

UNIVERSITE DE LIMOGES

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE LIMOGES

C.R.I.D.E.A.U.- UMR 60/62- CNRS/INRA

La gestion concertée des sites Natura 2000 français : quelle politique environnementale ?

MEMOIRE

Préparé et soutenu par

COMAS Romain

En vue de l'obtention du Master spécialité
“ Droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme ”
Option : professionnel

Sous la direction de Jessica MAKOWIAK

Année universitaire 2004-2005.

SOMMAIRE

Introduction	p. 1
Chapitre I : La mise en œuvre de la démarche concertée par les documents d'objectifs : une procédure risquée sur le plan environnemental.	p.9
Section I- Les documents d'objectifs (DOCOB), pierre angulaire du dispositif français.	p. 9
§1- <i>Le choix de la France d'associer les acteurs locaux.</i>	<i>p. 9</i>
§2- <i>Les difficultés inhérentes à la concertation : le risque d'affaiblissement du niveau de protection des sites.</i>	<i>p.21</i>
Section II- Les perspectives de généralisation d'une telle concertation : vers un nouveau volet de la politique intégrée ?.....	p.29
§1- <i>L'enjeu du document d'objectifs quant à la mise en œuvre du volet préventif de l'article 6.</i>	<i>p.29</i>
§2- <i>Les DOCOB ou l'aboutissement d'une " paix verte ".</i>	<i>p.41</i>
Chapitre II : La concrétisation des objectifs de gestion par les contrats Natura 2000 : un procédé intéressant mais insuffisant.	p.48
Section I- Un mode original de mise en œuvre d'une politique publique environnementale fondée sur le volontariat.	p.48
§1- <i>Les caractéristiques des contrats Natura 2000.</i>	<i>p.49</i>
§2- <i>L'incitation des titulaires de droits réels et personnels à conclure des contrats de conservation de la nature.</i>	<i>p.60</i>
Section II- Les interrogations liées à l'effectivité de la mise en œuvre par le contrat de l'article 6.1 de la directive " habitats ".....	p.72
§1- <i>Les inconvénients d'un système fondé sur le volontariat.</i>	<i>p.72</i>
§2- <i>Le recours aux mesures réglementaires, complément indispensable à une gestion efficace du réseau Natura 2000.</i>	<i>p.80</i>
Conclusion	p.89
Annexes	p.93

NOTE A L'ATTENTION DES LECTEURS :

La rédaction de ce mémoire ayant eu lieu fin 2005, les dispositions qu'il contient sont fonction de l'état du droit jusqu'à cette date.

Cependant, l'année 2006 n'a pour l'instant pas connu de modifications normatives importantes concernant ce sujet (la gestion des sites Natura 2000). Seules quelques dispositions nouvelles ayant un lieu avec Natura 2000 peuvent être évoquées.

Ainsi, la loi d'orientation agricole n° 2006-11 du 05 janvier 2006 (JO n° 5 du 06/01/2006) instaure la possibilité d'introduire de nouvelles clauses environnementales dans les baux ruraux dans des cas précis qu'elle détermine. C'est notamment le cas lorsque le terrain, objet du bail, se trouve sur un site Natura 2000 et que les parcelles concernées font l'objet d'un document de gestion (les clauses environnementales instaurées lors du renouvellement ou de la conclusion du bail doivent alors être conformes à ce document).

Par ailleurs, le projet de réforme de la loi sur les parcs nationaux évoqué à la page 26 du mémoire a été récemment adopté par le parlement français. Il s'agit de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (JO n° 90 du 15/04/2006) qui ne semble finalement pas avoir remis en cause les grandes lignes du principe de protection renforcée des parcs nationaux, comme l'on pouvait le craindre. Cependant, pour s'en convaincre, il faudra en surveiller l'application dans le temps par les élus.

Enfin, et c'est certainement la nouveauté la plus importante, la France a transmis en avril 2006 la liste complète des propositions de sites Natura 2000 (zones de protection spéciale et zones spéciales de conservation) à la Commission européenne qui devra juger de la suffisance de celle-ci.

Ainsi, au 30 avril 2006, le réseau Natura 2000 concerne 11, 83 % du territoire métropolitain et se décompose de la manière suivante : 1307 sites d'intérêt communautaire ont été proposés à la Commission pour être classés en ZSC, soit pratiquement 4,9 millions d'hectares. Les 367 ZPS couvrent, quant à elles, désormais 4, 48 millions d'hectares (chiffres du ministère de l'environnement).

PRINCIPALES ABREVIATIONS

- CAD	contrat d'agriculture durable
- CE	Conseil d'Etat
- C. envi.	code de l'environnement
- C. rur.	code rural
- C. urb.	code de l'urbanisme
- CJCE	Cour de justice des communautés européennes
- CTE	contrat territorial d'exploitation
- DOCOB	document d'objectifs
- JO/JORF	journal officiel de la République française
- MAE	mesure agri-environnementale
- PAC	politique agricole commune.
- PLU	plan local d'urbanisme
- SAGE	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
- ZPS	zone de protection spéciale
- ZSC	zone spéciale de conservation

INTRODUCTION

L'institution d'un réseau écologique européen cohérent est sans doute la plus ambitieuse et la plus significative des actions menées par l'Union Européenne en faveur de la protection de l'environnement. Compétence communautaire récente depuis l'acte unique européen de 1986, la politique environnementale a pris, avec l'adoption à l'unanimité par le Conseil de la directive relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage n° 92/43/CEE du 21 mai 1992¹, appelée plus couramment directive "habitats", une dimension globale qui tranche avec les actions locales ou sectorielles traditionnelles.

Entrée en vigueur en 1994, elle instaure un réseau européen de zones protégées, appelé réseau "Natura 2000", correspondant aux sites abritant les habitats naturels d'espèces de faune et de flore sauvages dits "*d'intérêt communautaire*". Ces différentes zones, qualifiées de zones spéciales de conservation (ZSC), auxquelles s'ajoutent les zones de protection spéciales (ZPS) dédiées à la protection des oiseaux sauvages et instituées par la directive "oiseaux" de 1979, reliées entre elles, doivent constituer à terme un véritable maillage du territoire des Etats membres.

Il s'agissait alors pour la Communauté européenne d'enrayer la dégradation de la nature et plus particulièrement la perte de diversité biologique. Natura 2000 est la réponse de l'Union Européenne à la convention internationale sur la biodiversité souscrite lors du Sommet de la Terre à Rio pendant l'été 1992 et ayant pour but de maintenir ou rétablir "*dans un état de conservation favorable*" une série d'espèces et de types d'habitats naturels jugés menacés.

Il faut être conscient, pour comprendre tout l'intérêt de la directive, que toute mesure de sauvegarde destinée à une espèce en danger s'avèrerait inutile en cas de disparition de son habitat. La détérioration des habitats naturels est la première cause de régression de nombreuses espèces. Il existe en effet une interdépendance étroite entre l'état de conservation des espèces et de leurs habitats. L'état de conservation favorable des uns et des autres ne peut être atteint qu'ensemble.

Le premier instrument contraignant en matière de protection d'habitats naturels fut la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, appelée communément directive "oiseaux"². Applicable à toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres, elle a pour objet la protection, la gestion et la régulation de ces espèces et en régleme l'exploitation. En plus de s'appliquer aux oiseaux, elle tend à protéger aussi leurs œufs, leurs nids et leurs habitats. Pour cela, elle s'articule en deux parties, une sur la protection des habitats des oiseaux (articles 3 et 4) et une sur les prélèvements et notamment sur la chasse (articles 5 à 9).

Nous écartérons volontairement l'étude des dispositions de cette directive dans le corps du mémoire, puisqu'elle a véritablement été intégrée en droit français lors de la transposition de du dispositif Natura 2000 issu de la directive "habitats".

La création de zones de protection dédiées à l'habitat des oiseaux sauvages n'était qu'une étape dans la mise en œuvre d'une protection de la diversité biologique à grande échelle et se trouve reprise dans la constitution du réseau Natura 2000. L'article 3.1 de la directive "habitats" énonce en effet : "*Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciales classées par les Etats membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE*". Ainsi, les mesures de gestion et de protection prévues à l'article 6 de la

¹ JOCE 1992, n° L 206. La directive est aussi reproduite à la page 369 du code de l'environnement édition 2004 introduisant le chapitre IV "conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages".

² JOCE 1979, n° L 103, p.1 et reproduite dans le code de l'environnement édition 2004 sous l'article L.415-5 (page 410).

directive de 1992 s'appliquent aussi bien aux ZSC qu'aux ZPS et se substituent aux obligations découlant de l'article 4 paragraphe 4 première phrase de la directive 79/409/CEE (article 7 de la directive "habitats"). Le régime de protection des deux types de zones qui constitueront le réseau Natura 2000 est ainsi unifié.

Tout comme la directive "oiseaux", la directive "habitats" se compose de deux axes, à savoir la "*conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces*" (articles 3 à 11) et la "*protection des espèces*" (articles 12 à 16), mais revêt une dimension bien plus importante en créant un réseau écologique européen de zones protégées, destiné à préserver la biodiversité, le but étant de maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable les habitats d'espèces de faune et de flore d'intérêt communautaire (article 2 de la directive).

Malgré la relation qui unit ces deux parties, nous nous attacherons ici à l'étude de la première et plus particulièrement de son article 6 et de la transposition qui en est faite en France. La procédure de désignation des sites sera ainsi occultée.

L'article 6 est véritablement le cœur de la directive. Il fixe le cadre du dispositif que doivent mettre en place les Etats, tout en leur laissant une large marge de manœuvre, afin de parvenir au but recherché qui est, rappelons-le, de maintenir les habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages d'intérêt communautaire qui s'y trouvent en bon état de conservation. Les Etats peuvent ainsi user d'une panoplie de mesures en fonction de la sensibilité locale par rapport au projet de classement d'un site.

Cependant, leur liberté s'arrête en ce qu'ils doivent forcément prendre deux types de mesures autour desquelles s'articule l'article 6.

En premier lieu, "*les mesures de conservation nécessaires, impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présentes sur les sites*" (article 6.1).

En second lieu, "*les mesures appropriées pour éviter (...) la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive*" (article 6.2).

Le paragraphe 3 approfondit ces mesures préventives en prévoyant une évaluation des incidences de tout plan ou projet "*non directement lié ou nécessaire à la gestion du site*" eu égard aux objectifs de conservation de ce dernier, évaluation en fonction de laquelle les autorités nationales compétentes donneront ou non leur accord à sa réalisation.

Sans entrer dans les détails, l'article 6.4 complique la chose en énonçant que "*des raisons impératives d'intérêt public majeur*" peuvent entraîner l'adoption d'un tel plan ou projet et ce, même en cas d'incidences néfastes sur la conservation du site, mais à condition que l'Etat mette en œuvre des mesures compensatoires pour assurer la cohérence de l'ensemble du réseau Natura 2000. S'ajoute à cela un cas spécifique lorsque le site abrite un type d'habitat naturel ou une espèce jugés "*prioritaires*" où 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 autres raisons impératives d'intérêt public majeur*".

Seul le premier paragraphe de l'article 6 fera l'objet d'une étude approfondie dans ce mémoire, même si le volet préventif contenu dans les paragraphes 2 et suivants pourra être abordé à travers l'analyse de la transposition française du paragraphe 1.

L'article 6, en laissant libre les Etats de choisir la méthode par laquelle ils répondront aux objectifs fixés, apparaît complexe en raison de l'emploi de concepts généraux sujets à

interprétation, ce qui, nous le verrons, ne sera pas sans poser certains problèmes de compréhension des dispositions de la directive.

A contrario, l'esprit général de la directive est beaucoup plus simple. Organisée autour du principe de subsidiarité et de proportionnalité, la coopération entre les Etats membres et la Commission est aisément intelligible.

A l'Etat l'inventaire de ses richesses écologiques, le classement et la gestion des sites, la Commission déterminant les types d'habitats et les espèces à sauvegarder et contrôlant les listes nationales de sites ainsi que l'application des mesures de gestion.

La France s'est notamment appuyée et s'appuie encore pour établir la liste des sites éligibles en ZSC sur les inventaires ZNIEFF -zones d'intérêt écologique, faunistique et floristique- initiés en 1982 et dont le suivi scientifique est assuré par le muséum d'histoire naturelle³.

Ce réseau, constitué à la fois des zones de protection spéciales (ZPS) et des zones spéciales de conservation (ZSC), semble concourir à satisfaire le niveau élevé de protection de l'environnement qui figure au nombre des droits consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (article 37) et répond à la nécessité de préserver la diversité biologique. Ce dispositif permet à l'Union Européenne d'être en conformité avec les dispositions de certaines conventions internationales auxquelles elle avait adhéré avant de constituer sa propre législation dans le domaine de l'environnement. Les fondements juridiques et techniques du réseau Natura 2000 se trouvent pour l'essentiel dans les conventions de Bonn, Berne et, comme nous l'avons dit précédemment, Rio.

La convention de Bonn du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage⁴ lie la conservation des espèces à celle de leur habitat en rattachant celui-ci avec l'aire de répartition de l'espèce. La convention éclaire un concept clef de la directive " habitats " : l'état de conservation favorable (article 1-1-c de la convention de Bonn).

C'est l'objectif essentiel de la directive (article 2-2) et du réseau Natura 2000 (article 3-1) qui s'imposera, sous le contrôle du juge communautaire, aux zones de protection spéciales (ZPS) de la directive " oiseaux " de 1979 et aux zones spéciales de conservation (ZSC) de la directive " habitats " de 1992. Il concerne à la fois les habitats naturels et les espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

La convention de Berne, signée le 19 septembre 1979, (convention régionale qui fonctionne sous les auspices du Conseil de l'Europe), est relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe⁵. Elle vise à protéger les habitats naturels comme élément essentiel de la protection de la faune et de la flore. Pour cela, les parties, dans leur politique d'aménagement et de développement du territoire, doivent tenir compte des besoins des zones protégées afin d'éviter ou de réduire au maximum toute détérioration. Il s'agit de la première convention qui accorde une importance majeure à la protection des habitats des espèces et non plus aux espèces en tant que telles.

La stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, approuvée à Sofia le 25 octobre 1995 par 55 pays européens, renforce la mise en œuvre de la convention de Berne. Son principal domaine d'action concerne la constitution du réseau écologique paneuropéen, auquel sera intégré le réseau Natura 2000.

³ La circulaire DNP/SDEN n° 2004-3 du 14 décembre 2004 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 fixe pour objectif d'aboutir en 2006 à un réseau complet de sites Natura 2000 (circulaire non publiée). Les mêmes propos furent tenus par M. Lepeltier, ancien ministre de l'environnement, dans une interview publiée dans le quotidien Aujourd'hui en France du 25 janvier 2005.

⁴ Convention publiée par décret n° 90-962 du 23 octobre 1990 (JO 30 octobre) et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1990.

⁵ Convention publiée par décret n° 90-756 du 22 août 1990 (JO 28 août) et entrée en vigueur le 1^{er} août 1990.

Enfin, Natura 2000 doit contribuer, comme nous l'avons dit précédemment, à la réalisation des objectifs de la convention de Rio sur la diversité biologique adoptée au " *sommet de la Terre* " le 22 mai 1992⁶. Son article 8 traite de la conservation in situ et invite les Etats à établir " *un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique* ". La Communauté Européenne a adhéré à cette convention le 25 octobre 1993, après l'adoption de la directive " habitats ". Les Etats parties à la convention ont l'obligation de fournir des rapports sur sa mise en œuvre, ce qui a conduit la Commission européenne à adopter une stratégie en faveur de la diversité biologique le 4 février 1998.

Cependant, bien que la directive ait pour principal objectif de protéger les habitats naturels, il ne s'agit pas pour autant de mettre la nature " *sous cloche* " comme certains ont pu le craindre lors de la phase de sélection des sites⁷.

Une des originalités de la constitution du réseau Natura 2000 est, en effet, de promouvoir le concept de développement durable, largement utilisé à l'heure actuelle et que l'on retrouve à l'article 6 de la charte de l'environnement intégrée à la Constitution⁸. Un des considérants de la directive est à ce sujet explicite en affirmant que le maintien de la biodiversité " *contribue à l'objectif général de développement durable* " qui est devenu avec le Traité de Maastricht un des objectifs généraux de la Communauté. Les instruments mis en place au titre de la directive doivent tenir compte " *des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales* " (article 2.3 de la directive). Le maintien de la biodiversité requiert, pour certains types d'habitats semi-naturels, le maintien, voire l'encouragement des activités humaines et notamment de certaines pratiques agricoles.

Afin de parvenir à cet objectif de développement durable, Natura 2000 apparaît comme un instrument de gestion intégrée des espaces naturels conformément au principe 4 de la déclaration de Rio.

Il s'agit, en premier lieu, d'une intégration territoriale et communautaire. Le système mis en place vise à permettre, en permanence, un arbitrage entre les exigences économiques, sociales et environnementales d'une part, et entre les diverses activités sectorielles d'autre part.

La directive de 1992 impose seulement un objectif : " *contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des Etats membres où le traité s'applique* " (article 2.1 de la directive), le but étant de maintenir ou rétablir " *un état de conservation favorable* ", notion qui s'applique à une espèce animale ou végétale et qui est définie à l'article 1-i de la directive⁹ ¹⁰.

Le zonage relève des Etats, mais la sélection préalable doit être fondée sur des critères purement scientifiques (article 4 de la directive), procédure distincte de la désignation

⁶ Convention publiée par décret n° 95-140 du 6 février 1995 (JO 11 février) et entrée en vigueur le 29 septembre 1994.

⁷ Voir la partie consacrée à l'opposition rencontrée par la mise en œuvre de la directive, p.9 et suivantes.

⁸ Voir à ce sujet Laurence Madoui, " *Natura 2000, un outil au service du développement durable* ", la gazette des communes du 24 mars 2003, p.38.

⁹ Il faut noter la particularité de la directive en ce qu'elle précise son champ d'application en le limitant à l'Europe continentale, à quoi s'ajoute Madères pour le Portugal et les Baléares pour l'Espagne. En sont donc exclus les départements et territoires français d'Outre-Mer.

¹⁰ Selon l'article 1-i, une espèce est dite en état de conservation favorable lorsque trois conditions cumulatives sont réunies :

- " *l'espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient* "
- " *l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue pas ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible* "
- " *il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme* ".

définitive parmi eux des sites d'intérêt communautaire qui devront faire l'objet de mesures de conservation, dont la mise en œuvre incombe aux Etats.

Natura 2000 est aussi un instrument efficace d'intégration des politiques communautaires en application de l'article 6 du traité. Il en est ainsi, par exemple, pour la politique agricole commune, notamment par le biais des contrats d'agriculture durable.

En second lieu, il s'agit d'une intégration dans les réseaux européens. La protection des habitats s'est accompagnée d'une mise en réseau de ceux-ci pour faciliter les échanges et la survie des populations animales. Les habitats ne doivent plus être des îlots coupés des centres de peuplement. Le territoire européen est, à ce titre, découpé en cinq régions biogéographiques naturelles indépendantes des frontières nationales et régionales : alpine, atlantique, continentale, macronésienne et méditerranéenne. La sélection des sites va être conditionnée par l'objectif de mise en réseau. Il ne s'agit pas uniquement de protéger des sites remarquables pour lesquels des instruments juridiques de protection existent déjà (réserves, parcs nationaux, sites inscrits et classés, arrêtés de biotope,...), mais des espaces naturels plus ordinaires revêtant cependant une importance non négligeable dans le maintien de la biodiversité, telles que peuvent l'être par exemple les zones humides.

Natura 2000 correspond, à ce titre, à un changement radical de la politique de protection de la nature traditionnelle menée tant au plan national que communautaire et reposant sur une conception étroitement naturaliste visant à créer des sanctuaires de nature sauvage dans un environnement toujours plus artificiel. Jusqu'à présent, cette politique n'avait pas donné de résultats très positifs en permettant de justifier les destructions continues de la nature jugée ordinaire. L'échec de cette vision de la protection de la nature est d'autant plus avéré que la création de zones refuges suscite une forte pression touristique menaçant la pérennité de ces milieux et dénaturant le comportement de la faune sauvage. C'est ainsi que la protection traditionnelle visant à préserver de petites surfaces de nature remarquable montre ses limites.

Ce changement de portée et d'échelle des mesures de conservation de la nature explique en partie le retard pris par la France, mais aussi par l'ensemble des Etats membres, dans la mise en œuvre de la directive dans leurs ordres juridiques nationaux. Rappelons qu'en vertu des délais initiaux, les Etats devaient transmettre en 1995 une liste nationale de sites répondant aux critères fixés à l'annexe III de la directive et à l'issue d'une période de trois ans, soit en 1998, la Commission devait établir une liste définitive de zones à classer sites d'intérêt communautaires. Leur gestion effective devait ensuite débiter en 2000.

Par ailleurs, la directive n° 2001-42 du 27 juin 2001 du parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement¹¹ institue des études d'impact sur les plans et programmes et renforce l'effectivité du principe d'intégration, principe au centre du dispositif prévu par la directive faune-flore-habitats. Une place particulière est faite à la diversité biologique. Cette étude sera obligatoire pour les plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur les sites Natura 2000 (article 3-2-b). L'annexe 1 de la directive précise que le contenu de l'étude d'impact doit porter en particulier sur les problèmes environnementaux des zones classées Natura 2000. Ces dispositions rejoignent le volet préventif de l'article 6 de la directive "habitats" qui accompagne les mesures de gestion active. La directive intègre donc aussi le principe de prévention, volet complémentaire à l'adoption de mesures de conservation.

Ainsi, ce nouveau volet de la politique environnementale tend à concilier protection des espaces naturels et activités humaines.

En outre, l'application de la directive "habitats" s'inscrit dans les priorités affichées par l'Union Européenne concernant l'environnement. La décision du Parlement européen et du

¹¹ Publiée au JOCE n°197 du 21 juillet 2001, p.30.

Conseil du 22 juillet 2002 approuve le 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement. Il court jusqu'en 2012 et fixe quatre domaines d'action prioritaires dont la protection de la nature et de la diversité biologique. Il s'agit d'assurer la conservation des espèces et des habitats dans le souci particulier de prévenir le morcellement des habitats.

La France, qui recèle quatre des six régions biogéographiques recensées en Europe (atlantique, continentale, alpine et méditerranéenne), ainsi que 141 types d'habitats naturels sur les 201 sélectionnés, ce qui prouve sa richesse écologique si besoin était, a choisi de privilégier la voie contractuelle pour la mise en œuvre de la gestion des sites. Elle propose aujourd'hui de classer 7,6 % de son territoire en ZSC et 2,6 % en ZPS, ce qui est inférieur à la moyenne européenne se situant aux alentours des 15% pour l'ensemble du réseau (ZSC et ZPS réunis)¹². A titre d'exemple, l'Espagne a proposé le classement de 22,9% de son territoire.

Après maintes péripéties de transposition¹³ que nous n'étudierons que très partiellement dans ce mémoire pour se focaliser sur les problèmes de transposition de l'article 6 de la directive, en partie explicables par la mauvaise habitude française de considérer qu'une circulaire suffit à transposer une directive, le gouvernement déposa, le 7 septembre 2000, un projet de loi d'habilitation l'autorisant à transposer par ordonnance 50 directives de retard parmi lesquelles la directive "habitats".

La loi du 03 janvier 2001¹⁴ qui s'en suivit, autorisa cette délégation de pouvoir, non sans contestations, mais le parlement soumit cette autorisation à certaines conditions concernant le contenu de l'ordonnance qui allait être prise. Celle-ci devait assurer la concertation et l'information, permettre un régime de conservation contractuel des sites désignés d'intérêt communautaire, faciliter le maintien des activités humaines et préjuger que la chasse ne serait pas une activité perturbatrice au sens de la directive¹⁵. Toutes ces précautions illustraient bien les craintes émises par les acteurs ruraux et relayées par le Parlement.

L'ordonnance de transposition n° 2001-321 du 11 avril 2001 a consacré sur le plan juridique l'existence des sites Natura 2000 en droit national (seul le titre III de l'ordonnance porte sur le réseau Natura 2000) en créant les articles L.414-1 et suivants du code de l'environnement consacrés aux sites Natura 2000. Le 3^e alinéa de l'article L. 414-1-V énonce ainsi que "*les mesures (destinées à conserver ou rétablir dans un état de conservation favorable les habitats naturels et les espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation) sont prises dans le cadre des contrats prévus à l'article L. 414-3 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés*".

Ce texte, en plus de donner une existence juridique aux ZSC et aux ZPS de façon à ce qu'un régime de protection permette de garantir le respect des objectifs fixés, répond à trois objectifs :

- privilégier l'option d'une protection assurée par la gestion contractuelle ;
- organiser la concertation nécessaire à l'élaboration des orientations de gestion de chaque site, matérialisées dans un document d'objectifs ;
- instaurer un régime d'évaluation et d'autorisation des plans et projets susceptibles d'affecter significativement un site.

¹² Chiffres de fin 2004 qui seront au final un peu plus élevés (voir le site Internet www.environnement.gouv.fr et sa partie consacré au réseau Natura 2000).

¹³ Voir l'ouvrage au titre évocateur " Les difficultés de mise en œuvre de la directive Habitats ", économie et sociologie rurales " actes et communications " n°19, INRA, juin 2002.

¹⁴ Loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, JO du 4 janvier 2001.

¹⁵ Article 3-6° de la loi du 3 janvier 2001.

Deux décrets nécessaires à la mise en œuvre de l'ordonnance sont parus le 08 novembre 2001 et le 20 décembre 2001, le premier étant consacré aux modalités de désignation des sites d'intérêt communautaire¹⁶ et le second aux mesures de gestion¹⁷.

Concernant les mesures de gestion et de protection prévues sur les sites d'intérêt communautaire (intégrés au code de l'environnement aux art. R.414-23 à R.414-39 par le décret du 20 décembre 2001), l'imprécision de l'article 6 de la directive qui se voulait un gage de souplesse et une marque de pragmatisme a paradoxalement suscité une grande méfiance de la part des acteurs locaux.

La question qui se posait alors était de savoir quel statut serait donné aux sites désignés Natura 2000 et selon quelles modalités l'article 6, qui représente à lui seul tout l'enjeu de la directive, serait transposé dans un contexte d'hostilité des acteurs ruraux réticents à se voir imposer par "*les technocrates bruxellois*" de nouvelles contraintes environnementales.

La directive "habitats" ayant pour but de sauvegarder la diversité biologique afin de répondre aux objectifs fixés en 1992 par la convention de Rio, il serait intéressant d'envisager les perspectives d'avenir de la création du réseau Natura 2000 et de s'interroger sur sa faculté de faire face, à lui seul, à la dégradation et à la destruction des milieux naturels.

Ainsi, nous pourrions démontrer que pour parvenir à une protection efficace et non zonale de la nature sur l'ensemble du territoire, nouvel enjeu mondial face à la perte de biodiversité, Natura 2000 ne doit pas figurer comme une politique sectorielle isolée, mais doit prendre place dans un mouvement plus large de conservation des espaces naturels, qu'ils soient remarquables ou "ordinaires", impliquant la participation des acteurs publics et privés et accompagnant la mise en œuvre d'une nouvelle politique intégrée plus protectrice de l'environnement.

Natura 2000 ne doit donc pas être une fin en soi, mais le moteur d'une politique ambitieuse et renouvelée de conservation de la nature.

A ce titre, nous étudierons les modalités choisies par la France pour traduire dans son arsenal juridique les dispositions de l'article 6 afin d'en déterminer la portée, ainsi que leurs imbrications, pour une part, avec les instruments de protection déjà existants et d'autre part, avec les autres politiques publiques sectorielles et en particulier avec l'agriculture.

L'Etat français s'étant engagé sur la voie d'une gestion concertée des sites¹⁸, l'enjeu sera de ne pas dénaturer la portée de la directive en permettant n'importe quoi à l'intérieur des zones protégées. Nous pourrions ainsi démontrer toute la difficulté d'accéder par le contrat aux objectifs fixés par la directive notamment sur le long terme, car même si la gestion concertée semble être la méthode qui répond le mieux au principe de participation avec les acteurs locaux, il n'est pas évident qu'elle soit la plus pertinente sur le plan écologique par rapport aux autres possibilités laissées par l'article 6 de la directive.

A l'heure où les citoyens réclament plus de participation à la vie publique, nous verrons que les "*tribulations*"¹⁹ françaises de la directive offrent un exemple éclairant de la négociation des politiques publiques environnementales, dans un contexte difficile en raison de la diversité des acteurs concernés par la gestion et la protection des milieux naturels et de la portée de la directive. En effet, la gestion des sites met en œuvre le principe de participation conformément à l'article L.110-1 du code de l'environnement, mais encore faut-il que celui-ci n'empêche pas

¹⁶ Décret n°2001-1031 du 8 novembre 2001 qui abroge le décret n°95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire régissant l'établissement d'une liste nationale des sites, JO du 9 novembre 2001.

¹⁷ Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001, JO du 21 décembre 2001.

¹⁸ Sandrine Maljean-Dubois et Jérôme Dubois, "Vers une gestion concertée de l'environnement : la directive "habitats" entre l'ambition et les possibles", RJE n°4, 1999, p. 531.

¹⁹ Expression employée par M. Prieur dans "les difficultés de mise en œuvre de la directive habitats", Economie et sociologie rurales "actes et communications", n°19, juin 2002.

l'Etat français de respecter scrupuleusement les objectifs imposés par la directive quand bien même le dispositif imaginé par ce dernier serait assez ambitieux pour y parvenir.

Comment la France pouvait-elle s'y prendre pour satisfaire à la fois l'intérêt général (à savoir assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire) et les intérêts corporatifs (utilisateurs de la nature, propriétaires, agriculteurs, forestiers,...) en se conformant au principe d'information et de participation tant réclamé aujourd'hui?

Nous verrons que cette tâche était loin d'être acquise du fait de l'interprétation donnée aux objectifs de la directive "habitats" par les défenseurs du sacro-saint droit de propriété tel qu'il est considéré en France, pour qui, une telle vision de la protection de la nature allait bafouer ce droit hérité de la Révolution française.

Pour répondre à ces questions et parallèlement, pour déterminer si les dispositions prévues par le code de l'environnement traduisent bien les obligations prescrites à l'article 6 de la directive "habitats", nous envisagerons deux axes d'études correspondant au déroulement chronologique de la procédure suivie pour parvenir à la mise en œuvre de la gestion des sites Natura 2000.

L'analyse portera, tout d'abord, sur l'élaboration des documents d'objectifs sous l'angle de la concertation quant à la définition des objectifs de gestion (chapitre I).

Ensuite, c'est l'efficacité des contrats Natura 2000 qui sera évaluée, d'un point de vue juridique, quant à l'effectivité du niveau de protection du réseau écologique européen voulu par la directive (chapitre II).

Chapitre 1 : La mise en œuvre de la démarche concertée par les documents d'objectifs : une procédure risquée sur le plan environnemental.

Le dispositif français de mise en œuvre de la directive “habitats”, pour répondre aux principes de participation et de transparence de l’action publique, repose sur deux procédures liées entre elles. Tout d’abord, doit être élaboré un document d’objectifs à l’échelle de chaque site qui tente de concilier les aspirations des différents acteurs concernés avec l’objectif de conservation durable de la zone. Nous verrons alors qu’il n’est pas évident de concilier concertation et niveau élevé de protection des sites.

Ce n’est qu’après l’adoption de ce document destiné à encadrer les modalités de gestion du territoire que sera engagée la démarche de contractualisation entre l’administration et les titulaires de droits réels ou personnels sur les parcelles incluses dans le périmètre du site concernant la mise en œuvre des mesures à prendre où à ne pas prendre sur le terrain et découlant des dispositions contenues dans le document d’objectifs.

Elément de départ dans la mise en œuvre de la gestion des sites, le document d’objectif revêt une importance cruciale dans la réussite du dispositif de transposition de l’article 6 de la directive (section I).

Novateur quant à la concertation engagée entre l’administration et tous les acteurs socio-économiques concernés dont il est le fruit, sa généralisation pourrait éventuellement en faire, dans un futur proche, le déclencheur d’une politique intégrée plus respectueuse des milieux naturels, qu’ils soient ou non classés au titre de Natura 2000 (section II).

Section 1- Les documents d'objectifs (DOCOB), pierre angulaire du dispositif français.

S’il faut se féliciter de la mise en œuvre d’un nouveau mode de prise de décision associant information et participation des citoyens vivant ou exerçant une activité sur un site Natura 2000, véritable aboutissement de la démocratie participative prônée en matière d’environnement par les conventions internationales, telles que celle d’Aarhus²⁰ (paragraphe 1), la concertation n’en présente pas moins un risque important de voir les objectifs de conservation des sites considérablement amoindris (paragraphe 2).

§1- Le choix de la France d’associer les acteurs locaux.

L’association des acteurs ruraux à la mise en place du projet de réseau d’espaces naturels protégés fut, pour l’Etat, une solution de rattrapage afin de lever le voile entourant l’application de la directive qui lui a valu de s’attirer les foudres du monde rural.

²⁰ Voir page 17 pour plus de précisions concernant cette convention.

En conséquence, la concertation est devenue la clef de voûte de l'élaboration des documents d'objectifs, ce qui a permis de débloquent une situation mal engagée.

