

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **C**
DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES



Affaires constitutionnelles	
Liberté, sécurité et justice	
Égalité des genres	
Affaires juridiques et parlementaires	
Pétitions	

MISE EN OEUVRE DE LA DIRECTIVE DU CONSEIL: HABITATS

ETUDE



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DEPARTEMENT THEMATIQUE C: DROITS DES CITOYENS ET
AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

PETITIONS

**Législations et pratiques nationales
relatives à la mise en œuvre de
la directive du Conseil 92/43/CE du 21
mai 1992
sur la conservation des habitats naturels
et de la faune et de la flore sauvages,
en particulier son article 6.**

ETUDE

Résumé

Ce rapport analyse les législations et les pratiques nationales en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive du Conseil 92/43/CE du 21 mai 1992, en particulier les dispositions de l'article 6. Il se réfère aux conclusions de huit rapports nationaux couvrant la Belgique, l'Allemagne, la France, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Chaque rapport national comprend une à quatre études de cas sur la mise en œuvre de cette disposition essentielle pour l'application du réseau Natura 2000 destiné à protéger et à préserver la diversité biologique dans l'UE.

Ce document a été demandé par la commission des pétitions du Parlement.

Ce document et les huit rapports nationaux correspondants sont disponibles sur le lien suivant:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

AUTEUR(S)

Milieu Ltd, <http://www.milieu.be>

Dr Nicolas de Sadeleer

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Mme Claire GENTA

Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs

European Parliament

B-1047 Brussels

E-mail: poldep-citizens@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Originale: EN

Traduction: FR

A PROPOS DE L'EDITEUR

Pour contacter le Département thématique ou souscrire à sa lettre d'information mensuelle voir à l'adresse suivante : poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en Avril 2009.

Bruxelles, © European Parliament, 2009.

AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction ou la traduction dans un but non-commercial sont autorisées, sous réserve de l'indication de la source, d'une notification préalable et de l'envoi d'une copie à l'éditeur.

RESUME

Ce rapport destiné au Parlement européen analyse les législations et les pratiques nationales en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive du Conseil 92/43/CE du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages, en particulier l'article 6. Il couvre huit rapports nationaux comprenant la Belgique, l'Allemagne, la France, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Chaque rapport national comprend une à quatre études de cas concernant la mise en œuvre de l'article 6, une disposition essentielle pour l'application du réseau Natura 2000 destiné à protéger et à préserver la diversité biologique dans l'UE.

Les Etats membres et les sites couverts sont:

- Belgique (décharge à L'Erablière de Tenneville; éoliennes à Dalhem; parc à conteneurs à Anvers);
- France (TGV dans la vallée du Nied; autoroute dans la vallée du Ciron; ligne à haute tension dans les Gorges du Verdon);
- Allemagne (barrage sur la rivière Ems; barrage sur le Borgfelder Wümmewiesen);
- Pologne (échangeur routier dans la vallée de Rospuda; échangeur routier dans la vallée de Drweca);
- Roumanie (projet minier de Rosia Montana; gestion des déchets à Podisul Hartibaciului);
- Espagne (complexe hôtelier à El Algarrobico; élargissement de l'aéroport international de Barajas; urbanisation de Soto de Garra);
- Suède (chemin de fer de Botnie; éoliennes d'Eksjöberget);
- Royaume-Uni (Dibden Bay container terminal; Cairngorm funicular railway; Dartford and Gravesham development plan).

Les enseignements et les recommandations faits à partir des études de cas national prennent en considération les expériences respectives des Etats membres, des considérations théoriques ainsi que le droit applicable et la jurisprudence nationale et communautaire. Le Chapitre 2 et le tableau à l'Annexe 1 donne une vision d'ensemble des études de cas.

Désignation et protection

Une étape essentielle dans la mise en place du réseau Natura 2000 consiste à désigner les sites qui présentent une importance particulière pour la conservation de la biodiversité et qui, partant, réclament un régime spécial de protection. Malgré l'entrée en vigueur de la directive Habitats en 1992, le réseau Natura 2000, quatorze années après sa création, n'a pas encore été pleinement réalisé. En raison des retards pris dans l'adoption de mesures de protection, l'érosion de la biodiversité dans l'UE a empiré de manière dramatique.

Si un site n'a pas été correctement désigné, le mécanisme de protection mis en place par la directive Habitats ne peut pas être appliqué. Le processus de désignation des sites du réseau Natura 2000 ainsi que la mise en place de mesures de gestion ont été ralentis pour différentes raisons, telles que la limitation des ressources financières, l'absence de volonté politique, le contentieux et l'opposition de la société civile.

Il en résulte que de nombreux sites sont privés de statut de protection ou de plan de gestion. L'absence de ces instruments ne fait qu'aggraver l'érosion de la biodiversité.

En outre, si un site n'a pas été correctement désigné, les mécanismes de protection prévus par la directive Habitats ne peuvent être mis en œuvre.

Recommandation : les Etats membres doivent terminer le plus rapidement possible le classement et la protection de leurs sites.

Evaluation

L'article 6 requiert qu'une évaluation appropriée des incidences (EAI) soit réalisée lorsque le projet est susceptible d'affecter le site de manière significative. La réalisation le plus en amont possible de l'EAI revêt une grande importance, notamment pour évaluer l'ensemble des alternatives. Dans l'hypothèse où l'EAI est réalisé trop tardivement, il est difficile pour les experts de prendre en compte d'autres choix.

Les études nationales mettent en évidence que plusieurs EAI n'étaient pas appropriés pour les raisons suivantes :

- il n'y a pas eu d'évaluation des effets cumulatifs des plans et des projets ;
- il n'y a pas eu d'évaluation des alternatives des plans et des projets.

Etant donné que l'EAI doit constituer une véritable analyse scientifique, l'expert chargé de l'étude doit être indépendant. Il devrait, dans la mesure du possible, chercher à obtenir des renseignements auprès des agences de protection de la nature ainsi que des ONG.

En vue d'améliorer la qualité scientifique de l'EAI, les autorités nationales devraient :

- encourager la participation publique ;
- s'assurer de l'indépendance des experts chargés de la réalisation de l'EAI ;
- demander une contre-expertise lorsque le projet ou le plan suscite des controverses au niveau scientifique.

En particulier, un contrôle strict et indépendant de la qualité des EAI doit être organisé avant que le projet ou le plan soit accepté. Cela garantit que l'évaluation, *in fine*, peut être considéré comme approprié, et permet aux autorités compétentes de « ne [marquer] leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné».

Recommandation : La législation des Etats-Membres doit fournir des garanties particulières de l'indépendance de l'EAI afin d'éviter des évaluations subjectives qui pourraient donner une idée tronquée de la réalité aux autorités compétentes. En particulier, les Etats membres doivent veiller à améliorer la qualité scientifique des EAI sur l'intégrité des sites. A cet égard, ils doivent prendre en compte dans les études l'ensemble des impacts directs et indirects, sur le court et le long terme, cumulatifs et synergétique ainsi que l'analyse des alternatives envisageables et, le cas échéant, des mesures compensatoires. De plus, l'EAI doit prendre en compte toute mesure d'atténuation permettant de réduire les impacts négatifs du projet sur l'intégrité du site si le projet reçoit une autorisation. Les Etats Membres doivent dans la mesure du possible exiger que les études soient menées par des experts spécialisés en conservation de la nature. La Commission devrait préparer des nouvelles lignes directrices adressées aux Etats membres en ce qui concerne le contenu de l'EAI.

Prise de décision

Dans plusieurs jugements, la CJCE a jugé que l'autorité compétente ne pouvait autoriser le plan ou le programme que dans la mesure où il n'y avait pas de doute quant à l'absence d'impact significatif sur le site. Au cas où des doutes subsisteraient, l'autorisation ne peut pas être accordée conformément à la procédure de dérogation prévue par l'article 6. En ce qui concerne la procédure de dérogation, les autorités publiques doivent procéder à une balance des intérêts. Il ressort des différentes études de cas que les autorités nationales ne mettent pas proprement en balance les intérêts en conflit. Si les autorités ont le devoir de justifier la façon dont elles ont mis en balance les intérêts en conflit, leur marge de manœuvre sera diminuée. Ainsi, les autorités devraient être obligées de communiquer les raisons sur lesquelles leurs décisions se basent.

Les rapports nationaux indiquent également que les autorités nationales appliquent rarement le principe de précaution alors que la CJCE a souligné l'importance que revêtait ledit principe pour la protection des habitats. Il y a un réel besoin d'adopter le principe de précaution au niveau national.

Lorsque les sites Natura 2000 protègent des habitats ou des espèces dits « prioritaires », la directive exige que l'autorité nationale obtienne un avis préalable de la Commission européenne. Il ressort de plusieurs études de cas que l'avis en question n'a jamais été sollicité par certaines autorités nationales. Le fait que les autorités nationales ne se donnent pas la peine de solliciter cet avis empêche la Commission de pouvoir vérifier la bonne application de la directive.

Recommandation: Le processus décisionnel devrait dans la mesure du possible être le plus transparent possible, notamment grâce à l'organisation de consultations du public aussitôt que possible dans la procédure, de préférence au moment du screening. Par exemple, les Etats membres devraient également prévoir la sollicitation d'avis de la part des agences spécialisées en matière de conservation de la nature. Il est également recommandé d'offrir l'opportunité de prendre part au débat public à un plus large public. De la même manière, l'obligation de motiver l'autorisation doit conduire à peser correctement les intérêts en présence conformément à la balance des intérêts prévue à l'article 6(4). Par exemple, si une option alternative n'est pas considérée comme envisageable, il est recommandé que des explications spécifiques soient fournies pour expliquer quels facteurs ont conduit les autorités à choisir le développement proposé. Enfin, l'avis de la Commission doit être sollicité lorsque l'on est en présence d'habitats ou d'espèces prioritaires.

Mesures compensatoires

Si un plan ou un projet qui a des impacts significatifs sur un site Natura 2000 est autorisé, il est obligatoire de prévoir des mesures compensatoires. Il ressort des études de cas que ces mesures sont généralement conçues de manière trop large et qu'elles sont mises en application de manière peu satisfaisante une fois que le projet est déjà réalisé.

Recommandation : Les mesures compensatoires doivent réellement compenser les pertes en termes d'espèces et d'habitats. Sur un plan temporel, il est important que « toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est

protégée » soient mises en place avant que les travaux ne commencent. De plus, il serait particulièrement utile que la Commission prévoie des lignes directrices spécifiques quant à la nature, à la durée, aux champs d'application et à la localisation des mesures compensatoires.

Mécanisme de contrôle

Conformément au TCE, la Commission est la gardienne d'une application correcte de l'article 6. On ne peut en effet demander aux citoyens, qui sont dépourvus d'une expertise scientifique, de ressources financières et qui font face à de nombreux obstacles juridiques (accès à la justice, p. ex.), de devenir les gardiens d'un système complexe.

Recommandation : Il est essentiel que la Commission européenne joue un rôle actif, le cas échéant en poursuivant en manquement devant la CJCE les États membres qui ne respectent pas la directive Habitats.

TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION	1
2.	LES ETUDES DE CAS	6
3.	MESURES SPECIALES DE CONSERVATION POUR LES ZONES SPECIALES DE CONSERVATION (ZSC) – ARTICLE 6(1).....	12
3.1.	COMMENTAIRES INTRODUCTIFS SUR LA CONSERVATION DES ZSC.....	12
3.2.	ANALYSE COMPARATIVE DES ETUDES DE CAS	13
4.	REGIMES PREVENTIFS POUR LES ZPS ET LES ZSC (ARTICLE 6(2)).....	17
4.1.	REMARQUES INTRODUCTIVES.....	17
4.2.	ANALYSE COMPARATIVE DES ETUDES DE CAS	18
5.	EVALUATION APPROPRIEE DES INCIDENCES (ARTICLE 6(3) (PREMIERE PHRASE)).....	20
5.1.	COMMENTAIRES INTRODUCTIFS.....	20
5.2.	QUELS PLANS ET QUELS PROJETS ?	20
5.3.	ANALYSE COMPARATIVE DES ETUDES DE CAS	29
6.	CRITERES DECISIONNELS SUBSTANTIELS (ARTICLE 6(3) SECONDE PHRASE)	34
6.1.	COMMENTAIRES INTRODUCTIFS.....	34
6.2.	ANALYSE COMPARATIVE DES ETUDES DE CAS	37
7.	REGIME DEROGATOIRE (ARTICLE 6(4)).....	40
7.1.	COMMENTAIRES INTRODUCTIFS.....	40
7.2.	ANALYSE COMPARATIVE DES ETUDES DE CAS	44
8.	CONCLUSIONS & RECOMMANDATIONS.....	48

BIBLIOGRAPHIE

Annexe I	Tableau des cas spécifiques concernant la mise en œuvre de l'article 6
Annexe II	Questions posées aux experts nationaux
Annexe III	Etudes de cas

Liste des abréviations

BnatSchG	Loi fédérale sur la protection de la nature
CE	Communautés européennes
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Directive EES	Directive 2001/42/EC
Directive EIE	Directive 85/337/EEC
Directive Habitats	Directive 92/43/EEC
EAI	Etude appropriée des incidences
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
EES	Evaluation environnementale stratégique
IBA	Important Birds Areas
OCS	Objectif de conservation du site
ONG	Organisation non gouvernementale
PE	Parlement européen
SIC	Site d'importance communautaire
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
ZEE	Zone économique exclusive
ZPS	Zone de protection spéciale (directive oiseaux)
ZSC	Zone spéciale de conservation (directive Habitats)

Références des études de cas

Etant donné que ce rapport analyse 20 études de cas provenant de 8 Etats membres, un système de références spécifiques a été adopté dans l'étude pour faciliter la compréhension.

Les références sont indiquées selon le format « [XX#.pp] » où « XX » est le pays, « # » est le numéro de l'étude de cas, et « pp » indique les pages dans l'étude. Par exemple, la page 20 de l'étude de cas belge numéro 2 est indiquée par [BE2.20]. Les références de la page d'introduction sont données sans numéro, par exemple les pages 5 à 9 du rapport pour le Royaume Uni sont référencées [UK.5-9].

Belgique BE

France FR

Allemagne DE

Pologne PL

Roumanie RO

Espagne ES

Suède SE

Royaume-Uni UK

Les études de cas par pays se trouvent à l'Annexe 3.

1. Introduction

La diversité biologique en Europe, en plus de présenter des caractéristiques écologiques significatives, est le résultat d'une symbiose millénaire entre l'homme et son environnement naturel.

Aujourd'hui, cependant, la biodiversité fait face à une crise majeure au niveau mondial ainsi qu'au niveau européen. La plupart des habitats naturels et semi-naturels, continentaux et côtiers subissent des modifications significatives en raison de l'activité humaine. Les scientifiques craignent que ces modifications conduisent à accélérer le rythme d'extinction et accroissent de la sorte la perte de diversité génétique.

En Europe, le nombre d'espèces considérées par l'IUCN comme menacées se chiffre par centaines. Ainsi, 42 % des espèces de mammifères (sur 250), 15 % des espèces d'oiseaux (sur 520), 30 % des espèces d'amphibiens (sur 75), 45 % des espèces de reptiles (sur 120), 41 % des espèces de poissons d'eau douce (sur 190), 12 % des espèces de papillons de jour (sur 575) et environ 21 % des espèces de plantes (sur 12.500) sont considérées comme menacées aujourd'hui ⁽¹⁾.

Dans sa communication sur l'arrêt de la perte de biodiversité d'ici 2010 et au-delà, la Commission européenne a pris clairement position.

En vue de renverser ces tendances négatives, en 1979, le législateur communautaire a adopté la directive sur la protection des oiseaux et en 1992 la directive sur la protection des habitats. Chacune de ces directives contribue à l'établissement de sites protégés dans le cadre du réseau Natura 2000.

Le réseau Natura 2000 est devenu la clé de voûte de la politique de conservation de la nature de l'UE. Il s'agit en effet d'un instrument clé en vue d'éviter que l'Arche de Noé vienne à couler. L'article 6 de la directive Habitats oblige les Etats membres à protéger les habitats désignés et prévoit des exigences procédurales spécifiques lorsque des projets et des plans sont susceptibles de porter atteinte aux habitats protégés.

Ce rapport destiné au Parlement européen analyse les réglementations et les pratiques nationales en ce qui concerne l'application de la directive Habitats, et tout particulièrement de son article 6. Il repose sur huit rapports nationaux couvrant la Belgique, l'Allemagne, la France, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Chaque rapport national comprend de une à quatre études de cas concernant l'application de l'article 6. Les huit rapports concernant les Etats membres se trouvent en annexe de la présente étude.

Malgré son rôle significatif pour maintenir la biodiversité dans l'UE, la mise en œuvre de la directive Habitats a rencontré des difficultés majeures. En particulier l'article 6 a été sujet à

¹ D. STANNERS et P. BOURDEAU, *op.cit.*, p. 222. Pour une réactualisation de ces chiffres, voy. IUCN SPECIES SURVIVAL COMMISSION, 2002 *IUCN Red List of threatened species*, en ligne sur <http://www.redlist.org/>

controverses. Le nombre important de plaintes transmises à la fois à la Commission et au Comité des pétitions du Parlement européen souligne une frustration majeure dans le chef des citoyens et des ONG dont l'objet social est la protection de la nature.

Comment peut-on expliquer cette situation ?

Tout d'abord, la plupart des Etats membres ont rencontré des difficultés majeures pour concevoir les instruments juridiques destinés à transposer l'article 6. Premièrement, cette disposition est libellée dans des termes très généraux, ce qui est toujours le cas des directives communautaires. Deuxièmement, la disposition en question recourt à plusieurs concepts techniques (« statuts de conservation », « intégrité du site », « habitats naturels », « objectifs de conservation », etc.), parfois ne les définissant pas. Par conséquent, certains Etats membres ont dû modifier les législations qu'ils avaient adoptées pour transposer l'article 6 (tel est le cas du Royaume-Uni [UK.6-9], de la France [FR.5-9] et de l'Allemagne [DE.7-9]), quitte parfois à abroger ces premières législations (Royaume-Uni [UK.6-9], Allemagne [DE.7-8]).

Article 6 de la directive Habitats

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

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

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

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

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

La seconde explication tient au fait que plusieurs Etats membres (Espagne, Allemagne, Belgique, Royaume-Uni) sont des états fédéraux. Par conséquent, tant l'état fédéral que les états fédérés peuvent être chargés de la transposition et de la mise en œuvre de la directive Habitats. Par exemple, le nouveau droit constitutionnel allemand se caractérise par un régime de compétences partagées en matière de conservation de la nature (*Konkurriende Kompetenz*) [DE.7]. Au Royaume-Uni, la mise en œuvre de la directive est une matière dévolue à chaque administration (le *Scottish Executive*, le *Welsh Assembly Government* et le *Northern Ireland Executive*) [UK.6]. En Belgique, quatre entités sont compétentes pour appliquer la directive :

l'Etat fédéral pour les sites marins, ainsi que les trois Régions pour les sites terrestres. Même pour les états centralisés, différentes autorités peuvent être impliquées dans la mise en œuvre de la directive. Par exemple, en Pologne le Ministre de l'Environnement désigne les sites protégés tandis que les régions (*voivoidships*) sont chargées de leur gestion [PL.6].

La troisième explication tient au fait qu'un certain nombre d'états ont fait preuve de réticence quant à la mise en œuvre de la directive dans les délais impartis. Ainsi la CJCE a condamné plusieurs Etats membres pour ne pas avoir :

- transposé les dispositions de la directive (aff. C-256/98 *Commission c. France* [FR.10] ; aff. C-71/99 *Commission c. Allemagne*[DE.12])² ;
- communiqué à la Commission la liste des ZSC conformément aux IBA (aff. C-71/99 *Commission c. Allemagne*)³ ;
- désigné un nombre suffisant de ZPS (aff. C-3/96 *Commission c. Pays-Bas* ; aff. C-168/03 *Commission c. Espagne* [ES.8] ; aff. pendante C-547/07 *Commission c. Pologne* [PL.4] ; aff. Pendante *Commission c. Roumanie*)⁴.

Par conséquent, malgré l'adoption en 1992 de la directive, le réseau Natura 2000 n'a pas été pleinement réalisé 14 années plus tard. En raison de ces déficiences, l'érosion de la biodiversité dans l'UE a empiré de manière dramatique. Les Etats membres échouent clairement à remplir leurs obligations en droit communautaire.

Quatrièmement, un certain nombre de nouveaux Etats membres n'ont pas encore mis correctement en œuvre la directive, comme cela ressort notamment du rapport national sur la Roumanie⁷ [RO.9-10].

En outre, beaucoup de ZPS et de ZSC ont simplement été désignées sans recevoir pour autant un régime de protection ou de gestion approprié. Par conséquent, ces sites sont extrêmement vulnérables.

Ce rapport analyse les problèmes identifiés dans les huit rapports nationaux. Ces huit pays ont été sélectionnés en vue de comprendre :

- a) des pays occidentaux (France, Belgique, Royaume-Uni), du Nord de l'Europe (Suède), du Sud (Espagne) et de l'Europe centrale (Roumanie et Pologne) ;
- b) un maximum de régions biogéographiques (continentale, boréale, atlantique, méditerranéenne) ;
- c) différents régimes juridiques (pays de Common Law ainsi que des pays appartenant à la famille romano-germanique ou à la famille scandinave).

Chaque rapport national comprend de une à quatre études de cas qui ont été sélectionnées conformément aux critères suivants :

² Jugement du 6 avril 2000, affaire C-256/98 : *Commission c. France* [2000] ECR I-2487 ; Jugement du 11 septembre 2001, affaire C-71-99 ; *Commission c. Allemagne* [2001] ECR I-05811.

³ Jugement du 11 septembre 2001, affaire C-71-99 ; *Commission c. Allemagne* [2001] ECR I-05811.

⁴ Jugement du 19 mai 1998, affaire C-3/96 : *Commission c. Pays-Bas* [1998] I-03031 ; Jugement du 14 septembre 2004, affaire C-168/03 : *Commission c. Espagne* [2004] ECR I-08227 ; affaire en cours C-547/07 : *Commission c. Pologne*.

⁷ La Commission a intenté une action en manquement contre la Roumanie dans la mesure où elle estime que la désignation des ZPS n'est pas conforme à ce qui est prévu par les IBA.

- a) leur recours à une étude appropriée des incidences (EAI) (article 6(3) de la directive) et, dans la mesure du possible, le recours à la procédure de dérogation (article 6(4) de la directive) ;
- b) les sites en question doivent contribuer à la cohérence du réseau Natura 2000 (estuaire d'importance internationale telle que la rivière Ems en Allemagne [DE.1.17], massif montagneux en Ecosse [UK.2.28], marécage en Pologne [PL.2.28]) ;
- c) les projets et les plans doivent revêtir une importance sur un plan socio-économique (autoroutes, lignes à haute tension, construction de nouvelles villes, barrages, éoliennes, etc.) ;
- d) le plan et le projet ont généralement suscité des controverses sociales et politiques.

De surcroît, il convient de souligner que la plupart des sites repris dans les rapports nationaux ont été désignés comme zone de protection spéciale (ZPS) et comme zones spéciales de conservation (ZSC) ou comme site d'importance communautaire (SIC). En d'autres mots, ces sites tombent à la fois dans le champ d'application de la directive Oiseaux et de la directive Habitats.

Les experts nationaux ayant participé à la réalisation de ces études de cas ont dû répondre à un questionnaire qui a été formulé par l'auteur du présent rapport. Ce questionnaire peut être trouvé à l'annexe 2 dudit rapport. Les questions posées incluent la description du site, la mise en place de la gestion du site (objectifs, mesures conservatoires, plans, législation pertinente, financement), suivies par des questions sur les éléments de l'article 6 de la directive Habitats : sur le régime préventif, décrivant les évaluations d'impact, le critère de la décision substantive et tout régime dérogatoire.

La méthodologie suivie nous a permis de formuler des recommandations quant à la mise en œuvre de l'article 6 de la directive Habitats.

Le tableau figurant sur la page suivante donne un aperçu des différentes ZPS et ZSC désignées par les huit Etats membres qui font l'objet des études de cas. Le chapitre suivant offre un rapide aperçu des études de cas tandis que l'annexe 1 contient un tableau récapitulatif. Les études de cas complètes sont incluses dans l'annexe 3 au rapport.

Tableau analytique des ZPS et des ZSC pour les huit Etats membres concernés par l'étude

	Belgique	France	Allemagne	Pologne	Roumanie	Espagne	Suède	Royaume-Uni
ZPS								
Nombre de ZPS	234	371	736	141	113	565	531	253
Superficie terrestre couverte	9.7%	7.8%	11.2%	15.59%	11.89%	18.73%	5.7%	-
Superficie maritime couverte	30,600 ha	326,035 ha	1,976,975 ha ⁽⁵⁾	0.38% ⁽⁶⁾	-	0.6%	4.9%	-
Nombre formellement désigné	27	371	ca. 221	141	108	565	531	253
Taille moyenne (ha)	ca. 7,146 ⁽⁷⁾	-	ca. 249,000	38,226.8	27,673.26	17,187	5,622.7	6,260.58
Variation de taille (ha)	-	2 to 91,945	- to 648,431	166.3 to 322,500	256.7 to 512,380.6	7 to 214,000	4.7 to 555,103.4	0.11 to 197,504.24
ZSC								
Nombre de ZSC	282 ⁽⁸⁾	1334 ⁽⁹⁾	4,622	364 ⁽¹⁰⁾	273 ⁽¹¹⁾	1,434	3,981 ⁽¹⁰⁾	608
Superficie terrestre couverte	10%	8.5%	9.3%	8.10%	13.21%	23.5%	12.6% ⁽¹⁰⁾	6.82%
Superficie maritime couverte	18,100 ha (1 site)	568,764 ha	2,121,111 ha ⁽¹²⁾	0.3% ⁽⁶⁾	-	5%	9.2% ⁽¹⁰⁾	6%
Nombre de sites formellement désignés	41	98	ca. 1387	189	0	84	0	608
Taille moyenne (ha)	ca. 7,214.2 ⁽¹³⁾	3,771	ca. 207,000	7,939.5	11,962.71	9,858	1,618.9	4,118.72
Variation de taille (ha)	0.03 to 7,555.4 ⁽¹⁴⁾	0.01 to 346,184	3,365 to 645,423	0.03 to 242,553.15	1 to 450,542	0.03 to 210,065	0.01 to 555,103.4	0.08 to 151,341.67
Sites Natura 2000								
Nombre de sites	- ⁽¹⁵⁾	1,705	5,000	505 ⁽¹⁶⁾	381	1,434	4,071	ca. 861

- indique l'absence de données.

