



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Note de l'Autorité environnementale sur les évaluations des incidences Natura 2000

n° Ae : 2015-N-03

Préambule relatif à l'élaboration de la note

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 18 novembre 2015 et le 16 mars 2016 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, la délibération relative à la note de l'Ae sur l'évaluation des incidences Natura 2000.

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Allag-Dhuisme, Bour-Desprez, Fonquernie, Hubert, Perrin, Steinfeld, MM. Barthod, Clément, Galibert, Ledenvic, Letourneux, Muller, Orizet, Ullmann, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : MM. Lefebvre, Roche.

* *

*

Depuis sa création en 2009, l'Autorité environnementale a délibéré sur environ 560 avis (dont environ 200 comprenaient des recommandations circonstanciées) portant sur des projets, plans ou programmes devant comporter une évaluation des incidences Natura 2000.

Les objectifs de la présente note sont les suivants :

- *caractériser les modalités de la mise en œuvre récente et, par certains points, progressive par les maîtres d'ouvrages, de l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000 ;*
- *présenter, au vu de ce premier bilan, du point de vue de l'Ae, des pistes d'amélioration possibles de la réalisation des évaluations des incidences Natura 2000 lors de l'élaboration des projets, plans ou programmes relevant d'un avis de l'Ae.*

Il est rappelé ici que la présente note est rédigée au regard des avis émis par l'Ae à la date de sa délibération, des réflexions et questionnements qu'ils ont suscités en son sein et avec différentes parties prenantes, ainsi que de la législation et de la réglementation alors en vigueur.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Sommaire

1	Présentation de la note	4
2	La réglementation relative à l'évaluation des incidences Natura 2000	5
2.1	<i>La réglementation.....</i>	5
	Encadré 1 : Les quatre niveaux d'analyse d'une évaluation des incidences Natura 2000.....	7
	(Extraits de l'article R. 414-23 du code de l'environnement)	7
2.2	<i>Spécificités de l'évaluation des incidences Natura 2000.....</i>	8
	Encadré 2 : L'intégrité d'un site.....	9
2.3	<i>Problèmes méthodologiques liés à l'identification d'un effet significatif (avéré ou présumé), par rapport aux analyses et compétences de l'Ae</i>	11
2.3.1	Les cas où un effet significatif (constaté ou présumé) est identifié.....	11
2.3.2	Les cas où les informations disponibles ou fournies ne permettent pas de conclure définitivement sur l'effet significatif	13
3	L'application aux projets	13
3.1	<i>Des problèmes de forme</i>	14
3.2	<i>Des évaluations parfois « datées »</i>	14
3.3	<i>La nécessité d'argumenter.....</i>	15
3.4	<i>Un état initial qui donne souvent une place insuffisante au FSD et au DOCOB</i>	16
3.5	<i>Une approche trop restrictive des incidences.....</i>	16
3.6	<i>La nécessaire transparence dans les options étudiées.....</i>	17
3.7	<i>La clarté dans les engagements sur les mesures d'évitement et de réduction d'impact.....</i>	17
3.8	<i>La prise en compte de l'état de conservation des populations ou des habitats naturels à une échelle supérieure à celle du site, pratiquement toujours omise.....</i>	18
3.9	<i>Les difficultés à assumer les incertitudes</i>	18
3.10	<i>Le cas particulier de la compensation (hors du cadre de l'article 6.4 de la DHFF).....</i>	19
3.11	<i>Les effets cumulés</i>	20
4	L'application aux plans et programmes.....	21
4.1	<i>Cas des plans et programmes définissant une planification territoriale</i>	22
4.1.1	Cadre méthodologique recommandé par l'Ae.....	22
4.1.2	Principaux problèmes identifiés par les avis de l'Ae	23
4.2	<i>Cas des plans et programmes ne permettant pas de localiser les projets à mener dans ce cadre.....</i>	24
	Jurisprudences européennes ou éléments de doctrine de la Commission européenne cités dans la note.....	26
	Réf. 1 : Intégrité d'un site	26
	Réf. 2 : Espèces et habitats prioritaires	26
	Réf. 3 : Effets cumulés.....	27
	Réf. 4 : Incertitude et principe de précaution	27
	Réf. 5 : Évitement de toute perturbation dans une zone faisant l'objet d'une signalisation à cet effet	28

Note détaillée

Natura 2000 est un réseau européen de sites² choisis en raison de leur importance écologique, constitué en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore ». Ce réseau vise à garantir l'état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire. Les sites désignés au titre des espèces ou habitats d'intérêt communautaire de la directive « Habitats, faune, flore » (DHFF) sont dénommés sites d'intérêt communautaire (SIC³) ou zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » (DO) sont qualifiés de zones de protection spéciale (ZPS).

1 Présentation de la note

Depuis sa création en 2009, l'Ae a rendu plus de 170 avis relatifs à des projets, et près d'une trentaine d'avis relatifs à des plans ou programmes, qui ont fourni l'occasion d'émettre une ou plusieurs recommandations circonstanciées concernant le contenu des évaluations⁴ des incidences Natura 2000.

La présente note constitue principalement un retour d'expérience des avis de l'Ae sur la manière dont a été traitée l'évaluation des incidences Natura 2000 par les maîtres d'ouvrage. Elle couvre donc le champ de l'évaluation des incidences Natura 2000 appliquée d'une part aux projets, d'autre part aux plans et programmes qui posent des questions méthodologiques différentes de celles des projets.

Au-delà de ce retour d'expérience, l'Ae présente l'état actuel de sa réflexion sur ce que devrait comporter une évaluation des incidences Natura 2000. Elle a pris en compte le contenu de certains échanges des rapporteurs de l'Ae avec les maîtres d'ouvrage ou leurs bureaux d'étude lors des visites de terrain.

Dans un souci de sécurisation juridique des projets sur lesquels elle rend un avis, l'Ae s'appuie également sur l'ensemble des jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ainsi que sur les deux guides interprétatifs⁵ de la Commission européenne. Cette note en donne les références et en cite des extraits en annexe.

La note aborde successivement la réglementation applicable en matière d'évaluation des incidences Natura 2000, puis les démarches mises en œuvre par les maîtres d'ouvrage, telles que l'Ae en fait le constat, afin de relever les bonnes pratiques et de suggérer le cas échéant des pistes de progrès.

Le chapitre 1 identifie le cadre réglementaire qui s'applique à l'évaluation des incidences Natura 2000.

La partie 1.1 rappelle les textes de base qui s'imposent au maître d'ouvrage d'un projet, d'un plan ou d'un programme, en matière d'analyse des impacts sur l'intégrité des sites Natura 2000. **La partie 1.2** mentionne les spécificités de l'évaluation des incidences Natura 2000 par rapport aux dispositions plus générales applicables aux études d'impact : l'Ae a en effet constaté qu'à de

² Code de l'environnement, articles L. 414-4 et R. 414.19 à 26.

³ Lorsque le site proposé par un État-membre est inscrit sur une liste validée par la Commission européenne, mais avant que l'État-membre ne la transforme en « zone de conservation spéciale » (ZSC), en prenant un acte administratif conforme à son droit national.

⁴ Souvent appelées « études d'incidences Natura 2000 ».

⁵ « Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE) », 69 pages, 2000, et « Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000, Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « habitats » 92/43/CEE », 76 pages, 2001.

nombreuses reprises, les maîtres d'ouvrage et parfois leurs bureaux d'étude comprennent mal les différences existant entre une étude d'impact et une évaluation des incidences Natura 2000. **La partie 1.3** consiste en une réflexion sur le rôle de l'Ae dans l'accompagnement des évaluations Natura 2000 qui concluent à un effet significatif, réel ou présumé.

L'Ae constate que la pratique la plus répandue de l'évaluation des incidences Natura 2000 des documents analysés consiste à tenter de démontrer, de manière plus ou moins méthodique, argumentée et cohérente avec les guides interprétatifs de la Commission, que les projets, plans ou programmes n'ont pas d'incidences significatives sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés. La note reprend l'analyse que l'Ae a faite de ces démonstrations dans ses avis. **Le chapitre 2** traite à cet égard des projets alors que **le chapitre 3** s'applique aux plans et programmes.

Pour conclure cette présentation, l'Ae relève que l'examen de la succession des dossiers présentés depuis 2009 fait globalement apparaître une amélioration de la prise en compte des incidences Natura 2000. Elle souhaite que la présente note puisse contribuer à la poursuite de cette dynamique de progrès.

2 La réglementation relative à l'évaluation des incidences Natura 2000

2.1 La réglementation

L'article 6-3 de la directive « Habitats, faune, flore » (DHFF) pose le principe de l'obligation d'une évaluation appropriée de tout plan ou projet susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative⁶ :

- pour l'ensemble des sites Natura 2000, désignés au titre de la directive « Habitats, faune, flore », ou de la directive « Oiseaux »⁷ (DO) ;
- quel que soit l'état formel d'avancement des procédures en droit national (pSIC, SIC, ZSC, ZPS⁸) ;
- que les plans et projets soient ou non situés pour tout ou partie dans un site Natura 2000 ;
- pour toute la gamme des effets possibles, notamment directs, indirects, secondaires, cumulatifs, à court, moyen et long terme, permanents et temporaires, positifs et négatifs.

L'article L. 414-4 du code l'environnement prévoit que les maîtres d'ouvrage doivent réaliser une évaluation des incidences Natura 2000 pour les :

- « documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation »,
- « programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations »,
- « manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage ».

⁶ « 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. »

⁷ Cf. article 7 de la DHFF.

⁸ Pour les sites désignés au titre de la DO, les autorités françaises commencent par prendre un arrêté ministériel de désignation d'une zone de protection spéciale (ZPS) avant de communiquer le site à la Commission européenne pour validation. Pour les sites désignés au titre de la DHFF, les autorités françaises transmettent une proposition de site d'intérêt communautaire (pSIC) à la Commission qui, après expertise, l'inscrit sur la liste des sites d'intérêt communautaire (SIC) : il appartient ensuite aux autorités françaises de le désigner en droit national en prenant un arrêté ministériel qui en fait une zone spéciale de conservation (ZSC). Il existe actuellement un certain retard (en cours de rattrapage) à la transposition en droit national, expliquant un certain écart entre la liste des SIC et celle des ZSC.

Les alinéas III et IV du même article précisent que cette évaluation s'applique à des projets, plans et programmes inscrits par décret en Conseil d'État soit sur une liste nationale établie par décret en Conseil d'Etat, soit sur une liste locale, complémentaire de la liste nationale, arrêtée par l'autorité administrative compétente. L'alinéa L. 414-4 IV bis comporte une « clause filet⁹ » qui permet d'étendre cette obligation à tout projet, plan¹⁰ ou programme sur décision motivée de l'autorité administrative.

L'article R. 414-19 précise que sont notamment concernés par cette obligation les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale et les travaux et projets devant faire l'objet d'une étude d'impact.

C'est à ce titre¹¹ que l'Ae prend en compte dans son avis l'évaluation des incidences Natura 2000 des projets, plans et programmes concernés. L'avis de l'Ae figure dans le dossier mis à l'enquête publique, ou soumis à la consultation du public.

L'article R. 414-23 définit le contenu de l'évaluation des incidences Natura 2000, proportionné à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces prises en considération. L'approche est graduée selon quatre niveaux d'analyse, chacun étant déclenché par les conclusions du niveau qui le précède (cf. encadré 1, page 7). Les niveaux sont les suivants :

1. déterminer si un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être significativement affectés ;
2. si la réponse au 1° est positive, établir les impacts significatifs, y compris cumulés, susceptibles de se produire ;
3. à partir de l'analyse du 2° présenter les mesures pour réduire ou éviter ces impacts ;
4. s'il n'est pas possible d'éviter ou de réduire, expliciter les alternatives qu'il n'a pas été possible de retenir, décrire les mesures de compensation des impacts et estimer les moyens nécessaires.

