la France cherche encore le régime de gestion des sites qui lui permettra de concilier exigences communautaires et revendications locales.

Plusieurs solutions ont été avancées par les spécialistes. Certains, peu nombreux, proposent un retour à la logique des servitudes⁵⁸, obligations imposées par l'administration sans accord de volonté ni contrepartie financière. Cette proposition radicale invite à un retour en arrière, à la logique administrative qui prévalait avant l'introduction d'une part de concertation. Cela semblerait dommageable que de revenir sur la logique de la concertation, qui a permis de rallier aux objectifs de la directive un certain nombre et de propriétaires, gestionnaires et utilisateurs de terrains, qui, comme le souligne Eve Truilhé-Marengo, « *comprendraient mal que les contrats qu'ils ont signés ou pensaient signer soient, autoritairement, remplacés par une forme ou l'autre de réglementation* »⁵⁹.

La nécessité d'un outil de protection réglementaire adapté, qui viendrait compléter le dispositif contractuel, semble faire consensus parmi les grandes associations de protection de l'environnement, afin de répondre aux problématiques locales et ponctuelles de conservation. L'association France Nature Environnement propose par l'exemple l'extension aux habitats Natura 2000 de la procédure d'arrêtés préfectoraux de protection de biotope⁶⁰.

Dans une logique plus proche de la volonté de concertation, certains juristes proposent de considérer le contrat comme un instrument à valeur éducative, « préparatoire »⁶¹ à l'application de la réglementation. Le contrat ayant fait accepter certaines exigences aux acteurs locaux, ceux-ci seraient plus ouverts à un instrument réglementaire qui interviendrait

⁵⁸ C. Hernandez-Zakine, « A la recherche du droit perdu : l'exemple des Docob des sites Natura 2000 », Revue de droit rural, février 2003, n°310, p.100

⁵⁹ Op. cit., p. 145

⁶⁰ « Constitution du réseau Natura 2000 en France... des illusions perdues ? », Pôle Nature et Biodiversité, FNE, 28 avril 2006

⁶¹ I. Doussan, E. Thannberer-Gaillarde, L. Thiébaud, "L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société », op. cit., p.14

ensuite en reprenant les mêmes exigences, ce qui permettrait une meilleure application du règlement.

Les besoins d'intervention réglementaires vont se faire jour au fur et à mesure de l'achèvement de la phase d'élaboration des Docob et des passations de contrats, qui devraient selon différentes estimations atteindre leur rythme de croisière en 2013⁶². Dans tous les cas, la gestion du réseau ne peut se faire de façon totalement décentralisée, car l'un des buts de la directive est de créer un réseau cohérent. Or pour s'assurer d'une cohérence nationale, sinon européenne, l'Etat doit garder toute sa place.

Sous-section 2 : Les principales propositions encore en suspens

Le dispositif Natura 2000, en évolution constante, fait l'objet de l'attention de nombreux acteurs, qui chacun proposent des solutions, mieux à même selon eux de satisfaire les objectifs de la directive et les exigences d'efficacité. Les autorités publiques, engagées dans une démarche de réforme de l'Etat qui s'accompagne d'une évaluation des politiques publiques, formulent également des propositions, de même que les parlementaires.

Ces propositions ont eu un impact réel sur le dispositif, au point qu'une bonne partie des mesures existantes ne résultent pas de décisions unilatérales du ministère, mais de propositions des acteurs, reprises et discutées.

Ainsi, la méthode des chartes Natura 2000 est clairement une reprise des propositions du sénateur Jean François Legrand, formulée dans son second rapport sur la mise en œuvre de la directive Habitats en 2003. De même, la réforme des Copil et le choix de leur pilotage par les collectivités locales est le fruit des propositions du rapport Legrand de 2003. C'est aussi le cas, notamment, des mesures d'incitation fiscales, reprise directe bien qu'incomplète des propositions sénatoriales.

Si le rapport Legrand de 2003 a été suivi dans ses propositions de réforme de la contractualisation, il ne l'a par contre pas été dans ses propositions portant sur le financement des mesures, comme par l'exemple sa suggestion d'étendre le système de taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS). Constatant « *la corrélation entre les ressources financières perçues par les départements au titre de la TDENS et les dépenses qu'ils réalisent en matière de protection de la biodiversité et des paysages* »⁶³, le rapport préconise sa généralisation. Cette proposition, on l'a déjà évoqué, a également été faite dans le rapport sur Natura 2000 de la mission d'audit de modernisation.

De son côté, France Nature Environnement (FNE) déplore l'inexistence d'un inventaire du patrimoine naturel adapté, et demande la finalisation et l'adaptation aux besoins spécifiques du réseau Natura 2000 des inventaires ZNIEFF. Elle rappelle qu'il est nécessaire de disposer d'une connaissance territoriale adaptée, préalable « *indispensable pour mener et évaluer toute vraie action ou politique de conservation de la diversité biologique et paysagère* »⁶⁴.

FNE a d'ailleurs lancé une campagne nationale auprès de ses associations fédérées, afin de suivre au plus près les sites Natura 2000. Le constat fait par ces associations est que si les Docob sont des instruments intéressants, ils ne permettent pas d'agir suffisamment

⁶² Voir à ce sujet l'intervention de F. Bland, « Les besoins de financement pour Natura 2000 en France », présentée au séminaire sur le financement de Natura 2000 organisé les 13 et 14 juin 2006 par l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN)

⁶³ Rapport Legrand 2003, op. cit.

⁶⁴ « Constitution du réseau Natura 2000 en France... des illusions perdues ? », Pôle Nature et Biodiversité, FNE, 28 avril 2006

rapidement dans des sites fragiles où la dégradation de la biodiversité s'accélère, et où les menaces pesant sur les espèces sont urgentes. De plus, elles regrettent de ne pas avoir été suffisamment impliquées dans le processus de constitution du réseau, comme ce fut le cas dans la plupart des autres pays européens. La situation s'est améliorée aujourd'hui, et l'on constate sur le terrain que des associations locales ont souscrit elles-mêmes des contrats Natura 2000, afin de donner un cadre et une cohérence à leurs actions de protection des espaces et des espèces.

Le système des études d'incidence fait également l'objet de plusieurs propositions assez concordantes, et visant toutes à éviter des lacunes dans le régime juridique français qui conduiraient à une condamnation par la CJCE. L'idée serait de modifier le régime juridique de l'évaluation des incidences, pour l'étendre à tous les projets ou programmes de travaux ou d'aménagement portés à la connaissance des autorités administratives. Cette proposition semble avoir rencontré un écho favorable auprès du ministère chargé de l'environnement, au point que Mme Nelly Olin, alors ministre de l'écologie et du développement durable, l'a mentionnée comme l'une des réformes nécessaires pour tenir compte de la jurisprudence communautaire dans un récent discours⁶⁵.

Sous-section 3 : Bilan et perspectives de la transposition française

La France avait reçu en décembre 2004 un avis motivé de la Commission européenne, dernière étape avant le recours devant la CJCE, pour l'insuffisance des désignations de sites au titre des directives Oiseaux et Habitats. Pour répondre à cet avis, les autorités françaises ont fourni un effort important, incitées en cela par les lourdes amendes et astreintes journalières prononcées depuis peu par la CJCE lors de certaines condamnations en manquement d'Etat.

Ce sont ainsi plus de 400 dossiers de désignation ou d'extension de sites qui ont été transmis à la Commission en avril 2006. En prévision d'un avis défavorable de la Commission, l'effort a été poursuivi par le ministère, en collaboration avec le Muséum national d'histoire naturelle, pour apporter des compléments et rendre les désignations françaises les plus complètes possibles. Ces efforts ont porté leurs fruits, et le 21 mars 2007, le Ministère de l'écologie et du développement durable a annoncé le classement définitif par la Commission des deux procédures contentieuses. Le dispositif ZPS est aujourd'hui jugé cohérent et satisfaisant, et le dispositif ZSC suit le même chemin.

Pour autant, le dispositif français Natura 2000 est encore en cours d'élaboration. Sa la désignation des sites terrestres est quasiment achevée, la désignation des sites marins est encore en travaux, l'échéance pour sa finalisation étant fixée à 2008 par les services du ministère.

Les mesures de gestion des sites classés sont elles aussi encore en évolution. Un régime cohérent, on l'a vu, existe déjà. Cependant, nous n'en sommes qu'aux débuts d'un système qui n'est pas limité dans le temps ; il est donc nécessaire d'organiser des évaluations dans tous les sites afin d'en dresser un bilan, de tirer les conséquences des expériences locales et d'apporter d'éventuels correctifs.