A. Un choix judicieux dans le contexte d'opposition à la directive.

Afin de mieux évaluer les enjeux et comprendre les raisons des difficultés rencontrées par l'Etat quant à l'acceptation par les populations rurales françaises de la directive, une tentative d'explication du mouvement de contestation ayant accompagné la procédure de classement des sites éligibles au titre du réseau Natura 2000 semble nécessaire.

En effet, ces événements ne furent pas sans conséquence sur le choix de l'Etat d'engager une concertation systématique sur la politique qu'il allait mener dans le cadre de Natura 2000 à l'échelle de chaque site.

1) Le rejet de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 par le monde rural: défense du droit de propriété et absence d'information.

Une description de la mésentente entre l'Etat et les acteurs locaux et ruraux semble pouvoir éclairer et conforter le choix de la France de s'engager dans une voie d'association dans la mise en œuvre des mesures de gestion des sites Natura 2000 avec ces mêmes acteurs publics et privés.

Celle-ci se traduit, en premier lieu, par l'adoption de documents d'objectifs (C. envi., L. 414-2) que l'on peut qualifier de plans de gestion au sens où l'entend la directive (article 6 §1) qui prévoit que les mesures de conservation que doivent adopter les Etats peuvent prendre deux formes : “ *les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées et le cas échéant, des plans de gestion appropriés* ”. L'expression “ *le cas échéant* ” indique que ces plans peuvent ne pas être nécessaires et représentent une option facultative pour les Etats.

Cependant, selon la Commission européenne, le choix de concrétiser l'objectif de la directive par des mesures contractuelles fait que la rédaction et le contenu d'un tel document sont “ *un point de départ utile pour fixer les modalités des mesures contractuelles* ”²¹.

Il était donc logique que la France adopte des documents d'objectifs au niveau de chaque site pour ensuite finaliser l'adoption de mesures de gestion avec chaque propriétaire par le biais d'un contrat.

Ainsi, au début de l'année 1996 débuta, sur 36 sites pilotes, une expérimentation concernant la rédaction de documents d'objectifs. Elle se termina en 1998 et démontra la nécessité de généraliser la démarche concertée à tous les sites pour sortir du rapport de force entre l'Etat d'une part, et les collectivités locales et acteurs économiques locaux, d'autre part.

L'Etat français, après son cuisant échec concernant la diffusion de l'information envers les acteurs locaux publics comme privés au sujet des enjeux de la directive, a donc préféré se rabattre sur un mode de gestion concerté plutôt que d'imposer, par la voie réglementaire, des mesures protectrices sans concertation qui auraient provoquées, à n'en pas douter, un véritable tollé dans le milieu rural.

La campagne d'opposition au projet de mise en œuvre de la directive s'est fondamentalement basée sur la défense du droit de propriété sur lequel repose par ailleurs d'autres droits fonciers tels que le droit de chasse.

²¹ Commission européenne, Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive “ habitats ”, page 20.

Il ne s'agira pas ici de retracer en détail toutes les péripéties rencontrées essentiellement dans la phase de désignation des sites depuis l'entrée en vigueur de la directive, soit le 5 juin 1994, mais simplement de comprendre les raisons qui ont amené à une telle incompréhension entre les acteurs de terrain et les services administratifs chargés de mettre en œuvre la directive et qui peuvent être vues comme la non prise en compte de la protection de l'environnement par le droit de propriété.

La conception française du droit de propriété tel qu'il résulte des dispositions de l'article 544 du code civil est le résultat d'une évolution philosophique et juridique de plusieurs siècles. Droit emblématique de la Révolution française, retranscrit aux articles 2 et 17 de la DDHC²², il en découle trois prérogatives pour le propriétaire que sont l'usus, le fructus et l'abusus. L'abusus permet à ce dernier de disposer de la chose comme il l'entend, sans limite ou presque. Ainsi, le propriétaire du bien dispose d'une véritable emprise exclusive sur celui-ci, ce qui lui donne d'ailleurs le droit de le détruire. Un propriétaire foncier peut donc librement dégrader ou détruire des espaces naturels qui lui appartiennent²³. La propriété du sol permet ainsi à l'homme de dominer la nature et d'en disposer à son gré.

Il apparaît donc évident que le droit de propriété foncière ne fait pas forcément "bon ménage" avec le souci de protection de l'environnement. Or, il se trouve que la campagne française est essentiellement composée de terrains privés, souvent de faible superficie, ce qui accroît le nombre d'opposants éventuels à la directive.

Le monde rural était certainement moins préparé culturellement à subir des contraintes environnementales, qui plus est venant de l'Union Européenne, que les industriels ou les aménageurs, conscients des dégradations qu'ils causent à l'environnement. Pourquoi viendrait-on leur imposer des impératifs environnementaux, alors que ce sont les principaux gestionnaires de la nature qui participent déjà à l'entretien des milieux de par leur activité ?

Même si cette idée peut se vérifier, il n'est pas évident que les activités agricoles et forestières soient toujours en symbiose avec les écosystèmes.

C'est alors aux pouvoirs publics d'intervenir pour fixer des limites au droit de propriété et la directive Natura 2000 en fut une illustration. Seulement, cela a pu être interprété comme une sanction envers ceux ayant réussi à préserver l'environnement, tel que le mentionnait le président socialiste du Conseil régional d'Aquitaine s'étonnant " *du paradoxe qui consiste à voir une région comme l'Aquitaine, particulièrement soucieuse de son environnement, pénalisée aujourd'hui du fait même de la richesse des espaces qu'elle a su sauvegarder* " ²⁴. Cependant, l'expérience montre que la dégradation des zones naturelles ne s'est pas arrêtée aux frontières de l'Aquitaine, victime notamment d'une urbanisation galopante autour des agglomérations.

Les difficultés rencontrées allaient aussi s'expliquer par la nouveauté et l'expérimentation d'un nouveau mode de protection de la nature qui tend à préserver des zones semi naturelles où s'exercent des activités économiques et sociales, ce qui tranche avec les anciennes politiques environnementales applicables à des espaces remarquables vierges ou presque de toute activité humaine.

Cependant, la méthode choisie par l'administration ne fut, semble-t-il, pas la bonne. Alors que la directive demeurerait volontairement imprécise quant aux mesures de gestion à prendre, afin de laisser les Etats libres dans la mise en œuvre des moyens pour répondre à des situations

²² On le retrouve dans le Préambule de la Constitution de 1946.

²³ Il existe cependant certaines limites au "droit de détruire" la nature non protégée du fait de l'existence de différentes procédures administratives d'autorisation, comme en matière de défrichement des bois des particuliers où au delà d'une certaine superficie (entre 0,5 et 4 hectares), le propriétaire doit obtenir une autorisation de défrichement. Voir à ce sujet M. Prieur, "Droit de l'environnement", Précis Dalloz, 5^e édition 2004, p.335 et s.

²⁴ Claudia Courtois, "Les élus aquitains souhaitent une réforme du réseau Natura 2000", la gazette des communes, 25 février 2002.

différentes, l'Etat français ne crût pas utile d'être transparent sur le dispositif qu'il allait adopter et donc sur les contraintes qui allaient en découler, peut-être tout simplement parce qu'il n'en avait pas encore déterminé les modalités juridiques de gestion²⁵.

Après une première phase de consultation à l'échelon national avec les acteurs locaux dont, au premier chef, les collectivités territoriales, concernant les 13% du territoire initialement retenus par le ministère de l'environnement pour faire l'objet d'une transmission à la Commission au printemps 1996, les acteurs économiques locaux s'opposant au projet se regroupèrent au sein d'un collectif appelé "groupe des Neuf"²⁶ pour mener une action de lobbying en faveur du retrait pur et simple de la directive.

Il faut dire que la concertation annoncée ne fut pas véritablement suivie d'effet par le gouvernement et le Conseil d'Etat, saisi par les opposants au projet réunis au sein de la coordination nationale Natura 2000, annula par deux fois, en 1999 et en 2001, les listes nationales de sites transmises à la Commission pour non respect de la procédure consultative prévue par le décret du 5 mai 1995²⁷. Dans le même temps, la France se voyait condamner à trois reprises par la Cour de justice pour retard de transposition et non transposition²⁸ de la directive.

En effet, l'article 2 du décret du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels prévoyait que le préfet organise une conférence régionale d'information et d'échanges, dénommée Conférence Natura 2000, composée notamment de représentants de collectivités locales (y compris régionales et départementales), d'organismes publics et privés, d'organisations représentatives des usagers du milieu naturel et d'associations de protection de l'environnement. Une conférence eut lieu dans chaque région, mais chaque camp défendant sa position, il n'y eut pas de véritable concertation, ce qui expliqua l'accueil plutôt hostile du monde rural lors des premières propositions d'inscription de sites sur la liste nationale.

Cela fut amplifié par l'absence, lors de certaines de ces conférences, d'acteurs influents du monde rural tels les agriculteurs, chasseurs ou forestiers.

Selon le rapport du sénateur Le Grand²⁹ de 1997, les quelques régions qui ont élargi le cercle de concertation à ces groupes ont vu aboutir des propositions relativement bien acceptées.

Par ailleurs, la deuxième phase de concertation prévue par le décret précité concernait la consultation des communes dont le territoire était inclus dans la liste qui allait être proposée à la Commission. Or, le délai de réponse de deux mois laissé aux maires pour répondre fut si court qu'il ne permit pas à ces derniers de fonder un argumentaire scientifique³⁰ en cas d'avis divergent concernant la délimitation des zones. Seules des modifications de détails pouvaient éventuellement être apportées.

Ainsi, il n'en fallait pas plus pour faire naître un mouvement d'hostilité générale en partie explicable par la maladresse de l'Etat qui, devant cette fronde, décidait finalement par l'intermédiaire du Premier Ministre et sur proposition du ministre de l'environnement, le

²⁵ Cette idée semble être confirmée par les raisons qui ont amené au gel de la procédure en 1996.

²⁶ Ce groupe des Neufs se compose des chambres d'agriculture, de la FNSEA, du CNJA (structure regroupant les jeunes agriculteurs), de la fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, de l'Association des centres régionaux de la propriété foncière, de la Fédération nationale des communes forestières, de la Fédération nationale de la propriété agricole, de l'Union nationale des fédérations départementales de chasseurs et de l'Union nationale des fédérations départementales de pêche et de protection du milieu aquatique

²⁷ Conseil d'Etat, Association "coordination Natura 2000", arrêts du 27 septembre 1999 et du 22 juin 2001.

²⁸ CJCE, Commission contre République française, affaire C-256/98 du 6 avril 2000, affaire C-374/98 du 7 décembre 2000 et affaire C-220-99 du 11 septembre 2001.

²⁹ Rapport intitulé "Natura 2000 : de la difficulté de mettre en œuvre une directive européenne". Les rapports du Sénat n°309, 1997, p.25.

³⁰ Rappelons qu'au stade de la désignation des sites, seuls les critères scientifiques entrent en compte, les arguments économiques et sociaux n'ont donc aucune influence.

19 juillet 1996, de geler l'application de la directive du fait " *qu'il n'était pas possible de désigner des sites au titre de cette directive sans connaître à l'avance avec précision les règlements qui y seraient applicables et les activités qui pourraient y être interdites* " ³¹.

Cela paraît démontrer que le gouvernement français engageait la procédure de désignation des sites sans même savoir exactement ce qui allait en résulter au niveau des contraintes qu'il allait devoir imposer sur ces mêmes sites tout en rejetant la faute sur les imprécisions de la directive concernant les modalités de gestion à mettre en œuvre ainsi que la nature des activités tolérées, ce qui, il faut l'avouer, n'était pas très sérieux au regard des enjeux et ne risquait pas d'arranger le contexte général d'opposition à celle-ci. L'administration rejetait, paradoxalement, la souplesse de la directive et se rangeait ainsi aux côtés des détracteurs de Natura 2000, alors qu'une attitude plus positive aurait été de rigueur dans ce contexte difficile. Par deux circulaires du 12 février 1997, la procédure devait être relancée avec pour but affiché de procéder par étape en fonction du degré de consensus pour chaque site. Cependant, aucune date limite n'étant fixée, les objectifs semblaient déjà compromis.

Consciente de ce problème, Mme Voynet, nouvelle ministre de l'environnement, relança vigoureusement la procédure en août 1997 en fixant cette fois des échéances rapprochées ³² avec l'abandon de l'idée de classement par étape. Cependant, dans la précipitation, la liste française va se révéler trop imprécise, ce qui explique que la Commission va refuser de la prendre en compte.

Malgré le fait que la circulaire mentionnait que " *la concertation mérite un effort de qualité* ", la procédure a, une fois de plus, fait l'impasse sur une véritable concertation et certains sites, dont les populations étaient particulièrement hostiles au classement, ont fait l'objet d'un classement unilatéral par les préfets.

Les réactions ne furent pas longues à venir et l'une des plus visibles fut la manifestation massive des chasseurs orchestrée par le mouvement Chasse Pêche Nature et Tradition à Paris le 14 février 1998 demandant le gel de la procédure de classement de peur de se voir interdire la pratique de leur loisir sur les sites. La chasse fut finalement exclue des activités perturbatrices, interdites sur les sites, par l'ordonnance de transposition du 11 avril 2001.

Là encore, il semble que l'administration, en n'ayant pas su maîtriser les événements, n'ait pas fait un choix judicieux dans la manière de transposer la directive. Un débat démocratique devant le Parlement aurait pu paraître plus opportun afin de mettre en évidence l'intérêt général lié à la conservation de la biodiversité. Cependant, face à l'hostilité du Sénat et le temps pressant, la transposition par ordonnance s'est avérée être la solution de facilité. Une initiative parlementaire provenant du Sénat avait pourtant abouti à une proposition de loi le 18 décembre 1997, adoptée par cette même Chambre le 29 juin 1998, mais elle n'évoquait pas le régime applicable sur les sites.

Le gouvernement n'allait pas la retenir et annonça la préparation d'un projet de loi qui, donnant lieu à une concertation beaucoup trop précipitée, fut attaqué de toute part notamment par le Sénat et y compris par les écologistes. Ce n'est qu'à ce moment là que le gouvernement, contraint et forcé, décida de passer par la voie réglementaire en déposant le 07 septembre 2000 un projet de loi d'habilitation pour transposer, parmi 50 directives de retard, la directive " habitats " qui allait enfin voir le jour par l'ordonnance du 11 avril 2001.

Cette date ne marquait pas la fin des contestations envers la mise en œuvre de la directive, mais celles-ci allaient devenir bien moins virulentes au fil du temps, les modes de gestion des sites étant enfin définis et faisant, en principe, une large place à la concertation.

³¹ Voir la dépêche dans le Monde des 21 et 22 juillet 1996, p.7.

³² Circulaire ministérielle adressée aux préfets du 11 août 1997.

2) La mise en œuvre d'une politique publique environnementale négociée au service d'un consensus sur la gestion des sites Natura 2000.

Dans ce contexte d'opposition à la mise en œuvre de la directive, en partie explicable par une diffusion lacunaire de l'information de l'Etat envers les acteurs locaux, et de la liberté laissée par la disposition européenne faisant preuve d'un laconisme manifeste quant aux contraintes imposées et à la manière de préserver les activités humaines à l'intérieur des sites, l'administration s'est engagée à mettre en œuvre une politique de concertation et de contractualisation pour la désignation et la gestion des sites dont les mesures, mieux acceptées, devraient être mieux appliquées.

La concertation se traduit par l'élaboration des documents d'objectifs (DOCOB) pour chaque site. L'article L.414-2 du code de l'environnement prévoit que *“ l'autorité administrative établit pour chaque site, en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site, un document d'objectifs qui définit les orientations de gestion et de conservation, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement ”*.

Le document d'objectif correspond, selon les termes même de la circulaire du 24 décembre 2004 prise pour l'application des articles R.214-23 à R. 214-33 du code de l'environnement relative à la gestion des sites Natura 2000³³, à une conception déconcentrée et depuis peu décentralisée³⁴ de l'application des directives “ habitats ” et “ oiseaux ” ayant pour objet de faire des propositions quant à la définition des objectifs et des orientations de gestion et quant aux moyens à utiliser pour le maintien des habitats naturels et des espèces dans un état de conservation favorable. Ces propositions sont destinées à l'Etat qui doit ensuite les mettre en œuvre par voie contractuelle ou réglementaire. En outre, c'est un document d'orientation et de référence pour les acteurs ayant compétence sur le site qui fait le lien entre l'objectif général de conservation et le terrain. La transposition de la directive requiert ainsi un processus par étapes.

L'élaboration du DOCOB est une opération d'ensemble qui ne se limite pas à sa rédaction mais comprend aussi des actions d'animation, des débats, le recours à des expertises scientifiques, la conduite d'études préalables et d'inventaires. Il s'agit donc d'une opération lourde et de son sérieux dépendra l'efficacité de la gestion des sites mise en place.

Le DOCOB peut être élaboré et approuvé à compter de la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une ZSC ou d'une ZPS.

Il est arrêté par le préfet de département dans lequel est localisé le site Natura 2000 ou par un préfet coordonnateur désigné par le ministre de l'environnement lorsque le site est commun à plusieurs départements (C. envi., R.214-23)³⁵.

Au commencement de la procédure, le préfet élabore un cahier des charges, préparé par la DIREN ou soumis à son avis en cas de préparation par la DDAF, qui permettra l'élaboration même du DOCOB, mission qui revient à “ un opérateur ” désigné par le préfet (25% des

³³ Circulaire interministérielle DNP/SDEN n° 2004-3 du 24 décembre 2004, non publiée, qui annule et remplace la circulaire interministérielle n° 162 du 3 mai 2002 relative aux modalités de gestion des sites Natura 2000.

³⁴ La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux marque un net renforcement de la présence des collectivités territoriales dans la détermination des objectifs de gestion des sites Natura 2000, voir la partie A- du §2 de la section I consacrée au risque de consensus mou quant à la définition des objectifs de gestion, p. 21 et s.

³⁵ Il faut ajouter à ces hypothèses le cas particulier prévu par l'article précité où le site est inclus sur un terrain militaire : le DOCOB est alors arrêté par le commandant de la région de terre ou par le préfet après avis du commandant de la région de terre lorsque le site est partiellement inclus sur un terrain relevant du ministère de la défense.

opérateurs sont des collectivités territoriales)³⁶.

Par ailleurs, un comité de pilotage est associé à l'élaboration du document d'objectifs ainsi qu'à celle des contrats Natura 2000 et au suivi de leur mise en œuvre.

D'après l'article R.214-25 du code de l'environnement, le comité de pilotage intègre obligatoirement les représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants de biens ruraux situés sur le site. Il peut aussi comprendre, dans le cadre d'une concertation élargie, les autres gestionnaires et usagers du site énumérés de manière non exhaustive à l'article R. 214-25 tels que les organismes de pêche et de chasse, les gestionnaires d'infrastructures, les organismes touristiques et de loisir et les associations de protection de l'environnement. Une certaine souplesse est ainsi laissée au préfet, à qui il revient d'arrêter la composition du comité de pilotage (cette prérogative revient au commandant de la région terre lorsque le site est situé sur un terrain militaire) pour permettre d'adapter la concertation aux spécificités locales.

La loi sur le développement des territoires ruraux promulguée le 23 février 2005³⁷ est venue modifier l'article R.214-25 en ce que “ *la présidence des comités de pilotage Natura 2000 créés par l'autorité administrative avant l'entrée en vigueur de la présente loi est transférée à un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement membre du comité de pilotage dans des conditions définies par décret, à l'exception de la présidence des comités de pilotage des sites Natura 2000 entièrement inclus dans un terrain relevant du ministère de la défense* ” (article 145 de la loi)³⁸. La loi DTR, comme nous le verrons de manière plus approfondie par la suite, tend à donner plus de prérogatives aux collectivités locales dans la détermination des objectifs de gestion. Elle procède en quelque sorte à une délocalisation de ces derniers en attribuant la présidence du comité à un élu local³⁹.

Tous les intérêts sont représentés pour déterminer la manière selon laquelle la contrainte environnementale va être intégrée par le territoire et les populations qui y vivent. Quoi qu'il en soit, l'établissement du document d'objectifs relève de la responsabilité de l'autorité administrative (C. envi., L. 414-2).

Ce dispositif permet au propriétaire d'être acteur du projet et lui attribue une tâche valorisante en le rendant gestionnaire d'un espace naturel.

Cette concertation s'avérait d'autant plus nécessaire que la vocation du réseau Natura 2000, par sa dimension, tend à préserver des zones habitées où s'exercent des activités économiques et sociales.

Rappelons que la directive est un outil au service du développement durable, ce qui est expressément mentionné dans un de ses considérants. L'article 2.3 énonce que les instruments mis en place au titre de la directive doivent tenir compte “ *des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales* ”. Le maintien de la biodiversité peut requérir dans certains cas le maintien, voire l'encouragement des activités humaines et notamment de certaines pratiques agricoles (troisième considérant).

A ce sujet, une obligation d'action positive pèse sur les autorités nationales quant au maintien à long terme des espèces citées dans la directive et des habitats classés sites Natura 2000. Cela implique au besoin d'aider la nature à reconstituer des écosystèmes menacés.

³⁶ Opérateur qui désigne lui-même en son sein “ un chargé de mission coordonnateur ” qui devra assurer l'animation générale du dossier et faire des propositions au comité de pilotage (annexes de la circulaire interministérielle relative à la gestion des sites Natura 2000 du 24 décembre 2004).

³⁷ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, JO 24 février 2005, p. 3073.

³⁸ Selon l'article R. 214-25 du code de l'environnement, cette présidence revenait au préfet ou à son représentant et la loi va ainsi dans le sens d'un rapprochement avec les acteurs locaux.

³⁹ Voir p. 24 pour une étude plus approfondie de cette réforme.

Or, selon le lieu et la sensibilité des acteurs locaux, les implications qui en découlent pourront être plus ou moins strictes en terme de protection des espaces et les arbitrages seront rendus possibles par la phase de concertation qui permettra d'encadrer la gestion des sites.

S'en suivra alors, sur la base de ces documents d'objectifs, une contractualisation entre l'Etat et les propriétaires de terrains situés sur le site pour assurer la gestion et l'entretien des parcelles conformément à l'objectif formulé par la directive concernant le maintien dans un bon état de conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages d'intérêt communautaire.

L'élaboration des documents d'objectifs n'est ainsi qu'une phase intermédiaire, procédurale, mais déterminante dans la mise en œuvre de la gestion des sites qui se concrétise lors de la conclusion des contrats avec les titulaires de droits réels sur le site.

C'est aussi une réponse à la logique de proportionnalité que le législateur a entendu ériger en principe de gestion des sites Natura 2000 à l'article L.414-1-V du code de l'environnement. La détermination locale des objectifs permet en effet aux mesures de gestion d'être adaptées aux menaces spécifiques propres à chaque habitat ou espèce. Plutôt qu'une règle nationale uniforme, excessivement protectrice ou, au contraire trop laxiste en faveur des activités économiques, la détermination des objectifs de gestion au niveau de chaque site doit permettre une efficacité optimum du réseau écologique français. En réalité, tout dépendra de la sensibilité écologique des acteurs locaux, le préfet étant cependant censé jouer le rôle de garde-fou en approuvant le document d'objectifs et donc, en s'assurant que ses dispositions respectent bien l'objectif premier voulu par la directive "habitats" relatif au maintien dans un état de conservation favorable des sites d'intérêt communautaire.

L'Etat a donc choisi de placer les acteurs de terrain au centre du dispositif de conservation des habitats naturels, ce qui traduit un véritable changement de politique cherchant à remédier de manière préventive aux situations de blocage qui pourrait découler d'un processus administratif imposé.

L'expérience de la conflictualité provoquée par la mise en œuvre de la directive "habitats" aura au moins eu le mérite de créer un nouveau mode de formation du droit et de poser certaines questions relatives à une nouvelle gestion préventive des espaces naturels.

Reste maintenant à en évaluer l'efficacité sur la conservation de la biodiversité française. Les premiers éléments de réponse seront connus en 2006 lors du bilan que devra présenter la France à la Commission européenne sur l'application des dispositions prises en vertu de la directive (article 17 de la directive).

B. La concertation, principe fondateur des documents d'objectifs.

La concertation quant à la détermination des objectifs de gestion au niveau de chaque site entre l'administration et les acteurs politiques et économiques locaux est véritablement l'axe fondateur de l'instrument de gestion qu'est le DOCOB, censé faire l'objet d'une adhésion individuelle des propriétaires fonciers et des ayants droits par le biais de contrats. Si l'Etat n'a pas su faire preuve d'ouverture envers les populations rurales pour expliquer la nécessité de mettre en œuvre le réseau écologique européen, ni les contraintes qui allaient en découler du point de vue de leur conservation, ce qui a engendré la vague d'opposition que l'on connaît, il n'en est pas moins vrai qu'il tente de corriger cette erreur par la mise en place des documents d'objectifs et plus largement en menant une gestion concertée des sites Natura 2000, comme le prévoient divers textes internationaux en matière de politique publique environnementale.

Un exemple concret de la concertation menée sur le site du marais Vernier permettra d'illustrer cette idée.

1) D'une démarche prônée par divers instruments juridiques internationaux à l'expérimentation française de la concertation.

Les principes d'information et de participation sont, depuis peu, en droit de l'environnement, deux axes incontournables que doivent mettre en œuvre les politiques publiques. Inscrits à l'article L.110-1 du code de l'environnement parmi les principes directeurs devant guider la politique environnementale française depuis la loi Barnier⁴⁰, ils sont aussi plébiscités par le droit international et communautaire tant pour la transposition de la directive habitats que pour les politiques, plans ou projets relatifs à l'environnement.

La France, en ayant fait le choix de privilégier la voie contractuelle au détriment de l'adoption de mesures réglementaires pour transposer le volet relatif à la gestion des sites Natura 2000, cherche à respecter intégralement ce processus participatif qui ne peut que réjouir les tenants de la démocratie locale s'inscrivant dans la détermination d'une politique de développement durable des territoires.

En premier lieu, il s'agit de suivre les dispositions de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement, afin de “ *contribuer à protéger les droits de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* ” (article 1 de la convention).

Elle oblige les Etats, par n'importe quel type de mesures (“ *les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires* ”), à garantir les droits d'accès à l'information et de participation au processus décisionnel en matière d'environnement.

Ces dispositions sont réellement suivies dans l'élaboration des documents d'objectifs en associant au comité de pilotage les représentants des organismes sociaux professionnels dont les activités s'exercent sur le site. Par ailleurs, le document d'objectifs est à la disposition du public dans les mairies situées dans le périmètre du site d'intérêt communautaire (C. envi., R. 214-26).

Par ailleurs, plus proche du réseau Natura 2000, la stratégie paneuropéenne de la diversité biologique et paysagère, approuvée à Sofia le 25 octobre 1995 par les ministres de l'environnement des Etats membres de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, dans son 10^{ème} principe stratégique, qualifie la participation du public de nécessité pour une protection des espaces naturels plus efficace. Il est ainsi mentionné “ *qu'il convient de faire en sorte que le public apporte son soutien actif et suffisant aux mesures adoptées pour la protection de la diversité biologique et paysagère, en associant aux mécanismes décisionnels les propriétaires terriens publics et privés, la collectivité scientifique, les particuliers et les mouvements associatifs utilisant les ressources terrestres et marines* ”.

Cette démarche, sous-entendue par la directive 92/43/CE pour l'instauration du réseau Natura 2000 en ce que l'article 2.3 inclut la prise en compte des exigences économiques, sociales et culturelles et des particularités régionales et locales dans la détermination des mesures prises en vertu de ses dispositions, sort l'environnement et plus particulièrement la protection de la nature de sa traditionnelle politique sectorielle. La mise en place du réseau et spécifiquement la gestion des sites qui, rappelons le, constitue un impératif pour les décideurs publics et privés, ne peut se faire sans la participation des populations qui y vivent et des divers acteurs concernés de près ou de loin par la conservation de ces habitats naturels, puisqu'il s'agit, non plus d'exclure l'homme de la protection des habitats, mais de l'y associer, de le placer au cœur de leur gestion pour aboutir à une véritable politique de développement durable des territoires.

⁴⁰ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JO du 03/02/1995.

L'association des acteurs locaux à la détermination des objectifs de gestion s'est, et se traduit encore, plus par une négociation de la politique environnementale à mener entre les différents acteurs dont les intérêts peuvent être divergents que par un véritable élan en faveur d'une stricte protection des sites, mais la compréhension des enjeux par tous et la l'image de marque qui se dégagera des sites bien gérés feront certainement accepter les contraintes environnementales qui découlent de la préservation des milieux même au plus grand nombre. Nous l'avons vu lors de la première phase de désignation des sites où l'Etat, par ses maladresses, a raté sa " campagne " de communication sur le sujet, cela ne peut se faire sans transparence de la part de l'administration et sans collaboration avec les acteurs concernés.

Ainsi, à la fin de l'année 1994, dans un contexte national d'hostilité à la directive, débutait un programme cofinancé par le ministère de l'environnement et par la Commission européenne, destiné à tester la possibilité d'élaborer des documents d'objectifs sur les futurs sites Natura 2000 afin d'expérimenter la mise en place de la directive par le biais de contrats. Ce programme, intitulé " *élaboration expérimentale de plans de gestion sur des sites français du futur réseau Natura 2000* ", placé sous la responsabilité de Réserves Naturelles de France, a eu pour originalité d'associer l'ensemble des réseaux gestionnaires d'espaces naturels afin qu'ils confrontent leur approche de la gestion à mettre en œuvre sur les sites: gestionnaires de réserves naturelles, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, conservatoires régionaux ou départementaux d'espaces naturels, Office national de la chasse, Office national des forêts, fédérations départementales des chasseurs, conseils régionaux de la chasse et collectivités locales.

Menée sur 36 sites pilotes (37 étaient prévus mais l'un d'eux a abandonné dès le départ)⁴¹, cette expérimentation a permis de préciser le concept du document d'objectifs et de faire remonter une diversité d'expériences différentes et complémentaires au niveau central, en fonction de la nature de l'opérateur local chargé de mener la rédaction du DOCOB et des particularités propres à chaque site. Alors qu'à la même période, l'opposition à la directive " habitats " amplifiait, s'affinait dans les sites pilotes une nouvelle approche de la protection de la nature à laquelle participaient certaines entités qui, en dehors des sites pilotes, s'opposaient farouchement au classement des sites. Les groupes de travail ont survécu, pour la plupart, au gel de la procédure décidée en 1996, grâce à la demande des opérateurs qui reçurent le soutien de l'Union des fédérations de chasseurs et de plusieurs élus. Cette demande s'est traduite par une circulaire du 4 novembre 1996 du ministre de l'environnement demandant aux préfets de continuer l'expérience dans les sites pilotes.

L'opération a ainsi démontré que plusieurs démarches étaient possibles dans la mise en œuvre des documents d'objectifs, plutôt que d'imposer une marche à suivre, ce qui a certainement permis de mieux faire accepter la transposition de la directive auprès des acteurs socio-professionnels et des élus locaux. Cela s'est traduit par la rédaction d'un guide méthodologique des documents d'objectifs en 1998⁴² dont la finalité fut de démontrer que " *mieux qu'une contrainte, le document d'objectifs, démarche volontariste et méthodique bien cadrée au départ, est une chance pour s'approprier localement les objectifs ou profiter des avantages de la directive Habitats* ". Cette expérience judicieuse, dont les résultats généralement positifs sont avérés tant du point de vue de l'instauration d'un dialogue au plan national et local entre les divers acteurs du projet que de la concrétisation des mesures de gestion prévues dans les DOCOB, a conforté l'Etat dans sa politique d'association au niveau de chaque site des acteurs locaux pour mettre en œuvre, de manière concertée, les mesures de gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire qui s'imposent dans une période

⁴¹ Ces sites représentaient une superficie de 500 000 hectares.

⁴² Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000, ouvrage collectif coordonné et rédigé par Gilles Valentin-Smith, ATEN, 1998.

où la levée de boucliers à l'égard du réseau Natura 2000 ne laissait guère envisager la possibilité d'un dialogue constructif.

2) Exemple de la concertation menée entre acteurs de tous horizons : le site pilote du marais Vernier.

Afin d'illustrer la complexité de l'opération consistant à élaborer un document d'objectifs, il semble intéressant de présenter la démarche de concertation menée dans l'élaboration d'un de ces 36 DOCOB expérimentaux, ainsi que les résultats obtenus. Cela permettra de voir concrètement la manière selon laquelle les pourparlers ont été menés pour convaincre la population locale de la nécessité de protéger la biodiversité lors d'une période d'hostilité du monde rural envers la directive sur un site aux enjeux patrimoniaux forts où le poids de certaines activités bien implantées (chasse, agriculture intensive et traditionnelle,...) revêt une importance particulière dans la prise de décisions environnementales.

Un des exemples de concertation réussie entre utilisateurs et protecteurs de la nature souvent cité est celui du site pilote n° 21 “ *marais Vernier-basse vallée de la Risle maritime coteaux* ” en Normandie où chasseurs et écologues travaillent aujourd'hui “ main dans la main ” dans le même but : la sauvegarde d'un milieu humide fragile.

