

Tenir compte de la réglementation dans son projet d'implantation de zones tampons

ESPÈCES ET HABITATS PROTÉGÉS AU TITRE DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

RÉDACTION : PHILIPPE BOSSARD (ONEMA)
AVEC L'APPUI DE LA DIRECTION DE L'EAU DE LA BIODIVERSITÉ (MEDDE)

Contexte

Depuis le 18 septembre 2000, les textes de lois français relatifs à l'environnement sont regroupés dans la partie législative du Code de l'Environnement. Les principes généraux du Code sont la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des ressources et milieux naturels, des sites et paysages, de la qualité de l'air, des espèces animales et végétales, de la diversité et des équilibres biologiques qui font partie du patrimoine commun de la nation. La protection des espèces et habitats est régie par le code de l'environnement et notamment par les dispositions du titre 1er du livre IV du code de l'environnement de la partie législative et de la partie réglementaire.

Le Code de l'Environnement intègre notamment la transposition dans le droit français de la directive européenne 92/43/CEE dite « directive habitat », destinée à promouvoir la protection et la gestion des espaces naturels à valeur patrimoniale que comportent ses États membres.

Elle s'appuie pour cela sur un réseau cohérent de sites écologiques protégés, le réseau Natura 2000 qui comporte deux types de sites :

- les zones spéciales de conservation (ZSC), définies par la présente directive,
- les zones de protection spéciale, (ZPS) définies par la directive 2009/147/CE dite « directive oiseaux ».

Une fois qu'une ZSC ou une ZPS est définie, les États membres doivent empêcher, par des mesures contractuelles, réglementaires ou administratives appropriées, la détérioration des habitats naturels et des habitats des espèces présents sur ces sites.

Tout projet non prévu dans la gestion et la protection du site doit faire l'objet d'une évaluation de son impact sur la conservation du site. S'il s'avère que le projet peut avoir un impact suffisamment important, il est annulé, sauf dérogation exceptionnelle pour des raisons impérieuses d'intérêt public (santé et sécurité publique, bénéfice économique et social vital, ou bénéfice environnemental indirect). Les deux directives prévoient également un mécanisme de protection stricte des espèces fondé sur des interdictions d'activités, auquel il est toutefois possible de déroger au cas par cas si la dérogation est justifiée par un motif dûment visé dans les directives, s'il n'existe pas d'autres alternatives satisfaisantes et si la dérogation ne compromet pas le maintien ou le rétablissement des populations de l'espèce considérée dans un état de conservation favorable.

Tous les six ans, chaque État membre doit transmettre à la Commission européenne un rapport concernant le déroulement de l'application de la directive, et notamment sur les mesures de gestion appliquées aux sites.

Implications de la réglementation relatives aux espèces et habitats protégés sur l'implantation de zones tampons

Espèces protégées

Au Livre IV « Préservation et surveillance du patrimoine naturel » du Code de l'Environnement, les articles L.411-1 et L.411-2, dispositions législatives nationales transposant les principes de protection stricte des espèces prévues par les deux directives européennes, encadrent en particulier la protection des espèces de faune et de flore sauvage et de leurs habitats.

Ainsi, l'article L.411-1 du code de l'environnement prévoit, lorsque la situation biologique des espèces de faune et de flore sauvages le justifie et en vue d'assurer leur conservation, des interdictions de différentes activités pouvant porter atteinte aux spécimens des espèces en question ainsi qu'à leurs habitats. Les listes des espèces ainsi protégées et les interdictions d'activités qui les concernent sont fixées par arrêtés ministériels¹.

Les zones tampon, quelles qu'elles soient peuvent héberger des individus d'espèces protégées et leurs habitats.

Le demandeur doit donc vérifier au préalable que le site où il envisage de placer son aménagement présente ou pas des espèces protégées ainsi que leurs habitats.