Lorsque quelques points particuliers des prescriptions du code de l'environnement (notamment l'approche des effets cumulés) semblent susceptibles d'interprétation, l'Ae se réfère à la lettre de la directive, à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), ainsi qu'aux guides interprétatifs¹² de la Commission européenne.

⁹ Le système de listes prévu par le code de l'environnement est complété par une clause dite de « sauvegarde » ou « filet » (L.414-4 IV bis) qui permet à l'autorité administrative de soumettre à évaluation des incidences tout plan, projet ou manifestation 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 Natura 2000. Le recours à cette disposition « filet » revêt un caractère exceptionnel et doit être motivé.

¹⁰ La directive de 2001 concerne les « plans et programmes » soumis à évaluation environnementale. Néanmoins les guides interprétatifs de la Commission concernant Natura 2000 parlent souvent des seuls « plans ». Par ailleurs le code de l'environnement parle, pour sa part, des « plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale ». La présente note parlera des projets en intégrant dans cette catégorie générique les « manifestations et interventions dans le milieu naturel ou le paysage » dès lors qu'elles seraient également abordées dans les études d'impact examinées par l'Ae.

¹¹ Par ailleurs, l'article R. 414-19 précise que l'évaluation environnementale, l'étude d'impact ainsi que le document d'incidences mentionnés respectivement au 1°, 3° et 4° du I de l'article R. 414-19 tiennent lieu de dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 s'ils satisfont aux prescriptions de l'article R. 414-23.

¹² Cf. notamment : http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

Encadré 1 : Les quatre niveaux d'analyse d'une évaluation des incidences Natura 2000

(Extraits de l'article R. 414-23 du code de l'environnement)

- I [...] un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document de planification, ou du programme, projet, manifestation ou intervention, de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation.
- II : dans l'hypothèse où un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, le dossier comprend également une analyse des effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, que le document de planification, le programme ou le projet, la manifestation ou l'intervention peut avoir, individuellement ou en raison de ses effets cumulés avec d'autres documents de planification, ou d'autres programmes, projets, manifestations ou interventions dont est responsable l'autorité chargée d'approuver le document de planification, le maître d'ouvrage, le pétitionnaire ou l'organisateur, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites.
- III : s'il résulte de l'analyse mentionnée au II que le document de planification, ou le programme, projet, manifestation ou intervention peut avoir des effets significatifs dommageables, pendant ou après sa réalisation ou pendant la durée de la validité du document de planification, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables.
- IV : Lorsque, malgré les mesures prévues au III, des effets significatifs dommageables subsistent sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier d'évaluation expose, en outre :
 1. La description des solutions alternatives envisageables, les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution que celle retenue et les éléments qui permettent de justifier l'approbation du document de planification, ou la réalisation du programme, du projet, de la manifestation ou de l'intervention, dans les conditions prévues aux VII et VIII de l'article L. 414-4 ;
 2. La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au III ci-dessus ne peuvent supprimer. Les mesures compensatoires permettent une compensation efficace et proportionnée au regard de l'atteinte portée aux objectifs de conservation du ou des sites Natura 2000 concernés et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ces mesures compensatoires sont mises en place selon un calendrier permettant d'assurer une continuité dans les capacités du réseau Natura 2000 à assurer la conservation des habitats naturels et des espèces. Lorsque ces mesures compensatoires sont fractionnées dans le temps et dans l'espace, elles résultent d'une approche d'ensemble, permettant d'assurer cette continuité ;
 3. L'estimation des dépenses correspondantes et les modalités de prise en charge des mesures compensatoires, qui sont assumées, pour les documents de planification, par l'autorité chargée de leur approbation, pour les programmes, projets et interventions, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire bénéficiaire, pour les manifestations, par l'organisateur bénéficiaire.

2.2 Spécificités de l'évaluation des incidences Natura 2000

L'article 6 § 3 de la directive « Habitats, faune, flore » comprend deux notions spécifiques concourant à la qualification de l'effet d'un plan ou projet sur un site Natura 2000 : l'effet significatif et l'intégrité du site :

1. Un effet susceptible d'être significatif (*cf. infra*) pour les objectifs de conservation d'un site déclenche l'évaluation. Le choix de la transposition en droit national, qui privilégie la nature du projet (listes figurant dans le code de l'environnement) pour déclencher l'évaluation, ne doit pas faire oublier l'esprit de la directive qui reste la seule référence pour apprécier les cas « limites » ;
2. L'accord de l'autorité compétente sur le plan ou le projet est subordonné à l'absence d'atteinte à l'intégrité du site (*cf. l'encadré 2 page suivante*).

L'application à l'évaluation des incidences Natura 2000 des cadres de raisonnements habituels aux études d'impact peut rencontrer rapidement des limites, compte tenu de la spécificité des textes communautaires relatifs à Natura 2000¹³ et des jurisprudences afférentes de la CJUE. Les spécificités liées à l'évaluation des incidences Natura 2000 portent notamment sur :

- le *champ de l'évaluation*, restreint aux effets sur les habitats naturels et les espèces animales et végétales (ainsi qu'à leurs habitats) ayant justifié¹⁴ la désignation du site (à la différence de l'évaluation « généraliste » relevant des directives 2011/92/UE et 2001/42/CE) ;
- une logique qui vise non seulement à *ne pas compromettre l'existant*, mais aussi à *ne pas obérer les possibilités d'amélioration* visant à l'état de conservation favorable, en fonction des « objectifs de conservation¹⁵ » retenus et selon les modalités identifiées par le document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 quand il est finalisé ;
- la notion d'*effet significatif*, entendu comme ce qui dépasse un certain niveau tolérable de perturbation, et qui déclenche alors des changements négatifs pour au moins un des indicateurs qui caractérisent l'état de conservation au niveau du site Natura 2000 considéré (à ne pas confondre avec l'effet notable¹⁶ de la directive « Projet »)
- un *mode particulier de raisonnement*, qui évalue l'effet significatif après la prise en compte des mesures d'évitement et de réduction, mais avant toute mesure de compensation, et ceci en prenant en compte l'intégrité du site Natura 2000 considéré (*cf. encadré*) ;

¹³ Directives et guides interprétatifs. Tout en reconnaissant le caractère indicatif des guides interprétatifs de la Commission européenne, l'Ae note qu'à sa connaissance la jurisprudence de la CJUE n'a jamais infirmé les orientations d'un guide, mais a surtout précisé en le durcissant le cadre interprétatif explicité par le guide. La Cour s'y réfère pour interpréter la directive dans l'arrêt Waddenzee. Elle a récemment fait de même en se fondant sur un guide d'interprétation de la convention d'Aarhus, ce qui démontre l'intérêt de se référer aux guides de la Commission (arrêt T-338/08 du 14 juin 2012).

¹⁴ Il s'agit des espèces et des habitats naturels qui sont considérés comme significativement présents dans le site, c'est-à-dire classés en catégories A, B ou C dans le formulaire standard de données (FSD) transmis à la Commission européenne, et donc à l'exclusion des espèces et habitats naturels classés en catégories D dans le FSD.

¹⁵ Les objectifs de conservation à l'échelle d'un site, tels qu'ils doivent être identifiés par le DOCOB, ont vocation à prendre en compte les conséquences à tirer pour ce site de l'état de conservation actuel des espèces et habitats naturels concernés à l'échelle biogéographique ; ils reflètent notamment la « responsabilité » du site vis-à-vis du réseau Natura 2000 dans la zone biogéographique concernée. En l'absence de ces « objectifs de conservation », le guide interprétatif de la Commission européenne de 2000 rappelle qu'il existe une exigence de non détérioration par rapport à l'état de conservation connu figurant dans le formulaire standard de données (FSD).

¹⁶ L'annexe III à la directive Projets de 1985 donne les critères pour analyser ce qui est notable : l'étendue de l'impact (zone géographique et importance de la population affectée), la nature transfrontière de l'impact, l'ampleur et la complexité de l'impact, la probabilité de l'impact, la durée, la fréquence et la réversibilité de l'impact.

La directive « Habitats, faune, flore » ne définissant pas les critères à prendre en compte, il faut donc se reporter aux guides interprétatifs, qui prennent explicitement en compte les critères de l'annexe III de la directive Projets, mais sans s'y limiter. Ces guides ne donnent donc pas de définition, ni de critères limitatifs, mais raisonnent par accumulation de facteurs à prendre en compte, et par des illustrations, en insistant sur le besoin d'un raisonnement « objectif ». En résumé, est significatif ce qui dépasse un certain niveau tolérable de perturbation, et qui déclenche alors des changements négatifs dans au moins un des indicateurs qui caractérisent l'état de conservation au niveau du site Natura 2000 considéré. Pour un site Natura 2000 donné, il est notamment nécessaire de prendre en compte les points identifiés comme « sensibles » ou « délicats » en matière de conservation, soit dans le FSD, soit dans le DOCOB. Ce qui est significatif pour un site peut donc ne pas l'être pour un autre, en fonction des objectifs de conservation du site et de ces points identifiés comme « délicats » ou « sensibles ». Il est enfin nécessaire de prendre en compte la jurisprudence de la CJUE, avec notamment les arrêts fondateurs relatifs aux affaires C-355/90 (exemple d'effets significatifs) et C-392/96 (« un projet de dimensions même réduites peut avoir des incidences notables sur l'environnement lorsqu'il est situé dans un endroit où les facteurs d'environnement décrits à l'article 3 de la directive tels que la faune et la flore [...] sont sensibles à la moindre modification »).

Encadré 2 : L'intégrité d'un site

Seule l'absence d'atteinte à l'intégrité du site permet l'accord des autorités nationales à un projet. La décision doit être prise à cette aune et selon les définitions ci-dessous (d'après le guide de 2000, p. 39 et suivantes) :

- « ... la notion d'« intégrité du site » a trait aux objectifs de conservation du site ;
- ... l'expression « intégrité du site » montre que l'accent est mis sur un site spécifique. Il est donc interdit de détruire un site ou une de ses parties au motif que l'état de conservation des types d'habitats et des espèces qu'il abrite demeurera de toute manière favorable dans le territoire européen de l'État membre.
- En ce qui concerne les connotations ou la signification du terme « intégrité », on peut le considérer comme signifiant une qualité ou un état intact ou complet. Dans un cadre écologique dynamique, on peut également considérer qu'il a le sens de « résistance » et d'« aptitude à évoluer dans des directions favorables à la conservation ».
- La notion d'« intégrité du site » a été définie utilement comme étant la cohérence de la structure et de la fonction écologique du site, sur toute sa superficie, ou les habitats, les complexes d'habitats ou les populations d'espèces pour lesquels le site a été ou sera classé.
- Un site peut être décrit comme présentant un degré d'intégrité élevé lorsque son potentiel inhérent en matière de réalisation des objectifs de conservation du site est réalisé, lorsque sa capacité d'auto-réparation et d'auto-rénovation dans des conditions dynamiques est maintenue et lorsque le besoin d'un soutien de gestion extérieur est minimal.
- En examinant l'« intégrité du site », il importe donc de prendre en considération toute une série de facteurs, notamment la possibilité que des effets apparaissent à court, moyen et long termes.

Pour vérifier s'il existe ou non une atteinte à l'intégrité du site, le guide interprétatif de la Commission de 2001 liste une série de questions à examiner afin notamment de bien définir les mesures d'évitement et de réduction d'impact. Après la définition de ces mesures, il est nécessaire de réexaminer ces questions avant de conclure.

1) Au regard des objectifs de conservation, le projet, le plan ou le programme, soit seul soit en conjugaison avec d'autres projets, plans ou programmes risque-t-il :

- « de retarder la progression vers l'accomplissement des objectifs de conservation du site ?
- d'interrompre la progression vers l'accomplissement des objectifs de conservation du site ?
- de déranger les facteurs qui aident à maintenir le site dans des conditions favorables ?
- d'interférer avec l'équilibre, la distribution et la densité des espèces clés qui agissent comme indicateurs de conditions favorables pour le site ? »

2) Par ailleurs, le projet, plan ou programme risque-t-il :

- « de changer les éléments de définition vitaux (par exemple équilibre en aliments) qui définissent la manière dont le site fonctionne en tant qu'habitat ou écosystème ?
- de changer la dynamique des relations (entre par exemple sol et eau ou plantes et animaux) qui définissent la structure ou la fonction du site ?
- d'interférer avec les changements naturels prédits ou attendus sur le site (par exemple, la dynamique des eaux ou la composition chimique) ?
- de réduire la surface d'habitats clés ?
- de réduire la population d'espèces clés ?
- de changer l'équilibre entre les espèces ?
- de réduire la diversité du site ?
- d'engendrer des dérangements qui pourront affecter la taille des populations ou la densité ou l'équilibre entre les espèces ?
- d'entraîner une fragmentation ?
- de résulter en perte ou réduction d'éléments clés (par exemple, couverture arboricole, exposition aux vagues, inondations annuelles, etc.) ? »

La jurisprudence de la CJUE a confirmé cette approche de l'intégrité du site (voir Réf. 1 en annexe).

- la *distinction*, au sein d'une même évaluation des incidences Natura 2000, de *l'intérêt communautaire (simple) ou bien prioritaire*¹⁷ des espèces et des habitats, l'intérêt prioritaire déclenchant, le cas échéant, une procédure spéciale (article 6.4 de la DHFF). Cette distinction est inscrite dans les listes annexées à la DHFF, entre espèces ou habitats naturels d'intérêt communautaire (régime général du droit défini par la directive), et espèces ou habitats naturels prioritaires (marqués d'un astérisque dans les annexes à la DHFF) ;
- l'enjeu même de l'évaluation des incidences Natura 2000, qui ne se situe pas exclusivement dans la protection des sites susceptibles d'être affectés significativement, mais aussi dans *le maintien de la cohérence*¹⁸ du réseau européen Natura 2000, prenant ainsi en compte l'objectif d'état de conservation favorable des espèces et des habitats naturels d'intérêt communautaire¹⁹ à l'échelle d'une zone biogéographique ;
- une *approche particulière des effets cumulés*²⁰ afin d'éviter un processus progressif de dégradation qui pourrait remettre en cause la cohérence globale du réseau Natura 2000 ;
- le fait que *le maître d'ouvrage doit lui-même conclure sur l'effet significatif ou non de son projet ou plan-programme, dans un contexte où son éventuelle conclusion positive conduit automatiquement à une procédure nouvelle ou à défaut, à devoir renoncer au projet ou à un aspect particulier du plan ou programme*. L'Ae est alors amenée à émettre un avis public sur la pertinence scientifique et technique de la totalité de l'argumentaire, une insuffisance dans ce dernier étant parfois susceptible de remettre en cause la vraisemblance de la conclusion ;
- la *gestion de l'incertitude et l'application du principe de précaution*²¹, conduisant l'Ae à devoir tenir compte des incertitudes quant aux conclusions d'une évaluation des incidences Natura 2000 dans un contexte juridique où l'autorité décisionnaire éprouvera probablement des difficultés à passer outre à un « *doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets* » émis par l'Ae. Il reste néanmoins possible de produire un important travail de contre argumentation scientifique²² ;
- *l'obligation* faite par la directive à l'autorité décisionnaire, quelle qu'elle soit (État, collectivité territoriale, agence...), de *refuser toute autorisation en cas d'effet significatif constaté ou présumé*. Le seul cas particulier prévu par l'article 6-4 suppose des procédures particulières, avec trois conditions²³ à réunir simultanément, pour outrepasser la conclusion automatique d'interdiction de droit du projet ou du plan-programme.

¹⁷ Voir Réf. 2 en annexe.

¹⁸ Ce ne sont donc pas seulement l'état de conservation à l'échelle du site qui doit fonder la décision. Ainsi un impact considéré comme non significatif sur un habitat naturel d'un site abritant une grande surface de cet habitat naturel doit être réévalué si cet habitat naturel est rare, en danger ou dans un état de conservation défavorable dans le reste du réseau. Si la décision ne peut être prise que par rapport à un site (ou quelques sites) bien précis, les objectifs de conservation doivent donc être regardés par référence au réseau Natura 2000.

¹⁹ L'Ae est conduite à raisonner essentiellement par référence aux rapports nationaux d'évaluation coordonnés par le Muséum national d'histoire naturelle, prévus par l'article 17 de la DHFF et par l'article 12 de la DO.

²⁰ Voir Réf. 3 en annexe.

²¹ Voir Réf. 4 en annexe.

²² L'Ae a identifié au moins un cas où l'autorité décisionnaire anglaise est passé outre à un effet significatif présumé de l'autorité environnementale (en l'occurrence Nature England), sur la base d'une importante ré-expertise et contre-expertise indépendante des arguments de l'autorité environnementale, qui n'est pas infaillible.

²³ Cf. article 6-4 : « *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 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* ».

2.3 Problèmes méthodologiques liés à l'identification d'un effet significatif (avéré ou présumé), par rapport aux analyses et compétences de l'Ae

Dans le cas d'une atteinte avérée ou présumée à l'intégrité d'un ou plusieurs sites Natura 2000 et lorsque l'autorité décisionnaire considère néanmoins que le projet doit être réalisé pour des raisons d'intérêt public majeur, l'Ae fait état ci-dessous de la manière dont elle raisonnerait à propos du § 4 de l'art. 6 de la directive « Habitats, faune, flore ». Dans certains cas, le document d'évaluation des incidences Natura 2000 ne permet pas de conclure à l'absence d'effet significatif, et l'Ae estime qu'il existe une probabilité raisonnable que l'effet puisse être significatif. Outre ses recommandations de reprendre ou compléter l'analyse, l'Ae rappelle alors généralement la procédure qui s'appliquerait en cas d'effet significatif si l'autorité décisionnaire considérait néanmoins que le projet pourrait être réalisé pour des raisons d'intérêt public majeur.

2.3.1 Les cas où un effet significatif (constaté ou présumé) est identifié

Au regard de quelques dossiers, dont historiquement en premier lieu celui des accès ferroviaires au tunnel Lyon-Turin (Alpes), l'Ae a été conduite à définir, pour son propre compte, le « cadre de légitimité » de ses analyses et compétences. Dès lors qu'il y a constat ou présomption « d'impacts significatifs dommageables », après mesures d'évitement et de réduction et avant mesures de compensation, l'Ae examine la manière dont le maître d'ouvrage analyse les trois conditions à réunir simultanément pour envisager de pouvoir mener à bien le projet. Sa réflexion s'intéresse donc à :

1) la condition relative à l'intérêt public majeur, qui est de fait un jugement synthétique sur l'opportunité et l'utilité du projet, et son bilan avantages-inconvénients. Les arguments correspondants doivent être suffisamment démontrés pour que l'on puisse accepter de porter atteinte à l'intégrité du réseau Natura 2000. L'Ae a vocation à émettre un avis sur les raisons conduisant à retenir le projet présenté parmi les principales solutions de substitution examinées, ainsi que sur la justification du projet, eu égard à ses effets sur l'environnement ou sur la santé humaine. Elle analyse si ces arguments paraissent complets, compréhensibles, sincères et cohérents²⁴. Au regard de l'ensemble des pièces portées à sa connaissance²⁵, l'Ae évalue également si la qualité de l'argumentation qui conduit à retenir le projet présenté lui semble suffisante eu égard à l'effet significatif sur un site Natura 2000.

L'Ae ne se prononce que sur la suffisance de la justification, telle qu'elle ressort des pièces examinées dans le cadre de sa saisine. Le cas échéant, elle se limite à dire que cette justification ne lui semble pas suffisamment établie. Par ailleurs, l'Ae note que l'utilité publique, telle que définie en droit national, ne doit pas être confondue avec « l'intérêt public majeur » au sens communautaire²⁶. Néanmoins sur ce point, elle n'est pas allée jusqu'à ce jour au-delà d'un questionnement au maître d'ouvrage sur les justifications apportées dans ce domaine, en se fondant notamment sur les raisonnements et les conclusions de la Cour européenne de justice (CJUE).

²⁴ Sur le projet n° Ae 2009-07 (Projet d'autoroute A719 section Vichy-Gannat), l'Ae a estimé que la réponse était sur ce point négative. Sur les accès français au Lyon-Turin, avec un traité international et une DUP pour le tunnel, « l'intérêt public majeur » semble avoir déjà été fortement présumé, mais l'Ae a pourtant recommandé de donner des éléments de démonstration plus convaincants sur les justifications du projet.

²⁵ Pour les infrastructures linéaires de transport, l'Ae prend en compte dans son analyse non seulement l'étude d'impact, mais aussi l'évaluation socio-économique du projet.

²⁶ La notion n'est pas développée dans la directive de 1992, mais dans un document de référence de la Commission européenne (guide interprétatif de 2000). Celle-ci considère que « la formulation de l'article montre clairement que seuls des intérêts publics, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, peuvent être mis en balance par rapport aux objectifs de conservation de la directive. En conséquence, la réalisation des projets émanant d'organismes privés ne peuvent être envisagés que lorsque ces projets servent un intérêt public dont l'existence est démontrée. »... On peut raisonnablement considérer que les « raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique » se réfèrent à des situations où les plans ou les projets envisagés se révèlent indispensables :

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

Par des avis publics rendus, la Commission a estimé qu'une autoroute en Allemagne, une LGV en France, l'extension des ateliers d'Airbus Industries à Hambourg ou des mines en Allemagne satisfaisaient à ces critères.

L'Ae peut apporter son point de vue sur la nature de l'intérêt public majeur au regard des cas impliquant une procédure d'avis ou d'information de la Commission (cas 1 et 2 ci-dessous) ou d'avis préalable (cas 3 ci-dessous) :

- 1) atteinte à des habitats naturels ou à des espèces d'intérêt communautaire, dans un contexte où il est projeté ou envisageable de défendre la référence à l'intérêt public majeur ;
- 2) atteinte à des habitats naturels ou à des espèces prioritaires, dans un contexte où il est projeté ou envisageable de défendre la référence à un intérêt public majeur reposant explicitement sur des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;
- 3) atteinte à des habitats naturels ou à des espèces prioritaires, dans un contexte où il est projeté ou envisageable de défendre la référence à un intérêt public majeur ne faisant pas référence à des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement.

2) la condition relative à l'absence de solution alternative, qui est plus complexe à analyser. La directive « projet » parle de « solution de substitution », sans qualificatif, alors que la directive « plans et programmes » parle de « solution de substitution raisonnable ». Dans le cadre du code de l'environnement, découlant de la transposition en droit national de la directive sur les études d'impacts, l'Ae ne peut se livrer à l'analyse des alternatives que sur la base de celles qui ont été étudiées par le maître d'ouvrage. L'Ae constate néanmoins que dans d'autres pays européens, il existe une pratique *a priori* plus proche de la grille d'analyse de la Commission européenne. L'examen des solutions de substitution ne se limite pas aux seules variantes de localisation, de tracé ou de techniques effectivement étudiées par le maître d'ouvrage, mais prend en compte la finalité même du projet pour examiner l'intégralité du raisonnement sur les alternatives ayant conduit au parti retenu. C'est notamment le cas de l'Autorité environnementale nationale des Pays-Bas²⁷.

Par exemple, pour le Lyon-Turin, où Réseau Ferré de France (RFF, désormais SNCF Réseau) présente lui-même une option alternative à la traversée de la plaine du Canada (où se trouve un site Natura 2000), mais à un coût très supérieur (coût d'une gare souterraine, à expertiser : environ 500 M€), la question du caractère « raisonnable » d'une telle option (dès lors que l'intérêt public majeur du projet est reconnu : cf. ci-dessus) a paru, selon l'Ae, mériter un débat qui dépasse largement les seuls critères environnementaux. Par ailleurs, une option alternative, à savoir la mise à grand gabarit de toute la voie historique, aurait pu aussi être examinée, la finalité justifiant « l'intérêt public majeur » étant de permettre l'accès des trains à grand gabarit au tunnel de base, depuis le CFAL²⁸. Toutefois RFF l'avait écartée en affirmant qu'elle n'était pas « raisonnable » bien qu'il l'ait étudiée.

3) la condition relative à la qualité des compensations, qui relève pleinement de l'expertise de l'Ae, mise à la disposition de l'autorité décisionnaire et du public pour préparer la décision. Deux cas sont possibles :

- l'Ae estime qu'elle a tous les éléments dans le dossier pour se prononcer, et elle le fait ;
- elle estime que le dossier est incomplet, ou insuffisamment argumenté au plan scientifique : elle peut recommander au maître d'ouvrage d'apporter des compléments techniques ou de démontrer que les garanties de réussite de la compensation sont réunies (au regard d'autres projets semblables), ou demander une expertise à effectuer par un organisme tiers (MNHN, CBN, ONEMA²⁹ ...) si certains points particuliers apparaissent laisser subsister un doute.

Par ailleurs, l'Ae garde en mémoire les deux principes rappelés par le guide interprétatif de 2000 :

- « un site ne doit pas avoir subi d'effets irréversibles à cause d'un projet avant que des mesures compensatoires n'aient été mises en place effectivement. Par exemple, une zone humide ne devrait

²⁷ Commissie voor de Milieueffectrapportage : MER en néerlandais ; Netherlands Commission for Environmental Assessment : NCEA en anglais.

²⁸ Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise.

²⁹ MNHN : Muséum national d'histoire naturelle ; CBN : Conservatoires botaniques nationaux ; ONEMA : Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

- normalement pas être drainée avant qu'une nouvelle zone humide présentant des caractéristiques biologiques équivalentes ne puisse être ajoutée au réseau Natura 2000 ;
- la compensation doit avoir valeur « additionnelle » pour ce qui concerne le réseau Natura 2000 à la constitution duquel l'État membre était tenu de contribuer en vertu des directives. »

2.3.2 Les cas où les informations disponibles ou fournies ne permettent pas de conclure définitivement sur l'effet significatif

Cette situation correspond le plus souvent aux cas où un argumentaire lacunaire peut omettre certaines conséquences d'un possible effet significatif, être insatisfaisant, ou mal prendre en compte une incertitude scientifique concernant tout ou partie de l'argumentaire.

L'Ae s'efforce de bien cerner les faiblesses de l'argumentation qui accompagne la conclusion d'absence d'effet significatif qu'elle estime devoir remettre en cause. Elle a pu, dans certains cas particuliers, recommander une expertise³⁰ à réaliser par un organisme tiers (MNHN, CBN, ONEMA...) sans le généraliser pour autant à tous les cas où elle identifie des faiblesses notables dans l'argumentaire.

Lorsque le maître d'ouvrage produit un mémoire en réponse à son avis, la procédure actuellement en vigueur ne conduit pas à l'Ae à se prononcer sur le nouvel argumentaire du maître d'ouvrage. La manière dont le maître d'ouvrage répond (ou non) aux recommandations sera analysée lors de la procédure de concertation inter-administrative, mais le seul autre avis public sera celui du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête publique. L'entière responsabilité d'apprécier si le projet, plan ou programme respecte les principes et règles de la DHFF appartient alors à l'autorité décisionnaire.

L'Ae prend en compte la montée en puissance du dispositif, et constate l'évolution très positive de beaucoup de dossiers examinés dans la prise en compte des spécificités de l'évaluation des incidences Natura 2000 par rapport aux approches de l'étude d'impact des projets ou de l'évaluation environnementale des plans et programmes. Mais il reste un nombre encore significatif de dossiers pour lesquels la qualité de l'argumentation déployée est scientifiquement insuffisante ou contestable, alors qu'il existe un doute raisonnable quant à un effet significatif. Jusqu'à présent, l'Ae s'est efforcée de traiter ce problème préoccupant par une recommandation sur le besoin de revoir en profondeur la qualité de l'argumentation.

Mais, pour certains dossiers, si l'absence ou l'insuffisance d'une argumentation scientifiquement convaincante devait perdurer, l'Ae pourrait être conduite à recommander à l'autorité décisionnaire de suivre l'analyse du guide interprétatif de 2000 : « *En faisant les évaluations nécessaires, il est important d'appliquer le principe de précaution et de se concentrer à démontrer objectivement, avec des preuves tangibles, qu'il n'y aura pas d'incidences négatives sur l'intégrité du site Natura 2000. Quand cela n'est pas possible, il faut considérer qu'il y aura des effets négatifs.* ».

3 L'application aux projets

L'Ae note que l'évaluation des incidences Natura 2000 peut, dans certains cas, cumuler³¹ plusieurs des problèmes mentionnés ci-après.

³⁰ L'Ae a recouru à une telle option pour au moins cinq dossiers : n°Ae 2011-04 (chantier multimodal du port du Havre), 2011-75 (liaison RFF Lyon-Turin), 2012-67 (Opération structurante de dévégétalisation du lit de la Loire entre Nantes et Ancenis), 2013-36 (AFAF de Replonges, Crottet et Grièges), 2015-11 (parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire).

³¹ Dans l'avis Ae 2014-38 (Parc photovoltaïque de Pourrières), il a ainsi été relevé des inventaires naturalistes insuffisants ou insatisfaisants, la présence d'un doute scientifique raisonnable (non mentionnée par le dossier), une absence de conclusion claire, des problèmes sur l'étude des effets cumulés, des mesures de compensation envisagées méritant réexamen...

3.1 Des problèmes de forme

Le caractère relativement récent (2010) de l'obligation d'évaluation des incidences Natura 2000 pour les projets, et la longueur de la phase d'appropriation du nouveau cadre juridique, limitent le nombre de dossiers sur lesquels l'Ae peut s'exprimer dans la présente note.

Cette phase transitoire est aujourd'hui dépassée et les dossiers respectent généralement bien le cadre formel défini par le code de l'environnement. Les deux seuls sujets qui suscitent, de ce point de vue, encore parfois des recommandations de l'Ae sont :

- la cartographie des sites Natura 2000 au regard du projet, présentant des problèmes de lisibilité et de légendes (et parfois même l'oubli d'un site) ;
- le fait que le maître d'ouvrage ne se prononce pas clairement (voire pas du tout) sur la conclusion obligatoire indispensable à toute évaluation des incidences Natura 2000 : y aura-t-il ou non effet significatif, avéré ou présumé ?

Parmi les problèmes de forme susceptibles de révéler des problèmes de fond, l'Ae a noté à plusieurs reprises des différences, voire des contradictions, entre l'évaluation des incidences Natura 2000 et le reste de l'étude d'impact. Ces différences peuvent porter sur les données³² sur lesquelles ces deux documents raisonnent, mais aussi sur la définition des travaux³³. Elles reflètent généralement le recours à des bureaux d'étude différents pour ces deux documents, sans que le maître d'ouvrage semble avoir prêté une attention suffisante à la cohérence des approches au sein d'un même dossier soumis à l'avis de l'Ae, puis à l'enquête publique.

L'Ae a remarqué que certaines options rédactionnelles qui conduisent à répartir les différentes parties du raisonnement au sein des différents thèmes abordés par le dossier pouvaient compliquer sérieusement la compréhension d'une évaluation des incidences Natura 2000³⁴. Un tel éclatement peut notamment conduire à perdre de vue les spécificités techniques et juridiques rappelées au point 1.2 et à rendre difficile la bonne compréhension des raisonnements qui conduisent à la conclusion de l'absence d'effet significatif. On peut comprendre les efforts didactiques ou de présentation en la matière, mais sauf exception du fait de l'effort qui en découle pour garder en mémoire toutes les spécificités de l'analyse, l'Ae recommande de respecter l'unité et la cohérence de l'évaluation des incidences Natura 2000.

3.2 Des évaluations parfois « datées »

Les évaluations des incidences Natura 2000 étant généralement préparées une ou deux années, voire trois années avant que l'Ae ne soit saisie, il arrive que le contexte de l'analyse ait changé dans l'intervalle. Ceci concerne potentiellement trois points :

- la qualification juridique d'un site Natura 2000 créé en application de la directive « Habitats, faune, flore » (pSIC, SIC ou ZSC) : cela ne modifie en rien l'analyse des incidences et les effets juridiques afférents et ne conduit pas à réduire le niveau de protection juridique de la zone étudiée, et l'Ae se limite alors (quand elle a identifié un changement) à préciser le statut juridique au moment de sa délibération ;
- l'évolution du formulaire spécial de données (FSD) : l'évaluation des incidences Natura 2000 devant prendre en compte la totalité des espèces et des habitats naturels ayant justifié la désignation du site³⁵, l'Ae ne peut que constater l'insuffisance d'une telle étude si le FSD a été modifié entre temps pour rajouter des espèces et des habitats naturels. Le problème le plus délicat rencontré par l'Ae concernait un site où le nouveau FSD incorporait

³² Cf. avis Ae 2013-105 (Travaux de reconstruction du barrage de prise d'eau des Lorrains) et 2014-07 (Sécurisation de l'alimentation en eau du port de Nancy-Frouard par création d'un poste de pompage à Clévant).

³³ Cf. avis Ae n° 2012-77 (Aménagement du terminal pour conteneurs de Montoir-de-Bretagne) et 2013-133 (Quatre AFAF dans le Haut-Rhin liés à la réalisation de la LGV Rhin-Rhône).

³⁴ Cf. avis Ae 2013-4, 2013-43 (CDT de Sénart) et 2014-107 (Projet stratégique 2014-2018 du Grand port maritime de Dunkerque).

³⁵ Ce qui figure dans le FSD dans les tableaux qui font référence aux annexes I et II de la DHFF et à l'annexe I de la DO, pour les espèces et les habitats naturels classés en A, B et C.

- un habitat naturel prioritaire situé dans la zone des travaux³⁶ : l'Ae ne peut alors que recommander de réexaminer l'ensemble de l'évaluation des incidences Natura 2000 ;
- l'avancement du document d'objectifs (DOCOB) : en l'absence d'un DOCOB, il est compréhensible que l'analyse privilégie les informations figurant dans le seul FSD, notamment les rubriques 4.2 (Qualité et importance du site), 4.3 (Menaces, pressions et activités ayant une incidence sur le site) et 5.2 (Relation du site considéré avec d'autres sites), ce qui n'exonère pas le maître d'ouvrage de mener parallèlement une recherche documentaire. Mais lorsqu'un DOCOB (au moins validé par le comité de pilotage correspondant) est disponible au moment où l'Ae rend son avis, celle-ci attend que la démonstration de l'absence d'incidences significatives s'appuie explicitement sur les informations, analyses et orientations du DOCOB³⁷, notamment l'identification et les modalités retenues d'atteinte des « objectifs de conservation ». Ce n'est que dans le cas où l'argumentation du maître d'ouvrage est trop éloignée des analyses du DOCOB, que l'Ae recommandera de refaire l'évaluation des incidences Natura 2000 qui avait été produite avant la finalisation du DOCOB.

3.3 La nécessité d'argumenter

À la limite entre le fond et la forme, l'Ae est encore souvent conduite à réagir sur certaines évaluations des incidences Natura 2000 qui s'arrêtent à la première étape prévue par le code de l'environnement, sans justifier pour autant l'absence d'incidences par autre chose que la distance entre le projet et le site Natura 2000 le plus proche. Sans contester *a priori* la légitimité possible de ce critère dans certains cas, l'Ae rappelle que l'article R.414-23 aborde de manière plus large les raisons qui peuvent expliquer un éventuel effet significatif du projet, en mentionnant la topographie, l'hydrographie, le fonctionnement des écosystèmes, les caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et leurs objectifs de conservation. En regardant les formulaires standards de données (FSD) et les documents d'objectifs (DOCOB), l'Ae identifie assez souvent de possibles liens écologiques entre le site du projet et un ou plusieurs sites Natura 2000, pas nécessairement le plus proche (*cf.* notamment les ZPS, compte tenu du rayon de déplacement des oiseaux, notamment pour leur alimentation). De manière générale, le raisonnement en termes de fonctionnalité écologique est trop souvent absent de l'argumentaire conduisant le maître d'ouvrage à conclure négativement dès la première des quatre étapes possibles d'une évaluation des incidences Natura 2000.