Le marais Vernier (plus importante tourbière française) est situé dans la dernière boucle de la Seine avant la mer et s'étend sur 4500 hectares dont 1800 de tourbières. Il réunit un grand nombre d'habitats d'intérêt communautaire dont certains jugés prioritaires par l'annexe I de la directive, ainsi que plusieurs espèces animales de l'annexe II, tels que le triton crêté ou le chabot de rivière pour ne citer qu'eux.

Menacé par un grand nombre d'activités socio-économiques et une intensification de celles-ci (agriculture intensive, urbanisation, industrialisation, infrastructures de transport, tourisme, loisirs), la protection de la fonctionnalité des écosystèmes ne pouvait se traduire que par le biais d'une politique intégrée associant les acteurs de terrains.

Les premières mesures de protection qui ont précédé la création du site Natura 2000 remontent aux années 50. En 1956, les chasseurs acquièrent collectivement un grand point d'eau appelé la Grand'Mare pour en faire une réserve de chasse, puis ont peu à peu, individuellement, acheté des centaines d'hectares de marais, afin de les entretenir pour assouvir leur passion. En 1974 fut créé le parc naturel régional de Brotonne (renommé depuis PNR des boucles de la Seine normande) afin d'éviter l'industrialisation des lieux. S'en suivirent quelques mesures ponctuelles de protection (arrêtés de biotope, réserve naturelle, réserve de chasse, mesures agri environnementales, ...), mais inefficaces pour prendre en compte des problématiques plus larges telles que la gestion des niveaux d'eau.

Lors de l'appel à candidature de réserves Naturelles de France dans le cadre du programme LIFE à la fin de l'année 1994 pour l'opération “ sites-tests Natura 2000 ”, le PNR fut intéressé pour mener le projet et soutenu dans sa démarche par la DIREN. Cependant, une mésentente entre les deux administrations laissait présager une mise en route difficile puisque l'administration préfectorale voulait que le parc attende que l'information soit diffusée au niveau régional avant de lancer la procédure, d'autres dossiers en rapport avec l'environnement étant en cours et mobilisant les énergies.

La diffusion de l'information, mal orchestrée par l'administration, fut trop restreinte au vu des enjeux. En effet, la première réunion d'information au niveau départemental, fixée le 1^{er} juillet 1996, se fit à Evreux, soit à 80 km du site pilote et se traduit par un échec. Ce n'est que le 25 juillet 1996 qu'une réunion d'information fut organisée sur le site par la DIREN. Cette réunion sera marquée par un climat passionnel et des débats houleux de mauvaise augure pour la suite, d'autant plus que le projet Natura 2000 vient se rajouter à cinq autres projets

environnementaux affectant le site, ce qui entraîne la confusion et le “ ras le bol ” des acteurs locaux de se voir imposer des mesures de protection: classement au titre de la loi de 1930 de la partie non habitée du marais, extension de la zone de protection spéciale au site pilote (l’extension de la ZPS aurait particulièrement été mal vécue, car présentée comme l’obligation de rectifier une erreur de l’administration ayant laissé s’implanter une usine sur la ZPS existante⁴³), le classement en réserve naturelle d’une partie de l’estuaire, la mise en place d’une directive territoriale d’aménagement et la mise en œuvre de la directive habitats dont le site pilote ne constitue qu’une partie des espaces reconnus comme étant susceptibles d’intégrer le réseau écologique européen.

Ces dossiers ont fait l’objet de peu de problèmes, hormis le cas de l’extension de la ZPS, et c’est Natura 2000 qui concentre à lui seul le rejet de la population. Ainsi, l’enquête publique, menée par la réserve naturelle de l’estuaire, a pu illustrer les protestations des chasseurs et des agriculteurs.

L’information étant mal passée, certains habitants croient qu’ils vont être expropriés ou que les contraintes imposées iront jusqu’à leur interdire de promener leurs chiens, sentiment de crainte à l’égard de la directive amplifié par la campagne d’opposition et de désinformation menée au plan national par les opposants à la directive. Cela amena les acteurs locaux à organiser une assemblée générale Natura 2000 dans le but de créer une association s’opposant au projet.

Ainsi, le manque de transparence et le peu de dialogue créèrent une situation de blocage à la veille de la mise en route du projet de site pilote.

Cependant, la situation a pu s’améliorer, en particulier, grâce à l’action de deux personnalités locales. Ce fut, d’abord, un maire influent d’une commune située sur le site, qui plus est chasseur et en contact avec le monde agricole de par sa profession, qui prît la présidence de l’association Natura 2000 et fixa comme ligne directrice de collaborer avec le parc. Ce fut, ensuite, la désignation d’un technicien du parc, écologue, mais aussi conseiller municipal d’une commune du site, propriétaire foncier et chasseur, en tant que chargé de mission, dont la ligne de conduite fut d’expliquer qu’il fallait “ *occuper le vide* ” selon ses propres mots, à savoir construire un projet local plutôt que de se le faire imposer de l’extérieur.

Au fil des réunions (34 de mars 1997 à septembre 1998) du comité de pilotage (décembre 1997, mars 1998 et décembre 1998), de l’association Natura 2000 et de réunions de travail thématiques sur la chasse et la pêche, l’agriculture et les espaces protégés, les acteurs locaux sont devenus plus volontaires dans l’élaboration du document d’objectifs. Ces réunions thématiques étaient le fait de commissions émanant de l’association Natura 2000, regroupant les principaux acteurs socio-économiques du site (élus, agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, exploitants forestiers). Cinq commissions furent créées, chacune spécialisée dans un domaine particulier : chasse et pêche, agriculture, espaces protégés, bois et forêts, élus (cette dernière portant sur plusieurs thèmes tels que les aspects socio-économiques, touristiques, paysagers,...). La DIREN y est pour beaucoup dans l’apaisement des esprits en ayant fait preuve d’un grand esprit de transparence au cours de ces débats⁴⁴.

Adopté en 1998, le document d’objectifs a fait ressortir différentes actions prioritaires à mener et bénéficiant d’un financement dont les principales sont l’étrépage des milieux tourbeux qui consiste à enlever la couche superficielle de tourbe pour créer des zones inondées par quelques centimètres d’eau, la restauration de la Grand’Mare menacée d’assèchement, la création de mares à triton crêté ainsi que le curage de celles à characées et la mise en pâturage extensif d’espaces enfrichés. Ces actions font actuellement l’objet d’une contractualisation avec les

⁴³ Voir à ce sujet les actes du colloque international de Metz du 5 et 6 décembre 2000, “ le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l’Union européenne et ses objectifs ”, 2001, p.156.

⁴⁴ Pour plus d’informations notamment sur les comptes-rendus des différentes réunions, ainsi que la composition du comité de pilotage et de l’association Natura 2000, voir le cédérom joint au guide méthodologique des documents d’objectifs Natura 2000 coordonné et rédigé par G. Valentin-Smith, 1998, ATEN.

propriétaires volontaires dont de nombreux chasseurs qui s'associent désormais à la gestion du marais dans le cadre de la directive "habitats".

Ainsi, l'exemple de ce site-pilote démontre bien que la richesse du dialogue et l'association des acteurs locaux dans la recherche et l'adoption d'un projet de développement durable permettent de surmonter les a priori des populations locales sur la mise en œuvre du réseau Natura 2000, d'autant plus qu'est associé le tissu socio-économique local aux travaux de gestion et de restauration, ce qui apporte un plus à l'économie locale. D'un "échec annoncé", le DOCOB s'est finalement traduit par "une réussite partagée"⁴⁵.

Cependant, malgré les indéniables avantages de la concertation sur chaque site entre l'administration centrale et les acteurs locaux quant à la détermination et la mise en œuvre des objectifs de gestion dans leur acceptation par les populations concernées, cette démarche présente un risque important du point de vue environnemental.

§2- Les difficultés inhérentes à la concertation : le risque d'affaiblissement du niveau de protection des sites.

Si l'adoption des documents d'objectifs est une procédure préliminaire à la passation des contrats Natura 2000 intéressante sur le plan de la mise en œuvre du principe de participation, la méthode choisie pour élaborer ces documents aura des conséquences sur ce que sera la gestion des sites, puisque les DOCOB encadrent les mesures de gestion à adopter. Le danger est alors de voir les objectifs de gestion et de conservation définis à minima pour être acceptés par les acteurs économiques du site.

Par ailleurs, ce risque se verra renforcer du fait que les documents d'objectifs semblent ne pas revêtir de force juridique contraignante.

A. Un risque de consensus mou.

L'enjeu ambitieux de la directive ainsi que la traduction des connaissances scientifiques sur le terrain lors des inventaires vont générer des conflits importants au point de provoquer une véritable crise politique en France dont l'intérêt majeur va être d'expérimenter de nouveaux cadres d'action. Après le gel de la procédure en 1996 et la rédaction d'un mémorandum en janvier 1997 suite aux échanges de l'Etat avec la Commission, l'administration prend conscience du fait que le succès de Natura 2000 dépendra de l'acceptation des objectifs par le corps social. La réponse à cette crise sera de définir une politique publique de concertation aboutissant à la contractualisation des objectifs.

Cependant, la concertation, érigée en condition à la mise en œuvre effective du réseau écologique, si elle tend à résoudre le problème de l'opposition locale, crée un risque évident au niveau environnemental de voir s'affaiblir les objectifs de conservation tant des habitats que des espèces qu'ils abritent. Comme le faisait remarquer le secrétaire national de France Nature Environnement, si la "concertation est politiquement correcte", elle n'est pas forcément "écologiquement pertinente".

En outre, le risque de recul des objectifs environnementaux paraît d'autant plus sérieux

⁴⁵ Termes employés par les rédacteurs de la partie sur le marais Vernier (Thierry Lecomte et Christine Le Neveu), dans les actes du colloque de Metz de décembre 2000, "le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union européenne", p.147.

lorsqu'on l'évalue au regard du contexte politico-législatif actuel.

1) Le document d'objectifs : l'aboutissement d'un consensus entre différents intérêts.

Elaboré pour parer aux difficultés de mise en œuvre des contrats, le document d'objectifs est un instrument d'arbitrage des différentes utilisations actuelles et à venir des sites Natura 2000. Un problème pourrait surgir, comme nous le signalions plus haut, de l'absence de hiérarchisation expresse entre les différents intérêts en présence sur un site, particulièrement marquée à l'article L.414-1-V du code de l'environnement, qui pourrait faire perdre de vue le point fondamental de la mise en place de la directive, à savoir le bon état de conservation de la biodiversité.

La juxtaposition des intérêts économiques et sociaux avec l'intérêt de protéger les sites de toute dégradation pourrait aboutir, derrière l'affichage d'une volonté louable de conserver ces espaces, à une détérioration lente, certes ralentie, mais évidente au profit de la sauvegarde des activités humaines. Il est à ce titre surprenant que les associations de protection de l'environnement ne siègent pas de droit aux comités de pilotage, même si l'intérêt écologique est censé être défendu par le préfet lorsqu'il approuve le document d'objectif (C. envi., R. 214-25).

Par ailleurs, la directive elle-même, bien qu'elle affiche le maintien dans un état de conservation favorable des habitats et des espèces de flore et de faune sauvages d'intérêt communautaire comme objectif primordial, n'exclut pas pour autant la possibilité, voire la nécessité, d'un consensus autour de la mise en application de cette finalité, puisque les Etats doivent tenir compte des exigences économiques et culturelles et des spécificités locales dans la mise en place des mesures de conservation. Il y a donc lieu d'effectuer certains compromis tout en respectant de manière générale l'objectif écologique poursuivi.

Ainsi, la rédaction finale de ces documents est le résultat, au niveau de chaque site, d'un consensus entre les intérêts représentés par les différents protagonistes du comité de pilotage, ce qui se traduit alors inévitablement par des concessions réciproques entre "environnementalistes" et représentants du monde socio-économique qui peuvent être plus ou moins difficiles à obtenir en fonction de la sensibilité de chaque site. Comme l'ont souligné Sandrine Maljean-Dubois et Jérôme Dubois⁴⁶, faire des partenaires locaux des coauteurs des documents d'objectifs risque de diluer la finalité de conservation dans une globalité d'intérêts. Certaines situations ont pu se traduire par un blocage total des discussions et un arrêt de la procédure d'élaboration du document d'objectifs local du fait du retrait des représentants des intérêts socio-économiques lors de désaccords profonds entre l'administration déconcentrée et les acteurs locaux, comme cela a pu être le cas pour le site de la vallée de la Leyre, rivière encore sauvage qui serpente dans la forêt des Landes de Gascogne avant de se jeter dans le bassin d'Arcachon. Pour parer à cette situation de blocage empêchant la mise en œuvre de mesures de gestion, la loi DTR est venue modifier l'article L.414-2 du code de l'environnement en prévoyant, lorsque le DOCOB n'est pas soumis à l'approbation du préfet dans les deux ans qui suivent la création du comité de pilotage que le représentant de l'Etat puisse prendre en charge son élaboration. Cependant, on ne peut que regretter que la loi n'ait pas érigé cette faculté en obligation, mais les juges administratifs ou communautaires se chargeront éventuellement, si besoin était, de rappeler l'Etat à ses obligations positives concernant l'adoption de mesures de gestion en cas d'inaction des services préfectoraux.

Il pourrait y avoir un risque, plus marqué sur le long terme, de dénaturation de l'objectif

⁴⁶ Sandrine Maljean-Dubois et Jérôme Dubois, "Vers une gestion concertée de l'environnement : la directive "habitats" entre l'ambition et les possibles", *Revue Juridique de l'Environnement* n°4, 1999, p.531 et s.

poursuivi par une trop grande attention portée aux activités humaines. Ce risque sera d'autant plus important que le nombre d'acteurs sera élevé. A ce sujet, P. Lascoumes a pu faire remarquer que *“ le recours à ces procédures délibératives (en l'occurrence les documents d'objectifs) ne se contente pas d'intégrer des données hétérogènes (scientifiques, économiques et sociales) mais tend aussi à les transformer dans leur objet et dans leur formulation ”*.

S'ajoute à cela le danger présenté par le guide méthodologique des documents d'objectifs⁴⁷ consistant à ne pas suffisamment préciser les objectifs de conservation pour chaque habitat et de se retrouver ainsi avec *“ une sorte de consensus mou où les acteurs n'ont pas clairement identifié dans quelle mesure ils pourront faire évoluer leurs méthodes d'exploitation... Ainsi, si on se limite à utiliser l'expression bon état de conservation sans la définir en détail, on se heurtera un jour à la traduction différente qu'en font les “ protecteurs ” et les “ producteurs ” ; on relèvera par exemple la définition que donne certains forestiers du bon état de conservation d'un habitat forestier : “ celui pour lequel la gestion assure la pérennité de la ressource en bois et de la fertilité de la station ” ; cette définition ne satisfera pas le biologiste : elle pourrait être appliquée à tout champ cultivé ”*. Ce problème pourra être résolu, surtout si son éventualité est prise en compte par les rédacteurs du document d'objectifs, par un travail de définition et de communication autour de la notion de bon état de conservation qui devra, et c'est là la principale difficulté, reposer sur des critères scientifiques pour demeurer effectif. Cette étape clef de définition des objectifs revêt donc une importance toute particulière dans le cadre de la concertation instaurée.

Cela illustre bien le problème à surmonter de cette politique concertée et ambitieuse qui consiste à mettre en relation l'objectif de bon état de conservation des habitats et des espèces qui repose uniquement sur des critères scientifiques et des exigences économiques, sociales et culturelles qui s'expriment sous la forme de valeurs et d'intérêts auxquels les populations locales sont parfois très attachées du fait qu'ils font partie intégrante du terroir local.

Or, l'ordonnance de transposition du 11 avril 2001, en reconnaissant expressément le principe de compatibilité des activités humaines, *“ dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs (...) ”*, avec l'objectif de conservation de la biodiversité, n'aura certainement pas assez contribué à la nécessaire prise de conscience d'un principe selon lequel la conservation de la biodiversité à un niveau satisfaisant serait d'intérêt supérieur, dont la mention expresse dans le texte de transposition et dans la directive elle-même fait défaut, même si il est vrai que Natura 2000 ne doit pas être un instrument autoritaire de protection de la nature et doit s'adapter, autant que faire se peut, aux réalités locales.

2) Un contexte politique visiblement défavorable à une application stricte des considérations environnementales.

La récente loi sur le développement des territoires ruraux, comme nous le signalions précédemment, marque un net renforcement de la présence des collectivités locales dans la détermination des objectifs de gestion des sites Natura 2000 en modifiant l'article L. 414-2 du code de l'environnement. Jusqu'à lors, le préfet désignait l'opérateur chargé de réaliser le document d'objectifs et présidait le comité de pilotage associé à son élaboration, en plus d'en choisir discrétionnairement les membres n'y siégeant pas de droit (C. envi., R.214-25).

⁴⁷Guide méthodologique des documents d'objectifs, ATEN, 1998, p.78.

Désormais, la composition du comité de pilotage reste à la discrétion de l'Etat, mais doivent obligatoirement être représentés les collectivités locales ainsi que les propriétaires et exploitants ruraux et les représentants de l'administration centrale ne détiennent qu'une voix consultative. En outre, c'est dorénavant aux représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements qu'il revient de désigner, parmi eux, le président du comité de pilotage (un décret viendra préciser les conditions du transfert aux élus locaux de la présidence des comités de pilotage existants). Enfin, c'est le comité de pilotage qui désigne l'opérateur chargé d'élaborer le DOCOB et ce, parmi les collectivités locales ou leurs groupements dont le territoire est situé sur le site Natura 2000.

La conséquence à cette montée en puissance du rôle des élus locaux dans la détermination des objectifs de gestion et, parallèlement, à l'effacement de celui de l'Etat réduit à l'approbation et donc au contrôle à posteriori du document élaboré en dehors de toute tutelle du pouvoir central, est un accroissement du risque de voir la conservation des habitats et des espèces moins prise en compte au profit d'intérêts socio-économiques locaux.

Les DOCOB trop peu soucieux de l'aspect écologique des sites devront théoriquement être refusés par les préfets. Pourtant, on peut craindre, comme l'a déjà fait remarquer Jean Marc Février⁴⁸, qu'ils ne préfèrent approuver des documents d'objectifs lacunaires sur le plan de la protection en les laissant ainsi à l'appréciation du juge administratif qui ne manquera pas d'être saisi par les associations de défense de l'environnement, plutôt que de s'opposer aux élus locaux soutenus par les acteurs socio-économiques travaillant sur ou à proximité du site.

Cette crainte peut se justifier par une enquête alarmante effectuée par la branche française de l'Union Internationale pour la Protection de la Nature auprès des parlementaires français en juin 2005 qui révèle que seulement 5% d'entre eux placent la protection de la biodiversité au rang des priorités politiques du moment. Espérons qu'ils auront, au niveau de leurs circonscriptions administratives locales, une conscience plus "verte" qui sera nécessaire pour révéler l'efficacité du réseau Natura 2000.

Par ailleurs, un second facteur peut rendre l'observateur sceptique quant à la pertinence écologique du processus de concertation assortie du mouvement de décentralisation observé dans la définition des objectifs de conservation, c'est celui du contexte actuel se traduisant par la création de plus en plus régulière d'exceptions à certaines règles de valeur législative de protection de l'environnement, certes mineures lorsqu'elles sont étudiées individuellement, mais dont l'inflation tend à dénaturer l'objectif de départ. En effet, le modèle de démarche intégrée présentée par la directive "habitats" n'est pas sans rappeler certaines grandes lois cherchant elles aussi à intégrer la contrainte environnementale par les activités humaines sur des espaces fragiles, telles que la loi de protection du littoral de 1986 ou la loi de protection et de développement de la montagne de 1985⁴⁹. Elles ont certes empêché de poursuivre au même rythme les dégradations trop importantes de ces espaces et enrayé, dans l'ensemble, le mécanisme destructeur de l'implantation de grands projets immobiliers, mais se trouvent aujourd'hui menacées en tant qu'instrument de protection des espaces naturels.

Les retouches successives faites aux lois montagne et littorale l'ont été à la demande des élus qui font pression en ce sens du fait de l'impossibilité, selon eux, de développer les communes soumises à ces lois. Ces dernières se trouvent aujourd'hui affaiblies par la multiplication des exceptions à leur régime protecteur du fait de la "nécessité" de ne pas trop entraver le développement des zones montagnardes et littorales soumises à une forte pression foncière.

⁴⁸ J.M. Février, "La loi sur le développement des territoires ruraux et Natura 2000", revue Environnement, mai 2005, p.11.

⁴⁹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, JO du 10/01/1985, et loi n°86-02 du 3 janvier 1986, JO du 4/01/1986. Leur élaboration ne reposait évidemment pas sur le même mode de concertation que les DOCOB, mais suivait la voie parlementaire normale.

Pour ne citer que des cas récents, la loi de protection et de développement de la montagne de 1985, si ses grandes lignes restent les mêmes, perd petit à petit de sa substance⁵⁰. L'urbanisation est désormais possible en dehors de toute continuité des bourgs, hameaux ou villages existants dans le cadre de la création " *à titre exceptionnel (...) de zones d'urbanisation futures de taille et de capacité d'accueil limitée* " depuis la loi SRU du 13 décembre 2000 modifiant l'article L.145-3 du code de l'urbanisme⁵¹. La loi urbanisme et habitat de 2003 apporta d'autres modifications assouplissant les règles de construction⁵², ainsi que la loi DTR qui permet la reconstruction de bâtiments présentant un intérêt patrimonial pour la collectivité et qui précise que " *la commune est libérée de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par les réseaux et équipements publics* ", servitude prévue par la loi urbanisme et habitats et conditionnant la restauration de certaines constructions en ruine.

La loi de protection du littoral de 1986 reçoit elle aussi des " coups de poignard " réguliers rendant l'urbanisation plus facile, notamment par le biais de deux décrets publiés discrètement pendant l'été 2004. En outre, dans le cadre des restrictions budgétaires imposées par le gouvernement, le Conservatoire du littoral, pour l'année de ses vingt ans en 2006, a échappé de justesse à une coupe budgétaire de 8 millions d'euros soit environ le quart de son budget⁵³.

Le but avoué de ces lois était pourtant de faire de la protection de ces espaces fragiles le principe supérieur, afin d'enrayer le mouvement de bétonnage anarchique qui défigurait ces zones. Il est vrai que ces deux lois n'avaient pas le caractère préventif que l'on retrouve dans l'instauration du réseau Natura 2000 qui permettra peut-être, espérons-le, de faire la différence au profit d'une gestion intégrée des activités économiques en faveur de l'environnement et non d'une gestion intégrée de l'environnement au profit de ces mêmes activités, même si elles sont, pour certaines, moins " agressives " que celles qui affectent le littoral et la montagne.

Cependant, il s'agira de rester vigilant pour les défenseurs d'une gestion véritablement protectrice des sites Natura 2000, d'autant plus qu'un nouvel exemple de projet de réforme législative, semble-t-il moins protecteur que le texte d'origine, s'est révélé lors du conseil des ministres du 25 mai 2005 par la présentation du projet de loi relatif aux parcs nationaux décentralisant la gestion des parcs. Il permettrait, sous conditions, certains aménagements en zone centrale et entraînerait un recul de la représentation des scientifiques et associations de protection de l'environnement au sein des conseils d'administration au profit des pouvoirs locaux.

Il faut ainsi souhaiter que le mouvement de décentralisation voulu par le gouvernement, louable du point de vue démocratique, ne se traduise pas par un recul des considérations environnementales, préjudiciable pour la mise en place de Natura 2000, bien que ce transfert de compétences soit dans l'esprit de la démarche prônée lors de la conférence de Rio de 1992 quant à la mise en œuvre du développement durable.

L'état des lieux, prévu pour 2007, sur l'application des dispositions prises pour la mise en œuvre de la directive (article 17 de la directive) permettra de faire un premier bilan sur ces interrogations.

S'ajoute à ces questions celle de la force contraignante des documents d'objectifs.

B. L'incertitude relative à la force juridique des documents d'objectifs.

⁵⁰ Philippe Billet, " Le droit à l'assaut de la montagne : de la directive " montagne " à la loi sur le développement des territoires ruraux ", revue Environnement, mai 2004, p.15.

⁵¹ Loi solidarité et renouvellement urbain n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, JO du 14/12/2000.

⁵² Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, dite loi urbanisme et habitat, JO du 03/07/2003.

⁵³ Voir l'article " Une course de vitesse pour sauver nos côtes " paru dans le quotidien Sud-ouest du dimanche 17 juillet 2005.

Le document d'objectifs est au centre d'une situation quelque peu paradoxale du fait que la loi définit précisément ce que doit être son contenu, mais, parallèlement, n'a pas jugé utile d'en préciser la portée normative.

Les mentions obligatoires des documents d'objectifs sont énumérées à l'article R. 214-24 du code de l'environnement. Il comprend :

- tout d'abord, une analyse de l'état initial du site, descriptif écologique des habitats et des espèces ayant justifié la désignation du site, mais aussi des éventuelles mesures de protection déjà existantes et des activités humaines notamment agricoles et forestières menées sur le site (il s'agit en fait de tous les éléments qui détermineront les mesures de gestion à mettre en œuvre) ;

- les objectifs de développement durable du site destinés à assurer la conservation et/ou la restauration des habitats naturels et des espèces ainsi que la sauvegarde des activités socio-économiques et culturelles s'exerçant sur le site ;

- des propositions de mesures de toute nature permettant d'atteindre ces objectifs. Il s'agit de la partie la plus importante du DOCOB qui fait préalablement l'objet d'une large concertation avec les acteurs locaux intéressés par la gestion du site. Les mesures proposées, qu'elles soient contractuelles, administratives ou réglementaires (selon l'existence éventuelle et la nature d'un régime de protection déjà existant) seront donc le résultat d'un consensus entre les différents intérêts en présence sur le site ;

- des projets de cahiers des charges types pour les mesures contractuelles proposées précisant notamment les bonnes pratiques à respecter et les engagements donnant lieu à contrepartie financière. Cela permet de définir les orientations de gestion et de conservation du site dans la mesure où le contrat Natura 2000 est l'outil d'application du document d'objectifs.

Cependant, le cahier des charges peut parfois ne pas être exhaustif lorsque, certaines parcelles du site, par leurs caractéristiques, nécessitent une adaptation des mesures prévues qui seront finalisées dans le contrat Natura 2000 et après accord des services compétents.

Le document d'objectifs comprend aussi une partie consacrée à l'indication des dispositifs destinés à faciliter la réalisation des objectifs, en particulier financiers. Enfin, il décrit les procédures d'accompagnement, de suivi et d'évaluation des mesures proposées et de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces.

L'ordonnance de transposition du 11 avril 2001 n'a pas expressément défini la valeur juridique de ces documents de programmation et la lecture des articles L. 414-2 et R. 214-23 et s. du code de l'environnement ne laisse transparaître aucune indication^{54 55}. Si la loi reste équivoque sur le sujet, il n'en est pas de même du guide méthodologique des documents d'objectifs qui indique expressément qu'il ne s'agit pas d'un document normatif imposé par l'Etat ou l'Europe. Par la suite, le ministre de l'environnement, par la voie d'une circulaire du 27 février 2001⁵⁶ confirmait cette position en affirmant que les DOCOB n'avaient pas valeur réglementaire. Cette vision semble confirmée par la présentation faite du DOCOB par la circulaire interministérielle consacrée à la gestion des sites du 24 décembre 2004⁵⁷ où il est présenté comme “ *un document d'orientation, de référence pour les acteurs ayant compétence sur le site* ”. Elle ajoute qu'il “ *contribue également à la mise en cohérence des actions* ”.

⁵⁴ Pas plus que le décret d'application de l'ordonnance n° 2001-1216 du 21 décembre 2001 relatif à la gestion des sites qui reste muet sur le sujet.

⁵⁵ Aux termes de cet article, “ *un document d'objectif définit les orientations de gestion et de conservation, les modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement* ”.

⁵⁶ Fiche n°2 annexée à la circulaire du MATE/DNP du 27 février 2001 relative à la mise en œuvre des directives “ Habitats et Oiseaux ”, non publiée.

⁵⁷ Circulaire interministérielle DNP/SDEN n°2004-3, non publiée.

publiques ayant une incidence directe ou indirecte sur le site et les habitats ou espèces pour lesquels ce dernier a été désigné”. La position du ministère de l’environnement, qui s’explique par le fait que l’Etat ait placé sa communication sur Natura 2000 sous le signe de la contractualisation, pourrait cependant être remise en cause par la juridiction administrative qui aura, à n’en pas douter, l’occasion de se pencher sur la force juridique à attribuer aux documents d’objectifs.

Pour autant, nous pouvons d’ores et déjà affirmer qu’il aurait peut-être été plus judicieux de reconnaître expressément aux DOCOB une valeur réglementaire dans la mesure où ils déterminent à eux seuls les objectifs de conservation ainsi que les moyens d’y aboutir et représentent de ce fait la clef de voûte du bon fonctionnement du réseau Natura 2000⁵⁸, la procédure contractuelle engagée par la suite n’étant que l’*“outil d’application”*⁵⁹ de ces documents de programmation.

Le rapport du sénateur Legrand⁶⁰, réalisé en 1997, préconisait de lui attribuer une force juridique incontestable et selon l’avis de Michel Prieur *“il s’agit d’un instrument de programmation assimilable à un plan de gestion qui va conditionner à la fois les mesures réglementaires ou contractuelles qui seront mises en place dans chaque site, ainsi que l’appréciation des impacts des travaux ou ouvrages réalisés à l’avenir”*.

Il apparaît plus que probable qu’ils feront l’objet de recours devant les tribunaux de la part d’associations de protection de l’environnement déçues du contenu de certains d’entre eux ou de la part de propriétaires ou gestionnaires de biens ruraux qui estimeront leurs prérogatives trop contraintes par l’application de la directive.

Ainsi, le juge administratif aura certainement, à l’avenir, à se prononcer sur la valeur contraignante des documents d’objectifs et donc sur les possibilités qui en découlent pour les tiers au contrat de s’en prévaloir pour engager un recours contre les dispositions de ce contrat administratif par le biais de la contestation d’un acte détachable. Un contrôle *“extérieur”* par des associations de protection de l’environnement serait bénéfique à la bonne application des règles de gestion et de conservation et permettrait ainsi de compléter le suivi administratif prévu.

Les hypothèses les plus vraisemblables qui pourront se dégager de la jurisprudence sont au nombre de trois.

En premier lieu, institués par arrêté préfectoral (C. envi., R. 214-23), les documents d’objectifs pourraient se voir attribuer la valeur réglementaire qui découle d’un tel arrêté, mais peut-être cette force juridique sera-t-elle limitée au seul cahier des charges qui s’impose aux contrats, puisque ces derniers doivent obligatoirement respecter les orientations définies dans le document d’objectifs selon l’article L. 414-3 du code de l’environnement, le reste du document se limitant à proposer des mesures ou à décrire le site. Il s’agit là de la seule certitude, à l’heure actuelle, concernant la force juridique des documents d’objectifs. Dans ce cas, seul le cahier des charges serait invocable devant la juridiction administrative. Néanmoins, que le DOCOB se voit attribuer un caractère réglementaire dans toutes ses dispositions ou une force contraignante uniquement envers les contrats, un contrôle des contrats Natura 2000 est permis dans les deux cas.

Il faut ajouter dorénavant, depuis l’entrée en vigueur de la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, le cas des *“chartes Natura 2000”* insérées à l’article L.414-3 du code de l’environnement, qui, lorsqu’elles sont adoptées, doivent être annexées au document d’objectifs. Alternative au contrat, la charte Natura 2000, signée par les titulaires de

⁵⁸ Voir aussi le développement consacré à ce sujet dans la partie B du §2 de la section II intitulée *“la nécessaire cohérence des politiques publiques avec les documents d’objectifs”*, p. 35.

⁵⁹ Terme employé dans la circulaire précitée du 24/12/2004.

⁶⁰ *“Natura 2000 : de la difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne”*, Les rapports du Sénat n° 309, 1997.

droits réels et personnels sur les sites Natura 2000 avec l'Etat, formalise l'engagement des propriétaires et autres ayant-droits à respecter les prescriptions du document d'objectifs sans contrepartie financière. Le DOCOB revêt ainsi un effet contraignant vis-à-vis de ces chartes qui mettent en application, comme les contrats, les prescriptions de gestion du document d'orientation. Cependant, l'absence de mécanisme de contrôle et de sanction relativise la force juridique des DOCOB par rapport à ce nouvel outil de gestion.

En second lieu, les DOCOB pourraient être vus comme des instruments “ *de planification réglementaire* ”, au même titre que des instruments propres au droit de l'environnement déjà existant tels que les SAGE, les SDAGE. Dans ce cas précis, les documents d'objectifs seront opposables aux autorités administratives compétentes en matière de polices spéciales telles que l'urbanisme, mais dans la limite d'une obligation de prise en compte et de compatibilité avec ces derniers des décisions ou programmes adoptés dans le même domaine. C'est ainsi que l'article L. 212-1-XI du code de l'environnement relatif aux SDAGE impose une obligation de compatibilité avec ces derniers des décisions ou programmes administratifs dans le domaine de l'eau.

Donner une telle portée normative aux DOCOB pourrait s'avérer insuffisant au vu des enjeux de la directive. Le domaine de l'urbanisme donne l'illustration que l'obligation de compatibilité n'est pas toujours très contraignante vis-à-vis des projets d'aménagement.

En troisième lieu, les DOCOB pourraient être qualifiés de documents préparatoires et ne se voir reconnaître aucune portée juridique. En effet, ils nécessitent la passation de contrats pour la mise en œuvre des mesures qu'ils prévoient. Seule une violation d'un contrat Natura 2000 pourrait alors faire l'objet d'un recours contentieux. C'est la volonté du ministère de l'environnement si l'on en juge par la réaffirmation de l'absence de valeur contraignante des DOCOB par le biais de circulaires.

Ils devraient cependant, si l'on en croit une partie de la doctrine⁶¹, faire, au minimum, office de documents informatifs utilisables au contentieux concernant “ *l'état initial de conservation et la localisation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site* ” (analyse que doit comporter le document d'objectifs selon l'article R. 214-24 du code de l'environnement) qui pourrait peser sur le contrôle juridictionnel des décisions administratives relatives à l'aménagement d'une zone Natura 2000 au même titre que les ZNIEFF qui ne sont pas dotées de valeur juridique, mais qui peuvent cependant être prises en compte par le juge en tant que faisceau d'indices indiquant la valeur écologique d'un site pouvant remettre en cause une décision d'aménagement qui y porterait atteinte⁶². Cela demeure à l'appréciation du juge qui statuera en fonction de sa conscience écologique.

Ainsi, le DOCOB, malgré le risque de recul des objectifs environnementaux présenté par la concertation et le doute qui persiste quant à sa portée juridique, constitue un instrument intéressant d'adaptation aux particularités écologiques et socio-économiques de chaque site des mesures de gestion que doivent élaborer et appliquer les Etats et qui sont prévues par l'article 6.1 de la directive “ habitats ”.

Ce nouvel outil de mise en œuvre du développement durable au plan local associant à la démarche et à la prise de décisions les populations vivant sur le site semble avoir des perspectives d'avenir intéressantes à la fois dans le cadre de Natura 2000, mais aussi, plus largement, dans une nouvelle version de la politique environnementale et particulièrement de protection de la nature. Celle-ci associerait protecteurs et usagers des espaces naturels et pourrait se traduire à terme par une protection plus efficace de ces derniers.

⁶¹ Notamment David Deharbe, dans “ Le réseau écologique européen Natura 2000 ”, sous la direction de C. Devès et J.M. Février, Litec, 2004, p.71 et suivantes.

⁶² Voir notamment l'arrêt de la CAA de Lyon du 31/12/1996, Association information et défense de l'environnement, AJDA 1997 p.306.

Section II- Les perspectives de généralisation d'une telle concertation : vers un nouveau volet de la politique intégrée ?

Des 36 DOCOB expérimentaux recensés en 1998, on est passé, au début de l'année 2005, à environ 850 DOCOB existant dont certains restent à finaliser. L'objectif est d'achever tous les DOCOB au plus tard en 2010⁶³.

Si leur intérêt premier est de définir les modalités de gestion des sites classés Natura 2000, si nécessaire par le biais de mesures de réhabilitation, qui seront mises en œuvre de manière quasi exclusive par contrats, ils ont aussi un rôle non négligeable à jouer dans l'application du principe de prévention quant au maintien des sites dans un bon état de conservation, autre volet prévu par l'article 6 de la directive et complémentaire à l'élaboration des mesures de gestion (paragraphe 1).

C'est la raison pour laquelle les documents d'objectifs pourraient être, espérons-le, les précurseurs d'un nouvel élan d'une politique intégrée d'aménagement du territoire plus respectueuse des milieux naturels dans laquelle les aménageurs d'aujourd'hui seraient les protecteurs de demain (paragraphe 2).

§1- L'enjeu du document d'objectifs quant à la mise en œuvre du volet préventif de l'article 6.

Même si ce n'est pas son rôle principal, le document d'objectifs peut être un outil de prévention de la dégradation du site Natura 2000 et répondre ainsi partiellement aux exigences des paragraphes 2 et 3 de l'article 6 de la directive "habitats".

Cependant, l'incertitude concernant sa force juridique nous amène à penser que son effectivité doit être renforcée en ce qu'il paraît indispensable que ses dispositions s'imposent aux documents de planification de l'espace, condition indispensable à une politique efficace de protection des espaces naturels.

A. Le DOCOB, outil de prévention de la détérioration des sites.

Par rapport aux dispositions de l'article 6.2 et 6.3, le document d'objectifs peut aider à poser les bases des activités qui sont à réglementer ou prohiber sur les sites dans la mesure où elles sont perturbatrices (article 6.2) et des "plans ou projets" qui seront éventuellement programmés, mais qui ne pourront, sauf conditions limitatives, être érigés sur le site du fait qu'ils l'affectent de manière significative (article 6.3).

1) Le DOCOB et la prévention des activités perturbatrices.

⁶³ Objectif affiché dans la circulaire interministérielle du 24 décembre 2004 relative à la gestion des sites. Elle précise que pour parvenir à cet objectif, "l'aboutissement des réflexions en cours sur les DOCOB donnera lieu à une modification ultérieure des fiches 2,4 et 5" qui portent respectivement sur la présentation générale de cet instrument, l'arrêté préfectoral d'approbation et sur l'animation et le pilotage de leur dispositif de mise en œuvre.

L'article 6.2 de la directive repose sur le principe de prévention : “ *Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles ces zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive* ”. Ces mesures vont au delà des simples mesures de gestion nécessaires pour assurer la conservation couvertes par l'article 6 §1. Les mesures de l'article 6 §2 doivent anticiper d'éventuelles détériorations ou perturbations. La portée de ce paragraphe revêt un caractère général puisqu'il s'applique à titre permanent dans les zones spéciales de conservation aux actes intentionnels ou involontaires et aux évènements imprévus causés ou non par l'homme tels que les incendies ou les inondations, dans la mesure où ils demeurent prévisibles, qu'ils soient passés, présents ou futurs⁶⁴.

Or, il apparaît indéniable que le DOCOB, par l'analyse écologique obligatoire du site qu'il comporte, accompagnée d'une analyse économique recensant les activités économiques et sociales présentes sur la zone, permet de visualiser les activités perturbatrices tant du point de vue des habitats que des espèces “ *pour lesquelles les zones ont été désignées* ”. Il s'agit là d'une limite prévue par la directive dans le champ d'application des mesures de conservation que doivent adopter les Etats. L'analyse écologique du site doit en effet mentionner les facteurs qui contribuent à l'état de conservation favorable des habitats et des espèces, ainsi que ceux qui contrarient cet état de conservation favorable, qu'ils soient naturels ou induits par l'activité humaine.

Les finalités de conservation exprimées dans le document d'objectifs, ainsi que le cahier des charges qui les accompagne et qui conditionne les clauses que devront comporter les contrats Natura 2000, doivent s'il y a lieu, dans le cadre des paragraphes 1 et 2 de l'article 6, prévoir les travaux ou activités qui sont à réglementer ou à prohiber au vu de leurs conséquences négatives sur l'état écologique du site.

C'est dire que le document d'objectifs, même si le débat théorique reste ouvert en attendant les premières solutions jurisprudentielles concernant son caractère réglementaire, aura des conséquences juridiques. En effet, l'autorité administrative devant garantir le maintien ou la restauration de l'état de conservation des habitats et des espèces, il y a fort à parier que les personnes contestant une décision administrative portant atteinte à un site se référeront au DOCOB, ce dernier formalisant les objectifs de conservation. Le juge devra vraisemblablement, pour apprécier la validité de la décision en cause, se référer au document d'objectifs. Ses prescriptions seront donc très certainement invocables comme référence normative par les administrés à l'encontre de ceux (personnes publiques ou personnes privées) qui, par leur action matérielle ou normative, portent atteinte à un site Natura 2000.

Cependant, l'ordonnance du 11 avril 2001, dans la transposition qu'elle a faite de l'article 6 de la directive, a exclu, semble-t-il de manière un peu précipitée, les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques des activités perturbatrices pouvant être interdites sur les sites lorsqu'elles sont pratiquées “ *dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur* ” (C. envi., L. 414-1-V). Cela signifie que ces activités sont déclarées comme n'étant susceptibles, en aucun cas, d'avoir des effets significatifs dans la perturbation du site et des espèces ayant justifié son classement. Il aurait peut-être été plus judicieux de la part du législateur de présumer ces activités compatibles avec les objectifs de conservation des sites plutôt que de proclamer un principe de manière formelle en prenant le risque de voir cette disposition mise à mal par le juge administratif ou européen. Le Sénateur

⁶⁴ Voir Commission européenne, “ Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive “ habitats ” ”, 2000, p.24.

J.F. Le Grand, dans son rapport d'information sur Natura 2000, n'a d'ailleurs pas caché que l'analyse de l'impact des activités pratiquées sur un site Natura 2000, en particulier la chasse, ne pouvait faire l'objet d'une réglementation générale, mais devait être conduite au niveau local⁶⁵.

Il semble en effet évident, à la lecture de l'article 6 de la directive, que le juge national est censé censurer toute perturbation sur le site au sens où l'entend le texte européen au besoin en écartant toute disposition réglementaire contraire⁶⁶. Cette appréciation ne paraît pouvoir se faire qu'au cas par cas, en fonction des caractéristiques propres à chaque site et notamment des espèces d'intérêt communautaire qui y vivent et non par l'affirmation d'un principe général uniforme applicable à tous les sites. Les garanties apportées par la loi sont donc illusoires, mais il semble que le message ait été plutôt politique⁶⁷. Il est vrai cependant que les espèces animales figurant à l'annexe II de la directive dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales ne font pas partie des espèces chassables, ce qui pourrait laisser penser qu'elles ne sont pas directement menacées dans leur dynamique démographique par la chasse, mais certains poissons peuvent faire l'objet de mesures de capture en respect de la législation française sur la pêche en eau douce et la protection du milieu aquatique.

Il faut à ce sujet remarquer que la directive ne pose aucune interdiction de principe des activités cynégétiques, mais il n'est pas exclu qu'elles puissent, dans certains cas, être limitées ou prohibées par le juge si elles s'avèrent perturber de manière significative une espèce ayant justifié le classement du site en zone Natura 2000.

Il n'y aura violation de l'article 6.2 de la directive par la France que dans le cas où l'éventuelle perturbation engendrée par ces activités proclamées comme n'ayant pas d'effet perturbateur aura des conséquences significatives sur une espèce d'intérêt communautaire, c'est-à-dire qu'elle en est la cause d'un déclin durable sur le site (selon le guide interprétatif de la Commission européenne sur l'article 6, il y a perturbation d'une espèce sur un site lorsque la dynamique de la population pour ce site montre que l'espèce en cause pourrait ne plus constituer un élément viable dudit site par rapport à la situation initiale).

Si un groupe de travail national s'est penché sur la notion de perturbation notamment vis-à-vis de la chasse pour se traduire par un courrier envoyé aux préfets par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement le 10 décembre 1997 concluant à l'acceptation de cette dernière sur les sites classés Natura 2000, il aurait été intéressant par le biais de la mise en place du réseau écologique européen de réfléchir à une modernisation de la législation française de la chasse tant sur les sites Natura 2000 qu'en dehors, ce qui ne s'est malheureusement pas traduit dans les faits. Il est vrai que le contexte politique n'était pas favorable à une telle réflexion, les chasseurs menant le mouvement d'opposition à la directive "habitats" au plan national. Il semble par ailleurs que certains dirigeants de la chasse française ne soient pas encore déterminés à adapter la pratique aux nécessités écologiques d'aujourd'hui, alors qu'un mouvement en ce sens, mené par l'Association Nationale pour une Chasse Ecologiquement Responsable (ANCER), se développe chez de plus en plus de chasseurs.

Ainsi, une fois de plus en France, l'activité cynégétique a été érigée en une sorte de loisir rural suprême que l'on ne peut réformer, ce qui se traduit bien à l'article L. 414-1-V du code de l'environnement où la chasse figure comme une exception aux activités humaines pouvant se révéler perturbatrices, avant même l'élaboration du document d'objectifs qui doit pourtant définir le cadre dans lequel la gestion du site et des espèces sera menée au niveau local.

⁶⁵ J.F. Le Grand, " Pour une mise en valeur concertée du territoire Natura 2000 ", commission économique et sociale, rapport d'information n°23, 2003-2004, p. 37.

⁶⁶ Guide méthodologique des documents d'objectifs, 1998, ATEN, p. 29.

⁶⁷ Jean-Marc Février, dans " Le réseau écologique européen Natura 2000 ", 2004, p.50 et suivantes.

Il a cependant résulté de l'étude de perturbation des espèces par la chasse en décembre 1997 que trois espèces pouvaient s'en trouver affectées. Il s'agit de l'ours, du phoque veau-marin et du mouflon de Corse. Dans les sites où ces mammifères sont présents, le document d'objectifs doit prévoir des dispositions particulières réglementant l'exercice de la chasse, ce qui entre en contradiction avec l'affirmation de principe inscrite dans le code de l'environnement.

La directive "habitats", qui cherche à préserver la biodiversité sur des sites étendus et qui se rapproche ainsi d'une protection de la nature plus ordinaire que celle protégée traditionnellement par des mesures réglementaires et en intégrant par ailleurs dans le réseau Natura 2000 les ZPS instituées au titre de la directive "oiseaux", aurait pu permettre une modification de fond de la législation française sur la chasse, du moins en ce qui concerne le domaine particulier qui monopolise le débat sur la chasse en France depuis de nombreuses années : la chasse aux oiseaux migrateurs, patrimoine européen et ne faisant pourtant toujours pas l'objet d'une gestion cynégétique globale en Europe, malgré les principes institués par la directive "oiseaux".

Bien que la pression de la Cour de justice des communautés européennes, par les condamnations à répétition infligées à la France pour non respect de la directive du fait de la fixation de période de chasse trop longues, ait eu pour conséquence, ces dernières années, la détermination de périodes de chasse plus respectueuses du cycle de migration de l'avifaune, il n'en demeure pas moins que la réglementation nationale apparaît encore trop permissive pour les tenants d'une chasse écologiquement responsable.

La démagogie du milieu politique vis-à-vis de ce loisir qui réunit environ 1,3 million de personnes, soit pratiquement autant d'électeurs, empêche les gouvernements successifs de prendre certaines mesures qui s'imposent pour tendre vers une chasse durable plébiscitée par de plus en plus de chasseurs.

Pour lancer à titre d'exemples quelques pistes simples, ne serait-il pas bénéfique d'instaurer un système de prélèvement maximum autorisé et contrôlé pour les oiseaux migrateurs dont la somme globale au plan national permettrait, en fonction du taux de reproduction et des pertes naturelles estimées de l'espèce, aux effectifs de s'accroître d'une année sur l'autre ou au minimum de se maintenir, à l'image de ce qui se fait pour le grand gibier et d'interdire enfin à la vente les espèces migratrices qui font encore légalement l'objet d'un commerce peu éthique incitant certains chasseurs sans scrupules à faire de "gros scores" lors de la migration automnale?

Par ailleurs, la France est le pays de l'Union européenne qui compte le plus grand nombre d'espèces chassables. Or, il apparaît que certains oiseaux migrateurs jugés en mauvais état de conservation au plan international tels que la sarcelle d'été ou le pigeon colombin peuvent être prélevés en France (même si pour la sarcelle d'été la migration post-nuptiale est pratiquement achevée lors de l'ouverture de la chasse aux gibiers d'eau), alors qu'ils sont protégés dans les pays d'Europe du Nord où ils nichent. Cette différence de législation dans un pays comme la France où la tradition cynégétique est forte peut rendre vains les efforts de protection isolés.

Enfin, il serait certainement intéressant d'instaurer sur les zones importantes d'hivernage comme une partie du Sud-Ouest peut l'être pour le pigeon ramier, plusieurs jours par semaine où la chasse serait interdite, afin de limiter sur ces zones qui concentrent une partie de la population migratrice européenne d'une même espèce une pression de chasse trop importante qui nuit au cycle de vie des oiseaux, mais aussi à l'image de la chasse. Le Portugal, destination automnale d'une partie de l'effectif des palombes⁶⁸ qui franchissent les Pyrénées, prévoit une telle réglementation en autorisant la chasse que deux jours par semaine pour la période d'hivernage 2004-2005. Cette mesure a eu pour résultat d'accueillir sur ces zones plusieurs

⁶⁸ Terme utilisé dans le Sud-Ouest pour désigner le pigeon ramier.

centaines de milliers d'oiseaux qui passaient autrefois l'hiver en Espagne où leur tranquillité est moins assurée pour le plus grand bonheur des écologues et chasseurs portugais⁶⁹.

Ainsi, même si ce n'était pas l'objet de la mise en œuvre du réseau Natura 2000, sa transposition dans l'ordre juridique national a été une occasion ratée d'aider la chasse française aux oiseaux migrateurs à intégrer quelques considérations écologiques indispensables à la durabilité de cette chasse qui fait la renommée d'une partie de la campagne française. Espérons cependant que la passion qui anime notamment " paloumayres ", chasseurs à la tonne ou encore chasseurs aux pentes, pour ne citer que les chasses traditionnelles les plus représentatives, les amène à la sagesse dans leurs prélèvements à une époque où de plus en plus de chasseurs se tournent vers les migrateurs pour pallier la raréfaction du petit gibier sédentaire.

2) L'effet préventif du DOCOB sur les plans et projets susceptibles d'affecter les sites Natura 2000.

L'article 6.3 de la directive vient compléter l'article 6.2 en régissant l'élaboration de plans ou projets que ne nécessite pas la gestion du site et qui sont susceptibles d'affecter ce dernier de manière significative. Ils doivent faire l'objet d'une évaluation appropriée de leurs incidences sur le site eu égard à ses objectifs de conservation. Les autorités nationales compétentes ne pourront donner leur accord à la réalisation de ce plan ou projet qu'à la condition qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site et après consultation du public le cas échéant, sauf exceptions prévues à l'article 6.4 où il est indiqué qu'en l'absence de solution alternative, le plan ou projet pourra être réalisé " *pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale et économique* ". Dans ce cas, l'Etat prend toutes les mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale du réseau Natura 2000 est protégée. Cependant, si le site concerné abrite un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaire, le plan ou projet ne pourra être élaboré qu'en réponse à " *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* ".

Ainsi, l'article 6 paragraphes 3 et 4 revêt une importance majeure en définissant les conditions dans lesquelles des plans et des projets aux effets négatifs peuvent être autorisés ou interdits. Les activités non couvertes par l'article 6 § 3 doivent être compatibles avec l'article 6 §1 ou, dans le cas de ZPS, avec l'article 4 §1 et 2 de la directive 79/409/CEE, et avec l'article 6 §2 de la directive 92/43/CEE. Il faut entendre par " *plans* " des documents de planification ou d'orientation et par " *projets* " la " *réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages, d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* " ⁷⁰.

Sont donc concernés les plans ou projets ayant une incidence significative eu égard aux objectifs de conservation du site, ce qui peut inclure un plan ou projet situé à l'extérieur du site mais dont les effets négatifs se font ressentir sur ce dernier. On conçoit alors facilement l'importance du document d'objectifs dans la détermination des projets qui doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie.

Une lacune importante apparaît pourtant dans le système de transposition français. Il ressort clairement du rapport d'information du sénateur Le Grand que les programmes et projets relevant d'un régime déclaratif tels que ceux relatifs à la législation des installations classées (C.envi., L. 512-8 à L. 512-13) et à la législation sur l'eau (C. envi., L. 214-1 à L. 214-6) ne

⁶⁹ Voir à ce sujet l'article paru dans la revue cynégétique bimensuelle " Palombe passion " de mars-avril 2005.

⁷⁰ Commission européenne, Gérer les sites Natura 2000 , p. 32.

sont pas concernés par l'obligation d'évaluation spécifique aux sites Natura 2000 puisque l'article L. 414-4-I du même code ne parle que des projets soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative⁷¹. Cette disposition constitue sans aucun doute une violation de l'article 6 §3 de la directive.

Cependant, cette lacune pourrait être quelque peu rattrapée si le document d'objectifs était pourvu d'une valeur réglementaire. En effet, en situant sur des cartes les espaces les plus sensibles, en hiérarchisant les enjeux écologiques, en définissant les fragilités et sensibilités du site pour en informer les porteurs de projets qui devront en tenir compte lors de l'évaluation prévue à l'article 6.3, le DOCOB permet de clarifier la notion d'incidence des nouveaux projets et ainsi de déterminer dans une certaine mesure les plans ou projets qui devront être interdits ou, au contraire, pourront être autorisés. Par ailleurs, il a pour rôle de prévoir les conditions dans lesquels certains projets déjà identifiés lors de son élaboration pourront se faire en ayant l'incidence la plus faible possible. La participation des porteurs de projets au comité de pilotage ne fera que renforcer l'aspect préventif du document d'objectifs quant aux effets néfastes de la réalisation de travaux conséquents qu'ils dépendent d'un régime d'autorisation ou de déclaration.

Pour autant, il apparaît peu réaliste dans la majorité des cas de concevoir un projet d'ouvrages, d'infrastructures ou autres réalisations importantes sur ou à proximité immédiate d'un site Natura 2000 comme n'ayant pas d'incidences négatives sur celui-ci. Ce sont alors les exceptions prévues à l'article 6 §3 et 4 de la directive qui pourront éventuellement en justifier la réalisation et le contenu du document d'objectifs ne sera alors plus que secondaire par rapport à la satisfaction d'un intérêt public majeur.

Il semblerait donc opportun de présumer toute édification d'ouvrages non liés aux pratiques rurales existantes décrites dans l'analyse économique du site que comporte le DOCOB dans sa première partie comme ne pouvant être érigées en zone Natura 2000, sauf dans les hypothèses d'intérêt public prévues. Il faut alors espérer que le juge administratif veillera à ce que "*les raisons impératives d'intérêt public majeur*" ne soient pas interprétées trop largement par les pouvoirs publics, afin de ne pas priver d'effets l'article 6.3, ainsi que le cahier des charges contenu dans le DOCOB⁷².

L'analyse socio-économique du site menée dans le cadre de l'élaboration de ce document d'orientation devrait permettre de comprendre les enjeux et d'anticiper ainsi les perspectives de développement économique de la zone pour qu'elles puissent se faire sans remettre en cause le bon état de conservation du site.

D'autre part, la loi DTR du 23 février 2005 a contribué à renforcer le rôle préventif du document d'objectifs. En effet, il peut dorénavant être élaboré et approuvé à compter de la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une zone spéciale de conservation ou de la désignation d'une zone de protection spéciale (article 144 de la loi modifiant l'article L.414-2 du code de l'environnement). Bien que cette disposition ne fasse qu'entériner une pratique assez généralisée, l'approbation de ce document avant le classement officiel du site en ZSC ou ZPS devrait contribuer à une protection anticipée des sites pressentis comme devant intégrer le réseau Natura 2000 et ainsi respecter la jurisprudence bien établie de la CJCE concernant la violation de l'article 6 par les Etats sur des zones destinées à intégrer le

⁷¹ J.F. Le Grand, " Pour une mise en valeur concertée du territoire Natura 2000 ", rapport d'information n°23, commission économique du Sénat, 2003-2004, p. 39.

⁷² Voir à ce sujet Conseil d'Etat, 6 juin 2003, Association sauvegarde de la faune sauvage. L'article 6.4 de la directive fut utilisé pour autoriser, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, le terrassement d'un terrain susceptible d'être classé Natura 2000 destiné à être planté en vignes.

réseau Natura 2000⁷³. Aux dires de la directive, les sites bénéficient de la protection des ZSC dès qu'ils sont inscrits sur la liste par la Commission (article 4 §5). Or, cette étape aurait dû s'achever en juin 1998 et le retard pris par les Etats, au premier rang desquels la France, ne doit pas se traduire par une détérioration des sites en retard de classement du fait de la défaillance des Etats. La compétence des Etats est désormais liée depuis cette date. En effet, selon le juge communautaire, les dispositions claires de la directive font que les Etats “ *doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par une directive* ”⁷⁴ et ainsi “ jouer la montre ” dans la désignation de certains sites pour pouvoir y implanter des projets de grande envergure tels que la construction d'infrastructures routières. Cette obligation de non détérioration se traduit en fait par une obligation de protection anticipée des sites destinés à devenir des ZSC.

La position de la Cour est encore plus stricte à l'égard des zones de protection spéciales qui “ *doivent faire l'objet de mesures de conservation spéciales susceptibles d'assurer notamment la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe I* ”, dès lors qu'elles remplissent les conditions pour être classées en ZPS⁷⁵.

Ainsi, les juridictions nationales doivent veiller à ce que les projets d'infrastructures ne mettent pas en cause les objectifs de protection de la directive avant même leur classement officiel au titre de la directive habitats, objectifs adaptés au plan local et traduits dans les DOCOB lorsque ceux-ci auront été élaborés pendant la procédure de classement.

En apparence prometteur, le rôle préventif des DOCOB dépend pourtant, en grande partie, du respect de ses dispositions par les planifications d'aménagement du territoire.

B. La nécessaire cohérence des politiques publiques avec les documents d'objectifs.

Pratiquement toutes les politiques sectorielles possèdent leurs instruments de planification que ce soit au niveau d'une circonscription administrative (plan local d'urbanisme par exemple) ou d'une entité écologique telle qu'un bassin versant. Ces planifications, souvent rendues obligatoires par la loi et qui ont un lien avec l'environnement, ne prennent pas toujours en compte la protection des habitats naturels, alors qu'elles ont fréquemment, pour les planifications d'aménagement, un impact négatif sur la conservation des espaces naturels.

Natura 2000 ne fait malheureusement pas office d'exception puisque la prise en compte des documents d'objectifs par les planifications sectorielles ne semble pas être devenue automatique.

Il paraît alors nécessaire d'accorder ces instruments avec les orientations de conservation définies dans les documents d'objectifs pour respecter pleinement l'objectif de maintien dans un bon état de conservation des sites d'intérêt communautaire, ce qui ne semble pas être une évidence au vu des prescriptions contenues dans les textes régissant la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Nous en donnerons l'illustration en prenant pour exemple le droit de l'urbanisme qui ne rime pas forcément avec dispositif Natura 2000.

1) Une absence préjudiciable d'obligation de prise en compte du document d'objectifs par les documents de planification.

⁷³ Par exemple, CJCE, 6 avril 2000, affaire C-256-98, Commission contre France ou CJCE, 24 juin 2003, affaire C-72-02, Commission contre Portugal.

⁷⁴ CJCE, 18 décembre 1997, affaire C-129/96 §45, Inter-Environnement Wallonie ASBL et région Wallonne.

⁷⁵ CJCE, 7 décembre 2000, affaire C-374/98 §26, Commission contre France.

L'ordonnance de transposition du 11 avril 2001 ainsi que les divers textes réglementaires qui ont suivis, comme nous l'avons vu précédemment, restent muets sur la force juridique des documents d'objectifs. Les seules indications nous proviennent de circulaires (citées dans la partie consacrée à la nature juridique des DOCOB, p.26 et suivantes) qui évacuent toute valeur réglementaire qui pourraient émaner des DOCOB (hormis le fait qu'ils s'imposent aux contrats de gestion Natura 2000) et donc, indirectement, toute obligation de conformité des documents de planification avec les objectifs de gestion.

Il semble pourtant évident que pour respecter les dispositions de l'article 6 de la directive, les impératifs de préservation des milieux doivent être intégrés dans les plans d'aménagement ou de gestion de l'espace, sans quoi la politique menée sur un territoire déterminé incluant un site Natura 2000 ne pourra être qualifiée d'"intégrée", puisqu'en contradiction avec les prescriptions de gestion nécessaires au bon état écologique. La circulaire Natura 2000 du 26 juillet 2002 (non publiée au JO) énonçait d'ailleurs que Natura 2000 "*impose une intégration des préoccupations de maintien de la biodiversité, en particulier le réseau Natura 2000, dans toutes les politiques que vous mettez en œuvre sur les territoires dont vous avez la charge*". Le ministère de l'environnement a donc conscience que l'effectivité des mesures prises dans le cadre de la directive "habitats" passe par la mise en cohérence des politiques sectorielles avec les impératifs de préservation des milieux et des espèces d'intérêt communautaire, mais la voie de l'intégration est rendue difficile par l'absence de portée juridique des DOCOB. Cependant, l'article L. 414-4-I du code de l'environnement n'est pas clair à ce sujet puisqu'il vise nommément "*les programmes*", mais on peut s'interroger sur le fait de savoir s'il couvre également les plans.

En cas d'effet significatif sur la fonctionnalité écologique du site, ce sera alors l'occasion pour le juge administratif ou, à défaut, le juge communautaire, de sanctionner ce manquement à l'article 6 §3 de la directive pour absence d'évaluation de ces plans au regard de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce dernier et à l'article 6 §2 pour détérioration de l'habitat naturel.

Selon la circulaire du 3 mai 2002 relative aux mesures de gestion (non publiée au JO), le document d'objectifs contribue à la mise en cohérence des actions publiques ayant une incidence directe ou indirecte sur le site.

En outre, ce ne sont que de simples recommandations qui sont traduites dans le guide méthodologique des documents d'objectifs quant à la prise en compte du contenu du DOCOB par les autres politiques publiques, alors que la mise en place du réseau Natura 2000 se veut être une véritable politique intégrée de développement durable.

Il est mentionné que les propositions d'action portent notamment sur l'"*intégration des impératifs de préservation des milieux dans un document de planification, une charte, un zonage territorial, une opération collective, ou toute autre politique publique*", mais ces propositions restent au stade de recommandations⁷⁶.

Il revient au chargé de mission d'examiner la cohérence du DOCOB avec tous les autres documents de planification régissant la zone. La mise à jour éventuelle de ces derniers incombe aux autorités compétentes (les différents services de l'Etat, les collectivités locales ou autres) afin qu'ils intègrent les objectifs de conservation et qu'ils procèdent par la suite à d'éventuelles mises à jour suite à l'actualisation du document d'orientation du site Natura 2000. La situation juridique semble donc des plus ambiguës avec un document d'objectifs, annoncé comme n'ayant pas valeur réglementaire, qui devrait pourtant s'imposer aux planifications publiques selon le guide méthodologique des documents d'objectifs, texte

⁷⁶ Dans une partie à l'intitulé explicite concernant la force contraignante (ou plutôt son absence) des DOCOB : "Que propose-t-on dans un document d'objectifs ?", p.112.

interprétatif dépourvu de toute force juridique, mais, pour autant, il ne s'agit pas d'une obligation juridique. Seule la description des planifications existantes par le DOCOB dans sa partie consacrée à la description de l'état initial du site revêt un caractère certain.

L'administration centrale mise ainsi sur la bonne volonté des autorités compétentes pour intégrer les préoccupations environnementales des sites Natura 2000 dans les politiques publiques. Il nous est permis de douter de l'efficacité de ce dispositif lorsque l'on connaît la lourdeur des procédures administratives entourant l'élaboration ou la révision des instruments de prévision des politiques publiques sectorielles.

N'aurait-il pas été plus simple au plan de la lisibilité et plus efficace au niveau de la poursuite des objectifs de conservation des sites Natura 2000 de créer une obligation de compatibilité des plans d'aménagement avec les impératifs environnementaux ?

Il aurait pu être prévu un mécanisme de révision automatique simplifiée d'une planification en contradiction avec les modalités de gestion prévues par les DOCOB. L'élaboration des documents d'objectifs est en effet une opportunité pour faire remonter des sites les problèmes rencontrés qui ne peuvent être résolus que par une mise en cohérence des politiques sectorielles de l'Etat et même de l'Europe.

A la place de cela, l'Etat a choisi de privilégier une démarche volontaire des acteurs chargés de définir la politique d'aménagement du territoire pour mettre en œuvre la directive "habitats", processus de transposition qui apparaît insuffisant pour protéger efficacement les sites dont les détériorations sont, la plupart du temps, irréversibles.

A côté des planifications d'aménagement, il existe le cas particulier des planifications de gestion d'espaces naturels ou de la faune sauvage qui, même si elles sont censées être plus "écologiques", devraient aussi, dans un souci de bon sens, être adaptées aux besoins du réseau Natura 2000. Or, il n'en est rien puisque le guide méthodologique des documents d'objectifs précise que le DOCOB "*n'a pas vocation à se substituer aux planifications de gestion prévues par les lois et règlements*". Paradoxalement, il semble donc que ce soit aux DOCOB d'intégrer les orientations des autres planifications à vocation environnementale présentes sur le site. Ces dispositions pourraient poser problème lorsque les plans de gestion de certains espaces ne sont pas en adéquation avec les objectifs de conservation des sites d'intérêt communautaire.

Toutefois, la loi DTR, en modifiant l'article 8 du code forestier, est venue éclaircir la situation en ce qui concerne la compatibilité des plans de gestion forestière avec les objectifs de conservation des sites Natura 2000. Il existe désormais une présomption de conformité de la gestion d'un espace forestier, dès lors que le gestionnaire d'un bois ou d'une forêt dispose d'un plan de gestion avalisé par l'autorité publique, accompagné de la souscription à un contrat Natura 2000 ou à une charte Natura 2000, ou, à défaut, lorsque le plan de gestion a été adopté suivant l'article 11 du code forestier. Selon ce dernier, les propriétaires forestiers d'un site Natura 2000 peuvent échapper au régime classique de gestion de ces sites lorsqu'ils réalisent des opérations prévues par un plan de gestion approuvé, conforme à des dispositions spéciales arrêtées par les autorités administratives en charge de la forêt et de Natura 2000. Ces dispositions doivent être annexées à un document de planification de gestion forestière tel qu'un schéma régional d'aménagement des forêts publiques (ou autre document énuméré à l'article L.111-1-2 du code forestier) ou à un schéma régional de gestion des forêts privées. Même en l'absence des documents ou annexes précités, une dernière hypothèse de conformité de la gestion forestière avec le dispositif de préservation des sites Natura 2000 est prévue lorsque le préfet délivre au propriétaire, sur demande de ce dernier, une reconnaissance de conformité de son plan de gestion forestière (avant son approbation) avec le document d'objectifs.