Exceptionnellement, l'autorité administrative peut, en accord avec l'article L.411-2, reconnaître un droit de dérogation aux interdictions² prévues à l'article L.411-1³. Le demandeur doit ainsi démontrer que la finalité de son projet correspond bien à l'un des cinq motifs visés au 4° de l'article L. 411-2 du Code de l'Environnement, et en particulier, s'agissant des projets d'aménagements ou d'infrastructures (exemple d'un projet de ZT impactant l'habitat d'un amphibien protégé), à celui lié aux raisons impératives d'intérêt public majeur. Il doit justifier de la réalisation du projet au regard d'autres solutions alternatives à ce projet présentant moins d'impact sur les espèces protégées. Il doit ainsi justifier que la conception du projet évite au maximum les impacts sur les espèces protégées.

Concrètement, si un projet ou une activité est reconnu comme susceptible de porter atteinte aux espèces, des variantes au projet initial ou des mesures d'évitement doivent autant que possible être trouvées. Il doit également justifier que la dérogation ne compromet pas le maintien ou le rétablissement des populations de l'espèce considérée dans un état de conservation favorable.

Conformément aux dispositions de l'article R.411-6 du Code de l'Environnement, les dérogations sont accordées par les préfets, sauf dans les cas particuliers prévus aux articles R.411-7⁴ et R.411-8⁵ (dérogations accordées par le Ministre chargé de la protection de la nature).

¹ Ces arrêtés concernent des amphibiens, poissons, insectes, mammifères, mollusques, oiseaux, végétaux...

² Le respect de la réglementation relative aux espèces protégées et l'octroi éventuel d'une dérogation aux interdictions qui s'y rapportent ne dispensent pas du respect d'autres réglementations et de l'accomplissement des procédures administratives en vigueur dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature.

³ Les articles L. 411-1 et L. 411-2 transposent les exigences de protection stricte des espèces de faune et de flore sauvages établies par la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 (dite « directive oiseaux ») et par la directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dite directive habitats, faune, flore).

⁴ Opérations à des fins de recherche et d'éducation conduites sur le territoire de plus de dix départements par des personnes morales placées sous la tutelle ou le contrôle de l'État.

⁵ Animaux appartenant à une espèce de vertébrés protégée au titre de l'article L. 411-1, menacée d'extinction en France en raison de la faiblesse, observée ou prévisible, de ses effectifs et dont l'aire de répartition excède le territoire d'un département.

Pour les zones tampons, la dérogation peut concerner des cas de destruction, d'altération ou de dégradation de milieu particulier des espèces animales ou végétales protégées ou des cas de destruction ou de perturbation intentionnelle des individus d'espèces protégées. Une dérogation peut par exemples être envisagée :

- ▶ Pour prévenir des dommages importants aux cultures et aux eaux,
- ▶ Dans l'intérêt de la santé publique ou pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.

Lorsque l'instruction de la demande conclut à l'octroi de la dérogation, celle-ci est établie soit par arrêté ministériel, soit par arrêté préfectoral, en fonction des espèces concernées.

Les dispositions spécifiques aux sites Natura 2000

Émanant des directives européenne « Oiseaux » et « Habitats faune flore », le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et des habitats naturels (<http://natura2000.eea.europa.eu/#>). En France, le réseau comprend 1755 sites qui bénéficient d'un statut particulier pour préserver les espèces mais aussi les habitats naturels les plus menacés, vulnérables, rares ou endémiques de l'Union européenne.

Le réseau Natura 2000 comporte deux types de sites :

- ▶ les zones spéciales de conservation (ZSC), définies par la directive « Habitats » précitée. Ces sites sont dans un premier temps définis comme proposition de sites d'importance communautaire (pSIC), puis sites d'importance communautaire (pSIC) après validation par la Commission européenne et enfin ZSC lorsqu'ils sont désignés en droit national par arrêté ministériel.
- ▶ les zones de protection spéciale, (ZPS) définies par la directive 79/409/CEE dite directive oiseaux et désignées en droit national par arrêté ministériel.

Les dispositions relatives à Natura 2000 sont précisées aux articles L. 414.1 à L. 414.7 et R. 414-1 à R. 414-29 du code de l'Environnement).