Lorsque l'évaluation des incidences Natura 2000 aborde les étapes ultérieures, l'argumentation doit établir l'absence de doute raisonnable face à la conclusion sur l'absence d'effet significatif. Une démonstration étayée doit articuler les données du site (état initial), les informations figurant dans le FSD, les « objectifs de conservation » du site (figurant dans le DOCOB), l'identification des impacts potentiels (au vu notamment de la grille d'analyse du guide interprétatif de 2000), l'examen de chacun de ces impacts potentiels pour établir s'ils sont vraisemblables, les mesures d'évitement et de réduction d'impact prévues par le maître d'ouvrage, la caractérisation de l'impact résiduel du projet (direct ou indirect...), seul puis cumulatif.

Dans le raisonnement, l'Ae prend en compte :

- le DOCOB,
- le meilleur état des connaissances disponibles sur les espèces ou les habitats naturels affectés (via notamment les cahiers d'habitats Natura 2000³⁸, qui traitent des habitats

³⁶ Avis délibéré n° 2012-42 du 12 septembre 2012 (Ligne électrique aérienne RTE à 225 000 volts entre Boutre et Sainte-Tulle).

³⁷ Quitte à ajouter, dans une seconde partie, des informations et analyses complémentaires si le maître d'ouvrage et son bureau d'étude l'estimaient nécessaire pour établir qu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets significatifs.

³⁸ <https://inpn.mnhn.fr/telechargement/documentation/natura2000/cahiers-habitats>. Par ailleurs les Cahiers d'habitats « Oiseaux » ainsi que les références bibliographiques associées sont accessibles à partir de la consultation des données espèces sur l'INPN, (Inventaire national du patrimoine naturel, organisme dépendant du Muséum national d'histoire naturelle, qui gère et diffuse en ligne des informations sur le patrimoine naturel terrestre et marin : espèces animales et végétales actuelles et anciennes, habitats naturels, espaces protégés et géologie, en France métropolitaine et en outre-mer) dans l'onglet **fiche descriptive**.

naturels mais aussi des espèces, publiés par le MNHN, ainsi que les références scientifiques complémentaires référencées par le maître d'ouvrage),

- l'état de conservation des espèces et des habitats naturels examinés, et le cas échéant tout retour d'expérience³⁹ précisément décrit et disposant d'un recul suffisant (avec identification des points communs et des différences de contexte) que le maître d'ouvrage souhaite citer.

L'Ae peut accepter le « dire d'expert », dès lors que ces experts sont identifiés, que leur avis, nécessairement écrit, est joint au dossier et qu'ils peuvent être considérés comme compétents, neutres et crédibles dans le contexte à la fois local et national.

L'Ae note enfin que très rares ont été, à ce jour, les dossiers qu'elle examine et qui comportent à la fois l'évaluation des incidences Natura 2000 et le dossier de demande de dérogation au régime de protection stricte de certaines espèces. Compte tenu du statut protégé de l'essentiel des espèces floristiques et faunistiques qui ont justifié la désignation des sites Natura 2000, il est indispensable que ces deux documents soient cohérents et bien articulés l'un par rapport à l'autre (et avec l'étude d'impact), notamment pour ce qui concerne les argumentations susceptibles de conduire à constater un effet significatif. La généralisation du permis environnemental unique devrait progressivement limiter ce risque.

3.4 Un état initial qui donne souvent une place insuffisante au FSD et au DOCOB

Les espèces et les habitats qui ont justifié la désignation du site sont très généralement listées de manière exhaustive, mais sans analyse des renseignements importants figurant dans le FSD (surface couverte par un habitat naturel, grille d'évaluation du site, fourchettes d'estimation des effectifs des espèces, état de conservation et isolement, menaces, pressions et activités ayant une incidence sur le site, etc.). Lorsque le DOCOB est finalisé, il n'est pas systématique de voir présenter son diagnostic (état initial ou état de référence) et ses orientations principales, ainsi que les mesures envisagées.

Par ailleurs la qualité des inventaires naturalistes disponibles dans un site Natura 2000 peut être variable selon les espèces et les milieux naturels. La cartographie des habitats naturels et, le cas échéant, des habitats d'espèces peut être inexistante, grossière ou imprécise. Dans ce contexte, l'Ae considère qu'il n'est pas légitime que le maître d'ouvrage fonde ses analyses exclusivement sur les données publiques du site Natura 2000. Il doit examiner préalablement, d'une part, les enjeux de son projet au regard des espèces et des habitats naturels du FSD et, d'autre part, le niveau de précision et de fiabilité des données naturalistes disponibles sur le site, afin de pouvoir apprécier objectivement la proportionnalité des efforts d'inventaire à consentir au regard des enjeux du site. Ce n'est que dans le cas où les données déjà disponibles peuvent être considérées comme totalement fiables et précises qu'il est possible de ne pas effectuer d'inventaire naturaliste dans la partie de la zone d'étude qui est située dans un site Natura 2000 ; ceci doit alors être explicité dans le chapitre consacré aux méthodes. L'Ae prend notamment en considération le niveau d'échanges qui a pu avoir lieu sur ce point entre d'une part le maître d'ouvrage ou son bureau d'étude, d'autre part la DREAL ou la DDT⁴⁰ qui détient les données naturalistes sur le site, l'opérateur ou l'animateur du site, ou les scientifiques impliqués dans le suivi du site.

3.5 Une approche trop restrictive des incidences

Comme pour une étude d'impact, une évaluation des incidences Natura 2000 doit prendre en compte non seulement les impacts pérennes du projet après sa mise en service (modalités

³⁹ Cf. avis Ae n° 2013-44 (Gazoduc Artère de l'Adour).

⁴⁰ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, direction départementale des territoires.

d'entretien courant comprises), mais aussi ceux de la phase « chantier » qui peuvent induire des effets⁴¹ qui ne cessent pas nécessairement avec la mise en service opérationnelle du projet.

Par ailleurs, à plusieurs reprises, l'Ae a demandé de prendre en compte un scénario accidentel vraisemblable⁴² (obligatoire dans l'étude de dangers ou l'étude de maîtrise des risques qui accompagne, pour certains projets, l'étude d'impact) pour apprécier ses incidences possibles sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels.

Les modalités d'entretien normal (même en dehors de tout travail de « gros entretien ») ont parfois des incidences potentiellement fortes sur l'état de conservation de certaines espèces ou de certains habitats naturels, qu'il convient de prendre en compte dans l'évaluation des incidences, en recherchant des mesures d'évitement ou de réduction d'impact⁴³. Enfin l'Ae a dû recommander une fois de prendre en compte les effets indirects⁴⁴ d'un projet d'infrastructure de loisir⁴⁵, tels que les comportements incivils, sans doute minoritaires mais probables, découlant d'une fréquentation accrue canalisée en bordure d'une zone abritant une espèce rare et fragile (l'Obione⁴⁶). Or l'évaluation des incidences de tout projet conduisant directement ou de manière indirecte à une fréquentation significativement accrue de zones fragiles abritant des espèces ou des habitats naturels ayant justifié la désignation du site doit prendre en compte le risque induit de dégradation⁴⁷. L'enjeu majeur des effets cumulés fait l'objet d'une approche particulière dans la suite de la note.

3.6 La nécessaire transparence dans les options étudiées

L'Ae a été confrontée à un dossier⁴⁸ pour lequel l'option retenue pouvait avoir un effet significatif sur un site Natura 2000, alors qu'une alternative qui semblait « raisonnable » aurait permis d'éviter tout effet sur ce site, tout en assurant *a priori* l'atteinte des objectifs du projet. Cette alternative ne figurait ni dans l'étude d'impact, ni dans l'évaluation des incidences Natura 2000. Les investigations menées par les rapporteurs ont néanmoins permis de retrouver la trace écrite des débats autour de cette alternative, conduisant l'Ae à demander la réinsertion de celle-ci dans l'étude d'impact, et dans l'évaluation des incidences Natura 2000. Dès lors, dans ce cas particulier, la démonstration de l'absence d'effet significatif de l'option retenue représentait un enjeu majeur, que l'argument très fort sur la sécurité des personnes et des biens ne suffisait pas à disqualifier (ce dernier argument relevant ensuite des conditions posées par l'article 6.4 de la DHFF pour la notification à la Commission).

3.7 La clarté dans les engagements sur les mesures d'évitement et de réduction d'impact

À plusieurs reprises, l'Ae n'a pas contesté la pertinence de certaines mesures d'évitement ou de réduction d'impact, mentionnées par le maître d'ouvrage comme permettant d'éviter l'effet significatif sur un site Natura 2000. Néanmoins, le recours à des formulations vagues empêchait parfois de considérer que les mesures avancées représentaient bien un engagement ferme du maître d'ouvrage, conduisant alors l'Ae à recommander⁴⁹ que ces mesures soient explicitement assorties

⁴¹ Cf. avis Ae n°2013-14 (projet de construction et d'exploitation d'une canalisation de transport de gaz entre Saint-Martin-de-Crau et Saint-Avit, dit projet ERIDAN).

⁴² Cf. avis Ae n° 2013-11 (Autorisation d'exploiter le parc de stockage de liquides inflammables de Mauregny-en-Haye), 2013-26 (Dragage de l'avant zone du port de Dunkerque en vue de recharger la digue des Alliés) et 2014-01 (Liaison souterraine à 225 kV reliant Calan, Mûr-de-Bretagne et Plaine-Haute).

⁴³ Cf. avis Ae n° 2013-65 (Modernisation des lignes RFF Nantes/Saint-Gilles-Croix-de-Vie et Nantes/Pornic).

⁴⁴ Cf. avis Ae n° 2013-80 (Véloroute - voie verte de Poilley au Mont-Saint-Michel).

⁴⁵ La question est également pertinente pour certaines manifestations sportives, catégorie d'activité ne relevant pas, a priori, de l'Ae mais des autorités environnementales en région.

⁴⁶ Les obiones sont des arbrisseaux halophytes formant des touffes compactes et fleurissant en été, donnant des fleurs jaunâtres. Ils colonisent les vases des prés salés.

⁴⁷ Voir Réf. 5 en annexe.

⁴⁸ Cf. avis Ae n° 2013-01 (Renforcement des ouvrages de protection contre la submersion marine de la commune de Port-des-Barques).

⁴⁹ Cf. avis Ae n° 2011-61 (Rocade de Gap), 2012-51 (Projet RTE Haute-Durance portant sur deux lignes aériennes à 225 kV et deux lignes souterraines à 63 kV), 2012-53 (Installation de transit des sédiments de dragage de la Seine sur les communes de Jumièges et Yainville), 2012-60 (Autoroute ferroviaire Atlantique), 2014-01 (Liaison souterraine à 225 kV entre Calan, Mûr-de-Bretagne et Plaine-Haute), 2015-04 (AFAF de la commune de Chaunay).

d'engagements fermes de mise en œuvre, ayant vocation à être reprises dans le texte de l'autorisation. Les mesures proposées sont par ailleurs rarement adossées au DOCOB.

3.8 La prise en compte de l'état de conservation des populations ou des habitats naturels à une échelle supérieure à celle du site, pratiquement toujours omise

L'Ae constate que l'évaluation des incidences d'un projet sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation d'un site est quasiment toujours exclusivement ciblée sur ce qui est présent dans le seul site examiné, sans prendre également en compte l'état de conservation de l'habitat naturel ou de la métapopulation à une échelle supérieure à celle du site, notamment à l'échelle de la zone biogéographique, de la France ou de l'Europe.