Ainsi, la loi du 23 février 2005 a permis, en modifiant le code forestier, d'intégrer aux plans de

gestion forestière les orientations de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire contenues dans le document d'objectifs, ce qui contribue à l'effectivité de ce document, indispensable à la conservation des sites constituant le réseau Natura 2000. Notons que cela simplifie les démarches des propriétaires forestiers répondant aux conditions décrites ci-dessus qui n'ont alors plus besoin de suivre la procédure contractuelle classique déterminant les modalités de gestion du site Natura 2000 qu'ils doivent mettre en place. Gageons que l'absence de mécanisme spécifique de contrôle ne prive pas d'effet ces nouvelles dispositions intéressantes quant à la primauté des DOCOB sur les plans de gestion affectant les sites Natura 2000.

Reste maintenant à généraliser ce principe aux autres documents de planification de l'espace.

2) La difficulté d'intégrer le dispositif Natura 2000 dans les planifications sectorielles : l'exemple du droit de l'urbanisme.

La directive, dans l'énoncé de l'article 6 §1, laisse aux Etats le choix d'adopter des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement. Cette disposition laisse une possibilité supplémentaire de prise en compte des objectifs de conservation définis par les documents d'objectifs dans des documents de planification encadrant l'utilisation du sol, tels que les documents d'urbanisme. La France ayant opté pour l'élaboration d'un plan de gestion spécifique à chaque site, l'intégration aux autres plans d'aménagements ne se traduira éventuellement que par la reprise des objectifs de conservation inscrits dans le document d'orientation.

Cependant, le droit de l'urbanisme semble, pour le moment, avoir quelques difficultés à intégrer les objectifs de préservation des sites Natura 2000, alors même que l'extension de l'urbanisation est une des principales causes de disparition des habitats naturels et que la loi SRU⁷⁷ a renforcé la prise en compte par le droit de l'urbanisme des préoccupations environnementales⁷⁸. Ainsi, il n'est pas rare de voir des sites, en cours de classement, être dégradés du fait de la délivrance d'autorisation de lotir notamment⁷⁹.

Ce n'est que depuis le décret du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement que les documents d'urbanisme, qui comptent parmi "*les programmes situés à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000 visés à l'article R. 414-34-1 du code de l'environnement*" (16° de l'annexe du décret énumérant les plans et documents régis par les dispositions du décret), doivent prendre en compte le dispositif Natura 2000⁸⁰.

Cependant, ce texte ne s'impose pas aux plans et documents dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004, à condition que les formalités de consultation du public soient accomplies avant le 1er février 2006 ou que leur approbation intervienne avant le 1er juillet 2006 (art. 10 du décret), ce qui laisse en dehors du dispositif une grande partie des planifications urbaines en vigueur.

Par ailleurs, si les planifications urbaines susceptibles d'avoir une incidence notable sur un site Natura 2000 doivent désormais comporter une évaluation environnementale, cela implique que l'on autorise officiellement la destruction de zones en principe protégées au titre de la directive

⁷⁷ Loi n°2000-1208, 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JO 14 décembre 2000.

⁷⁸ Voir à ce sujet, B. Drobenko, Natura 2000 et droit de l'urbanisme, dans "Le réseau écologique européen Natura 2000", p.201 et s.

⁷⁹ Sud Ouest, 10 mai 2005, article intitulé "Une situation alarmante" concernant la non application de la directive habitats-faune-flore en Gironde, en particulier sur le site "de la plantation" en cours de classement à Villenave-d'Ornon où une autorisation de lotir menace le potentiel écologique de cette zone humide.

⁸⁰ Décret n°2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JO du 29/05/2005.

“ habitats ” par l’intermédiaire des documents d’urbanisme, ce qui paraît tout à fait contraire aux dispositions de cette dernière. En effet, celle-ci prévoit des hypothèses d’atteintes particulièrement encadrées, à savoir “ *pour des raisons impératives d’intérêt public majeur* ” (art.6.4). Ainsi, plutôt que d’affirmer une interdiction de principe d’atteinte aux sites Natura 2000 par les documents de planification urbaine, c’est l’inverse qui se produit avec, en quelque sorte, la création d’un droit commun de dégradation de ces espaces par l’extension urbaine. On aboutit donc à l’effet inverse de celui recherché par la directive, malgré l’obligation de prendre des mesures compensatrices (art. 4-5° du décret).

Cette affirmation est confirmée par le fait que le rapport environnemental doit notamment comporter une analyse exposant “ *les problèmes posés par la mise en œuvre du plan ou document sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l’environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 du code de l’environnement (...)* ”, à savoir les zones Natura 2000 (art. 4-3° du décret).

En dehors de la parution du décret précité dont les effets sont plus que mitigés sur le plan environnemental, la transposition française de la directive 92/43/CEE n’obligeait nullement les auteurs des planifications urbaines à intégrer le dispositif Natura 2000, pas même dans les annexes du plan local d’urbanisme (PLU) dont les articles R.123-13 et 14 du code de l’urbanisme précisent le contenu.

Ainsi, pour la plus grande partie des planifications urbaines, c’est-à-dire celles dont l’élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et dont la consultation du public est terminée au 1^{er} février 2006 et l’approbation n’intervient pas après le 21 juillet 2006, il faut alors compter sur les dispositions législatives régissant l’élaboration des instruments de planification de l’urbain pour envisager une éventuelle intégration des prescriptions Natura 2000 dans de tels outils de programmation.

Tout d’abord, les principes directeurs du droit de l’urbanisme (C. urb., L.110 et L.121-1) imposent une intégration des considérations environnementales, mais l’absence de référence explicite à Natura 2000 amènera très certainement le juge administratif à intervenir afin de rendre effectives les dispositions de l’article 6 de la directive.

Par ailleurs, le projet d’aménagement et de développement durable contenu dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et surtout dans les plans locaux d’urbanisme (PLU) (C. urb., L.123-1 et R.122-3), élément déterminant de la prise en compte de l’environnement par les documents d’urbanisme dans le cadre des principes et règles supra locales, devrait intégrer les protections résultant de la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

En outre, selon l’art. L.122-1 du même code, le SCOT peut déterminer les espaces et les sites naturels à protéger, tandis que le PLU, par le biais du zonage, peut déterminer des emplacements réservés, ainsi que les zones agricoles, naturelles et forestières à préserver en raison de leur qualité environnementale (C. urb., L.123-7 et R.123-8).

Enfin, les sites Natura 2000 peuvent être protégés de l’urbanisation par un classement en espaces boisés classés par les communes ou espaces naturels sensibles par les départements.

Si ces dispositions permettent indirectement d’intégrer la préservation des zones Natura 2000 aux planifications urbaines, leur mise en œuvre se trouve cependant limitée du fait qu’elle repose sur le pouvoir discrétionnaire des pouvoirs locaux qui ne se voient imposer aucune obligation en raison de la non portée juridique des documents d’objectifs.

Seuls certains instruments ayant une influence indirecte et limitée sur le droit de l’urbanisme font expressément référence au dispositif Natura 2000. On trouve notamment les schémas de services collectifs des espaces naturels et ruraux qui influencent le contenu du porter à

connaissance effectué par le préfet⁸¹. Ce porter à connaissance qui intervient lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme rappelle aux autorités locales les règles nationales à respecter dans l'exercice de leurs compétences (C. urb., L.121-2), ce qui inclut les mesures réglementaires de préservation des sites Natura 2000, si celles-ci venaient à être instaurées. Cet instrument d'information doit amener le préfet à faire respecter le dispositif Natura 2000 par les PLU dans le cadre du contrôle a posteriori des actes des collectivités locales en annulant les dispositions incriminées et en recourant éventuellement au déféré préfectoral.

En dehors des zones planifiées par le droit de l'urbanisme, les zones rurales concernées par Natura 2000 pourront être protégées par le principe de constructibilité limitée qui figure à l'art. L.111-1-2 du code de l'urbanisme, ainsi que par les lois montagne et littorales spécifiques aux territoires les plus fragiles qui prônent l'extension limitée de l'urbanisation et la préservation des espaces caractéristiques ou remarquables. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment⁸², les multiples dérogations créées ces dernières années peuvent faire douter de l'effectivité de la protection des sites Natura 2000 par le biais de ces lois.

Par ailleurs, les zones rurales non planifiées par un document d'urbanisme bénéficiant de nombreuses exceptions aux règles générales d'urbanisme limitant les autorisations de construire, notamment lorsqu'elles répondent à des besoins agricoles ou de maintien de la population, il peut en résulter une entrave dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Ainsi, l'étude de la compatibilité entre les mesures de préservation nécessaires à la protection de sites Natura 2000 et les documents de planification urbaine amène à conclure que les textes français d'application ne permettent pas, à l'évidence, de rendre automatique la mise en cohérence des documents d'urbanisme et des autorisations de construire qui en découlent et plus largement toutes les planifications sectorielles avec le dispositif de protection de la directive "habitats". Il revient donc au juge de trancher les litiges qui découlent de la délivrance d'autorisation de construire sur des sites Natura 2000. Cela ne facilite pas la lisibilité des contraintes de protection qui résultent du programme Natura 2000, ce qui aurait pu être évité par l'instauration de servitudes d'utilité publique dans le dispositif de transposition français. De ce point de vue, la mise en œuvre du réseau Natura 2000 en tant que modèle de politique intégrée se doit d'être perfectionnée, ce qui semble ne pouvoir être envisageable qu'en attribuant enfin une valeur normative aux documents d'objectifs.

Pourtant, malgré ses imperfections, le nouvel instrument de concertation que constitue le DOCOB, pourrait amener défenseurs et usagers des espaces naturels à devenir alliés dans le combat à mener pour la protection de la nature.

§2- Les DOCOB ou l'aboutissement d'une "paix verte".

Longtemps opposés sur les sujets sensibles rythmant la vie des campagnes tels que le respect des traditions ou la chasse, associations de défense de l'environnement et utilisateurs de la nature ont pu faire croire qu'un rapprochement des deux camps ne serait jamais envisageable. Quant à une éventuelle collaboration, l'idée paraissait encore plus improbable. C'était sans

⁸¹ Déclaration 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs et se référant expressément au réseau Natura 2000 dans le cadre de la mise en œuvre des politiques environnementales des espaces ruraux, JO 24 avril 2002.

⁸² Voir p. 24 et 25 du mémoire.

compter sur la naissance d'une politique concertée de gestion des espaces naturels intégrant les particularités locales qui ouvre des perspectives nouvelles.

D'autre part, il paraît intéressant de confronter la méthode française consistant à recourir de manière concertée et systématique à la rédaction de documents d'objectifs, facultatifs d'après la directive, avec les choix opérés par les autres pays européens pour traduire sur le terrain les objectifs de gestion.

A. Les documents d'objectifs au service d'une véritable politique locale de développement durable.

Malgré les réticences des populations locales qui ont accompagné l'annonce de la mise en place du réseau Natura 2000 ainsi que la mise en œuvre des premiers documents d'objectifs, l'opinion publique des campagnes tend de plus en plus à voir dans ce dispositif une chance de développement et de reconnaissance plutôt qu'une contrainte. Comment pourrait-il en être autrement alors que la directive annonce expressément que les mesures à adopter devront tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales et que les acteurs locaux participent de manière effective à l'élaboration des mesures de gestion.

Cela permet dorénavant d'envisager des opportunités de rapprochement entre utilisateurs et protecteurs de la nature, catégories qui peuvent parfois se confondre.

D'autre part, pour prouver que Natura 2000 ne sera pas préjudiciable aux traditions des campagnes, il semble important de démontrer que la directive "habitats" ne tend en rien à faire disparaître les terroirs locaux, mais plutôt à les protéger.

1) Les perspectives de rapprochement entre protecteurs et utilisateurs de la nature.

Avec l'adoption d'un mode novateur et original de création du droit basé sur la concertation au niveau de chaque site et malgré les risques que cela entraîne du point de vue de la protection de l'environnement, la mise en œuvre de la directive 92/43 marque peut-être le point de départ d'un nouvel élan dans une politique de l'environnement rénovée qui se traduirait au plan national par une fabrique de consensus (dont l'efficacité sur le plan environnemental reste à confirmer) entre protecteurs et exploitants de la nature.

Une entente entre ces deux catégories d'acteurs s'avère aujourd'hui indispensable pour relever les défis environnementaux du XXI^{ème} siècle et tendre rapidement vers un réel développement durable.

Les liens entre les associations de protection de la nature et les représentants du monde rural ont trop longtemps reposé sur la conflictualité et l'opposition presque systématique des uns envers les autres.

La gestion concertée des sites Natura 2000 semble confirmer une ouverture au dialogue qui se développe depuis quelques années entre les représentants des deux mondes, telles que plusieurs initiatives associant chasseurs et naturalistes pour la conservation des milieux. Ainsi, est mis en évidence sur le site Internet du ministère de l'environnement consacré au réseau Natura 2000 l'exemple réussi de coopération entre chasseurs, agriculteurs et naturalistes du parc régional du Cotentin, où chacun œuvre dans son domaine d'activité dans un même but, celui de la sauvegarde des marais et des espèces d'intérêt communautaire qu'ils abritent.

Natura 2000 doit servir de tremplin à une union des forces des différents groupes dont les intérêts, opposés à première vue, s'avèrent souvent en réalité bien plus proches que l'on ne pourrait croire. C'est dans cet esprit que la ministre de l'écologie et du développement durable

Nelly Ollin, lors de son discours d'inauguration du nouveau siège de la fédération nationale des chasseurs le 30 juin 2005, a invité ces derniers à “ *saisir l'opportunité de Natura 2000 pour être (...) leaders sur la définition des objectifs de gestion. C'est-à-dire pour être désignés par les préfets comme maîtres d'œuvre de la rédaction des documents d'objectifs sur un grand nombre de sites* ”.

Cela ne pourra se faire bien entendu sans concessions réciproques : une prise de conscience écologique des acteurs ruraux dont la participation au comité de pilotage Natura 2000 ne peut, sur ce point, qu'être bénéfique, ainsi que l'ouverture des associations de protection de l'environnement les plus renfermées sur elles-même avec les représentants du monde rural et agricole qui devraient être leurs partenaires naturels dans l'intérêt de la protection de l'environnement.

Le dialogue et les débats au sein du comité de pilotage devraient permettre aux acteurs de terrains de mieux se connaître, de se respecter et de se faire confiance⁸³. Le climat de confiance ainsi instauré permettra certainement, à l'avenir, aux différents protagonistes de mener des combats communs dans et en dehors des sites Natura 2000 contre des projets destructeurs de l'environnement, chacun pouvant tirer, dans son domaine de connaissance, les signaux d'alarme avant d'engager une lutte commune. La rencontre des différents protagonistes au sein du comité de pilotage et des groupes de travail pourrait, en outre, faire disparaître l'idée, souvent récurrente auprès des populations rurales, selon laquelle les porteurs du projet Natura 2000 sont des “ gens de la ville ” qui ne connaissent rien ou si peu à la gestion de la nature. Cette idée qui est ressortie de nombreux comptes-rendus des 36 DOCOB expérimentaux a pu expliquer en partie le blocage de départ ayant retardé la mise en œuvre de la directive.

Cependant, la réforme introduite par la loi DTR concernant la composition des comités de pilotage où les collectivités locales jouent désormais un rôle prépondérant dans la définition des objectifs de conservation peut amener dans une certaine mesure à relativiser la perspective de nécessaire rapprochement entre protecteurs de la nature, représentés par l'administration centrale maître d'œuvre du projet Natura 2000, et usagers des espaces ruraux qui se retrouvent ainsi en position de force dans les comités de pilotage.

Ce n'est pourtant que par une telle démarche de concertation, d'ouverture et d'écoute entre les différents protagonistes que l'on pourra sortir la protection de l'environnement, tout du moins des espaces naturels, de la politique sectorielle dans laquelle elle est enfermée depuis trop longtemps, politique certes nécessaire, mais insuffisante au maintien de la biodiversité.

De ce point de vue, la mise en œuvre de la directive “ habitats ” doit être l'occasion de réfléchir “ *sur un nouveau mariage de l'homme moderne et de la nature et d'expérimenter une politique novatrice dans ce domaine* ”⁸⁴.

Assistera-t-on alors à une généralisation de ce type d'action publique participative pour tout ce qui touche à la protection de l'environnement ?

Il s'agit en fait d'un choix de stratégie, à savoir qu'il faut choisir entre un consensus avec les acteurs ruraux qui se traduira inévitablement par une révision moins protectionniste des objectifs tout en assurant une bonne application des mesures de conservation, certes moins ambitieuses, mais acceptées par tous, et des mesures administratives imposées d'un haut niveau protecteur, mais dont l'application sur le terrain pourrait s'avérer médiocre du fait de l'opposition locale. Il ne faut cependant pas oublier que même nés d'un consensus entre différents acteurs aux intérêts parfois divergents, les objectifs de conservation contenus dans les DOCOB et rendus effectifs sur le terrain par le biais de la passation de contrats devront

⁸³ Lorsque aucun d'eux n'est tenu à l'écart, puisque, rappelons-le, l'article R. 214-25 oblige seulement à ce que soient conviés au comité de pilotage les représentants des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements et les représentants des propriétaires et exploitants de biens ruraux compris dans le site.

⁸⁴ Simon Charbonneau, “ Natura 2000 : la mauvaise méthode ”, revue de droit rural n°248, décembre 1996, p.449.

permettre de faire respecter les dispositions de la directive, à savoir maintenir ou rétablir dans un bon état de conservation les habitats et espèces d'intérêt communautaire, sous le contrôle du juge administratif et de la CJCE, sans quoi s'engagera un contentieux sans fin. Le dispositif de révision des mesures prises dans le cadre de Natura 2000 prévu à l'article 17 de la directive devrait par ailleurs contribuer à une bonne application de la directive, sans pour autant remettre en cause les activités rurales traditionnelles.

2) Le respect des terroirs par le réseau Natura 2000.

Il ressortit de l'expérience menée dans les sites pilotes la possibilité d'aboutir par le dialogue et la concertation à des accords de gestion acceptés par les différents acteurs locaux, matérialisés par des documents d'objectifs spécifiques à chaque site. La concrétisation du réseau Natura 2000 recouvre des approches et des réalités différentes auxquelles doivent répondre les DOCOB. C'est ce que P. Lascoumes appelle "*l'extension de politiques procédurales et la diffusion de modèles délibératifs*".

Cette perspective est intéressante du fait que l'Etat intègre la demande sociale dans l'élaboration du droit en adaptant son contenu aux réactions qu'il suscite, ce qui devrait réjouir les tenants du renforcement de la démocratie locale⁸⁵.

Du fait qu'elle intègre dans une formule générale les exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que les particularités régionales et locales dans les mesures à mettre en œuvre pour la préservation des habitats naturels, la directive se soucie expressément du respect des terroirs locaux qui ont pu, en perpétuant des activités traditionnelles, permettre d'entretenir et sauvegarder des milieux semi-naturels dont la conservation nécessite le maintien de certaines activités humaines. Ce sont donc les activités traditionnelles respectueuses des espaces sur lesquels elles s'exercent et notamment les méthodes "douces" de l'agriculture traditionnelle ou extensive qui sont protégées par l'article 2.3 de la directive, les formes modernes les plus brutales de l'agriculture et de la sylviculture étant à bannir des sites Natura 2000 selon l'article 6 du même texte.

Cette disposition démontre, s'il en est besoin, que la Commission européenne sort d'une protection zonale des espaces naturels dominée par une conception étroitement naturaliste qui se désintéresse de la dimension anthropologique de la conservation des habitats naturels ou semi-naturels et des espèces qu'ils abritent. Cette vision de la protection de la nature, certes nécessaire mais insuffisante, n'a pas permis d'enrayer la destruction d'une nature jugée ordinaire et a, en outre, suscité une forte pression touristique dans les parcs ou réserves naturels qui menace la pérennité de ces milieux et tend à domestiquer la faune sauvage. Si le texte communautaire est conciliant vis-à-vis des activités existantes et des cultures locales, il reste relativement discret sur la question fondamentale des contraintes environnementales à imposer dans les zones classées Natura 2000 et laisse aux Etats le soin de définir les mesures de conservation à prendre.

Les craintes émises lors de l'annonce de la mise en route de la directive "habitats" par les populations rurales quant à l'éventuelle menace qu'aurait pu représenter ce texte tout droit venu "des bureaucrates de Bruxelles" pour le mode de vie des campagnes semblent maintenant assez éloignées de la réalité, l'idée de toute sanctuarisation des sites Natura 2000 étant exclue.

La concrétisation du réseau écologique européen en France réintègre l'homme au centre de la protection de la nature pour en faire l'artisan du maintien des habitats naturels dans un bon état de conservation en élaborant une politique de gestion, accompagnée d'une politique préventive, afin de sortir de la protection stricte et pas toujours efficace de la nature

⁸⁵ Voir à ce sujet D. Deharbe dans "Le réseau écologique européen Natura 2000", l'itec, 2004, p.71 et suivantes.

remarquable où l'homme est absent et où ses activités doivent être restreintes au maximum. Ainsi, la préface du guide méthodologique des documents d'objectifs rédigée par Dominique Voynet, ministre de l'environnement de l'époque, met en avant la contribution du réseau Natura 2000 " *au maintien des agriculteurs en valorisant leur fonction d'entretien du patrimoine naturel* ". Il faut cependant éviter que les sites Natura 2000 ne deviennent des sortes de musées à touristes où la seule fonction des agriculteurs serait d'entretenir le paysage, ce qui ne sera certainement pas valorisant de leur point de vue et pourrait les amener à ne pas jouer le jeu dans la mise en œuvre des mesures de conservation. Néanmoins, il semble que ce soit plutôt une agriculture durable qui soit recherchée par le biais notamment des contrats d'agriculture durable.

On peut néanmoins regretter que la directive n'ait pas jugé utile de préciser la manière de préserver les activités humaines dans les zones spéciales de conservation, ce qui rend délicat la recherche d'un équilibre entre préservation des activités humaines et autres coutumes locales et protection des milieux. Cela est d'autant plus vrai que le texte français de transposition s'est limité à évoquer uniquement la chasse et la pêche, pour les proclamer, dans une disposition de forme qui n'aboutit, comme nous l'avons vu précédemment, à aucune garantie, non perturbatrices.

On pourrait alors se poser la question de savoir si les avantages que peuvent présenter les documents d'objectifs dans la conciliation des intérêts socio-économiques et culturels ont amené les autres pays membres de l'Union Européenne à élaborer des plans de gestion.

B. Comparaison avec les autres pays européens : ont-ils opté pour l'adoption de " plans de gestion appropriés " ?

Il ne s'agira pas ici d'étudier en détail tous les systèmes de transposition des pays membres de l'Union Européenne, mais simplement d'en dégager les grandes lignes pour certains d'entre eux et de faire une comparaison succincte des plans de gestion européens lorsqu'ils sont élaborés par les Etats avec le DOCOB français⁸⁶.

Il apparaît clairement que de nombreux Etats ont choisi d'opter pour la solution du plan de gestion, avant d'engager les mesures de conservation sur les sites.

Concernant nos voisins européens, la Belgique et plus précisément la région wallonne ainsi que l'Italie ont choisi de suivre la même voie que la France dans l'élaboration de plans de gestion spécifiques aux sites, même si pour la première, les objectifs de conservation ne prennent pas la même forme que le document d'objectifs français.

En Belgique où chaque région est chargée de transposer la directive, la Wallonie a inséré les dispositions européennes dans son ordre juridique national par le décret Natura 2000 du 6 décembre 2001 ajoutant une nouvelle partie à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature⁸⁷. Chaque site fait l'objet d'un régime de conservation défini dans l'arrêté de désignation. Il comprend des mesures de gestion active et des mesures de prévention. Ces objectifs de gestion ont valeur réglementaire, ce qui est explicitement précisé par la loi. Ainsi, contrairement au système français, les arrêtés de désignation n'ont pas à respecter les plans d'aménagement du territoire et leurs prescriptions s'imposent aux autorités chargées de délivrer des autorisations individuelles. Un mécanisme d'articulation est prévu avec les plans déjà entrés en vigueur, ainsi qu'une procédure de correction de ceux-ci lorsqu'ils sont

⁸⁶ Pour une étude de droit comparé plus détaillée, voir " La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales ", sous la direction de Jessica Makowiak, PULIM, 2005.

⁸⁷ Pour plus de précisions sur la transposition de la directive " habitats " en Belgique, voir les actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve le 26 septembre 2002, " Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France ", Bruylant, 2004.

incompatibles avec la conservation du site.

Pour l'articulation avec d'autres régimes de protection tels que celui des réserves forestières par exemple (qui font déjà l'objet d'un plan de gestion), le site continue de bénéficier du régime antérieur, mais en cas d'incompatibilité entre les deux régimes, la zone doit bénéficier du régime le plus approprié pour son maintien ou son rétablissement dans un état de conservation favorable (article 6 bis §3 de la loi de 1973). La France pourrait s'inspirer de cet exemple pour soumettre les plans et programmes d'aménagement aux objectifs de conservation des sites.

Pour sa part, l'Italie a transposé la directive "habitats" par un décret de 1997 et a transféré la gestion des sites aux régions et aux provinces autonomes. La mise en œuvre d'un plan de gestion a été rendue obligatoire par l'article 4 du décret qui énumère les éléments que doivent contenir ces plans. Par ailleurs, comme ce fut le cas en France avec le guide méthodologique des documents d'objectifs, le ministère de l'environnement italien a précisé les fondamentaux de l'élaboration des plans de gestion dans le cadre de l'expérimentation concernant la rédaction de plans de gestion pour 9 sites pilotes, démarche cofinancée par le fond européen Life Natura 2000⁸⁸.

Un autre exemple intéressant concerne le Portugal. Il n'est pas prévu un régime général de gestion des sites, mais la loi cadre sur l'environnement qui a intégré le décret du 24 avril 1999 sur la conservation des oiseaux sauvages et des habitats prévoit deux cas de figure : certains sites seront soumis au régime de gestion fixé par l'acte de classement, comme cela se fait en Wallonie, et d'autres aux régimes de gestion contenus dans les plans d'aménagement du territoire applicables sur la zone. Il s'agit dans ce cas de "*plans de gestion intégrés dans d'autres plans d'aménagement*" selon les termes même de l'article 6 §1 de la directive. Là encore, un mécanisme de modification de ces plans est prévu lorsqu'ils ne contiennent pas de prescriptions de gestion des espaces naturels, afin d'assurer la conservation effective des sites Natura 2000.

L'Espagne, voisin commun à la France et au Portugal, pays ayant classé en zone Natura 2000 la superficie la plus vaste proportionnellement à l'étendue de son territoire (22,9% du territoire, mais la répartition est très inégale selon les régions), a choisi de ne pas rendre obligatoire l'adoption de plans de gestion en dehors des zones déjà protégées (zones régulées par des "*plans de gestion des ressources naturelles*") dans le décret royal 1997/1995 transposant littéralement l'article 6.1 de la directive "habitats". Les Communautés autonomes sont compétentes pour prendre les mesures de gestion à mettre en œuvre.

Plus loin de nos frontières, l'Irlande et l'Autriche ont aussi opté pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000 par le biais de plans de gestion. En Autriche, la gestion des sites est propre à chaque Lander, mais dans tous les cas, chaque site fait l'objet d'un décret après sa désignation qui comprend un descriptif des actions autorisées et des actions interdites. Le décret fait donc office de plan de gestion, après quoi les mesures seront mises en œuvre par la voie réglementaire (60% des sites) et par la voie contractuelle (les 40% restants).

Dans le cas irlandais, des plans de gestion de trois ans, spécifiques aux sites, sont prévus depuis l'amendement, en 2000, de l'acte sur la vie sauvage de 1976 qui transpose la directive 92/43. Ces plans, soumis à l'avis des acteurs locaux, sont ensuite mis en application par des contrats de gestion pour les agriculteurs. Ce système, apparemment semblable à celui adopté par la France, est renforcé en ce que le Service du Patrimoine du gouvernement, autorité compétente pour la mise en œuvre de la directive, peut prendre des mesures de blocage des travaux d'aménagement et obliger les propriétaires à restaurer les sites dégradés.

L'Angleterre, quant à elle, n'a pas prévu dans son dispositif de transposition l'obligation de rédiger des plans de gestion propres à chaque site, mais ceux-ci sont quand même conseillés.

⁸⁸ A. Maggiore, La pianificazione territoriale di un'area Sic : verso i piani di gestione e conservazione, relazione al convegno " Rete Natura 2000, tenutosi a Tenzone il 18 gennaio 2003 ".

Le “ conservation regulation ” de 1994 modifie le “ Wildlife and Countryside Act ” de 1981 transposant la directive “ oiseaux ” afin d’y inclure la directive “ habitats ”. Cet acte de transposition est applicable aux quatre pays du Royaume-Uni (Grande-Bretagne, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord). Il n’existe pas à proprement parler de documents d’objectifs, mais des documents à destination des propriétaires qui prévoient des compensations en cas de restriction d’activités, la possibilité d’engagement volontaire pour accroître la valeur environnementale du terrain et des accords de gestion conservatoire.

Dans pratiquement tous les cas, les plans de gestion répondent à un besoin : celui d’explication aux acteurs locaux des mesures à prendre pour assurer le bon état de conservation des sites. Les pays mettant en œuvre ce type d’instruments passent, pour la plupart, des conventions avec les propriétaires privés pour traduire les mesures de gestion sur le terrain (en plus de l’adoption de mesures réglementaires contrairement, comme nous le verrons, à la démarche suivie par la France). Les plans de gestion font ainsi le lien entre les textes à finalité protectrice et le terrain. C’est la raison pour laquelle les pays nordiques tels que le Danemark ou la Finlande n’ont pas suivis la méthode concertée mise en place par la France pour parvenir à la rédaction de documents d’objectifs, les zones classées Natura 2000 étant, en grande majorité, publiques (à 95% dans le cas de la Finlande) et déjà intégrées dans des régimes de protection. Le rôle d’intermédiaire du document d’objectifs est donc inutile. Lorsque les terrains ont un statut privé, la stratégie développée par ces pays est souvent d’acquérir les parcelles. C’est notamment le cas au Danemark et aux Pays-Bas.

Il ressort de cette présentation de droit comparé que la France n’est pas le seul pays à avoir saisi l’opportunité que représente l’élaboration de documents d’objectifs quant à la conciliation des intérêts écologiques avec les intérêts socio-économiques sur les sites Natura 2000. Néanmoins, il est vrai que l’hexagone semble être un cas à part en ce que les plans de gestion à la française ont surtout été dictés par le contexte d’opposition à la directive des populations rurales ne souhaitant pas abandonner leurs activités traditionnelles qui font la renommée des campagnes au profit d’un texte “ dictatorial ” imposé par Bruxelles, censé mettre à mal les terroirs locaux. La seconde exception française concerne la non valeur réglementaire des objectifs contenus dans les plans de gestion. Il semble cependant que cette absence de force contraignante, notamment vis-à-vis des autres planifications réglementaires, soit en sursis.

Le document d’objectifs français, sorte d’intermédiaire entre la charte et le plan de gestion d’espaces protégés, s’inscrit dans une démarche de concertation et de prise en compte pragmatique des situations locales qui se place résolument dans un contexte de gestion contractuelle des sites Natura 2000. Sur les 1300 DOCOB dont la réalisation est programmée jusqu’en 2008 et qui régiront le réseau Natura 2000, 560 doivent être adoptés pendant la période 2005-2008. Il sera primordial que l’Etat prenne en compte ces dépenses dans un contexte de restriction budgétaire “ *au risque sinon de perdre toute crédibilité vis-à-vis des opérateurs et au premier chef les collectivités locales* ”⁸⁹ et de ne pas tenir ses engagements, une fois de plus dirions-nous, dans l’échéancier de mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Reste maintenant à envisager l’efficacité de cet outil de démocratisation de la politique publique environnementale dans la conservation de la biodiversité à l’échelle nationale, la France ayant fait le choix du “ tout contrat ” pour répondre à l’obligation de préservation des habitats naturels d’intérêt communautaire. Ceci permettra de déterminer si cette politique contractuelle est source d’une meilleure efficacité juridique en terme d’effectivité, comme

⁸⁹ J.F. Le Grand, “ Pour une mise en valeur concertée du territoire ”, rapport d’information sénatorial n°23, commission économique, 2003-2004, p. 51.

semble le croire les autorités publiques, ou correspond, en réalité, au désengagement de l'Etat vis-à-vis de l'objectif de conservation de la biodiversité.

Chapitre II : La concrétisation des objectifs de gestion par les contrats Natura 2000 : un procédé intéressant mais insuffisant.

L'élaboration de documents d'objectifs spécifiques à chaque site n'a de sens que dans la traduction sur le terrain du cahier des charges qu'ils contiennent par l'adoption et la mise en œuvre de " *mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées* " (article 6 §1 de la directive).

La démarche suivie par la France est d'accorder le rôle principal aux acteurs ruraux dans la réalisation du réseau Natura 2000 par la passation de contrats en dehors des sites faisant l'objet d'une protection réglementaire antérieure à la mise en forme du réseau écologique européen. De ce fait, en plus de participer à la définition des objectifs de gestion par l'intermédiaire notamment de la participation de leurs représentants aux comités de pilotage des sites concernés, la volonté des propriétaires et autres titulaires de droits réels de contracter avec l'administration chargée de l'environnement est indispensable à la mise en œuvre des mesures de gestion, car aucun mécanisme de substitution ne semble devoir intervenir pour pallier d'éventuels refus de conclure des contrats (section I).

Ainsi, de leur bonne volonté dépend la cohérence du réseau Natura 2000, ce qui semble bien insuffisant pour répondre à l'obligation de résultat édictée par l'article 6 §1 de la directive 92/43 (section II).

Section I- Un mode original de mise en œuvre d'une politique publique environnementale fondée sur le volontariat.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre I, la relance du processus de désignation des sites à proposer à la Commission après le gel de la procédure décrété en 1996 ne pouvait se faire sans un effort particulier de concertation et d'association des acteurs locaux à la mise en œuvre de la directive " habitats ". Il en est ressorti une politique de préservation de la biodiversité fondée sur une gestion contractuelle qui associe les populations locales à la concrétisation des mesures de gestion.

La question qui se pose alors est de savoir s'il s'agit d'une nouvelle typologie de contrat à part entière ou d'un contrat de droit commun simplement adapté à la protection de la nature ? (paragraphe 1)

Une telle politique de gestion des sites Natura 2000, afin d'aboutir à la généralisation souhaitée de la passation de contrats pour gérer l'ensemble de ces espaces naturels fragiles, ne pouvait être mise en place sans instruments incitatifs. Mais l'on peut dorénavant se demander si ces derniers s'avèreront suffisants pour parvenir à un réseau écologique cohérent (paragraphe 2).

§1- Les caractéristiques des contrats Natura 2000.

Ces nouveaux contrats qui relancent la politique contractuelle avec les acteurs privés pour la préservation des espaces naturels, technique peu utilisée jusqu'à lors en France contrairement à certains de ses voisins européens, prennent la forme, pour les zones agricoles, du contrat d'agriculture durable déjà existant. Il existe donc en réalité deux types de contrats Natura 2000, à savoir ceux applicables en zone agricole et ceux régissant la gestion de la nature non cultivée.

Avant d'envisager l'étude de ce cas quelque peu particulier qu'est le contrat Natura 2000 en zone agricole, il semble d'ores et déjà intéressant de déterminer le bien-fondé de ce recours exclusif au contrat.

A. L'opportunité de la contractualisation.

L'Etat semble se féliciter, tout du moins vis-à-vis de ses administrés, du recours exclusif à la voie contractuelle pour gérer les sites Natura 2000 et paraît même l'assimiler à un modèle de gestion concertée.

Pourtant, en ayant fait le choix de s'engager dans cette voie, on aurait pu penser qu'il créerait un nouveau type de contrats spécialement adaptés à la gestion des sites Natura 2000. Or, il n'en est rien, ce qui pose de nombreuses questions.

1) Une priorité affichée dans la mise en œuvre des mesures de gestion : le contrat Natura 2000.

Si l'article 6.1 de la directive laisse aux Etats le choix d'adopter, outre des plans de gestion facultatifs, " *les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées* " qui doivent répondre aux exigences écologiques des sites, l'article L.414-1-V du code de l'environnement, dans son dernier alinéa, donne la priorité à l'outil contractuel en affirmant que " *les mesures sont prises dans le cadre des contrats prévus à l'article L.414-3 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux (...)* ".

La France, comme nous le faisons remarquer précédemment, s'est officiellement engagé depuis le décret du 20 décembre 2001⁹⁰ dans une voie quasi exclusive du " tout contrat " pour parvenir à l'objectif de sauvegarde dans un bon état de conservation des habitats et espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire⁹¹. La circulaire interprétative du 3 mai 2002 est venue préciser les modalités de passation de ces contrats. Eriger le contrat en mode privilégié de gestion des sites français répondait au besoin d'atténuer les oppositions à la mise en œuvre du réseau écologique européen. Ce sont les nombreuses difficultés de perception de la part du monde rural qui ont conduit l'administration à privilégier le contrat sur tout autre procédé unilatéral dans un souci " *d'apaisement politique* "⁹². L'Etat en a fait un argument

⁹⁰ Décret n°2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000, JORF du 21 décembre 2001.

⁹¹ A titre d'illustration sur le choix de mettre en œuvre la directive presque exclusivement par le contrat, voir la réponse ministérielle de Mme Bachelot, JOAN Q, 15 octobre 2002, p.3270, ainsi que celle de Mme Voynet, JOAN Q, 19 mars 2001, p.1637.

⁹² Xavier Braud, " Natura 2000 et cohérence du droit de la protection des territoires ", dans " Le réseau écologique européen Natura 2000 ", p.167.

déterminant pour persuader les acteurs ruraux d'adhérer au système Natura 2000 en mettant l'accent sur l'aspect financier et donc incitatif du mécanisme. Ce dispositif a pour conséquence de ne pas nécessiter la création de nouvelles normes pour traduire les dispositions de la directive "habitats" dans l'ordre juridique français.

Selon le rapport sénatorial d'information de J.F. Le Grand⁹³, il faut " *souligner l'exemplarité de cette démarche* (au sujet du choix de la France de privilégier la voie contractuelle) *au niveau européen* ", les autres pays ayant donné la priorité à la voie réglementaire, hormis le Royaume-Uni qui, comme la France, a développé une approche exclusivement contractuelle⁹⁴. Ce constat pourrait pourtant légitimement faire douter de l'efficacité de l'exclusivité donnée à la gestion contractuelle quant à la conservation des sites Natura 2000.

La traduction française de l'article 6.1 du texte européen précité suscite quelques interrogations quant au respect de ses dispositions⁹⁵. En effet, l'article L.414-1-V du code de l'environnement retranscrit une alternative entre les mesures contractuelles et réglementaires ou législatives en ce qu'il énonce que les mesures sont prises " *dans le cadre des contrats (...) ou en application des dispositions législatives ou réglementaires (...)* ". Cette alternative ne semble pas avoir été envisagée par le texte européen qui, même s'il emploie aussi la conjonction "ou", semble plutôt la traduire par l'idée de complémentarité des mesures contractuelles avec les mesures réglementaires et administratives, puisque seules doivent être envisagées les mesures appropriées " *qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présentes sur les sites* ". Ce serait donc en quelque sorte le but poursuivi qui détermine le type de mesures à adopter. D'ailleurs, la Commission a pu insister sur le fait que " *toutes sortes de mesures peuvent être considérées comme adéquates pour atteindre l'objectif de la directive. (...) Les Etats membres doivent cependant choisir au moins une des trois catégories : mesures réglementaires, administratives ou contractuelles. Il n'y a pas de hiérarchie entre ces trois catégories. (...) L'emploi du terme "appropriées" n'a d'autre but que de rappeler que quel que soit le type de mesures que choisissent les Etats membres, il existe une obligation de respecter les objectifs de la directive* " ⁹⁶.

Il ressort de ces lignes qu'il est nécessaire d'individualiser les mesures à prendre, ce qui ne semble pas avoir été fait par la France qui a choisi de s'enfermer dans une voie de principe, la gestion contractuelle.

Le législateur français a interprété à sa façon l'article 6.1, car la manière dont est rédigé le texte national semble indiquer qu'en présence d'un dispositif de protection émanant notamment d'un parc national, d'une réserve naturelle, d'un arrêté de biotope ou du classement d'un site au titre de la loi de 1930, l'adoption de mesures contractuelles spécifiques aux sites Natura 2000 n'est pas nécessaire. Ainsi, la traduction française de l'article 6.1 ne crée pas de complémentarité entre les mesures contractuelles et réglementaires pour la mise en œuvre des documents d'objectifs et l'on peut d'ores et déjà douter de la capacité de ce dispositif de rendre cohérent le réseau Natura 2000 (nous étudierons plus spécifiquement la question par la suite dans la section II). En outre, les mesures réglementaires décrites ne semblent pas avoir vocation à se développer, puisque le texte paraît simplement confirmer l'application des régimes de protection déjà existants sur des sites Natura 2000 et se limite à cet aspect de non remise en cause, ce qui illustre bien la volonté de l'Etat de ne pas " froisser "

⁹³ J.-F Le Grand, " Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire ", rapport d'information n°23 (2003-2004), Commission des affaires économiques du Sénat, p. 48.

⁹⁴ Pour une analyse comparative plus précise, se reporter à la page 78.

⁹⁵ Voir notamment Jessica Makowiak dans " La mise en place du réseau Natura 2000, les transpositions nationales ", PULIM, 2005, p.118 et 119.

⁹⁶ Commission européenne, " Gérer les sites Natura 2000, Les dispositions de l'article 6 de la directive habitats n°92/43/CEE ", OPOCE, p.19.

la sensibilité des acteurs ruraux en émettant la volonté de créer de nouvelles mesures réglementaires sur les sites.

Par ailleurs, la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a créé un outil alternatif à la passation de contrats pour protéger le réseau Natura 2000 qui vient compléter le dispositif de transposition de l'article 6 §1. L'article 143 de la loi est venu insérer à l'article L.414-3-II du code de l'environnement la possibilité pour les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans un site Natura 2000 d'adhérer à une " charte Natura 2000 " qui comporte un ensemble d'engagements définis par le documents d'objectifs. Ces engagements, à l'inverse du contrat, ne s'accompagnent d'aucune contrepartie financière. Il s'agit en fait d'un contrat unilatéral puisque le propriétaire s'engage à respecter un code de bonne conduite environnementale sans percevoir de contrepartie financière. Cette charte doit être annexée au document d'objectifs.

Ce procédé, proposé dans le rapport d'information pour la période 2003-2004 du sénateur Le Grand⁹⁷, permet de formaliser l'engagement de propriétaires et d'ayant-droits à respecter les orientations du document d'objectifs ou " labelliser " la gestion passée et en cours sur un site qui permet de maintenir les habitats et les espèces en bon état de conservation. Cette charte permet d'éviter la conclusion d'un contrat inutile qui viendrait reprendre une gestion écologique déjà mise en œuvre, voire de parer à des situations où un contrat Natura 2000 ne serait pas envisageable puisqu'il n'a pour objectif de financer que des actions de gestion spécifiques allant au delà des " bonnes pratiques " traditionnelles qui ne peuvent donner lieu à un financement public. Ce dernier n'intervient que pour compenser les pertes de revenus liées à ces actions spécifiques.

Même si ce nouvel outil introduit un élément de confusion supplémentaire dans la mise en œuvre de la directive faune-flore-habitats comme l'affirme Eve Truilhé-Marengo⁹⁸, il facilite la transposition de l'article 6 §1 de la directive en rendant effectifs sur le terrain les objectifs de conservation définis dans les documents d'objectifs là où la conclusion d'un contrat Natura 2000 ne se justifie pas véritablement, les objectifs de conservation pouvant être atteints par le simple respect des " bonnes pratiques " usuellement pratiquées. Cela permettra certainement d'alléger le processus administratif de ralliement des propriétaires aux objectifs de conservation de leurs terrains situés en zone Natura 2000. Cependant, l'inconvénient de la procédure contractuelle demeure, en ce que l'adhésion à la charte reste volontaire. Cela nous fait dire que la sensibilité d'un certain nombre de gestionnaires qui demandaient la mise en place d'un tel procédé d'adhésion à une charte ne suffira certainement pas à garantir l'effectivité du droit communautaire, d'autant plus qu'aucun mécanisme de contrôle, ni même de sanction n'est prévu par la loi.

2) Les contrats Natura 2000 : une spécificité relativement limitée.

Les contrats Natura 2000 sont régis par les articles L.414-3 et R.214-28 et s. du code de l'environnement (la partie réglementaire ayant été transféré du code rural). Il est mentionné au premier de ces articles que les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles prennent la forme des " *contrats territoriaux d'exploitation* ", remplacés par les " *contrats d'agriculture durable* " par le décret n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatifs à ces mêmes contrats. La préservation des sites Natura 2000 se fera donc en milieu agricole par le biais de contrats préexistants à la mise en place du réseau écologique.

⁹⁷ J.-F Le Grand, " Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire ", rapport d'information n°23 (2003-2004), Commission des affaires économiques du Sénat, p.52.

⁹⁸ Eve Truilhé-Marengo, " Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion Natura 2000 ? ", RJE 2/2005, mai 2005, p.137.

Il apparaît clairement que ce type de contrats est de nature administrative. En effet, le rapport au président de la République accompagnant l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 qualifiait ces contrats d'administratifs et l'article L.414-3 du code de l'environnement donne compétence au juge administratif pour les litiges les concernant. La loi d'orientation agricole en fait de même avec les contrats territoriaux d'exploitation, devenus contrats d'agriculture durable. Si des doutes sur la nature publique devaient être émis, il suffirait de se référer aux critères dégagés par une jurisprudence constante du juge administratif (contrat signé par une personne publique, ayant pour objet la participation à un service public et comportant des clauses exorbitantes de droit commun).

Conclu entre le préfet et le titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des terrains concernés qui peut être aussi bien une personne physique que morale (association, communes, ...), le contrat est signé ou contresigné par l'autorité militaire lorsqu'il porte en totalité ou en partie sur des terrains appartenant à l'armée. De même, le contrat Natura 2000 fait participer le cocontractant à une mission de service public. En effet, la protection du patrimoine commun de la nation tel qu'il est décrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement correspond à l'exécution même d'une mission de service public (Conseil d'Etat, 26 juin 1974, société des isolants de France). Ainsi, le cocontractant doit s'engager à réaliser les opérations nécessaires à la conservation ou à la restauration des sites. A ce titre, le contrat pourra prévoir les travaux et prestations à réaliser.

Il comporte en outre des clauses exorbitantes de droit commun. La suspension et le remboursement des aides sont prévus, voire la possibilité de résiliation unilatérale par l'administration si la méconnaissance de ses engagements par le titulaire du contrat est de nature à remettre en cause son économie générale.

Autre illustration du régime exorbitant tel que dégagé par la jurisprudence du Conseil d'Etat dans son arrêt du 19 janvier 1973, société électrique de la rivière du Sant, l'obligation de contracter en respectant un cahier des charges issu du document d'objectifs.

D'autre part, le contrat est conclu pour une durée minimale de cinq ans qui peut être prorogée ou modifiée par avenant et la cession en cours d'exécution du contrat de tout ou partie du bien sur lequel il porte entraîne son éventuel transfert au nouvel acquéreur. En cas de refus de ce dernier de poursuivre les engagements souscrits, le contrat est résilié de plein droit et le cédant doit rembourser les aides perçues (C. envi., R. 214-33).⁹⁹

Le contrat Natura 2000 porte sur des engagements qui visent à assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats et espèces ayant justifié le classement Natura 2000 de la zone. La personne publique contribue financièrement à la réalisation des engagements souscrits par le cocontractant (la question du financement sera étudiée plus en détail dans le §2)¹⁰⁰. Cependant, " *les engagements donnant lieu à contrepartie financière* " doivent aller plus loin que les " bonnes pratiques " identifiées dans le document d'objectifs qui ne donnent pas lieu à un financement. Ainsi, il apparaît clairement à la lecture des circulaires du 3 mai 2002 et du 24 décembre 2004 relatives à la gestion des sites qu'une gestion en bon père de famille des terrains, localement considérée comme habituelle et acceptable, ne fera pas l'objet d'une aide financière. C'est pour perpétuer et mettre en valeur de telles pratiques de gestion qu'a été créée la charte Natura 2000.

Comme nous le précisions précédemment, les engagements contenus dans le contrat doivent être conformes aux orientations de gestion et de conservation définies dans les documents d'objectifs, ce qui nous amène à évoquer le caractère très limité du pouvoir de négociation des

⁹⁹ Nous reviendrons plus en détail sur la durée du contrat ainsi que sur son mode de cession dans la section II §1 afin de critiquer le système mis en place quant au respect de l'obligation de résultat inscrite à l'article 6.1 de la directive.

¹⁰⁰ Pour une énumération détaillée du contenu du contrat, voir les fiches 6 et suivantes annexées à la circulaire interministérielle DNP/SDEN n° 2004-3 du 24 décembre 2004 relative à la gestion des sites Natura 2000.

clauses contractuelles par le titulaire de droits réels et personnels sur le site. La réflexion concertée sur la gestion du site qui a eu lieu en amont de la contractualisation par l'intermédiaire de l'élaboration d'un DOCOB n'a d'intérêt que si ses dispositions sur engagements donnant lieu à contrepartie financière sont reproduites dans les contrats. Cette obligation de contracter en respectant les dispositions du document d'objectifs limite fortement les possibilités de négociation et assimile le contrat Natura 2000 à un contrat d'adhésion.

La liberté contractuelle serait à un tel point restreinte dans le contenu du contrat et ses modalités de passation que certains juristes en arrivent à douter de la nature contractuelle de ce type d'engagement au motif qu'il ne naît pas de la volonté commune des deux parties, mais de la seule volonté de l'administration après que le titulaire de droits réels ou personnels sur la zone concernée se soit engagé à respecter certaines mesures de gestion parfaitement définies. Le contrat serait alors plus proche selon eux de la catégorie des actes administratifs unilatéraux dont certains peuvent nécessiter l'accord du destinataire.

S'il est certain que ces engagements environnementaux laissent peu de place à la négociation et sont de ce fait des contrats d'adhésion (même si en fonction des situations locales, les engagements peuvent être plus ou moins discutés), il n'est pas moins vrai que le propriétaire ou usager du terrain situé sur un site Natura 2000 est toujours libre de refuser de s'engager, ce qui est bien le volet essentiel de la liberté contractuelle. Cela pose d'ailleurs d'autres questions plus fondamentales quant à la cohérence du réseau Natura 2000 dont la mise en place est fondée sur le volontariat des acteurs ruraux, ce qui semble bien insuffisant pour parvenir à l'objectif de conservation des sites d'intérêt communautaire notamment lorsque l'on a en mémoire la virulente campagne d'opposition qui a marqué la mise en place du projet (voir section II).

S'il est un domaine où la politique contractuelle à but environnemental commence à faire son chemin, c'est l'agriculture. Or, le réseau Natura 2000 inclue des terrains agricoles qu'il convient de sauvegarder en y appliquant des modes d'exploitation respectueux des fonctionnalités écologiques des habitats naturels qu'ils constituent. Cela se fait notamment, en France, par le biais des contrats d'agriculture durable qui devraient, dans une certaine mesure, rapprocher l'agriculture avec la protection de l'environnement. Cela nous amène à engager une présentation de ces contrats dans une réflexion sur la prise en compte de l'environnement par l'agriculture dans les sites Natura 2000, mais aussi en dehors, à une époque où la Politique Agricole Commune européenne (PAC) commence à faire machine arrière en cherchant à devenir plus "verte", après des années de course à la production.

B. Les contrats d'agriculture durable : une meilleure intégration de la protection de l'environnement par l'agriculture.

L'agriculture, première activité gestionnaire des territoires ruraux se devait de prendre davantage en considération les priorités du développement durable et les ressources naturelles. La protection de la biodiversité, de l'eau, de l'air, du sol et du paysage fait l'objet, depuis plusieurs années, d'une contractualisation entre l'Etat et les agriculteurs en échange d'une aide financière, technique reprise dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000 sur les terrains agricoles.

Par ailleurs, la nouvelle PAC accentue cette intégration environnementale en subordonnant l'attribution des aides agricoles à certaines exigences environnementales.

1) Natura 2000, une confirmation de la contractualisation pour un rapprochement entre agriculture et protection de l'environnement.

La gestion des terrains agricoles dans le cadre du dispositif Natura 2000 s'effectue, selon l'article L.414-3 du code de l'environnement, par le biais des contrats territoriaux d'exploitation (CTE), devenus contrats d'agriculture durable (CAD) par le décret n°2003-675 du 22 juillet 2003, dispositions reprises par l'article R.214-28 du même code. Les contrats Natura 2000 appliqués à l'agriculture sont soumis à des règles qui leur sont propres, régime juridique préexistant et non spécifique à la mise en place du réseau Natura 2000 (nous examinerons la particularité du dispositif financier p.58 et suivantes).

Il est simplement rajouté à l'article R.214-28 précité qu'ils doivent se conformer au cahier des charges prévu par le document d'objectifs, ce qui soumet à des exigences supplémentaires ce type de contrat lorsqu'il s'inscrit dans la mise en œuvre de la directive "habitats". C'est la seule adaptation de ces contrats aux sites Natura 2000.

Du degré de précision des orientations du DOCOB, comme de la formulation des objectifs, dépendra donc le bon ajustement de cet outil conventionnel au réseau Natura 2000.

L'article R. 311-1 du code rural mentionne que le CAD "*a pour objet d'inciter l'exploitant qui le souscrit à mettre en œuvre un projet prenant en compte les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture*", fonctions mentionnées à l'article 1^{er} de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole. Il porte, en particulier, "*sur la contribution de l'activité de l'exploitation à la préservation des ressources naturelles, à l'occupation rationnelle et à l'aménagement de l'espace rural en vue notamment de lutter contre l'érosion, de préserver la fertilité des sols, la ressource en eau, la diversité biologique, la nature et les paysages*".

Il reprend pratiquement en totalité le régime des CTE créés par la loi d'orientation agricole de 1999 dont l'article 1^{er} souligne que "*la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociétale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire en vue d'un développement durable*". Ces conventions répondaient à un double objectif: développer l'activité agricole et créer des emplois en diversifiant les activités, en innovant et en développant des filières de qualité et protéger l'environnement.

Le législateur a, semble-t-il, opté pour une vision plus "verte" dans la présentation faite du CAD dans le code rural par rapport à celle qu'il avait pu donner du CTE. En effet, lorsque l'on compare l'ex-article L.311-3¹⁰¹ consacré aux CTE et le nouvel article R. 311-1 relatif aux CAD, le volet écologique est incontestablement plus développé et mis en valeur dans le dernier, sans parler de la dénomination même des CAD, beaucoup plus évocatrice quant au respect des préoccupations environnementales. Ainsi, le CAD semble plus penché sur la protection de l'environnement que son prédécesseur, plus axé sur une logique de développement rural.

Mais, des contrats Natura 2000 peuvent prendre la forme de CTE lorsqu'ils ont été signés avant la parution du décret du 22 juillet 2003 instituant les CAD. Il est ainsi précisé dans la fiche 7 annexée à la circulaire du 24 décembre 2004 consacrée à la gestion des sites que "*les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles sont régis par les dispositions en vigueur au moment de leur signature*". Un mécanisme de substitution des CTE en CAD est prévu par la circulaire relative aux CAD¹⁰² dans le cas où des agriculteurs ayant déjà souscrits un CTE souhaitent intégrer, au titre de Natura 2000, des actions de mise en conformité avec les documents d'objectifs. Ils verront alors leur CTE évoluer en CAD pour intégrer ces nouveaux engagements. Quel que soit la typologie du contrat Natura 2000 (CAD ou CTE), celui-ci devra

¹⁰¹ Les articles L.311-3, L.311-4 et le II de l'article L.341-1 consacrés aux CTE ont été abrogés par le décret du 22 juillet 2003 instituant les CAD.

¹⁰² Circulaire DGFAR/SDEA/C n° 2003-5030 du 30 octobre 2003 relative aux contrats d'agriculture durable.

respecter le cahier des charges contenu dans le DOCOB et la nature de la convention n'influence donc pas son caractère protecteur.

On peut, par exemple, imaginer un CAD portant sur une exploitation agricole en zone de marais se traduisant par la valorisation des surfaces en herbe, le rétablissement de pratiques de fauche et de pâturage favorables à la préservation d'espèces sensibles et la restauration des milieux aquatiques. Les règles spécifiques auxquelles sont soumis les contrats d'agriculture durable sont inscrites aux articles R.341-7 à R.341-17 du code rural. Il est conclu pour une durée de cinq ans (article R. 341-13).

Ce contrat administratif répond, sur un territoire donné, aux objectifs envisagés sur la zone qui se traduisent, dans chaque département, par un contrat type départemental ou des contrats types territorialisés, arrêtés par le préfet, après avis de la commission d'orientation de l'agriculture (C. rur., R. 311-2). Le contrat type départemental ou contrat type territorial fixé, entre autres, selon ce même article, les enjeux prioritaires relevant du développement durable de l'agriculture, parmi lesquels figure la protection de la biodiversité, objectifs obligatoirement repris dans les CAD. En outre, ils prévoient les actions accessibles sur un périmètre Natura 2000 et constituent ainsi les actes administratifs déclenchant la prise en compte de ces actions dans les CAD. Ils doivent aussi comporter des mesures agro-environnementales (MAE) permettant de mettre en œuvre les actions prévues dans le DOCOB approuvé pour la gestion du site. Ces MAE sont identifiées comme mesures obligatoires, prioritaires ou complémentaires dans les contrats types, mesures qui font l'objet de cahiers des charges arrêtés par le préfet. Ces cahiers des charges s'inscrivent notamment dans le cadre du plan de développement rural national approuvé par la Commission européenne en application du règlement (CE) n°1257-1999 du 17 mai 1999¹⁰³. Les mesures types proposées à un candidat à un CAD, et anciennement un CTE, doivent s'intégrer dans les mesures du règlement précité. On peut donc parler, comme pour les contrats Natura 2000 ordinaires, de contrats d'adhésion, ce que faisait déjà remarquer Valérie Cabrol à propos des CTE¹⁰⁴. L'article R.341-20 du code rural prévoit la faculté pour le préfet de faire procéder à des contrôles sur pièces et sur place.

Les périmètres des sites Natura 2000 sont pris en compte lors de la délimitation des territoires des contrats types. Ces contrats type territoriaux comprennent obligatoirement deux enjeux environnementaux dont l'enjeu " biodiversité " est automatiquement retenu lorsque le territoire est inclus sur un site Natura 2000, à moins que la prise en compte de ce dernier s'effectue déjà dans le contrat type départemental. Les contrats types déclenchent l'activation de la bonification financière de l'ensemble des mesures contractualisées sur les sites Natura 2000 (voir le paragraphe 2 pour plus de précisions au sujet du volet financier des contrats Natura 2000).

On pouvait compter, en décembre 2004, 768 CAD signés dans des sites Natura 2000 qui recouvraient 21436 hectares. Cette superficie représente l'ensemble des surfaces des exploitations engagées en contrat et non le nombre d'hectares situés en zone Natura 2000, ce qui correspond approximativement à seulement 1% des surfaces agricoles en zone Natura 2000. L'engagement financier représente, quant à lui, 21 millions d'euros, soit environ 27200 euros par contrat quinquennal¹⁰⁵.

A côté des CAD, la loi DTR du 23 février 2005 est venue compléter le dispositif Natura 2000

¹⁰³ Règlement (CE) n°1257-1999 du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA, JOCE L 160 du 26 juin 1999, p. 80.

¹⁰⁴ Valérie Cabrol, " Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement ", revue de droit rural n°290, février 2001.

¹⁰⁵ Chiffres publiés dans " AgroEnvironnement infos, lettre des acteurs de l'agroenvironnement ", lettre d'information de la mission agroenvironnement de France Nature Environnement et de la Ligue pour la Protection des Oiseaux, N°34, automne 2004.

applicable en zone agricole. Le législateur a explicitement prévu que les contrats portant sur des engagements agri-environnementaux, qui recouvrent en plus des CAD, les mesures agri-environnementales (MAE) résultant notamment du règlement communautaire du 17 mai 1999, pouvaient être utilisés pour mettre en œuvre le réseau écologique européen. Ces engagements agri-environnementaux sont exclusifs d'un CAD, donc d'un contrat Natura 2000, sur les superficies pour lesquels ils sont souscrits.

Ainsi, la mise en forme du réseau Natura 2000 en zone agricole se caractérise dorénavant par une diversité des engagements contractuels qui peuvent être adoptés et, parallèlement, par une diversité des aides financières attribuables pour la réalisation des mesures de gestion Natura 2000, ce qui était souhaité, selon J.M. Février¹⁰⁶, par le monde agricole en raison du cadre particulièrement contraignant des CAD.

Il est intéressant de noter que la plupart des Etats membres essaient d'utiliser, comme le fait la France, les mesures agro-environnementales pour régir, à titre principal ou subsidiaire, les activités agricoles dans les sites Natura 2000. Ces mesures sont jugées par la Commission comme constituant, " *la plupart du temps* ", des mesures suffisantes en vue de maintenir un état de conservation favorable des types d'habitats et espèces mentionnés par la directive¹⁰⁷. Elles s'inscrivent dans un cahier des charges bâti région par région correspondant aux synthèses agro-environnementales régionales annexées au plan de développement rural national.

Ces accords conclus avec les agriculteurs existent depuis 1992 et le règlement dit agro-environnemental¹⁰⁸, premier texte de la politique agricole commune (PAC) à réellement intégrer les exigences environnementales. En 1999, les MAE sont devenues partie intégrante de la politique de développement rural qualifiée de " *deuxième pilier* " de la PAC. L'agriculteur qui décide de participer à un tel programme volontaire doit aller au delà " *des bonnes pratiques agricoles* " habituelles définies dans le cadre du plan de développement rural national. Le cadre général et le montant maximum des primes sont fixés au niveau européen, mais la structure, la teneur et les conditions d'application du dispositif d'aide sont définis au niveau national dans le cadre de programmes de développement rural.

Les mesures agri-environnementales peuvent contribuer à atteindre des objectifs de protection de la nature en étant bien appliquées. Elles peuvent en particulier s'avérer très efficace là où l'agriculture traditionnelle extensive est encore appliquée ou en déclin, zones qui abritent de nombreux sites Natura 2000 à travers l'Europe. Dans ce cas, la gestion des sites Natura 2000 peut fort bien s'allier avec les mesures agri-environnementales pour bénéficier du soutien financier nécessaire.

A titre d'illustration, nous pouvons citer un exemple de gestion mené sur l'île d'Öland au sud de la Suède grâce au fond européen LIFE-nature dans le cadre des mesures agri-environnementales. Le pâturage extensif traditionnel des ovins disparaissait en raison des faibles revenus qu'il procurait aux éleveurs, ce qui amena parallèlement à l'embroussaillage des terrains conduisant à une perte de valeur écologique. L'autorité locale compétente en matière de protection de la nature pris alors l'initiative de relancer le pâturage extensif dans une zone de 26000 hectares classée Natura 2000 par la souscription d'un projet LIFE-nature, en instaurant un partenariat avec les éleveurs locaux consistant notamment à débroussailler et enclore leurs terrains afin de répondre aux conditions pour bénéficier d'un soutien financier,

¹⁰⁶ J.M. Février, " La loi sur le développement des territoires ruraux et Natura 2000 ", revue Environnement, mai 2005, p.11.

¹⁰⁷ Commission européenne, " Gérer les sites Natura 2000 : les dispositions de l'article 6 de la directive " habitats " (92/43/CEE) ", p. 21.

¹⁰⁸ Règlement CEE n°2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que de l'entretien de l'espace rural, JOCE n° L215 du 30 juillet 1992, p.85.

puis en les aidant à obtenir les aides financières en contrepartie de l'acceptation par les éleveurs d'un régime de pâturage optimal pour le site. Ce partenariat a eu un tel succès que des éleveurs situés en dehors de la zone protégée ont demandé à bénéficier d'accords de gestion de façon à avoir accès aux programmes environnementaux. Cet intérêt a engendré l'introduction du débroussaillage dans le plan de développement rural suédois adopté en 2000. A la fin du projet Life, ce sont 5500 hectares qui bénéficiaient du programme agri-environnemental.

Des initiatives similaires ont pu être menées dans le cadre de nombreux projets Life afin d'encourager le recours aux mesures agri-environnementales existantes pour faciliter la gestion des sites Natura 2000.

Cependant, il se peut que de telles mesures existantes soient inappropriées pour gérer les sites Natura 2000, car pas assez exigeantes sur le plan de la conservation de la nature. Certains projets LIFE ont donc été approfondis par des mesures de conservation des habitats naturels plus poussées. Ce fut le cas, par exemple, à Castro Verde au sud du Portugal où l'agriculture traditionnelle repose sur une production céréalière extensive non irriguée avec mise en jachère tous les 2 ou 3 ans. Cette mosaïque de steppes semi-naturelles attire de nombreuses espèces d'oiseaux menacées, mais à la fin des années 90, leurs effectifs ont fortement diminué du fait de l'exode rural se traduisant par un abandon des terres. Une association de protection de la nature portugaise a alors tenté de freiner cet exode par le biais des aides LIFE-nature. Elle a acquis une parcelle agricole pour créer et mettre en valeur les conditions d'exploitation idéales pour les oiseaux reposant sur les méthodes traditionnelles. Elle a ensuite contacté les agriculteurs de la région afin d'obtenir leur appui pour un nouveau programme agri-environnemental permettant de financer le maintien à long terme de ces pratiques agricoles. L'intérêt manifesté a été suffisant pour convaincre le gouvernement d'adopter un programme agri-environnemental spécial consacré aux steppes de Castro Verde. Ainsi, en 2000, la gestion du site Natura 2000 de Castro Verde était assurée sur plus de 75% de son territoire (35000 hectares) avec l'aide des paiements agri-environnementaux et les populations d'outardes barbues et de faucons crécerellettes sont reparties à la hausse. La préservation du paysage steppique a ainsi bénéficié à la fois aux agriculteurs et aux défenseurs de l'environnement dans le cadre de Natura 2000, ce qui démontre que les MAE peuvent être un excellent vecteur de gestion des sites Natura 2000 soumis à une activité agricole, dans une perspective de développement durable associant les populations locales, lorsqu'elles s'avèrent appropriées à la conservation de ces sites spécifiques.