L'évaluation des incidences N2000 est instaurée par le droit de l'Union européenne pour prévenir les atteintes aux habitats et aux espèces protégées au titre de la législation N2000. Elle résulte de la transposition des articles 6.3 et 6.4 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et existe en droit français depuis 2001. Ce dispositif a été réformé entre 2008 et 2011.

La démarche N2000 n'exclut pas la mise en œuvre de projets d'aménagements ou la réalisation d'activités humaines dans les sites N2000, sous réserve qu'ils soient compatibles avec les objectifs de conservation des sites N2000. L'évaluation des incidences a ainsi pour but de vérifier la compatibilité d'une activité avec les objectifs de conservation du ou des sites N2000. Plus précisément, il convient de déterminer si le projet peut avoir un effet significatif et dommageable sur les habitats et les espèces végétales et animales ayant justifié la désignation du site N2000. Si tel est le cas, l'autorité décisionnaire doit s'opposer au projet (sauf projet d'intérêt public majeur et sous certaines conditions décrites ci-après). Ce dispositif d'évaluation des incidences s'applique quelque soit le statut du site Natura 2000 (pSIC, SIC, ZSC, ZPS).

Le dispositif d'évaluation des incidences N2000 repose principalement sur un système de listes qui fixent les « documents de planification, programme ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'installation, de manifestations ou d'interventions dans le milieu naturel »

soumises à évaluation des incidences N2000. Ce système de listes est en outre complété par une clause dite de « sauvegarde » ou « filet » (article L. 414-4 point IV bis) qui permet à l'autorité administrative de soumettre à évaluation des incidences toute activité qui ne figurerait pas sur une liste, mais qui serait tout de même susceptible de porter atteinte aux objectifs de conservation d'un ou plusieurs sites N2000. Le recours à cette disposition « filet » revêt cependant un caractère exceptionnel.

Il existe 3 types de listes :

- ▀ Une liste nationale figurant à l'article R. 414-19 du code de l'environnement : cette liste comporte 29 items et couvre une large palette des activités humaines (documents d'urbanisme, forestiers, projets soumis à étude d'impact, ICPE, manifestations sportives de grande ampleurs, etc.). Sauf mention contraire, les activités figurant dans la liste nationale sont soumises à l'obligation d'évaluation des incidences N2000, que le territoire qu'ils couvrent ou que leur localisation géographique soient situés ou non dans le périmètre d'un site N2000.
- ▀ Deux types de listes locales arrêtées par le préfet de département et le préfet maritime. A l'inverse de la liste nationale fixée à l'article R. 414-19 applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain, les listes locales ont vocation à tenir compte, au plan local, des enjeux particulier de chaque site N2000 du département. Il existe deux catégories de listes locales :
 - Les listes locales 1 : listes répertoriant des activités faisant l'objet d'un encadrement (autorisation, approbation, déclaration) et venant en complément de celles figurant sur la liste nationale.
 - Les listes locales 2 : listes concernant des activités qui jusqu'alors ne nécessitaient aucune formalité administrative. Cela signifie qu'un régime d'autorisation administrative propre à N2000 est institué pour les activités figurant sur la liste locale. Ces listes sont constituées à partir d'une liste nationale de référence définie à l'article R. 414-29 du code de l'environnement.

Plusieurs principes président à la réalisation d'une évaluation des incidences :

- ▀ L'évaluation des incidences N2000 est de la responsabilité et est à la charge du porteur de projet.
- ▀ L'évaluation des incidences est ciblée sur les impacts du projet sur les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire justifiant la désignation du ou des sites N2000 concernés et non sur l'environnement dans son ensemble.
- ▀ L'évaluation des incidences est proportionnée à la nature et à l'importance des projets en cause et aux enjeux de conservation des sites. L'évaluation des incidences présente un niveau de détail variable selon l'importance et la nature de l'activité, les enjeux de conservation du ou des sites N2000 concernés et l'existence ou non d'incidences potentielles du projet sur ces sites. Ainsi, la précision du diagnostic (état initial) et l'importance des mesures de réduction d'impact seront adaptées aux enjeux de conservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire.
- ▀ L'évaluation a pour objectif de déterminer si le projet aura un impact significatif dommageable sur l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire qui ont justifié la désignation du site. L'évaluation doit conclure sur l'atteinte significative sur le site Natura 2000.