⁽⁵⁾ y compris Bodensee, mer territoriale et ZEE, *i.e.*, 35%.

⁽⁶⁾ mer territoriale et EEZ.

⁽⁷⁾ Région flamande : 4,093; mer territoriale : 10,200; Région wallonne : pas de données.

⁽⁸⁾ ces informations proviennent du baromètre Natura 2000. En ce qui concerne les données de la Région wallonne, il n'est pas possible d'opérer une distinction entre les ZSC et les ZPS dans la mesure où ces deux catégories sont désignées comme sites Natura 2000 sans qu'aucune distinction ne soit opérée entre elles.

⁽⁹⁾ SIC.

⁽¹⁰⁾ SIC + SPIC (sites proposés d'importance communautaire).

⁽¹¹⁾ SPIC.

⁽¹²⁾ y compris Bodensee, mer territoriale et ZEE, *i.e.*, 37%.

⁽¹³⁾ Région flamande : 2,622 ha; mer territoriale : 18,100 ha; Région wallonne : 920.6 ha (les données pour 'sites Natura 2000' couvrent les ZPS et les ZSC).

⁽¹⁴⁾ Région flamande : pas de données; Région wallonne : 0.03 à 7,555.4 (les données pour 'sites Natura 2000' couvrent les ZPS et les ZSC).

⁽¹⁵⁾ absence de données parce que les ZCS et les ZPS se recouvrent.

⁽¹⁶⁾ une liste de 101 sites supplémentaires polonais a été transmise par les ONG à la Commission européenne.

2. Les études de cas

Cette section décrit les études de cas dans chacun des huit Etats membres couverts par ce rapport, ainsi que les problèmes relatifs à l'article 6. Le tableau à l'annexe 1 offre une vue d'ensemble des sites Natura 2000 concernés, y compris les types d'habitats naturels et les espèces à protéger, ainsi que les projets envisagés. Les études par pays, avec des descriptions plus détaillées des cas, se trouvent à l'annexe 3.

- **Belgique**

L'étude de cas n°1 concerne l'extension d'une décharge dans un habitat naturel prioritaire sans étude d'impact appropriée (EAI) au sens de l'article 6(3) de la directive. Le site affecté, les « *érablières sur éboulis ou de ravins* », est la zone de forêts de « *Tilio-Acerion* » à flanc de montagne, en Wallonie. En 1999, la Cour Administrative a suspendu et annulé les licences d'exploitation de la décharge afin de protéger les habitats prioritaires après un recours intenté par une ONG. Par la suite, en 2003, la décharge a amendé sa demande de permis, cette fois en soumettant un EAI, et l'autorisation lui fut accordée.

L'ONG a réintroduit un recours malgré l'EAI concluant que l'impact du projet serait minimal, affectant seulement une petite partie de l'habitat naturel. La décision de délivrer une autorisation fut confirmée, en raison du fait que l'habitat devant être détruit était le plus petit possible, et n'avait pas été soumis à la Commission afin d'obtenir un statut protégé dans la mesure où suffisamment d'autres habitats étaient protégés. De plus, l'ONG n'avait pas démontré que l'EAI ait utilisé une méthode manifestement irraisonnable afin d'atteindre la conclusion que, malgré quelques doutes scientifiques, le projet ne menaçait pas la plus grande partie de l'habitat prioritaire.

L'étude de cas n°2 se concentre sur la construction de cinq éoliennes à Dalhem, en région wallonne. Deux types d'évaluation ont été faits : tout d'abord une étude d'impact environnementale (EIE) comprenant une consultation publique, puis une EAI. Des préoccupations sont apparues durant la consultation publique menée dans le cadre de l'EIE. Un recours a conduit à une autre évaluation, une EAI, qui a conclu que la construction de ces éoliennes n'affecterait pas le site Natura 2000 en question, et qu'il était impossible d'évaluer l'impact sur les migrations de chauve-souris. Le ministère décida que quatre des cinq éoliennes devaient être construites afin d'améliorer les ressources en énergie renouvelable, le caractère pro-environnemental de cette mesure relativisant un possible effet négatif du projet sur la faune volante, y compris les chauves-souris. Finalement, les recours ont annulé cette décision dans la mesure où l'EAI fut considéré comme étant de fait un EIE, qui à ce titre aurait dû être soumis à consultation publique, ce qui n'avait pas été le cas.

L'étude de cas n°3 traite d'un projet de création d'un parc à conteneurs (le « *Deurganck* ») dans une ZPS située sur la rive gauche de l'Escaut, afin d'améliorer la capacité stratégique du port d'Anvers. Le gouvernement proposa comme compensation qu'un autre site protégé soit étendu pour compenser l'atteinte à la ZPS résultant de ce projet. Des groupes publics ont pu obtenir une annulation de la décision en appel, car d'une part, aucune EAI n'avait été faite avant ou pendant la procédure de planification, et d'autre part, les mesures compensatoires proposées n'étaient pas du type envisagé par l'article 6(4) de la directive. Par la suite, le gouvernement délivra de nouveaux permis de construction et de travaux. Afin d'éviter une invalidation par le Conseil d'Etat, le Parlement flamand vota l'adoption d'une loi validant les

permis délivrés. Les opposants au projet demandèrent à la Cour Constitutionnelle d'invalider les actes législatifs. Cependant, la Cour estima que la suspension de l'acte juridique n'était pas fondée¹⁷, et le projet fut finalement mené à son terme.

- **France**

L'étude de cas n°1 traite d'un projet de ligne de train à grande vitesse traversant un site Natura 2000 abritant un habitat prioritaire: les prés-salés continentaux. L'intérêt public fut invoqué comme raison impérieuse pour la réalisation du projet. Le gouvernement français demanda l'opinion de la Commission au titre de l'article 6(4) de la directive. La Commission estima que les évaluations étaient appropriées. Les implications du projet sur les habitats étaient susceptibles de mettre en danger la cohérence globale de Natura 2000, c'est pourquoi des mesures compensatoires adéquates devaient être prises. La Commission estima les mesures compensatoires (préservation des prés-salés restant près de la ligne, restauration du site et réhabilitation de prés-salés ; préservation des prés-salés de la vallée du Nied non adjacents à la ligne de TGV) suffisantes pour compenser les effets du projet, sous réserve que les mesures soient mises en œuvre dans les délais et que les plans de gestion puissent assurer leur efficacité à long terme.

L'étude de cas n°2 concerne deux des onze sites Natura 2000 potentiellement affectés par la construction d'une autoroute passant par la vallée du Ciron. Des plans de gestion avaient été adoptés pour les deux, et ils abritaient tous les deux des habitats d'intérêt communautaire et des espèces prioritaires. Une décision ministérielle d'orientation indiquait que le projet traverserait des sites proposés Natura 2000, et ainsi l'évaluation Natura 2000 devait être menée en même temps que l'étude environnementale d'impact, et soumise à enquête publique. En l'espèce, le public a pu constater l'utilité du projet, et celui-ci a pu ainsi être poursuivi.

L'étude de cas n°3 traite d'un projet de construction de lignes à haute tension dans les granges du Verson-Plateau de la Palud. La construction aurait eu un impact sur neuf des sites d'importance communautaire (SIC) proposés, deux futures zones de protection spéciale (ZPS) et une ZPS existante. Un groupe environnemental a contesté avec succès un décret ministériel prétendant que le projet était d'une grande utilité publique, en démontrant que les inconvénients du projet excéderaient les avantages, ce qui mena à l'annulation du décret.

L'étude de cas n°4 se réfère à la révision d'un plan local d'urbanisme (dans les Chaumes de Vignac et de Clérignac) consistant en la transformation de 40 hectares d'espace naturel en un espace pour la création de sites industriels d'exploitation de ressources minérales naturelles, et en particulier de carrières. Le juge décida que, dû à l'intérêt spécifique, la rareté et l'originalité de cette zone, qui avait été proposée comme SIC, le changement de zonage compromettrait sérieusement le site.

- **Allemagne**

¹⁷ Les cas sont:

- no. 116/2002, 26 juin 2002
- no. 174/2002, 27 novembre 2002
- no.94/2003, 2 juillet 2003
- no.151/2003, 26 novembre 2003
- no.56/2006, 19 avril 2006

Les études de cas n°1 et 2 sont combinées, car elles concernent un barrage sur la rivière Ems en Basse-Saxe : sa construction et sa mise en route. Le site concerné est un habitat important pour les oiseaux et pourrait potentiellement être qualifié estuaire protégé. Ces cas ont suscité un grand intérêt de la part du public pendant de nombreuses années en raison des effets sur les habitats et les espèces des altérations de courant et de profondeur de la rivière.

L'étude de cas n°1 concerne la construction du barrage, qui fut finalement autorisé après qu'une ONG retira sa plainte, ayant eu des indications que le juge rendrait une décision favorable au développeur. Cependant, la défaite de l'ONG fut atténuée par un paiement de 4 millions d'euros à un fond de conservation de la nature.

Par la suite, en 2008, le chantier naval estima nécessaire d'étendre les horaires de fermeture de la rivière au-delà des horaires autorisés, ce qui donna lieu à l'étude de cas n°2. Une décision devait être prise sur le point de savoir si des horaires de fermetures élargies porteraient atteinte à la zone. Une ONG échoua devant les cours administratives, inférieures comme supérieures, à stopper la nouvelle autorisation, car la cour estima qu'aucun habitat prioritaire ne serait affecté et que les habitats et espèces ne seraient pas affectés de manière significative. La cour de première instance prit en compte l'intérêt public et les facteurs alternatifs disponibles, tandis que la cour d'appel se contenta simplement de l'indication de l'absence d'effet significatif.

L'étude de cas n°3 concerne les prairies hygrophiles de Borgfelder Wümmewiesen à proximité de la ville de Brême, qui abrite des oiseaux et des habitats protégés. La notification de cette zone en tant que ZPS et la proposition de faire de cette zone une ZSC ont été faites par le Sénateur pour l'environnement de sa propre initiative, sans concertation avec les autres Sénateurs du Parlement brémois. Cela donna lieu à de nombreuses protestations et à un débat public, d'autant plus que d'autres zones étaient aussi proposées avec le Borgfelder Wümmewiesen, montant le tout à 17% de la superficie totale. Malgré les protestations, la notification et la proposition ne furent pas retirées.

- **Pologne**

L'étude de cas n°1 s'intéresse à la construction d'une nouvelle route publique (contournant la ville d'Augustow) traversant la forêt d'Augustow dans la vallée de Rospuda- une forêt abritant de nombreux espèces et habitats naturels. Selon la législation polonaise, le projet de route se trouva exclu de la définition de « projet », et fut par conséquent seulement soumis à une EIE, évitant ainsi une EAI. Les ONG exprimèrent leurs préoccupations durant la procédure de participation publique de l'EIE. Celles-ci furent dûment notées par les autorités, mais ignorées en pratique. Par conséquent, lors du réexamen de la décision par les cours, l'autorisation fut annulée et les ONG furent invitées à participer à une nouvelle EIE prenant leurs inquiétudes plus sérieusement en compte.

L'étude de cas n°2 concerne également un échangeur routier, cette fois passant par la vallée de Drweca (contournant la ville de Brodnica). La vallée est un site d'importance communautaire (SIC) et abrite douze types d'habitats naturels et diverses espèces. L'autorité délivrant la décision d'EIE- évaluant l'impact du projet sur le site- admit que celui-ci aurait un effet significatif et qu'il porterait atteinte au site. De plus, le projet n'envisageait pas de solutions alternatives. L'autorité qui avait délivré la décision d'EIE était également responsable de la gestion des sites Natura 2000, et ne consulta donc pas d'autre autorité compétente. Les ONG et le public prirent part à la procédure de participation publique et

émirent des réserves, en particulier sur la question de la qualité du rapport d'EIE, mais ces réserves furent finalement rejetées par les autorités.

- **Roumanie**

L'étude de cas n°1 concerne une construction minière à Roşia Montană, dans le comté d'Hunedoara. Un site d'importance communautaire projeté (*Magurile Baitei*), abritant divers espèces et habitats naturels, était menacé par le projet. L'EIE fut annulée après un recours exercé devant les tribunaux par une personne directement affectée par le projet. Une succession de réexamens judiciaires s'ensuivit, ceux-ci se prononçant systématiquement à l'encontre du projet, ce qui résulta en la suspension du projet.

L'étude de cas n°2 concerne un projet de gestion de déchets à Podişul Hârţibaciului, affectant un site comprenant un grand nombre d'espèces d'oiseaux. Le développeur avait l'intention de construire un incinérateur de déchets dangereux ayant de toute évidence des effets négatifs sur les espèces présentes sur le site. L'agence environnementale refusa de lui accorder un permis environnemental en raison du fait que la procédure n'avait pas entièrement été respectée. Cependant, le développeur réussit en l'espèce à obtenir une injonction du juge contraignant l'agence environnementale à délivrer un permis environnemental.

- **Espagne**

L'étude de cas n°1 concerne un projet de construction d'un hôtel de 411 chambres sur la plage d'El Algarrabico au Cap de Gata, en Almería. Le site était protégé en vertu de diverses mesures de protection de la nature car il abritait une grande diversité d'espèces et d'habitats naturels. Les autorités andalouses s'abstinrent de procéder à une EIE et acceptèrent le projet sans avoir vérifié que cela ne porterait pas atteinte à l'intégrité du site.

L'étude de cas n°2 traite d'un projet d'élargissement de l'aéroport de Barajas à Madrid. Le projet d'élargissement était susceptible d'affecter les habitats naturels et les espèces situées dans le bassin de la rivière Jarama (qui s'écoule en bordure de l'aéroport Barajas), dans la mesure où il impliquait entre autres la canalisation de 3 km de rivière. Le projet devait être réalisé moyennant la mise en place de mesures compensatoires, mais la cohérence du réseau Natura 2000 n'était pas mentionnée dans l'EIE, et la Commission n'était pas informée de ces mesures. La date limite de réalisation des mesures compensatoires ayant expiré, la Commission soumit une plainte au développeur qui étendait le délai à mars 2008. A la date de rédaction du présent rapport, les obligations de compensation du développeur n'ont toujours pas été mises en œuvre.

L'étude de cas n°3 concerne la construction d'un complexe urbain d'hôtels et de divers instituts et installations sur la rive de la rivière Duero dans le Soto de Garray à Soria. Le projet affecte particulièrement divers espèces et habitats naturels. La Communauté autonome de Castille-et-León a adopté une loi autorisant le projet, ce qui a empêché un réexamen du projet devant le juge, violant ainsi la Convention d'Aarhus, les directives communautaires y correspondant et la législation les transposant en droit espagnol.

- **Suède**

L'étude de cas n°1 concerne la construction du chemin de fer de Botnie sur deux sites Natura 2000 dans le delta d'Umeälven (rivière d'Umeå) dans le nord de la Suède. Le delta et les

plaines de cette rivière comptent parmi les aires de repos les plus importantes pour les oiseaux migratoires de la région, et les ONG et les propriétaires terriens soutenaient que le projet de construction d'une ligne de chemin de fer de 3 km traversant le site aurait des conséquences catastrophiques. Le gouvernement autorisa cependant le projet sous certaines conditions, et les recours engagés par les ONG et les propriétaires terriens furent déclarés irrecevables, leur intérêt à agir n'ayant pas été reconnu. Un autre recours fut intenté devant la plus haute cour administrative sur la question de l'absence d'intérêt à agir dans le chef des propriétaires terriens. La décision finale de la cour fut rendue récemment, en décembre 2008, et confirma la décision du gouvernement d'autoriser le projet. Il ne semble pas y avoir d'autres perspectives d'appel.

L'étude de cas n°2 concerne la construction de 10 éoliennes sur la montagne d'Eksjöberget à Älvdalen, en Suède centrale. Cinq se situaient sur un site Natura 2000 abritant un type d'habitat naturel prioritaire. Selon l'EIE fourni par le développeur, les effets devaient être insignifiants et il n'y avait par conséquent pas d'obligation de demander un permis selon les dispositions du Code de l'Environnement concernant Natura 2000. Par ailleurs, même si la cour avait conclu qu'un permis était effectivement requis, le projet aurait malgré tout dû être autorisé car aucun dommage n'aurait menacé les intérêts de Natura 2000. La plupart des autorités s'accordèrent à estimer que la demande devait être refusée, qu'il y avait une obligation de solliciter un permis Natura 2000 et qu'un tel permis ne pourrait pas être délivré. Ils firent valoir que la zone devait jouir d'une approche holistique et qu'aucune diminution du type d'habitat prioritaire naturel ne pouvait être autorisée. De même, le conseil du comté argua de l'absence d'évaluation des effets cumulatifs des éoliennes, câbles électriques et routes devant être construits dans la zone. Seule la municipalité d'Älvdalen se prononça en faveur du projet, considérant que les avantages sociaux dépassaient le dommage subi par le site Natura 2000. Finalement, la Cour estima que le projet causerait des dommages importants au site et ne devait donc pas être réalisé.

- **Royaume-Uni**

L'étude de cas n°1 concerne une proposition de construction d'un terminal conteneur en eau profonde dans la baie de Dibden dans le Hampshire. La demande de permis d'aménagement comprenait une longueur de quai de quelques 1 850 mètres et incluait un dragage ainsi que d'autres travaux, des routes d'accès, des expropriations, la décharge de l'estran et des dispositions pour une zone de conservation. Le Solent comprend sept sites internationaux de conservation de la nature, incluant le Solent et le ZPS de Southampton Water. A la suite de nombreuses objections au projet proposé, une enquête publique fut menée. Le rapport de l'inspecteur en planification fut soumis au Secrétaire d'Etat. L'inspecteur planologique recommanda que l'autorisation d'aménagement soit refusée. Le Secrétaire d'Etat suivit ces recommandations et refusa l'autorisation d'aménagement.

L'étude de cas n°2 concerne le remplacement d'un télésiège par un funiculaire à Coire Cas, dans la montagne de Cairngorm, en Ecosse. Le massif montagneux de Cairngorm était à l'époque, sujet à de nombreuses mesures de conservation. Des ONG firent appel de la décision d'autoriser le projet, alléguant le fait qu'aucune évaluation réelle au sens des règlements Habitat qui étaient alors en vigueur n'avait été menée. Ces règlements furent par la suite abrogés, ce qui fit obstacle à l'appel des ONG.

L'étude de cas n°3 concerne un plan de développement local à Dartford et Gravesham. Il faut noter qu'en l'espèce, les habitats et les espèces en cause étaient déjà particulièrement

vulnérables en raison de perturbations extérieures dues aux autres activités entourant le site. Au cours de la procédure d'agrément et d'approbation du plan de développement, un certain nombre de « rapports d'examen d'évaluation des règlements Habitats » (*Habitats Regulations Assessment Screening Reports*) fut préparé, dans la mesure où il était probable qu'il y ait un impact sur les habitats naturels et les espèces. Cependant, même si les nouveaux plans et projets sont sujets à des dispositions particulières dans les règlements Habitats, les règlements n'abordent pas les activités en cours pouvant affecter le site.

3. Mesures spéciales de conservation pour les zones spéciales de conservation (ZSC) – article 6(1)

Article 6(1) de la directive Habitats

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.

3.1. Commentaires introductifs sur la conservation des ZSC

La directive Habitats ne donne guère d'indication quant à la forme que devraient revêtir les mesures de conservation. Outre les mesures de protection de nature contraignantes, la directive exige l'adoption de « **mesures de conservation nécessaires** » pour les habitats se trouvant à l'intérieur d'une ZSC. La conservation est définie comme « 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 » (article 1(a) de la directive)

L'état de conservation d'un habitat naturel ou d'une espèce est supposé « favorable » lorsque l'ensemble des conditions est rempli (par ex., stabilité et augmentation de l'aire de répartition, population viable (article 1(e) de la directive)). Alors que chaque site contribue à l'effectivité du réseau, l'état de conservation au niveau du site est indispensable¹⁸. Par exemple, même si la disparition d'une dizaine d'hectares de tourbière pour une ZSC ne présente pas un risque pour l'avenir de ce type d'habitat sur le continent européen, une telle disparition compromet néanmoins l'effectivité du réseau Natura 2000 en ce qui concerne le rôle joué **par ce site particulier**.

Les mesures spéciales de conservation liées aux habitats des ZSC exigent l'adoption :

- de plans de gestion appropriés qui doivent être adoptés soit spécifiquement pour les sites, soit intégrés dans d'autres plans de développement ;
- l'adoption « de 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 » (article 6(1) de la directive).

Les plans de gestion revêtent une importance considérable dans la mesure où ils établissent les objectifs de conservation du site (OCS) et, le cas échéant, les indicateurs qui permettent d'évaluer si les objectifs de conservation sont atteints. Les OCS jouent par conséquent un rôle important dans la procédure de l'évaluation appropriée des incidences (EAI).

*Ratione materiae*¹⁹, « les mesures de conservation » exigées en vertu du premier paragraphe de l'article 6 peuvent être soit **positives** (par ex. subsides, aides aux agriculteurs, ...), soit **négatives** (par ex. interdiction de modification du relief du sol, interdiction du déboisement,

¹⁸ Commission européenne, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC*, European Commission Luxembourg., 2000, page 18

¹⁹ Cette expression est utilisée dans les études de cas.

réglementation de la chasse, ...). A titre d'exemple, les subsides peuvent effectivement garantir la conservation des habitats pastoraux qui nécessitent une agriculture extensive.

*Ratione loci*²⁰, les mesures de conservation ne sont applicables qu'à l'intérieur des ZSC. D'un point de vue juridique, ces mesures ne sont pas d'application pour les ZPS. Etant donné qu'un grand nombre de ZSC recouvre des ZPS, les mesures de conservation peuvent également profiter à l'avifaune.

*Ratione temporis*²¹, les mesures de conservation (article 6(1) de la directive) ne sont d'application qu'à la suite du classement formel du site par l'état membre, alors que le régime préventif de la directive (article 6(2) de la directive) est d'application dès l'adoption de la liste des sites communautaires (article 4(5) de la directive).

Finalement, les mesures de conservation peuvent comprendre, le cas échéant, « des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement ». Les travaux qui ne seront pas directement liés à la gestion du site comme prévu par le plan seront sujets à une EIA dans l'hypothèse où ils causeraient un impact significatif sur la conservation du site.

Dans tous les cas, les Etats membres sont tenus d'adopter, outre le plan de gestion, des « mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées » (article 6(1) de la directive). Les états sont tenus de choisir des mesures idoines, ces dernières devant être « appropriées », c'est-à-dire en rapport avec les « exigences écologiques » des espèces et des habitats concernés. Ces mesures doivent également contribuer aux objectifs de conservation du site.

En raison de cette obligation de résultat, le pouvoir d'appréciation des Etats est limité²². Ils sont tenus d'adopter des mesures statutaires lorsqu'il s'avère que les mesures contractuelles sont insuffisantes pour atteindre les objectifs. Qui plus est, le choix d'une mesure contractuelle n'autorise pas l'Etat à écarter un régime réglementaire. Dans beaucoup de cas, des simples mesures contractuelles sont insuffisantes²³ ; par exemple, dans l'affaire C-96/98 *Commission c. France*, la CJCE a rejeté l'argument avancé par les autorités françaises selon lequel les mesures volontaires de mise en jachère seraient suffisantes et n'appelleraient pas l'adoption d'un régime réglementaire en vue de garantir la protection sur le long terme.

3.2. Analyse comparative des études de cas

3.2.1. Objectifs de conservation des sites (OCS)

Les OCS sont essentiels tant pour la gestion du site que pour évaluer si un plan ou un projet aura un impact significatif sur le site. L'auteur de l'étude a demandé aux experts d'évaluer si les autorités compétentes avaient établi des OCS.

²⁰ Cette expression est utilisée dans les études de cas.

²¹ Cette expression est utilisée dans les études de cas.

²² Commission européenne, *Managing Natura 2000 Sites*, page 18.

²³ Jugement du 8 juillet 1999, aff. C-96/98 : *Commission c. France*, [1999] Rec I-8531. L'affaire en question a trait à la directive sur les oiseaux. En raison des interactions entre la directive Oiseaux et la directive Habitats, les enseignements de cet arrêt sont d'application pour les zones couvertes par la directive Habitats.

Par exemple, l'article 33(3) de la loi allemande *Bundesnaturschutzgesetz* (NtSchG) exige qu'une « déclaration de protection » établisse l'objectif de la protection (*Schutzzweck*) en conformité avec les OCS [DE.15]. La première étude de cas allemande montre que ces OCS sont définis de manière fort détaillée, mais seulement en rapport avec une petite portion de la ZPS [DE.1.18]. En France, le « document d'objectifs », établit des OCS et des indicateurs écologiques [FR.5 ; 1.27]. Au Royaume-Uni, les OCS sont le point de départ à partir duquel les schémas de gestion et les programmes de suivi sont mis en place (cf. rapport UK) [UK 1.16]. En Région wallonne, les OCS (appelés « objectifs de gestion active ») ont valeur réglementaire.

Les limites spatiales des OCS ne sont prévues que lorsqu'un plan de gestion a été adopté (cf. Espagne, Roumanie, Belgique en Région wallonne).

Plusieurs observations peuvent être formulées à partir des rapports nationaux.

Les mesures de conservation exigées en vertu de l'article 6(1) sont :

- a) positives (subsidés, plans d'épandage du lisier, ...) (voir les DOCOB français [FR 1.26 ; 4.52]) ;
- b) négatives (interdictions de modification du relief du sol, de la déforestation, réglementation de la chasse) (Espagne [ES 1.12]) ;
- c) hybrides (Pologne [PL 1.20], Royaume-Uni [UK 1.16 ; 2.28-30]).