Ce « silence » des évaluations des incidences conduit donc inévitablement à minimiser les impacts d'un projet sur une espèce menacée ou sur un habitat naturel en forte réduction de surface ou en forte fragmentation à l'échelle biogéographique (état « U2 » : état de conservation défavorable médiocre), en les « traitant » sur les mêmes bases qu'une espèce ou qu'un habitat naturel en état favorable (état « FV »).

Lorsque l'identification par le DOCOB des « objectifs de conservation » n'est pas parfaitement explicite sur la manière de prendre en compte cette dimension, il appartient à l'évaluation des incidences Natura 2000 d'apprécier les incidences du projet dans le contexte plus large de l'état de conservation de l'espèce ou de l'habitat naturel dans sa zone biogéographique. Prendre en compte les derniers résultats disponibles en matière d'état de conservation des espèces et des habitats naturels (et au moins ce qui figure dans le FSD si des évolutions ne sont pas identifiées) représenterait alors une piste d'amélioration significative de la qualité et de la crédibilité scientifique des argumentaires du raisonnement sur l'effet significatif.

3.9 Les difficultés à assumer les incertitudes

L'Ae constate que les évaluations des incidences Natura 2000 ne font qu'exceptionnellement référence à des incertitudes dans certaines étapes du raisonnement. Les conclusions sur l'effet significatif (quand il y en a) sont « formelles », laissant à l'Ae le soin d'identifier, le cas échéant, soit des raisonnements insatisfaisants, soit des incertitudes sur les données ou sur les mécanismes biologiques mentionnés dans l'argumentaire. L'Ae note que le recours au meilleur état des connaissances disponible en matière d'écologie ne permet pas toujours de garantir totalement l'absence d'effet significatif, mais que la CJUE parle d'absence de doute raisonnable d'un point de vue scientifique.

Ceci doit conduire à confronter de manière particulièrement méthodique tous les arguments « pro » et « contra », qui ont des conséquences sur la conclusion relative à l'effet significatif. Il est alors nécessaire de privilégier une option robuste capable de prévenir les possibles effets collatéraux non souhaitables, à tout le moins d'y remédier. C'est dans cet état d'esprit que l'Ae a recommandé une expertise collective contradictoire sur l'efficacité d'un « chiroptéroduct » sur le tracé du projet de LGV GPSO⁵⁰ afin de garantir la pérennité de l'accès à une grotte à « *swarming*⁵¹ ».

⁵⁰ LGV : ligne à grande vitesse ; GPSO : grand projet ferroviaire du Sud-Ouest.

⁵¹ Chaque année à l'automne certaines espèces de chauves-souris se rassemblent en grand nombre dans quelques sites privilégiés : les sites de « *swarming* ». Ce sont des sites d'essaimage, qui sont de véritables « clubs de rencontre » où se regroupent les chiroptères. La principale caractéristique de ces sites est la présence massive de plusieurs espèces au même endroit et en même temps à l'automne, période de reproduction des chauves-souris (juste avant l'hibernation). En effet, les chauves-souris s'accouplent avant l'hiver, et la gestation reprend au printemps.

3.10 Le cas particulier de la compensation (hors du cadre de l'article 6.4 de la DHFF)

Outre la nécessaire vigilance sur la qualification par le maître d'ouvrage des mesures de réduction d'impact, d'accompagnement et de compensation qu'il envisage, l'Ae veille à ce que l'effet significatif soit discuté avant toute mesure de compensation, comme rappelé au chapitre 1.2 ci-dessus. Elle le rappelle le cas échéant.

Parallèlement à ce point méthodologique important du raisonnement qui constitue une étape clé de l'évaluation, il est surprenant de constater qu'un certain nombre de maîtres d'ouvrage considèrent qu'en dehors du cas où un effet significatif est avéré ou présumé, il n'y a pas lieu d'envisager de mesures de compensation des atteintes au milieu naturel (espèces, habitats naturels, fonctionnalités écologiques) dans un site Natura 2000. Seules sont alors considérées par le maître d'ouvrage celles qui seront demandées au titre de la dérogation au régime de protection stricte des espèces, ou en cas d'effet notable identifié par l'étude d'impact (mais généralement, pour les espèces et les habitats naturels relevant des annexes pertinentes de la DO et de la DHFF, l'étude d'impact renvoie vers l'évaluation des incidences Natura 2000 pour déterminer s'il y a ou non besoin de compensation).

L'Ae observe que la localisation des mesures compensatoires qui découlent de la dérogation au régime des espèces protégées se situe assez fréquemment, et volontairement, hors du site Natura 2000 : pour l'Ae, cette approche ne peut valoir compensation des effets non significatifs sur le site Natura 2000, car elle est à terme contraire à la logique qui accompagne la désignation du site Natura 2000⁵². En effet, l'État Membre est tenu au respect de l'article 6.2, et doit donc prendre des « 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 [...] ». À ce titre, il paraît *a priori* possible d'exiger de telles mesures appropriées de « compensation », visant en fait à une « non détérioration » du site.

Un effet non significatif n'implique pas forcément qu'il est acceptable, notamment s'il fragilise une population sans toutefois porter une atteinte significative aux « objectifs de conservation ». À tout le moins, il peut conduire à une détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces. Il peut notamment contribuer par effet cumulatif à ce que l'effet significatif soit ensuite rapidement atteint du fait d'autres pressions environnementales.

La compensation, même pour un effet non significatif, est actuellement la seule piste identifiée par l'Ae pour prévenir un effet de dégradation progressive au sein d'un site Natura 2000, du fait des effets cumulés de projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages, d'installations ou de changements à plus grande échelle de l'environnement depuis la date de désignation du site comme ZPS ou SIC⁵³.

L'Ae souligne également que la compensation doit concerner tout autant les habitats naturels que les espèces, les premiers ne bénéficiant néanmoins pas de la procédure de dérogation concernant les espèces protégées. Enfin, les espèces et habitats naturels « autres » que ceux qui ont justifié la désignation du site sont souvent oubliés dans la réflexion sur le besoin de compensation, comme si l'approche générale ERC⁵⁴ de l'étude d'impact ne s'appliquait pas pleinement dans un site Natura 2000. L'Ae a eu l'occasion de rappeler⁵⁵ que cette compréhension ne peut qu'aboutir progressivement à une dégradation de la qualité du site, non conforme à l'obligation de la France de garantir le maintien et, si possible, la restauration de l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation du site.

⁵² Sauf peut-être à envisager l'extension du site Natura 2000 à la zone proche qui serait devenue, du fait de la mesure compensatoire, plus favorable à l'espèce considérée que la surface « légèrement » affectée par le projet du site Natura 2000.

⁵³ L'article 4, paragraphe 5, dispose ce qui suit : « Dès qu'un site est inscrit sur la liste visée au paragraphe 2, troisième alinéa, il est soumis aux dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4 ».

⁵⁴ ERC : Éviter, puis réduire et le cas échéant compenser les impacts.

⁵⁵ Cf. avis Ae n° 2013-44 (Gazoduc Artère de l'Adour).

En l'absence de dispositions explicitement contraires dans un texte juridiquement contraignant, l'Ae estime donc recevable la localisation dans un site Natura 2000 de mesures de compensation d'atteintes au milieu naturel constatées, dès lors qu'elles contribuent à la restauration de l'état de conservation dégradé d'une espèce ou d'un habitat naturel qui a justifié la désignation du site, et qu'une telle mesure de restauration a bien été envisagée ou explicitement prévue par le DOCOB, ou produit un effet additionnel à celui recherché par le DOCOB. Par ailleurs, dans les limites du meilleur état des connaissances disponibles, elle souhaite raisonner préférentiellement en terme de fonctionnalité écologique. Elle peut donc comprendre le bien fondé, s'il est expliqué, de compenser l'atteinte à l'habitat d'une espèce par une amélioration d'un autre type de la fonctionnalité de l'habitat de cette même espèce⁵⁶.

3.11 Les effets cumulés

L'Ae constate l'absence de bases de données opérationnelles au sein de l'administration pour identifier toutes les autorisations accordées sur un site Natura 2000, ou susceptibles d'affecter ce site. Cette situation représente clairement un handicap pour apprécier les effets cumulés, et donc potentiellement l'effet significatif ou non du projet examiné. Le chapitre 4.4.3. du guide interprétatif de 2000 se situe clairement dans une logique exigeante : par exemple, les « *plans et projets déjà terminés peuvent également soulever des aspects couverts par l'article 6, paragraphes 1 et 2, dès lors que le maintien de leurs effets entraîne la nécessité de prendre des mesures de conservation pour y remédier ou pour les combattre ou des mesures en vue d'éviter la détérioration des habitats ou la perturbation des espèces.* »

Or l'article R. 414-23 II du code de l'environnement n'impose au maître d'ouvrage l'examen des effets cumulés de son plan ou projet qu'avec ses propres autres plans et projets ainsi que ceux qui dépendent de la même autorité décisionnaire. Cette situation conduit donc à faire reposer sur l'autorité décisionnaire la responsabilité d'apprécier le caractère acceptable du projet ou non au regard des autres effets cumulés, postérieurement au processus de l'enquête publique ou de mise à disposition du public.

Cependant les évaluations des incidences Natura 2000 vont en très grande majorité au-delà de cette obligation réglementaire, mais elles reproduisent alors l'approche également « limitative » de l'effet cumulé qui figure dans l'étude d'impact, c'est-à-dire strictement limitée aux projets qui ont fait l'objet soit d'une étude des incidences au titre de l'article R. 214-6 et d'une enquête publique, soit d'une étude d'impact et d'un avis d'une autorité environnementale.

Lorsque cette approche restrictive empêche manifestement d'apprécier correctement l'ampleur des effets cumulés sur l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation d'un site, l'Ae recommande de prendre en compte ces effets dans l'évaluation des plans et projets qui continuent à affecter le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité, en remontant au moins à la date de désignation du site en droit national (ZPS) ou d'inscription par la Commission européenne sur la liste des SIC. Sur de vastes écosystèmes complexes, comme des estuaires, elle recommande en outre de privilégier une analyse des incidences cumulées sur les grandes fonctionnalités écologiques, plutôt que de chercher à développer une approche des effets cumulés par espèce ou par habitat naturel.

À l'occasion du cadrage préalable sur la gare de Nîmes-Manduel⁵⁷, l'Ae s'est déjà interrogée sur le cumul possible des effets significatifs de deux aménagements fonctionnellement liés sur un même site Natura 2000, en conjonction avec le cumul d'effets apprécié comme non significatif d'un grand nombre de petits projets sur ce même site des Costières du Gard. Dans le cas examiné par l'Ae, l'effet significatif déjà constaté à propos d'un précédent dossier (la ligne LGV), comme les effets

⁵⁶ Cf. la loutre dans l'avis Artère de l'Adour cité au-dessus.

⁵⁷ Avis Ae du 10 juin 2015 n° 2015-25 portant sur la demande de cadrage préalable de la gare nouvelle de Nîmes-Manduel.

potentiels du nouvel aménagement (la gare), portaient sur une ZPS. Elle rappelle néanmoins que si dans l'arrêt de la CJUE du 3 avril 2014 (affaire C-301-12), la CJUE a retenu la possibilité de déclasser⁵⁸ un site Natura 2000 « *devenu irrémédiablement impropre à remplir les objectifs de la directive 92/43, de sorte que son classement comme SIC n'apparaîtrait plus justifié* », c'est sous réserve que les dispositions de l'article 6 de la directive aient été pleinement respectées. En cas d'atteinte irrémédiable au site nécessitant un déclassement, l'autorisation de projets contraires à ces dispositions conduirait très probablement à l'engagement de la responsabilité de l'Etat. Il appartient au minimum à l'autorité décisionnaire pour le projet considéré et à l'autorité compétente pour la désignation des sites Natura 2000 d'en tirer les conséquences en matière de maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000 et de sa protection.

4 L'application aux plans et programmes

Même si un certain nombre de remarques faites à propos des projets reste valable pour l'approche générale d'une évaluation des incidences Natura 2000 de plans ou programmes, cette dernière n'en pose pas moins des problèmes méthodologiques différents. Au moment de l'adoption du plan ou programme, dans l'état des réflexions concernant les projets entrant dans le cadre du plan ou programme, il est très généralement inadéquat de considérer que l'évaluation des incidences Natura 2000 doit se confondre avec la somme des différentes évaluations des incidences Natura 2000 des projets. Néanmoins il serait tout aussi inapproprié de considérer que l'évaluation des incidences Natura 2000 d'un plan ou programme puisse être satisfaite par la mention de quelques principes généraux, indépendamment des sensibilités différentes des sites Natura 2000 aux pressions découlant des choix du plan ou programme considéré.

D'une manière générale, et cela s'applique également à l'analyse des incidences Natura 2000, une évaluation environnementale stratégique devrait donner un cadre d'analyse aux études d'impact de projets (ainsi qu'aux évaluations des incidences Natura 2000) à mener ensuite, identifier les enjeux les plus importants, faire du sur-mesure pour les questions les plus complexes (santé humaine, risques, biodiversité et effets cumulés), afin de déterminer les conditions auxquelles les projets devront répondre pour être autorisés.

L'Ae rappelle la nécessité pour le maître d'ouvrage de prendre connaissance des recommandations figurant dans les deux guides interprétatifs susmentionnés.

Au vu des plans et programmes sur lesquels elle a rendu un avis⁵⁹, l'Ae en a identifié deux catégories :

- ceux qui visent à définir une planification territoriale, permettant d'identifier la localisation et certaines caractéristiques possibles de futurs projets ;
- ceux qui raisonnent préférentiellement en terme d'objectifs thématiques et de principes, sans permettre de savoir à ce stade où les projets entrant dans ce cadre pourront se localiser.

⁵⁸ « ... les autorités compétentes des États membres sont tenues de proposer à la Commission le déclassement d'un site inscrit sur la liste des SIC lorsque ces autorités ont été saisies d'une demande du propriétaire d'un terrain inclus dans ce site alléguant la dégradation environnementale de ce dernier, pour autant que cette demande est fondée sur la circonstance que, malgré le respect des dispositions de l'article 6, paragraphes 2 à 4, de cette directive, ledit site ne peut définitivement plus contribuer à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ou à la constitution du réseau Natura 2000. »

⁵⁹ Les plans et programmes concernés sont ceux qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir.

4.1 Cas des plans et programmes définissant une planification territoriale

4.1.1 Cadre méthodologique recommandé par l'Ae

À l'occasion de l'avis⁶⁰ rendu en 2012 sur le cadrage préalable de l'évaluation environnementale stratégique du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), l'Ae a été conduite à recommander une méthodologie, tout en considérant qu'il pourrait être légitime, dans d'autres contextes, de suivre d'autres méthodologies expérimentées notamment aux Pays-Bas⁶¹ et au Royaume-Uni⁶² :

1) Superposition de la carte de la zone sur laquelle porte le plan ou programme avec la carte des sites Natura 2000 recoupant la zone d'étude, et identification des sites Natura 2000 *a priori* susceptibles d'être affectés par une option d'aménagement prise par le plan ou programme considéré, selon un des quatre modes suivants :

- projet susceptible d'être conduit au sein d'un site Natura 2000 ;
- projet entraînant de façon secondaire des travaux localisés dans un site Natura 2000 ou tangents, ou encore susceptible d'avoir un effet indirect ou induit sur le site ;
- projet induisant un prélèvement d'eau ou un rejet d'effluents, significatif en quantité ou en qualité, et susceptibles d'affecter un site Natura 2000 ;
- projet situé sur une possible zone d'échange biologique (corridor) entre deux sites Natura 2000.

2) Pour ces sites, confrontation des effets identifiés qualitativement avec les informations figurant dans le FSD et avec les objectifs du DOCOB, et identification des espèces et des habitats classés A, B et C qui ont justifié la désignation du site et qui sont susceptibles d'être affectés par l'option d'aménagement retenue par le plan ou programme considéré. À cet égard, sans être exhaustive, la rubrique « vulnérabilité » du FSD mérite d'être prise en considération.

3) Pour les habitats et espèces ayant justifié la désignation du site et pour lesquels il est probable que les aménagements projetés auraient des effets dommageables sur leurs objectifs de conservation, recherche des conditions de réalisation qui pourraient éviter les effets dommageables notables, et si ce n'est pas possible des localisations alternatives envisageables. En dernier ressort, vérification qu'il semble *a priori* possible de justifier au moment de la réalisation du projet la satisfaction des trois conditions imposées par l'article 6 de la directive « Habitat-faune-flore » (HFF) :

- raisons impératives d'intérêt public majeur,
- absence d'alternative,
- mesures compensatoires suffisantes pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

Si ces conditions ne semblent pas pouvoir être simultanément réunies, il est alors préférable soit d'abandonner cette localisation de l'aménagement, soit de poser, lorsque c'est une solution « raisonnable », juridiquement possible et techniquement pertinente, des conditions drastiques à sa réalisation, garantissant de ne pas affecter de façon notable ces habitats ou espèces prioritaires.

⁶⁰ Avis délibéré Ae n° 2012-06 / CGEDD 008185-01 du 28 mars 2012 portant sur le cadrage préalable à l'évaluation environnementale du SDRIF.

⁶¹ Planification de l'usage des sols à échéance 2040, pour l'ensemble du territoire national : *The Netherlands in the future, Second Sustainability Outlook, The physical living environment in the Netherlands*, Netherlands, Environmental Assessment Agency (PBL), Bilthoven, May 2010, PBL publication number 500074008.

⁶² Il s'agit d'un guide méthodologique plus spécifiquement adapté aux documents de planification territoriale, élaboré par la « Royal Society for the Protection of Birds » (RSPB), et reposant sur une approche itérative de la conception du plan, prenant en compte les incidences sur les sites Natura 2000 : <http://www.seit.ee/failid/470.pdf>

4) Pour les espèces et habitats naturels prioritaires (marqués d'un astérisque dans les annexes à la directive HFF), examen particulier visant à garantir l'absence de tout effet dommageable. En effet l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, prévoit un traitement spécial dès lors que le plan ou le projet en cause concerne un site abritant des habitats ou des espèces prioritaires. La réalisation de plans ou de projets susceptibles d'endommager ces sites ne pourrait être justifiée que si les raisons impératives d'intérêt public majeur invoquées concernent la santé de l'homme, la sécurité publique ou des « *conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* » ou si, avant d'autoriser le plan ou le projet en cause, la Commission émet un avis sur l'initiative envisagée.

5) Pour les espèces et les habitats naturels d'intérêt communautaire qui seraient susceptibles d'être affectés, identification du statut de conservation au sein de la zone biogéographique concernée, découlant du bilan effectué tous les six ans par la France en conformément à l'article 17 de la directive communautaire « Habitats, faune, flore » (HFF) de 1992, ou de celui effectué conformément à l'article 12 de la directive « Oiseaux » : état favorable (FV), état défavorable inadéquat (U1), état défavorable mauvais (U2), état inconnu (XX), sur la base du dernier rapport disponible du muséum national d'histoire naturelle. Durant cette étape, l'Ae appelle l'attention du maître d'ouvrage sur la nécessité de prêter une attention particulière à deux groupes d'espèces et d'habitats d'intérêt communautaire :

- les espèces et les habitats les plus menacés (état U2), pour lesquels des mesures de réduction d'impact, et le cas échéant, les mesures compensatoires seraient certainement très difficiles à trouver ;
- les espèces et les habitats classés en niveau de représentativité A ou B dans les FSD des sites Natura 2000 concernés, car cela signifie que la zone où se situe le plan ou programme considéré se caractérise par une responsabilité particulière au sein du réseau Natura 2000.

6) Pour chacune de ces espèces et chacun de ces habitats naturels d'intérêt communautaire, mention succincte des éventuelles orientations ou prescriptions susceptibles d'être prises par le plan ou programme considéré, dans le cadre de ses compétences, permettant d'éviter la dégradation de l'état de conservation, et si possible de l'améliorer (U1 et U2), et donc de s'inscrire pleinement dans la logique des « objectifs de conservation » ; à tout le moins vérification que les prescriptions accompagnant le plan ou programme ne sont pas de nature à encourager des projets dégradant l'état de conservation.

7) Conclusion sur la manière dont le plan ou programme considéré conduit ou non à des incidences dommageables significatives sur l'état de conservation des espèces et des habitats qui ont justifié la désignation des sites identifiés à l'étape 1.

Enfin, l'Ae rappelle la nécessité de vérifier si certaines options d'aménagement sont susceptibles d'avoir des incidences (selon l'un des quatre modes précisés au point 1 de la méthodologie ci-dessus) sur des sites Natura 2000 situés hors du territoire de la zone d'étude (nonobstant les quelques sites chevauchant la zone d'étude).

4.1.2 Principaux problèmes identifiés par les avis de l'Ae

Certains plans et programmes mentionnent des opérations à propos desquelles il est facile d'identifier *a priori* d'éventuels effets significatifs, en fonction de la date, de la localisation ou des modalités de réalisation de ces opérations. Soit il est d'ores et déjà possible pour le maître d'ouvrage de prendre des engagements fermes sur la date, la localisation ou les modalités de réalisation de ces opérations, et les engagements pris en matière d'évitement et de réduction d'impact permettent alors d'écarter le risque d'effets significatifs et de conclure. Soit cela n'est pas possible, et il est au moins nécessaire de lister les points de vigilance qui devront faire l'objet d'une attention particulière lors de l'évaluation des incidences Natura 2000 d'un projet.



A minima, il serait nécessaire de lister trois catégories de projets ou opérations au sein du plan ou programme :

- ceux qui ont des incidences significatives, quelles que soient les modalités de réalisation, conduisant à porter une attention particulière à leur localisation ;
- ceux qui ne sont pas susceptibles d'avoir des incidences significatives, quelles que soient les modalités de réalisation, conduisant à une grande flexibilité quant à leur localisation ;
- ceux dont les modalités de conception et de mise en œuvre conditionnent la possibilité d'incidences significatives, conduisant l'évaluation environnementale à dresser un premier cahier des charges (technique et géographique) visant prioritairement à éviter les incidences significatives, en sachant que l'étude d'impact ultérieure et l'évaluation des incidences Natura 2000 qui l'accompagnera devront approfondir les mesures de réduction d'impact.

Dans certains cas, la responsabilité de certaines mesures importantes de réduction d'impact, nécessaires pour garantir l'absence d'effet significatif, ne relève pas du maître d'ouvrage du plan ou programme. L'Ae s'est ainsi adressée à l'État pour lui demander d'accompagner la mise en œuvre de ce plan ou programme, lorsque de telles mesures relèvent de sa responsabilité (ainsi dans le cas du schéma d'aménagement de la plage de Pampelonne à Ramatuelle, pour ce qui concerne les zones d'interdiction de mouillage, le contrôle des ancrages et la délimitation de zones d'interdiction de toute activité pouvant affecter les espèces et habitats naturels marins protégés). Mais il est alors attendu du document d'évaluation des incidences de mener une approche large des mesures d'évitement et de réduction d'impacts, sans se limiter à celles que le maître d'ouvrage peut envisager seul.

Un plan ou programme se fixe parfois comme objectif d'augmenter significativement le nombre de logements à proximité immédiate d'un site Natura 2000, et induit en conséquence une fréquentation accrue de celui-ci, notamment dans les zones urbaines ou périurbaines, au bénéfice des populations locales. Il est alors parfois envisagé, en accompagnement, une révision du mode d'aménagement de l'espace ouvert à la fréquentation. L'Ae rappelle qu'il ne suffit pas d'évaluer les seules incidences des aménagements matériels envisagés, sans prendre en compte les perturbations découlant de cette fréquentation accrue⁶³ sur les espèces et les habitats naturels qui ont justifié la désignation du site⁶⁴, et sans avoir formalisé une stratégie de prévention (matérielle ou immatérielle) des effets de ces perturbations sur l'état de conservation.