2) Les liens entre la réforme de la PAC et la contractualisation sur les sites Natura 2000.

Si la contractualisation de l'Etat avec les agriculteurs sur les sites Natura 2000 n'en est qu'à ses débuts, elle vient s'ajouter à la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003 qui fait du respect de l'environnement et notamment de la préservation des sites Natura 2000 un préalable à l'attribution des aides aux agriculteurs.

Les premiers pas de l'intégration environnementale dans la PAC, née en 1962, se traduisent trente ans plus tard par le règlement agro-environnemental de 1992 qui s'inscrivait dans le cadre de la réforme de la PAC de la même année, destinée à réduire la production agricole et prendre en compte son incidence sur l'environnement. Au vu de l'insuffisance des résultats, la deuxième étape intervint en 1999, dans le cadre de " *l'Agenda 2000* ", avec une refonte des règlements concernant les fonds structurels. L'idée de base est d'instaurer un minimum requis de respect de l'environnement par tous les agriculteurs et d'aider ceux qui souhaitent aller au-delà par un système de primes proportionnelles à l'effort environnemental fourni. Ainsi, le règlement du Conseil du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural par le FEOGA remplace le règlement agro-environnemental de 1992, mais le soutien agro-

environnemental est maintenu. Il fait de l'environnement une condition d'éligibilité aux aides communautaires. Est désormais introduite l'éco-conditionnalité et dans cet objectif, les Etats doivent prendre les mesures appropriées. Il peut s'agir d'une subordination des aides à des engagements agri-environnementaux, d'exigences environnementales générales ou spécifiques constituant une condition d'octroi des paiements directs. Il est en outre exigé que soit mis en place un système de contrôle avec des sanctions proportionnelles à la gravité de la violation des exigences environnementales allant de la réduction à la suppression des aides. C'est notamment par la mise en place des CTE, créés trois mois plus tard, que la France a transposé ce dispositif. Cependant, une fois encore, le bilan effectué par la Commission en 2002 fut décevant au plan environnemental du fait, notamment, de l'incohérence de certaines dispositions de la PAC qui continuaient d'accorder des aides liées à certains produits ou au nombre de têtes de bétails. Des progrès furent toutefois relevés.

Intervient alors la dernière réforme, celle adoptée le 26 juin 2003 par les ministres de l'agriculture de l'Union européenne instaurant le principe du paiement découplé et renforçant surtout le principe de conditionnalité. Cette nouvelle réforme s'est traduite par les règlements 1782 du 29 septembre 2003 et 796 du 21 avril 2004 établissant des règles communes en matière de paiement direct dans le cadre de la PAC. Le chapitre I du premier de ces règlements donne le ton en se consacrant au respect des exigences environnementales pour l'obtention des aides. L'article 3 prévoit que *“ tout agriculteur percevant des paiements directs est tenu de respecter les exigences réglementaires en matière de gestion visée à l'annexe III, conformément au calendrier fixé dans cette annexe, ainsi que les bonnes conditions agricoles et environnementales ”*. Cette annexe vise au total 18 textes à respecter selon un calendrier précis parmi lesquels figurent expressément les directives “ oiseaux ” et “ habitats ” dont le non respect par les agriculteurs empêchera le versement d'aides à compter du 1^{er} janvier 2005. Le calendrier fixé prévoit une prochaine échéance au 1^{er} janvier 2006, puis au 1^{er} janvier 2007 où d'autres directives et règlements devront être respectés à compter de ces dates concernant la santé publique et celle des animaux.

En plus du respect obligatoire des textes énumérés, les exigences environnementales conditionnant les aides comprennent aussi le respect des bonnes conditions agri-environnementales et le maintien des pâturages permanents. L'agriculteur récalcitrant s'expose à une annulation pure et simple de ses aides.

L'application de la conditionnalité au regard du réseau Natura 2000 a pour objet de s'assurer de la bonne conservation des sites classés comme tel. Il est ainsi prévu que tout exploitant exerçant son activité sur une zone Natura 2000 sera informé de la présence d'habitats ou d'espèces d'intérêt communautaire sur son terrain. Si le site a fait l'objet d'un inventaire précis dans le cadre d'un document d'objectifs, la cartographie des zones concernées sera transmise à l'exploitant avec son dossier relatif à la PAC qu'il doit remplir pour toucher les aides. Dans le cas inverse où le site Natura 2000 n'a pas fait l'objet d'un inventaire précis, l'agriculteur recevra des photos du parcellaire de l'exploitation avec l'indication qu'un site Natura 2000 est désigné sur une partie ou sur la totalité de ses terres. Dans les deux cas, il s'agit donc d'un porter à connaissance accompagné d'une notice départementale précisant la liste des milieux à préserver et les pratiques susceptibles de détruire ou dégrader ces milieux qui est effectué par l'administration auprès de chaque exploitant concerné.

Si ce procédé semble marquer une avancée importante dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et parer, dans une certaine mesure, à une éventuelle action insuffisante des Etats dans la mise en œuvre des mesures de gestion sur les sites agricoles concernés par Natura 2000, il n'en demeure pas moins que l'efficacité du porter à connaissance sera lié aux moyens humains et matériels dont disposent les services de l'Etat de l'environnement et de l'agriculture pour accomplir ce travail, surtout lorsque l'on sait le retard pris par la France dans la désignation des ZSC et surtout des ZPS. Par ailleurs, ce système ne pourra certainement pas remplacer

l'adoption d'un véritable système de gestion sur ces sites, puisque la conditionnalité se limite à une obligation de " *non destruction des habitats* ", ce qui ne sera pas toujours suffisant pour parvenir à un bon état de conservation des habitats et espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. Enfin, le mode de contrôle mis en place demande à être perfectionné, puisqu'il consiste seulement à vérifier sur le terrain que les habitats cartographiés, lorsqu'ils ont fait l'objet d'un inventaire précis dans un DOCOB, n'ont pas été dégradés et que les mauvaises pratiques définies dans la notice départementale n'ont pas été mises en œuvre. En cas d'absence de cartographie, la portée du contrôle sera limitée à l'absence de destruction ou dégradation visible des zones à préserver.

Ces dispositions ont été traduites dans l'ordre juridique français par le décret du 23 décembre 2004 relatif aux exigences réglementaires en matière de gestion des exploitations et aux bonnes conditions agricoles et environnementales conditionnant la perception de certaines mesures de soutien en faveur des agriculteurs¹⁰⁹ et l'arrêté du 12 janvier 2005 pris pour l'application des articles R.615-10 et R.615-12 du code rural et relatif aux règles de couvert environnemental et d'assolement¹¹⁰. Si leurs dispositions " modestes " sur le plan environnemental ne sont pas spécifiques aux sites Natura 2000, elles n'en sont pas moins intéressantes pour parvenir à une réelle conciliation de l'agriculture avec l'environnement en complément de la réglementation environnementale, qu'il s'agisse de la qualité des eaux ou des sols, de la préservation des habitats naturels ainsi que de la faune sauvage¹¹¹.

Le décret définit les " *bonnes conditions agricoles et environnementales* " communautaires dans six mesures modifiant le code rural aux articles R. 615-10 à 15 et l'arrêté du 12 janvier 2005 vient préciser les conditions d'application de trois d'entre elles dont une partie n'a qu'un lien indirect avec la protection de l'environnement en protégeant les cultures contre les éventuels effets dommageables des terres non exploitées, ainsi que la qualité agronomique des sols. Il s'agit de l'obligation " *d'entretien du niveau minimal des terres* " de l'article R. 615-14 en particulier pour les terres non mises en exploitation afin de lutter contre l'embroussaillage et la prolifération et d'assurer un bon état sanitaire des terres. Ces mesures ne donnent pas lieu au versement d'aides supplémentaires, mais conditionne cependant leur attribution. L'article R. 615-10 du code rural semble être le plus bénéfique pour l'environnement puisqu'il instaure une obligation de couvert végétal dite " *bandes enherbées* " de cinq mètres de large au minimum le long des cours d'eau en guise de piège à nitrates, ainsi que sur 3% au moins des terres mises en jachère pour les grandes exploitations soumises à l'obligation de geler 10% de leurs terres. L'obligation de couverture des sols ne concerne donc que 3 % de ces jachères, ce qui limite l'efficacité de cette mesure destinée à retenir les nitrates et limiter l'érosion des terrains.

Par ailleurs, l'article R. 615-12 instaure désormais une obligation de diversité des cultures sur 5% minimum de la surface cultivée. Si cette mesure peut être bénéfique sur le plan paysager, est prévue une dérogation pour les agriculteurs procédant à un broyage et un enfouissement des résidus végétaux. Cette exception peut paraître curieuse dans la mesure où le sol sera mis à nu en période hivernale, les végétaux étant enfouis en terre et leur effet sur un éventuel captage des nitrates devraient s'avérer très limité. En outre, cette dérogation aura des conséquences négatives sur certaines espèces de faune sauvage en les privant d'une ressource alimentaire non négligeable en hiver.

La réforme de la PAC, même si elle ne sera pas suffisante à elle seule pour maintenir en bon état de conservation les sites Natura 2000, ouvre de nouvelles perspectives de prise en compte

¹⁰⁹ Décret 2004 -1429, JO 29 décembre 2004, p.22228.

¹¹⁰ JO 19 janvier 2005, p. 924.

¹¹¹ Isabelle Doussan, " Brèves réflexions sur la "conditionnalité" des aides agricoles et les " bonnes conditions agricoles et environnementales " ", dans la revue Droit de l'environnement n°126, mars 2005, p. 46 et suivantes.

des habitats naturels par l'agriculture qui devrait à terme mieux intégrer les préoccupations environnementales et au-delà les aspirations de la société.

Les systèmes contractuels nationaux incitant les agriculteurs à préserver ou rétablir les fonctionnalités écologiques sur leurs exploitations doivent être développés et on ne peut que regretter que le ministre de l'agriculture n'ait pas retenu la possibilité d'utiliser l'article 69 issu du règlement n°1782-2003 réformant la PAC permettant d'attribuer un paiement supplémentaire " *à des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité* ". Il s'agit en fait de soutenir l'agriculture biologique pour pallier d'éventuelles insuffisances environnementales de la PAC qui ne peut atteindre un seuil de perfection en si peu de temps.

Une initiative intéressante à mettre au bénéfice des associations de chasse (avec l'appui technique et financier des fédérations départementales et l'appui technique de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage) consiste à conclure avec les agriculteurs des engagements " *jachère environnement faune sauvage* " qui, un peu sur le modèle de la nouvelle obligation de couvert végétal, ont pour but de planter, sur des terres non cultivées, certains types de végétaux bénéfiques au développement du gibier sédentaire qui y trouve un habitat favorable. Ces contrats sont annuels et peuvent être reconduits d'une année sur l'autre. Ils font l'objet d'une compensation financière. Certains agriculteurs du département du Nord ont choisi de ne pas reconduire ce type de contrats après le déclassement du pigeon ramier de la liste des espèces nuisibles par le tribunal administratif de Lille sur la demande d'une association de chasse locale. Ce malheureux chantage ne doit cependant pas remettre en cause les efforts accomplis dans ce domaine en faveur de la faune " ordinaire ", mais qui mérite cependant une attention particulière.

Natura 2000, la réforme de la PAC et les initiatives locales devraient permettre, par des mesures complémentaires, de remettre l'agriculture sur de " bons rails ", ceux du respect de l'environnement, pour une agriculture enfin durable.

La politique contractuelle de conservation des habitats naturels ne sera efficace dans et hors des sites Natura 2000 que si l'Etat fournit les efforts nécessaires dans l'incitation des propriétaires et autres titulaires de droit personnels.

§2- L'incitation des titulaires de droits réels et personnels à conclure des contrats de conservation de la nature.

Question essentielle, le financement de Natura 2000 n'a pas réellement fait l'objet de publicité lors de la mise en place du réseau Natura 2000. Cependant, cet aspect de la construction du réseau écologique revêt un caractère primordial qui conditionne la réalisation des documents d'objectifs, mais surtout l'étendue de la contractualisation, les aides financières étant le seul moyen prévu pour inciter les intéressés à conclure des contrats Natura 2000. C'est pourquoi l'on peut légitimement se poser la question de savoir si, au vu de son importance dans la bonne marche du dispositif français, le financement accompagnant la signature des conventions Natura 2000 est réellement suffisant pour convaincre tous les propriétaires de s'engager dans une gestion contractuelle ?

D'autre part, longtemps sous utilisé en France, l'outil contractuel, en tant que mécanisme incitatif, devrait devenir une technique de base pour préserver la nature " ordinaire " en dehors des sites Natura 2000 et de toute autre zone protégée par une réglementation particulière.

A. Le financement public des contrats Natura 2000 : une politique réellement incitative ?

Il ne sera pas ici question d'étudier en détail les mécanismes techniques d'attribution des aides nationales et communautaires, mais de comprendre les logiques qui guident le financement de la contractualisation¹¹².

Ainsi, nous tenterons de démontrer que loin d'être au niveau des enjeux écologiques, les financements nationaux ont besoin d'être complétés par les financements communautaires pour pouvoir soutenir la politique contractuelle.

1) Des mécanismes financiers nationaux insuffisants au vu des enjeux.

La crise déclenchée en France au milieu des années 90 par la mise en place de la directive "habitats" peut en partie s'expliquer par la non communication de l'Etat envers les acteurs ruraux concernant les contraintes, mais aussi les avantages qui allaient pouvoir découler de l'adoption, sur leurs terrains, des objectifs de conservation. En effet, il ne faut pas croire que tous les opposants ou les sceptiques à la directive étaient "allergiques" à toute considération écologique. De nombreux propriétaires de bonne foi ne désiraient pas s'engager dans un processus par lequel ils n'allaient retirer éventuellement aucun avantage tout en se voyant imposer des contraintes environnementales, alors qu'ils ont su par eux-même préserver des zones dorénavant qualifiées d'"habitats naturels d'intérêt communautaire". Le classement en site Natura 2000 a donc pu être vécu comme une sanction financière, alors qu'il aurait du se traduire par une reconnaissance de la bonne gestion accomplie sur le site pendant des années. L'aspect financier du contrat revêt la plus grande importance dans la réussite du réseau Natura 2000 en France, l'Etat ayant opté pour une gestion contractuelle qui présente le gros désavantage, en terme d'effectivité de la protection, de devoir être acceptée par les propriétaires.

C'est en fait une logique de compensation qui est venue accompagner la mise en œuvre des mesures de gestion sur les terrains privés, le caractère valorisant de la participation au maintien dans un bon état de conservation d'un site Natura 2000 étant bien entendu insuffisant, surtout lorsque cela se traduit pour le gestionnaire par des dépenses supplémentaires. L'objet des contrats Natura 2000 est "*de permettre de financer des actions de gestion spécifiques, qui pourraient, autrement, ne pas être économiquement rentables*" selon le rapport Le Grand de 2003.

Au niveau étatique, la contrepartie du financement des mesures contractuelles pour la mise en œuvre des documents d'objectifs est prise en charge par le ministère de l'écologie et du développement durable pour les mesures sortant du champ de l'agroenvironnement et par le ministère de l'agriculture pour les contrats Natura 2000 prenant la forme d'un CAD, d'un CTE ou d'un engagement agri-environnemental, ainsi que certaines mesures de gestion forestières liées à la production, celles liées à la protection de la biodiversité étant financées par le ministère de l'écologie¹¹³.

Le ministère de l'environnement intervient par le biais du fond de gestion des milieux naturels, créé par la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui complète le fond de gestion de l'espace rural créé en 1995 et qui contribue au financement des projets d'intérêt collectif qui concourent à l'entretien et la réhabilitation de l'espace rural. Le fond de gestion des milieux naturels, régi par l'article L. 310-3 du code de l'environnement, assure le financement de la politique de préservation des espaces naturels

¹¹² Pour connaître la liste des mesures contractuelles éligibles à une aide du ministère de l'écologie et du développement durable pour les milieux non agricoles, voir l'annexe V de la circulaire DNP/SDEN n°2004/3 du 24/12/2004 consacrée à la gestion contractuelle des sites Natura 2000.

¹¹³ Voir "les principes généraux de financement des contrats Natura 2000" dans la circulaire du 24/12/2004 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000, p.13.

notamment lorsqu'elle débouche sur une gestion contractuelle. En 2003, sa dotation était de 42 millions d'euros dont la moitié attribuée à Natura 2000 et elle devra s'accroître, dans les prochaines années, en fonction de l'avancement de la signature des contrats Natura 2000.

Le financement attribué aux propriétaires qui s'engagent à respecter les mesures de gestion décrites dans le DOCOB vient compenser les surcoûts ou pertes de revenu que cela entraîne. Il ne s'agit pas de verser un salaire à l'intéressé pour sa participation au service public de protection de l'environnement, mais simplement de lui rembourser les frais liés aux mesures de gestion spécifiques à Natura 2000, dont le coût à l'hectare, pour les différents types de mesures, est en principe prévu par le document d'objectifs, ainsi que les éventuels manques à gagner. C'est donc une contribution financière publique à minima qui est planifiée et les aides sont pondérées des éventuelles recettes qui pourraient provenir des nouvelles mesures de gestion¹¹⁴.

Concernant la contractualisation en zone agricole, dans un souci de cohérence des politiques publiques, lorsqu'un CAD (ou CTE) vaut contrat Natura 2000, l'incitation financière entrant en compte dans le calcul de l'indemnité agro-environnementale (calculée à l'hectare) sera accrue de 0 à 20% par rapport à un CAD signé hors site Natura 2000 pour les surcoûts de gestion éventuels. Ces fonds sont versés par le centre national d'aménagement des structures à exploitation agricole (CNASEA) rattaché au ministère de l'agriculture. Dans l'hypothèse où sont utilisées des mesures agri-environnementales dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000, " *la marge Natura 2000* " de 0 à 20 % s'applique aussi sur les subventions accordées.

Cependant, les CAD étant souvent plus " poussés " sur le plan environnemental que les engagements agri-environnementaux (EAE), les premiers sont privilégiés par le biais d'un montant des aides à l'hectare minoré dans le cadre des EAE par rapport aux CAD.

A côté de l'Etat, peuvent participer au financement du réseau Natura 2000 les établissements publics agissant dans le domaine de l'environnement, d'autres acteurs locaux éventuels, ainsi que les collectivités locales. Ces dernières se voyant confier le rôle principal dans la définition des objectifs de gestion au sein du comité de pilotage des documents d'objectifs par la loi DTR, il semble légitime qu'elles puissent contribuer au financement de la mise en application des mesures qu'elles ont décidées. Cependant, l'Etat n'a pas souhaité faire de cette contribution une obligation pour les élus locaux afin de ne pas leur imposer de charges obligatoires découlant de l'application de la directive européenne et ainsi, de ne pas recréer un climat de défiance vis-à-vis de celle-ci. Est appliquée au financement de la gestion contractuelle l'idée ayant abouti à privilégier le contrat pour préserver le réseau écologique, à savoir ne rien imposer par la voie unilatérale et encourager la participation volontaire pour aboutir à un droit écologique véritablement effectif. De toute évidence, un financement obligatoire du réseau Natura 2000 par les collectivités locales aurait certainement conduit à une définition à minima des objectifs de gestion dans les documents d'objectifs.

La logique de compensation des pertes entraînées par la concrétisation des mesures de gestion qui guide l'attribution des aides publiques dans le cadre de la directive " habitats " semble bien " frileuse " pour inciter tous les titulaires de droits réels et personnels sur des terrains situés sur les sites Natura 2000 à s'engager pour cinq ans à respecter un certain nombre de contraintes écologiques. Cette lacune apparaît d'autant plus flagrante en dehors des zones agricoles. A contrario, la région wallonne a adopté de véritables mesures incitatives se traduisant par une exonération foncière des parcelles non bâties, ainsi que par une exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les parcelles faisant l'objet de mesures de gestion, ce qui facilite considérablement la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

¹¹⁴ Guide méthodologique des documents d'objectifs, ATEN, 1998, p.115.

Heureusement, la loi DTR du 23 février 2005 est venue compléter la logique de compensation puisque, à compter du 1er janvier 2006, les propriétaires s'étant engagés conventionnellement à gérer leurs biens fonciers conformément aux document d'objectifs seront exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'Etat s'engage même à leur faciliter la démarche puisque les services préfectoraux devront faire connaître à l'administration fiscale la liste de toutes les propriétés concernées. Cette mesure s'applique à tous les engagements contractuels prévus dans le cadre de Natura 2000, qu'il s'agisse d'un contrat Natura 2000 ordinaire, d'un CAD, d'un engagement agri-environnemental ou de l'adhésion à une charte Natura 2000. Dans le cadre de l'adhésion à une charte Natura 2000, cette exonération vient compenser l'absence d'aide directe pour les propriétaires, ce qui est la moindre des récompenses pour des personnes s'étant engagées volontairement à poursuivre une gestion écologique de leur terrain ne donnant pas lieu à contrepartie financière, alors qu'ils contribuent pourtant à la cohérence du réseau Natura 2000.

Cette réforme législative complète le système d'aides mis en place en le dotant d'un volet exonération fiscale où l'Etat s'engage à prendre en charge le coût d'une bonne gestion écologique. Apparaît ainsi un véritable mécanisme financier incitatif qui va au delà du simple remboursement des pertes financières pour le propriétaire qui s'investit dans la réalisation du réseau Natura 2000. Si ce dernier fait l'effort de se faire connaître à l'administration pour poursuivre une gestion écologique, il semble normal qu'il soit récompensé au delà du simple remboursement des dépenses induites. Reste maintenant à créer pareil système incitatif pour les gestionnaires non propriétaires qui s'engageraient à travers une convention Natura 2000. Le fait que l'Etat doive dédommager les communes et groupements de communes pour la perte de fiscalité locale sur les propriétés non bâties peut cependant freiner ce type d'initiative, surtout dans le contexte actuel de restriction budgétaire.

Il faut savoir que lorsque tous les sites seront opérationnels (l'objectif étant d'y parvenir en 2006), 2,8 millions d'hectares devront (ou pourront selon l'interprétation) faire l'objet d'une contractualisation dont 1 million d'hectares en zone agricole, 1 million d'hectares en zone forestière et 800 000 hectares pour les autres milieux, ce qui représente environ 63000 contrats dont 33000 CAD, soit 320 millions d'euros par an.

Ainsi, malgré un cadre budgétaire très contraignant et une diminution du budget général du ministère de l'environnement en 2005, la préservation de la diversité biologique a fait l'objet dans le projet de loi de finance de 2005 d'une attribution de 122,7 millions d'euros (+ 11,6% par rapport à 2004) dont 21 millions d'euros pour la mise en place et la gestion du réseau Natura 2000 (dépenses obligatoires et crédits de fonctionnement) en hausse de 18,2% par rapport à 2004¹¹⁵. Le budget consacré à Natura 2000 devra faire l'objet d'une attention toute particulière, celui-ci étant le nerf de la contractualisation et donc du maintien ou du rétablissement dans un bon état de conservation des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

On peut cependant constater à l'heure actuelle que le dispositif financier prévu pour la mise en place de Natura 2000 se révèle, semble-t-il, encore insuffisant par rapport à l'enjeu de préservation des habitats naturels dont la réalisation est fonction du nombre de contrats qui seront conclus. Le réseau Natura 2000 étant la vitrine européenne de la protection de la biodiversité, on aurait pu espérer la mise en œuvre d'une politique financière plus incitative, d'autant plus que le président de la République a affirmé à plusieurs reprises que la préservation de la biodiversité était une des priorités gouvernementales.

2) Les cofinancements communautaires, une aide indispensable à la généralisation des contrats Natura 2000.

¹¹⁵ Chiffres parus sur le site Internet du Sénat (www.senat.fr) dans la partie travaux parlementaires consacrés aux rapports législatifs, " projet de loi de finance pour 2005 : environnement ".

Le financement communautaire qui s'inscrit dans la réalisation du réseau Natura 2000 recouvre des logiques différentes mais complémentaires qui viennent en soutien des financements nationaux (article 8 de la directive "habitats"). Un premier volet est consacré au cofinancement du fonctionnement normal du réseau par le biais du règlement de développement rural, tandis que le second, Life-Nature, a un rôle moteur et initiateur dans des démarches exemplaires de conservation de la nature. En outre, les mesures de gestion instituées sur les sites Natura 2000 peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'autres fonds tels que les fonds structurels, ainsi que les initiatives communautaires Leader et Interreg. Nous ne présenterons pas ces derniers, leur rôle dans le financement du réseau écologique européen étant relativement marginal, en particulier dans l'hexagone.

Concernant le premier volet consacré, en France, au soutien financier de la passation des contrats Natura 2000, l'Union européenne cofinance l'adoption de mesures de gestion dans une logique de soutien au développement rural. Ce soutien provient du fond européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) section garantie et relève de la programmation instituée par le plan de développement rural approuvé en France le 7 septembre 2000 pour la période 2000-2006 (dotation de 5 milliards d'euros sur sept ans)¹¹⁶. Il fait suite au règlement de développement rural du 17 mai 1999 du Conseil, modifié par le règlement 1783/2003 du 29 septembre 2003, qui fixe le cadre du soutien communautaire en faveur du développement rural durable. Le plan de développement rural national prévoit le cofinancement des mesures contractuelles pour la mise en œuvre de Natura 2000, tout type de bénéficiaires confondus (agriculteurs et non agriculteurs).

Plus précisément, il envisage, en dehors des zones agricoles, des cofinancements communautaires pour les contrats Natura 2000 à un taux de 50 % du financement national, de sorte que le montant total de l'aide couvre la totalité des dépenses.

Concernant l'instrument financier Life, créé par le règlement n° 92/1973 du conseil du 21 mai 1992¹¹⁷ modifié puis remplacé par le règlement n° 1655/2000 du 17 juillet 2000, celui-ci a pour fonction de contribuer à la réalisation et au développement de la législation environnementale communautaire. Il se compose des volets Life-Nature, Life-Environnement et Life-Pays tiers. Seul le premier nous intéresse dans la mise en œuvre des mesures de gestion des sites Natura 2000, celui-ci étant consacré à la conservation des milieux naturels par le biais de la mise en place des directives "oiseaux" et "habitats" et, en particulier, du réseau Natura 2000. Life-Nature bénéficie de 47% des ressources financières du programme Life, soit 68,75 millions d'euros pour 2003. Il s'agit d'un outil financier complémentaire dans la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et démonstratif pour le développement des modalités de gestion prévues à l'article 6 de la directive.

Sont éligibles au financement communautaire, les projets de protection de la nature réalisés en application des directives "oiseaux" et "habitats" et les mesures d'accompagnement nécessaires à l'échange d'expériences ou à la préparation, évaluation et suivi d'un projet de conservation d'un ou plusieurs sites naturels. Peuvent bénéficier de ce financement les autorités et organismes publics, ainsi que les institutions privées sans but lucratif (l'association Réserves Naturelles de France fut ainsi chargée de mener le programme Life consacré à l'élaboration de documents d'objectifs sur les 36 sites expérimentaux de 1996 à 1998).

Le soutien financier aux projets est toujours accordé sous forme d'un cofinancement d'une durée limitée à cinq ans. Il peut aller jusqu'à 50% des coûts éligibles pour les projets de protection de la nature. Exceptionnellement, pour les projets de protection d'habitats ou d'espèces prioritaires, la Commission peut financer jusqu'à 75% des coûts. Pour cela, le projet

¹¹⁶Plan consultable sur le site du ministère de l'agriculture
(http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/pdm_maj_oct2004_2-2.pdf).

¹¹⁷Date marquée par ailleurs par l'adoption de la directive "habitats".

doit être d'intérêt communautaire et répondre aux objectifs de Life, être présenté par des participants fiables du point de vue financier et technique et être réalisable en termes techniques, de calendrier, de budget et de rapports coûts-avantages.

Les États membres transmettent les propositions de projets à la Commission à la date fixée chaque année par celle-ci. Le programme Life fait l'objet d'une programmation pluriannuelle, par étapes, et d'une mise en œuvre annuelle. La troisième étape a débuté le 1er janvier 2000, avec une échéance prévue le 31 décembre 2004 (le budget initial était établi à 640 millions d'euros). Compte tenu du rapport de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours du règlement du 17 juillet 2000 à l'origine de cette troisième étape (LIFE III), le nouveau règlement n° 1682/2004 du 8 octobre 2004 prolonge cette étape jusqu'au 31 décembre 2006 (le budget pour cette période supplémentaire est de 317,2 millions d'euros).

L'inconvénient du programme LIFE résulte de sa dimension sélective, fonction de sa faible dotation globale. Par exemple, lors de sa première année de fonctionnement en 1993, seuls 132 projets sur 1500 demandes avaient été retenus dont 15 sur 160 en ce qui concerne la France. Cependant, malgré une taille très modeste au regard des autres instruments financiers communautaires, Life a permis d'initier des actions de conservation de la nature sur plus de 10 % du territoire de Natura 2000 et, comme nous l'avons vu précédemment¹¹⁸, a joué un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre de mesures agri-environnementales en restaurant des sites dégradés sur lesquels de telles mesures ont ensuite pris le relais. Ainsi, en 2001, Life visait, en France, pratiquement 40 % des ZPS et 20 % des ZSC instituées dans le cadre de Natura 2000¹¹⁹.

En guise de conclusion, une option intéressante dans le financement des mesures de gestion pourrait se traduire par la création d'un nouveau fond européen spécifique, ce qui permettrait de simplifier le financement du réseau et ainsi d'accroître son efficacité. De l'avis même de la Commission, *“ les fonds communautaires existants sont loin d'être adaptés aux défis qui devront être relevés pour mettre en œuvre Natura 2000. En dehors de Life-Nature qui dispose d'un budget relativement limité, les autres sources de financement sont toutes assorties de conditions et de contraintes destinées à garantir qu'elles respectent leurs objectifs plutôt que ceux de Natura 2000 ”*. Ce fond serait exclusivement consacré à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 afin de centraliser et rendre plus lisible le cofinancement communautaire dans le cadre de Natura 2000. Cette idée avait déjà été émise par le groupe de travail sur l'article 8 de la directive “ habitats ” dans son rapport final d'avril 2003 sur le financement de Natura 2000¹²⁰. Cela s'accompagnerait d'un accroissement des ressources consacrées à cet instrument financier par rapport à celles dont dispose LIFE-Nature (1/1000^{ème} du budget communautaire en 2002), ce qui semble devoir être une nécessité au vu du coût considérable que représente la mise en œuvre des mesures de gestion sur les 15% du territoire européen que la Commission souhaite voir classé Natura 2000. La nouvelle planification financière de la Commission qui doit s'ouvrir en 2007 devra intégrer le coût de la protection des sites Natura 2000 dont les estimations oscillent entre 3,7 et 5,4 milliards d'euros par an jusqu'en 2013, dont 320 millions d'euros consacrés, en France, au financement des contrats Natura 2000 en 2010 (selon les prévisions du ministère de l'écologie).

La réflexion sur le financement de la réalisation de la directive “ habitats ” ne peut se faire sans y associer la modernisation des aides attribuées aux agriculteurs dans le cadre de la nouvelle PAC. L'agriculture est en effet une politique sectorielle immédiatement concernée par le

¹¹⁸ Exemples de deux programmes Life en Suède et au Portugal ayant permis de réhabiliter des sites agricoles (agriculture traditionnelle extensive) par la mise en place de mesures agri-environnementales p. 54 et 55.

¹¹⁹ Commission européenne, “ Life pour Natura 2000 : 10 ans d'application du règlement ”, 2003, p.14.

¹²⁰ Commission européenne, “ LIFE pour Natura 2000, 10 ans d'application du règlement ”, 2003, p. 90. Rapport consultable sur le site http://europa.eu.int/comm/environment/nature/final_report_fr.pdf

réseau écologique européen (les terrains agricoles en zone Natura 2000 représentent, en France, 1 million d'hectares).

Or, la libération de 1,2 milliards d'euros par an dans le cadre de la réduction progressive, sur une période de 10 ans, des aides attribuées aux grosses exploitations agricoles ("modulation"), inscrite dans la réforme de la PAC de 2003 pourrait servir à accroître le budget consacré à la préservation de la biodiversité.