La majorité des mesures de conservation visent les espèces et les habitats naturels pour lesquels le site a été désigné. En Espagne, cependant, la protection s'étend à tout type d'habitat et non pas seulement aux habitats naturels d'intérêt communautaire.

La plupart des mesures de conservation ne sont d'application qu'à l'intérieur des ZPS et des ZCS (Espagne [ES 1.12], Allemagne [DE 3.32]). Dans certains cas, cependant, les mesures de prévention s'étendent au-delà des zones protégées (Royaume-Uni [UK 1.18], Belgique, Région wallonne).

Sur un plan temporel, à l'exception des sites qui étaient déjà sujets à un régime préventif (voir Cairngorm en Ecosse, partiellement protégé en tant que parc national [UK 2.30-33]), les mesures de conservation sont seulement d'application à la suite de la désignation du site par l'Etat membre.

3.2.2. *Plan de gestion*

En raison des retards pris dans la désignation des sites, la plupart des ZSC ne dispose pas d'un plan de gestion.

Alors que la plupart des législations nationales transposant l'article 6(1) de la directive exige l'adoption de plans de gestion (voy. la loi française qui exige un « document d'objectifs » détaillant les OCS ; Allemagne, Suède, Angleterre et Pologne), la majorité des rapports nationaux mettent en exergue que la plupart des sites étudiés n'ont fait l'objet ni d'un plan spécifique ni d'un plan intégré. Il y a cependant certaines exceptions (la France où plusieurs documents d'objectifs ont été adoptés [FR.12] ; l'Allemagne [DE.15] et le Royaume Uni [UK 1.19 ; 3.46] où des plans de gestion ont été adoptés ou sont en préparation ; la Région wallonne où sont adoptés les premiers arrêtés de désignation, lesquels prévoient des OCS). Dans la plupart des cas, la gestion est garantie par l'existence de régimes préventifs antérieurs sous la forme

de réserves naturelles, ou de parcs nationaux (voir en particulier le cas du site de Cairngorm qui fait partie du parc national Cairngorm en Ecosse [UK2.33-33]).

Pour ces sites, les plans de gestion ne sont pas spécifiques au site et ne sont pas intégrés dans d'autres plans de développement. Lorsque ces plans existent, les experts les considèrent comme étant appropriés. La Roumanie a cependant décidé que des plans spécifiques et intégrés pourraient être adoptés [RO.12]. La Roumanie a plus particulièrement prévu l'intégration des plans de gestion des sites Natura 2000 dans d'autres plans et programmes et en particulier les plans d'aménagement du territoire [RO.6,9]. Les plans de gestion comprennent un zonage du site, identifiant notamment les zones strictement protégées, les zones périphériques, et les « zones de développement durable des activités humaines ». Cette technique est particulièrement utile sur des sites de grande superficie, comme en Espagne, car ces sites comprennent des zones où il existe une activité humaine.

3.2.3. Les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles

Les ZSC peuvent être protégées par différentes mesures :

- a) mesures réglementaires (voyez les études de cas allemands) ;
- b) mesures administratives ;
- c) mesures contractuelles ;
- d) l'application de différentes mesures.

Par exemple, la France a favorisé l'option contractuelle (point (c) ci-dessus) plutôt qu'une approche réglementaire (article L 414.3 du Code de l'environnement français de 2001) [FR.6,12]. Etant donné que le réseau Natura 2000 en France comprend un grand nombre de parcs naturels et de parcs nationaux, la plupart des mesures de gestion du site français découlent de « chartes » conclues entre les autorités du parc et les communes [FR.6,12-14]. La réglementation britannique prévoit la conclusion d'un accord de gestion entre l'agence de protection de la nature et l'occupant du site (*Statutory Instrument 1994 No 2716, The Conservation (Natural Habitats &c) Regulations, §16 SI 1999/2716*) [UK1.18-19]. En ce qui concerne le point (d), le rapport britannique fait état de deux mesures mixtes: le site Solent & Southampton Water qui a été menacé par la construction d'un port de containers et la ZSC Craingworm qui est également protégée par différents types de mesures [UK1.16; 2.28]. De même, les régimes roumains et polonais se caractérisent par un mélange de mesures administratives, statutaires et contractuelles [PL1.20] [RO.12-14].

Il est très difficile d'évaluer la proportion dans laquelle les autorités ont appliqué « les mesures réglementaires, administratives et contractuelles » dans le dessein d'atteindre les OCS. En Allemagne, seul le site *Nedorper Vorland* (116 hectares), qui ne représente qu'une petite portion du site ZPS rivière Ems (4000 hectares), a fait l'objet d'un régime de protection strict ainsi que d'un plan de gestion [DE1.27]. Selon le rapport allemand, le fait que la totalité des marais salés n'étaient pas couverts par un régime de protection s'expliquait par les besoins économiques (transport de navires sur la rivière). De même, les sites français ZSC *Ciron* et *Midouze* ont été détériorés par une autoroute alors qu'ils n'étaient que partiellement protégés par des mesures de conservation de la nature (arrêté de biotope) [FR2.25]. La majorité des ZCS faisaient l'objet de contrats et de chartes, ce qui souligne la réticence de l'administration d'adopter des régimes plus coercitifs [FR2.25-27].

La majorité des rapports nationaux indique qu'il n'y a pas d'indicateurs scientifiques qui permettent d'évaluer si les OCS ont été atteints (voyez par exemple, les études espagnoles où il apparaît que des indicateurs très généraux ont été utilisés [ES1.17]). Cependant, le rapport britannique indique que l'agence Natural England (en charge de la conservation de la nature) doit régulièrement évaluer au moyen d'indicateurs si les OCS du site sont atteints [UK1.16]. En Belgique, les Régions flamande et wallonne ont également adopté une série d'indicateurs, lesquels ne sont pas encore appliqués [BE1.20 ; 49]. En France, quelques DOCOB ont aussi établi des indicateurs pour évaluer l'application des OCS. Il n'est pas certain que les mesures particulières ont été adoptées en vue de respecter les « exigences écologiques » des espèces et des habitats concernés et des OCS [FR2.27].

Aucun des rapports nationaux n'a pu se prononcer sur la question de savoir si les mesures particulières appliquées sur les sites étudiés correspondaient aux « exigences écologiques » des espèces et des habitats concernés et donc contribuaient aux OCS. Jusqu'à présent nous ne connaissons pas l'existence de telles études et il est possible que de nombreuses années passent avant qu'une évaluation scientifique approfondie des relations entre les mesures spécifiques et les OCS puisse être menée.

3.2.4. *Fonds communautaires*

Il faut rappeler que la Commission européenne ne dispose pas de fonds exclusivement dédiés à la mise en œuvre des régimes de gestion des zones. Le fonds Natura 2000²⁴ est insuffisant pour répondre aux besoins. Il ressort des différents rapports nationaux que les fonds communautaires sont rarement utilisés et que, partant, les fardeaux financiers reposent sur les Etats membres. Cela dit, quelques fonds communautaires (principalement le fonds Life Nature) ont été utilisés pour :

- la ZPS Solent & Southampton Water dans l'étude de cas du Royaume-Uni, où il est mentionné que le financement venait du projet LIFE Solway [UK1.18]; et
- le Cap de Gata dans l'étude de cas espagnol, où il est mentionné que « sans prendre en compte l'EAFRD (qui fournit des fonds pour les dites « activités rurales traditionnelles ») et l'EDRF (qui a été utilisé pour financer quelques projets de moindre importance, dont le site d'information www.elsurmarino.net), LIFE est la source principale de financement pour soutenir les projets de conservation sur le site en cause. LIFE a fourni 3.012.000 Euros (sur une somme globale de 4.300.000 Euros) pour améliorer la gestion des SIC/ZPS de 2001 à 2005 » [ES1.13].

²⁴ Le fonds peut être consulté sur le site : <http://ec.europa.eu/environment/life/>

4. Régimes préventifs pour les ZPS et les ZSC (article 6(2))

Article 6(2) de la directive Habitats

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.

4.1. Remarques introductives

4.1.1. *L'obligation d'éviter la détérioration des habitats et les perturbations touchant les espèces : une obligation de résultat*

Conformément au principe de prévention (article 174(2) du TCE), l'adoption d'un régime préventif comprend des interdictions, par exemple de construction et de modification du relief du sol ou de la végétation. L'article 6(2) de la directive oblige les Etats à prendre « les mesures appropriées pour éviter, dans les ZSC, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées ». Les termes « éviter » et « soient susceptibles d'avoir un effet significatif » soulignent la nature préventive du régime. En effet, il est plus raisonnable de prévenir que de guérir".

La CJCE a à plusieurs reprises eu l'occasion d'apporter des éclaircissements quant à l'application de l'article 6 de la directive²⁵, en particulier dans *Commission c. France* (aff. C-256/98). Dans cette affaire, l'Avocat général Fennelly avait indiqué que, même si les Etats n'étaient pas obligés d'adopter un régime spécifique de protection dans les ZSC²⁶, ils devaient dans tous les cas adopter des mesures en vue de répondre aux objectifs de conservation prévus par la directive. Il en résulte que cette disposition prévoit une obligation de résultat pesant sur les Etats membres.

Conformément à la jurisprudence de la CJCE, l'article 6(2) ne peut être appliqué cumulativement avec l'article 6(3)²⁷.

4.1.2. *Etendue des mesures préventives : les espèces et les habitats couverts par le régime général de prévention*

²⁵ Les cas suivants traitent de la transposition de l'article 6 de la directive Habitats: Jugement du 15 février 2000 aff. C-374/98: *Commission c. France* ('Basses Corbières'), Rec I-10799; Jugement du 5 décembre 2002 aff. C-324/01: *Commission c. Belgique*, Rec I-11197; Jugement du 13 février 2003 aff. C-75/01: *Commission c. Luxembourg*, Rec I-1585; Jugement du 20 mars 2003 aff. C-143/02: *Commission c. Italie* [2003] Rec I-2877.

²⁶ Conclusions de l'Avocat Général Fennelly dans le jugement du 6 avril 2000 aff. C-256/98: *Commission c. France*, Rec I-2487 point 14.

²⁷ Jugement du 7 septembre 2004 aff. C-127/02: *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* ('Waddenzee'), Rec I-07405 point 38.

Le fait que l'obligation de résultat qui découle de l'article 6(2) de la directive ait pour effet de couvrir des activités menées en dehors du site signifie que les mesures de protection vont bien au-delà des habitats et des espèces protégés²⁸. Ceci peut dès lors conduire les autorités nationales à élargir les limites du site en vue de réglementer certaines activités (l'on pense notamment à l'épandage du lisier, au maintien des caractéristiques paysagères). Il en résulte que des activités situées hors du site mais pouvant potentiellement menacer celui-ci, peuvent être réglementées voire prohibées. La CJCE a suivi cette position doctrinale dans l'affaire C-98/03, *Commission c. Allemagne*.

4.2. Analyse comparative des études de cas

4.2.1. Etendue des mesures préventives

En vue de protéger les ZPS et les ZSC, les Etats membres mettent souvent en place des régimes législatifs ou réglementaires prohibant la détérioration d'habitats naturels ou interdisant des perturbations significatives aux espèces (voir par exemple, article 45 de la législation espagnole de 2004 sur le patrimoine; article 33 de la loi polonaise sur la conservation de la nature de 2004; article 28 du règlement roumain 57/2007; article 28, § 1, de la législation wallonne sur la protection de la nature du 12 juillet 1973). Des difficultés se posent lorsque la désignation du site n'est pas suivie par l'adoption de plans de gestion spécifiques ou de mesures administratives ou réglementaires (voir les études de cas polonais) [PL1.20 ;2.29-30].

Cependant, quelques pays (France [FR6.12]) ne disposent pas de régime de protection Natura 2000 prévoyant l'adoption de régimes préventifs (en dehors de l'EAI) : ces mesures sont soit contractuelles, soit réglementaires lorsqu'elles découlent d'autres régimes de protection de la nature. Sans l'adoption de régimes de protection supplémentaires, le régime général préventif est insuffisant pour garantir la préservation sur le long terme des sites.

A cet égard, la protection du site britannique Solent & Southampton Water ZPS nous paraît être un cas intéressant. En effet, le régime général est complété par des régimes spécifiques prévus par la même législation britannique [UK1.18]. En Belgique, le régime wallon semble également présenter un intérêt certain dans la mesure où il prévoit des mesures de protection générale pour tous les sites Natura 2000 et des mesures de protection spécifiques, adaptées à chaque site et découlant des arrêtés de désignation du site.

4.2.2. Portée spatiale des mesures préventives

La question se pose de savoir si les régimes préventifs sont d'application exclusivement à l'intérieur des sites ou à l'égard des activités réalisées en dehors du site (par exemple, l'épandage de lisier sur des terrains agricoles en dehors du site). Parce que la plupart des activités prennent place à l'intérieur des sites et non à l'extérieur, ces hypothèses ont été rarement commentées dans les rapports nationaux. Selon le rapport britannique, le régime préventif est nettement plus large que la ZPS, comme le montre le cas de la ZPS Solent & Southampton Water [UK1.18]. Le régime wallon prévoit la possibilité pour le gouvernement d'appliquer les interdictions et des mesures préventives en dehors des sites (voir aussi le droit

²⁸ Il est possible de raisonner par analogie avec la pollution à longue distance causée par les nitrates; jugement du 25 avril 2002 aff. C-396/00: *Commission c. Italie*, Rec I-3949.

suédois [SE1.16 ; 2.28]). En revanche, tant en Espagne qu'en Allemagne, le régime de protection s'applique exclusivement aux activités menées à l'intérieur du site [ES1.12] [DE3.32], ce qui paraît réducteur.

4.2.3. *Nature des activités couvertes par le régime de prévention*

Le régime contraignant de protection a été conçu pour couvrir un nombre assez large d'activités humaines susceptibles de provoquer la dégradation des habitats ou des perturbations significatives aux espèces. Une distinction doit dès lors être opérée entre :

- a) la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces, qui est interdite quelle que soit la nature de la détérioration ;
- b) les perturbations touchant les espèces, étant donné que ces perturbations doivent avoir un effet significatif.

Dans certains pays, plusieurs catégories d'activités dites sensibles sont exclues du régime d'interdiction (voir la possibilité d'exploiter un barrage sur la rivière Ems en vue de permettre le transport fluvial [DE1.17]; possibilité de chasser et de pêcher dans les sites Natura 2000 en France [FR6]). Ces exceptions ne sont pas nécessairement justifiées sur un plan scientifique.

Un autre problème porte sur les activités préalablement autorisées sur les sites, avant leur désignation en tant que ZPS ou ZCS. Dans beaucoup de pays, les activités existantes sont en principe sujettes à un régime d'interdiction en vue de prévenir la détérioration des habitats ou des perturbations significatives aux espèces (Royaume-Uni [UK1.18-19 ; 2.32 ; 3.46], Pologne [PL1.21 ; 2.31], Région wallonne en Belgique, Roumanie [RO1.25]). Dans d'autres pays, seulement les activités futures feront l'objet de régimes préventifs (Espagne).

4.2.4. *Effectivité du régime général de prévention*

Au cas où le régime préventif général ne serait pas complété par des régimes plus spécifiques, la protection n'est pas considérée comme appropriée au regard des objectifs de protection préalablement fixés.

4.2.5. *Effet direct*

Seules les juridictions belges et allemandes ont jugé que le paragraphe 2 avait un effet direct. Les autres rapports nationaux ne prennent pas position sur ce point.

5. Evaluation appropriée des incidences (article 6(3) (première phrase))

Article 6(3) première phrase de la directive Habitats

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.

5.1. Commentaires introductifs

Dans le dessein de préserver les habitats protégés d'activités susceptibles de les altérer, l'article 6(3) prévoit une étude d'impact *sui generis* de "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". Nous allons utiliser ici l'acronyme EAI (« Evaluation appropriée des incidences ») en vue de distinguer cette procédure de l'acronyme EIE (« Etude d'impact sur l'environnement ») prévu par la directive 85/337 CEE) ainsi que l'acronyme EES (« Evaluation environnementale stratégique ») prévu par la directive 2001/42/CE).

En d'autres mots, l'EAI s'applique soit à des plans soit à des projets qui :

- a) ne concernent pas nécessairement la gestion du site ; et
- b) présentent un risque significatif pour le site.

De plus, l'évaluation doit être « appropriée » au regard des objectifs de conservation du site OCS (voir ci-dessus). Dans la mesure où ces objectifs sont définis au regard de critères scientifiques, l'évaluation doit reposer sur une approche scientifique.²⁹ Il en résulte que les experts réalisant les EAI doivent bien maîtriser les aspects scientifiques de la conservation de la nature. Un certain nombre de questions se pose ainsi quant à l'indépendance et à la qualité scientifique de l'expertise.

5.2. Quels plans et quels projets ?

Alors que les plans et les projets concernant la gestion du site ne feront pas l'objet d'une telle évaluation, les autres plans et projets susceptibles d'avoir un impact significatif doivent être évalués conformément aux procédures adoptées par les Etats membres.

Cependant, la directive ne définit ni le concept de plan ni celui de projet.

Les concepts de « plan » et de « projet » doivent être interprétés largement en raison, d'une part, du libellé de l'article 6(3) de la directive qui couvre « tout plan et projet » et, d'autre part, des objectifs de conservation qui sont fixés³⁰.

²⁹ *Waddenzee*, point 54.

³⁰ Conclusions de l'Avocat Général Fennelly dans *Commission c. France* ('Basses Corbières'), point 33; et, Avocat Général Kokott in *Waddenzee*, point 30.

Par exemple, les juridictions nationales et la CJCE ont considéré que les activités suivantes pouvaient être qualifiées de plans et de projets au sens de l'article 6(3) :

- modifications à apporter à un plan d'aménagement du territoire en vue d'autoriser l'exploitation d'une décharge³¹ ;
- autorisations de pêcher les mollusques dans une ZPS³².

5.2.1. *Est-ce que les plans et les projets sont soumis à un régime d'autorisation ?*

La première phrase de l'article 6(3) prévoit seulement que « tout plan ou projet » sera soumis à une EAI, sans pour autant prévoir une procédure d'autorisation.

Toutefois, une procédure d'autorisation devrait être prévue. En effet, il s'agit de permettre dans des cas limitativement énumérés et pour des raisons particulières de permettre de causer un dommage environnemental au site. Ensuite, les causes doivent être dûment expliquées afin de déterminer les mesures compensatoires les plus appropriées³³.

Etant donné que la deuxième phrase du paragraphe 3 prévoit que « les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord », une procédure d'autorisation est implicitement requise par cette disposition. Qui plus est, étant donné que les auteurs du projet sont tenus de réduire l'impact du projet sur l'intégrité du site dans la mesure du possible, une procédure formelle d'autorisation est indispensable en vue de prévoir des mesures d'atténuation.

5.2.2. *Qu'est-ce qu'un impact significatif ?*

Seulement les plans et les projets qui sont « susceptibles » d'avoir un impact « significatif » sur le site feront l'objet d'une EAI. La distinction suivante doit être opérée.

a) **Les effets doivent être « susceptibles » d'affecter le site.** La première question que l'on doit se poser porte d'emblée sur la probabilité que le plan ou le projet ait un tel effet. On peut se demander si le terme « susceptible » signifie « possible » « probable » ou « potentiel ». Cela dit, le recours au terme « susceptible » signifie que l'on ne peut exiger une preuve absolue que l'effet délétère existe. En effet, il est rare que l'on puisse démontrer avec exactitude l'impact que pourrait avoir un plan ou un projet sur l'intégrité du site. Il en résulte que l'information rassemblée au cours de la procédure de l'EAI doit se caractériser par une approche préventive. Disons-le simplement, l'évaluation est un exercice de prédiction. Etant donné que l'évaluation peut devenir plus complexe lorsque l'on a affaire à des risques sur le long terme ou des risques synergétiques, les experts devraient pouvoir extrapoler des données

³¹ Conseil d'Etat de Belgique, *Wellens*, n. 96.198, 7 juin 2001.

³² *Waddenzee*, point 21-29.

³³ Les mesures d'atténuation sont celles qui sont prévues par le plan ou le programme : par exemple, en construisant une autoroute, les auteurs du projet peuvent prévoir des tunnels en vue de permettre le mouvement des mammifères. En revanche, les mesures compensatoires sont celles qui sont prises en dehors du site où le plan sera réalisé : par exemple, les auteurs du projet peuvent acheter et protéger des terrains ailleurs en vue de compenser les dommages qui seraient causés par la construction d'une autoroute dans un site où nichent des oiseaux sauvages.

réunies sur le niveau de risque anticipé. Ainsi l'autorisation ne devrait pas être accordée à moins que des mesures d'atténuation ne puissent être adoptées.

En ce qui concerne la transposition des articles 6(3) et 6(4) de la directive Habitats, la CJCE a jugé que l'article 6(3) exige une évaluation appropriée des impacts d'un plan et d'un projet dès qu'il y a une probabilité ou un risque que ce plan ou ce projet puisse avoir un effet significatif sur le site en question³⁴.

Comment déterminer la probabilité d'un impact significatif ? D'après la CJCE, il convient, à la lumière du principe de précaution, de considérer qu'un tel risque existe s'il ne peut pas être exclu sur la base d'une information objective selon laquelle le plan ou le projet pourrait avoir un impact significatif sur le site en question³⁵.

b) **L'effet est censé être significatif.** Deuxièmement, il doit donc y avoir une probabilité ou un risque d'un effet significatif. A contrario, des plans ou des projets qui ne présentent pas le risque d'un tel impact ne sont pas soumis au régime procédural prévu par la directive.

Il n'y a pas de définition juridique du terme significatif. Il s'agit davantage d'un standard que d'une règle de droit. L'application du standard va donc varier en fonction de chaque cas individuel. Cependant, la CJCE a eu l'occasion d'étendre l'application de ce standard dans l'affaire *Waddenzee*: un plan ou un projet n'est pas censé avoir un impact significatif lorsqu'« il n'est pas susceptible d'affecter négativement l'intégrité du site en question et, partant, n'est pas susceptible de causer une détérioration ou des dérangements significatifs au sens de l'article 6(2) »³⁶.

Le caractère significatif de l'impact du plan ou du projet doit être interprété de manière objective à la lumière des OCS. A cet égard, la CJCE a jugé que toute activité compromettant la réalisation des OCS est censée avoir un impact significatif³⁷. Par exemple, la perte de 100 hectares de prairie calcaire peut avoir un impact significatif sur la conservation d'un site de petite taille où l'on rencontre des orchidées rares, alors que la perte comparable sur un plus grand site (telle une steppe) n'a pas nécessairement le même type d'implication pour la conservation de cette seconde zone³⁸.

En raison de son importance, la portée du terme « significatif » est controversée. En outre, il convient de prendre en considération que le caractère significatif peut varier en fonction de la taille du site. Par exemple, l'étude de cas portant sur les éoliennes en Suède est instructive: alors que l'auteur du projet arguait que la construction des éoliennes n'avait pas d'impact significatif au motif que les installations ne couvraient que 2,5 % du ZCS, les juridictions suédoises ont avalisé la thèse opposée (étude de cas *Eksjöberget*, Suède [SE2.25-26]). Etant donné que les jugements de valeur sur ce qui est significatif ou insignifiant peuvent varier, il serait intéressant à ce stade de la procédure de permettre tant au public qu'aux différents acteurs de la procédure de faire part de leurs observations. En d'autres mots, la nature significative ou l'absence d'effet significatif doit être abordée dans le cadre de procédure de consultation d'agences spécialisées ou dans le cadre de l'organisation d'une enquête publique.

³⁴ Jugement du 20 octobre 2005 aff. C-6/04: *Commission c. Royaume-Uni*, Rec I-09017 point 54; jugement du 13 décembre 2007 aff. C-418/04: *Commission c. Irlande*, Rec I-10947 point 226.

³⁵ Ibid.

³⁶ *Waddenzee*, point 36.

³⁷ Ibid., point 48. Voyez aussi les conclusions de l'Avocat Général Kokott aussi in *Waddenzee*, point 85.

³⁸ *Managing Natura 2000 Sites*, page 35.

Enfin, le fait que la directive Habitats exige que l'on prenne en compte l'impact significatif des plans et des projets ne se réduit pas à tracer une ligne de démarcation entre les petits et les grands projets. Comme la CJCE l'a déjà souligné à propos des procédures EIE, même les petits projets sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement en raison de leur localisation³⁹.

5.2.3. Screening : l'évaluation de l'impact significatif du plan ou du projet

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le plan ou le projet ne devra être évalué que s'il est susceptible d'avoir un effet significatif.

Dans la mesure où des milliers de projets ou de plans peuvent avoir un tel impact, on peut s'interroger sur les critères qui doivent être utilisés en vue de sélectionner ces projets et ces plans. La plupart des Etats membres ont mis en place des procédures de screening en vue de déterminer quels projets ou quels plans doivent être soumis aux exigences procédurales.

La procédure de screening apparaît comme étant une étape préliminaire de la procédure d'évaluation. Cette procédure peut être définie comme un processus en vertu duquel les experts vont évaluer si les plans ou les projets sont susceptibles de produire un impact significatif. De la sorte, les experts décident si une évaluation complète doit être menée à bien. En effet, cette première étape procédurale pourra conduire à l'application de l'intégralité de la procédure EAI.

Le tableau figurant ci-dessous met en évidence la distinction entre l'évaluation préalable et l'évaluation complète.

ÉVALUATION PRÉALABLE	Screening <i>in abstracto</i>	L'objet de la procédure est de déterminer si le plan ou le projet est susceptible d'avoir un effet significatif et entraîne de la sorte l'application de la procédure complète
ÉVALUATION COMPLÈTE	Screening <i>in concreto</i>	La procédure détermine la mesure dans laquelle le projet ou le plan est susceptible d'avoir un impact significatif sur le site

Le screening peut être réalisé de deux manières différentes⁴⁰ :

1. Au moyen de seuils ou de critères (approche quantitative) :

a) *Avantages* : amélioration de la sécurité juridique ; limitation du pouvoir discrétionnaire des autorités.

³⁹ *Waddenzee*, point 66.

⁴⁰ Voir aussi l'article 4(2) de la Directive EIE.

b) *Inconvénients* : dans la mesure où les seuils peuvent être placés trop haut, ou peuvent s'avérer inexacts, beaucoup de plans et de projets peuvent échapper à la procédure EAI. En outre, les seuils empêchent l'application du principe de précaution.

2. Sous la forme d'une analyse au cas par cas (approche qualitative).

a) *Avantages* : dans la mesure où les impacts d'un plan ou d'un projet sont extrêmement contingents et variables, l'impact significatif risque d'augmenter en raison de nombreux facteurs. Parmi ces facteurs, l'on retrouve la proximité, la taille du projet, l'impact cumulatif des projets préexistants. En ce qui concerne les effets cumulatifs, la CJCE a jugé dans l'affaire *Waddenzee* que l'article 6(3), première phrase, exigeait que l'on prenne en considération les effets non pas seulement de manière individuelle mais aussi « en combinaison avec d'autres plans et projets ». Par conséquent, les impacts cumulatifs avec d'autres projets ou d'autres plans doivent être analysés. Ceci peut être fait au moyen d'une approche au cas par cas. A titre d'exemple, une route construite sur un site qui est déjà traversé par de nombreuses voies de communication aura sans doute un effet moins significatif que la construction d'une route construite sur un site vierge. Il en résulte qu'une approche de nature qualitative est préférable à une approche de nature quantitative.

b) *Inconvénients* : une approche au cas par cas peut paraître compliquée car il convient de déterminer l'impact potentiellement significatif du plan ou du projet avant de réaliser l'intégralité de l'EAI.

Il ressort de la jurisprudence de la CJCE que les Etats membres ne peuvent pas se reposer exclusivement sur des critères abstraits.

La jurisprudence de la CJCE nous paraît claire sur ce point :

- dans l'affaire C-256/98 *Commission c. France*, la CJCE a jugé que le régime français prévoyant une EAI était contraire à la directive aux motifs qu'elle excluait des projets d'un coût modeste⁴¹.
- Dans l'affaire C-98/03 *Commission c/ Allemagne*, la CJCE a jugé que les restrictions apportées à l'EAI n'étaient pas conformes aux exigences de l'article 6⁴². Par conséquent, l'Allemagne a dû modifier la *BnatSchG* : toute activité affectant un site protégé doit être considérée dorénavant comme un projet.

Le fait que le droit français exclut certaines activités (pêche et chasse) aux motifs qu'elles n'ont pas d'impact significatif sur les sites protégés quelque soit la nature de l'activité nous paraît contraire à la directive⁴³ [FR.6,10,13].

Pour conclure, une approche qualitative (et non quantitative) convient mieux aux sites Natura 2000.

Nous estimons que confrontée à de l'incertitude, l'autorité devant décider d'autoriser le projet ou le plan doit faire preuve de prudence en exigeant une évaluation complète des incidences. En effet, l'incertitude devrait conduire les experts à rassembler un maximum d'informations sur l'existence réelle et l'étendue du risque suspecté. Encore faut-il rappeler qu'une telle

⁴¹ *Commission c. France*, point 35.

⁴² Jugement du 10 janvier 2006 aff. C-98/03: *Commission c. Allemagne* [2006] Rec I-00053, points 42-45.

⁴³ On notera que la Commission européenne a intenté contre la France une procédure en manquement en vertu de l'article 226 CE.

obligation de screening ne remet pas en cause le projet. Cette obligation ne peut permettre que la réalisation d'une évaluation complète des impacts soit réalisée dans le cadre d'une approche préventive.

Enfin, il faut rappeler que dans la procédure de screening des impacts potentiellement significatifs du plan ou du projet, l'autorité ne peut pas prendre en considération à ce stade les mesures d'atténuation et les mesures compensatoires. Les impacts potentiels du plan ou du projet doivent être analysés comme tels, indépendamment des atténuations des compensations envisagées par l'auteur du plan ou du projet. A titre d'exemple, l'auteur d'un projet ou d'un plan ne peut arguer que son plan ou son projet n'aura pas d'effet significatif au motif qu'il aura prévu les mesures de réduction ou d'atténuation des impacts sur un site distinct. Ceci nous paraît justifié par le fait que c'est au niveau de l'EAI que la nature, la localisation et la taille des mesures d'atténuation et de compensation doivent être décidées.

5.2.4. *Morcellement des plans et des projets*

Un certain nombre d'auteurs de plans et de projets cherchent à morceler leur plan ou leur projet en vue d'éviter l'EAI (par exemple une autoroute morcelée en une multitude de projets de 2 km de long en vue de se trouver sous le seuil de 2,5 km à partir duquel une EAI est exigée). Or, l'accumulation des impacts d'une multitude de petits projets peut être significative. Si ces projets, visés individuellement, peuvent se trouver en dessous du seuil à partir duquel une EAI est exigée, en revanche, lorsqu'ils sont pris de manière cumulée, leurs impacts apparaissent comme étant significatifs⁴⁴.

Ainsi, du point de vue du droit communautaire, il n'est pas possible de prendre en considération le plan ou le projet de manière isolée, lorsque celui-ci fait partie d'un projet plus important. Aussi faut-il rappeler que la CJCE a jugé que le fait de ne pas prendre en considération des effets cumulatifs des projets signifie en pratique qu'un certain nombre de projets sont susceptibles d'échapper à l'obligation de mener à bien une EIE, alors même qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement⁴⁵. Des pratiques administratives autorisant le morcellement sont donc contraires à la directive Habitats. On retrouve un exemple de cette pratique de morcellement dans le rapport national allemand (voir la distinction faite entre la construction et l'exploitation du barrage sur la rivière Ems) [DE.17].

5.2.5. *Contenu de l'EAI*

Etant donné que l'EAI couvre à la fois les plans et les projets susceptibles d'affecter un site, l'auteur de l'évaluation doit être également en mesure d'identifier, conformément au principe de précaution, des dommages dont la réalisation est encore incertaine⁴⁶. De même, l'article 6(3) de la directive exige expressément que les aspects cumulatifs d'impacts plus négligeables soient pris en considération.

Les plans et projets visés à l'article 6(3) de la directive doivent enfin être autorisés par une décision expresse, sujette à des conditions spécifiques lesquelles doivent déterminer l'étendue des droits et des obligations du titulaire du permis⁴⁷. Il résulte de cela qu'un régime de simple

⁴⁴ Pour un exemple de la pratique du morcellement, voir le jugement du 25 juillet 2008 aff. C-142/07: *Ecologistas en Acción-Coda c. Ayuntamiento de Madrid* (2008) point 20.

⁴⁵ Jugement du 21 septembre 1999 aff. C-392/96: *Commission c. Irlande* [1999] Rec I-5901.

⁴⁶ *Waddenzee*, point 44.

⁴⁷ Conclusions de l'Avocat Général Kokott in *Waddenzee*, point 98.

notification ne répond pas aux exigences de la directive Habitats. Les autorités doivent expressément marquer leur accord sur le plan ou le projet. Un régime d'autorisations tacites qui exclurait la réalisation de l'EAI est donc incompatible avec les exigences de l'article 6(3)⁴⁸.

5.2.6. Dimension spatiale et objectifs de l'EAI

La dimension spatiale de l'EAI ne se limite pas aux activités réalisées au sein des sites protégés. Il convient également d'évaluer les plans et les projets qui sont localisés en dehors du site mais qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur sa conservation. Ainsi des activités polluantes lointaines (par ex., des activités se situant en amont d'un marécage) doivent être soumises à une EAI dès qu'il apparaît qu'il existe un risque ou une probabilité d'un impact significatif.

5.2.7. Eléments à prendre en compte dans l'EAI

Les impacts significatifs du plan ou du projet doivent être évalués au regard :

- des objectifs de conservation du site fixés par les OSC (première phrase du paragraphe 3)⁴⁹ ;
- de l'intégrité du site (deuxième phrase du paragraphe 3).

Par conséquent, l'auteur de l'évaluation doit d'abord identifier les OSC. Ensuite, il doit évaluer la façon selon laquelle le plan ou le projet pourrait mettre en péril la réalisation de ces objectifs. A titre d'exemple, la principale OSC de la ZPS Glen Lake en Irlande est de protéger le cygne sauvage (*Cygnus cygnus*), une espèce classée à l'annexe I de la directive sur la protection des oiseaux. La Cour de justice a jugé que des travaux de drainage réalisés en dehors de cette ZPS avaient pour effet d'affecter négativement l'intégrité du site au sens de la seconde phrase de l'article 6(3) de la directive. La Cour a conclu que puisque la conservation de la zone d'hivernage des cygnes sauvages est le principal objectif de conservation de la ZPS, l'intégralité de la zone est affectée négativement au sens de la seconde phrase de l'article 6(3) de la directive Habitats⁵⁰.

L'intégrité est un concept de droit communautaire dont la portée doit être interprétée à la lumière de différents critères, parmi lesquels on retrouve :

- la cohérence des structures écologiques ;
- la résilience des habitats au changement ;
- la capacité des habitats à évoluer dans un sens favorable à la conservation ;
- la possibilité d'atteindre les OSC fixés ;
- la restauration naturelle sans intervention extérieure⁵¹.

⁴⁸ Il est possible de raisonner par analogie au regard de la jurisprudence sur les permis tacites (jugement du 28 février 1991 aff. C-360/87: *Commission c. Italie*, Rec I-00791 points 30 & 31; jugement du 28 février 1991 aff. C-131/88: *Commission c. Allemagne*, Rec I-825 point 38).

⁴⁹ Voir en particulier *Waddenzee*, point 54.

⁵⁰ Jugement du 13 décembre 2007 aff. C-418/04: *Commission c. Irlande* [2007] Rec I-00791 point 259.

⁵¹ Commission européenne, *Managing Natura 2000 Sites : The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, (2000) Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

5.2.8. Contenu de l'évaluation appropriée

L'EIA Natura 2000 « doit être appropriée eu égard aux OSC du site »⁵². En ce qui concerne le concept d'évaluation appropriée, la CJCE a déjà mis en évidence que cette disposition ne prévoit aucune méthode particulière pour mener à bien une telle évaluation⁵³.

Cependant, en examinant la *ratio legis* de l'article 6 ainsi que les objectifs de la directive, il est possible de mettre en évidence un certain nombre d'éléments permettant de juger l'évaluation appropriée. En effet, l'étendue et le contenu de l'EAI dépendent :

- de l'intensité des impacts en fonction de la nature, de la localisation (exploitation des terres ; abondance relative des ressources naturelles) et de la taille du plan ou du projet proposé ;
- de la vulnérabilité des habitats ou des espèces protégés (capacité régénératrice, capacité d'absorption) ;
- du niveau des menaces existantes.

En analysant l'intensité de ces impacts, l'auteur de l'EAI doit prendre plus particulièrement en considération les éléments suivants :

- les effets évalués doivent être spécifiques et non pas abstraits ;
- les effets indirects du projet ou du plan, c'est-à-dire les impacts qui ne découlent pas directement de ces derniers ;
- les effets qui interagissent ;
- les effets cumulatifs avec des effets qui sont engendrés par des projets ou des plans existants présents ou futurs. Les termes « en conjugaison » (article 6(3), première phrase) signifient que le contenu de l'évaluation ne doit pas être limité aux seuls effets engendrés par le projet. Dans cette veine, la CJCE a souligné dans l'affaire *Waddenzee* le besoin de prendre en considération les effets cumulatifs qui découlent de la combinaison du projet avec d'autres plans et d'autres projets⁵⁴ ;
- les impacts à long et à court termes ;
- les impacts réversibles et irréversibles ;

Etant donné qu'il est important de prendre en compte les alternatives aux plans et aux projets proposés (exigence découlant du paragraphe 4 de l'article 6), l'auteur de l'évaluation doit aussi déterminer – bien que ceci ne soit pas obligatoire en vertu du paragraphe 3 – si de telles alternatives existent, y compris l'alternative qui consisterait à renoncer au projet (option zéro)⁵⁵ ;

Enfin, l'auteur de l'évaluation doit également prévoir des compensations appropriées – bien que ceci ne soit pas obligatoire en vertu du paragraphe 3 -⁵⁶. Ces mesures doivent prévoir la prévention, la réduction et dans la mesure du possible, l'élimination des impacts significatifs sur l'intégrité du site.

⁵² Sur le concept d'évaluation appropriée, voir les conclusions de l'Avocat Général Kokott in *Waddenzee*, points 95-98.

⁵³ *Waddenzee*, point 52.

⁵⁴ *Ibid.*, point 53.

⁵⁵ Les autorités sont tenues d'examiner « des solutions citées en dehors du site : jugement du 26 octobre 2006 aff. C-239/04: *Commission c. Portugal* [2006] ECR I-10183 point 38.

⁵⁶ *Managing Natura 2000 Sites*, page 38.

CATÉGORIE D'IMPACTS A ÉVALUER	DISPOSITIONS
Effets spécifiques et non abstraits	Article 6(3), première phrase
Effets indirects	Par analogie avec la jurisprudence sur la directive 85/337
Effets interagissant et cumulatifs	Article 6(3), première phrase; C-127/02, <i>Waddenzee</i> , point 53
Effets à court et à long termes	<i>Ratio legis</i> de l'article 6
Effets réversibles et irréversibles	<i>Ratio legis</i> de l'article 6
Alternatives et mesures d'atténuation	Non exigées en vertu du point 3 mais découlant implicitement du point 4

De plus, la CJCE a souligné que l'évaluation devait être menée à la lumière de la meilleure connaissance scientifique dans ce domaine⁵⁷.

Le fait de ne pas prendre en considération tous ces impacts dans une perspective scientifique conduira à édulcorer la qualité de l'évaluation et, partant, à mal informer l'autorité compétente. Ainsi, une évaluation qui n'engloberait pas un examen approfondi de tous les impacts ne respecterait pas le caractère approprié exigé par la directive Habitats.

5.2.9. *Evaluation holistique (EAI) ou spécifique (EIE) ?*

L'obligation de réaliser une EAI n'a pas pour effet d'écarter :

- a) la réalisation d'une EIE en vertu de la directive 85/337/CEE lorsque le projet tombe sous le champ d'application de cette directive,
- b) une EES en vertu de la directive 2001/42/CE lorsque le plan ou le programme tombe sous le champ d'application de cette directive,

Il en résulte que les obligations procédurales de ces trois directives sont cumulatives⁵⁸.

Cependant, force est de rappeler qu'il y a une différence de nature entre les différentes procédures d'évaluation. Etant donné que l'essentiel de l'information de l'EAI se rapporte à l'intégrité biologique du site, ce type d'évaluation est moins multidisciplinaire que les évaluations traditionnelles, EIE ou EES⁵⁹. Il en résulte que l'EAI offre une vision beaucoup

⁵⁷ *Waddenzee*, point 54.

⁵⁸ Conformément à l'article 3(2)(b) de la directive 2001/42/CE, chaque plan ou programme faisant l'objet d'une EAI doit également faire l'objet d'une EAS.

⁵⁹ Dans l'arrêt *Commission c. France*, la CJCE a jugé que l'EAI était suffisamment approprié dans la mesure où l'évaluation tenait compte des objectifs de conservation du site (point 40).

plus claire et garantit une analyse en profondeur des impacts sur les habitats. Par conséquent, les évaluateurs ne doivent pas prendre en compte tous les impacts environnementaux du projet (impacts sur l'archéologie, sur le patrimoine ou la santé humaine) dans la mesure où le projet nécessite uniquement de faire « l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site ».

Malgré tout, rien ne s'oppose à ce que l'EAI propre à la directive Habitats fasse partie, en tant que sous-catégorie, d'une évaluation nettement plus large. Ainsi, en raison de la nature de la plupart des projets qui ont été analysés dans les différents rapports nationaux (ports, autoroutes, ...), la grande majorité des EAI analysés se fondent dans des EIE réalisées en vertu des réglementations transposant la directive EIE. L'objet de ces évaluations est donc nettement plus large.

5.3. Analyse comparative des études de cas

La majorité des études de cas se rapporte à des EAI. Cependant, une étude de cas espagnole ayant trait à la construction d'un hôtel au sein d'une zone Natura 2000 (Cap de Gata en Andalousie) n'a entraîné aucune EIA [ES1.15]. Le projet a été jugé par les juridictions comme illégal.

5.3.1. Portée des plans et des projets exigeant un EAI

Il n'y a pas de définition juridique des concepts « projet » et « plan ». Faut-il interpréter ces concepts de manière restrictive ou de manière large ?

Au Royaume-Uni tout comme en Allemagne⁶⁰, les concepts de « plan » et de « projet » ont été interprétés largement par les législateurs nationaux [UK1.19]. En revanche, ces concepts ont été interprétés de manière restrictive en France [FR1.18 ; 2.32 ; 3.45], en Pologne [PL1.22 ; 2.32] et en Région wallonne pour la Belgique : seulement les projets soumis à une autorisation sont censés être des projets au sens du régime de protection⁶¹. Cependant, le régime wallon prévoit la possibilité pour le Gouvernement de soumettre tout type d'activité à une « autorisation nature » délivrée par l'agence de protection de la nature lorsque ces activités ne font pas l'objet d'une autorisation dite traditionnelle.

Tous les plans et les projets évalués en raison de l'importance de leur impact ont été autorisés au moyen d'un acte administratif, dont les conditions déterminent les droits et les obligations des titulaires de l'autorisation.

5.3.2. Screening de l'évaluation appropriée : si nécessaire avec la gestion du site

Dans la plupart des études de cas, il apparaît assez clairement que le plan ou le projet n'avait pas de rapport direct avec la gestion du site. Ce fut tout particulièrement le cas de projets d'infrastructure (barrages en Allemagne, autoroutes en France [FR2.27] et en Pologne [PL1.19], aéroport en Espagne [ES2.17], etc.). Dans l'étude de cas *Ciudad del Medio ambiente*, Madrid, Espagne [ES3.23], cette question fut controversée. Le fait que l'auteur de l'étude ait demandé

⁶⁰ On notera que le législateur allemand avait défini à l'origine de manière restrictive le concept de « projet ». Après avoir été condamné par la CJCE (aff. C-98/03), l'Allemagne a dû modifier sa législation.

⁶¹ De plus, en Région wallonne, seuls les plans réglementaires font l'objet d'une EAI (article 1bis de la loi du 13 juillet 1973).

aux experts nationaux de se concentrer sur des projets d'importance explique pourquoi les évaluations n'ont pas de rapport avec la gestion du site.

5.3.3. *Screening de l'évaluation appropriée : effets significatifs*

Seuls les projets dont les impacts sont significatifs sont soumis à une EAI. Comment faut-il interpréter la portée de ce terme ?

Il ressort des rapports nationaux que le terme « significatif » est déterminé de deux façons :

- a) par une approche au cas par cas (Pologne [PL1.21 ;2.31], Roumanie [RO1.32], Royaume-Uni [UK3.46]⁶², Allemagne [DE1.24], Belgique, en ce qui concerne la Région wallonne, etc). Dans certaines études de cas, une décision formelle doit être prise en ce qui concerne des critères spécifiques (localisation du projet, etc.) et la prise de décision peut être soumise à une participation du public et faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (voir le site britannique *Dartford and Gravesham Local Development Framework* où un rapport de screening fut réalisé [UK3.42,47]). Généralement, les agences spécialisées en matière de conservation de la nature sont consultées comme cela fut le cas au Royaume-Uni [UK3.46,51-52] ou en Suède (aff. *Botnie*) [SE1.19].
- b) en prévoyant des seuils et des critères (France [FR1.19 ;2.33 ;3.46], Roumanie (seulement pour les plans et les programmes)[RO1.31-33]). Cette seconde option a été critiquée au motif qu'elle ne permet pas de garantir que certains plans et projets, en dehors des seuils et des critères, n'auront pas d'impact significatif.

Lors de l'évaluation du caractère significatif de l'effet, la plupart des évaluateurs ont pris en considération les éléments suivants :

- l'intensité des impacts en fonction de la nature, de la localisation et de la taille du projet;
- la vulnérabilité des habitats et des espèces protégées ;
- le niveau de menaces existantes.

Lorsque les autorités françaises [FR1.19 ;2.33 ;3.46], allemandes [DE3.34] et britanniques [UK2.35 ;3.49] ont évalué les impacts significatifs d'un plan ou d'un projet, elles prirent en compte les OSC. D'autres autorités, en revanche (Espagne [ES1.15 ;2.18 ;3.25], Pologne [PL1.23 ;2.33] et les autorités françaises en ce qui concerne la ligne à haute tension traversant les gorges du Verdon [FR3.45-46]), n'ont pas pris en considération les OSC.

Il ressort de la plupart des études de cas que les effets cumulatifs furent ignorés à ce niveau. Il y a toutefois certaines exceptions : au Royaume-Uni, le « screening report » a examiné les effets cumulatifs du *Dartford and Gravesham Local Development Framework* [UK3.42,47].

Dans certains pays, seuls les plans et les projets réalisés à l'intérieur des sites sont sujets à une EAI (Espagne [ES1.14 ;2.18 ;3.25], Roumanie [RO1.26-33]), ce qui apparaît restrictif par rapport à ce que prévoit la directive.

5.3.4. *Qualité des évaluations*

⁶² A titre d'exemple, le règlement 33 prévoit des informations à prendre en considération pour déterminer si un plan ou un programme doit être soumis à une EAI.

Dans certaines études de cas, certains évaluateurs étaient des experts ayant une connaissance générale des problèmes environnementaux, alors que dans d'autres études les experts étaient spécialisés en matière de conservation des habitats (France [FR1.21 ;2.34 ;3.47], Pologne [PL1.23-24 ;2.33], Suède [SE1.19 ;2.30], Allemagne [DE1.24 ;3.35]). Il paraît préférable de confier ce type d'évaluation à des experts spécialisés dans ce domaine. En revanche, pour certains pays l'évaluateur était l'auteur du projet (Suède dans le cas *Eksjöberget*, Espagne dans la troisième étude de cas [ES3.25]). Cette dernière option a plus ou moins toujours conduit à ce que les EAI soient de mauvaise qualité (voir par exemple l'étude de cas Dibden Bay où l'EAI pour la construction du terminal de containers a été réalisée par l'*Associated British Ports*), et le contrôle relativement strict de la qualité de l'EAI a conduit l'autorité compétente à refuser d'autoriser le projet [UK1.20].

Il ressort aussi que dans la majorité des études de cas, les évaluateurs ont été engagés et payés par l'auteur du projet. Ceci soulève la question de savoir si les évaluateurs étaient réellement indépendants eu égard aux intérêts en jeux.

Dans l'étude de cas Dibden Bay au Royaume-Uni, l'inspecteur planologique fut désigné, en tant qu'autorité indépendante, par le Secrétaire d'Etat à l'environnement en vue d'organiser une enquête publique et pour formuler des recommandations au Secrétaire d'Etat [UK1.20]. L'indépendance de cette fonction en droit anglais a permis à l'inspecteur de développer une analyse critique en ce qui concerne le contenu de l'EAI. L'inspecteur a estimé qu'on ne pouvait prendre au sérieux une telle évaluation.

En revanche, le rapport allemand indique que les évaluateurs n'étaient pas neutres étant donné l'importance accordée à la construction du barrage [DE1.23-24]. Le rapport polonais indique également que les experts n'étaient pas indépendants [PL1.23].

Ceci nous paraît très problématique dans la mesure où les conclusions de l'évaluation influencent directement la prise de décision par l'autorité compétente. Il est indispensable que la législation nationale prévoie des garanties d'indépendance des auteurs de l'EAI.

5.3.5. *Contenu, forme et méthodologie de l'évaluation appropriée*

- *Contenu*

Les régimes nationaux diffèrent en ce qui concerne le contenu de l'évaluation. Cette première étape de la procédure est appelée « scoping ». Cette étape dite de « scoping » est cruciale car elle donne les indications aux experts sur l'objet même de leur analyse. Elle doit faire l'objet d'une décision spécifique de la part de l'autorité compétente à partir d'une approche au cas par cas, après consultation des experts en matière de conservation de la nature et du public, y compris des ONG.

Dans la plupart des études de cas, il apparaît que le contenu de l'EAI est défini dans des termes extrêmement généraux sans que l'on prenne en compte la spécificité du site Natura 2000, et plus particulièrement les OSC (par exemple, Espagne [ES2.19 ;3.25] et Roumanie [RO1.33]). Dans les autres études de cas, l'autorité a déterminé le contenu de l'EAI sur la base d'une approche au cas par cas, mais sans pour autant avoir sollicité l'avis de l'agence de la protection de la nature ou des ONG spécialisées (Espagne [ES1.14]).

- *Forme*

La forme de l'EAI peut être spécifique (France [FR1.21 ;2.35]) ou, plus souvent, intégrée dans une EIE ou dans une EES plus générale (Espagne, Roumanie, Pologne, région wallonne en Belgique, etc.). Dans cette seconde hypothèse, des problèmes peuvent se poser lorsque les impacts étudiés ne sont pas spécifiques aux habitats naturels et aux espèces qui ont conduit à la désignation du site. Ici, l'ensemble de la faune et de la flore est analysé sans prendre en compte spécifiquement les OSC (voir par exemple, l'étude de cas *Ciudad del Medio Ambiente* espagnole ES3.25-26]). Par ailleurs, cette option présente un avantage car elle permet d'appliquer les garanties procédurales prévues par les directives EIE et EES (enquête publique, motivation de la décision, etc.).

- *Méthodologie*

Les problèmes d'application de l'article 6 sont liés notamment à une mauvaise méthodologie d'évaluation. Aussi, les rapports nationaux indiquent que l'évaluation est souvent superficielle et inappropriée (Espagne, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Belgique (Région wallonne), Suède). La qualité de l'évaluation en souffre.

La mauvaise qualité de l'évaluation est susceptible de conduire les juridictions à annuler les autorisations. Tel est le cas des tribunaux administratifs français (par exemple, l'annulation d'un projet de développement urbanistique, annulation de l'autorisation de construction d'une ligne à haute tension dans les Gorges du Verdon [FR3.46]). Il en va de même de la juridiction d'appel roumaine (projet *Rosia Montana*) [RO1.20] et du Conseil d'Etat de Belgique (arrêt *L'Erablière* en ce qui concerne l'autorisation d'exploiter une décharge sur un site Natura 2000).

De surcroît, il apparaît que même lorsque l'on reconnaît le caractère approprié des EAI, tous les effets ne sont pas nécessairement pris en considération. Par exemple, en Allemagne, l'EAI sur les impacts du barrage construit sur la rivière Ems bien qu'elle fut considérée appropriée n'a pas exploré pour autant un certain nombre de problématiques importantes (dommages cumulatifs, mesures compensatoires) [DE1.23-25]. Plus particulièrement, les experts étaient dans l'impossibilité d'analyser en profondeur :

- a) l'impact sur certaines espèces et habitats vulnérables,
- b) les impacts cumulatifs.

Bien que les experts chargés de rédiger l'EAI ne soient pas tenus de prendre en compte les alternatives et les mesures compensatoires, il apparaît que la prise en compte de ces éléments conduit à une amélioration du processus décisionnel. Enfin, il apparaît que les auteurs des EAI ne sont assez souvent guère désireux d'identifier les dommages incertains, conformément au principe de précaution inscrit à l'article 175 TCE.

A cela, il convient d'ajouter que dans la majorité des études de cas, l'autorité compétente n'a pas communiqué l'autorisation ainsi que l'EAI finale aux ONG de protection de la nature ou aux agences spécialisées, alors que leur avis aurait pu aider l'autorité à déterminer si le projet ou le plan affectait de manière négative l'intégrité du site.

L'enseignement suivant peut donc être dégagé de ces études de cas : il est indispensable que la qualité scientifique de l'EAI soit vérifiée avant que le projet ou le plan ne soit autorisé. Seule une évaluation appropriée est en mesure de permettre à l'autorité compétente de

s'assurer « *que le projet ou le plan ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné* », au sens du paragraphe 3 de l'article 6.

Plusieurs techniques ont été pourtant identifiées. Certaines études de cas méritent d'être mentionnées à cet égard. Dans la première étude roumaine, un comité d'analyse technique, comprenant des représentants des autorités centrales et des institutions a évalué la qualité de l'EAI soumise par l'auteur du projet [RO1.32]. Toutefois, ce contrôle est apparu insuffisant dans la mesure où la cour d'appel roumaine a annulé l'autorisation accordée à l'exploitant de la mine d'or.

Dans l'étude de cas britannique sur la *Dibden Container Terminal*, un inspecteur indépendant – le « *Planning Inspector* » - a été désigné par le Secrétaire d'Etat pour organiser une enquête publique et pour lui fournir les recommandations et des conclusions [UK1.20]. Finalement, dans l'étude de cas dit « *L'Erablière* » en Région wallonne en Belgique, l'EAI a été soumise à l'avis d'un organe consultatif (le Conseil wallon de l'Environnement et du Développement durable), lequel a mis en évidence d'importantes lacunes.

6. Critères décisionnels substantiels (article 6(3) seconde phrase)

Article 6(3) deuxième phrase de la directive Habitats

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.

6.1. Commentaires introductifs

6.1.1. L'impact de l'article 6(3) sur les décisions prises par les autorités nationales

L'article 6(3) prévoit que « *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* ». Il résulte du libellé de ce paragraphe que l'auteur du projet ou du plan doit obtenir une autorisation expresse de la part de l'autorité compétente⁶³. En d'autres mots, le promoteur doit recevoir une autorisation formelle lui donnant le droit de développer son projet en suivant les conditions posées par les autorités ayant délivré l'autorisation⁶⁴. Il en résulte qu'une application correcte de l'article 6(3) de la directive requiert que les Etats membres établissent un cadre légal autorisant spécifiquement les plans et les projets susceptibles d'affecter les sites Natura 2000.

Dans la majorité des Etats membres, il n'y a pas jusqu'à ce jour d'autorisation spécifique Natura 2000. Toutefois, le code suédois de l'environnement prévoit ce type d'autorisation, et s'ajoute aux traditionnelles autorisations d'urbanisme et d'environnement [SE1.17]. Un régime similaire a été établi au Royaume-Uni [UK3.51]. En droit français, l'autorité compétente peut exiger une autorisation spécifique pour des activités qui ne sont pas sujettes à un permis (article L 414-4, IV du Code de l'environnement) [FR.7]. Il n'est pas certain que ce régime soit déjà d'application. En Belgique, en ce qui concerne la Région wallonne, le Gouvernement régional peut exiger que tout type d'activité qui n'est pas sujet à une autorisation administrative soit soumis à un permis spécifique sur la protection de la nature (pratiques agricole et forestière, activités de loisirs).

Il en résulte que toute modification apportée au sol, que ce soit par le drainage, les plantations, etc. doit être soumise à l'EAI ainsi qu'à un régime d'autorisation dans l'hypothèse où ces activités auraient pour effet, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, de porter atteinte à l'intégrité du site.

La totalité des études de cas ont trait à des régimes d'autorisations administratives classiques en raison de la taille des projets. Toutefois, on a pu observer certaines exceptions (l'impact d'activités cynégétiques et de loisirs (canoë)) dans la ZPS *Borgfelder Wümmewiesen* en Allemagne [DE3.34]).

⁶³ Jugement du 10 Janvier 2006 C-98/03 : *Commission v Germany* [2006] ECR I-00053, point 98.

⁶⁴ La directive EIE définit le concept d'autorisation comme étant la décision accordée par l'autorité compétente qui autorise le promoteur à mettre en œuvre son projet.

Il convient de rappeler que les procédures d'autorisation peuvent être compliquées (voir en particulier les études de cas relatives à la construction d'un barrage en Allemagne [DE1.25-26], au développement de la Dibden Bay en Angleterre [UK1.21-23], lesquelles exigèrent plusieurs autorisations). Un projet se déroulant par étape peut exiger plusieurs autorisations (par exemple, autorisation planologique, permis anti-pollution, permis d'exploitation, permis d'extraction d'eau, permis de rejet d'eau, etc.). On peut se poser la question suivante : laquelle de ces différentes décisions constitue une autorisation permettant l'exécution du plan ou du projet et, partant, mettant en application le régime procédural? Faut-il appliquer le screening ou l'évaluation complète à chaque étape pour chacune des autorisations? Ou faut-il conclure que l'évaluation ne s'applique exclusivement qu'à une étape bien particulière⁶⁵? La directive Habitats ne donne aucune réponse à toutes ces questions. En raisonnant par analogie, il serait intéressant de noter que la CJCE a jugé, dans son arrêt *Wells* que lorsqu'une procédure d'autorisation comprend plusieurs étapes, l'EIE doit être exécutée, en vertu de la directive EIE, au stade le plus précoce possible.

Un autre problème peut se poser lorsque le législateur donne une force législative au permis individuel dans le dessein d'éviter un contentieux devant les juridictions administratives. C'est le cas de l'Espagne (voir l'étude de cas *Ciudad del Medio Ambiente* [ES3.26]). Un régime similaire a été mis en place par les législateurs flamands et wallons en Belgique en vue de court-circuiter les recours potentiels devant la juridiction suprême administrative, à savoir le Conseil d'Etat. Ceci porte atteinte à la séparation des pouvoirs, et est susceptible de violer la Convention UNECE de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel, l'accès à la justice en matière d'environnement⁶⁶ ainsi que les directives communautaires correspondantes. .

6.1.2. Absence d'impact négatif

Pour qu'un projet soit autorisé, l'article 6(3) de la directive exige que l'autorité compétente s'assure que le plan ou le projet ne porte pas « atteinte à l'intégrité du site après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public ». En d'autres mots, les autorités doivent être convaincues que l'intégrité du site ne sera pas mise en péril⁶⁷. Par conséquent, une évaluation négative oblige l'autorité à refuser d'accorder l'autorisation.

Il en résulte que l'EAI conditionne l'octroi de l'autorisation. En d'autres mots, les conclusions de l'EAI affectent la nature substantielle de la décision. La raison est simple : l'intégrité du site prévaut sur les besoins en termes de développement. Ce raisonnement repose sur le fait que la grande majorité des terrains peuvent être développés alors qu'une superficie restreinte du territoire national doit être strictement protégée. Pour cette raison, les plans et les programmes contribuant au développement au sein des zones à protéger doivent faire l'objet de plusieurs contraintes procédurales en vue de réduire au maximum des effets négatifs. En revanche, la directive EIE n'interdit pas à l'autorité d'accorder une autorisation,

⁶⁵ Jugement du 7 janvier 2004, Aff. C-201/02, *Wells*, Rec I-723, point 54.

⁶⁶ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus), signée à Aarhus le 25 juin 1998, et entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

⁶⁷ Dans l'affaire *Waddenzee*, la CJCE a souligné que les autorités nationales ne pouvaient accorder l'autorisation seulement si elles étaient certaines que l'intégrité du site ne serait pas affectée (point 59).

malgré le fait que les conclusions de l'EIE soient négatives⁶⁸ (voir l'affaire *Waddensee supra*).

6.1.3. *Incidence du principe de précaution sur le processus décisionnel*

L'autorisation ne peut être accordée qu'à la condition que l'EAI indique que le projet ou le plan ne présente pas de risque pour l'intégrité du site. Au cas où il y aurait de l'incertitude sur des dommages éventuels, le verbe « s'assurer » exige, selon la jurisprudence de la CJCE, que conformément au principe de précaution l'autorité compétente s'abstienne d'accorder l'autorisation⁶⁹. De même, conformément au principe, les autorités peuvent demander aux évaluateurs de fournir davantage de recherches en vue de lever l'incertitude.

6.1.4. *La nature participative du processus décisionnel*

Contrairement à la directive EIE qui permet expressément aux individus d'exprimer leur avis sur les impacts du projet, l'article 6(3) de la directive ne prévoit pas automatiquement la participation du public. Ceci est laissé à l'appréciation de chaque Etat membre. Le caractère facultatif de l'organisation de procédures participatives ne correspond ni à l'évolution du droit international, ni à l'évolution du droit communautaire. En effet, les Etats membres sont tous parties à l'instar de la Communauté, à la Convention d'Aarhus, accord international qui les oblige à organiser une participation publique pour un très grand nombre de plans et de projets.

Cela dit, même si la participation publique n'est pas automatique, il peut être opportun d'organiser de différentes manières (conférences, consultations, débats publics, enquêtes publiques, etc.) la participation du public.

En outre, le public devrait pouvoir participer le plus tôt possible, de préférence au niveau du screening. Ce point n'a pas été analysé dans les rapports nationaux.

Finalement, dans la plupart des ordres juridiques, le fait pour des administrés de participer au processus décisionnel leur permet d'ester en justice à l'encontre des autorisations qui seraient délivrées à l'issue de l'instruction. De la sorte, la participation peut contribuer à améliorer l'application correcte du droit communautaire, étant donné que le public peut remettre en question l'application correcte de la directive Habitats. En outre, lorsqu'un plan ou un programme fait l'objet d'une EAI, ce projet ou ce plan se trouve également soumis à une EES, évaluation qui exige de manière expresse la participation du public (voir article 3(2) de la directive EES).

6.1.5. *Motivations de la décision*

Il n'y a pas d'obligation expresse pour les autorités de motiver la décision d'adopter le plan ou d'octroyer l'autorisation du projet alors que la directive EIE oblige à son article 9 de motiver les autorisations accordées suite à une EIE⁷⁰. Toutefois, lorsque le projet tombe dans

⁶⁸ Voir les conclusions de l'Avocat général Elmer dans le jugement du 11 août 1995, aff. C-431/92, *Commission v Allemagne*, Rec I-2209, point 35.

⁶⁹ *Waddensee*, point 67.

⁷⁰ Article 9 de la directive EIE :

“1 Lorsqu'une décision d'accorder ou de refuser une autorisation a été prise, la ou les autorité(s)compétente(s) en informe(nt)le public, conformément aux procédures appropriées, et met(tent) à sa disposition les informations suivantes :

le champ d'application de la directive EIE, l'autorité est obligée de motiver sa décision. Cela dit, de nombreux projets affectant l'intégrité des sites Natura 2000 ne tombent pas dans le champ d'application de la directive EIE, plus particulièrement dans le champ d'application de l'annexe 1 de cette directive.

Il va sans dire que l'obligation de motiver la décision d'autoriser le plan ou le projet a pour effet de limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités, ces dernières étant tenues d'expliquer les raisons de leur choix. Par exemple, si une branche de l'alternative est apparue impossible, il est recommandé que l'autorité explique quels sont les facteurs qui l'ont conduite à accepter le développement proposé.

6.2. Analyse comparative des études de cas

6.2.1. Critères décisionnels

Lorsque l'autorité décide d'autoriser le plan ou le projet, malgré les conclusions négatives de l'EAI, elle ne peut le faire qu'à condition d'être certaine que ledit plan ou ledit projet n'affectera pas **l'intégrité** du site.

Il fut demandé aux experts nationaux de vérifier si cette condition avait été bien remplie dans les études de cas qu'ils ont menées à bien.

Dans certains cas, il était clair que le projet avait un impact significatif (voir les études de cas sur le funiculaire à Cairngorm en Ecosse [UK2.37-38], le développement d'un port de containers à Dibden Bay en Angleterre [UK1.22] ; la construction d'autoroutes et de lignes à haute tension en France [FR2.37 ; 3.49] ; le chemin de fer de Botnie en Suède [SE1.12-13] ; etc.). Pour le projet d'éolienne *Eksjöberget* en Suède, une discussion animée eu lieu quant à la question de la surface de l'habitat détruite en comparaison avec la surface totale du site. La compagnie énergétique souhaitant exploiter les éoliennes arguait que les impacts n'étaient pas significatifs aux motifs que seulement 2 ou 3 % de la zone allait être occupés par des éoliennes. La cour environnementale de Stockholm n'a pas suivi cette argumentation. Nous estimons que les décideurs ne devraient pas pouvoir tirer avantage du fait que le projet ou le plan ne concerne qu'un pourcentage restreint de la zone pour estimer que les effets ne seraient pas «significatifs» [SE2.31-32].

Dans d'autres études de cas, il apparaît que les experts sont arrivés à la conclusion que les impacts n'étaient pas significatifs (construction d'un barrage sur la rivière Ems en Allemagne [DE1.26]). Ils n'avaient pourtant pas visé tous les impacts, notamment les impacts cumulatifs. Dans certains cas, l'autorité a estimé que les impacts n'étaient pas significatifs en raison de mesures compensatoires et d'atténuation (voir pour la France le projet d'autoroute *vallée du Ciron et affluents de la Midouze* [FR2.37]). La confusion qui peut s'instaurer entre les mesures

- la teneur de la décision et les conditions dont la décision est éventuellement assortie,
- après examen des préoccupations et des avis exprimés par le public concerné, les principales raisons et considérations sur lesquelles la décision est fondée, y compris l'information concernant le processus de participation du public,
- une description, le cas échéant, des principales mesures permettant d'éviter, de réduire et, si possible, d'annuler les effets négatifs les plus importants."

2. La ou les autorité(s) compétente(s) informe(nt) tout État membre qui a été consulté conformément à l'article 7, en lui transmettant les informations visées au paragraphe 1 du présent article. »

Les États membres consultés veillent à ce que ces informations soient mises, d'une manière appropriée, à la disposition du public concerné sur leur propre territoire."

d'atténuation et les mesures compensatoires peut mettre à mal la cohérence du réseau Natura 2000, étant donné qu'en recourant à ces mesures immédiatement, l'autorité ne se donne pas la peine de chercher des alternatives. En outre, en décidant que le projet n'a pas d'effet significatif au motif de l'existence de mesures compensatoires et d'atténuation, l'autorité ne cherche pas à obtenir l'avis de la Commission européenne.

Dans d'autres cas, les autorisations administratives ont été annulées par des juridictions administratives au motif que les impacts significatifs portaient atteinte au régime de protection réglementaire (lignes à haute tension dans les *Gorges du Verdon* en France [FR3.52-53], projet d'une décharge sur le site de *L'Erablière* en Région wallonne).

Le concept d'« intégrité du site concerné » est rarement défini dans les réglementations nationales, l'exception étant le Royaume-Uni. Les autorités britanniques ont défini ce concept d'intégrité comme consistant en « la cohérence de sa structure et de sa fonction écologiques sur toute la zone, lui permettant de maintenir l'habitat, l'ensemble d'habitats et/ou les niveaux de populations des espèces pour lesquelles le site a été classé »⁷¹ (Circulaire 6/95) [UK2.34].

Certaines agences de protection de l'environnement (telle que l'autorité compétente en France) interprète ce concept à la lumière des OSC, comme la CJCE l'exige [FR1.23 ;2.37 ;3.49]. D'autres agences n'ont pas fait le lien entre les OSC et le concept d'intégrité du site (projet de construction d'une voie de chemin de fer en Botnie et projet de construction d'éoliennes à *Eksjöberget* en Suède [SE1.20 ;2.31]).

Par ailleurs, plusieurs autorisations ont été accordées alors même que l'évaluation montrait des risques importants pour l'intégrité du site (Pologne [PL1.25 ;2.34], France, le funiculaire de Cairngorm en Ecosse [UK2.37-39]).

Les questions suivantes peuvent être soulevées : est-ce que les autorités étaient conscientes, conformément à la jurisprudence de la CJCE, qu'elles étaient obligées de ne pas délivrer de permis en cas de doute raisonnable quant à l'absence d'effet sur l'intégrité du site?

6.2.2. *Prise de décision participative*

Tous les projets analysés dans les rapports nationaux étaient controversés. Étant donné que les EAI portant sur ces projets étaient reprises dans des EIE nettement plus larges, le public a été en mesure de faire part de ses observations. Des enquêtes publiques furent organisées par les autorités compétentes. À titre d'exemple, en ce qui concerne le développement de Dibden Bay, les autorités ont décidé d'organiser une enquête planologique [UK122]. Pour d'autres projets (la rivière Ems en Allemagne [DE1.17], le funiculaire Cairngorm en Ecosse [UK2.38]), un grand nombre de personnes firent part de leur objection. Dans certaines études de cas (Allemagne [DE1.26]), bien que rien n'exige l'organisation d'une enquête publique, l'autorité a néanmoins décidé d'organiser une telle enquête.

Dans plusieurs études de cas, les agences spécialisées en matière de conservation de la nature furent consultées (Allemagne, construction d'un barrage sur la rivière Ems, etc.) (voir supra).

6.2.3. *Incidence de la précaution sur le processus décisionnel*

⁷¹ 'coherence of its ecological structure and function across its whole area, that enables it to sustain the habitat, complex of habitats and/or the levels of populations of the species for which it was classified'

Dans les pays étudiés dans ce rapport, les législations nationales transposant la directive n'ont pas consacré explicitement le principe de précaution (Roumanie, Pologne, France, Allemagne, Espagne). Qui plus est, le principe ne fut pas pris en compte dans le cas de projets controversés et il apparaît que des incertitudes n'avaient pas été levées dans de nombreuses études de cas. Aucune recherche supplémentaire ne fut exigée par les autorités en vue de lever les incertitudes. Enfin, le principe de précaution n'a pas conduit à renverser la charge de la preuve alors qu'il revient à l'autorité de démontrer l'absence d'effets significatifs et non pas aux opposants au projet. C'est seulement dans l'affaire dite de *L'Erablière* (Belgique, Région wallonne) que la juridiction suprême administrative – le Conseil d'Etat – jugea que même s'il n'y avait pas de preuve substantielle quant à l'intégration du site dans le réseau Natura 2000, il n'y avait pas de raison de ne pas le protéger jusqu'à ce que la Commission adopte la liste de sites d'intérêt communautaire.

6.2.4. *Motivations*

En France, la déclaration d'utilité publique, c'est-à-dire le dernier acte de la procédure d'expropriation décidé après l'enquête publique, déclare le caractère d'utilité publique d'un projet et donc la nécessité de l'expropriation. Cependant, au moment où les affaires *Vallée du Ciron* et *Gorges du Verdon* ont eu lieu, les autorités n'étaient pas soumises à une obligation de motivation. Il en résulte que le juge administratif ne pouvait pas contrôler la déclaration d'utilité publique en prenant en compte ses motivations. La législation française fut modifiée par la suite en vue d'obliger l'autorité à motiver ce type de déclaration. Ainsi, la déclaration d'utilité publique doit dorénavant être accompagnée d'un document exposant les raisons et les considérations justifiant le caractère d'utilité publique du projet.

7. Régime dérogatoire (article 6(4))

Article 6(4) de la directive Habitats

Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de 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 évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

7.1. Commentaires introductifs

7.1.1. Mécanismes dérogatoires suivant une évaluation négative

L'EAI peut montrer clairement que le projet menace l'intégrité du site.

Comme on l'a mis en exergue ci-dessus, dans ce cas, en principe **l'autorisation ne peut être accordée**. Un régime dérogatoire est cependant prévu en vertu de l'article 6(4) de la directive qui applique, comme le reconnaît l'Avocat général Kokott, le principe de proportionnalité⁷².

Une protection environnementale optimale est néanmoins garantie tant sur un plan procédural que sur un plan substantiel en vertu du paragraphe 4 de l'article 6. Les projets ou les plans ne peuvent être mis en œuvre dans les cas où :

- il n'y a pas d'alternative ;
- ils sont justifiés par des intérêts spécifiques, ou

De plus ils peuvent être quand même mis en œuvre lorsque le projet doit néanmoins être accepté.

Dans ce cas, les Etats membres doivent prévoir des mesures compensatoires en vue de compenser les pertes d'habitats et de garantir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

7.1.2. Première condition : absence de solution alternative

La délivrance d'autorisations, suite à une évaluation négative, est tributaire de l'absence d'alternative⁷³. Premièrement, c'est seulement en l'absence d'alternative que l'autorité peut accorder la dérogation en vertu du paragraphe 4. Les Etats membres doivent dès lors être en mesure de démontrer, le cas échéant au moyen de l'EAI qu'il n'y avait pas d'alternative viable⁷⁴. Tant les demandeurs que l'autorité décisionnelle doivent démontrer qu'ils ont pris en considération l'ensemble des alternatives.

⁷² Conclusions de l'Avocat général Kokott, *Waddenzee*, point 106.

⁷³ A la différence de la directive Habitats, la directive EIE n'est pas claire. Son annexe 3 prévoit que lorsque cela est approprié, le maître de l'ouvrage peut esquisser les principales alternatives.

⁷⁴ Aff. C-21/08, *Commission c. France*.

En raison de l'obligation de rechercher l'alternative la moins dommageable⁷⁵, propre à une approche préventive⁷⁶, il n'est guère difficile de comprendre l'importance que revêt une telle obligation.

Une **interprétation large** de l'obligation de chercher l'alternative la moins dommageable s'impose au regard de l'effet utile à donner à la directive⁷⁷. L'obligation de rechercher l'alternative la moins dommageable doit se trouver au cœur de chaque EAI, particulièrement dans le dessein de réduire les impacts potentiels des sites Natura 2000. Il s'agit d'une caractéristique essentielle de cette procédure d'évaluation.

S'il apparaît possible d'atteindre le même objectif par l'entremise d'un autre projet moins dommageable pour le site Natura 2000, le projet initial doit être abandonné en faveur du projet alternatif. Il en résulte qu'il ne serait pas possible de pouvoir invoquer les coûts plus élevés de projets alternatifs, excepté lorsque ces coûts sont disproportionnés⁷⁸.

Néanmoins, les évaluateurs doivent surmonter différents obstacles, parmi lesquels :

- la difficulté d'obtenir l'information qui permettrait de comparer les différentes branches de l'alternative ;
- la difficulté de comparer la valeur écologique du site promu au développement et d'autres sites à l'égard desquels des experts n'ont pas accès.

Par ailleurs, l'obligation de chercher l'alternative la moins dommageable soulève les questions suivantes :

- a) Quelles alternatives faut-il couvrir? Les solutions peuvent impliquer un grand nombre de mesures en fonction de la localisation, de la taille, du design, d'une option zéro, etc.
- b) Quel est le niveau approprié de comparaison? Ceci soulève la question de savoir s'il faut comparer les différents itinéraires que pourra emprunter une route à voie rapide ou s'il faut comparer le transport routier avec le transport ferroviaire ou le transport fluvial,
- c) Comment les alternatives doivent-elles être comparées? Selon les documents de la Commission européenne, « les critères économiques ne peuvent pas prévaloir sur les critères écologiques »⁷⁹,
- d) Faisabilité technique : quels sont les sites qui pourraient accueillir le développement projeté? Est-ce que toutes les alternatives doivent être viables? Des sites alternatifs sont-ils disponibles?
- e) Dimension territoriale : les évaluateurs doivent-ils se centrer exclusivement sur un site particulier ou peuvent-ils mettre en œuvre une approche plus large? Par exemple, lorsque l'on examine l'opportunité de construire un nouveau port (par exemple le projet de développement dans la Bay de Dibden commenté dans le rapport britannique [UK1.14]), les experts sont-ils tenus d'examiner les capacités portuaires en rapport avec

⁷⁵ Jugement du 26 octobre 2006, aff. C-239/04: *Commission c. Portugal*, Rec. I-10183, points 38-39.

⁷⁶ Holder, J., *Environmental Assessment*, Oxford, OUP, 2004, page 148.

⁷⁷ Quant à l'obligation de privilégier l'alternative qui est la moins préjudiciable aux intérêts écologiques, voir l'arrêt du 12 décembre 1996, aff. C-10/96, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux*, Rec I-06775, point 18. Voir l'avis favorable de la Commission du 24 avril 2003 sur la construction d'une voie de chemin de fer dans le Nord de la Suède alors que les autres alternatives envisageables n'impliquaient pas des coûts plus importants.

⁷⁸ La Commission européenne considère que les critères économiques ne peuvent prévaloir sur les critères écologiques lorsqu'il s'agit de sélectionner les solutions alternatives Cf. Commission européenne *Managing Natura 2000 Sites*, page 43.

⁷⁹ Commission européenne, *Managing Natura 2000 Sites*, page 43.

d'autres projets au Royaume-Uni, dans l'Union européenne ou à travers le monde (par exemple le développement du port de Tanger)?

7.1.3. Deuxième condition : balance des intérêts

En plus de l'obligation d'adopter l'alternative la moins dommageable, les avantages découlant du projet doivent être mis en balance avec l'effet dommageable pour les habitats protégés. Le principe de proportionnalité joue un rôle essentiel dans cette balance des intérêts. Un projet justifié par un intérêt fondamental qui n'a qu'un impact négatif limité sera plus facilement accepté qu'un projet dommageable qui n'est justifié que de manière marginale par un intérêt public. Une distinction fondamentale doit être établie entre les habitats qui revêtent davantage de protection que d'autres.

En premier lieu, lorsque le site concerné est un site abritant **un habitat ou une espèce dite non prioritaire**, « des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique » peuvent justifier l'acceptation du projet ou du plan.

Cependant, il ne serait pas viable de donner une interprétation trop large des « raisons de nature sociale ou économique », qui courrait le risque de vider le régime de protection de sa substance. Même si dans le cas *Lappel Bank*⁸⁰ la Cour prit soin de n'émettre aucun avis explicite sur ce que couvrent les « raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique », le paragraphe 41 du jugement (« les exigences économiques, en tant que raison impérative d'intérêt public majeur ») indique malgré tout qu'une interprétation restrictive du concept d'« exigences économiques » doit être retenue.

Dans tous les cas, la formulation de l'article 6(4) de la directive indique de toute évidence que les exigences économiques ne peuvent être directement assimilées à des « raisons impératives d'intérêt public majeur »⁸¹. Cela signifie que l'agrandissement d'un port ou la construction d'un réseau routier ne peuvent pas être autorisés pour la simple raison que cela satisfait des exigences économiques particulières, telles l'ouverture d'une région particulièrement isolée ou la nécessité d'augmenter le niveau de vie d'une population locale.

Par ailleurs, un poids plus important a été donné aux intérêts écologiques quand le site abrite des **espèces ou des habitats protégés**⁸². Dès lors, le pouvoir discrétionnaire de l'Etat membre est plus limité dans la mesure où « seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur » (Article 6(4) de la directive). L'autorité peut seulement délivrer une autorisation basée sur cet ensemble d'intérêts, qui est relativement limité.

Etant encadrés par un langage restrictif, ces raisons doivent être soumises à une interprétation stricte dans la mesure où elles se distinguent du principe d'après lequel les autorisations ne

⁸⁰ Jugement du 11 Juillet 1996 dans l'affaire C-44/95 : *Regina contre Secretary of State for the Environment, ex parte : Royal Society for the Protection of Birds* [1996] ECR I-03805

⁸¹ Toute prééminence des intérêts économiques sur les intérêts écologiques dans le contexte des modifications de zones spéciales de conservation doit être nuancée par l'article 2 du TCE, qui place les objectifs économiques et environnementaux sur un pied d'égalité.

⁸² Cependant, ni la Directive Oiseaux, ni la Directive Habitats n'indiquent si les oiseaux sauvages doivent être considérés comme des espèces prioritaires.

sont pas délivrées pour les plans et projets lorsque leurs évaluations indiquent qu'ils auraient des conséquences négatives sur la conservation du site (article 6(3) de la directive).

Il est par conséquent nécessaire de comprendre l'expression « d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur » comme se référant à l'intérêt général supérieur à l'objectif économique de la directive. Le fait que des raisons sociales ou économiques ne soient pas expressément incluses dans cette seconde exception indique qu'elle ne les couvre pas. Par conséquent, les Etats membres peuvent ne pas autoriser le passage d'une autoroute à travers une réserve naturelle classée zone de conservation spéciale abritant des espèces prioritaires lorsque l'étude d'impact montre que le projet portera atteinte à l'intégrité du site.

En ce qui concerne les projets justifiés par d'« autres raisons impératives d'intérêt public majeur », une opinion favorable de la Commission est exigée dans tous les cas⁸³. Cette exigence est reprise dans des termes similaires dans l'article 37 du Traité Euratom. Selon la position de la Commission sur le traité Euratom, le consentement exigé pour le développement affectant des sites prioritaires n'a pas de force contraignante⁸⁴. Cependant, un manquement à l'obligation de demander l'opinion de la Commission ou la mise en œuvre d'un projet malgré le refus de la Commission contreviendrait aux obligations posées dans la directive Habitats, ce qui doit être puni d'une part par les autorités nationales ou communautaires compétentes, et d'autre part par les Cours nationales.

7.1.4. Mesures d'atténuation

La conservation de la zone ayant en principe été établie, toute dérogation doit être interprétée strictement. Comme l'article 6(2) de la directive exige que les Etats membres doivent prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et le déclenchement de perturbations notables des espèces dans les zones, ils doivent atténuer autant que possible tout impact négatif de projets autorisés à l'issue d'une étude d'impact⁸⁵. Il nous semble que ses considérations devraient être prises en compte dans l'EAI dans le but de réduire les impacts négatifs sur l'intégrité du site.

L'adoption de mesures d'atténuation limite également l'importance des mesures compensatoires⁸⁶.

7.1.5. Mesures compensatoires

Si un projet est justifié parce qu'il n'y a pas d'alternatives disponibles et que cela satisfait les intérêts mentionnés précédemment, il peut être mis en œuvre sous condition de prendre

⁸³ La pratique à la Commission semble être *a priori* favorable aux demandes des Etats membres. Voir le commentaire de A. Nollkaemper in « *Habitat Protection in European Community Law : Evolving Conceptions of a Balance of Interests* » (1997) 9 *J.E.L.* page 271. La Commission européenne a en particulier reconnu un intérêt public supérieur dans le cas de l'extension du port de Rotterdam (opinion du 24 avril 2003), la construction d'un chemin de fer désenclavant une région de Suède (opinion du 24 avril 2003), et l'extension d'une mine de charbon (opinion du 24 avril 2003). Elle n'a cependant pas accepté un projet d'établissement d'une zone industrielle en Allemagne (opinion du 24 avril 2003).

⁸⁴ Aff. C-187/87 *Land de Sarre c Ministre de l'Industrie* (1988) ECR I-5013

⁸⁵ Notons que la directive 85/337/CEE ne prévoit l'adoption de mesures d'atténuation uniquement lorsque les pré-requis procéduraux sont remplis (voir annexe IV, section 5).

⁸⁶ Voir Les mesures d'atténuation pour le passage de l'autoroute A20 à travers la zone protégée de « *Peene* » (barrières anti-bruit, écrans contre la lumière des phares). Cf. opinion de la Commission 96/51/CE du 18 décembre 1995, paragraphe 4.3.

« 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 ».

7.2. Analyse comparative des études de cas

Il ressort des rapports nationaux que les conclusions de certains évaluateurs étaient positives alors que d'autres étaient négatives. Lorsque les impacts étaient présumés insignifiants, les évaluateurs n'ont pas cherché des alternatives (construction d'un barrage sur la rivière Ems en Allemagne [DE1.26-27], *Ciudad del Ambiente* en Espagne [ES3.27-28], éoliennes en Suède [SE2.31-33]).

7.2.1. Absence de solution alternative

Dans certaines études de cas, l'autorité s'est conformée à l'obligation de chercher l'alternative la moins dommageable à la conservation du site

- en ce qui concerne le passage d'une ligne à haute tension dans la vallée du Nied, l'autorité a choisi l'alternative la moins dommageable [FR1.25-26]. Il en va de même de la construction d'une autoroute traversant pas moins de 11 ZSC ; plusieurs schémas furent étudiés avant de retenir le tracé définitif,
- dans l'étude de cas britannique sur la Dibden Bay, l'inspecteur en charge de l'enquête planologique a estimé qu'il n'y avait pas d'alternative réaliste au projet proposé [UK1.24-25],
- en ce qui concerne l'aéroport international de Barajas à Madrid en Espagne, les évaluateurs ont examiné différentes possibilités en ce qui concerne les pistes d'atterrissage, mais exclusivement au regard de critères techniques [ES2.20-21],
- en ce qui concerne la construction d'un barrage sur la rivière Ems en Allemagne, les évaluateurs ont analysé la viabilité de délocaliser le chantier, pour finalement rejeter cette option au regard de critères économiques [DE1.26-27].

Dans les autres études de cas, l'autorité compétente ne s'est pas donnée la peine de chercher des alternatives (voir les EAI polonaises aux motifs que les projets avaient été décidés avant l'adhésion de la Pologne à l'UE [PL1.27]). Dans le cas du terminal de containers à Dibden Bay (Royaume-Uni) [UK1.24-25], le Secrétaire d'Etat a rejeté le projet au motif que le promoteur n'avait pas pris en compte la possibilité de construire les installations en dehors du territoire de la ville de Southampton.

Etant donné qu'il n'y a pas de méthodologie harmonisée utilisée dans les Etats membres dans ce domaine, il est impossible de savoir comment les coûts économiques des différentes alternatives auraient ou n'auraient pas été évalués.

Enfin, les évaluateurs ainsi que les autorités n'ont pas considéré l'option zéro (à l'exception du développement de l'aéroport international de Barajas à Madrid où fut examinée la question de savoir si la construction d'un aéroport s'imposait); cependant, la conservation de la nature n'était pas le raison principale de la démarche [ES2.20-21]). Dans l'affaire Dibden Bay, le promoteur a donné quelques indications quant à l'option zéro. Toutefois, le Secrétaire d'Etat accepta l'évaluation de l'inspecteur selon laquelle il y avait un besoin urgent d'augmenter la capacité de conteneurs dans le quart sud-est du Royaume-Uni [UK1.24].

7.2.2. Balance des intérêts

La majorité des sites étudiés dans les études de cas abritaient des espèces prioritaires. Par conséquent, une balance des intérêts devait s'appliquer.

Cependant, on peut observer que, dans la plupart des études de cas, les autorités admirent d'emblée les avantages découlant des plans et des projets sans pour autant les questionner. Il en résulte que les autorités ne se donnèrent jamais vraiment la peine de mettre en balance ces avantages avec les inconvénients qui pourraient en découler pour la conservation des habitats naturels.

- L'importance économique régionale d'un chantier naval prévaut sur la conservation de l'estuaire (sur la construction d'un barrage sur la rivière Ems en Allemagne [DE1.26-27]).
- La construction d'une ligne à haute tension prévaut sur la conservation de marais salés (vallée du Nied en Lorraine française [FR1.24-26]).
- La construction d'autoroutes prévaut sur la conservation des ZSC (France [FR1.24-26], Pologne, contournement de la ville de Brodnica [PL2.35-36]).
- L'extension d'un aéroport international est vitale pour le développement économique du pays (Barajas, Espagne [ES2.20-21]).
- Les avantages en termes de transport qui découlent de la construction d'un train prévalent sur la conservation des oiseaux sauvages (étude de cas de Botnie, Suède [SE1.21-23]).

Dans certains cas, les juridictions administratives étaient plutôt favorables à faire pencher la balance en faveur des intérêts de la protection de la nature :

- Les inconvénients d'une ligne à haute tension traversant les Gorges du Verdon en France ne pouvaient être éliminés par les avantages découlant du projet [FR3.51-53].
- Les inconvénients découlant des éoliennes construites dans une ZSC en Suède ne pouvaient être écartés en raison des avantages procurés par le projet (*Eksjöberget*, Suède [SE2.32-34]).
- Les juridictions polonaises ont jugé que les intérêts antagonistes – la construction d'une autoroute et la conservation d'un marais d'importance internationale – n'avaient pas été correctement mis en balance [PL1.25-28].

Le contrôle plus sévère de la part des juridictions administratives peut s'expliquer par le fait que ces dernières sont indépendantes des intérêts économiques et politiques soutenant des projets de développement.

Dans seulement deux études de cas (le terminal du container à Dibden Bay, Royaume-Uni [UK1.24-25] ; *Eksjöberget*, projet d'éoliennes en Suède [SE2.32-34]), les autorités compétentes ont rejeté le caractère « d'intérêt public majeur » qui avait été avancé par les maîtres d'ouvrage en vue de justifier la pertinence de leur projet. A cet égard, l'on notera l'examen fort approfondi mené par l'inspecteur planologique et le Secrétaire d'Etat au Royaume-Uni à propos du développement de Dibden Bay. Les considérations d'intérêt national furent prises en compte pour la construction d'un nouveau port de containers. Cette étude de cas démontre que tous les projets de développement spatial ne peuvent être justifiés par « des raisons impératives d'intérêt public majeur » [UK1.24].

Qui plus est, il ressort des études de cas que les autorités ne se sont pas données la peine d'opérer les distinctions entre :

- a) « les raisons de nature sociale ou économique » (habitats et espèces non prioritaires) ;
- b) « les considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement » (habitats et espèces prioritaires).

Enfin, la proportionnalité n'a joué aucun rôle dans la mise en balance des intérêts (Pologne, Suède, Espagne), alors même que ce principe est essentiel pour déterminer le choix entre les différentes alternatives.

7.2.3. Exigences procédurales

La majorité des sites abritaient des espèces ou des habitats prioritaires. Bien que les trois sites espagnols et les deux sites ZSC polonais abritaient de telles espèces ou de tels espaces, les autorités compétentes ne se donnèrent pas la peine de demander l'avis de la Commission européenne. Etant donné que les autorités d'Andalousie n'ont jamais exigé la réalisation d'une EAI avant d'autoriser la construction d'un hôtel dans une ZSC, l'avis de la Commission européenne ne fut pas sollicité.

Tous ces exemples montrent qu'il y a eu une violation manifeste de l'article 6(4) de la directive. En ce qui concerne les études de cas roumaines, les ZSC ne seront mis en place qu'en 2013 [RO.7,13,24].

En revanche, certaines autorités nationales sollicitent ledit avis. Par exemple, l'Allemagne, a sollicité cet avis malgré le fait que l'EAI n'avait pas abouti à la conclusion que la construction du barrage sur la rivière Ems allait endommager de manière significative la ZPS [DE1.27].

Lorsque les avis de la Commission ont été sollicités, ces derniers ont toujours été positifs.

7.2.4. Mesures compensatoires

Rationae temporis, il est important de souligner que toutes les mesures compensatoires doivent être adoptées en vue de garantir la cohérence du réseau Natura 2000 et que ces dernières doivent être mises en application avant que les projets ou les plans ne soient exécutés. Par exemple, la cour environnementale suédoise a jugé qu'aucune construction ne pouvait être autorisée à moins que des mesures compensatoires n'aient été préalablement entreprises (étude de cas *Eksjöberget*). En ce qui concerne la voie de chemin de fer de Botnie dans le Nord de la Suède [SE1.11-12], un plan détaillé de mesures compensatoires fut rédigé. En revanche, les mesures compensatoires pour l'aéroport international de Barajas à Madrid n'ont été mises que partiellement en œuvre après que la construction de l'aéroport ait pris fin [ES2.20-21].

Il arrive que les mesures compensatoires ne présentent pas toujours d'intérêt sur un plan écologique. Dans le cas de la vallée de la Ropsuda en Pologne, les mesures compensatoires (projet de reboisement) auraient conduit à une détérioration d'un autre site Natura 2000 [PL1.27]. Voir également le cas de l'aéroport international de Barajas en Espagne où, parmi d'autres mesures, la construction d'un centre de convalescence pour la faune sauvage fut proposée [ES2.20-21].

Il apparaît que lorsque l'avis de la Commission fut sollicité, cette dernière n'a pas toujours été bien informée du contenu des mesures compensatoires projetées (Espagne [ES2.21]).

8. CONCLUSIONS & RECOMMANDATIONS

Les enseignements et les recommandations de ce rapport sont faits à partir des études de cas nationales. Ils prennent en considération les expériences respectives des Etats membres, des considérations théoriques, ainsi que le droit applicable et la jurisprudence nationale et communautaire. Le Chapitre 2 et le tableau à l'Annexe 1 donne une vision d'ensemble des études de cas.

Désignation et protection

Une étape essentielle dans la mise en place du réseau Natura 2000 consiste à désigner les sites qui présentent une importance particulière pour la conservation de la biodiversité et qui, partant, réclament un régime spécial de protection. Malgré l'entrée en vigueur de la directive Habitats en 1992, le réseau Natura 2000, quatorze années après sa création, n'a pas encore été pleinement réalisé. En raison des retards pris dans l'adoption de mesures de protection, l'érosion de la biodiversité dans l'UE a empiré de manière dramatique.

Si un site n'a pas été correctement désigné, le mécanisme de protection mis en place par la directive Habitats ne peut pas être appliqué. Le processus de désignation des sites du réseau Natura 2000 ainsi que la mise en place de mesures de gestion ont été ralentis pour différentes raisons, telles que la limitation des ressources financières, l'absence de volonté politique, le contentieux et l'opposition de la société civile.

Il en résulte que de nombreux sites sont privés de statut de protection ou de plan de gestion. L'absence de ces instruments ne fait qu'aggraver l'érosion de la biodiversité.

En outre, si un site n'a pas été correctement désigné, les mécanismes de protection prévus par la directive Habitats ne peuvent être mis en œuvre.

Recommandation : les Etats membres doivent terminer le plus rapidement possible le classement et la protection de leurs sites.

Evaluation

L'article 6 requiert qu'une évaluation appropriée des incidences (EAI) soit réalisée lorsque le projet est susceptible d'affecter le site de manière significative. La réalisation la plus en amont possible de l'EAI revêt une grande importance, notamment pour évaluer l'ensemble des alternatives. Dans l'hypothèse où l'EAI est réalisé trop tardivement, il est difficile pour les experts de prendre en compte d'autres choix.

Les études nationales mettent en évidence que plusieurs EAI n'étaient pas appropriées pour les raisons suivantes :

- il n'y a pas eu d'évaluation des effets cumulatifs des plans et des projets ;
- il n'y a pas eu d'évaluation des alternatives des plans et des projets.

Etant donné que l'EAI doit constituer une analyse scientifique véritable, l'expert chargé de l'étude doit être indépendant. Il devrait, dans la mesure du possible, chercher à obtenir des renseignements auprès des agences de protection de la nature ainsi que des ONG.

En vue d'améliorer la qualité scientifique de l'EAI, les autorités nationales devraient :

- encourager la participation publique ;
- s'assurer de l'indépendance des experts chargés de la réalisation de l'EAI ;
- demander une contre-expertise lorsque le projet ou le plan suscite des controverses sur le plan scientifique.

En particulier, un contrôle strict et indépendant de la qualité des EAI doit être organisé avant que le projet ou le plan soit accepté. Cela garantit que l'évaluation, *in fine*, peut être considérée comme appropriée, et permette aux autorités compétentes de « ne [marquer] leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné».

Recommandation : La législation des Etats membres doit fournir des garanties particulières de l'indépendance de l'EAI afin d'éviter des évaluations subjectives qui pourraient donner une idée tronquée de la réalité aux autorités compétentes. En particulier, les Etats membres doivent veiller à améliorer la qualité scientifique des EAI sur l'intégrité des sites. A cet égard, ils doivent prendre en compte dans les études l'ensemble des impacts directs et indirects, sur le court et le long terme, cumulatifs et synergétique ainsi que l'analyse des alternatives envisageables et, le cas échéant, des mesures compensatoires. De plus, l'EAI doit prendre en compte toutes mesures d'atténuation permettant de réduire les impacts négatifs du projet sur l'intégrité du site si le projet reçoit une autorisation. Les Etats Membres doivent dans la mesure du possible exiger que les études soient menées par des experts spécialisés en conservation de la nature. La Commission devrait préparer des nouvelles lignes directrices adressées aux Etats membres en ce qui concerne le contenu de l'EAI.

Prise de décision

Dans plusieurs jugements, la CJCE a jugé que l'autorité compétente ne pouvait autoriser le plan ou le programme que dans la mesure où il n'y avait pas de doute quant à l'absence d'impact significatif sur le site. Au cas où des doutes subsisteraient, l'autorisation ne peut pas être accordée conformément à la procédure de dérogation prévue par l'article 6. En ce qui concerne la procédure de dérogation, les autorités publiques doivent procéder à une balance des intérêts. Il ressort des différentes études de cas que les autorités nationales ne mettent pas proprement en balance les intérêts en conflit. Si les autorités ont le devoir de justifier la façon dont elles ont mis en balance les intérêts en conflit, leur marge de manœuvre sera diminuée. Ainsi, les autorités devraient être obligées de communiquer les raisons sur lesquelles leurs décisions se basent.

Les rapports nationaux indiquent également que les autorités nationales appliquent rarement le principe de précaution alors que la CJCE a souligné l'importance que revêtait ledit principe pour la protection des habitats. Il y a un réel besoin d'adopter le principe de précaution au niveau national.

Lorsque les sites Natura 2000 protègent des habitats ou des espèces dits « prioritaires », la directive exige que l'autorité nationale obtienne un avis préalable de la Commission européenne. Il ressort de plusieurs études de cas que l'avis en question n'a jamais été sollicité par certaines autorités nationales. Le fait que les autorités nationales ne se donnent pas la

peine de solliciter cet avis empêche la Commission de pouvoir vérifier la bonne application de la directive.

Recommandation: Le processus décisionnel devrait dans toute la mesure du possible être le plus transparent possible, notamment grâce à l'organisation de consultations du public aussi tôt que possible dans la procédure, de préférence au moment du screening. Par exemple, les Etats membres devraient également prévoir la sollicitation d'avis de la part des agences spécialisées en matière de conservation de la nature. Il est également recommandé d'offrir à un plus large public l'opportunité de prendre part au débat public. De la même manière, l'obligation de motiver l'autorisation doit conduire à peser correctement les intérêts en présence conformément à la balance des intérêts prévue à l'article 6(4). Par exemple, si une option alternative n'est pas considérée comme envisageable, il est recommandé que des explications spécifiques soient fournies pour expliquer quels facteurs ont conduit les autorités à choisir le développement proposé. Enfin, l'avis de la Commission doit être sollicité lorsque l'on est en présence d'habitats et d'espèces prioritaires.

Mesures compensatoires

Si un plan ou un projet qui a des impacts significatifs sur un site Natura 2000 est autorisé, il est obligatoire de prévoir des mesures compensatoires. Il ressort des études de cas que ces mesures sont généralement conçues de manière trop large et qu'elles sont mises en application de manière peu satisfaisante une fois que le projet est déjà réalisé.

Recommandation : Les mesures compensatoires doivent réellement compenser les pertes en termes d'espèces et d'habitats. Sur le plan temporel, il est important que « toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée » soient mises en place avant que les travaux ne commencent. De plus, il serait particulièrement utile que la Commission prévoie des lignes directrices spécifiques quant à la nature, à la durée, aux champs d'application et à la localisation des mesures compensatoires.

Mécanisme de contrôle

Conformément au TCE, la Commission est la gardienne d'une application correcte de l'article 6. On ne peut en effet demander aux citoyens, qui sont dépourvus d'une expertise scientifique, de ressources financières et qui font face à de nombreux obstacles juridiques (accès à la justice par exemple), de devenir les gardiens d'un système complexe.

Recommandation : Il est essentiel que la Commission européenne joue un rôle actif, le cas échéant en poursuivant en manquement devant la CJCE les Etats membres qui ne respectent pas la directive Habitats.

Bibliographie

BAILLY, M., « Natura 2000 », *Forêt wallonne*, n° 55-56, 2002, pp. 38-44.

BALDOCK, D., "The Status of Special Protection Areas for the Protection of Wild Birds", *J.E.L.*, 1992, vol. 4, p. 139.

BORN, C.-H. et MALJEAN-DUBOIS, S., « Le droit communautaire de la conservation de la nature devant la CJCE (1999-2001). Jurisprudence récente relative aux directives “ oiseaux ” (1979) et “ habitats ” (1992) », *R.J.E.*, 4/2001, pp. 597-649.

BORN, C.-H., « Algunas reflexiones sobre el mecanismo de protección de los lugares Natura 2000 frente a las repercusiones de planes y proyectos », *Ingurugiroa eta Zuzenbidea (IeZ) - Ambiente y Derecho/Environnement et Droit*, vol. 4, 2006.

BORN, C.-H., « L'aigle ou le marbre ? Du régime de protection applicable dans les sites nécessitant un classement en zone de protection spéciale », obs. sous l'arrêt « Basses Corbières », *R.E.D.E.*, 4/2001, pp. 449-472.

BORN, C.-H., « L'aigle ou le marbre ? Du régime de protection applicable dans les sites nécessitant un classement en zone de protection spéciale », Observations sous C.J.C.E., 7 décembre 2000, aff. C-374/98, Commission c/ République française (« Basses Corbières »), *R.E.D.E.*, 4/2001, pp. 449-472.

BORN, C.-H., « La cohérence écologique du réseau Natura 2000 », in COLL., *Natura 2000 et le droit, Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 163-205.

BORN, C.-H., « La marge d'appréciation des Etats membres lors de la procédure de désignation des zones spéciales de conservation », Observations sous C.J.C.E., 7 novembre 2000, aff. C-371/98, The Queen & Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, *ex parte* First Corporate Shipping (« Estuaire de Severn »), *Amén.*, 1/2001, p. 57.

BORN, C.-H., « La transposition des dispositions relatives à Natura 2000 en droit interne. Rapport belge », in J. MAKOWIAK (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000, les transpositions nationales*, actes du colloque de Caserta des 30-31 mai 2003, PULIM, Limoges, 2005, pp. 29-77.

BORN, C.-H., « La transposition et l'application du régime Natura 2000 en Région wallonne : entre espoir et déconvenues », in, J. DUBOIS et S. MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Natura 2000 : de l'injonction européenne aux négociations locales*, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 71-96.

BORN, C.-H., « Les problèmes liés à la transposition de l'article 6 de la directive « habitats », *Amén.-Env.*, 2001/1, pp. 18-30.

BORN, C.-H., « Les problèmes liés à la transposition de l'article 6 de la directive 'Habitats' », Observations sous C.J.C.E., 6 avril 2000, aff. C-256/98, Commission c/ République française, *Amén.*, 1/2001, p. 22.

BORN, C.-H., « Natura 2000, Région wallonne », v° du *Guide de Droit immobilier*, Diegem, Story-Sientia, 2005, 73 pp.

BORN, C.-H., « Observations sur l'arrêt « Rôle des genêts » de la Cour de justice du 29 janvier 2004 », *Amén.*, 2004/3, pp. 155-159.

BORN, C.-H., « Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets », in COLL., *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 957-986.

BORN, C.-H., et MALJEAN-DUBOIS, S., « Le droit communautaire de la conservation de la nature devant la C.J.C.E. (1999-2001) », *R.J.E.*, 2001, pp. 597-649.

COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive «habitats» 92/43/CEE*, avril 2000, 60 pp.

COLL., *Natura 2000 et le droit. Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26 septembre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2004.

COMMISSION EUROPEENNE, *Evaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000. Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, § 3 et 4, de la directive « habitat » 92/43/CEE*, Luxembourg, OPOCE, 2001, 76 pp.

COMMISSION EUROPEENNE, *Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» 92/43/CEE*, avril 2000, 60 pp.

de SADELEER de, N., « Les mécanismes de conservation des habitats naturels et leur rapport au droit foncier en Région wallonne et en Région bruxelloise », in JADOT B. (éd.), *Le droit de la conservation de la nature*, Anvers, Kluwer, 1996, p. 53.

de SADELEER, N., "La directive 90/42/CEE concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la Communauté européenne", *R.M.C.*, janvier 1993, pp. 24-32

de SADELEER, N., "Les conflits d'intérêt portant sur la protection des milieux naturels en droit communautaire", *R.J.E.*, 1992/3, pp. 351-368.

de SADELEER, N., « Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature », in Ph. RENAUDIÈRE et P. VAN PELT (éd.), *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Diegem, Story Scientia, 1995, pp. 199-305.

de SADELEER, N., « Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature », in PH. RENAUDIÈRE ET P. VAN PELT, éd., *Développements*

récents du droit communautaire de l'environnement, Actes des colloques organisés à Bruxelles le 22 octobre 1992 et le 11 mai 1994, éd. Story Scientia, Diegem, 1995.

de SADELEER, N., « EC Law to the Rescue of Wildlife under threat: the Birds, Habitats and Environmental Liability Directives », *Yearbook of European Environmental Law*, 2007, vol. 7, 36-75.

de SADELEER, N., « Habitats Conservation in EC Law: From Nature Sanctuaries to Ecological Networks », *Yearbook of European Environmental Law*, 2005, vol. 5, pp. 215-252.

de SADELEER, N., « L'étendue de la marge de manœuvre dans la transposition des règles communautaires : de nouveaux défis pour le droit public (à propos de la conservation des espaces naturels) », *R.F.D.Adm.*, n° 16 (3), mai-juin 2000, pp. 611-635.

de SADELEER, N., « L'étendue de la marge de manœuvre dans la transposition des règles communautaires : de nouveaux défis pour le droit public (à propos de la conservation des espaces naturels) », *R.F.D.Adm.*, n° 16 (3), mai-juin 2000, pp. 611 et s.

de SADELEER, N., « L'étendue du pouvoir discrétionnaire des Etats membres en ce qui concerne la désignation de zones affectées à la protection de l'environnement » obs. sous C.J.C.E., 2 août 1993, aff. C-355/90, Commission c/ Espagne (« Marismas de Santona »), *Amén.*, 1993/4, p. 227.

DELNOY, M., « Indemnisation des atteintes au droit de propriété : description et appréciation des régimes de compensation du CWATUP et du décret « Natura 2000 » », in COLL., *Actualité du cadre de vie en Région wallonne. Aménagement du territoire et urbanisme, évaluation des incidences sur l'environnement, Natura 2000*, Actes du colloque de Namur des 17 et 18 octobre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 93-165.

DUBOIS, J. et MALJEAN-DUBOIS, S., (dir.), *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*, Paris, CERIC – La Documentation française, 2005, 361 pp.

FEVRIER, J.-M. et DEVES, C., *Le réseau écologique européen : Natura 2000*, Paris, Litec, 2004.

GOSSERIES, A., « La Cour de justice et les zones de protection spéciale », obs. sous C.J.C.E., 18 mars 1999, aff. C-166/97, Commission c/ République française (« Estuaire de la Seine »), *Amén.*, 1999/3, p. 192.

HUYSECOM, J., « Natura 2000 : en Wallonie, où en est-on ? », *Reserves naturelles Magazine*, n° 5, novembre-décembre 2000, p.19.

INRA, *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats*, Actes de la journée d'étude organisée à Limoges le 30 janvier 2001, coll. Actes et communications, n° 19, 2002, 115 pp.

INRA, *Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats*, Actes de la journée d'étude organisée à Limoges le 30 janvier 2001, coll. Actes et communications, n° 19, 2002, 115 pp.

JANS, J.H., « The Habitats Directive », *J.E.L.*, 2000, vol 12, n° 3, pp. 385-390 - C. LAGIER, "La directive 90/42/CEE concernant la conservation des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages", *Gaz. Pal.*, 2 février 1995, p. 167 et sv.

JONES, W. (JNCC), *EC Habitats Directive : Favourable Conservation Status*, 2002, JNCC 02 D07.

KRAMER, L., « LIFE, un instrument financier pour l'environnement », in RENAUDIÈRE, Ph. (éd.), *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Actes des colloques tenus à Bruxelles le 22 octobre 1992 et le 11 mai 1994, Diegem, Story Scientia, pp. 19-28.

L. LE CORRE, « La 'sanctuarisation' des territoires répondant aux critères écologiques de la directive 'Oiseaux', mais non désignés en ZPS », Commentaire sous CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-374/98, Commission des Communautés européennes contre République française », *Dr. Env.*, mars 2001, n° 86, pp. 49 et s.

LAMBOTTE, F. et NEURAY, J.-F., « Le décret Natura 2000 », in COLL., *Actualité du cadre de vie en Région wallonne. Aménagement du territoire et urbanisme, évaluation des incidences sur l'environnement, Natura 2000*, Actes du colloque de Namur des 17 et 18 octobre 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 321-372.

LE CORRE, L., « Constitution du réseau Natura 2000 et exigences économiques et sociales », note sous CJCE, 7 novembre 2000, aff. C-371/98, *Droit de l'Environnement*, déc. 2000, n° 84, p. 12.

LE CORRE, L., « Les modalités de transposition de la directive «Habitats» devant la Cour de Justice des Communautés européennes », *Droit de l'environnement*, juin 2000, n° 79, pp. 15-17.

MALJEAN-DUBOIS, S., « Le projet « Natura 2000 » : des incertitudes scientifiques aux incertitudes juridiques », in DUBOIS, J. et MALJEAN-DUBOIS, S., (dir.), *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*, Paris, CERIC – La Documentation française, 2005, pp. 45-64.

MALJEAN-DUBOIS, S., et DUBOIS, J., « Vers une gestion concertée de l'environnement. La directive 'Habitats' entre l'ambition et les possibles », *R.J.E.*, n° 1999/4, pp. 531 et s.

MALJEAN-DUBOIS, S., et DUBOIS, J., « Vers une gestion concertée de l'environnement. La directive 'Habitats' entre l'ambition et les possibles », *R.J.E.*, n° 1999/4, pp. 531 et s.

NEURAY, J.-F., « Le décret de la région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages », *Amén.*, 2002/4, pp. 283-300.

NOLLKAEMPER, A., "Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests", *J.E.L.*, vol. 9, 1997, p. 271

OLIVIER, M., « Le point sur Natura 2000 », in PÂQUES, M. (Dir.), *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, Liège, Commission Université-Palais, Université de Liège, 2007, pp. 134-141.

OWEN, D., « The Application of the Wild Bird Directive beyond the Territorial Sea of European Community Member States », *J.E.L.*, 2001, vol. 13, n° 1, pp. 38-78 - W.P.J. WILS, « La protection des habitats naturels en droit communautaire », *C.D.E.*, n° 3-4, 1994, pp. 398 et s.

PÂQUES, M., « Pouvoir de classer, effet direct et Natura 2000. Sources, formes et cohérence des contraintes administratives actuelles », in COLL., *Zakenrecht. Droit des biens*, Brugge, La Chartre, 2005, p. 435 et s.

POSKIN, E., *Evaluation des incidences et Natura 2000 en Région wallonne. De la théorie à la pratique*, Namur, IEW, 2004.

POSKIN, E., *Evaluation des incidences et Natura 2000 en Région wallonne. De la théorie à la pratique*, Namur, IEW, 2004.

VAN HOORICK, G., « Het behoud van natuurgebieden in het licht van de Vogelrichtlijn, zoals gewijzigd door de Habitatrictlijn, en de rechtspraak van het Hof van Justitie », *T.M.R.* 1997, pp. 176-185.

VERSCHUUREN, J., « Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle », *JEL*, vol. 17, 2005, n° 2, pp. 265-283.

WILS, W. P. J., « La protection des habitats naturels en droit communautaire », *C.D.E.*, n° 3-4, 1994, pp. 398 et s.

Annexe 1 – Tableau des cas spécifiques concernant la mise en œuvre de l'article 6 (en anglais)

Belgium

<p>Case study 1 –</p> <p>Landfill extension in the site ‘Al Pisserotte’ (Tenneville)</p>	<p>The Natura 2000 site concerned is a vast complex of forests in the Ardennes, mainly composed of deciduous forests (beech, oaks), with some exotic plantations (spruce). It has been proposed as an SCI. Its designation as a SAC is still pending. The site is also proposed as a SPA.</p> <p>The site of “<i>Al Pisserotte</i>” (municipality of Tenneville, Wallonia), where the landfill would extend, is located near two patches of Tilio-Acerion forests of slope*: one large (4ha) and one small (1ha). The large one is located inside the perimeter of the SCI. The small was not proposed to be included in the pSCI.</p>	<p>7,338.1ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> mostly Luzulo Fagetum Beech Forests (45 %) and oak forests; also priority forests habitat types including Tilio-Acerion Forests of slope* and bog woods*; open habitats such as Nardus grasslands*; wet and dry heathlands.</p> <p><i>Species:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪Birds: forest birds (Dryocopus martius, Pernix apivorus, etc.) ▪Fish: Cottius gobio. 	<p>The site is occupied by an existing landfill (“<i>centre d’enfouissement technique</i>” or CET) used for eliminating municipal and inert waste. The site was included in 1997 in the “<i>Plan des Centres d’enfouissement technique</i>” of Wallonia (“<i>Plan des CET</i>”).</p> <p>The project consists in the extension of the landfill in order to eliminate 3.8 million cubic metres of municipal, non dangerous industrial and inert waste.</p>	<p>Risk of fire caused by the public; Molinia grasslands extension; spruce plantations in organic soils; pressure of the game ungulates on the vegetation; drainage or development of vegetation in open space.</p>
<p>Case study 2 –</p> <p>Wind power station in Dalhem (Walloon Region)</p>	<p>The project is located in the countryside (<i>Pays de Herve</i>) in the Walloon Region, near the Flemish Region border, a short distance from the “<i>Voerstreek</i>” Natura 2000 site (located in Flemish Region). The project is also located nearby a winter roost for bats in a former military installation (“<i>Fort St Aubin</i>”), which has not been proposed as a SCI.</p> <p>The <i>Voerstreek</i> site is proposed as a SCI. Designation as SAC is still pending.</p>	<p>No information.</p>	<p><i>Species:</i> the Voerstreek Natura 2000 was proposed for three bat species, including Rhinolophus hipposideros.</p>	<p>The project objective is to build four windmills (125m high, and two megawatts each) and an electric power station.</p>	<p>No information.</p>
<p>Case study 3 –</p> <p>Deurganckdok case (Flemish Region)</p>	<p>This case study concerns the project lead by the Antwerp harbour operator (<i>Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, GHA</i>) to create in the village of Doel a new containers storage site on the left bank of river Schelde (the “<i>Deurganck</i>”), in order to improve the strategic capacity of the harbour of Antwerp. Sensitive issue for the Flemish Region: i.e. the extension of harbours of international importance in Zeebruges and in Antwerp.</p>	<p>No information.</p>	<p><i>Habitats:</i> shelter and food for thousands of birds in winter and during migrations.</p> <p><i>Species:</i> migratory waterbirds.</p>	<p>The project is make more storage space that will reduce the size of the SPA, and to compensate for this they will extend a nearby SPA. Extension of the harbour is another parallel project.</p>	<p>No information.</p>

France					
Case study 1 – High Speed Train Line (TGV) in Vallée du Nied	The site of <i>Vallée du Nied</i> is a coastal wetland including halophile habitats and wet grasslands. The site is owned and managed by a Regional Conservatory of Natural Areas (“ <i>CREN Lorraine</i> ”). It is protected by an ‘ <i>arrêté de biotope</i> ’ (biotope order). The site was designated as a SAC in 2008. It is covered by a DOCOB (management plan).	737ha.	<i>Habitats</i> : continental salted meadows*; other non-priority habitats (not identified).	Project of High Speed Train Line (“ <i>TGV East</i> ”) crossing the SAC.	No information.
Case study 2 – Highway in Vallée du Ciron	In this case, eleven Natura 2000 sites are affected by the project. Only two were analysed: - the <i>Vallée du Ciron</i> (Site A), which is proposed as a SCI, and is protected by its various statuses (three registered sites, four classified sites, 22 zones of pre-emption) - the hydrographic network of <i>Midouze</i> (Site B), which is partially protected by a biotope order (Vallon du Cros) and proposed as a SCI Both sites are covered by a DOCOB (Natura 2000 management plan).	<i>Site A</i> : 3,637ha. <i>Site B</i> : 4,914ha.	<i>Site A</i> <i>Habitats</i> : Eight habitat types, including two priority habitats (Temperate Atlantic wet heaths*; alluvial forests with <i>Alnus glutinosa</i> and <i>Fraxinus excelsior</i> *). <i>Species</i> : <i>Mustela lutreola</i> . <i>Site B</i> <i>Habitats</i> : Seven habitat types, including two priority habitats (Temperate atlantic wet heaths*; alluvial forests with <i>Alnus glutinosa</i> and <i>Fraxinus excelsior</i> *). <i>Species</i> : <i>Mustela lutreola</i> , <i>Lutra lutra</i> .	Project of highway.	No information.
Case study 3 – Project of high voltage lines in Grand Canyon du Verdon	In this case, the project will impact upon nine proposed SCIs, two future SPAs and one designated SPA. The case study focuses on one pSCI: the <i>Grand Canyon du Verdon</i> and the <i>Plateau de la Palud</i> . This site is a classified site (“ <i>site classé</i> ”) and registered site (“ <i>site inscrit</i> ”). It also benefits from the provisions regarding outstanding areas pursuant to coastal law and to mountain protection law. It is located within the boundaries of a regional natural park. The site is an SCI, and a DOCOB (management plan) is under way.	9,819ha.	<i>Habitats</i> : calcareous habitats, among which semi-natural dry grasslands and scrubland facies on calcareous substrate (important for orchids)*; <i>Tilio-acerion</i> forests of slope*; petrifying springs with tufa*; and <i>taxus baccata</i> woods. <i>Species</i> : calcareous habitats species, among which <i>Osmoderma eremita</i> *; <i>Callimorpha quadripunctaria</i> *; <i>Rosalia alpina</i> *.	Project of building high voltage lines crossing the site. Severe impacts were expected on the site.	No information.

<p>Case study 4 –</p> <p>Local urban planning scheme for quarries in Chaumes du Vignac et de Clérignac</p>	<p>In this case, the local urban planning scheme covers the <i>Chaumes du Vignac et de Clérignac</i> SCI. The site is partly owned and managed by the Regional Conservatory of Natural Areas (<i>CREN Poitou-Charentes</i>). It is protected by two biotope orders. The site is covered by a DOCOB (management plan).</p>	<p>103ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> calcareous habitats, among which semi-natural dry grasslands and scrubland facies on calcareous substrate (important for orchids)*; rupicolous calcareous or basophilic grasslands of the Alysso-Sedion albi*; Pseudo-steppe of the Thero-brachypodieta*.</p>	<p>Project of local urban planning scheme (plan) aimed at the conversion of 40ha of natural areas into an area authorising the creation of industrial plants to exploit mineral resources (quarries).</p>	<p>Threatened by quarry projects.</p>
<p>Germany</p>					
<p>Case study 1 –</p> <p>Construction and operation of River Ems flood barrage</p>	<p>The River Ems flows into the Dollart which is adjacent to the North Sea (estuary). On this stretch of the river, 40km upstream, a ship-building factory builds large cruisers. A flood barrage was built close to the river mound to close the river and impound the down-flowing so that the cruisers could more easily pass through.</p> <p>The barrage is located in an area of 4,000ha and was designated as an SPA in 1983. The site also qualifies as a SAC under the Habitats Directive. Although the river was proposed as an SCI from the barrage to the North Sea and upstream Papenburg, the concerned stretch of the River Ems (between Papenburg and the barrage) has not been proposed as an SCI.</p>	<p>No information.</p>	<p><i>Habitats:</i> River estuary (in bad status of conservation).</p> <p><i>Species:</i> Waterfowl.</p>	<p>The project consisted of building and the operating the ‘<i>Emssperrwerk</i>’ flood barrage in the SPA. Both were authorised but a condition was imposed restricting impounding of the river to certain seasons. In 2008, the dockyard found it necessary to extend the times of closure of the river beyond the allowed time periods.</p> <p>The construction of the barrage reduced the surface of habitat. Impounding of the river was expected to have impacts, as it will flood nests on the river banks and desalinate/deoxygenize the water ecosystem, causing fluid mud covering the river bed and perturbing the food chain for birds.</p>	<p>No information.</p>

<p>Case study 2 – Borgfelder Wümmewiesen (Bremen)</p>	<p>This wet grassland area, frequently overflowed by the River Wümme, is located in a dense urban region northeast of Bremen city. It has been proposed as a SPA and a SAC.</p>	<p>580ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> Lowland hay meadow. <i>Species:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪Wetland birds (Snipe, B-T Godwit, Redshank, Ruff, ducks etc.); ▪Otter; ▪Various plants (Great Burnet, Water Violet, etc.); ▪Dragonflies, fishes, etc. </p>	<p>No specific project studied.</p>	<p>Settlement and industry pressure. Canoeing; hunting of ducks. Development of agricultural lands.</p>
Poland					
<p>Case study 1 – Angustow bypass (Rospuda Valley)</p>	<p>The site of the Angustow Primeval Forest (in the Rospuda Valley) has been designated as a SPA and proposed as an SCI. Within the SPA and the SCI, national forms of nature protection also apply: one national park, 13 small nature reserves, and four areas of protected landscape.</p>	<p><i>SPA:</i> 134,377.7ha. <i>SCI:</i> 105,766.15ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> 21 natural habitat types, including bog woodland* and alluvial forests with <i>Alnus glutinosa</i> and <i>Fraxinus excelsior</i>*. <i>Species:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪Mammals: Castor fiber, Lynx lynx, Canis lupus, etc. ▪Birds: 40 species of Annex I (including <i>Botaurus stellaris</i>, <i>Ciconia nigra</i>, <i>Aquila pomarina</i>, etc.) ▪Plants: Eight species, including <i>Cypripedium calceolus</i>*, <i>Liparis loeselii</i>, etc. </p>	<p>The project objective is to build a bypass road around the city of Angustow.</p>	<p>Water eutrophication; fragmentation of the site due to road building; development of settlement and tourism; decreasing groundwater level.</p>

Case study 2 – Bypass of Brodnica town (Valley of Drweca)	The site has been proposed and classified as an SCI. It is also protected by its nature protection status as a nature reserve and a landscape park.	6,930.7ha.	<i>Habitats:</i> 12 natural habitat types, including lowland hay meadows; alluvial forests with <i>Alnus glutinosa</i> and <i>Fraxinus excelsior</i> *); natural dystrophic lakes and ponds, etc. <i>Species:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪Mammals: <i>Castor fiber</i>, <i>Lutra lutra</i>; ▪Amphibians: <i>Triturus cristatus</i>, <i>Bombina bombina</i>; ▪Fish: <i>Lampetra fluviatilis</i>, <i>Salmo salar</i>, <i>Aspius aspius</i>, <i>Cottus gobio</i>, etc.; ▪Plants: 8 species, including <i>Cypripedium calceolus</i>*, <i>Liparis loeselii</i>, etc. 	The project objective is to build a bypass road for the town of Brodnica.	Water pollution; uncontrolled tourism and poaching.
Romania					
Case study 1 – Rosia Montana Mining Project (Hunedoara County)	The project would impact several Natura 2000 sites. The case study focused on the mountainous Magurile Baitei site, proposed as SCI. The site is established as protected natural area of national interest.	257ha.	<i>Habitats:</i> mountain hay meadows; calcareous rocky slopes with chasmophytic vegetation; tilio-acerion forests of slope*; dacian oak and hornbeam forests <i>Species:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪Animal: <i>Rhinolophus hipposideros</i>, <i>Lycaena dispar</i>, <i>Euphydryas aurinia</i>; ▪Plants: <i>Iris aphylla</i>. 	The project objective is to build a new state-of-the-art mining facility (Rosia Montana Mining Project).	Inside the site: hunting, mountain climbing, electric lines, erosion. Outside the site: quarries, roads, pollution, etc.
Case study 2 – Waste Management Project in Podisul Hartibaciului	This extensive site has been designated as a SPA in 2007. No management plan was adopted until now.	246,357.1ha.	<i>Species:</i> 29 bird species of Annex I, including <i>Crex crex</i> , <i>Ciconia nigra</i> , <i>Tringa glareola</i> , <i>Falco vespertinus</i> , etc.	Project of building an incinerator to dispose of hazardous waste.	Deforestation, non-controlled tourism, sylvic facilities, hunting, poaching, invasive species, industrialisation, electric lines.

<i>Spain</i>					
Case study 1 - Hotel in El Algarrobico beach, Cape of Gata (Almería)	Coastal area of Cape of Gata-Nijar (Almería). Natural Park; Biosphere Reserve; Ramsar site; Special Protection Area of Mediterranean Interest (SPAMI). This area was designated as a SPA and proposed as an SCI. Designation as an SCA still pending. The construction of the hotel has almost been achieved, but after social and judicial controversy, the Autonomous Government of Andalucía purchased the facility, but it seems reluctant to demolish and restore the area.	49,547.10ha	<i>Habitats:</i> Posidonia meadows*; Lotus tree woody scrubland*; Mediterranean saline steppes*; Iberian gypsum vegetation*; marine caves*; etc. <i>Species:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Many steppic and limicolous birds (including Flamingo; Audouin Seagull; Royal Heron; Black-winged Stilt; Snowy Plover; Dupont's Lark; etc.); ▪ Mammals: Algerian Hedgehog; ▪ Reptiles: Snub-nosed Viper. 	Building of a 411-room, 17 storey hotel and tourist complex on “ <i>El Algarrobico</i> ” beach.	Mining activities, intensive hydroponic culture under plastic greenhouses, urban development.
Case study 2 – Enlargement of the Barajas Airport (Madrid)	River basin of the Jarama River flowing from northeast to southeast of the city of Madrid, along the flank of Barajas airport. This area was designated as a SPA and is covered by two SCIs. One of these SCIs was designated as a Natural Park (but not the SCI which the project concerns). Designation as an SCA is still pending.	36,123ha.	<i>Habitats:</i> 13 different natural habitats types among which 2 priority habitats, covering 2 types of ecosystem: mainly steppe and river. <i>Species:</i> 36 bird species (mostly steppic species, like Bustards, Sandgrouses, etc); 17 other animal species (including Otter).	Enlargement of the Barajas Airport. The project implies that it will redirect and canalize 3km of the River Jarama, as well as tunnelling several smaller rivers, etc.	The site was already affected by the building of a runway. Also threatened by the completion of the metropolitan periphery network, mining activities, urban development etc.

<p>Case study 3 -</p> <p>Construction of the project “Ciudad del Medio Ambiente” in the Soto of Garray (Soria)</p>	<p>Riparian area ashore of the River Duero, near the town of Garray (6km), northeast of Soria (Castilla Leon). The bed and banks (25m width on each shore) of stretches of the River Duero are included in the SCI (designation still pending). The main part of the site is also designated as a SPA.</p> <p>The part of the site affected by the project is a stretch of the river.</p>	<p><i>SCI:</i> 5,049.31ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> riparian Mediterranean forest (willow and white polar galleries); masses of elm, ash trees and birches.</p> <p><i>Species:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪Bird species (White and Black Stork, Egyptian Vulture, Booted Eagle, etc.); ▪Mammals: Iberian Desman; bats; otter, etc.); ▪Fish: Iberian Nase; ▪Invertebrates: Marsh Fritillary, Agrion de Mercure, etc. 	<p>Construction of an urban macro-complex of 560ha (780 houses, several hotels, environmental research campus, business and sport facilities, etc.) called “Ciudad del Medio Ambiente”.</p>	<p>No information.</p>
Sweden					
<p>Case study 1 –</p> <p>Botnia railroad</p>	<p>This study concerns the River Delta of <i>Ulmeälven</i> (Ulmea River) in the northern part of Sweden. The delta and plains of that river are among the most important resting areas for migratory birds in the region (mainly geese).</p> <p>The site is designated as a SPA. It is also an SCI. The whole area has been a nature reserve since July 2008.</p>	<p><i>SPA:</i> 3,376.6ha.</p> <p><i>SCI:</i> 1,897.7ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> the case study provides codes for habitat types protected.</p> <p><i>Species:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪42 Bird species (5 unofficially prioritised); ▪Other animal species. 	<p>The railroad is planned to pass through a 3.5 km section of the site.</p>	<p>Building, digging, extracting, dredging, forestry, discontinuation of farming activities, energy crops, drainage, pollution in air and water, disturbance by motors, boats, humans, dogs and hunting, changes in water level lack of conservation management.</p>
<p>Case study 2 –</p> <p>Eksjöberget wind power station</p>	<p>Mountain in Älvalden in Central Sweden, largely consisting of the priority habitat ‘Western Taiga’ forests.</p> <p>The site is a SCI. There is no protection status today, but the area is part of a deal between the State (SEPA) and a state-owned forest company (<i>Sveaskog</i>) where forest important for biodiversity will be protected. When the deal is ready, the area will become a nature reserve.</p>	<p>336ha.</p>	<p><i>Habitats:</i> Mainly Western Taiga forests*.</p>	<p>Building of 10 power stations (capacity 2-3 megawatts each, height 125m), of which five would be built in the Natura 2000 site, covering 4ha, i.e. 2.5% of the of the priority habitat in the site.</p>	<p>Forestry, building of roads, other fragmentation, lack of managed fires, and plantation of spruces.</p>

United Kingdom					
Case study 1 – Dibden Bay Container Terminal	<p>The Solent area (Hampshire) – a big estuary in a busy and developed area contains seven international nature conservation sites, including marine protected areas.</p> <p>It includes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪the Solent and Southampton Water (SSW) , designated as an SPA and as Ramsar site; ▪one maritime cSAC (South Wight cSAC); ▪one River Itchen cSAC. <p>The site concerned by the project is the SSW SPA.</p>	SPA: 5,505.86ha.	Species: Water birds (Limicolous, Terns, Pigmy Gull, Brant Geese, etc.).	Proposal to build a deep water container terminal by Associated British Ports at Dibden Bay (Hampshire), including a quay of 1,850m in length; dredging; access road; recharge of the foreshore.	<ul style="list-style-type: none"> ▪Previous flood and coastal defence works, land claim and dredging operations; ▪Sea rise and issues related to coastal squeeze; ▪Potential for accidental pollution from shipping, heavy industries, etc.; ▪High levels of pressure both on shore and at sea by recreational and commercial interests.
Case study 2 – Cairngorm Funicular railway	<p>The site concerned is the extensive Cairngorm Mountain range (Scotland), hosting various habitats and species of community importance (see ad hoc column).</p> <p>The site was the subject of various protection measures, including National Park status, SSSI perimeters and three National Nature Reserves. It was also proposed as a SPA and a SAC. It has now been designated as a SAC and certain areas as SPAs.</p> <p>Non-governmental conservation bodies own large areas of land within the site and manage them for nature conservation. Forest Enterprise own small parts of the site, and the rest is mostly managed primarily for game and forestry.</p>	SAC: 57,685.02ha.	<p>Habitats: mainly Heath/scrub (42%), alpine and subalpine grasslands (16%), Coniferous woodlands (13%), inland rocks, screes, sands, etc. (8%) and wetlands, including blanket bogs*, Nardus grasslands*, petrifying springs with tufa*, bog woodlands*, etc.</p> <p>Species: Green shield-Moss.</p>	The project consisted in an application for planning permission for a development on the skiing area which involved the replacement of the existing chairlift in Coire Cas with a funicular railway.	Outside protected areas, the mountain is managed for game and forestry. Pressure from Red Deers reduced to allow recovery of Caledonian Forest and associated habitats.