L'objectif affiché aujourd'hui par le ministère est que la totalité des Docob soient approuvés d'ici à 2010. L'approbation n'est qu'une première étape, car les Docob ne sont pas des instruments figés. Il faut les faire vivre, les évaluer périodiquement, et les réviser

⁶⁵ Discours de Nelly Olin, 19 février 2007

en conséquence, tous les 6 à 10 ans environ, pour prendre en compte l'état d'avancement des mesures, l'évolution du site, l'émergence de nouveaux enjeux...

L'établissement des Docob ne peut donc pas être un objectif unique et définitif, puisque quand les derniers seront finalisées, les premiers auront déjà été remaniés plusieurs fois, ne serait-ce que pour intégrer les nouveautés législatives comme la charte Natura 2000, créée après l'approbation de la première vague de Docob. Pour accélérer le processus, il faut renforcer l'information des acteurs et les former au dispositif, par exemple en les accompagnant dans la démarche de rédaction du Docob, étape qui peut débiter avant même que le site concerné ne soit formellement désigné.

L'étape de formation et d'accompagnement est pareillement importante en matière de contrats : les autorités doivent pouvoir aider les futurs signataires à préparer les contrats, afin qu'ils ne se retrouvent pas seuls devant les formalités et les formulaires à remplir. Pour aboutir à une démarche de préparation en amont, et créer un réseau réellement cohérent, il s'agit aussi de sensibiliser les préfets eux-mêmes, ainsi que les maires.

La réussite de la politique contractuelle ne passe pas seulement pas les aides directes ; elle passe par l'utilisation des différents leviers à disposition : incitations fiscales, formation et sensibilisation des acteurs, conditionnalité des aides publiques, réglementation si nécessaire⁶⁶...

On observe sur le terrain que la structure animatrice, par sa connaissance des enjeux du site et de la procédure Natura 2000, tend à devenir la « personne ressource », tant pour les services en charge que pour les acteurs locaux. Plus précisément, la collectivité nomme généralement un « chargé de mission Natura 2000 », à qui elle confie une tâche globale de coordination des acteurs, d'animation des sites, et de suivi général des mesures pour le Copil.

Face à la nécessité de faire connaître la directive Natura 2000 et sa mise en œuvre en France, le ministère de l'écologie et du développement durable a mis en place le dispositif de formation Natura 2000, destiné aux acteurs et aux gestionnaires des sites. Il s'adresse aux agents des organismes et des collectivités qui assureront la gestion des sites et à leurs partenaires techniques chargés d'élaborer les documents d'objectifs, et porte sur trois volets : les fondamentaux réglementaire et juridique de Natura 2000, la concertation et la communication, et la gestion des habitats et des espèces.

Pour continuer dans la gestion concertée et renforcer l'acceptation locale des objectifs de conservation de la biodiversité et de développement durable, le rôle des collectivités locales doit être renforcé. Un pas important a été fait dans ce sens avec la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, qui a accru l'implication des collectivités locales, reprenant ainsi une proposition du rapport Legrand. Codifiées à l'article L. 414-2 du Code de l'environnement, les nouvelles dispositions prévoient que les collectivités, si elles les souhaitent, se voient confier la présidence des Copil et le portage des Docob. Cela a permis aux collectivités impliquées de jouer un rôle beaucoup plus important ; en particulier quand des groupements de communes préexistent et sont volontaires, elles présentent l'avantage d'être souvent la meilleure échelle d'action.

Le degré de technicité exigé pour monter les dossiers étant assez élevé, il importe non seulement de former les personnels, mais aussi de mettre en commun les expériences locales, au travers de réunions ponctuelles et d'organisations plus permanentes. Cette mise en commun se fait en particulier à l'occasion de colloques et de séminaires, régionaux

⁶⁶ Voir à ce sujet « Natura 2000, un réseau cohérent », F. Bland, in « Mille lieux », bulletin du réseau Natura 2000 en Rhône

ou nationaux, fréquemment organisés, notamment à l'initiative des services préfectoraux localement et de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) nationalement.

La question de savoir comment les autorités communautaires vont juger la démarche française, et si les contrats et chartes seuls seront considérés comme des instruments suffisants pour mettre en œuvre correctement la directive, va être résolue dans les années à venir.

La période du contentieux portant sur les carences de désignation des sites touche à sa fin, du moins pour les sites terrestres. Le contentieux des mesures contractuelles commence juste, et il est probable qu'à la suite du rapport d'étape que la France doit remettre en 2007, la Commission s'intéresse au système français de gestion de Natura 2000 et entame des procédures précontentieuses de demande d'informations complémentaires.

Les juristes spécialisés vont observer de près cette phase de justification et de défense de leur choix contractuel de la part des autorités françaises. Tout dépendra de la rigueur avec laquelle Bruxelles examinera ces mesures. Pour mettre toutes les chances de son côté, la France a intérêt à évaluer elle-même l'efficacité de son dispositif national et à corriger au plus vite les imperfections et les lacunes constatées, afin de ne plus être le moins bon élève.

Les autorités françaises font preuve d'une volonté réelle en la matière, car elles souhaitent faire admettre leur vision, celle basée sur la coopération avec les acteurs. Selon la formule de Mme Nelly Olin, alors ministre de l'écologie et du développement durable, dans son discours du 19 février 2007 : « *la France et toutes les personnes concernées par la mise en œuvre des directives sur la nature ont un intérêt majeur à ce que notre pays apparaisse définitivement aux yeux de nos partenaires européens comme un chef de file sur ces sujets et que ce soit l'expérience française qui fasse école et non une expérience tierce voire l'avis de tel ou tel comité d'experts de la Commission* » [souligné dans le texte d'origine].

On ne saurait mieux résumer l'état d'esprit qui prévaut dans les rangs de l'administration française à propos de Natura 2000 : le but est de créer un régime qui soit suffisamment effectif pour satisfaire la Commission sans être trop contraignant, afin de ne pas se voir imposer des contraintes communautaires plus fortes.

Conclusion

2007 étant une année d'échéances électorales, certains acteurs se sont inquiétés du risque d'« *année blanche* », pendant laquelle les programmes prendraient du retard. Cette crainte est à relativiser, même si elle est fondée.

Le réseau Natura 2000 en France, tout du moins sa partie terrestre, est aujourd'hui quasiment entièrement constitué. Au 21 mars 2007, le réseau Natura 2000 français couvrait plus de 12 % du territoire métropolitain, soit 6,7 millions d'hectares et comprend 1334 sites d'intérêt communautaire, pour la conservation de la flore et de la faune et des habitats naturels remarquables ; et 369 zones de protection spéciales, pour la conservation des oiseaux et de leurs habitats.

Ce réseau contribue à la préservation de plus de 270 espèces d'oiseaux, 95 autres espèces animales (mammifères, reptiles, poissons...), 62 espèces végétales et 132 habitats naturels, tous répertoriés comme remarquables en Europe. La Commission, comme on l'a vu, a considéré que les désignations françaises étaient satisfaisantes en l'état. Certains sites seront encore désignés à l'avenir, mais ils seront l'exception, le réseau français étant globalement entré dans sa phase de gestion.

Cette gestion s'effectue sur des bases juridiques claires et fonctionnelles. L'expérience des sites pionniers tend à montrer que le régime contractuel existant fonctionne plutôt bien, et il ne semble pas que des conflits ou des contentieux majeurs soient apparus pour l'instant. Il faudra observer les contentieux qui ne manqueront pas d'apparaître devant les tribunaux administratifs, présentés soit par ceux qui trouvent que la protection des sites va trop loin, soit pas ceux qui ne la jugent pas assez forte. Ce sont ces contentieux et la réponse du juge administratif qui permettront de constater les points d'achoppement du dispositif, à la fois à propos des mesures contractuelles et concernant le régime d'évaluation des incidences.

Cependant, le réseau ne peut fonctionner sans l'action ministérielle, et trois chantiers en particulier occuperont les services du ministère chargé de l'environnement cette année.

Le premier, nous l'avons déjà évoqué, est la désignation des sites marins. Les amendements gouvernementaux à la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 y ont introduit des dispositions visant à adapter les procédures de désignation pour adapter le régime juridique Natura 2000 aux spécificités du milieu marin. Elles seront bientôt complétées par des dispositions réglementaires. Dans le même sens, une Agence des aires marines protégées a été créée récemment.

Le second programme à mener en 2007 est central dans le dispositif Natura 2000 : il s'agit du bilan de la mise en œuvre de la directive Habitats sur le territoire, que les Etats membres doivent réaliser tous les six ans.

Prévu à l'article 17 de la directive, il comporte deux volets : un bilan sur la mise en œuvre de Natura 2000, mais aussi sur les autres dispositions prises pour la protection des espèces animales et végétales sur l'ensemble du territoire national des Etats membres ; et **une évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Dans le rapport 2007 sera donné un premier état des lieux de cet état de conservation, et à partir de 2013, les Etats devront également établir** une

évaluation de l'incidence des mesures de conservation et/ou de gestion sur l'état de conservation des habitats et des espèces.

Afin d'exposer les principes et le déroulement du premier exercice d'évaluation, deux documents ont été rédigés par les autorités françaises. Le premier, élaboré par le ministère chargé de l'environnement, consiste en un document de présentation de l'exercice d'évaluation et de son organisation. Ce document, à destination de l'ensemble des participants à l'évaluation 2007, se décompose en deux parties : une présentation du contexte communautaire cette première évaluation française et un exposé de son déroulement : phases, intervenants, calendrier. Le second document, sous forme de guide méthodologique rédigé par le Muséum national d'histoire naturelle, à destination des experts qui rédigeront les fiches d'évaluation et/ou les analyseront. Ce guide fait notamment le point sur la définition des concepts employés dans le cadre de l'évaluation, précise les éléments méthodologiques à prendre en considération pour rédiger les fiches, ainsi que les données nécessaires.

En France, l'évaluation de l'état de conservation concerne plus de 400 espèces et habitats dans 4 zones biogéographiques (les habitats naturels de l'annexe I et les espèces des annexes II, IV et V de la directive « Habitats faune flore ». Les espèces de la directive « Oiseaux » ne sont pas concernées par l'évaluation dans le cadre du bilan communautaire sur la directive Habitats ; la mise en œuvre de la directive Oiseaux fait l'objet d'un bilan spécifique tous les trois ans⁶⁷.

Le troisième chantier porte sur la transposition de la **directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux**. Les Etats membres avaient jusqu'au 30 avril 2007 pour la transposition de cette directive, qui établit un cadre commun de responsabilité en vue de prévenir et de réparer les dommages causés aux animaux, aux plantes, aux habitats naturels et aux ressources en eau, ainsi que les dommages affectant les sols. Cette directive est novatrice en droit de l'environnement, puisqu'elle fait entrer dans les textes le principe dit du « pollueur payeur », en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux.

Dans sa transposition française, cette directive devrait permettre d'établir un cadre réglementaire protecteur des sites, en particulier ceux classés Natura 2000, y compris pour les terrains qui ne font pas l'objet de mesures contractuelles.

⁶⁷ Source : Portail Natura 2000, mis en place par le Ministère chargé de l'environnement pour la communication auprès du public et des professionnels.

Bibliographie :

Ouvrages généraux :

- CHARBONNEAU, Simon. Droit communautaire de l'environnement, édition revue et augmentée. Paris : L'Harmattan, 2006, coll Logiques juridiques. 295 p.
- KISS, Alexandre, et BEURIER, Jean Pierre. Droit international de l'environnement, 3^{ème} édition. Paris : Pedone, 2004, coll. Etudes Internationales. 503 p.
- PRIEUR, Michel. Droit de l'environnement, 5^{ème} édition. Paris : Dalloz, 2003, coll Précis Dalloz. 980 p.

Ouvrages spécifiques :

- DUBOIS, Jérôme et MALJEAN-DUBOIS, Sandrine (sous la direction de). Natura 2000 : de l'injonction européenne aux négociations locales, Centre d'études et de recherches internationales et communautaire (CERIC), Université Paul Cézanne Aix-Marseille III. Paris : La Documentation française, 2005. 361 p.
- FEVRIER, Jean-Marc, et DEVES, Claude (sous la direction de). Le réseau écologique européen : Natura 2000, Laboratoire des politiques publiques. Paris : Litec, 2004, coll. Carré droit. 180 p.
- MAKOWIAK, Jessica (sous la direction de). La mise en place du réseau Natura 2000, les transpositions nationales, Actes du colloque organisé à Caserta/Piedimonte Matese I les 30-31 mai 2003. Limoges : Presses Universitaires de Limoges, 2005. 360 p.
- PAQUES, Michel (sous la direction de). Le droit de propriété et Natura 2000, rapport de synthèse et rapports nationaux, Actes du colloque organisé à Volos les 19 et 20 mars 2004. Bruxelles : Bruylant, 2005. 247 p.
- PINTON, Florence, ALPHANDERY, Pierre, BILLAUD, Jean-Paul, et al. La construction du réseau Natura 2000 en France, une politique européenne de conservation de la biodiversité à l'épreuve du terrain. Paris : La Documentation française, 2006, coll. L'environnement en question. 250 p.

Articles :

-
- BLAND, François. Natura 2000, un réseau cohérent. Mille lieux, bulletin du réseau Natura 2000 en Rhône Alpes, septembre 2006, n°14, p. 2.
 - DE SADELEER, Nicolas. L'étendue de la marge de manœuvre dans la transposition des règles communautaires : de nouveaux défis pour le droit public. Revue française de droit administratif, mai-juin 2000, n° 16, vol 3, pp. 611-635.
 - DOUSSAN, Isabelle, THANNBERER-GAILLARDE, Elisabeth, et THIEBAUT, Luc. L'environnement, objet de contrat entre l'agriculture et la société. Natures, sciences et sociétés, 2000, vol. 8, n°2, pp. 5-16.
 - HERNANDEZ-ZAKINE, Carole. A la recherche du droit perdu : l'exemple des Docob des sites Natura 2000. Revue de droit rural, février 2003, n°310, pp. 91-108.
 - KRÄMER, Ludwig. Observations sur le droit communautaire de l'environnement. L'actualité juridique – droit administratif, 20 septembre 1994, pp. 617-623.
 - LAGIER, Charles. L'Europe et l'environnement : la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages. Gazette du Palais, 1-2 février 1995, pp. 14-21.
 - LE CORRE, Laurent. Constitution du réseau Natura 2000 et exigences économiques et sociales. Droit de l'environnement, décembre 2000, n° 84, pp. 12-14.
 - LE CORRE, Laurent. La « sanctuarisation » des territoires répondant aux critères écologiques de la directive « Oiseaux » mais non désignés en ZPS », commentaire sous CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-374/98, Commission des Communautés européennes contre République française. Droit de l'environnement, mars 2001, n° 86, pp. 49-50.
 - LE CORRE, Laurent. Les modalités de transposition de la directive Habitats devant la Cour de Justice des Communautés européennes. Droit de l'environnement, juin 2000, n° 79, pp. 15-17.
 - MILIAN, Johan. Le projet Natura 2000 et la protection du patrimoine naturel, l'exemple des sites expérimentaux pyrénéens. Etudes rurales [en ligne], 2001, n° 157-158 [consulté le 01 décembre 2006]. <http://etudesrurales.revues.org/document35.html>
 - RAMEAU, Jean-Claude. La directive Habitats : analyse d'un échec, réflexions pour l'avenir. Revue forestière française, 1997, vol. 49, n°5, pp. 399-416.
 - TRUILHE-MARENGO, Eve. Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ?. Revue juridique de l'environnement, 2005, n°2, pp.131-146.

Textes législatifs et réglementaires :

- Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, parue au Journal Officiel CE n° L 103 du 25 avril 1979
- Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, parue au Journal Officiel CE n° L 206 du 22 juillet 1992

- Code de l'environnement
- Code général des collectivités territoriales
- Code rural
- Code général des impôts
- Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO du 14 avril 2001.
- Décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, publié au JO du 7 mai 1995.
- Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001, relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural, publié au JO du 9 novembre 2001.
- Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001, relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural, version consolidée au 5 août 2005
- Décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003, relatif aux Contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural
- Décret n° 2006-922 du 26 juillet 2006 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code de l'environnement
- Circulaire du Ministre de l'environnement du 12 février 1997, relative à la relance de Natura 2000, publiée au JO du 14 février 1997
- Circulaire DNP/SDEN n° 2104 du 21 novembre 2001 relative à la procédure de désignation des sites Natura 2000, non parue au JO (BOMATE n° 02/01, 2002).
- Circulaire du Ministère de l'écologie et du développement durable et du Ministère de l'agriculture, MATE/DNP/MAP/DERF/DEPSE n° 162, du 3 mai 2002 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000
- Circulaire du 26 juillet 2002 du Ministère de l'écologie et du développement durable relative à la relance par la concertation de la mise en place du réseau Natura 2000, non publiée au JO, BOMEDD n° 02/7 (2002).
- Circulaire du 6 août 2002 du Ministère de l'écologie et du développement durable relative aux orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, non publiée.
- Circulaire DNP/SDEN du 5 octobre 2004 sur l'évaluation des incidences des programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements susceptibles d'affecter de façon notable les sites Natura 2000
- Circulaire DNP/SDEN n° 2004-2 du 23 novembre 2004, Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction de la Nature et des Paysages, Sous-direction des espaces naturels
- Circulaire DNP/SDEN n° 2004 - 3 DGFAR/SDSTAR/C2004 – 5046 du 24 décembre 2004, Ministère de l'écologie et du développement durable et Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité
- **Circulaire** DNP/SDEN N° 2007-n°1 & DGFAR/SDER/C2007, du 26 avril 2007, portant sur la **Charte Natura 2000**

Rapports et discours :

- BLAND, François. Les besoins de financement pour Natura 2000 en France. Présentation au séminaire sur le financement de Natura 2000 organisé les 13 et 14 juin 2006 par l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) [en ligne], http://finatura2000.espaces-naturels.fr/doc/1.5_fbland_besoins.pdf [page consultée le 20 mai 2007]
- BOISSON, Jean-Pierre. La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière. Rapport présenté au Conseil Economique et Social, 2005
- LE GRAND, Jean-François. Mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Rapport sénatorial d'information n° 309 (1996-1997) fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 avril 1997
- LE GRAND, Jean-François. Mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Rapport sénatorial d'information n° 23 (2003-2004), fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 15 octobre 2003
- OLIN, Nelly, Ministre de l'écologie et du développement durable, Discours à l'occasion de l'ouverture du Comité de suivi de Natura 2000, lundi 19 février 2007. Consultable en ligne http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/ouverture_comite_national_suivi_natura_2000_19-02-07.pdf [consulté le 30 mars 2007]
- Rapport de la mission d'audit de modernisation sur Natura 2000. Paris : La Documentation Française, Janvier 2006. Consultable en ligne <http://publications.ecologie.gouv.fr/spip.php?article170> [consulté le 10 avril 2007]
- Cinquième programme communautaire d'action pour l'environnement : vers un développement soutenable, 17 mai 1993, Bruxelles : JOCE C. 138
- Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive Habitats n°92/42/CEE, Commission européenne, Luxembourg : Office des publications officielle des communautés européennes, 2000
- Le financement de Natura 2000, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelles, le 15 juillet 2004, COM(2004)431 final
- Rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, Bruxelles, le 31 juillet 2003, COM(2003)

Sites Internet :

- Observatoire juridique Natura 2000 [en ligne], 2006 [page consultée le 2 février 2007], <http://www.cidce.org/observatoire/index/htm>
- Face Europe [en ligne], 2007 [page consultée le 3 mars 2007], <http://www.face-europe.org/fs-aboutface.htm>
- Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables [en ligne], 2007 [dernière consultation le 1^{er} juin 2007], <http://ecologie.gouv.fr/developpement-durable/>
- Le portail du réseau Natura 2000 [en ligne], 2007, [dernière consultation le 1^{er} juin 2007], <http://www.natura2000.fr>
- France Nature environnement [en ligne], 2007 [page consultée le 30 avril 2007], <http://www.fne.asso.fr>
- Diren Rhône-Alpes [en ligne], 2007 [page consultée le 21 avril 2007], <http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr>
- Revue de l'actualité juridique française [en ligne], 2007 [page consultée le 21 avril 2007], <http://www.rajf.org>

Annexe :

Articles 6 et 17 de la directive Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage

Article 6

1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et

à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

Article 17

1. Tous les six ans à compter de l'expiration du délai prévu à l'article 23, les États membres établissent un rapport sur l'application des dispositions prises dans le cadre de la présente directive. Ce rapport comprend notamment des informations concernant les mesures de conservation visées à l'article 6 paragraphe 1, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11. Ce rapport, conforme au modèle établi par le comité, est transmis à la Commission et rendu accessible au public.

2. La Commission élabore un rapport de synthèse sur la base des rapports visés au paragraphe 1. Ce rapport comporte une évaluation appropriée des progrès réalisés et, en particulier, de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs spécifiés à l'article 3. Le projet de la partie du rapport concernant les informations fournies par un État membre est soumis pour vérification aux autorités de l'État membre concerné. La version définitive du rapport est publiée par la Commission, après avoir été soumise au comité, au plus tard deux ans après la réception des rapports visés au paragraphe 1 et adressée aux États membres, au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social.

3. Les États membres peuvent signaler les zones désignées en vertu de la présente directive par les panneaux communautaires conçus à cet effet par le comité.