Plus souvent pour les plans et programmes que pour les projets, l'argumentation, tout en paraissant *a priori* raisonnable, ne semble pas avoir fait appel à des spécialistes du milieu considéré ou des espèces concernées, n'identifiant alors pas tous les liens fonctionnels entre le site du projet prévu par le plan ou programme, et le site Natura 2000. Cela empêche dès lors de considérer comme clairement établi le recours au meilleur état des connaissances disponibles, notamment en terme de fonctionnalité écologique⁶⁵. Les cas identifiés par l'Ae portaient soit sur des oiseaux, soit sur des zones humides, soit enfin sur des écosystèmes marins.

4.2 Cas des plans et programmes ne permettant pas de localiser les projets à mener dans ce cadre

Cette catégorie particulière de plans et programmes, qui, sans permettre de toujours localiser les projets à mener dans ce cadre⁶⁶, peuvent souvent néanmoins fixer un cadre pour des décisions

⁶³ Y compris en prenant en compte la probabilité d'un nombre accru de comportements non souhaités, ayant des impacts directs sur les espèces et les habitats naturels, et leurs incidences sur l'état de conservation.

⁶⁴ Avis Ae n° 2013-56 (CDT « Territoire de la culture et de la création » - Plaine Commune).

⁶⁵ Ceci concerne aussi, sur ce point de la fonctionnalité, des projets : Cf. avis Ae n° 2011-29 (Lignes électriques souterraines 400 kV Savoie-Piémont), 2011-56 (Cadrage préalable sur la mise à grand gabarit du canal Bray-sur-Seine – Nogent-sur-Seine), 2012-53 (Installation de transit des sédiments de dragage de la Seine sur les communes de Jumièges et Yainville), 2012-62 (Terminus à Yvetot et modernisation de la ligne Rouen-Oissel-Elbeuf), 2012-77 (Aménagement du terminal pour conteneurs de Montoir-de-Bretagne).

⁶⁶ Condition mise par la directive Plans et programmes de 2001 pour définir l'obligation d'évaluation environnementale stratégique.

ultérieures d'autorisation de projets, est en fort développement, en France comme d'ailleurs partout en Europe.

Les guides interprétatifs de la Commission n'ont pas envisagé ce cas de figure. Il est dès lors nécessaire d'adapter le cadre de raisonnement.

Il est parfois possible de confronter la carte des sites Natura 2000, soit aux types d'espaces concernés par le plan ou programme (*cf.* le programme d'actions national Nitrates⁶⁷ s'appliquant aux « zones vulnérables » préalablement délimitées), soit à des grandes zones réunissant les conditions prévues par le cahier des charges pour accueillir un projet (*cf.* la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de Corse⁶⁸). Dans le premier cas, il est possible de dégager une recommandation méthodologique sur les études des incidences Natura 2000 à mener (dans le cas du programme d'actions national nitrates, l'Ae a notamment recommandé d'inclure le retournement des prairies dans les listes 2⁶⁹ Natura 2000). Dans le second cas, il est possible d'explicitier les points de vigilance concernant les évaluations d'incidences Natura 2000 ultérieures de certains projets, mais seulement pour ceux pour lesquels il est déjà possible de mener cette première étape d'identification de grandes zones probables de localisation (*cf.* pour la PPE de Corse, la traversée par le gazoduc Cyrénée de sites Natura 2000 terrestres, et de sites marins par l'infrastructure d'approvisionnement au large de Lucciana).

Si l'une de ces deux possibilités n'est pas envisageable, le minimum exigible consisterait à faire figurer la carte des sites Natura 2000, à identifier les sensibilités relatives respectives des différents sites Natura 2000 au regard des grandes familles d'impacts envisageables, à rappeler explicitement le cadre juridique particulier de l'analyse des effets sur les sites Natura 2000 (avec la spécificité technique et réglementaire de leur approche), et à renvoyer à une éventuelle phase de réflexion sur la localisation des projets le soin de mener une évaluation environnementale stratégique intégrant la dimension Natura 2000.

À ce jour l'Ae n'a néanmoins jamais eu l'occasion de se prononcer sur une évaluation environnementale stratégique visant à localiser des projets en minimisant leurs incidences sur l'environnement, notamment sur les sites Natura 2000. Elle constate cependant que certaines questions débattues dans trois avis concernant des parcs éoliens en mer⁷⁰ auraient pu être utilement discutées dans une évaluation environnementale stratégique sur la localisation de ces parcs, comme cela a été réalisé aux Pays-Bas, d'abord au niveau national puis au niveau régional. Cette remarque dépasse le seul champ couvert par l'évaluation des incidences Natura 2000, et s'applique également à d'autres effets traités dans l'étude d'impact.

* *

*

⁶⁷ Avis Ae n° 2013-53 du 23 juillet 2013 (Programme d'actions national nitrates).

⁶⁸ Avis Ae n° 2015-59 du 9 septembre 2015.

⁶⁹ *Cf.* les listes locales des activités soumises à évaluation d'incidences.

⁷⁰ Avis Ae n° 2015-03 (Parc éolien en mer de Courseulles-sur-Mer et son raccordement électrique), 2015-11 (Parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire) et 2015-24 (Parc éolien en mer de Fécamp). Ces sites n'étaient pas situés dans des sites Natura 2000, mais pouvaient être susceptibles d'incidences significatives sur certaines populations d'espèces ayant justifié la désignation de sites marins.

Annexe

Jurisprudences européennes ou éléments de doctrine de la Commission européenne cités dans la note

Réf. 1 : Intégrité d'un site

Arrêt C-258/11 de 2013 ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre) en date du 11 avril 2013 « Environnement – Directive 92/43/CEE – Article 6 – Conservation des habitats naturels – Zones spéciales de conservation – Évaluation des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé – Critères à appliquer pour l'évaluation de la probabilité pour un tel plan ou projet de porter atteinte à l'intégrité du site concerné – Site de Lough Corrib – Projet de route N6 de contournement de la ville de Galway », ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la *Supreme Court* (Irlande), par décision du 13 mai 2011, parvenue à la Cour le 26 mai 2011, dans la procédure Peter Sweetman (Ireland, Attorney General, Minister for the Environment, Heritage and Local Government) contre An Bord Pleanála :

« Par conséquent, il y a lieu d'en inférer que le fait de ne pas porter atteinte à l'intégrité d'un site en tant qu'habitat naturel, au sens de l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive « habitats », suppose de le préserver dans un état de conservation favorable, ce qui implique, ainsi que Mme l'avocat général l'a relevé aux points 54 à 56 de ses conclusions, le maintien durable des caractéristiques constitutives du site concerné, liées à la présence d'un type d'habitat naturel dont l'objectif de préservation a justifié la désignation de ce site dans la liste des SIC, au sens de cette directive. » Points 54 à 56 des conclusions de Mme l'avocat général : « la notion d'« intégrité » doit être comprise comme la pérennité des caractéristiques constitutives du site concerné dans leur intégralité et leur viabilité. L'intégrité qu'il faut protéger est celle « du site ». S'agissant d'un site d'un habitat naturel, ce terme renvoie à un site qui a été désigné en tenant compte de la nécessité de maintenir l'habitat en question (ou de le rétablir) dans un état de conservation favorable... Il s'ensuit que les caractéristiques constitutives du site dont il faudra tenir compte sont celles qui ont motivé la désignation du site et les objectifs de conservation qui y sont afférentes. Ainsi, pour déterminer si l'intégrité du site est affectée, la question essentielle que doit se poser l'autorité investie du pouvoir de décision est la suivante: « pour quelles raisons ce site particulier a-t-il été désigné et quels sont ses objectifs de conservation ? »

Réf. 2 : Espèces et habitats prioritaires

Le guide de la Commission européenne (« Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive habitats (92/43/CEE) », 2000) précise que les dispositions procédurales de l'article 6-4 sont d'interprétation stricte : « L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à tous les sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires, dès lors que ces habitats et ces espèces sont touchés. ». Dès lors « seules peuvent être invoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. ». Concernant les habitats prioritaires, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne du 11 avril 2013 (Cf. Réf. 1 ci-dessus) précise : « Partant, si, à la suite de l'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site, effectuée sur la

base de l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de la directive « habitats », l'autorité nationale compétente conclut que ce plan ou projet entraînera la perte durable et irréparable de tout ou partie d'un type d'habitat naturel prioritaire dont l'objectif de conservation a justifié la désignation du site concerné comme SIC, il y a lieu de considérer qu'un tel plan ou projet portera atteinte à l'intégrité dudit site (...). Dans ces conditions, ledit plan ou projet ne saurait être autorisé sur la base de ladite disposition. Néanmoins, dans une telle situation, cette autorité pourrait, le cas échéant, octroyer une autorisation au titre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats», pour autant que sont remplies les conditions qui y sont fixées (voir, en ce sens, arrêt Waddenvereniging et Voge beschermingsvereniging, précité, point 60). »

Réf. 3 : Effets cumulés

Le guide interprétatif de la Commission européenne sur la gestion des sites Natura 2000 (« Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE) » : point 4.4.3) précise en effet : « *Bien que les plans et les projets déjà terminés ne soient pas couverts par les obligations en matière d'évaluation visées à l'article 6, paragraphe 3, il est important de prendre encore en compte ces plans et ces projets dans l'évaluation s'ils continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité.*

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

Ceci conduit notamment à faire référence à l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation du site, à la date de la désignation du site comme ZPS (cas de la DO) ou de « reconnaissance » comme SIC (cas de la DHFF), et à apprécier les effets cumulés pérennes dans ce cadre.

Réf. 4 : Incertitude et principe de précaution

Arrêt C-127/02 de la GRANDE COUR, ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Raad van State (Pays-Bas), par décision du 27 mars 2002, enregistrée le 8 avril 2002, dans la procédure Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogel contre Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Cf. l'effectivité du principe de précaution (point 59) : « Ainsi, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, les autorités nationales compétentes, compte tenu des conclusions de l'évaluation appropriée des incidences de la pêche mécanique à la coque sur le site concerné au regard des objectifs de conservation de ce dernier, n'autorisent une telle activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude qu'elle est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (voir, par analogie, l'arrêt du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C 236/01, points 106 et 113). » La Cour considère donc que l'autorisation ne peut être donnée que lorsqu'on est certain scientifiquement de l'absence d'effets préjudiciables au site.

C'est également la logique du guide interprétatif de 2001 concernant la présomption d'effets négatifs (pages 28 et 29).

Réf. 5 : Évitement de toute perturbation dans une zone faisant l'objet d'une signalisation à cet effet

Arrêt C-103/00 de la Cour (sixième chambre) du 30 janvier 2002 ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas et, subsidiairement, en ne communiquant pas à la Commission, dans le délai prescrit, les mesures nécessaires pour instaurer et mettre en oeuvre un système efficace de protection stricte de la tortue marine *Caretta caretta* à Zante (Grèce), afin d'éviter toute perturbation de cette espèce pendant la période de reproduction ainsi que toute activité de nature à endommager ou à détruire ses aires de reproduction, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et de l'article 12, paragraphe 1, sous b) et d), 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.

Cf. points 35 et 36 : *« Il ressort du dossier que, à l'époque des faits constatés par les services de la Commission, la circulation de vélomoteurs sur les plages de reproduction était interdite et que des panneaux signalant la présence de nids de tortues sur ces plages avaient été plantés. Quant à la zone maritime de Gerakas et de Daphni, elle avait été classée comme zone de protection absolue et avait fait l'objet d'une signalisation spéciale.*

Il s'ensuit que la circulation de vélomoteurs sur la plage de sable à l'est de Laganas et la présence de pédalos et de petits bateaux dans la zone maritime de Gerakas et de Daphni constituent des actes de perturbation intentionnelle de l'espèce en cause durant la période de reproduction, au sens de l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive. »