<p>Case study 3 –</p> <p>Dartford and Gravesham Local Development Framework (LDF)</p>	<p>The site concerned is the Medway Estuary and Marsh, which feeds into and lies on the south side of the Outer Thames Estuary (Kent, southeast England). It forms a single tidal system with the Swale and joins the Thames Estuary between the Isle of Grain and Sheerness. It has a complex arrangement of tidal channels, which drains around large islands of salt marsh and peninsulas of grazing. The mud-flats are rich in invertebrates and also support beds of <i>Enteromorpha</i> and some Eelgrass <i>Zostera sp.</i> Small shell beaches and grazing marshes occur.</p> <p>The complex and diverse mixes of coastal habitats support important numbers of water birds throughout the year, and especially during migration.</p> <p>The site is designated as SPA1993 and is protected by SSSI status over 100% of its surface.</p>	<p>4,684.36ha.</p>	<p><i>Species:</i> Water birds (various grebes and ducks, Avocet, Terns, Ringed Plover and other waders, etc.).</p>	<p>Local urban development plan, including a specific “Centre Area Action Plan” (AAP). The Screening Reports have identified one SPA that fell within the spatial scope of the LDF plan and three to four Natura 2000 sites that are located within the potential influence of both the LDF and AAP plans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪Evidence of rapid erosion of the intertidal habitat within the site due to natural processes and the effect of sea defences and clay extraction; ▪Disturbance from waterborne recreation.
--	--	--------------------	---	--	---

Annexe 2 – Questions aux experts nationaux

Annexe 2 – Questions posées aux experts nationaux

PREMIERE PARTIE: VUE D'ENSEMBLE

1 INFORMATION GENERALE

1.1 Zones spéciales de conservation et zones spéciales de protection désignées

Pouvez-vous donner brièvement une vue d'ensemble des zones spéciales de conservation et zones spéciales de protection désignées par votre Etat membre?

1.2 Régions biogéographiques

Pouvez-vous décrire brièvement les régions biogéographiques dans votre Etat membre?

1.3 Contexte institutionnel

Pouvez-vous décrire brièvement le contexte institutionnel dans votre Etat membre? (Quelles sont les autorités compétentes en cette matière).

1.4 La mise en œuvre de l'Article 6

Pouvez-vous décrire brièvement la mise en œuvre de l'article 6 dans votre Etat membre?

Pouvez-vous donner une traduction en anglais des dispositions nationales qui transposent l'Article 6. Pour les entités fédérales, il n'est pas nécessaire de mentionner toutes les dispositions de l'article 6 qui sont transposées par chacune d'entre elles. Cependant, pouvez-vous résumer les différentes approches prises par les entités fédérales?

1.5 Manquement à l'application de l'Article 6

Existe-t-il une action en manquement en vertu de l'Article 226 du Traité?
Il y a-t-il eu condamnation par la CJCE?

2 ZONES SPECIALES DE PROTECTION (ZSP)

2.1 Procédures de désignation des ZSP

Pouvez-vous décrire, brièvement la procédure de désignation des ZSP ?

2.2 Tableau de vue d'ensemble des ZSP

1	Combien existe t-il de ZSP?	
2	Quel pourcentage de territoire est couvert par des ZSP?	
3	Quel pourcentage de territoire maritime est couvert par des ZSP?	
4	Combien de ZSP ont été officiellement désignées?	
5	Quelle est la taille moyenne des ZSP? (ha)	
6	Quelle est la taille de la plus petite ZSP? De la plus grande ZSP? (ha)	

3 ZONES SPECIALES DE CONSERVATION (ZSC)

3.1 Procédure de désignation des ZSC

Pouvez-vous décrire, brièvement la procédure de désignation des ZSC

3.2 Tableau de vue d'ensemble des ZSC

1	Combien existe t-il de ZSC?	
2	Quel pourcentage de territoire est couvert par des ZSC?	
3	Quel pourcentage de territoire maritime est couvert par des ZSC?	
4	Combien de ZSC ont été officiellement désignées?	
5	Quelle est la taille moyenne des ZSC? (ha)	
6	Quelle est la taille de la plus petite ZSC? De la plus grande ZSC? (ha)	

4 SITES NATURA 2000

4.1 Transposition des régimes de gestion de Natura 2000

Pouvez-vous décrire brièvement comment les régimes de gestion de Natura 2000 ont été transposés en droit interne (par exemple, Articles 4(1), 4(2) de la Directive Oiseaux; Article 6(1) de la Directive Habitats)

4.2 Transposition du régime général de protection Natura 2000

Pouvez-vous décrire brièvement comment le régime général de protection Natura 2000 a été transposé en droit interne (par exemple, Article 6(2) de la Directive Habitats)

4.3 Transposition du régime de protection Natura 2000

Pouvez-vous décrire brièvement comment le régimes de protection Natura 2000 a été transposé dans le droit interne. (e.g., Articles 6(3), 6(4) de la Directive Habitats)

4.4 Tableau de vue d'ensemble Natura 2000

1	Combien il y a de sites Natura 2000 dans votre Etat Membre?	
---	---	--

DEUXIEME PARTIE: ETUDE DE CAS

Veuillez-vous vous référer aux critères de sélection des sites énoncés dans l'annexe I

5 BREVES DESCRIPTIONS DES ZSC OU ZSP

- Désignation officielle d'une ZSC ou d'une ZSP (ou l'inclusion d'un Site d'Importance Communautaire?)
- Taille
- Espèces et habitats protégés (veuillez identifier ceux qui sont spécialement protégés)
- Le statut de protection
- Le niveau et les principales menaces

Veuillez noter que cette information se trouve dans le 'formulaire standard des données' (97/266/EC) qui a été communiqué à chaque autorité nationale par la Commission européenne.

Si le site n'a pas formellement été désigné comme étant une ZSC ou une ZSP:

- veuillez indiquer si le site a été sélectionné pour être inclus dans la liste des SIC, ou
- s'il n'est pas inclus (ou si c'est un site d'oiseaux) veuillez décrire comment les autorités prennent des mesures, selon l'article 10, afin que ce site ne soit pas menacé.

6 GESTION DES SITES NATURA 2000

Plus particulièrement:

- 'les mesures spéciales de conservation' (ZSC, Art 4(1) Directive Oiseaux) ou
 - 'les mesures nécessaires de conservation' (ZSP, Art 6(1) Directive Habitats)
- en relation avec les ZSC et les ZSP

6.1 Les objectifs de conservation des sites (OCS)

Etant donné que les objectifs de conservation d'un site (OCS) sont essentiels pour évaluer si les projets ou les plans ont un impact « significatif » sur l'intégrité du site, pouvez-vous répondre à cette problématique avec attention?

- Quels sont les OCS officiellement identifiés?
- Ou l'information contenue dans le formulaire standard des données' est-elle accessible sur internet?

- Pouvez vous décrire comment les OCS sont évalués?

6.2 Les mesures de conservation

- (i) *Rationae materiae*: des mesures de conservation sont-elles requises en vertu de l'Article 6(1)
 - (1) positives (e.g. plans d'extension, incitation au pâturage, subvention, taille tardive, maintenance des haies) ou
 - (2) négatives (e.g. interdiction de la modification des contours des sols, déforestation, cueillette ou récolte d'espèce sauvages)?
- (ii) *Rationae loci*: Ces mesures de conservation sont-elles seulement applicables à l'intérieur des ZSP/ZSC? Les mesures de conservation s'appliquent-elles seulement aux ZSP/ZSC ?
- (iii) *Rationae temporis*: les mesures de conservation s'appliquent-elles seulement en vertu d'une classification officielle du site par les Etats membres?

6.3 Plan de gestion

Est-ce que le plan de gestion :

- (i) est spécialement conçu pour le site concerné?
- (ii) est intégré dans d'autres plans de développement?
- (iii) semble être « approprié »?

6.4 Mesures réglementaires, administratives ou contractuelles

- (i) Veuillez expliquer si les mesures de conservations sont prises:
 - (1) par voie réglementaire;
 - (2) par voie administrative;
 - (3) par voie contractuelle; ou
 - (4) ou par plusieurs de ces voies à la fois.
- (ii) Veuillez expliquer comment les « mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées » (Article 6(1)) ont été mises en place par les autorités en vue d'atteindre les objectifs de conservation du site (OCS)? En répondant à cette question, il est important de prendre en compte l'approche qualitative et l'approche quantitative retenues par l'autorité nationale.
- (iii) Comment les OCS sont-ils évalués? Des indicateurs ont-ils été mis en place afin d'évaluer les OCS?
- (iv) Veuillez évaluer brièvement si ces mesures sont adaptées aux « exigences écologiques » des espèces et des habitats concernés et qui contribuent aux OCS.

6.5 Financement

Des financements européens (LIFE, développement rural (Reg CE1698/2005), FEDER, etc.) ont-ils été utilisés dans le but d'appliquer les mesures de conservation?

7. REGIME PREVENTIF POUR LES ZSP ET LES ZSC (ARTICLE 6(2))

7.1 Type de régimes préventifs dans la législation

- (i) Est-ce que le site est protégé par:
 - (1) un régime préventif spécifique et/ou général applicable seulement aux sites Natura 2000.
 - (2) les régimes de protection de la nature existant (les statuts actuels sur les zones protégées, les règles actuelles sur la protection des espèces).
 - (3) une combinaison de ces mesures de protection.

7.2 La portée de ces mesures de prévention

L'obligation du paragraphe 2 couvre-t-elle les détériorations de tous les habitats naturels et des habitats d'espèces à l'intérieur des ZSC ou seulement les habitats pour lequel le site a été classé? Ou cette obligation est-elle limitée aux habitats donnant accès à la classification?

7.3 La portée géographique des mesures de prévention

Est-ce que le régime s'applique exclusivement à l'intérieur du site ou est-ce que le régime s'applique aussi aux activités en dehors du site (par exemple l'épandage de fumier à l'extérieur du site)?

Veillez prendre en compte le fait que l'Article 6(2) de la Directive Habitat contient une obligation de résultat.

7.4 Nature des activités couvertes par le régime général de prévention

- (i) Veuillez décrire le cadre réglementaire contraignant qui a pour but de prévenir les détériorations et les troubles résultant de l'activité humaine en dehors du site.
- (ii) Le régime de prévention couvre-t-il toutes les activités qui pourraient avoir un impact? (e.g. habitations, circulation, pollution (physique, chimique, activités agricoles ou forestières etc).
- (iii) Le régime général de prévention couvre-t-il les activités existantes (incluant les infrastructures et installation légalement permises) ou seulement les activités futures?

7.5 Efficacité du régime général de prévention

- (i) Dans les études de cas quand l'impact concerne la perturbation d'une espèce, comment les autorités évaluent-elles l'importance de l'impact? Existe-t-il des indicateurs pour les évaluer?
- (ii) Le régime est-il « approprié » pour véritablement éviter la détérioration de l'habitat naturel et la perturbation significative des espèces sur le site afin de permettre un statut de conservation favorable pour les habitats et les espèces concernées?

7.6 Effet direct

Les juridictions nationales de votre Etat membre ont-elles considérées que l'article 6 paragraphe 2 a un effet direct?

8. EVALUATION APPROPRIÉE (EA) (Article 6(3) première phrase)

1. La procédure d'évaluation d'impact s'applique à la fois aux plans et projets :
 - a) qui non pas de relation avec la gestion du site;
 - b) mais qui ont un impact significatif sur le site;
2. De plus, l'évaluation doit être « appropriée » au regard des OCS. Par conséquent, la question de l'indépendance des experts tout comme la qualité de leur évaluation se pose. Veuillez prendre cela en compte et examiner systématiquement la portée de ces différentes conditions.

8.1 Portée des plans/projets nécessitant une évaluation appropriée

- (i) Existe t-il une définition juridique des concepts de « projet » et de « plan »?
- (ii) Les concepts de « projet » et de « plan » sont-ils interprétés d'une manière large par l'administration et les juridictions?
- (iii) Les plans et les projets susceptibles d'être évalués en raison de leur impact significatif sont-ils autorisés par un acte exprès qui détermine les droits et obligations des parties concernées?

- (iv) Les plans/projets situés en dehors du site (qui ont un impact significatif sur le statut de conservation du site) sont-ils évalués?

8.2 Screening de l'évaluation appropriée : pas de relation avec la gestion du site

Comment l'autorité a-t-elle conclu que le plan/projet n'est pas directement lié ou n'est pas nécessaire à la gestion du site? Est-ce que le concept de gestion a été interprété en référence aux activités nécessaires pour réaliser les OCS?

8.3 Screening de l'évaluation appropriée : l'effet significatif

« L'effet significatif » fonctionne comme un seuil afin de déterminer si une évaluation appropriée sur les implications du projet doit être menée.

- (i) Comment le plan/projet est estimé « susceptible d'avoir un effet significatif »? Ou en d'autres termes, comment un projet tombe-t-il sous 'le seuil du risque significatif'?
- (ii) La détermination de l'effet significatif se fait :
- (1) en utilisant une approche au cas par cas, avec une décision formelle pour chaque cas d'espèce ;
 - (2) par l'application de seuil ou de critères sans décision formelle pour chaque cas ;
ou
 - (3) en combinant ces deux approches?
- (iii) En évaluant si il y a un effet significatif, les autorités prennent-elles en compte les éléments suivants:
- L'intensité des effets du projet selon sa nature, son emplacement et sa taille.
 - La vulnérabilité des habitats et des espèces sous protection;
 - Le niveau des menaces existantes;
 - Les effets cumulatifs des autres plans ou projets?
- (iv) Quand l'autorité a évalué l'impact significatif du plan/projet sur le site:
- (1) Est-ce qu'elle a dûment et expressément considéré les OCS dans sa décision? (Voir en particulier le cas Waddenzee paragraphes 46 et 54)
 - (2) Est-ce qu'elle a demandé conseil à un expert en conservation de la nature ou à une agence spécialisée sur ce sujet avant de prendre sa décision?
 - (3) A-t-elle demandé l'avis des associations ou au public avant de prendre sa décision?

8.4 Qualité des évaluateurs

- (i) Les évaluateurs ont-ils été nommés et payés par:
- (1) une autorité indépendante; ou
 - (2) l'opérateur ou l'auteur du plan?
- (ii) Les évaluateurs étaient-ils:
- (1) des experts généraux;
 - (2) des experts spécialisés dans la conservation des habitats ; ou
 - (3) autres?
- (iii) Les évaluateurs ont-ils demandé l'avis d'ONG spécialisées dans la protection de l'environnement ou à des agences spécialisées?
- (iv) Les évaluateurs étaient-ils réputés indépendants par rapport aux intérêts en cause?

8.5 Forme et contenu de l'évaluation appropriée

- (i) Considérez-vous l'évaluation superficielle ou appropriée? En particulier la procédure d'évaluation vous semblait-elle appropriée au regard des objectifs de conservation du site?
- (ii) Les évaluateurs ont-ils évalué :

- (1) tout les impacts environnementaux du projet (incluant les impacts sur l'héritage culturel ou sur la santé humaine) ou exclusivement les impacts sur les sites Natura 2000?
 - (2) les impacts spécifiques et existants des effets du plan ou du projet sur chaque habitat et espèce pour lesquels le site a été désigné?
 - (3) les effets cumulatifs, indirects, et corrélatifs, et les effets sur le long terme?
 - (4) (Si pertinent) les « raisons impératives d'intérêt public supérieur » qui justifient le plan ou le projet?
 - (5) Les impacts des plans et projets déjà terminés qui sont déjà supposés significatifs en vertu du paragraphe 3?
 - (6) la nature, le lieu et la taille des mesures compensatoires?
 - (7) la possibilité de solution alternatives au plan ou projet?
- (iii) Est-ce que la personne en charge de l'évaluation de l'impact a essayé d'identifier, en appliquant le principe de précaution (Article 175 CE), les dommages encore incertains?

9. LES CRITERES DECISIONNELS SUBSTANTIELS (ARTICLE 6(3) DEUXIEME PHRASE)

9.1 La portée de l'autorisation

- (i) Veuillez décrire brièvement l'autorisation ou la procédure d'adoption du plan.
- (ii) L'autorisation du projet ou la décision d'adopter le plan a-t-elle était explicite et motivée?

9.2 Le critère matériel de décision comme principe directeur de l'autorité

- (i) Au regard du droit, dans les cas où l'autorité a décidé d'autoriser un plan/projet (malgré les conclusions négatives des évaluateurs), l'autorité doit-elle être informée qu'elle ne peut le faire qu'à la condition d'être convaincue que le projet/plan ne portera pas atteinte l'intégrité du site concerné?
- (ii) Les autorités nationales compétentes ont-elles accepté le projet/plan seulement après avoir vérifié qu'il ne porterait pas atteinte à l'intégrité du site concerné?
 - Comment sont-elles arrivées à cette conclusion?
 - Comment le concept d'« intégrité du site concerné » est-il défini (par le législateur, agence, administration, etc) ou interprété? A-t-il été interprété par références aux OCS officiellement identifiés ? A-t-il été interprété comme un synonyme de l'effet significatif?
- (iii) L'autorisation a-t-elle été délivrée quand l'évaluation a démontré l'absence de risque pour l'intégrité du site?

9.3 Précaution dans la prise de décision

- (i) L'autorité était-elle informée qu'en vertu de la jurisprudence de la CJCE, en cas de doute scientifique raisonnable quant à l'absence d'effets négatifs, elle était obligée de s'abstenir de délivrer l'autorisation ?
- (ii) Est-ce qu'il y a eu des investigations complémentaires ordonnées par l'autorité afin d'éviter toute incertitude?
- (iii) Le principe de précaution comporte-t-il un renversement de la charge de la preuve sur l'autorité autorisant le projet/plan (et non sur les opposants au projet)?

9.4 La participation à la prise de décision

Le public concerné a-t-il eu la possibilité de soulever des objections? L'agence de conservation de la nature a-t-elle été consultée? Il y a-t-il eu des enquêtes publiques ou d'autres formes de participation?

9.5 Effet Direct

Les juridictions nationales ont-elles décidé que l'Article 6 (3) avait un effet direct?

10. REGIME DEROGATOIRE (ARTICLE 6(4))

10.1 Les conclusions des évaluateurs étaient-elles négatives ou positives?

10.2 Absence de solutions alternatives

- (i) Les autorités ont-elles respecté l'obligation de rechercher la solution la moins dommageable pour la conservation du site?
- (ii) L'autorité a-t-elle été capable de démontrer que l'étude d'impact n'avait pas d'autres alternatives viables?
- (iii) Comment les coûts des projets alternatifs ont été évalués?
- (iv) Est-ce que l'autorité a considéré une option zéro risque?

10.3 Mise en balance des intérêts

- (i) Le site abrite-t-il « des habitats et des espèces prioritaires » ou « des habitats et espèces non prioritaires »? Quel sont les habitats et espèces prioritaires?
- (ii) Les avantages du plan/projet et les solutions alternatives ont-ils été attentivement pris en compte par rapport aux effets dommageables sur la conservation des habitats naturels?
- (iii) Comment l'autorité a-t-elle interprété:
 - (1) « les raisons impératives d'intérêt public majeurs de nature sociale ou économique » (habitats et espèces non prioritaires); ou
 - (2) les « considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ». (Habitats et espèces prioritaires)?
- (iv) Le principe de proportionnalité joue-t-il un rôle important dans la mise en balance des intérêts?

10.4 Les exigences procédurales

Dans les études de cas où les sites avaient des habitats et des espèces prioritaires, les autorités ont-elles demandé une opinion à la Commission? Si oui, pouvez-vous décrire l'opinion de la Commission?

10.5 Les mesures compensatoires

- (i) Toutes les « mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée » ont-elles été prises par l'autorité? Pouvez-vous décrire ces mesures?
- (ii) La Commission a-t-elle été correctement informée de ces mesures?
- (iii) Ces mesures étaient-elles en vigueur avant que le projet commence?

11. Contentieux

- (a) Veuillez décrire la façon dont vos juridictions nationales ont jugé des affaires en rapport avec la cohérence de l'évaluation et les procédures dérogatoires.
- (b) Veuillez expliquer si les juridictions étaient enclines à prendre en compte la doctrine de l'effet direct et si leurs interprétations étaient concordantes.

12. BIBLIOGRAPHIE ET TABLE DES CAS

(a) Veuillez mentionner:

- (1) les principaux livres et articles (droit et science politique) publiés dans votre pays en rapport avec la mise en œuvre de l'Article 6;
- (2) les jugements appropriés des juridictions nationales de votre Etat Membre

ANNEXE I: CRITERES DE SELECTION DES SITES POUR LES ETUDES DE CAS

1. Sélectionner deux études de cas pour votre Etat Membre qui prennent en compte les critères suivants:
 - a) Au moins une étude de cas devra comprendre l'utilisation de l'évaluation (Article 6(3)) et les procédures dérogatoires (Article 6(4)) par les autorités compétentes,
 - b) L'importance écologique des sites pour la cohérence du réseau NATURA 2000
 - c) L'importance socio-économique des impacts des plans/projets;
 - d) Les controverses politiques déclenchées par les plans/projets ou par la protection du site par la Directive Oiseaux et la Directive Habitat
 - e) L'importance, du point de vue du droit communautaire, des jugements rendus par les juridictions nationales, au sujet de la validité des activités portant atteinte aux objectifs de conservation. Le fait que le cas soit soumis à une procédure d'infraction en vertu de l'Article 226 n'est pas important.
2. Vous essaieriez de sélectionner des études de cas dans le but de répondre systématiquement au maximum des questions ci-dessous.
3. Nous demandons que vous sélectionniez des études de cas en rapport avec différents plans et activités (par exemple, une sur les autoroutes et sur les infrastructures récréatives (domaine skiable); et ensuite une sur les chemins de fer, les aménagements urbains, l'irrigation et les industries). En d'autres termes, nous voulons des études de cas variées afin d'avoir une véritable vue d'ensemble.
 - Pour les Etats Membres avec un système fédéral, nous demandons, si possible, que vous sélectionniez des études de cas en lien avec les différentes régions (e.g, Navarre et Andalousie; Brême et Basse Saxe).
4. Les quatre paragraphes de l'Article 6 étant d'une certaine manière liés les uns aux autres, nous sommes conscients que certaines questions vont être plus difficiles à répondre que d'autres. De plus, il est possible que les autorités n'aient pas respecté toutes les étapes de procédures telles qu'une évaluation satisfaisante ou la mise en balance des intérêts en jeu. Veuillez noter que nous cherchons à comprendre les différentes façons dont l'article 6 a été mis en œuvre au regard de ces études de cas.
5. N'hésitez pas à donner de brèves informations additionnelles sur d'autres études de cas quand cela est possible (en plus des deux cas auxquels vous avez été limités). Cette remarque s'applique d'autant plus s'il vous est impossible de répondre à certaines des questions en vous limitant aux deux cas choisis.

Annexe 3 – Etudes de cas (en anglais)

Belgium	Landfill at L'Erablière de Tenneville; Windpower station in Dalhem; Container storage site in Antwerp
France	High-speed train line in Vallee du Nied; Highway in Vallee du Ciron; High voltage lines in Gorges du Verdon
Germany	Dam on the River Ems; Dam on Borgfelder Wummewiesen
Poland	Bypass in the Rospuda Valley; Bypass in the Drweca Valley
Romania	Rosia Montana mining project; Waste management in Podisul Hartibaciului
Spain	Hotel in El Algarrobico; Enlargement of Barajs Airport; Urbanisation in the Soto of Garray
Sweden	Botnia railroad; Eksjoberget wind power station
United Kingdom	Dibden Vay container terminal; Cairngorm funicular railway; Dartford and Gravesham development plan

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **C** DROITS DES CITOYENS ET AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES

Rôle

Les départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Affaires constitutionnelles
- Liberté, sécurité et justice
- Égalité des genres
- Affaires juridiques et parlementaires
- Pétitions

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc.