Les activités réalisées dans le cadre de contrats ou conformément aux engagements spécifiques d'une charte N2000 sont dispensées d'évaluation des incidences N2000.

L'autorisation d'un projet ayant un impact significatif sur un site Natura 2000 est possible si et seulement si trois conditions cumulatives sont démontrées : l'absence de solution alternative, la justification du projet par une raison impérieuse d'intérêt public majeur et la proposition de mesures compensatoires. La mise en œuvre de cette procédure dérogatoire implique une information ou un avis de la Commission européenne.

Pour toutes interventions sur un site Natura 2000, il est indispensable de contacter la DREAL au préalable.

A qui incombe le dépôt d'une demande de dérogation ou d'un dossier d'étude d'incidence ?

Au porteur du projet qui peut être un particulier, une entreprise, une collectivité territoriale, un organisme consulaire, une association ou un autre organisme.

Où doit être adressée la demande de dérogation ou le dossier d'étude d'incidence ?

Les demandes sont adressées en trois exemplaires au service désigné par le préfet, généralement le bureau de la préfecture chargé de l'environnement. Leur instruction est assurée, en fonction des organisations régionales, par la direction régionale de l'environnement et de l'alimentation (DREAL) ou par la direction départementale des territoires (et de la mer) (DDT-M). **Ce sont ces directions qu'il convient de solliciter en premier lieu pour toutes demandes d'informations.**

Que risque-t-on en cas de non respect de ces règles ?

Dispositions pénales :

Un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende pour la violation des interdictions ou des prescriptions réglementaires ou pour avoir porté atteinte aux habitats naturels (CE, L.415-3).

Pour ce qui concerne le dispositif Natura 2000, les sanctions sont précisées aux articles suivants du code de l'environnement :

- ▶ L. 414-5-1 : méconnaissance des engagements spécifiques déterminés dans le cadre d'une charte Natura 2000 (contravention de 5^{ème} classe. Peines doublées lorsque cette réalisation a porté atteinte aux habitats naturels ou aux espèces végétales ou animales ayant justifié la désignation du site Natura 2000 concerné par ces engagements).
- ▶ L. 414-5-2 : non respect du dispositif d'évaluation des incidences (6 mois d'emprisonnement et 30000 € d'amende ; peines doublées lorsque l'infraction a causé une atteinte aux habitats naturels ou aux espèces végétales ou animales ayant justifié la désignation du site Natura 2000).

Sanctions administratives :

Sans préjudice des dispositions pénales, l'administration peut également, en cas d'irrégularités, appliquer les mesures et sanctions administratives prévues aux articles L. 171-6 à L. 171-12 du CE.

Pour en savoir plus :

- ▶ Code de l'environnement, articles L. 171-6 à L. 171-12, L.411-1 à L.411-7, L.414.1 à L.414.7, L.415-1 à L.415-6, R-411-1 à R.411-14 et R. 414-1 à R. 414-29
- ▶ Circulaire DNP/CFF n° 008-01 du 21 janvier 2008 relative aux décisions administratives individuelles relevant du ministère chargé de la protection de la nature dans le domaine de la faune et de la flore sauvages (complément des circulaires DNP n° 98-1 du 3 février 1998 et DNP n° 2000-02 du 15 février 2000)
- ▶ Modèle CERFA n° 13 614 01
- ▶ Guide "*Espèces protégées, aménagements et infrastructures*" (2012), Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie
- ▶ Portail Natura 2000 du MEDDE : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Natura-2000,2414-.html>
- ▶ Portail de l'INPN : <http://inpn.mnhn.fr/programme/natura2000/presentation/objectifs>
- ▶ "*L'indispensable livret sur l'évaluation des incidences Natura 2000*" (2010), DREAL Provence Alpes-Côte d'Azur
- ▶ Brochure "*Evaluer, dialoguer, préserver, incidence des plans, projet et manifestations sur les sites Natura 2000*", Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer