



Commission européenne

# GÉRER LES SITES NATURA 2000

## Les dispositions de l'article 6 de la directive «habitats» (92/43/CEE)



© M. O'Brien



---

# **GÉRER LES SITES NATURA 2000**

**Les dispositions de l'article 6  
de la directive «habitats» (92/43/CEE)**



De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000

ISBN 92-828-9049-X

© Communautés européennes, 2000  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Belgium*

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE



*La biodiversité est de plus en plus considérée comme un élément inestimable de notre héritage commun. Le dernier Eurobaromètre montre que les Européens sont très attachés à la protection d'espèces et d'habitats rares et menacés. C'est l'objet du réseau écologique Natura 2000 établi par la directive «habitats», adoptée en 1992. Le réseau, qui couvre aussi des zones classées en vertu de la directive «oiseaux», assurera une forte protection des plus importantes régions naturelles de l'Europe.*

2

*La gestion des sites Natura 2000 est essentielle pour leur conservation. Mais pour assurer la réussite de cette gestion, il faut tout d'abord obtenir une participation active des populations qui vivent dans ces régions et qui en dépendent. Les mesures nécessaires pour gérer les sites Natura 2000 sont contenues à l'article 6 de la directive «habitats». Mais comme il s'agit d'un texte juridique concis, un bon nombre des notions clés qu'il contient ne sont pas faciles à comprendre.*

3

*J'estime qu'il est important que nous puissions comprendre d'une manière claire et accessible les dispositions principales de la directive, car cette compréhension constitue la base de son application dans toute la Communauté sur un pied d'égalité.*

*Le présent document vise donc à faciliter l'interprétation de l'article 6 par les autorités compétentes des États membres. J'espère qu'il les aidera à l'appliquer dans son intégralité et qu'il les incitera à détailler des orientations pour les différentes parties concernées.*

*Ce document important, qui est destiné à aider le public à mieux comprendre le droit communautaire, peut également être considéré comme un élément de la politique d'ouverture et de transparence de la Commission européenne.*

Margot Wallström  
Commissaire chargée de l'environnement

# TABLE DES MATIÈRES

## Préface

<b>1. Introduction</b>	8
1.1. La place de l'article 6 dans le système des directives 92/43/CEE et 79/409/CEE et dans un contexte plus vaste	9
1.2. Rapport avec le chapitre sur la protection des espèces	10
1.3. Transposition de l'article 6 en droit national: l'obligation de transposer	11
1.4. Date d'application de l'article 6: à partir de quand les obligations prévues à l'article sont-elles applicables?	12
1.4.1. Zones de protection spéciale	12
1.4.2. Sites couverts par la directive 92/43/CEE	13
<b>2. Article 6, paragraphe 1</b>	16
2.1. Texte de l'article 6, paragraphe 1	16
2.2. Portée	17
2.3. Quel doit être le contenu des «mesures de conservation nécessaires»?	17
2.3.1. La notion de «conservation»	17
2.3.2. L'état de conservation	18
2.3.3. Les exigences écologiques	19
2.4. Quelle forme les mesures de conservation nécessaires peuvent-elles prendre?	20
2.4.1. Plans de gestion	20
2.4.2. Mesures réglementaires, administratives ou contractuelles	21
<b>3. Article 6, paragraphe 2</b>	24
3.1. Texte de l'article 6, paragraphe 2	24
3.2. Portée	25
3.3. La mise en œuvre est-elle différente selon qu'il s'agit d'une détérioration ou de perturbations?	26
3.4. Quelles conditions déclenchent les mesures à prendre par les États membres?	26
3.5. Quand importe-t-il de prendre des mesures liées aux perturbations et à la détérioration?	27
3.6. Les indicateurs des perturbations et de la détérioration	28
3.6.1. La détérioration des habitats	28
3.6.2. Les perturbations des espèces	29
<b>4. Article 6, paragraphe 3</b>	30
4.1. Texte de l'article 6, paragraphe 3	30
4.2. Portée	31
4.3. Que faut-il entendre par «plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site»?	31
4.3.1. La notion de «projet»	32
4.3.2. La notion de «plan»	32
4.3.3. Sens de l'expression «[...] non directement lié ou nécessaire à la gestion [...]»	33

4.4.	Comment savoir si un plan ou un projet est «susceptible d'affecter le site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets» . . . . .	34
4.4.1.	«Effet significatif» . . . . .	34
4.4.2.	«Susceptible» . . . . .	35
4.4.3.	«[...] individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets» . . . . .	36
4.5.	Que faut-il entendre par «évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site»? . . . . .	37
4.5.1.	Forme de l'évaluation . . . . .	37
4.5.2.	Contenu de l'évaluation . . . . .	37
4.5.3.	Comment les objectifs de conservation d'un site sont-ils établis? . . . . .	39
4.6.	Prise de décision . . . . .	40
4.6.1.	Les «autorités nationales compétentes» . . . . .	40
4.6.2.	Quand faut-il demander l'avis du public? . . . . .	40
4.6.3.	La notion d'«intégrité du site» . . . . .	40
<b>5.</b>	<b>Article 6, paragraphe 4</b> . . . . .	<b>42</b>
5.1.	Texte de l'article 6, paragraphe 4 . . . . .	42
5.2.	Portée . . . . .	43
5.3.	Remarques préliminaires . . . . .	43
5.3.1.	Examen des «solutions de remplacement» . . . . .	43
5.3.2.	Les «raisons impératives d'intérêt public majeur» . . . . .	44
5.4.	Adoption de mesures compensatoires . . . . .	45
5.4.1.	Qu'entend-on par «mesures compensatoires» et quand doivent-elles être envisagées . . . . .	45
5.4.2.	Contenu des mesures compensatoires . . . . .	46
5.4.3.	«Cohérence globale» du réseau Natura 2000 . . . . .	47
5.4.4.	Qui doit supporter le coût des mesures compensatoires? . . . . .	48
5.4.5.	Notification à la Commission des mesures compensatoires . . . . .	48
5.5.	Qu'en est-il des sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires? . . . . .	49
5.5.1.	Les sites concernés . . . . .	49
5.5.2.	Les notions de «santé humaine», «sécurité publique» et «conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement» . . . . .	49
5.5.3.	L'adoption de l'avis de la Commission — ses conséquences . . . . .	50
<b>Annexe I</b>	<b>— Jurisprudence</b> . . . . .	<b>53</b>
<b>Annexe II</b>	<b>— Observations sur les plans de gestion</b> . . . . .	<b>54</b>
<b>Annexe II bis</b>	<b>— Exemples de projets LIFE-Nature pour lesquels il y a eu des plans de gestion ou des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles</b> . . . . .	<b>56</b>
<b>Annexe III</b>	<b>— Examen des plans et des projets touchant des sites Natura 2000</b> . . . . .	<b>60</b>
<b>Annexe IV</b>	<b>— Formulaire pour la transmission d'informations à la Commission européenne au titre de l'article 6, paragraphe 4</b> . . . . .	<b>61</b>
<b>Annexe V</b>	<b>— Autorités des États membres chargées de la protection de la nature</b> . . . . .	<b>67</b>

# PRÉFACE

## POURQUOI UN GUIDE D'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 6?

L'article 6 de la directive «habitats» (92/43/CEE) joue un rôle crucial dans la gestion des sites constituant le réseau Natura 2000. Dans un esprit d'intégration, il décrit les différentes tâches nécessaires pour garantir les intérêts des sites sur le plan de la conservation de la nature.

Les États membres et les opérateurs ont posé de nombreuses questions sur la signification de cet article. À première vue, il apparaît large et mal défini, mais une analyse approfondie, en liaison avec d'autres articles de la directive, en facilite la compréhension et l'application. L'article 6 ne doit cependant pas être considéré isolément. Si son application entraîne des exigences spécifiques, il importe notamment d'avoir à l'esprit que l'article 8 envisage le cofinancement de certaines des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la directive.

## OBJET ET BUT DU PRÉSENT DOCUMENT

Le présent document vise à fournir aux États membres des orientations sur l'interprétation de certaines des notions fondamentales utilisées dans l'article 6 de la directive «habitats».

Il s'adresse en premier lieu aux autorités des États membres et non aux individus. On s'attend cependant à ce qu'il permette aux organismes et aux groupes concernés de mieux comprendre le mécanisme de la directive «habitats», et cela d'autant plus qu'il sera complété par des orientations plus précises qu'il importe aux États membres eux-mêmes d'élaborer.

## NATURE ET LIMITES DU PRÉSENT DOCUMENT

Le présent document a été établi par les services de la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, à la suite des discussions informelles qui ont eu lieu avec les autorités des États membres chargées de la protection de la nature (voir liste à l'annexe V). En tant que tel, le présent document ne reflète que l'avis des services de la Commission et ne possède aucun caractère contraignant. Il importe de souligner que c'est à la Cour de justice des Communautés européennes qu'il appartient d'interpréter une directive en dernier ressort.

Les interprétations des services de la Commission ne peuvent aller au-delà de ce que prévoient les directives. Cela s'applique notamment à la présente directive, du fait qu'elle repose sur le principe de subsidiarité et que, en conséquence, les États membres disposent d'une marge de manœuvre étendue pour la mise en œuvre pratique des mesures spécifiques concernant les sites du réseau Natura 2000. De toute manière, les États membres sont libres de choisir la méthode qu'ils veulent pour mettre en œuvre les mesures pratiques, pour autant qu'elles soient conformes à l'objectif général de la directive.

Malgré son caractère interprétatif, le présent document ne vise pas à donner des réponses définitives à des questions relatives à des sites particuliers. Ces aspects doivent en effet être traités au cas par cas, compte tenu des orientations fournies par le présent document.

La version actuelle ne doit pas être considérée comme définitive. Le présent document pourra être révisé à l'avenir, à la lumière de l'expérience qui découlera de l'application de l'article 6 dans les États membres et de la future jurisprudence. Les services de la Commission ont, en outre, fait le nécessaire pour préparer des orientations méthodologiques plus spécifiques sur l'évaluation des plans et des pro-





jets en vertu de l'article 6, paragraphes 3 et 4. Ces orientations viendront compléter le présent document dès qu'elles auront été établies.

## STRUCTURE DU DOCUMENT

Le document commence par une introduction présentant le contenu global et la logique de l'article 6. Vient ensuite une présentation détaillée des paragraphes 1, 2, 3 et 4 selon le même schéma général. Cette présentation contient une description de l'article et de sa portée ainsi qu'une discussion des principales notions utilisées et des principales questions soulevées, sur la base des informations dont dispose la Commission, de la jurisprudence de la Cour de justice et d'autres directives pertinentes.

Les points principaux ressortant des analyses de la Commission sont résumés en caractères gras à la fin de chaque section, pour faciliter la lecture rapide des conclusions. Une annexe à la fin du document contient les références complètes jurisprudentielles citées dans le corps du texte.



# 1. Introduction

Le contexte de l'article 6





## I.1. LA PLACE DE L'ARTICLE 6 DANS LE SYSTÈME DES DIRECTIVES 92/43/CEE ET 79/409/CEE ET DANS UN CONTEXTE PLUS VASTE

Avant d'examiner en détail l'article 6, il importe de rappeler le rôle qu'il joue dans le cadre général des directives 92/43/CEE et 79/409/CEE <sup>(1)</sup> ainsi que sa situation dans un contexte juridique élargi.

Le premier chapitre de la directive 92/43/CEE, qui comprend les articles 1<sup>er</sup> et 2, est intitulé «Définitions». Ce chapitre décrit l'objectif de la directive, qui est «*de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique*» <sup>(2)</sup>. Il fournit également une orientation générale selon laquelle les mesures prises conformément à la directive doivent viser à maintenir ou à rétablir certains habitats et espèces «*dans un état de conservation favorable*» <sup>(3)</sup>, et doivent tenir compte «*des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales*» <sup>(4)</sup>.

Les deux chapitres suivants regroupent les exigences spécifiques de la directive 92/43/CEE. Le premier chapitre, intitulé «Conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces», comprend les articles 3 à 11. Le deuxième chapitre, intitulé «Protection des espèces», comprend les articles 12 à 16.

Le chapitre intitulé «Conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces» traite de l'objectif le plus ambitieux et le plus vaste de la directive, à savoir la création et le maintien du réseau de sites connu sous le nom de Natura 2000. L'article 6, qui fait partie de ce chapitre, contient des dispositions régissant la conservation et la gestion des sites Natura 2000. À cet égard, l'article 6 constitue l'un des principaux articles de la directive, car c'est lui qui définit de la manière la plus précise les rapports entre la conservation de la nature et l'utilisation du territoire.

L'article 6 comprend trois principaux ensembles de dispositions. Le paragraphe 1 porte sur les mesures de conservation nécessaires. Il se concentre sur des interventions positives et proactives. Le paragraphe 2 contient des dispositions sur les mesures aptes à éviter la détérioration des habitats et les perturbations significatives touchant les espèces concernées. Les dispositions de ce paragraphe sont donc essentiellement préventives. Les paragraphes 3 et 4 contiennent une série de dispositions de sauvegarde tant sur le plan de la procédure que sur le fond pour ce qui concerne les plans et les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000. Dans cette structure, on constate qu'une distinction est faite entre, d'une part, les paragraphes 1 et 2, qui définissent un régime général, et, d'autre part, les paragraphes 3 et 4, qui définissent une procédure applicable dans des cas particuliers.

Vues globalement, les dispositions de l'article 6 reflètent l'orientation générale exprimée dans les considérants de la directive. Le but est de promouvoir la biodiversité par le maintien ou le rétablissement de certains habitats et espèces «dans un état de conservation favorable», dans le cadre des sites Natura 2000, en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales, pour assurer un développement durable.

Outre le rôle de l'article 6 dans le système général de la directive 92/43/CEE, il importe également d'évoquer son rôle dans le système de la directive 79/409/CEE sur la conservation des oiseaux sauvages: — d'une part, le système de la directive antérieure est largement comparable à celui de la nouvelle directive. Le chapitre de la directive 92/43/CEE, intitulé «Conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces», trouve son pendant dans les articles 3 et 4 de la directive 79/409/CEE;

<sup>(1)</sup> JO L 206 du 22.7.1992, p. 7, et JO L 103 du 25.4.1979, p. 1, respectivement.

<sup>(2)</sup> Article 2, paragraphe 1.

<sup>(3)</sup> Article 2, paragraphe 2.

<sup>(4)</sup> Article 2, paragraphe 3.

— d'autre part, il y a eu une large fusion entre les systèmes des deux directives. En premier lieu, les zones de protection spéciale (ZPS) classées par les États membres en vertu de la directive 79/409/CEE font désormais partie intégrante du réseau Natura 2000 <sup>(5)</sup>. En second lieu, l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 92/43/CEE, a été rendu applicable aux ZPS <sup>(6)</sup>. Dans le présent document, la plupart des commentaires sur l'article 6 s'appliquent à des sites proposés en vertu de la directive 92/43/CEE. D'une façon générale, ces observations sont valables, mutatis mutandis, pour les sites classés en vertu de la directive 79/409/CEE.

Si on le place dans un contexte plus large, à savoir celui du traité établissant la Communauté européenne, l'article 6 peut être considéré comme un élément essentiel pour l'application du principe d'intégration, car il incite les États membres à gérer les zones protégées d'une manière durable et fixe des limites pour les activités aptes à avoir des effets négatifs sur des zones protégées, tout en permettant des dérogations dans certains cas.

Au *niveau international*, l'article 6 contribue à la réalisation des objectifs de conventions internationales sur la conservation de la nature, telles que la convention de Berne <sup>(7)</sup> et la convention sur la diversité biologique <sup>(8)</sup>, et crée en même temps pour la conservation et la protection des sites un cadre plus précis que celui que fixent ces conventions elles-mêmes.

**L'article 6 est un élément essentiel du chapitre intitulé «Conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces» de la directive 92/43/CEE. Il crée le cadre de la conservation et de la protection des sites et prévoit des mesures proactives et préventives ainsi que des procédures. Il s'applique aux zones de protection spéciale classées en vertu de la directive 79/409/CEE et aux sites visés dans la directive 92/43/CEE. Ce cadre constitue l'un des principaux moyens de concrétiser le principe d'intégration environnementale et d'instaurer, à terme, le développement durable.**

## 1.2. RAPPORT AVEC LE CHAPITRE SUR LA PROTECTION DES ESPÈCES

Le chapitre intitulé «Protection des espèces» de la directive 92/43/CEE (articles 12 à 16) porte sur les espèces animales et végétales jouissant d'une protection stricte qui figurent à l'annexe IV de la directive.

Les articles 12, 13 et 14, qui sont applicables à partir de la date de mise en œuvre de la directive 92/43/CEE, c'est-à-dire le 10 juin 1994, couvrent certaines espèces végétales et animales qui figurent également à l'annexe II de la directive et qui bénéficient de ce fait des dispositions de l'article 6 dans les sites Natura 2000 qui les abritent.

Une activité peut donc être couverte en même temps par les deux chapitres.

<sup>(5)</sup> L'article 3, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE déclare que «le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu de la directive 79/409/CEE».

<sup>(6)</sup> Article 7 de la directive 92/43/CEE.

<sup>(7)</sup> Décision 82/72/CEE du Conseil du 3 décembre 1981 concernant la conclusion de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (JO L 38 du 10.2.1982, p.1).

<sup>(8)</sup> Décision 93/626/CEE du 25 octobre 1993 concernant la conclusion de la convention sur la diversité biologique (JO L 309 du 13.12.1993, p.1).



Par exemple, la destruction d'une aire de repos de l'ours brun (*Ursus arctos*) peut constituer une violation de l'interdiction prévue à l'article 12, paragraphe 1, point d), tout en enfreignant également l'article 6, si ladite aire de repos se trouve dans un site Natura 2000 pour l'espèce concernée.

Même s'il semble y avoir là un risque de double emploi, il importe néanmoins de relever les points suivants:

- en premier lieu, certaines espèces végétales et animales couvertes par les articles 12, 13 et 14 ne figurent pas à l'annexe II. Elles ne peuvent donc bénéficier directement de la conservation et de la protection des sites au titre de Natura 2000;
- en second lieu, pour des espèces telles qu'*Ursus arctos* à qui s'appliquent aussi bien le chapitre sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces que le chapitre sur la protection des espèces, la protection octroyée par l'article 6 se limite au réseau Natura 2000, alors que la protection prévue par le chapitre sur la protection des espèces n'est pas limitée géographiquement (moyennant d'éventuelles restrictions prévues dans les annexes de la directive). L'article 6 porte donc sur la conservation et la protection des **sites**, tandis que le chapitre sur la protection des espèces vise plus particulièrement les espèces (il est cependant évident que cela aura des conséquences pour les sites où se rencontrent les espèces concernées, notamment les aires de reproduction et de repos).

**Certaines espèces végétales et animales bénéficient en même temps du chapitre sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces et du chapitre sur la protection des espèces, mais les dispositions applicables diffèrent tant par leur portée que par leur nature.**

IO

II

### 1.3. TRANSPOSITION DE L'ARTICLE 6 EN DROIT NATIONAL: L'OBLIGATION DE TRANSPOSER

Il importe de remarquer que les dispositions de l'article 6 doivent être transposées en droit national (c'est-à-dire qu'elles doivent faire l'objet de dispositions de droit national qui assurent la mise en œuvre des exigences qu'elles prévoient). À cet égard, elles sont couvertes par l'article 23 de la directive, qui déclare que «*les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification*». La date limite pour la transposition était le 10 juin 1994 (le 1<sup>er</sup> janvier 1995 dans le cas de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède).

Cette procédure est conditionnée par la nature de l'instrument communautaire qui a été utilisé, à savoir une directive. Une directive est obligatoire quant au résultat à obtenir, mais laisse aux États membres une certaine latitude quant à la forme et aux méthodes auxquelles ils ont recours à cette fin. La plupart des directives exigent des mesures législatives nationales (voir annexe I, point 1).

**Selon les États membres concernés, l'article 6 devait être transposé en droit national avant le 10 juin 1994 ou le 1<sup>er</sup> janvier 1995.**

## 1.4. DATE D'APPLICATION DE L'ARTICLE 6: À PARTIR DE QUAND LES OBLIGATIONS PRÉVUES À L'ARTICLE SONT-ELLES APPLICABLES?

D'une manière générale, il faut distinguer la date limite pour la transposition des dispositions de l'article 6 en droit national et la date à laquelle ces dispositions sont applicables aux différents sites.

En ce qui concerne les sites individuels, il faut distinguer les zones de protection spéciale classées en vertu de la directive 79/409/CEE des autres sites.

### 1.4.1. Zones de protection spéciale

Les exigences de protection concernant les zones de protection spéciale (ZPS) figurent à l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409/CEE, qui énonce: «[...] Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article [...]».

Après l'entrée en vigueur de la directive 92/43/CEE, les obligations énoncées ci-dessus deviennent celles contenues dans l'article 7 de la directive 92/43/CEE, qui dispose:

*«Les obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la présente directive se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409/CEE en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive à partir de la date de mise en application de la présente directive ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive 79/409/CEE, si cette dernière date est postérieure.»*

L'article 6, paragraphe 1, ne s'applique donc pas aux ZPS. Cependant, des dispositions analogues s'appliquent aux ZPS en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE. La date à partir de laquelle ces dispositions comparables s'appliquent en principe aux ZPS est celle à partir de laquelle la directive 79/409/CEE est devenue applicable dans les États membres (voir annexe I, point 2).

Quant aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, il ressort clairement de l'article 7 qu'elles s'appliquent désormais aux ZPS déjà classées.

Cependant, eu égard à la formulation de l'article 7, se pose la question de savoir si l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive 79/409/CEE reste applicable après la «date de mise en application de la présente directive» (le 10 juin 1994, pour les États membres de l'époque, et, le 1<sup>er</sup> janvier 1995, pour l'Autriche, la Finlande et la Suède) jusqu'au moment où un site est classé comme zone de protection spéciale.

Dans l'affaire «*Marismas de Santoña*» (voir annexe I, point 3), la Cour de justice des Communautés européennes a déclaré que les dispositions de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, sont applicables à un site non classé qui aurait dû être classé comme zone de protection spéciale à partir de la date de mise en application de la directive 79/409/CEE (c'est-à-dire le 7 avril 1981 pour les États membres de l'époque et à la date d'adhésion pour les États ayant adhéré ultérieurement à la Communauté).

La logique qui sous-tend la décision dans l'affaire «*Marismas de Santoña*» est que les sites dignes d'être classés doivent être traités de la même manière, qu'ils soient ou non officiellement classés. C'est la raison pour laquelle les services de la Commission estiment que les dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, sont applicables aux ZPS ou à des sites qui devraient être classés comme ZPS à partir de la mise en application de la directive 92/43/CEE.



L'article 6, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE ne s'applique pas aux zones de protection spéciale. L'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE contient cependant des dispositions analogues, qui sont applicables à partir de la date de mise en application de ladite directive. En ce qui concerne la date de l'applicabilité de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 92/43/CEE aux ZPS, on peut raisonnablement tirer la conclusion que tous les sites classés ou classables en tant que ZPS sont couverts par ces dispositions à partir de la date d'entrée en vigueur de la directive 92/43/CEE.

#### 1.4.2. Sites couverts par la directive 92/43/CEE

L'article 6, paragraphe 1, s'applique aux zones spéciales de conservation (ZSC). Selon l'article 4, paragraphe 4, de la directive, les ZSC sont créées par désignation par les États membres. Cette désignation ne peut avoir lieu qu'après qu'un site a été adopté comme site d'importance communautaire (SIC), conformément à l'article 4, paragraphe 2. Un SIC doit être désigné comme ZSC «le plus rapidement possible et dans un délai maximal de six ans». En conséquence, la date limite ultime pour la désignation en tant que ZSC, et donc pour la conformité avec l'article 6, paragraphe 1, est le 10 juin 2004.

L'article 4, paragraphe 5, dispose ce qui suit:

*«Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2, troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4.»*

Ainsi, à la différence de l'article 6, paragraphe 1, qui ne s'applique que lorsqu'un SIC a été désigné en tant que ZSC, les dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, deviennent applicables dès qu'un site devient un SIC et avant qu'il ne soit désigné comme ZSC. Les États membres sont, en outre, libres de choisir une date antérieure pour la mise en application de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4. Certaines législations nationales prévoient d'ailleurs déjà une telle mise en application anticipée.

Selon l'article 4 de la directive 92/43/CEE, les États membres auraient dû présenter leurs listes nationales avant le 10 juin 1995, et la Commission aurait dû adopter la liste communautaire avant le 10 juin 1998. Aucune liste communautaire n'a cependant pu être adoptée avant le 10 juin 1998 à cause des retards dans la présentation de listes nationales complètes.

La directive 92/43/CEE semble indiquer que les États membres peuvent ne pas tenir compte de l'article 6 avant que la liste communautaire n'ait été adoptée. D'autres dispositions de droit communautaire, telles que la Cour de justice des Communautés européennes les a interprétées, doivent cependant être prises en considération.

L'article 10 (ex-article 5) du traité instituant la Communauté européenne prévoit:

*«Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité.»*

La Cour de justice des Communautés européennes a déclaré à plusieurs reprises que, même en l'absence de mesures de transposition ou en cas de non-respect d'obligations spécifiques découlant d'une directive, les autorités nationales, lorsqu'elles interprètent le droit national, doivent prendre toutes les mesures possibles pour atteindre les objectifs d'une directive.

En outre, dans l'affaire «*Marismas de Santoña*», la Cour de justice des Communautés européennes estime qu'un État membre ne peut se soustraire à son obligation de protéger un site qui, selon des cri-



tères scientifiques fondés, doit être protégé, en ne le classant pas comme zone de protection spéciale. Il est possible que ce principe puisse être appliqué, par analogie, à des questions soulevées par l'application de la directive 92/43/CEE.

Il ressort des considérations qui précèdent que les autorités des États membres sont incitées à faire en sorte que des sites figurant sur leur liste nationale de SIC proposés ne puissent se dégrader avant que la liste communautaire de SIC soit adoptée. Dans les cas où la liste nationale est incomplète, les États membres sont également incités à veiller à ce que ne se dégradent pas les sites qui, selon des conclusions scientifiques reposant sur les critères de l'annexe III de la directive 92/43/CEE, doivent figurer sur la liste nationale. Du point de vue pratique, il est bon de bien utiliser l'évaluation des incidences sur l'environnement visée par la directive 85/337/CEE en ce qui concerne les projets susceptibles d'avoir des incidences négatives. La Cour de justice des Communautés européennes a d'ores et déjà confirmé l'importance qu'il faut attacher aux sites naturels sensibles lorsqu'il s'agit de décider si des projets doivent être soumis à une évaluation d'incidences sur l'environnement en vertu de la présente directive (voir annexe I, point 4).

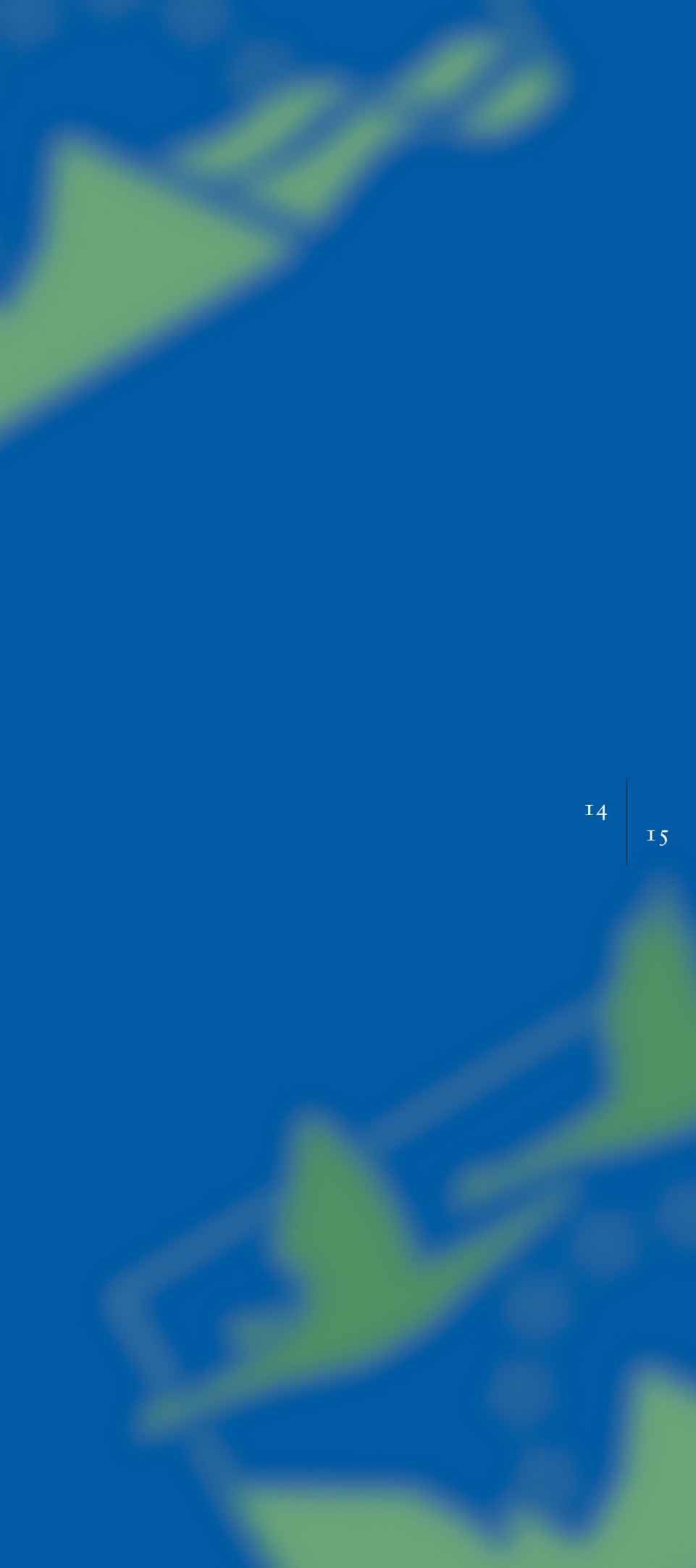
Les considérations qui précèdent peuvent être résumées sous la forme du tableau figurant ci-dessous:

<b>Statut du site</b>	SIC proposé	SIC	ZSC
<b>Date limite prévue par la directive</b>	Juin 1995	Juin 1998	Juin 2004
<b>Applicabilité de l'article 6</b>	Facultative pour les paragraphes 1, 2, 3 et 4, nécessité de prendre des mesures pour éviter la détérioration du site	Paragraphes 2, 3 et 4	Paragraphes 1, 2, 3 et 4

Dès que la liste communautaire aura été établie, on verra clairement quels sites doivent être protégés en vertu de la directive. À ce moment, les dispositions relatives à la protection provisoire des sites cesseront d'être applicables.

**En ce qui concerne les sites couverts par la directive 92/43/CEE, on peut soutenir que les États membres, compte tenu notamment du fait que la date limite pour l'adoption de la liste communautaire était le 10 juin 1998, doivent agir de façon à assurer que les objectifs de la directive ne soient pas compromis. Même en l'absence d'une liste communautaire, les autorités des États membres sont donc incitées à tout le moins à s'abstenir de toute activité apte à entraîner la détérioration d'un site figurant sur la liste nationale. Dans les cas où une liste nationale complète n'a pas été présentée, la même recommandation s'applique aux sites qui, à la lumière des critères scientifiques de la directive, doivent manifestement figurer sur la liste nationale.**





# 2. Article 6, paragraphe 1

Clarification des notions de: «mesures de conservation», «mesures réglementaires, administratives ou contractuelles» et «plans de gestion»

## 2.1. TEXTE

*«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.»*



## 2.2. PORTÉE

L'article 6, paragraphe 1, prévoit un régime de conservation général que les États membres doivent instaurer pour les zones spéciales de conservation (ZSC).

L'article 6, paragraphe 1:

- prévoit des mesures **positives**, notamment des plans de gestion et des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles, pour atteindre l'objectif général de la directive. À cet égard, le paragraphe 1 se distingue des trois autres paragraphes, qui prévoient des mesures préventives pour éviter des détériorations, des perturbations et des effets significatifs dans des sites Natura 2000;
- constitue une **référence** pour la logique et la compréhension globale de l'article 6: il importe d'avoir compris le paragraphe 1 pour comprendre les trois autres paragraphes;
- établit un régime de conservation général qui s'applique à **toutes** les ZSC du réseau Natura 2000 sans exception et à **tous** les types d'habitats naturels de l'annexe I et aux espèces de l'annexe II présents dans ces sites, sauf ceux identifiés comme non significatifs dans le formulaire standard des données Natura 2000 (voir point 4.5.3);
- concerne spécifiquement les **ZSC**: il ne s'applique pas, en effet, aux zones de protection spéciale, contrairement aux paragraphes 2, 3 et 4. Le législateur a ainsi établi:
  - un régime prévoyant des mesures de conservation spéciales pour les **ZPS** classées en vertu de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «oiseaux»,
  - un régime prévoyant des mesures de conservation pour les **ZSC** désignées en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive «habitats»;
- est lié à l'article 2, paragraphe 3, qui prévoit que *«les mesures [...] tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales»*.

16

17

**Les États membres sont tenus d'établir des mesures de conservation pour l'ensemble des zones spéciales de conservation. Ces mesures ont un caractère positif et s'appliquent à tous les types d'habitats naturels visés à l'annexe I et aux espèces de l'annexe II présents sur les sites en cause, sauf ceux dont la présence n'est pas significative selon le formulaire standard des données Natura 2000.**

## 2.3. QUEL DOIT ÊTRE LE CONTENU DES «MESURES DE CONSERVATION NÉCESSAIRES»?

### 2.3.1. La notion de «conservation»

La notion de «conservation» apparaît dans le sixième considérant de la directive, qui énonce: *«considérant que, en vue d'assurer le rétablissement ou le maintien des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, il y a lieu de désigner des zones spéciales de conservation afin de réaliser un réseau écologique européen cohérent suivant un calendrier défini»*. Elle apparaît également dans le huitième considérant, qui énonce: *«considérant qu'il convient, dans chaque zone désignée, de mettre en œuvre les mesures nécessaires eu égard aux objectifs de conservation visés»*.

Cette notion est ensuite définie à l'article 1<sup>er</sup>, point a), de la directive: «a) *conservation*: un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable au sens des points e) et i);».

Les États membres doivent adopter les mesures de conservation nécessaires pour réaliser l'objectif général de la directive, tel qu'il est défini à l'article 2, paragraphe 1: «La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.» Il y a donc une **obligation de résultat**.

L'article 2, paragraphe 2, en particulier, fixe l'objectif des mesures à prendre en vertu de la directive: «Les mesures [...] visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.» Aux termes de l'article 2, paragraphe 3, ces mesures «tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales».

L'article 3 dispose que c'est le réseau Natura 2000 «formé par des sites abritant des types d'habitat naturel figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II» qui doit assurer la réalisation de l'objectif fixé à l'article 2, paragraphe 2.

Les mesures de conservation nécessaires doivent donc viser à maintenir ou à restaurer l'état de conservation favorable des types d'habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire. Ces mesures sont liées à l'objectif général de la directive qui s'applique au réseau Natura 2000 tel qu'il est défini à l'article 3.

**La réalisation de l'objectif décrit à l'article 2, paragraphe 1, dépend largement des mesures de conservation que les États membres doivent prendre pour maintenir ou rétablir les types d'habitats naturels et les espèces dans un état de conservation favorable. Ces mesures sont mises en œuvre au travers du réseau Natura 2000 défini à l'article 3, paragraphe 1, compte tenu des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales.**

### 2.3.2. L'état de conservation

L'état de conservation est défini à l'article 1<sup>er</sup> de la directive:

- pour les *habitats naturels*, l'article 1<sup>er</sup>, point e), précise que c'est «l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques [...]»;
- pour les *espèces*, l'article 1<sup>er</sup>, point i), précise que c'est «l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations [...]».

L'État membre doit donc tenir compte de toutes les influences sur l'environnement (air, eau, sol, territoire) sur les habitats et les espèces présents dans le site.

L'état de conservation favorable est également défini à l'article 1<sup>er</sup>, point e), pour les habitats naturels, et point i), pour les espèces:

- pour un *habitat naturel*, l'état de sa conservation est considéré comme favorable lorsque:
  - «son aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension;



- *la structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible;*
  - *l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable [...]»;*
- pour une espèce, l'état de sa conservation est considéré comme favorable lorsque:
- *«les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient;*
  - *l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible;*
  - *il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme».*

L'état de conservation favorable d'un habitat naturel ou d'une espèce doit être pris en compte dans toute leur aire de répartition naturelle, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, points e) et i), c'est-à-dire sur le plan biogéographique, et, partant, sur le plan du réseau Natura 2000. Étant donné, cependant, que la cohérence écologique du réseau dépendra de la contribution que lui apporte chaque site individuel, et donc de l'état de conservation des types d'habitats et d'espèces qu'il abrite, l'évaluation de l'état de conservation favorable sur le plan du site sera toujours nécessaire.

**L'état de conservation des types d'habitats naturels et des espèces présents sur un site est évalué selon les critères fixés par l'article 1<sup>er</sup> de la directive. Cette évaluation a lieu à la fois sur le plan du site et sur le plan du réseau.**

### 2.3.3. Les exigences écologiques

L'article 6, paragraphe 1, spécifie que les mesures de conservation nécessaires doivent répondre «aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites». C'est donc en fonction des exigences écologiques des types d'habitats naturels et des espèces que les États membres doivent définir les mesures de conservation.

Bien que la directive ne définisse nulle part la notion d'«exigences écologiques», l'objectif et le contexte de l'article 6, paragraphe 1, indiquent que ces exigences englobent tous les besoins écologiques des facteurs abiotiques et biotiques nécessaires pour assurer l'état de conservation favorable des types d'habitats et des espèces, et notamment leurs rapports avec l'environnement (air, eau, sol, végétation, etc.).

Ces exigences, qui reposent sur des connaissances scientifiques, ne peuvent être définies qu'au cas par cas, selon les types d'habitats naturels visés à l'annexe I, les espèces de l'annexe II et les sites qui les abritent. Ces connaissances sont indispensables pour pouvoir élaborer les mesures de conservation, au cas par cas.

Les exigences écologiques peuvent varier d'une espèce à l'autre, mais aussi selon les sites pour une même espèce.

Ainsi, en ce qui concerne les chauves-souris visées à l'annexe II de la directive, les exigences écologiques sont différentes selon qu'il s'agit de la période d'hibernation (pendant laquelle elles séjournent dans des milieux souterrains, dans des arbres creux ou dans des habitations) ou de la période active, à partir du printemps (période au cours de laquelle elles quittent leurs quartiers d'hiver et recommencent à chasser les insectes).

Pour l'amphibien *Triturus cristatus* visé à l'annexe II, les exigences écologiques varient au cours de son cycle de vie. Cette espèce hiberne dans le sol (cavités, fissures), puis pond ses œufs dans des étangs au printemps et au début de l'été. Elle quitte ensuite le milieu aquatique et vit en milieu terrestre en été et en automne. Les exigences écologiques peuvent donc varier pour une même espèce selon les sites (aquatiques ou terrestres).

L'identification des exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites **incombe aux États membres**. Ces derniers peuvent souhaiter échanger leurs connaissances dans ce domaine, avec l'appui de la Commission européenne et de l'Agence européenne pour l'environnement — Centre thématique européen pour la conservation de la nature.

**Les mesures de conservation doivent répondre aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur le site. Les exigences écologiques de ces types d'habitats naturels et de ces espèces englobent tous les besoins écologiques qui doivent être satisfaits pour assurer leur état de conservation favorable. Elles ne peuvent être définies qu'au cas par cas et sur la base de connaissances scientifiques.**

## 2.4. QUELLE FORME LES MESURES DE CONSERVATION NÉCESSAIRES PEUVENT-ELLES PRENDRE ?

Les mesures de conservation peuvent prendre au moins deux formes: la forme de «*mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées [...]*» et, «*le cas échéant*», la forme de «*plans de gestion appropriés*».

### 2.4.1. Plans de gestion

Les mesures de conservation nécessaires peuvent comprendre «*le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement*». Ces plans de gestion doivent s'étendre à toutes les activités prévues, les nouvelles activités non prévues étant couvertes par l'article 6, paragraphes 3 et 4.

L'expression «le cas échéant» indique que les plans de gestion peuvent ne pas être nécessaires. Si des plans de gestion sont choisis par un État 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.

Les plans de gestion doivent être «*appropriés*» et «*spécifiques aux sites*», et donc viser les sites du réseau Natura 2000, **ou** «*intégrés dans d'autres plans d'aménagement*». Cette dernière disposition est conforme au principe d'intégration de l'environnement dans les autres politiques communautaires. Cette intégration doit contribuer à la cohérence du réseau visé à l'article 3, paragraphe 1. De toute manière, il peut se révéler nécessaire d'appliquer l'article 6, paragraphe 3, aux aspects du plan de gestion qui sont distincts de la gestion de la conservation (voir le commentaire sur l'article 6, paragraphe 3, au point 4.3.3).



Même si aucune indication ne peut être donnée sur le contenu spécifique des plans de gestion, l'annexe II du présent document décrit un certain nombre d'aspects qui peuvent être pris en considération dans la préparation de ces plans. En outre, l'annexe II *bis* présente une liste indicative des projets LIFE-Nature qui ont donné lieu à l'élaboration de plans de gestion ou d'autres mesures réglementaires, administratives ou contractuelles (voir ci-après) visant à la conservation des sites.

**Les États membres peuvent établir des plans de gestion qui se superposent aux autres catégories de mesures. Ces plans ne sont pas toujours nécessaires, mais dans la mesure où il y est fait recours, ils doivent prendre en compte les particularités de chaque site et toutes les activités prévues. Il peut s'agir de documents isolés ou incorporés dans d'autres plans de développement, le cas échéant.**

#### 2.4.2. Mesures réglementaires, administratives ou contractuelles

L'expression «le cas échéant» ne vise que les plans de gestion et non les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles. Ainsi, même si un État membre estime qu'un plan de gestion est inutile, il devra quand même prendre des mesures de ce type.

La répartition des mesures selon ces trois catégories doit être prise au sens large. Toutes sortes de mesures peuvent être considérées comme adéquates pour atteindre l'objectif de la directive. Il doit en principe s'agir de mesures ayant un effet positif, mais, dans certains cas exceptionnels, il peut également s'agir de mesures n'exigeant aucune action. D'un autre côté, ces mesures ne doivent pas être nécessairement de nouvelles mesures, car des mesures existantes peuvent être considérées comme suffisantes si elles sont adéquates.

20

21

Parmi les mesures impliquant une action positive, on peut citer en exemple les mesures agroenvironnementales ou sylvienvironnementales pour illustrer la manière dont les exigences socio-économiques peuvent être prises en considération conformément à l'article 2, paragraphe 3.

- 1) *Mesures agroenvironnementales*: pour certains types d'habitats semi-naturels de l'annexe I créés par l'homme (prairies, pâtures) et les espèces de l'annexe II qu'ils abritent, des accords conclus avec les agriculteurs au sens du nouveau règlement sur le développement rural <sup>(9)</sup> constitueront, la plupart du temps, une mesure contractuelle suffisante en vue de maintenir un état de conservation favorable des types d'habitats et d'espèces.
- 2) *Mesures sylvienvironnementales*: une mesure appropriée serait, par exemple, une initiative prise par une entreprise forestière dans le cadre d'un régime de certification particulier, pour autant que cette initiative garantisse le maintien d'un état de conservation favorable.

À cet égard, tous les fonds communautaires adéquats (par exemple LIFE, développement rural, fonds régionaux) doivent être considérés comme des moyens de mettre en œuvre ces mesures.

Le choix entre des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles et même le choix des plans de gestion incombent aux États membres. Ces modalités sont conformes au principe de subsidia-

<sup>(9)</sup> Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999 (JO L 160 du 26.6.1999, p. 80).



rité. Les États membres doivent cependant choisir au moins une des trois catégories: mesures réglementaires, administratives ou contractuelles.

Il n'y a pas de hiérarchie entre ces trois catégories. Les États membres sont donc libres d'utiliser, sur un site Natura 2000, une seule catégorie de mesures (par exemple des mesures contractuelles), ou des mesures combinées (par exemple une combinaison de mesures réglementaires et de mesures contractuelles selon les problèmes de conservation que connaissent les types d'habitats naturels au sens de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur ces sites). En plus des mesures obligatoires choisies, les États membres peuvent définir et mettre en œuvre des «plans de gestion».

Les trois catégories de mesures sont qualifiées d'«appropriées». La directive ne définit pas ce terme. Cependant, l'article 6, paragraphe 1, englobe les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles dans la notion de «mesures de conservation». L'emploi du terme «appropriées» n'a d'autre but que de rappeler que, quel que soit le type de mesures que choisissent les États membres, il existe une obligation de respecter les objectifs généraux de la directive.

Si un État membre choisit les mesures contractuelles, il lui incombe toujours l'obligation d'établir à titre permanent les mesures de conservation nécessaires 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» et de respecter l'objectif général de la directive, tel qu'il est défini à l'article 2, paragraphe 1.

**Pour les zones spéciales de conservation, les États membres doivent utiliser les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées. Ces mesures tiennent compte des exigences socio-économiques visées à l'article 2, paragraphe 3. Elles doivent: a) répondre aux exigences écologiques des habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites; b) être conformes à l'objectif général de la directive, qui est de maintenir ou de rétablir dans un état de conservation favorable les habitats naturels et les espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.**



# 3. Article 6, paragraphe 2

Clarification des notions de: «détérioration»,  
«perturbation» et «effet significatif»

## 3.1. TEXTE

*«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.»*



### 3.2. PORTÉE

L'article repose sur le *principe de prévention*: «Les États membres prennent les mesures appropriées pour **éviter**, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration [...] ainsi que les perturbations [...]».

Ces mesures vont au-delà des simples mesures de gestion nécessaires pour assurer la conservation car ces dernières sont déjà couvertes par l'article 6, paragraphe 1. Les termes «éviter» et «soient susceptibles d'avoir un effet significatif» soulignent la nature anticipative des mesures à prendre. Il est inacceptable d'attendre que des détériorations ou des perturbations se soient produites avant de prendre des mesures (voir au point 4.4.2 l'interprétation de la notion de «susceptible» utilisée à l'article 6, paragraphe 3).

Il importe d'interpréter cet article en ce sens qu'il impose aux États membres de prendre toutes les initiatives adéquates que l'on peut raisonnablement attendre de leur part pour assurer qu'aucune détérioration ou perturbation significative ne se produise.

La portée de ce paragraphe est plus grande que celle des paragraphes 3 et 4, qui ne portent que sur les plans et les projets exigeant une autorisation. Il s'applique également aux activités qui n'exigent pas nécessairement une autorisation préalable, telles que l'agriculture ou la pêche.

L'article 6, paragraphe 2:

- s'applique à **titre permanent** dans les zones spéciales de conservation (ZSC). Il peut concerner des activités ou des événements passés, présents ou futurs (par exemple, dans le cas d'un rejet toxique touchant une zone humide, cet article signifierait que toutes les mesures préventives auraient dû être prises pour éviter le rejet, même s'il trouve son origine loin de la zone humide concernée). Si une activité existant dans une ZSC provoque des détériorations des habitats naturels ou des perturbations des espèces pour lesquelles la zone a été classée, elle doit être couverte par les mesures de conservation nécessaires visées à l'article 6, paragraphe 1. À cette fin, il faudra peut-être, le cas échéant, interrompre les effets négatifs de l'activité ou bien par une interruption de l'activité ou bien par des mesures d'atténuation. Cela peut inclure une compensation économique;
- **ne se limite pas aux actes intentionnels**, mais couvre aussi tout événement fortuit (incendie, inondation, etc.), pour autant qu'il soit raisonnablement prévisible. Dans le cas de catastrophes, il ne s'agit que de l'obligation de prendre des mesures de précaution (relatives) pour réduire le risque de voir survenir de telles catastrophes, dans la mesure où elles risqueraient de compromettre la réalisation de l'objectif de la directive.

Le législateur a posé certaines limites à la responsabilité des États membres.

- *Limite territoriale*: les mesures ne visent que les espèces et les habitats situés «dans les ZSC». Il se peut cependant que des mesures doivent être prises *en dehors* de ces zones, c'est-à-dire dans des cas où des événements extérieurs peuvent avoir des effets sur les espèces et les habitats situés dans les ZSC. En effet, cet article ne prévoit pas que des mesures doivent être prises *dans les ZSC*, mais qu'elles doivent être prises *pour éviter, dans les ZSC, la détérioration, etc.*
- *Limite concernant les habitats et les espèces*: les mesures appropriées ne concernent que les habitats et les espèces «pour lesquels les zones ont été désignées». Les habitats et les espèces concernés par les mesures à prendre sont notamment ceux identifiés dans le formulaire standard des données Natura 2000 (voir points 2.2 et 4.5.3). L'objectif n'est donc pas de prendre des mesures de conservation générales, mais des mesures centrées sur les espèces et les habitats justifiant la désignation de zones en tant que zones spéciales de conservation. Les perturbations ou les détériorations doivent donc être évaluées au moyen des informations communiquées par les États membres et utilisées pour assurer la cohérence du réseau pour les espèces et les habitats concernés.

Les États membres doivent prendre des mesures préventives pour éviter la détérioration et les perturbations liées à un événement prévisible. Ces mesures ne s'appliquent qu'aux espèces et aux habitats pour lesquels les sites ont été désignés. Elles doivent également être mises en œuvre, le cas échéant, à l'extérieur des sites.

### 3.3. LA MISE EN ŒUVRE EST-ELLE DIFFÉRENTE SELON QU'IL S'AGIT D'UNE DÉTÉRIORATION OU DE PERTURBATIONS ?

En ce qui concerne les *perturbations des espèces*, l'article 6, paragraphe 2, dispose que les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour éviter ces perturbations pour autant qu'elles soient «*susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive*».

Lesdites perturbations doivent avoir des effets sur l'état de conservation des espèces concernées au regard des objectifs de la directive. C'est donc au regard de ces **objectifs** que les États membres doivent décider si des perturbations sont significatives.

En ce qui concerne la *détérioration des habitats*, cependant, la directive ne dit rien sur les conséquences au regard des objectifs de la directive. L'article se borne à déclarer qu'il s'agit d'éviter «la détérioration des habitats». Le but des mesures prises en vertu de la directive doit répondre à ces objectifs et être conforme au principe de proportionnalité. La détérioration des habitats doit, dès lors, être également évaluée au regard des objectifs de la directive. Il semble d'ailleurs difficile d'évaluer une détérioration dans l'absolu sans référence à des limites mesurables. Comme nous le verrons ci-après, la mise en rapport de la détérioration et des objectifs de la directive permet d'utiliser l'article 1<sup>er</sup> pour définir les limites de la notion de «détérioration».

Les perturbations et la détérioration doivent être évaluées à la lumière des objectifs de la directive.

### 3.4. QUELLES CONDITIONS DÉCLENCHENT LES MESURES À PRENDRE PAR LES ÉTATS MEMBRES ?

Il semble qu'il y ait une différence entre la limite d'acceptabilité en ce qui concerne la détérioration d'un habitat et la limite d'acceptabilité en ce qui concerne les perturbations subies par une espèce.

- En ce qui concerne les *perturbations*, ces dernières doivent être **significatives** (un certain niveau de perturbation est donc toléré). En outre, il n'est pas nécessaire de prouver qu'il y aura des effets réels significatifs, mais la probabilité à elle seule (**«soient susceptibles»**) suffit à justifier des mesures correctives. Cela peut être considéré comme compatible avec les principes de prévention et de précaution.
- Pour ce qui concerne la *détérioration*, le législateur n'a pas prévu explicitement cette marge. Cela n'exclut toutefois pas l'existence d'une certaine marge pour l'interprétation de la notion de «détérioration» (voir ci-après).

La détérioration est une dégradation physique d'un habitat. Elle peut être évaluée directement au moyen d'une série d'indicateurs (voir ci-après), par exemple une réduction de la superficie ou des caractéristiques de l'habitat.



Les perturbations, en revanche, ne touchent pas directement les conditions physiques. Cependant, si elles sont significatives, elles sont susceptibles de déclencher des modifications des paramètres physiques ayant les mêmes résultats qu'une détérioration. Lorsque les perturbations sont suffisamment significatives pour entraîner de tels changements, elles peuvent être évaluées de la même manière qu'une détérioration, au moyen des indicateurs de l'état de conservation (voir ci-après).

**Les perturbations sont évaluées de la même manière qu'une détérioration si elles déclenchent dans les indicateurs de l'état de conservation d'espèces protégées des changements tels qu'ils ont des effets sur l'état de conservation desdites espèces.**

### 3.5. QUAND IMPORTE-T-IL DE PRENDRE DES MESURES LIÉES AUX PERTURBATIONS ET À LA DÉTÉRIORATION?

Il importe tout d'abord de souligner que les mesures doivent être **appropriées**. Elles doivent donc être conformes à l'objectif principal de la directive par le fait qu'elles contribuent à maintenir l'état de conservation des habitats ou des espèces concernés **tout en tenant compte** «des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales».

Les rapports mutuels entre les considérants et les articles de la directive fournissent le cadre dans lequel doivent être envisagées les mesures appropriées que les États membres doivent prendre (voir point 2.3).

Comme il est indiqué au point 3.4, les perturbations et la détérioration doivent être évaluées à la lumière de la notion de «conservation», compte tenu du fait que, comme le déclare l'article 3, paragraphe 1, le réseau est formé de **sites** et doit assurer le maintien, dans un **état de conservation favorable**, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

L'*état de conservation favorable* au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la directive peut servir de référence pour fixer les limites des perturbations et de la détérioration acceptables au regard des objectifs de la directive et pour répondre à la question de savoir si les mesures appropriées sont correctement mises en œuvre (voir ci-après).

L'état de conservation d'un habitat ou d'une espèce dans un site sera évalué à la lumière de la contribution de ce site à la cohérence écologique du réseau:

- au regard de son état initial au moment de la transmission d'informations relatives au site contenues dans le formulaire standard des données Natura 2000 (voir point 4.5.3), dans les cas où l'état de conservation est favorable;
- au regard d'un objectif visant à améliorer l'état de conservation annoncé au moment de la création du réseau. Ainsi, si un État membre est obligé de proposer la classification d'habitats dont l'état de conservation est défavorable, il est logique de supposer qu'il va fixer un objectif concernant la restauration de ces habitats de manière à assurer leur durabilité. C'est de cet état amélioré dont il sera tenu compte pour l'octroi de crédits communautaires en vue de l'amélioration de l'état de conservation d'un habitat ou d'une espèce dans un site.

Sur un site particulier, l'état de conservation doit refléter la nature dynamique des habitats et des espèces concernés. À cet égard, il faut souligner l'importance de la surveillance de l'état de conservation des habitats et des espèces au sens de l'article 11 de la directive.

La détérioration ou les perturbations doivent être évaluées au regard de l'état de conservation des espèces et des habitats concernés. Au niveau du site, le maintien de l'état de conservation favorable doit être évalué à la lumière des conditions initiales fournies dans le formulaire standard des données Natura 2000, au moment où le site a été proposé en vue d'une sélection ou d'une désignation, compte tenu de la contribution du site à la cohérence écologique du réseau. Cette notion doit être interprétée d'une manière dynamique à la lumière de l'évolution de l'état de conservation de l'habitat ou des espèces.

### 3.6. LES INDICATEURS DES PERTURBATIONS ET DE LA DÉTÉRIORATION

Les conditions qui régissent les notions de «perturbations» et de «détérioration» sont bien définies, mais l'État membre concerné doit les évaluer, d'une part, au regard de l'état de conservation général des espèces ou des habitats concernés (sur le plan biogéographique) et, d'autre part, au regard des conditions locales (sur le plan du site). D'une manière générale, sur un site particulier, on évalue les perturbations ou la détérioration au cas par cas, au moyen d'indicateurs (voir ci-après), pour déterminer l'importance de leur modification. On la détermine en partant: a) de l'état de conservation des habitats naturels ou des espèces concernés; b) de la contribution du site à la cohérence du réseau Natura 2000.

#### 3.6.1. La détérioration des habitats

Une détérioration est une dégradation physique touchant un habitat. Selon la définition de l'état de conservation [article 1<sup>er</sup>, point e) — voir point 2.3], l'État membre doit prendre en compte toutes les influences sur l'environnement abritant les habitats (espace, eau, air, sols). Si ces influences ont pour effet de rendre l'état de conservation de l'habitat moins favorable qu'il ne l'était auparavant, on peut considérer qu'il y a eu une détérioration.

Pour évaluer cette détérioration au regard des objectifs de la directive, on peut se reporter à la définition de l'état de conservation favorable d'un habitat naturel contenue à l'article 1<sup>er</sup>, point e), sur la base des facteurs énoncés ci-après.

L'état de conservation d'un habitat naturel sera considéré comme favorable:

— lorsque «son **aire de répartition naturelle** ainsi que les **superficies** qu'il couvre au sein de cette aire sont **stables** ou **en extension**».

Tout événement qui contribue à la réduction des superficies couvertes par un habitat naturel pour lequel le site a été désigné peut être considéré comme une détérioration. Par exemple, l'importance de la réduction de la superficie de l'habitat doit être évaluée au regard de la superficie totale occupée sur le site et selon l'état de conservation de l'habitat concerné;

— lorsque «la **structure** et les **fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent** et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible».

Tout affaiblissement des facteurs nécessaires pour le maintien à long terme des habitats peut être considéré comme une détérioration.

Les fonctions nécessaires pour le maintien à long terme dépendent évidemment de l'habitat concerné (il serait utile de disposer d'indicateurs communs permettant d'évaluer ces éléments pour chaque type d'habitat). Les États membres doivent connaître ces exigences (au moyen d'études, de récolte de don-





nées), l'article 6, paragraphe 1, prévoyant qu'ils doivent prendre des mesures «qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II»;

— lorsque «l'**état de conservation des espèces qui lui sont typiques** est favorable au sens du point i)» [voir point 2.3 pour la définition de l'article 1<sup>er</sup>, point i)].

**Il y a détérioration de l'habitat dans un site lorsque la zone couverte par l'habitat dans ce site est réduite ou que la structure spécifique et les fonctions nécessaires pour le maintien à long terme ou le bon état de conservation des espèces typiques associées à cet habitat sont réduites par rapport à leur état initial. Cette évaluation est réalisée en fonction de la contribution du site à la cohérence du réseau.**

### 3.6.2. Les perturbations des espèces

À la différence des détériorations, les perturbations ne concernent pas directement les conditions physiques d'un site. Elles concernent les espèces et sont souvent limitées dans le temps (bruit, source de lumière, etc.). L'intensité, la durée et la fréquence de la répétition des perturbations sont donc d'importants paramètres.

Pour être significative, une perturbation doit avoir des effets sur l'état de conservation. L'état de conservation d'une espèce est défini à l'article 1<sup>er</sup>, point i) (voir point 2.3).

Pour répondre à la question de savoir si une perturbation est significative au regard des objectifs de la directive, on peut se référer à la définition de l'état de conservation favorable d'une espèce figurant à l'article 1<sup>er</sup>, point i), sur la base des facteurs énoncés ci-après.

L'état de conservation sera considéré comme «favorable»:

— lorsque «les **données relatives à la dynamique de la population** des espèces en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient».

Tout événement contribuant au déclin à long terme de la population de l'espèce sur le site peut être considéré comme une perturbation significative;

— lorsque «l'**aire de répartition** naturelle de l'espèce **ne diminue ni ne risque de diminuer** dans un avenir prévisible».

Tout événement contribuant à la réduction ou au risque de réduction de l'aire de répartition de l'espèce dans le site peut être considéré comme une perturbation significative;

— lorsqu'«il existe et il continuera probablement d'exister un **habitat suffisamment étendu** pour que ses populations se maintiennent à long terme».

Tout événement qui contribue à la réduction de la taille de l'habitat des espèces dans le site peut être considéré comme une perturbation significative.

**Il y a perturbation d'une espèce sur un site lorsque les données relatives à la dynamique de la population pour ce site montrent que l'espèce en cause pourrait ne plus constituer un élément viable dudit site par rapport à la situation initiale. Cette évaluation est réalisée en fonction de la contribution du site à la cohérence du réseau.**

# 4. Article 6, paragraphe 3

Clarification des notions de: «plan», «projet», «effet significatif», «évaluation appropriée», «objectifs de conservation du site», «autorité compétente», «avis du public» et «intégrité d'un site»

## 4.1. TEXTE

*«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.»*



## 4.2. PORTÉE

En ce qui concerne l'*objectif* et le *contexte*, le rôle de l'article 6, paragraphes 3 et 4, doit être examiné par rapport à celui de l'article 6, paragraphe 1 (ou, dans le cas de ZPS, par rapport au rôle de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE), et de l'article 6, paragraphe 2. Il importe, en particulier, de rappeler que même si une initiative ou une activité n'est pas considérée comme couverte par l'article 6, paragraphe 3, elle doit de toute façon être rendue compatible avec les autres dispositions précitées.

Il importe de remarquer que des activités écologiquement positives ou écologiquement compatibles, telles que des pratiques agricoles traditionnelles assurant la conservation de certains types d'habitats et de certaines espèces, peuvent déjà entrer dans le champ d'application de l'article 6, paragraphes 1 et 2. Les paragraphes 3 et 4 établissent une sorte de régime de développement fixant les conditions dans lesquelles des plans et des projets ayant des effets négatifs peuvent ou non être autorisés. Ces dispositions permettent donc d'établir un équilibre entre, d'une part, les objectifs de conservation et, d'autre part, des exigences économiques et d'autres exigences non écologiques négatives.

L'article 6, paragraphes 3 et 4, définit une *procédure par étapes* pour l'examen des plans et des projets <sup>(10)</sup>:

- a) la première étape consiste en une évaluation. Elle est régie par l'article 6, paragraphe 3, première phrase;
- b) la deuxième étape, régie par l'article 6, paragraphe 3, deuxième phrase, a trait à la décision des autorités nationales compétentes;
- c) la troisième étape, régie par l'article 6, paragraphe 4, est appliquée dans les cas où, malgré une évaluation négative, il est proposé de ne pas rejeter un plan ou un projet, mais de poursuivre son examen.

L'applicabilité de la procédure et la mesure dans laquelle elle s'applique dépendent de plusieurs facteurs. En outre, quand il y a plusieurs étapes, chacune est conditionnée par la précédente.

En ce qui concerne la *couverture géographique*, les dispositions de l'article 6, paragraphe 3, ne visent pas seulement les plans et les projets intéressant uniquement un site protégé. Elles s'appliquent aussi à des activités qui se déroulent en dehors du site, mais qui sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur lui.

**L'article 6, paragraphes 3 et 4, définit les conditions dans lesquelles des plans et des projets aux effets négatifs peuvent être autorisés ou interdits. Les activités non couvertes par l'article 6, paragraphe 3, doivent être compatibles avec l'article 6, paragraphe 1 — ou, dans le cas de zones de protection spéciale, avec l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409/CEE —, et avec l'article 6, paragraphe 2, de la directive 92/43/CEE.**

## 4.3. QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR «PLAN OU PROJET NON DIRECTEMENT LIÉ OU NÉCESSAIRE À LA GESTION DU SITE»?

Comme la directive 92/43/CEE ne définit pas les notions de «plan» et de «projet», il faut prendre dûment en considération les principes généraux d'interprétation, notamment le principe selon lequel une

<sup>(10)</sup> On trouvera à l'annexe III une présentation schématique et simplifiée de cette procédure.

disposition particulière de droit communautaire doit être interprétée sur la base de sa formulation et de son objectif et compte tenu du contexte auquel elle s'applique.

Deux arguments plaident en faveur d'une interprétation large des termes «plan» et «projet»:

- premièrement, la directive ne fixe pas la portée d'un «plan» ou d'un «projet» en faisant référence à des catégories particulières de plans ou de projets. En fait, le principal facteur limitatif est de savoir s'ils sont susceptibles d'avoir un effet significatif sur un site (voir annexe I, point 5);
- deuxièmement, un corollaire au maintien de l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 2, aux activités sortant du cadre de l'article 6, paragraphes 3 et 4, est que plus la définition du «plan» ou du «projet» est restreinte, plus les possibilités d'établir un équilibre entre un intérêt de conservation et un intérêt de «non-conservation» aux effets négatifs sont potentiellement réduites. Il peut en résulter des résultats disproportionnés ou incohérents.

#### 4.3.1. La notion de «projet»

Les arguments en faveur d'une définition large de la notion de «projet» sont renforcés, par analogie, avec la *directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement* (telle qu'elle a été modifiée par la directive 97/11/CE)<sup>(11)</sup>. Cette directive qui s'applique à un contexte comparable, fixe des règles pour l'évaluation de projets significatifs sur le plan environnemental. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 85/337/CEE définit comme suit la notion de «projet»:

- «— la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages,  
— d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol;»

On constate qu'il s'agit là d'une définition très large (voir annexe I, point 6), qui ne se limite pas aux constructions physiques. Une intensification significative de l'agriculture menaçant d'endommager ou de détruire le caractère semi-naturel d'un site peut, par exemple, être couverte.

#### 4.3.2. La notion de «plan»

Le sens du mot «plan» peut être très large<sup>(12)</sup>. Cet aspect a déjà été soulevé par l'avocat général dans ses conclusions (voir annexe I, point 7).

Les *plans d'aménagement du territoire* sont évidemment d'intérêt ici. Leurs effets juridiques en ce qui concerne l'utilisation des sols peuvent être directs ou seulement indirects. Ainsi, les plans d'aménagement de l'espace régionaux ou ayant une grande extension géographique sont rarement appliqués directement mais constituent la base de plans plus détaillés ou servent de cadre pour l'octroi d'autorisations d'activités, qui, elles, ont des effets juridiques directs. Les deux types de plans d'aménagement du territoire doivent être considérés comme couverts par l'article 6, paragraphe 3, dans la mesure où ils sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000.

Les *plans de secteur* peuvent également être considérés comme couverts par l'article 6, paragraphe 3, parce qu'ils sont eux aussi susceptibles d'avoir un effet significatif sur un site Natura 2000. On peut ci-

<sup>(11)</sup> JO L 175 du 5.7.1985, p. 40, et JO L 73 du 14.3.1997, p. 5, respectivement.

<sup>(12)</sup> La Commission a proposé une directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement [document COM(96) 511 final, modifié par le document COM(1999) 73], qui peut aider à mieux comprendre la notion de «plan». Dans ce contexte-là, les termes «plans» et «programmes» sont synonymes.



ter comme exemples les plans relatifs à des réseaux de transport, les plans concernant la gestion des déchets et les plans concernant la gestion de l'eau.

Il importe toutefois de les distinguer des «plans» qui, par leur nature même, constituent des déclarations de politique, c'est-à-dire des documents de politique qui décrivent la volonté politique générale ou l'intention d'un ministère ou d'une autorité subalterne. On peut citer comme exemple un plan général de développement durable dans un territoire ou une région d'un État membre. Il ne semble pas indiqué de les traiter comme des «plans» aux fins de l'article 6, paragraphe 3, notamment dans les cas où toute initiative qui en découle doit passer par l'intermédiaire d'un plan d'aménagement du territoire ou d'un plan sectoriel. Cependant, lorsqu'un lien entre le contenu d'une telle initiative et les effets significatifs probables sur un site Natura 2000 est très clair et direct, il importe d'appliquer l'article 6, paragraphe 3.

Dans les cas où un ou plusieurs projets spécifiques sont couverts par un plan d'une manière générale et non détaillée, l'évaluation en ce qui concerne le plan n'exonère pas les projets spécifiques des exigences en matière d'évaluation prévues à l'article 6, paragraphe 3, en ce qui concerne les aspects non couverts par l'évaluation du plan.

#### 4.3.3. Sens de l'expression «[...] non directement lié ou nécessaire à la gestion [...]»

Le contexte et l'objectif de l'article 6 indiquent que le terme «gestion» doit être interprété comme signifiant la gestion d'un site au sens de sa «conservation», c'est-à-dire que ce terme doit être pris au sens qu'il a à l'article 6, paragraphe 1.

Dans ses dispositions relatives aux plans de gestion pour la conservation, l'article 6, paragraphe 1, ménage aux États membres une marge de manœuvre pour la forme que ces plans peuvent prendre. Ils peuvent, en effet, être conçus spécifiquement pour les sites ou «intégrés dans d'autres plans d'aménagement». Les plans de gestion pour la conservation peuvent donc être «purs» ou «mixtes», lorsque la conservation n'est pas l'objectif unique.

L'expression «[...] non directement lié ou nécessaire à [...]» assure que, pour un plan ou un projet comprenant la gestion de la conservation parmi ses objectifs, une évaluation doit éventuellement avoir lieu pour un élément du plan ou du projet ne visant pas la conservation.

L'exploitation commerciale du bois, peut, par exemple, faire partie d'un plan de gestion de conservation pour une zone forestière classée comme zone spéciale de conservation. Dans la mesure où la dimension commerciale n'est pas nécessaire à la gestion de la conservation du site, il se peut qu'elle doive être considérée comme nécessitant une évaluation.

Il peut y avoir des cas où un plan ou un projet lié directement à la gestion d'un site ou nécessaire pour sa gestion peut avoir des effets sur un autre site.

Par exemple, pour améliorer le régime des inondations d'un site, il pourrait être proposé de construire dans un autre site un barrage qui pourrait avoir des effets négatifs significatifs sur ce dernier. Dans un tel cas, le plan ou le projet en cause doit être soumis à une évaluation de leurs effets sur le site en cause.

Le terme «projet» doit être interprété largement, de façon à englober les travaux de construction et d'autres interventions sur l'environnement naturel. Le terme «plan» doit également être pris au sens large: il englobe les plans d'aménagement du territoire et les plans ou les programmes sectoriels, mais ne s'étend pas aux déclarations de politique générale. Les plans et les projets relatifs à la gestion de la conservation d'un site, que ce soit individuellement ou en tant que composants d'autres plans et projets, doivent, d'une façon générale, être considérés comme non couverts par l'article 6, paragraphe 3.

#### 4.4. COMMENT SAVOIR SI UN PLAN OU UN PROJET EST «SUSCEPTIBLE D'AFFECTER LE SITE DE MANIÈRE SIGNIFICATIVE, INDIVIDUELLEMENT OU EN CONJUGAISON AVEC D'AUTRES PLANS ET PROJETS»?

Cette phrase contient une relation de cause à effet. Il importe, d'une part, d'examiner quels types d'effets sont couverts (*«effet significatif»*), puis, d'autre part, d'examiner les types de causes susceptibles de créer de tels effets (*«susceptible d'affecter ce site [...] individuellement ou en combinaison [...]»*).

La réponse à la question de savoir si un plan ou un projet est susceptible d'avoir un effet significatif a des retombées pratiques et juridiques. Lorsqu'un plan ou un projet est proposé, il importe donc, premièrement, de se pencher sur cet aspect essentiel, et, deuxièmement, cet examen doit être soumis à l'épreuve d'un examen scientifique ou d'un examen par des experts.

Les propositions considérées comme non susceptibles d'avoir des effets significatifs peuvent être traitées sans tenir compte des étapes successives prévues à l'article 6, paragraphes 3 et 4. Les États membres doivent cependant savoir qu'une telle conclusion doit être dûment justifiée, et il leur est recommandé de conserver la documentation nécessaire.

##### 4.4.1. «Effet significatif»

La notion d'«effet significatif» ne peut être appréhendée arbitrairement. D'une part, la directive utilise le terme dans un contexte objectif (elle ne l'assortit pas de formules pouvant conduire à une interprétation arbitraire); d'autre part, il faut une approche cohérente du terme «significatif» pour assurer la cohérence du réseau Natura 2000.

S'il est vrai que la portée du terme «significatif» doit être interprétée d'une manière objective, il n'en demeure pas moins que cette objectivité ne peut faire abstraction des caractéristiques spécifiques et des conditions environnementales que connaît le site protégé concerné par le plan ou le projet. À cet égard, les objectifs de conservation d'un site, de même que les informations préalables ou fondamentales sur ce site, peuvent être très importants pour identifier d'une manière plus précise les points délicats en matière de conservation. Certaines de ces informations seront contenues dans les données accompagnant le processus de sélection des sites en vertu de l'article 4 de la directive 92/43/CEE (voir point 4.5.3). Il se peut également que les États membres disposent de plans détaillés de gestion de la conservation des sites qui décrivent les variations de la «sensibilité» à l'intérieur d'un site.

Ces considérations montrent que ce qui est «significatif» pour un site peut ne pas l'être pour un autre (voir annexe I, point 8).



Par exemple, la perte de 100 m<sup>2</sup> d'habitat peut être significative pour un petit site abritant une orchidée rare, alors qu'une perte comparable dans un grand site situé dans une steppe serait non significative.

**Le terme «significatif» doit être interprété objectivement. Par ailleurs, le caractère significatif des effets doit être déterminé à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site protégé concerné par le plan ou le projet, compte tenu particulièrement des objectifs de conservation du site.**

#### 4.4.2. «Susceptible»

Les dispositions de sauvegarde contenues dans l'article 6, paragraphes 3 et 4, sont déclenchées non pas par une **certitude**, mais par une **probabilité** d'effets significatifs. Conformément au principe de précaution, il est donc inacceptable de ne pas procéder à une évaluation au motif que des effets significatifs ne sont pas certains.

Là aussi, il est utile de revenir à la directive 85/337/CEE, car la formule «susceptible d'affecter [...] de manière significative» est quasiment identique à la formule utilisée pour établir l'obligation pour les États membres de procéder à une évaluation en vertu de la directive antérieure <sup>(13)</sup>. La directive 85/337/CEE, modifiée par la directive 97/11/CE, peut également être utile pour déterminer une série de facteurs susceptibles de contribuer à la probabilité d'effets significatifs. Toute proposition considérée comme devant être soumise à une évaluation au sens de la directive 85/337/CEE pour la raison, entre autres, qu'elle est susceptible d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000 peut être considérée comme également couverte par l'exigence d'évaluation contenue à l'article 6, paragraphe 3.

34

35

L'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE porte en particulier sur des facteurs tels que la nature, la dimension et la localisation du projet. Dans son annexe III, la directive 97/11/CE, qui modifie la directive 85/337/CEE, présente un ensemble de facteurs plus détaillé comprenant, entre autres: la dimension du projet; la production de déchets; la pollution et les nuisances; le risque d'accidents; l'occupation des sols existants; la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone; la capacité de charge de l'environnement naturel, en accordant une attention particulière aux zones répertoriées ou protégées en vertu des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE; l'étendue de l'impact potentiel; l'ampleur et la complexité de l'impact; la probabilité de l'impact; la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

La probabilité d'effets significatifs peut être imputable non seulement à des plans ou à des projets situés **à l'intérieur** d'un site protégé, mais aussi à des plans ou à des projets situés **à l'extérieur** d'un site protégé. *Par exemple*, une zone humide peut être endommagée par un projet de drainage réalisé à une certaine distance de ses limites. C'est la raison pour laquelle il importe que les États membres, tant dans leur législation que dans leur pratique, prévoient l'application des sauvegardes prévues à l'article 6, paragraphe 3, aux pressions de développement situées en dehors d'un site Natura 2000, mais susceptibles d'avoir sur lui des effets significatifs.

<sup>(13)</sup> Voir article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE.



La procédure décrite à l'article 6, paragraphes 3 et 4, est déclenchée non pas par la certitude mais par la probabilité d'effets significatifs imputables à des plans ou à des projets situés non seulement à l'intérieur mais aussi à l'extérieur d'un site protégé.

#### 4.4.3. «[...] individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets»

Une série d'incidences bénignes peuvent produire en conjugaison un effet significatif. L'article 6, paragraphe 3, s'efforce de traiter cet aspect en prenant en compte la combinaison des effets imputables à d'autres plans ou projets. Il reste à déterminer quels types de plans ou de projets sont couverts. À ce propos, l'article 6, paragraphe 3, ne définit pas explicitement les types de plans ou de projets couverts par la disposition relative à la conjugaison des effets.

Il importe de remarquer que le but de ces dispositions est d'assurer la prise en compte de l'effet cumulatif des incidences, qui finit souvent par jouer avec le temps. À cet égard, on peut prendre en considération les plans ou les projets qui sont *terminés*, ceux qui sont *approuvés mais non terminés* ou ceux qui *ne sont pas encore proposés*.

- Outre les effets des plans ou des projets qui constituent l'objet principal de l'évaluation, il peut être indiqué de prendre en compte les effets des plans et des projets déjà terminés dans cette évaluation de «deuxième niveau». Bien que les plans et les projets déjà terminés ne soient pas couverts par les obligations en matière d'évaluation visées à l'article 6, paragraphe 3, il est important de prendre encore en compte ces plans et ces projets dans l'évaluation s'ils continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité.

Ces plans et projets déjà terminés peuvent également soulever des aspects couverts par l'article 6, paragraphes 1 et 2, dès lors que le maintien de leurs effets entraîne la nécessité de prendre des mesures de conservation pour y remédier ou pour les combattre ou des mesures en vue d'éviter la détérioration des habitats ou la perturbation des espèces.

- Les plans et les projets qui ont été approuvés dans le passé et qui n'ont pas été mis en œuvre ou terminés doivent être considérés comme couverts par les dispositions relatives aux effets conjugués.
- Pour des raisons de sécurité juridique, il serait bon de limiter l'application des dispositions relatives aux effets conjugués aux autres plans ou projets qui ont été proposés effectivement. D'autre part, il doit être évident que, en examinant un plan ou un projet proposé, les États membres ne créent pas pour l'avenir une présomption en faveur d'autres plans ou projets qui n'ont pas encore été proposés.

Par exemple, si un projet de lotissement est considéré comme non susceptible de provoquer des effets significatifs et a été, dès lors, autorisé, cette autorisation ne doit pas créer de présomption pour l'avenir en faveur d'autres projets immobiliers.

Dans l'identification des effets significatifs probables, il faut également considérer les effets conjugués d'autres plans ou projets, de façon à tenir compte des incidences cumulatives. Il serait approprié de limiter l'application des dispositions relatives aux effets conjugués aux autres plans ou projets qui ont été proposés effectivement.



## 4.5. QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR «ÉVALUATION APPROPRIÉE DE SES INCIDENCES SUR LE SITE EU ÉGARD AUX OBJECTIFS DE CONSERVATION DE CE SITE»?

L'«évaluation appropriée» soulève des questions de forme et de contenu.

### 4.5.1. Forme de l'évaluation

Comme nous l'avons dit ci-dessus, le critère pour déclencher une évaluation en vertu de la directive 85/337/CEE est quasiment le même que celui qui déclenche une procédure d'évaluation en vertu de la directive 92/43/CEE, à savoir, essentiellement, la probabilité d'effets significatifs.

- La Cour de justice des Communautés européennes a souligné que pour la transposition de la directive 85/337/CEE (et, par implication, son application), il faut tenir compte de la sensibilité de l'emplacement (voir annexe I, point 9). Dans le cas d'un projet susceptible d'avoir un effet significatif sur un site protégé par l'article 3, il sera, dès lors, souvent approprié de faire une évaluation remplissant les exigences de la directive 85/337/CEE.

Dans les cas où une évaluation aux fins de l'article 6, paragraphe 3, prend la forme d'une évaluation en vertu de la directive 85/337/CEE, il en résultera des garanties évidentes en matière de documentation et de transparence.

- Dans les cas où une évaluation aux fins de l'article 6, paragraphe 3, ne prend pas la forme d'une évaluation en vertu de la directive 85/337/CEE, des questions surviennent alors sur ce qu'il importe de considérer comme «approprié» sur le plan de la forme.

Une évaluation doit tout d'abord faire l'objet d'un *enregistrement* écrit. Le corollaire est qu'elle doit être *motivée*. L'article 6, paragraphes 3 et 4, impose aux décideurs de prendre leurs décisions à la lumière de certaines informations relatives à l'environnement. Si l'enregistrement de l'évaluation ne donne pas la base dûment motivée de la décision subséquente (c'est-à-dire si l'enregistrement consiste en un simple avis non motivé, qu'il soit positif ou négatif, sur un plan ou un projet), l'évaluation ne remplit pas son objet et ne peut donc être considérée comme «appropriée».

L'*aspect chronologique* est également important. L'évaluation précède d'autres initiatives et en fournit la base — notamment l'autorisation ou le rejet d'un plan ou d'un projet. Il importe, dès lors, de considérer que l'évaluation ne porte que sur les éléments qui se trouvent dans l'enregistrement de l'évaluation réalisée avant ces étapes. Il est évident que lorsqu'un plan ou un projet est réexaminé avant qu'une décision ne soit prise à son égard, il est tout à fait licite de réviser l'évaluation en tant qu'élément d'un processus itératif. Cependant, les autorités compétentes n'ont pas la possibilité d'ajouter rétrospectivement de nouveaux éléments à une évaluation dès que l'étape suivante dans la séquence visée à l'article 6, paragraphes 3 et 4, a été effectuée.

**Dans certains cas, une évaluation en vertu de la directive 85/337/CEE (modifiée par la directive 97/11/CE) pourrait couvrir une évaluation réalisée en vertu de l'article 6, paragraphe 3. Cette dernière évaluation doit de toute manière être enregistrée et constituer la base d'autres étapes. Elle doit, notamment, être suffisamment motivée pour permettre de prendre la bonne décision.**

### 4.5.2. Contenu de l'évaluation

En ce qui concerne le contenu, une évaluation réalisée en vertu de l'article 6, paragraphe 3, a une portée moins étendue que celle d'une évaluation réalisée en vertu de la directive 85/337/CEE, car

elle se limite aux conséquences pour le site au regard des objectifs de conservation concernant ce site.

Cependant, les incidences écologiques du plan ou du projet peuvent rarement être correctement évaluées sans une évaluation des autres composantes environnementales (c'est-à-dire le sol, l'eau, le paysage, etc.) énumérées à l'article 3 de la directive 85/337/CEE.

En outre, même si l'on part du principe que l'évaluation est axée exclusivement sur la conservation, l'évaluation peut, dans sa méthodologie, recourir utilement à la méthodologie de la directive 85/337/CEE. La directive 85/337/CEE prévoit notamment qu'une évaluation peut contenir des informations sur plusieurs points, à savoir une description du projet, une description des aspects de l'environnement susceptibles d'être affectés par le projet et une description des effets notables que ce projet est susceptible d'avoir <sup>(14)</sup>.

Il importe de remarquer que, bien que, aux fins de l'article 6, paragraphe 3, une évaluation ne doive pas, sensu stricto, aller au-delà du plan ou du projet proposé, dès lors qu'il s'agit de trouver des solutions de remplacement et des mesures d'atténuation, il pourrait en résulter toute une série d'avantages.

Un examen des *solutions de remplacement* et des *mesures d'atténuation* éventuelles pourrait notamment permettre d'établir que, à la lumière de ces solutions ou de ces mesures, le plan ou le projet en cause ne compromettra pas l'intégrité du site.

Les *mesures d'atténuation* sont des mesures visant à réduire, voire à supprimer, les incidences négatives d'un plan ou d'un projet, pendant ou après leur réalisation.

Ces mesures font partie intégrante du cahier des charges d'un plan ou d'un projet. Elles peuvent être proposées par le promoteur du plan ou du projet ou exigées par les autorités compétentes nationales. Elles peuvent, par exemple, couvrir:

- les dates et le calendrier de mise en œuvre (par exemple l'arrêt des activités pendant la période de reproduction d'une espèce particulière);
- le type d'outils et d'opérations à réaliser (par exemple utiliser une drague particulière à une distance du rivage convenue pour ne pas endommager un habitat fragile);
- les zones d'accès strictement interdit à l'intérieur d'un site (par exemple les lieux d'hibernation d'une espèce animale).

Les mesures d'atténuation doivent être distinguées des mesures compensatoires sensu stricto (voir point 5.4). Il est cependant évident que des mesures d'atténuation correctement mises en œuvre limitent l'importance des mesures compensatoires nécessaires, du fait qu'elles réduisent les effets négatifs exigeant une compensation.

Même dans les cas où une évaluation large n'entraîne pas la conclusion que le plan ou le projet en cause n'est pas susceptible de compromettre l'intégrité d'un site, l'article 6, paragraphe 4, laisse entendre qu'une évaluation large présente un intérêt pratique.

Quant aux *solutions de remplacement*, elles peuvent entrer en ligne de compte dès qu'il est proposé d'envisager d'autoriser un plan ou un projet susceptible d'avoir des effets négatifs (pour plus de détails, voir point 5.3.1). En outre, il pourrait être nécessaire d'envisager de telles solutions pour satisfaire aux exigences indépendantes de la directive 85/337/CEE.

<sup>(14)</sup> La directive évoque les «effets directs et, le cas échéant, [...] les effets indirects secondaires, cumulatifs à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs» — Voir note de bas de page 1 de l'annexe III, point 4, de la directive, qui est identique à la note de bas de page de l'annexe IV, point 4, de la directive 97/11/CE.



Tous les aspects précités peuvent être considérés comme faisant partie, dans l'idéal, d'un processus itératif visant à améliorer l'implantation et la conception d'un plan ou d'un projet aux stades les plus précoces possibles.

Enfin, l'utilisation de l'expression «*en conjugaison*» à l'article 6, paragraphe 3 (voir point 4.4.3), a deux conséquences concernant le contenu d'une évaluation:

- premièrement, cela veut dire que le contenu d'une évaluation doit porter sur le risque d'effets «*en conjugaison*» imputables à un plan ou à un projet particulier examiné au cours d'une procédure d'autorisation et à d'autres plans ou projets qui ne sont pas examinés au cours de la même procédure d'autorisation;
- deuxièmement, cela signifie que les évaluations de différents plans ou projets envisagés en même temps doivent contenir des références mutuelles et être prises en compte mutuellement, dans la mesure où les différents plans et projets donnent lieu à des effets «*en conjugaison*».

**Une évaluation au sens de l'article 6, paragraphe 3, doit être axée sur les implications pour le site au regard des objectifs de conservation relatifs à ce site. Pour la méthodologie de cette évaluation, on pourrait recourir utilement à la méthodologie envisagée par la directive 85/337/CEE. Un examen des mesures d'atténuation et des solutions de remplacement éventuelles peut notamment permettre d'assurer que grâce à de telles solutions ou à de telles mesures, le plan ou les projets en cause n'auront pas d'effets négatifs sur le site. Les effets «*en conjugaison*» doivent également être traités dans une évaluation.**

#### 4.5.3. Comment les objectifs de conservation d'un site sont-ils établis?

L'article 4, paragraphe 1, impose aux États membres de proposer une liste de sites «indiquant les types d'habitats naturels de l'annexe I et les espèces indigènes de l'annexe II qu'ils abritent». Le deuxième alinéa déclare que ces informations comprennent une carte du site, son appellation, sa localisation, son étendue ainsi que les données résultant de l'application des critères spécifiés à l'annexe III (étape 1) et sont fournies sur la base d'un formulaire établi par la Commission <sup>(15)</sup>.

Tous les types d'habitats de l'annexe I présents sur un site et toutes les espèces de l'annexe II qu'il abrite doivent être mentionnés à l'emplacement adéquat dans le formulaire des données. Ces informations constituent la base à partir de laquelle l'État membre établit les objectifs de conservation du site, par exemple par un plan de gestion. Si on inclut un site dans le réseau, c'est logiquement pour protéger les habitats et les espèces en cause. Comme il peut y avoir concurrence entre différents types d'habitats et d'espèces, il pourrait évidemment être indiqué de fixer des priorités en ce qui concerne les objectifs de conservation du site (par exemple en accordant la priorité à un type d'habitat prioritaire par rapport à un autre type d'habitat concurrent mais non prioritaire).

Dans les cas où la présence de types d'habitats de l'annexe I ou d'espèces de l'annexe II est considérée comme non significative aux fins du formulaire, ces derniers ne doivent pas être considérés comme couverts par les objectifs de conservation du site. Les États membres sont également invités à fournir des informations sur d'autres espèces de flore ou de faune importantes que celles visées à l'annexe II, point 3.3. Ces informations ne sont d'ailleurs pas prises en compte dans la définition des objectifs de conservation d'un site.

<sup>(15)</sup> «Formulaire standard des données», établi par la décision 97/266/CE de la Commission du 18 décembre 1996 (JO L 17 du 24.4.1997, p.1).

Les informations figurant dans le «formulaire standard des données» établi par la Commission constituent la base sur laquelle les États membres fixent les objectifs de conservation des sites.

## 4.6. PRISE DE DÉCISION

### 4.6.1. Les «autorités nationales compétentes»

Le terme «national» figurant dans cette expression a été manifestement utilisé pour marquer la différence avec le terme «Communauté» ou «international». Ce terme se rapporte donc non seulement aux autorités dépendant de l'administration centrale, mais également aux autorités régionales, provinciales ou municipales qui doivent autoriser un plan ou un projet.

Un tribunal peut constituer une autorité compétente s'il a le pouvoir de prendre une décision sur le contenu d'un plan ou d'un projet proposé aux fins de l'article 6, paragraphe 3.

Les autorités compétentes nationales sont les autorités habilitées à autoriser ou à approuver un plan ou un projet.

### 4.6.2. Quand faut-il demander l'avis du public?

La directive 92/43/CEE ne dit rien sur les cas où il faut demander l'avis du public. La consultation du public constitue, cependant, un des principaux aspects de la directive 85/337/CEE. Il est donc clair que lorsque l'évaluation demandée par l'article 6, paragraphe 3, prend la forme d'une évaluation en vertu de la directive 85/337/CEE, une consultation publique s'impose.

À cet égard, il importe d'évoquer les implications possibles à long terme de la convention d'Aarhus<sup>(16)</sup>, qui souligne l'importance de la consultation du public dans la prise de décision en matière environnementale.

La question de la consultation du public doit être examinée à la lumière de la directive 85/337/CEE et de la convention d'Aarhus.

### 4.6.3. La notion d'«intégrité du site»

Il ressort clairement du contexte et de l'objet de la directive que la notion d'«intégrité du site» a trait aux objectifs de conservation du site (voir point 4.5.3 ci-dessus). Par exemple, il se peut qu'un plan ou un projet ne menace l'intégrité d'un site que d'un point de vue visuel ou ne menace que d'autres types d'habitats ou d'espèces que ceux visés à l'annexe I ou à l'annexe II. Dans de tels cas, les effets ne sont pas des effets négatifs au sens de l'article 6, paragraphe 3, à condition que la cohérence du réseau ne soit pas compromise.

<sup>(16)</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cette convention a été adoptée à Aarhus, au Danemark, en juin 1998. La Communauté européenne est un des signataires.



D'autre part, l'expression «intégrité du site» montre que l'accent est mis sur un site spécifique. Il est donc interdit de détruire un site ou une de ses parties au motif que l'état de conservation des types d'habitats et des espèces qu'il abrite demeurera de toute manière favorable dans le territoire européen de l'État membre.

En ce qui concerne les connotations ou la signification du terme «intégrité», on peut le considérer comme signifiant une qualité ou un état intact ou complet. Dans un cadre écologique dynamique, on peut également considérer qu'il a le sens de «résistance» et d'«aptitude à évoluer dans des directions favorables à la conservation».

La notion d'«intégrité du site» a été définie utilement comme étant la *cohérence de la structure et de la fonction écologique du site, sur toute sa superficie, ou les habitats, les complexes d'habitats ou les populations d'espèces pour lesquels le site a été ou sera classé* <sup>(17)</sup>.

Un site peut être décrit comme présentant un degré d'intégrité élevé lorsque son potentiel inhérent en matière de réalisation des objectifs de conservation du site est réalisé, lorsque sa capacité d'auto-réparation et d'auto-rénovation dans des conditions dynamiques est maintenue et lorsque le besoin d'un soutien de gestion extérieur est minimal.

En examinant l'«intégrité du site», il importe donc de prendre en considération toute une série de facteurs, notamment la possibilité que des effets apparaissent à court, moyen et long termes.

**L'intégrité d'un site est liée à ses fonctions écologiques. La réponse à la question de savoir si l'intégrité est compromise doit partir des objectifs de conservation du site et se limiter auxdits objectifs.**

<sup>(17)</sup> PPG 9, UK Department of the Environment, octobre 1994.

# 5. Article 6, paragraphe 4

Clarification des notions de: «solutions de remplacement», «raisons impératives d'intérêt public majeur», «mesures compensatoires», «cohérence globale» et «avis de la Commission»

## 5.1. TEXTE

*«Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions de remplacement, 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 Natura 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 invoquées 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.»*





## 5.2. PORTÉE

Ces dispositions font partie de la procédure d'évaluation et d'éventuelle autorisation par les autorités compétentes nationales de plans et de projets susceptibles d'avoir des effets sur une zone spéciale de conservation (ZSC). Deux aspects fondamentaux apparaissent:

- d'une part, cette disposition concerne des situations spécifiques (exceptions) par rapport à la règle générale de l'article 6, paragraphe 3, selon laquelle une autorisation ne peut être octroyée que pour des plans ou des projets ne portant pas atteinte à l'intégrité des sites concernés;
- d'autre part, l'application concrète de cette disposition doit avoir lieu dans le respect des différentes étapes prévues et dans l'ordre fixé.

L'évaluation préalable des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site prévu par l'article 6, paragraphe 3, autorise les autorités compétentes nationales à tirer des conclusions en ce qui concerne les conséquences de l'initiative envisagée pour l'intégrité du site concerné. Si ces conclusions sont positives, au sens qu'il y a un degré de certitude élevé que l'initiative en cause n'endommagera pas le site, les autorités compétentes peuvent autoriser le plan ou le projet. En cas de doute, le principe de précaution doit jouer, et il importe de suivre les procédures décrites à l'article 6, paragraphe 4, comme dans le cas de conclusions négatives.

Du fait qu'il s'agit d'une dérogation par rapport à l'article 6, paragraphe 3, **cette disposition doit être interprétée d'une manière restrictive**, de façon que son application soit limitée aux cas où toutes les conditions exigées sont remplies. À cet égard, c'est à celui qui désire bénéficier de cette exception d'établir, en guise de préalable, que les conditions précitées existent effectivement dans chaque cas particulier.

42

43

L'article 6, paragraphe 4, s'applique lorsque les résultats de l'évaluation préliminaire en vertu de l'article 6, paragraphe 3, sont négatifs ou incertains. La succession des étapes qu'il prévoit doit être respectée.

## 5.3. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

### 5.3.1. Examen des «solutions de remplacement»

La *première étape* pour les autorités compétentes est d'examiner la possibilité de recourir à des solutions de remplacement qui respectent mieux l'intégrité du site en cause. Ces solutions devraient normalement déjà avoir été identifiées dans le cadre de l'évaluation initiale en vertu de l'article 6, paragraphe 3. Il pourrait s'agir d'autres emplacements (itinéraires dans le cas de projets de développement linéaire), de projets moins ambitieux ou conçus autrement ou d'autres méthodes. L'«option zéro» devrait également être envisagée.

Conformément au principe de subsidiarité, c'est aux autorités compétentes nationales qu'il incombe de faire les comparaisons nécessaires entre ces solutions de remplacement. Il importe de souligner que les paramètres à utiliser pour ces comparaisons ont trait à des aspects concernant la conservation et le maintien de l'intégrité du site et de ses fonctions écologiques. C'est pourquoi, au cours de cette étape, d'autres critères d'évaluation, tels que les critères économiques, ne peuvent être considérés comme ayant priorité sur les critères écologiques.

C'est aux autorités compétentes nationales qu'il importe d'évaluer les solutions de remplacement. Cette évaluation doit avoir lieu à la lumière des objectifs de conservation du site.

### 5.3.2. Les «raisons impératives d'intérêt public majeur»

En l'absence de solutions de remplacement — ou lorsque les autres solutions ont des effets encore plus négatifs sur le site concerné, eu égard aux objectifs de conservation de la directive précitée — la deuxième étape pour les autorités compétentes est d'examiner l'existence de «raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique» pour lesquelles le plan ou le projet en cause doit être réalisé.

La notion de «raison impérative d'intérêt public majeur» n'est pas définie dans la directive. L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, cite cependant la «santé de l'homme», la «sécurité publique» et les «conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement» comme exemples de «raisons impératives d'intérêt public majeur». En ce qui concerne les «autres raisons impératives d'intérêt public majeur» de nature sociale ou économique, la formulation de l'article montre clairement que seuls des intérêts publics, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, peuvent être mis en balance par rapport à des objectifs de conservation de la directive. Ainsi, des projets qui viseraient **exclusivement** à l'intérêt d'entreprises ou de certaines personnes ne sauraient être considérés comme couverts.

Jusqu'à présent, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas donné d'orientations claires pour l'interprétation de cette notion. Il peut donc être utile de se pencher sur d'autres domaines du droit communautaire où des notions similaires sont utilisées.

La notion d'«exigence impérative» a été élaborée par la Cour de justice en tant qu'exception au principe de libre circulation des marchandises. Parmi les exigences impératives aptes à justifier des mesures nationales réduisant la liberté de circulation, la Cour a reconnu la santé publique et la protection de l'environnement ainsi que la poursuite d'objectifs légitimes de politique économique et sociale.

Le droit communautaire recourt également à la notion de «service d'intérêt économique général», qui figure à l'article 86, paragraphe 2 (ex-article 90, paragraphe 2), du traité, pour ce qui concerne l'exception aux règles de concurrence envisagée pour les entreprises chargées de la gestion de ces services. Dans une communication sur les services d'intérêt général en Europe <sup>(18)</sup>, la Commission, se basant sur la jurisprudence à cet égard, a défini comme suit les services d'intérêt économique général: «[...] ils désignent les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public <sup>(19)</sup>. C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication».

Eu égard à la structure de cette disposition, dans les cas particuliers, les autorités compétentes nationales doivent poser comme condition à l'autorisation des plans et des projets en cause que la balance entre les objectifs de conservation du site touché par ces initiatives et les raisons impératives préci-

<sup>(18)</sup> COM(96) 443 du 11 septembre 1996.

<sup>(19)</sup> Les obligations de service public, quant à elles, doivent répondre à certains principes essentiels tels que la continuité, l'égalité d'accès, l'universalité et la transparence, mais elles peuvent différer selon les États membres, en fonction de situations différentes, telles que des contraintes géographiques ou techniques, l'organisation politique et administrative, l'histoire et les traditions.



tées penche en faveur de ces dernières. À cet égard, les considérations suivantes devraient être déterminantes:

- a) l'intérêt public doit être **majeur**: il est donc clair qu'il n'est donc pas suffisant qu'un intérêt public soit de nature sociale ou économique, notamment lorsqu'il est mis en regard de l'importance particulière des intérêts protégés par la directive (voir, par exemple, son quatrième considérant, qui parle du «patrimoine naturel de la Communauté») (voir annexe I, point 10);
- b) à cet égard, il apparaît également légitime de partir du principe que l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à **long terme**. Les intérêts économiques à court terme ou d'autres intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme pour la société ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation à long terme protégés par la directive.

**On peut raisonnablement considérer que les «raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique» se réfèrent à des situations où les plans ou les projets envisagés se révèlent indispensables:**

- dans le cadre des initiatives ou des politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement);
- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société;
- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public.

## 5.4. ADOPTION DE MESURES COMPENSATOIRES

44

45

### 5.4.1. Qu'entend-on par «mesures compensatoires» et quand doivent-elles être envisagées?

La directive «habitats» ne définit pas la notion de «mesures compensatoires». L'expérience acquise permet de proposer la distinction suivante:

- des mesures compensatoires peuvent être des mesures d'atténuation au sens large visant à réduire, voire à supprimer, des effets négatifs sur le site lui-même (voir point 4.5);
- des mesures compensatoires sensu stricto peuvent être des mesures indépendantes du projet mais visant à contrebalancer les effets négatifs de ce projet sur un habitat. Par exemple, un reboisement général pour atténuer des effets sur le paysage ne compense pas la destruction d'un habitat forestier présentant des caractéristiques tout à fait spécifiques.

Des mesures exigées par la mise en œuvre «normale» de la directive «habitats» ou de la directive «oiseaux» ne peuvent être considérées comme compensatoires au regard d'un projet provoquant des dégâts. Par exemple, la mise en œuvre d'un plan de gestion ou la proposition ou désignation d'une nouvelle zone déjà répertoriée comme zone d'importance communautaire constitue une mesure «normale» pour un État membre. Pour être «compensatoires», des mesures doivent venir s'ajouter à la mise en œuvre proprement dite.

Des mesures compensatoires ne doivent être envisagées qu'après que les effets négatifs sur l'intégrité d'un site Natura 2000 ont été identifiés avec précision. Le fait de proposer des mesures compensatoires dès le départ n'exempte en rien de la nécessité de respecter préalablement les étapes décrites à l'article 6, notamment l'étude d'alternatives et l'évaluation de l'intérêt du projet ou du plan par rapport à la valeur naturelle du site.

**Les mesures compensatoires constituent des mesures spécifiques d'un projet ou d'un plan qui viennent s'ajouter aux mesures normales prises pour mettre en œuvre les directives «nature». Elles visent à contrebalancer les effets négatifs d'un projet et à assurer une compensation correspondant exactement aux effets négatifs sur l'habitat ou l'espèce en cause. Les mesures compensatoires constituent le «dernier recours». Elles ne sont utilisées que lorsque les autres mesures de sauvegarde prévues par la directive restent sans effet et qu'il a été décidé d'envisager malgré tout la réalisation d'un projet ou d'un plan ayant des effets négatifs sur un site Natura 2000.**

#### 5.4.2. Contenu des mesures compensatoires

Au sens strict, des mesures compensatoires doivent avoir pour but d'assurer la poursuite de la contribution d'un site à la conservation dans un état favorable d'un ou de plusieurs habitats naturels «dans la région biogéographique concernée». En conséquence:

- un site ne doit pas avoir subi d'effets irréversibles à cause d'un projet avant que des mesures compensatoires n'aient été mises en place effectivement. Par exemple, une zone humide ne devrait normalement pas être drainée avant qu'une nouvelle zone humide présentant des caractéristiques biologiques équivalentes ne puisse être ajoutée au réseau Natura 2000;
- la compensation doit avoir valeur «additionnelle» pour ce qui concerne le réseau Natura 2000 à la constitution duquel l'État membre était tenu de contribuer en vertu des directives.

Au titre de la *directive «oiseaux»*, la compensation ne peut consister en la désignation d'une zone répertoriée qui aurait déjà dû être classée par l'État membre. Cependant, on pourrait accepter comme «mesures compensatoires» des travaux visant à améliorer la valeur biologique d'une zone (non encore désignée) ou d'une zone de protection spéciale (déjà désignée), de sorte que les capacités ou le potentiel alimentaire soient augmentés dans une mesure correspondant à la perte pour le site résultant du projet. A fortiori, la recréation d'un habitat favorable aux espèces d'oiseaux concernées est acceptable, pour autant que le site créé est disponible au moment où le site endommagé perd sa valeur naturelle.

Au titre de la *directive «habitats»*, la compensation pourrait, de même, consister en la recréation d'un habitat comparable, l'amélioration biologique d'un habitat dégradé, voire l'ajout à Natura 2000 d'un site existant que l'on n'avait pas jugé essentiel de proposer au titre de la directive au moment de l'établissement de la liste biogéographique.

Dans le dernier cas, on pourrait faire valoir que, globalement, le projet entraînera une perte pour ce type d'habitat au niveau de l'État membre. Cependant, au niveau communautaire, un nouveau site bénéficiera de la protection accordée par l'article 6, ce qui contribue à la réalisation des objectifs de la directive.

**Les mesures compensatoires peuvent prendre les formes suivantes:**

- **recréation d'un habitat sur un site nouveau ou agrandi et incorporation de ce site dans le réseau Natura 2000;**
- **amélioration d'un habitat sur une partie du site ou sur un autre site Natura 2000, dans une mesure proportionnelle aux pertes provoquées par le projet;**
- **exceptionnellement, proposition d'un nouveau site au titre de la directive sur les habitats.**

**Le résultat de ces mesures doit normalement être opérationnel au moment où les dégâts du projet sont effectifs, sauf s'il peut être établi que cette simultanéité est inutile pour assurer la contribution de ce site au réseau Natura 2000.**



### 5.4.3. «Cohérence globale» du réseau Natura 2000

L'expression «*cohérence globale*» utilisée dans l'article 6, paragraphe 4, s'applique aux cas où un plan ou un projet est autorisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur et où l'État membre doit prendre des mesures pour compenser les pertes provoquées par le projet.

Cette expression est également utilisée à l'article 3, paragraphe 1, qui déclare que Natura 2000 est un «*réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation*» et à l'article 3, paragraphe 3, qui déclare que «*là où ils l'estiment nécessaire, les États membres s'efforcent d'améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 par le maintien et, le cas échéant, le développement des éléments du paysage, mentionnés à l'article 10, qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages*».

L'article 10, qui traite plus généralement des politiques d'aménagement du territoire et de développement, énonce ce qui suit:

*«Là où ils l'estiment nécessaire, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement, et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, les États membres s'efforcent d'encourager la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages.*

*Ces éléments sont ceux qui, de par leur structure linéaire et continue (tels que les rivières avec leurs berges ou les systèmes traditionnels de délimitation des champs) ou leur rôle de relais (tels que les étangs ou les petits bois), sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique d'espèces sauvages.»*

Le terme «écologique» est utilisé à l'article 3 et à l'article 10 pour qualifier la cohérence. Il est évident que l'expression «cohérence globale» utilisée à l'article 6, paragraphe 4, a le même sens.

L'article 6, paragraphe 4, prévoit que la cohérence globale de Natura 2000 doit être «protégée». La directive part donc du principe que le réseau était cohérent au départ. En cas de dérogation, la situation doit être corrigée pour rétablir entièrement la cohérence.

- Au sens de la *directive «habitats»*, le choix d'un site pour Natura 2000 repose sur les aspects suivants:
  - prise en compte d'habitats et d'espèces dans des proportions (superficies, populations) décrites dans le formulaire standard des données;
  - inclusion du site dans une région biogéographique au sein de laquelle il est sélectionné;
  - les critères de sélection établis par le comité «habitats» et utilisés par le Centre thématique européen pour la conservation de la nature pour conseiller à la Commission de retenir un site sur la liste communautaire.
- La *directive «oiseaux»* ne prévoit ni régions biogéographiques, ni sélection au niveau communautaire. Par analogie, on pourrait considérer que la cohérence globale du réseau est assurée si:
  - une compensation est assurée le long des mêmes voies migratoires;
  - le(s) site(s) de compensation sont atteignables avec certitude par les oiseaux fréquentant habituellement le site affecté par le projet.

**Pour assurer la cohérence globale de Natura 2000, les mesures compensatoires proposées pour un projet doivent donc: a) viser, dans des proportions comparables, les habitats et les espèces ayant subi des effets négatifs; b) concerner la même région biogéographique dans le même État membre; c) assurer des fonctions comparables à celles qui ont justifié les critères de sélection du site original.**

**La distance entre le site original et l'endroit où sont prises les mesures compensatoires ne constitue donc pas un obstacle, pour autant qu'elle ne compromette pas la fonctionnalité du site et les raisons de sa sélection initiale.**

#### 5.4.4. Qui doit supporter le coût des mesures compensatoires?

Il apparaît logique que, conformément au principe du «pollueur-payeur», le promoteur d'un projet supporte le coût des mesures compensatoires. Il peut le faire figurer au budget total qu'il présente aux pouvoirs publics en cas de cofinancement. À cet égard, les fonds européens pourraient, par exemple, cofinancer les mesures compensatoires pour des infrastructures de transport retenues dans le cadre des RTE (réseaux transeuropéens).

Des aides accordées par les pouvoirs publics pour la réalisation de mesures visant à compenser des dégâts supportés par un site Natura 2000 peuvent être considérées comme des *aides d'État* [au sens de l'article 87 (ex-article 92) du traité] si elles devaient être octroyées à une entreprise établie dans un site Natura 2000, qu'il ait été désigné avant ou après la création de l'entreprise. Cependant, dans le cas d'une entreprise agissant comme contractant pour des pouvoirs publics en vue de la construction d'infrastructures, une aide octroyée en échange de travaux effectués ne serait pas considérée comme une aide d'État.

**L'État membre doit prendre des mesures compensatoires dès l'entrée en vigueur de l'article 6. Leur financement peut entrer dans le cadre de ses compétences.**

#### 5.4.5. Notification à la Commission des mesures compensatoires

Les autorités compétentes nationales doivent informer la Commission des mesures compensatoires adoptées. La disposition en cause ne précise ni la forme ni l'objectif de cette information. Cependant, pour faciliter cette communication, les services de la Commission ont élaboré un formulaire standard <sup>(20)</sup> permettant de fournir à la Commission les informations prévues par l'article 6, paragraphe 4, premier ou deuxième alinéa. De toute manière, il n'appartient à la Commission ni de suggérer des mesures compensatoires ni de les valider scientifiquement.

Cette information a pour but de permettre à la Commission d'évaluer la manière dont les objectifs de conservation du site en cause sont respectés dans le cas particulier. Alors que les autorités nationales ne sont obligées spécifiquement que d'informer la Commission des mesures compensatoires adoptées, la communication de certains éléments relatifs aux solutions de remplacement examinées et aux raisons impératives d'intérêt public majeur exigeant la réalisation du plan ou du projet en cause peut également se révéler nécessaire, dans la mesure où ces facteurs ont conditionné le choix des mesures compensatoires.

**La notification des mesures compensatoires a pour but de permettre à la Commission d'évaluer la manière dont les objectifs de conservation du site en cause sont pris en compte dans le cas particulier. Il n'appartient toutefois pas à la Commission de suggérer des mesures compensatoires.**

<sup>(20)</sup> Ce formulaire est présenté à l'annexe IV de ce document.





## 5.5. QU'EN EST-IL DES SITES ABRITANT DES HABITATS OU DES ESPÈCES PRIORITAIRES?

L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, prévoit un traitement spécial dès lors que le plan ou le projet en cause concerne un site abritant des habitats ou des espèces prioritaires. La réalisation de plans ou de projets aptes à endommager ces sites ne pourrait être justifiée que si les raisons impératives d'intérêt public majeur invoquées concernent la santé de l'homme, la sécurité publique ou des «conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement» ou si, avant d'autoriser le plan ou le projet en cause, la Commission émet un avis sur l'initiative envisagée.

En d'autres termes, des dégâts touchant des sites ne seraient acceptés comme prioritaires par rapport à la réalisation des objectifs de la directive que lorsqu'existent les raisons impératives spécifiques précitées ou, en guise d'alternative, qu'après qu'a joué la sauvegarde procédurale supplémentaire d'une évaluation indépendante par la Commission.

Cette disposition soulève un certain nombre de questions ayant trait à:

- l'identification des sites concernés;
- l'interprétation des notions de santé humaine, de sécurité publique et de conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement;
- la procédure d'adoption de l'avis de la Commission et les conséquences qui résultent de cet avis.

### 5.5.1. Les sites concernés

L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, s'applique lorsque la réalisation du plan ou du projet est apte à endommager un site abritant des habitats ou des espèces prioritaires. À cet égard, il serait raisonnable de penser qu'un plan ou un projet:

- a) qui ne touche en aucune manière un habitat ou une espèce prioritaire
- b) ou qui touche un habitat ou une espèce qui n'a pas été pris en compte dans le choix d'un site («présence non significative» au sens du formulaire standard des données)

ne peut être invoqué pour affirmer que le deuxième alinéa s'applique de facto à un site.

**L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à tous les sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires, dès lors que ces habitats et ces espèces sont touchés.**

### 5.5.2. Les notions de «santé humaine», «sécurité publique» et «conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement»

La santé humaine, la sécurité publique et les conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement constituent les raisons impératives d'intérêt public majeur les plus importantes. Cependant, de même que la notion de «raisons impératives d'intérêt public majeur», ces trois notions ne sont pas définies expressément.

Le droit communautaire considère des raisons de santé publique et de sécurité publique comme des raisons pouvant justifier l'adoption de mesures nationales restreignant la libre circulation des marchandises, des travailleurs et des services ainsi que la liberté d'établissement. La protection de la santé hu-



maine constitue, en outre, un des objectifs fondamentaux de la politique communautaire en matière d'environnement. De même, les «conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement» constituent une catégorie qui doit être incluse dans les objectifs fondamentaux de la politique environnementale précitée.

En application du principe de subsidiarité, c'est aux autorités compétentes nationales qu'il appartient de vérifier si une telle situation se présente. Toute situation de ce type est évidemment susceptible d'être examinée par la Commission dans le cadre de son activité de contrôle de l'application correcte du droit communautaire.

En ce qui concerne la notion de «sécurité publique», on peut utilement se référer à l'arrêt de la Cour de justice du 28 février 1991 dans l'affaire C-57/89, Commission contre Allemagne («*Digues dans la Leybucht*»). Cette décision est antérieure à l'adoption de la directive 92/43/CEE, et donc de son article 6. Cependant, cette décision reste valable, notamment parce que l'attitude de la Cour a influencé la rédaction de l'article 6. Dans cette affaire, il s'agissait de travaux en vue de renforcer des digues à Leybucht (mer du Nord). Ces travaux impliquaient une réduction de la superficie d'une zone de protection spéciale. En guise de principe général, la Cour a statué que les motifs justifiant une telle réduction doivent correspondre à un intérêt général supérieur à l'intérêt général représenté par l'objectif écologique de la directive. Dans ce cas particulier, la Cour a confirmé que le risque d'inondation et la protection de la côte constituent des raisons suffisamment sérieuses pour justifier les travaux sur les digues et le renforcement des structures côtières, pour autant que ces mesures n'aillent pas au-delà du minimum strictement nécessaire.

**Les autorités nationales ne peuvent autoriser la réalisation d'un plan ou d'un projet que si l'existence des raisons d'intérêt public majeur précitées est dûment établie, dans les limites dans lesquelles le plan ou le projet est nécessaire pour assurer la satisfaction des intérêts publics en cause.**

### 5.5.3. L'adoption de l'avis de la Commission — ses conséquences

Dans le cas de raisons impératives d'intérêt public majeur autres que la santé humaine, la sécurité et les bénéfices environnementaux, l'avis préalable de la Commission est nécessaire. L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, ne prévoit pas de procédure pour cet avis, ni son contenu spécifique <sup>(21)</sup>. C'est la raison pour laquelle il faut encore revenir sur l'économie et les objectifs poursuivis par la disposition en cause. L'avis doit couvrir l'évaluation des valeurs écologiques susceptibles d'être affectées par le plan ou le projet, le bien-fondé des raisons impératives invoquées et l'équilibre entre ces deux intérêts opposés ainsi qu'une évaluation des mesures compensatoires. L'évaluation suppose une appréciation scientifique et économique ainsi qu'un examen de la nécessité et du caractère proportionné de la réalisation du plan ou du projet en cause au regard de la raison impérative invoquée.

Par sa nature même, l'avis est un acte juridique dépourvu de force obligatoire. Les autorités nationales peuvent s'en distancer et décider de réaliser un plan ou un projet même en cas d'avis contraire. Cependant, dans ce dernier cas, on peut raisonnablement s'attendre à ce que la décision tiendra compte

<sup>(21)</sup> Le formulaire standard à cette fin (annexe IV) couvre également la demande d'un avis de la Commission conformément à l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa.



des arguments de la Commission et présentera les raisons pour lesquelles son avis n'a pas été suivi. De toute manière, la Commission peut contrôler la conformité du plan ou du projet en cause avec les exigences du droit communautaire et, le cas échéant, prendre les mesures juridiques nécessaires.

**Dans son avis, la Commission doit contrôler l'équilibre entre les valeurs écologiques affectées et les raisons impératives invoquées et évaluer les mesures compensatoires. L'avis est dépourvu de force obligatoire, mais, en cas de non-conformité avec le droit communautaire, des mesures juridiques peuvent être prises.**

# Annexes





# ANNEXE I

## JURISPRUDENCE

- 1) La nécessité d'une transposition stricte de l'article 6 a déjà été soulignée dans une affaire portée devant la Cour de justice des Communautés européennes (conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire C-256/98, Commission contre France, prononcées le 16 septembre 1999).
- 2) Voir la décision de la Cour de justice dans l'affaire C-355/90, Commission contre Espagne, Recueil 1993 I-4221 (*«Marismas de Santoña»*), et sa décision du 18 mars 1999 dans l'affaire C-166/97, Commission contre France (*estuaire de la Seine*).
- 3) Voir ci-dessus.
- 4) Affaire C-392/96, Commission contre Irlande, arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1999.
- 5) L'avocat général Fennelly souligne également cet aspect dans l'affaire visée au point 1.
- 6) La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à cet égard, souligne d'abord que la notion de «projet» doit être interprétée au sens large. Voir notamment l'arrêt du 24 octobre 1996 dans l'affaire C-72/95, Kraaijeveld.
- 7) Voir point 1.
- 8) Pour déterminer ce que l'on peut considérer en pratique comme «significatif», on peut se référer notamment à l'affaire C-355/90, Commission contre Espagne, Recueil 1993, I-4221 (*«Marismas de Santoña»*). Bien que l'arrêt dans cette affaire ne repose pas sur l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive 92/43/CEE (l'arrêt repose en effet sur le régime de protection des ZPS prévu par la directive 79/409/CEE), il mentionne un certain nombre des types d'activités qui peuvent être considérées comme ayant des effets significatifs sur un site protégé.
- 9) La Cour a déclaré que *«[...] un projet de dimensions même réduites peut avoir des incidences notables sur l'environnement lorsqu'il est situé dans un endroit où les facteurs d'environnement décrits à l'article 3 de la directive tels que la faune et la flore [...] sont sensibles à la moindre modification»* (affaire C-392/96, Commission contre Irlande, arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1999).
- 10) Voir également la manière dont la Cour a mis l'accent sur les responsabilités communes des États membres dans le cadre de la directive «oiseaux», dans les affaires C-252/85 (Commission contre France, Recueil 1988, p. 2243) et C-262/85 (Commission contre Italie, Recueil 1987, p. 3073).

# ANNEXE II

## OBSERVATIONS SUR LES PLANS DE GESTION

Bien que des plans de gestion appropriés ne soient pas toujours nécessaires, tant au séminaire de Galway<sup>(22)</sup> que lors de la conférence de Bath<sup>(23)</sup>, les participants ont souligné que les plans de gestion pourraient constituer un moyen efficace pour remplir les obligations prévues par la directive «habitats».

Les extraits figurant ci-après des conclusions du séminaire de Galway contiennent des éléments qui pourraient être utiles pour la préparation des plans de gestion.

### 1. Méthodologie

- Un plan de gestion pour le site est-il réellement nécessaire? Expliquez pourquoi.
- Qui va élaborer le plan? Qui en sera responsable?
- En quoi le site est-il important (valeur naturelle et contexte socio-économique)?
- Quelles sont les principales menaces qui pèsent sur lui?
- Quels sont nos objectifs?
- Comment voulons-nous les atteindre, et selon quel calendrier précis?
- Combien ce plan coûtera-t-il? Est-il apte à optimiser les avantages en ce qui concerne la conservation de la nature?

### 2. Objectifs

Les objectifs du plan de gestion pour le site doivent répondre aux exigences écologiques des habitats naturels et des espèces qu'il abrite dans une mesure significative pour assurer leur état de conservation favorable. Ils doivent être aussi clairs que possible, réalistes, quantifiés et gérables. Il importe de s'exprimer en un langage clair utilisant des termes concrets et intelligibles pour tous.

- Quel est l'état de conservation favorable de chacun des types d'habitats et d'espèces présents sur le site?
- Comment contribue-t-il à l'intégrité du site et à la cohérence du réseau?
- Est-il évalué d'une manière dynamique à la lumière de l'évolution de l'état de conservation des habitats ou des espèces concernés?

### 3. Consultations et mise en œuvre

Il s'agit là d'une partie essentielle du processus d'élaboration d'un plan de gestion, qui exige une approche multidisciplinaire et professionnelle.

- Avez-vous identifié tous les acteurs locaux?
- Les avez-vous fait intervenir selon une approche par le bas?
- À quel moment les faites-vous intervenir?

<sup>(22)</sup> Ce séminaire («SAC Site Management»), organisé par les autorités irlandaises, a eu lieu à Galway, en Irlande, du 9 au 12 octobre 1996.

<sup>(23)</sup> Cette conférence («Natura 2000 and People»), organisée par la Commission et la présidence britannique, a eu lieu à Bath, au Royaume-Uni, du 28 au 30 juin 1998.



Pour illustrer la méthode de la consultation, on peut citer le «document d'objectifs» utilisé en France. Selon cette procédure, tous les groupes d'intérêt sont invités à participer sous la responsabilité des autorités compétentes (préfet de Région).

#### **4. Surveillance et évaluation**

Cette étape est une des parties les plus importantes du plan. Elle permet d'évaluer la réussite du plan. De même que les objectifs du plan de gestion, la surveillance doit être définie clairement et avec précision, et elle doit comporter une analyse des aspects financiers.

# ANNEXE II *bis*

## EXEMPLES DE PROJETS (24) LIFE-NATURE POUR LESQUELS IL Y A EU DES PLANS DE GESTION OU DES MESURES RÉGLEMENTAIRES, ADMINISTRATIVES OU CONTRACTUELLES

Les principaux aspects de chaque projet sont résumés ci-après.

### BELGIQUE

- *Protection through acquisition and management of the last calcareous mires in Belgium (B4-3200/95/435) (Protection par acquisitions foncières et gestion des derniers marais alcalins en Belgique)*

Les autorités provinciales ont assuré la protection de la plus grande partie de ce site très précieux en en devenant locataires.

- *Integral Coastal Conservation Initiative (B4-3200/96/483) (Conservation côtière intégrée)*

Préparation de plans de gestion pour les habitats côtiers (dunes) et marins (en mer).

### ALLEMAGNE

- *Protecting great bustard habitats in Brandenburg (B4-3200/92/14529) (Protection des habitats de la grande outarde en Brandebourg)*

Des accords contractuels ont été conclus avec des agriculteurs (achats de terres, location, accords de gestion).

- *Preservation and re-establishment of the Trebeltal fen and restoration and conservation of riverine fens in Mecklenburg-Vorpommern (B4-3200/94/731 et B4-3200/95/260) (Conservation et rétablissement de marais alluviaux dans le Trebeltal et restauration et conservation des tourbières riveraines en Mecklembourg - Poméranie-Occidentale)*

Élaboration et mise en œuvre d'un plan de gestion pour restaurer des habitats riverains et des habitats de marais grâce à une coopération étroite avec les autorités responsables de la conservation et de l'eau.

- *Transnational programme for the conservation of bats in western-central Europe (B4-3200/95/842) (Projet transnational pour la conservation des chauves-souris en Europe centrale et occidentale)*

Accords contractuels avec des propriétaires et les pouvoirs publics; mise sur pied d'un plan de gestion.

- *Conservation and development of nature of the Federseelandscape (B4-3200/96/489) (Conservation et développement de la nature dans le site de Federsee)*

Procédure de consolidation des terres agricoles grâce à des mesures agroenvironnementales.

(24) Pour d'autres informations, voir le site internet suivant: <http://europa.eu.int/comm/life/nature/databas.htm>.





## GRÈCE

- *Management and protection of the threatened biotopes of western Crete with ecotopes and priority species (B4-3200/95/850) (Gestion et protection des biotopes menacés avec des types d'habitats et des espèces prioritaires en Crète occidentale)*

Préparation de plans de gestion avec participation directe des autorités locales.

- *The Mediterranean monk seal in Greece: conservation in action (B4-3200/96/500) (Le phoque moine méditerranéen en Grèce: conservation en action)*

Élaboration de plans de gestion en consultation permanente avec les différentes parties intéressées.

## ESPAGNE

- *First, second and third phases of the action programme for the conservation of the Brown Bear and its habitat in the Cantabrian Mountains (B4-3200/92/15185, 94/736 et 95/523) (Première, deuxième et troisième phases du projet de conservation de l'ours brun et de son habitat dans les monts Cantabriques)*

Accords avec les chasseurs pour la gestion de zones de chasse d'une manière compatible avec la conservation des ours.

- *First and second phases of the creation of a network of flora micro-reserves and purchase of land of significant botanical interest in the Valencia Region (B4-3200/93/766 et 95/521) (Première et deuxième phases de la création d'un réseau de microréserves de flore et acquisition foncière des sites d'intérêt botanique important dans la région de Valence)*

Accords avec les propriétaires et mise en œuvre de plans de gestion pour les microréserves (160 sites).

- *First and second phases of the Conservation Programme for three threatened vertebrate species in the Pyrenees (Subproject Spain) (B4-3200/93/772, 95/277, 95/524) [Première et deuxième phases du projet de conservation de trois vertébrés menacés dans les Pyrénées (sous-projet espagnol)]*

Accords avec les chasseurs pour le maintien de zones de réserve pour le *Gypaetus barbatus* et paiements compensatoires pour éviter l'abattage d'arbres dans les forêts situées dans la zone de distribution de l'ours brun.

- *Conservation of the Little Bustard, Great Bustard and Lesser Kestrel in the SPAs of Extremadura (B4-3200/96/507) [Conservation de l'outarde canepetière, de la grande outarde et du faucon crécerellette dans les zones de protection spéciale (ZPS) d'Estrémadure]*

Accords avec des agriculteurs pour l'amélioration de l'habitat de steppe.

## FRANCE

- *Protection programme for bogs in France (B4-3200/95/518) (Programme de protection des tourbières de France)*

Préparation d'un manuel pour la gestion des habitats marécageux.

- *Experimental drawing-up of management plans for future French Natura 2000 sites (B4-3200/95/519) (Élaboration expérimentale de plans de gestion sur des sites français du futur réseau Natura 2000)*

Essais de plans de gestion sur 35 sites et rédaction d'un guide méthodologique pour la préparation des plans de gestion pour les sites Natura 2000.

## IRLANDE

- *Development of management plans and emergency actions aimed at candidate SACs (B4-3200/95/837) (Développement des plans de gestion et des actions urgentes pour des SICP)*

Élaboration de plans de gestion pour des zones spéciales de conservation potentielles.

## AUTRICHE

- *Bear protection programme for Austria (B4-3200/95/847) (Projet de protection de l'ours en Autriche)*

Élaboration d'un plan de gestion en coopération avec toutes les autorités et les groupes d'intérêt concernés et avec une forte participation du public.

- *Wetland management in the Upper Waldviertel (B4-3200/96/539) (Gestion des zones humides en Waldviertel septentrional)*

Élaboration de plans de gestion pour de nombreuses petites zones humides (marécages, étangs, petites zones riveraines) et mise en œuvre partielle de ces plans en contact étroit avec les propriétaires et les utilisateurs concernés.

## PORTUGAL

- *Second phase of the project for conservation of the stepparian bird fauna of Castro Verde (B4-3200/95/510) (Deuxième phase du projet de conservation des oiseaux steppiques de Castro Verde)*
- *New technology applied to nature conservation in Guadiana valley (B4-3200/95/511) (Nouvelles technologies appliquées pour la conservation de la nature dans la vallée de Guadiana)*

Dans le cas des deux projets, il y a eu préparation et mise en œuvre de plans de gestion pour des zones qui ont été intégrées à des zones de protection spéciale après la réalisation des projets.

## FINLANDE

- *Protection of biodiversity, and particularly of flying squirrel habitats, in the Nuuksio area (B4-3200/95/508) (Protection de la biodiversité et plus particulièrement des habitats des écureuils volants dans la région de Nuuksio)*

Préparation d'un plan de gestion pour la création et la conservation de sites naturels dans des zones appartenant à des propriétaires privés.

- *Saimaa ringed seal management plan for Lake Pihlajavesi (B4-3200/95/505) (Plan de gestion pour le phoque du Saimaa dans le lac Pihlajavesi)*

Plans d'utilisation du territoire centrés sur la conservation des phoques.



## SUÈDE

- *Protection and restoration of Stora Alvaret on Öland Island, SE Sweden (B4-3200/96/547) (Protection et restauration du site de Stora Alvaret sur l'île d'Öland, dans le sud-est de la Suède)*
- *Preservation of the hermit beetle, Osmoderma eremita (B4-3200/97/288) (Conservation du pic prune, Osmoderma eremita)*

Utilisation de programmes agroenvironnementaux pour la gestion à long terme des sites.

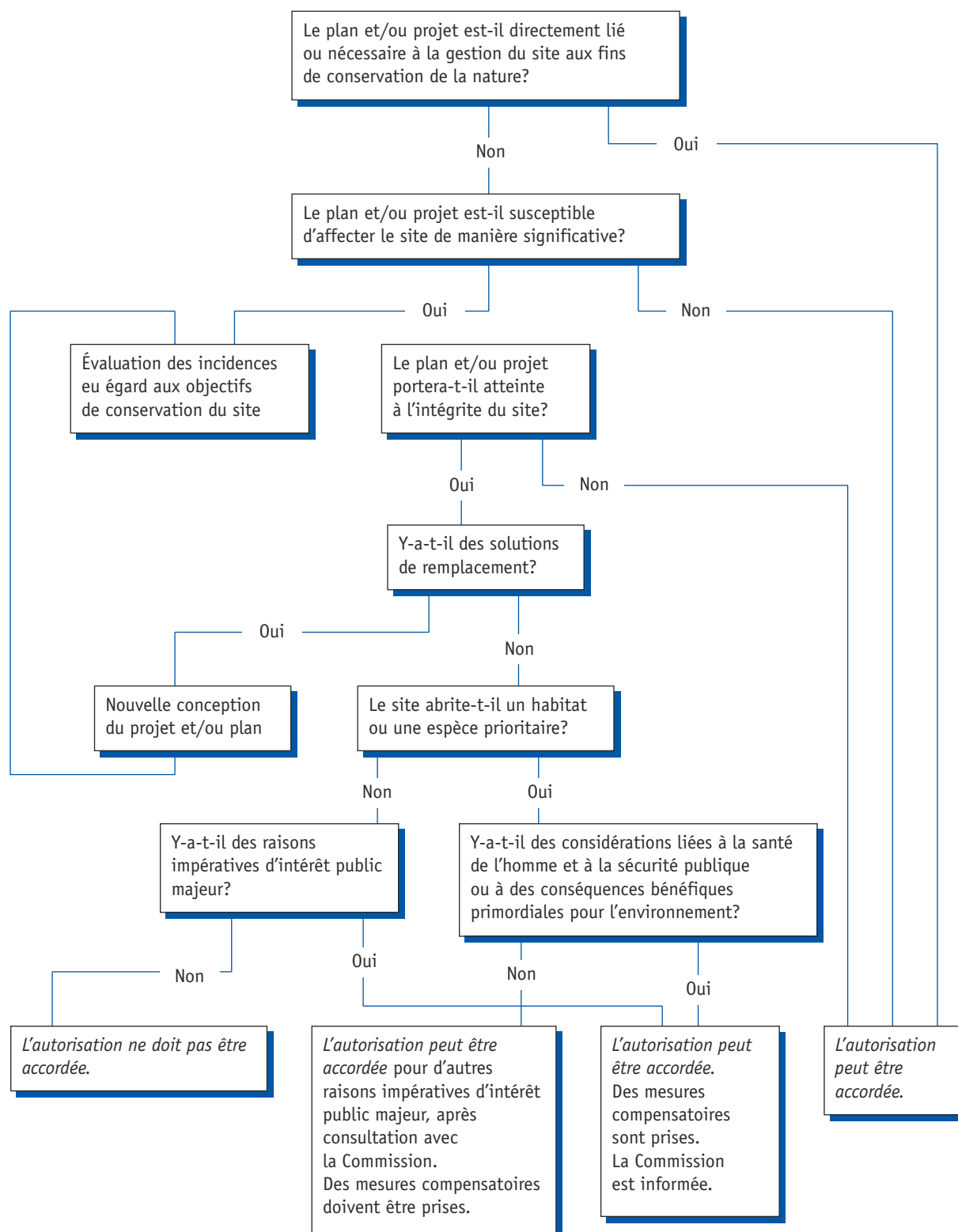
## ROYAUME-UNI

- *Conservation management of priority upland habitats through grazing: guidance on management of upland Natura 2000 sites (B4-3200/95/854) (Gestion conservatoire des habitats montagnards prioritaires à travers le pâturage: recommandations de gestion des sites Natura 2000 montagnards)*

Élaboration d'un manuel pratique pour la planification de la gestion des pâturages.

# ANNEXE III

## EXAMEN DES PLANS ET DES PROJETS TOUCHANT DES SITES NATURA 2000





# ANNEXE IV

## FORMULAIRE POUR LA TRANSMISSION D'INFORMATIONS À LA COMMISSION EUROPÉENNE AU TITRE DE L'ARTICLE 6, PARAGRAPHE 4

État membre:

Date:

**Information à la Commission européenne  
au titre de l'article 6 de la directive «habitats»  
(directive 92/43/CEE)**

60

61

Document transmis pour:

information  
(article 6, paragraphe 4,  
point 1)

avis  
(article 6, paragraphe 4,  
point 2)

Autorité nationale compétente:

Adresse:

Personne responsable:

Tél., fax, e-mail:

## I. PLAN OU PROJET

Nom et code du site Natura 2000 affecté:

Ce site est:

- une ZPS au titre de la directive «oiseaux»     un SIC proposé au titre de la directive «habitats»  
 une zone abritant un habitat et/ou espèce prioritaire

Résumé du plan ou du projet affectant le site:



## 2. INCIDENCES NÉGATIVES

Résumé de l'évaluation des incidences négatives sur le site:

*NB:* Ce résumé doit porter sur les effets négatifs pour les habitats et les espèces pour lesquels le site a été proposé pour le réseau Natura 2000; inclure les cartes appropriées et décrire les mesures d'atténuation déjà décidées.



### 3. ALTERNATIVES ÉTUDIÉES

Résumé des différentes alternatives étudiées par l'État membre:

Raisons qui ont conduit les autorités nationales compétentes à conclure à l'absence de solutions de remplacement:



## 4. RAISONS IMPÉRATIVES

Raison justifiant néanmoins la réalisation du plan ou du projet:

- raison impérative d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique (en l'absence d'habitat et/ou d'espèce prioritaire)
- santé humaine
- sécurité publique
- conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement
- autres raisons impératives d'intérêt public majeur

Brève description de cette raison:

## 5. MESURES COMPENSATOIRES

Mesures compensatoires prévues et calendrier:



# ANNEXE V

## AUTORITÉS DES ÉTATS MEMBRES CHARGÉES DE LA PROTECTION DE LA NATURE <sup>(25)</sup>

### Belgique/België

- M<sup>me</sup> Els Martens  
Aminal — Afdeling Natuur  
Koning Albert II laan 20,  
bus 8  
Ferraris-gebouw, 4de verdieping, lokaal 4G43  
B-1000 Brussel
- M. Patrick De Wolf  
DGRNE  
Avenue Prince de Liège 15  
B-5100 Jambes

### Danmark

- M. Olaf G. Christiani  
Ministry of the Environment and Energy  
The National Forest and Nature Agency  
Haraldsgade 53  
DK-2100 København
- M<sup>me</sup> Tine Nielsen Skaftø  
The National Forest and Nature Agency  
Haraldsgade 53  
DK-2100 København

### Deutschland

- M<sup>me</sup> Ursula Von Gliscynski  
Ministry for the Environment, Nature  
Conservation and Nuclear Safety, Referat NI 2  
Godesberger, Allee 90  
D-53048 Bonn

- M. Detlef Szymanski  
Hessisches Ministerium des Innern und für  
Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz  
Hölderlinstraße 1-3  
D-65187 Wiesbaden

### Greece

- M<sup>me</sup> Stavroula Spyropoulou  
Ministry of Environment, Physical Planning  
and Public Works, Environmental Planning  
Division, Nature Management Section  
36 Trikalon street  
GR-11526 Athina
- M. Panagiotis Drougas  
General Secretariat for Forests and the Natural  
Environment, Department of Aesthetic  
Forests, National Parks and Game  
Management  
Ippokratous street 3-5  
GR-10164 Athina

### España

- M. Jesus Serrada Hierro  
Dirección General de Conservación  
de la Naturaleza MIMAM  
c/Gran Vía de San Francisco, 4. 4a  
E-28005 Madrid
- M. Miguel Aymerich Despointes  
Dirección General de Conservación  
de la Naturaleza, MIMAM  
c/Gran Vía de San Francisco, 4. 4a  
E-28005 Madrid

<sup>(25)</sup> Liste des membres du comité «habitats» établi par la directive 92/43/CEE. On trouvera une liste mise à jour sur le site Internet suivant: <http://europa.eu.int/comm/life/nature/databas.htm>

## France

- M. Jean-Marc Michel  
Ministère de l'environnement  
Direction de la nature et des paysages  
20, avenue de Ségur  
F-75302 Paris 07 SP
- M. Henri Jaffeux  
Ministère de l'environnement  
Direction de la nature et des paysages  
20, avenue de Ségur  
F-75302 Paris 07 SP

## Ireland

- M. Alan Craig  
National Parks and Wildlife, Dúchas  
Dept of Arts, Heritage, Gaeltacht  
and the Islands  
7 Ely Court, Ely Place  
Dublin 2, Ireland
- M. Peadar Caffrey  
National Parks and Wildlife, Dúchas  
Dept. of Arts, Heritage, Gaeltacht  
and the Islands  
7 Ely Court, Ely Place  
Dublin 2, Ireland

## Italia

- M<sup>me</sup> Patrizia De Angelis  
Ministero dell'Ambiente  
Servizio Conservazione della Natura  
Via Assisi, 163  
I-00187 Roma
- M. Alberto Zocchi  
Ministero dell'Ambiente  
Servizio Conservazione della Natura  
Via Assisi, 163  
I-00181 Roma

## Luxembourg

- M. Claude Origer  
Ministère de l'environnement  
18, Montée de la Pétrusse  
L-2918 Luxembourg

- M<sup>me</sup> Marie-Paule Kremer  
Ministère de l'environnement  
18, Montée de la Pétrusse  
L-2918 Luxembourg

## Nederland

- M. Garry Post  
Ministry of Agriculture, Nature, Management  
and Fisheries, Department for Nature  
Management  
73 Bezuidenhoutseweg, PO Box 20401  
2500 EK Den Haag, Nederland

## Österreich

- M. Christian Plössnig  
Amt der Tiroler Landesregierung  
Abt. Umweltschutz  
Eduard Wallnöfer Platz 1  
A-6020 Innsbruck
- M. Günter Liebel  
Bundesministerium für Umwelt, Jugend  
und Familie, Abt. II/5  
Stubenbastei 5  
A-1010 Wien

## Portugal

- M. José Manuel Marques  
Instituto de Conservação da Natureza  
Rua da Lapa, 73  
P-1200-701 Lisboa

## Suomi/Finland

- M. Esko Jaakkola  
Ministry of the Environment,  
Land Use Department  
PO Box 380  
FIN-00131 Helsinki

## Sverige

- M<sup>me</sup> Nilla Thomson  
Ministry of Environment  
S-10333 Stockholm



- M. Jan Terstad  
Swedish Environmental Protection Agency  
Blekholtsterrassen 36  
S-10648 Stockholm

## United Kingdom

- M. M. Pritchard  
Head of European Wildlife Division,  
Department of the Environment Transport  
and the Regions  
Tollgate House, Houlton Street  
BS2 9DJ Bristol, United Kingdom
- M. Trevor Salmon  
Department of the Environment, Transport  
and the Regions, European Wildlife Division  
Tollgate House, Houlton Street  
BS2 9DJ Bristol, United Kingdom

Commission européenne

**Gérer les sites Natura 2000 — Les dispositions de l'article 6 de la directive «habitats»  
(92/43/CEE)**

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2000 — 69 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-828-9049-X





## Thèmes environnementaux

Divers

Eaux

Sol

Air

Industrie

Déchets

**Nature**

Urbanisme

Financement

Législation

Économie

Évaluation

Nucléaire

Risques

Éducation