De même, l'instauration du paiement unique par exploitation va remplacer la plupart des paiements directs liés à la production, ce qui supprime un facteur d'intensification de l'agriculture. Cela devrait aussi permettre de libérer des fonds qu'il serait opportun de reverser, au moins en partie, au financement de Natura 2000. Si le premier pilier de la PAC doit encore voir son "écoconditionnalité" améliorée, l'intégration du respect des directives "oiseaux" et "habitats" parmi les conditions d'attribution des aides agricoles du second pilier tend à rendre plus cohérente, du point de vue de la protection de l'environnement, la politique de soutien financier de l'agriculture européenne. Pour parachever ce processus, les fonds structurels devront inclure les objectifs prioritaires de protection de l'environnement, au premier rang desquels Natura 2000, afin de cofinancer des investissements liés à la mise en place du réseau écologique.

B. Pour une extension des mécanismes incitatifs de conservation de la nature en dehors des sites Natura 2000.

Si l'encouragement des titulaires de droits réels et personnels sur les sites Natura 2000 à conclure des contrats de gestion ne semble pas encore suffisamment poussé malgré l'avancée constituée par la loi DTR quant à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties situées en zone Natura 2000, les mécanismes incitatifs français de protection de la nature non concernée par la directive "habitats" brillent essentiellement par leur absence.

On ne peut alors qu'aller dans le sens de la proposition du sénateur Le Grand qui souhaite voir instituer en zone Natura 2000, en complément de l'exonération précédemment citée, une exonération totale des droits de mutation à titre gratuit sur les parcelles faisant l'objet d'une gestion durable qui découle des recommandations du document d'objectifs, à l'image de ce qui se fait pour les biens forestiers, où un engagement de gestion de trente ans par le propriétaire l'exonère du $\frac{3}{4}$ de la valeur de ce bien¹²¹.

D'autres pistes restent à explorer tant pour Natura 2000 que pour la protection de la nature jugée ordinaire, pour laquelle le contrat pourrait devenir une technique efficace de protection en dehors de tout instrument d'origine législative ou réglementaire.

Les exemples de l'Angleterre et de l'Allemagne en sont une bonne illustration.

1) Les contrats environnementaux : des outils de sauvegarde de la nature non protégée à développer.

L'instrument contractuel accompagné d'incitations financières ou fiscales peut jouer deux rôles : consacrer et récompenser des initiatives individuelles de propriétaires fonciers soucieux

¹²¹ J.F. Le Grand, "Natura 2000 : pour une gestion concertée du territoire", rapport d'information n°23, commission économique et social, 2003, p.57.

de conserver, voire d'améliorer les fonctionnalités écologiques de leurs terrains et créer une dynamique de conservation volontaire des terrains naturels ou semi-naturels privés.

Il est ainsi intéressant de remarquer que la contractualisation de l'agriculture notamment à travers les CTE, puis les CAD, n'a fait " *que doubler un processus déjà contraignant mais ineffectif* " ¹²². En effet, cette activité est soumise depuis 1976 à la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement ¹²³. Censée limiter, entre autres, les dégradations portées au milieu naturel par l'activité agricole, elle s'est révélée inefficace car peu ou pas respectée. L'Etat a alors choisi d'opter pour un mode opératoire plus conciliant fondé sur le contrat qui se traduit en fait par une participation financière de l'administration en échange du respect de la réglementation. Cette marque de faiblesse de l'Etat de droit illustre toutefois l'idée que le contrat peut être un outil protection de la nature efficace en complément de la législation.

Le développement d'une telle protection volontaire apparaît d'autant plus important qu'il pourrait traduire les dispositions des articles 3.3 et 10 de la directive " habitats ". Ceux-ci incitent les Etats à améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000 par la conservation et la gestion des éléments linéaires et continus du paysage qui jouent le rôle de relais entre les sites Natura 2000 tels que les haies, bois ou étangs qui revêtent une importance majeure pour la faune sauvage. La protection de ces " *corridors écologiques* " ne revêt pas de caractère obligatoire pour les Etats et la France, comme bon nombre de ses partenaires européens, ne s'est pas dotée d'instruments juridiques nouveaux pour parvenir à cette fin lors de la transposition de la directive.

Il existe cependant dans l'ordre juridique national certains instruments qui permettent de contribuer à la protection de ces éléments naturels importants pour Natura 2000 tels que la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur du paysage ¹²⁴ qui institue une prise en compte obligatoire du paysage dans les permis de construire, les documents de planification urbaine et les chartes des parcs naturels régionaux.

La fiscalité apparaît comme un excellent instrument économique pouvant revêtir à la fois un caractère dissuasif et incitatif quant à la préservation de la nature. Il s'agirait pour l'Etat de développer une politique fiscale encourageant une gestion durable du patrimoine écologique.

Même s'il existe certains régimes d'exonération ou de réduction d'impôts à but environnemental notamment en matière de bois et forêts, un développement de ceux-ci s'impose afin de parvenir à une protection efficace du patrimoine naturel. Ainsi, un propriétaire qui s'engage à préserver le caractère naturel de terrains acquis par succession pourrait être exonéré des droits de succession. En cas d'achat foncier accompagné du même engagement, ce sont les droits de mutation qui pourraient faire l'objet d'une exonération. De même, dans l'hypothèse d'une vente d'un bien foncier à un tiers qui s'engage à préserver ses fonctionnalités écologiques, il semblerait nécessaire d'exonérer de taxation le vendeur même en cas de plus-value afin de l'inciter à choisir l'acquéreur le plus respectueux de l'environnement. Cela serait d'autant plus souhaitable en cas de vente à un organisme public ou privé spécialisé dans la conservation des espaces naturels. Enfin, pourquoi ne pas annuler l'impôt foncier pendant plusieurs années avant de le rétablir à un taux réduit pour l'acquéreur qui reçoit un terrain dégradé et qui s'engage à le réhabiliter sur le plan écologique, un peu à l'image de ce qui se fait depuis la loi DTR pour les sites Natura 2000 qui font l'objet d'une gestion contractuelle?

¹²² Valérie Cabrol, " Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement ", revue de droit rural n°290, février 2001, p.86.

¹²³ Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement codifiée aux articles L.511-1 et suivants du code de l'environnement.

¹²⁴ Loi n°93-24 du 8 janvier 1993, JO du 9 janvier 1993.

L'adoption de nouvelles mesures fiscales dépendra de la volonté politique du fait que ces baisses d'impôts auront inévitablement un effet sur les finances publiques. Cependant, afin de compenser ces pertes de rentrées fiscales, il serait par ailleurs intéressant de développer le volet dissuasif de la fiscalité en généralisant la taxation des comportements destructeurs des espaces naturels, sur le modèle de ce qui se faisait pour les défrichements, taxe supprimée par la loi de finance pour 2000 à compter du 1^{er} janvier 2001. Il est vrai que son faible taux (1 franc par mètre carré défriché pour les opérations de mise en culture et 3 francs pour les autres opérations) et le nombre élevé de dérogations aient largement limité son efficacité¹²⁵.

A côté de la fiscalité du patrimoine foncier non bâti qui est incontestablement à améliorer, car souvent trop pénalisante pour inciter les propriétaires à protéger l'environnement (comme a pu le souligner le sénateur Le Grand dans son rapport de 2003), c'est aussi la technique contractuelle incitative sur le plan financier qui doit être développée pour parvenir à une meilleure conservation des éléments naturels du paysage. Il faut par ailleurs encourager leur restauration.

Le système d'aides publiques et d'exonérations fiscales attribuable aux terrains à reboiser a été étendu à la restauration de haies, mais leur destruction n'en est pas pour autant devenue un mauvais souvenir " *malgré les discours rassurants tenus par les représentants du ministère et des chambres d'agriculture* " si l'on en croit Simon Charbonneau¹²⁶. Il est pourtant prévu que l'Etat puisse passer un contrat d'entretien des haies ou boisements linéaires avec le propriétaire ou preneur à bail du terrain¹²⁷. Par ailleurs, une protection par décision préfectorale de ce type de biotope peut être prononcée, mais seulement si le propriétaire en fait la demande ou lorsque l'exécution de travaux de remise en état, création et reconstitution d'éléments présentant un intérêt pour les équilibres naturels et les paysages tels que les haies, plantations d'alignement, talus, fossés et berges est décidé à l'occasion des opérations menée par la commission communale d'aménagement foncier (C. rur., L.126-6). L'article L.126-9 du même code punit d'une amende de 3750 euros le fait de les détruire sans autorisation. En outre, depuis la loi " paysage " du 8 janvier 1993, les haies, arbres isolés ou plantations d'alignement peuvent faire l'objet d'une protection en tant qu'espaces boisés classés par les plans locaux d'urbanisme (C. urb., L.130-1).

A titre de comparaison, la plantation de haies fait l'objet d'une politique incitative en région wallonne depuis le décret du gouvernement wallon du 9 février 1995¹²⁸ pris en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature habilitant le gouvernement à prendre des mesures incitatives assorties de subventions en faveur de l'espace rural et des forêts. Est ainsi subventionnée à hauteur de 70% des dépenses la plantation de haies de plus de cent mètres de longueur d'un seul tenant ou fragmentées en portions d'au moins vingt mètres.

Si l'agriculture semble être sur une meilleure voie que par le passé concernant la gestion des espaces naturels ou semi-naturels au sein et en dehors du réseau Natura 2000 avec le développement des CAD, des engagements agri-environnementaux et surtout la conditionnalité des aides dans le cadre de la nouvelle PAC entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, mais dont la France a déjà retardé l'application de certains points pour des raisons techniques, il reste à encourager les initiatives privées tels que les contrats " *jachères environnement et faune sauvage* " mis en place avec les agriculteurs par les associations et fédérations départementales de chasseurs. Même si ce type de collaboration peut paraître

¹²⁵ Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz 5e édition, p. 338.

¹²⁶ Simon Charbonneau, la lettre de l'Association Nationale pour une Chasse Ecologiquement Responsable (ANCER) n° 49, 2^e trimestre 2004, consultable sur le site Internet <http://perso.wanadoo.fr/ancer/>.

¹²⁷ Décret 95-488 du 28 avril 1995 relatif aux boisements linéaires, haies et plantations d'alignement susceptibles d'être protégés et complétant le code rural, JO 30 avril 1995.

¹²⁸ Arrêté du gouvernement wallon du 9/02/95 relatif à l'octroi d'une subvention pour la plantation de haies (moniteur belge du 23 mai 1995).

marginal du point de vue de l'étendue des surfaces concernées (entre 2 et 4 % des surfaces mises en jachères) et de la durabilité de l'engagement (un an reconductible), il n'en a pas moins fait ses preuves quant à la conservation de la biodiversité animale en milieu agricole. Il peut inclure l'entretien ou la restauration de haies ou autres éléments fixes du paysage revêtant une importance majeure pour la faune sauvage. Ces contrats montrent que *“ les jachères sont certes un outil d'aménagement, mais doivent s'inscrire dans une réflexion plus globale où le parcellaire et l'assolement ont un rôle primordial à jouer ”*¹²⁹ dans la préservation de la biodiversité faunistique et floristique. Elles apparaissent en outre comme un élément de rupture à l'intérieur de la monotonie paysagère des grandes cultures.

Ces contrats aidés, type CAD, cherchant à préserver les fonctionnalités écologiques d'un site pourraient être élargis aux zones non agricoles, sensibles sur le plan écologique, mais n'intégrant pas le réseau Natura 2000 au prix de légères adaptations.

D'autre part, l'idée de généraliser la taxe sur les espaces naturels sensibles (C. urb., L.142-2) à tous les départements, comme le propose le sénateur Le Grand dans son rapport de 2003 *“ Natura 2000 : pour une gestion concertée du territoire ”* (70 départements prélevaient cette taxe en 2003) et en élargir l'assiette ou le taux semble devoir faire l'objet d'une réflexion par les pouvoirs publics au vu de la corrélation entre cette ressource financière et les dépenses effectuées par les départements en matière de protection de la biodiversité et des paysages.

Pour finir, nous reprendrons la suggestion ambitieuse inscrite dans un mémoire de DESS rédigé en 1986 par Claude Kieffer¹³⁰ d'instituer, par voie législative, un établissement public administratif doté de prérogatives de puissance publique, nommé *“ Conservatoire de l'espace continental ”*. Il serait conçu sur le modèle du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et marquerait un grand pas dans la conservation durable des espaces naturels en complément de l'institution du réseau Natura 2000.

Si les exemples étrangers de mécanismes contractuels incitatifs de conservation de la nature non protégée réglementairement ne manquent pas, il en est deux qui sont particulièrement intéressants et qui méritent d'être présentés.

2) Conservation et gestion de la nature “ ordinaire ” : les exemples anglais et allemand.

Les procédures unilatérales de règlement, pour nécessaires qu'elles soient en ce qui concerne les obligations de ne pas faire sont souvent impuissantes lorsqu'elles ont pour objet de créer des actions positives. Les concepts conventionnels peuvent alors précisément permettre d'impliquer des partenaires divers. Les obligations qui en résultent, malgré les limites qu'elles présentent, dont celles de l'opposabilité aux tiers et de la durée limitée, sont pleinement acceptées car consenties. Il est donc indispensable d'accroître la sensibilisation des décideurs et du public et de rechercher l'obtention de leur soutien. C'est dans cette optique que le Conseil de l'Europe a adopté, le 4 décembre 1998, une recommandation concernant les lignes directrices sur la protection et la gestion des habitats au moyen des systèmes privés et volontaires. On peut notamment y lire que *“ les institutions de droit privé et les mesures de conservation volontaires de protection et de gestion des habitats peuvent apporter une contribution à la conservation de la nature ayant un bon rapport coût/efficacité, et avoir un effet démultiplicateur ”*¹³¹.

¹²⁹ Voir le site europa.eu.int/comm/environment/ppps/pdf/m_bonnet_annexe2.pdf consacré aux bienfaits de ce type de contrats sur la biodiversité.

¹³⁰ Université de Strasbourg III, mémoire sous la direction du professeur Michel Prieur, p. 63.

¹³¹ Recommandation n°71, adoptée le 4/12/1998 par le comité permanent de la convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, insérée dans “ La protection

Les pays européens ont une législation de protection des milieux naturels qui peut être axée soit sur la réglementation, à l'image des pays latins comme la France ou l'Espagne, soit sur la gestion contractuelle des terrains privés (la voie réglementaire n'étant privilégiée que sur le domaine public).

C'est notamment le cas du Royaume-Uni où plusieurs programmes d'accompagnement à la conservation ou la recréation de milieux naturels sont fondés sur le contrat. Un des plus efficace et originaux, appelé " Countryside Stewardship ", consiste à conclure des contrats de gestion avec les propriétaires fonciers au terme d'une procédure d'appel d'offres, ce qui revient à inverser la procédure traditionnelle consistant à inciter les propriétaires à conclure des conventions de gestion.

Ce sont les projets de protection ou de recréation de milieux les plus ambitieux du point de vue écologique et en terme d'avantages procurés au public qui sont retenus, quel que soit la superficie de la parcelle concernée. C'est le ministère de l'agriculture qui mène ce programme. Lorsque le projet est consacré par la passation d'un contrat, il fait l'objet d'un engagement de gestion de 10 ans assorti de primes annuelles à l'hectare dont le montant varie en fonction des travaux écologiques effectués. Le propriétaire est tenu d'accepter les inspections sur place qui, lorsqu'elles révèlent une violation du contrat, peuvent se traduire par le remboursement des primes déjà versées. En 1996, 5300 contrats avaient été conclus pour assurer une bonne gestion écologique sur 100000 hectares. Le succès enregistré par ce programme démontre, s'il en était besoin, que les propriétaires terriens peuvent être intéressés par la mise en place d'une gestion écologique contraignante, dès lors qu'une compensation financière leur est fournie.

Le Countryside Stewardship est aussi utilisé pour mettre en œuvre les articles 3.3 et 10 de la directive " habitats ". En effet, l'acte de transposition de la directive 92/43 en droit anglais (" *The Conservation (Natural Habitats) Regulations* "), adopté en 1994, a prévu l'élaboration d'une politique encourageant la conservation des éléments du paysage ayant une importance majeure pour la faune et la flore et jouant le rôle de relais entre les sites Natura 2000. Il s'est ainsi établi, à l'initiative " informelle " des Wildlife Trusts, organismes bénévoles locaux de protection de la nature, des réseaux écologiques locaux appelés " *Wildlife Sites Systems* ". Chacun d'eux est délimité de manière à représenter une unité écologique viable pour le maintien des habitats et des espèces et comprend, dans la mesure du possible, des espaces protégés réglementairement et volontairement par le biais du Countryside Stewardship.

D'autre part, l'autorité publique de protection de la nature conclut des conventions avec les propriétaires incluant des obligations de faire. La loi sur la vie sauvage et l'espace rural de 1981 (Wildlife and Countryside Act) prévoit de tels contrats pour protéger et gérer les sites d'intérêt scientifique particuliers (SSSI), sites qui font ou non l'objet d'une protection réglementaire. Une fois ces sites désignés par English Nature (autorité publique compétente en matière de conservation de la nature aussi dénommée Nature Conservancy Council for England) sur la base de critères exclusivement scientifiques, les propriétaires sont avisés du classement et des opérations néfastes qu'ils ne peuvent mener sans prévenir l'agence locale compétente. Débute alors une période de quatre mois pendant laquelle les opérations décrites ne peuvent être réalisées et où il est proposé aux propriétaires de conclure une convention de gestion en échange du versement d'indemnités. Ces engagements deviennent théoriquement perpétuels, mais ne sont conclus en pratique que pour une durée de 21 ans. Ils suivent le bien foncier en cas de transfert de propriété. Déjà, en 1996, 2330 conventions de gestion couvrant 95000 hectares avaient été conclues en Angleterre pour 920000 hectares de sites d'intérêt scientifique particuliers (997490 hectares en 1999).

Parmi les Etats européens, l'Angleterre (et plus généralement le Royaume-Uni) est certainement l'un des pays qui a le plus développé sa politique contractuelle de préservation

conventionnelle des espaces naturels ", sous la direction scientifique de Catherine Giraudel, PULIM, 2000, p. 553.

des espaces naturels et ce, depuis de nombreuses années. Nous n'en avons vu ici que certains éléments. Les contrats de baux passés par les organismes privés gestionnaires d'espaces naturels¹³² revêtent aussi un rôle important dans la protection de la campagne anglaise.

Au-delà des frontières de l'Europe, il apparaît que les pays de common law s'appuient largement sur le contrat pour mettre en place leur politique de préservation des espaces naturels. En effet, le système juridique de ces Etats fait qu'ils ne peuvent instituer de protection législative ou réglementaire sur des terrains privés. La voie contractuelle s'avère donc indispensable en dehors des sites publics. Les contrats de conservation des milieux naturels sont ainsi particulièrement nombreux au Canada ou aux Etats-Unis où les grandes ONG de protection de la nature jouent un rôle particulièrement important dans la mise en place et le développement de ces contrats¹³³.

Pour sa part, l'Allemagne est un cas intéressant où protection réglementaire et protection conventionnelle coexistent de manière complémentaire. Pays fédéral, ce sont les Länder qui établissent leur politique de préservation de la nature et des paysages, l'Etat central n'ayant qu'une compétence législative cadre selon l'article 75 de la Constitution fédérale. La réglementation étant l'instrument traditionnel de protection de la nature, c'est à partir du milieu des années 80 que les Länder ont développé une protection conventionnelle dans le cadre de leur propre politique de protection de la nature ou en complément de la politique agricole commune (règlement communautaire agro-environnemental n°2078-92 de 1992). C'est ainsi que bon nombre d'entre eux ont développé des programmes spécifiques pour une conservation de certains éléments naturels par contrats. Par exemple, la Basse-Saxe mène un programme de protection des prairies permanentes servant d'habitat à la cigogne blanche, la Bavière cherche à protéger les habitats d'oiseaux qui nichent dans les prés. Ce sont les prairies humides, les prés à laiches et les marécages qui sont ciblés en Schleswig-Holstein. De manière générale, il s'agit surtout de conserver dans un bon état écologique les lisières de champs, les prairies, les vergers de hautes tiges et les rives des cours d'eau. Tous ces programmes proviennent souvent d'initiatives volontaires des Länder et non d'une loi fédérale. Ils sont alors régis par des circulaires des administrations compétentes. Les contrats passés par l'administration de l'agriculture ou de l'environnement du Land, ou par les collectivités locales, ont une durée variant de 1 à 5 ans, voire jusqu'à 20 ans dans certains cas, et concernent en majorité des exploitations agricoles. Lancée en 1982 en Bavière, cette politique contractuelle couvrait, lors du passage à l'an 2000, 5 millions d'hectares, soit le tiers de la surface agricole du pays.

Il faut noter que les ressources utilisées par les Länder pour financer ces programmes proviennent des redevances prélevées sur les opérations autorisées qui portent atteinte à la nature ou au paysage. Elles ne peuvent être réalisées que lorsqu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général. Cet exemple pourrait être repris en France en généralisant et en élargissant l'assiette de la taxe sur les espaces naturels sensibles au profit des départements afin que ces derniers se lancent dans une politique de préservation de la biodiversité réellement ambitieuse à l'échelle locale, comme nous le suggérons précédemment.

¹³² Voir notamment Claire Shine, " La protection conventionnelle des espaces naturels au Royaume-Uni ", dans " La protection conventionnelle des espaces naturels ", ouvrage collectif rédigé sous la direction scientifique de Catherine Giraudel, PULIM, 2000, p.327.

¹³³ Les protections par contrats des sites naturels menées aux Etats-Unis, au Canada et en Australie sont présentées dans " La protection conventionnelle des espaces naturels ", ouvrage collectif réalisé sous la direction scientifique de Catherine Giraudel, PULIM, 2000.

La méthode contractuelle permet ainsi de répondre en partie aux prescriptions de la directive “habitats” et notamment des articles 3.3 et 10, les programmes menés par certains Länder portant sur de grands espaces naturels dignes de protection appelés “*couloirs territoriaux*”. Le succès de ces conventions est tel qu’un amendement de la loi fédérale pour la protection de la nature d’avril 1998 a autorisé les Länder à ne pas classer “Natura 2000” des zones répondant pourtant aux critères de la directive “habitats”, dès lors qu’une protection équivalente est assurée par des contrats de conservation et de gestion.

Ainsi, il apparaît, à travers ces exemples, que le contrat peut être un outil efficace de préservation et de réhabilitation des espaces naturels et des milieux fragiles. C’est pourquoi la France doit, dorénavant, miser davantage sur cette technique dans sa politique environnementale pour entretenir et conserver des territoires ne faisant pas l’objet d’une protection spécifique, d’autant plus que ce mécanisme s’inscrit parfaitement dans l’esprit de la convention d’Aarhus cherchant à associer le citoyen à l’élaboration de la politique environnementale.

Cependant, il ne faut pas croire que le recours aux contrats permettra à lui seul de régler la menace qui pèse sur la biodiversité. Cela est d’autant plus évident au sujet du réseau Natura 2000 qui ne semble pas pouvoir faire l’économie d’un dispositif de protection unilatéral dans un pays où la méthode contractuelle au service de la protection de la nature n’en est encore qu’à ses “balbutiements”.

Section II- Les interrogations liées à l’effectivité de la mise en œuvre par le contrat de l’article 6 §1 de la directive “habitats”.

La politique contractuelle française de mise en œuvre du réseau écologique a le mérite de faire des propriétaires et gestionnaires des terrains constituant les sites Natura 2000 de véritables acteurs de la protection de la biodiversité nationale. Cependant, l’opportunité de ce choix est à relativiser du fait des nombreux inconvénients que comporte la technique contractuelle en terme de durabilité et d’étendue de la protection.

Ces inconvénients laissent penser l’observateur que l’optimisme de l’Etat français, qui n’a pas souhaité utiliser la voie réglementaire en complément de la passation de contrats, cache en réalité une insuffisance flagrante de son dispositif de transposition par rapport à l’obligation de résultat qui lui incombe en vertu de l’article 6 de la directive (paragraphe 1), insuffisance qui ne peut être corrigée que par un recours aux mesures unilatérales (paragraphe 2) et ce, en complément de la gestion contractuelle.

§1- Les inconvénients d’un système fondé sur le volontariat.

Le procédé contractuel privilégié en France en tant que mode de gestion des sites Natura 2000 ne paraît pas revêtir toutes les garanties nécessaires à la préservation de ces espaces, puisqu’il présente le triple désavantage de n’être ni obligatoire, ni permanent, ni universel.

Il en résulte deux inconvénients majeurs : le premier concerne la non adaptation de ces contrats à la gestion écologique requise pour maintenir les sites en bon état de conservation, tandis que le second concerne l’absence de transparence vis-à-vis du public des modalités de gestion prévues par le contrat.

A. Des contrats peu adaptés à une gestion durable des sites Natura 2000.

Handicapé par le fait de ne pas être obligatoire, alors qu'il est présenté comme la seule option de mise en œuvre de la directive sur les terrains privés, le contrat présente en outre le risque, lorsqu'il est conclu, de ne pas être à la hauteur des engagements prescrits par l'article 6 de la directive.

1) La conservation des sites Natura 2000 : le contrat... sinon rien.

Comme nous l'avons déjà précisé, la France a choisi l'option du "tout contrat" pour réaliser la conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire. Même si l'article L. 414-1-V du code de l'environnement prévoit la possibilité pour l'Etat d'intervenir par le biais de dispositions législatives ou réglementaires, "*notamment celles relatives aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux biotopes et aux sites classés*", les maîtres d'œuvre du projet Natura 2000 ont fait le choix de n'intégrer au réseau de telles zones protégées que dans l'hypothèse où elles préexistaient à la mise en œuvre de la directive "habitats". Ainsi, ils n'ont pas souhaité créer des types de protection unilatérale sur les sites désignés comme devant intégrer le réseau Natura 2000.

Apparaît dès lors le problème du caractère volontaire d'un tel choix de protection. Le principe fondamental qui régit le contrat, qu'il s'agisse d'un contrat de nature privée ou publique, est la liberté contractuelle. Même dans le cas d'un contrat d'adhésion comme se prête à l'être le contrat Natura 2000, le cocontractant est toujours libre de refuser de s'engager. Ainsi, les titulaires de droits réels et personnels sur les sites Natura 2000 auront toujours le dernier mot dans la mise en œuvre du réseau écologique et de leur bonne volonté dépendra l'adoption de mesures de gestion. Or, si un trop grand nombre de propriétaires concernés ne signe pas, les objectifs de conservation ne pourront être atteints tant au niveau de chaque site qu'au niveau national. En effet, en cas de refus des acteurs ruraux de signer un contrat, l'Etat n'a aucun moyen de contrainte pour imposer la convention. On peut alors légitimement émettre des doutes sur la future cohérence du réseau Natura 2000. Il semble fort peu probable que tous les acteurs locaux dont les terrains sont concernés par Natura 2000 adhèrent à la proposition de gestion qui leur est faite. Le morcellement caractéristique de la campagne française en de très nombreuses propriétés privées, généralement de superficie relativement faible, n'incite pas à l'optimisme quant à la protection intégrale par le contrat du réseau Natura 2000 national. Ces terrains font souvent l'objet d'activités de loisirs qui, lorsqu'elles sont déclarées perturbatrices par le document d'objectifs, risquent de bloquer la situation en étant à l'origine du refus du propriétaire de contracter sur des objectifs de gestion qui lui imposeraient de cesser son activité. C'est certainement ce type de blocage que le législateur a cherché à éviter en déclarant non perturbatrices les activités cynégétiques sur les sites Natura 2000 (avec les limites que l'on sait vis-à-vis de cette déclaration de principe). Il semble cependant évident que d'autres loisirs de nature tels que ceux nécessitant l'utilisation d'engins motorisés (quads, motos cross ou encore 4X4) seront et devront être prohibés.

Le second problème qui se pose et qui découle aussi de la liberté contractuelle concerne la non pérennité des engagements souscrits dans ces conventions. D'une durée relativement faible (rappelons qu'il est conclu pour une durée minimale de 5 ans qui doit être "*fonction des objectifs de conservation ou de restauration du milieu naturel dans un souci d'harmonisation avec d'autres instruments de planification préexistant*" selon la circulaire du 24/12/04 sur la gestion contractuelle des sites Natura 2000), le contrat est certes renouvelable, mais uniquement si le gestionnaire le souhaite (reconduction expresse). De même, en cas de transfert de propriété du bien sur lequel porte l'engagement de gestion, rien oblige le nouvel

acquéreur à poursuivre le contrat. L'article R. 214-33 du code de l'environnement prévoit seulement la possibilité de reprise des engagements souscrits par la rédaction d'un avenant. Le nouvel acquéreur peut donc librement mettre un terme au contrat de gestion. Dans ce cas, le cédant devra rembourser les aides perçues sauf en cas de force majeure.

Malgré l'existence de cette mesure dissuadant le propriétaire de se séparer de son bien pendant la durée de son engagement ou l'incitant à choisir un acquéreur qui poursuivra la gestion écologique du site, la conservation des sites Natura 2000 à long terme n'est pas assurée. Il semble donc nécessaire d'accroître de manière conséquente la durée minimale des contrats Natura 2000 et de rendre automatique leur transmission au nouvel acquéreur en cas de vente. L'Etat, une collectivité locale ou un établissement public spécialisé dans la conservation des espaces naturels comme le Conservatoire du littoral pourraient alors racheter le terrain au prix du marché en cas d'absence d'acheteur après un certain délai. Cela permettrait de ne pas pénaliser le vendeur qui a su conserver son bien foncier dans un bon état écologique par la souscription d'un contrat Natura 2000 et qui souhaite le vendre.

Le choix de l'Etat de suivre une stratégie contractuelle est d'autant plus surprenant qu'en 1999, à propos du marais poitevin, la France fut condamnée par la CJCE pour non respect de l'obligation de résultat décrite par l'article 4 de la directive de 1979 relative à la conservation des oiseaux sauvages sur le fondement, entre autres, du recours à des mesures volontaires pour y parvenir¹³⁴. L'article 4 de la directive "oiseaux" impose aux Etats de conférer aux ZPS un statut juridique de protection susceptible d'assurer notamment la survie et la reproduction des espèces d'oiseaux visés à l'annexe I de la directive, ainsi que la reproduction, la mue et l'hivernage des espèces migratrices non visées à cette annexe et dont la venue est régulière. Or, l'Etat français n'avait mis en place comme "mesures appropriées" pour parvenir à cet objectif sur la zone classée ZPS du marais poitevin que des engagements agri-environnementaux avec les agriculteurs, à quoi s'ajoutait déjà, selon la défense présentée par la France devant la Cour, l'application de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. La CJCE déclara la loi sur l'eau comme n'étant pas de nature à assurer la conservation de l'avifaune et de ses habitats, tandis que "le caractère volontaire et purement incitatif à l'égard des agriculteurs" des mesures agro-environnementales fut qualifié d'insuffisant pour traduire l'obligation de résultat de la directive. Etait sous-entendu qu'il était nécessaire de recourir à un régime imposé de protection réglementaire ou législative. S'ajoutait à cela le fait qu la France n'avait pas classé en ZPS une partie suffisante du marais et n'avait pas pris de mesures pour éviter la détérioration de certains sites qui auraient du faire l'objet d'un classement en ZPS. Il y a fort à parier qu'une telle décision se renouvelle à propos des contrats Natura 2000.

Pour le moment, les caractères volontaire et provisoire du contrat constituent deux obstacles de taille à la généralisation de la gestion contractuelle sur la totalité du réseau Natura 2000. Ils semblent bien lourds pour pouvoir être surmontés par une continuité de la politique contractuelle isolée menée à l'heure actuelle, ce qui nous fait dire que le contrat Natura 2000, tel qu'il est conçu aujourd'hui, apparaît comme un outil condamné à l'inefficacité dans la protection des sites constituant le réseau écologique européen que se doit de mettre en place la France. L'application de la directive "habitats" apparaît donc des plus aléatoires tant que ne sera pas mise en œuvre une politique de soutien au contrat Natura 2000 par le biais de dispositifs de protection unilatérale. Il est donc urgent de régler "la question centrale de l'alternative unilatérale au procédé contractuel de gestion des sites Natura 2000"¹³⁵, sans quoi la France ne pourra échapper à une condamnation de la CJCE pour mauvaise transposition de l'article 6 de la directive, les mesures volontaires et incitatives ne répondant

¹³⁴ CJCE, 25 novembre 1999, Commission des Communautés européennes contre République française, affaire C-96/98.

¹³⁵ J.M. Février, "La loi sur le développement des territoires ruraux et Natura 2000", revue Environnement, mai 2005, p.13.

aux critères des mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels selon l'interprétation qu'elle avait déjà pu faire à propos des mesures agri-environnementales. Cela semble d'autant plus réaliste que la contractualisation pourrait, dans certains cas, ne pas se traduire par une bonne conservation écologique des habitats naturels et ce, pendant la durée de l'engagement.

2) Le risque de voir se développer des contrats de “ mauvaise ” gestion.

Le contrat Natura 2000, lorsqu'il est signé entre le titulaire de droits réels ou personnels et l'administration, doit en principe garantir (temporairement) la bonne conservation du site sur lequel porte l'engagement. Cependant, deux éléments pourraient remettre en question l'idée selon laquelle une fois le contrat conclu, la conservation du terrain en bon état de conservation par son propriétaire est assurée.

En premier lieu, une anomalie découle directement du texte de transposition. L'article L.414-I alinéa 2 du code de l'environnement dispose en effet que “ *les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de la procédure d'évaluation* ”. Dans l'hypothèse où il s'agira de travaux destinés à rétablir ou conserver des milieux naturels, il semble à priori tout à fait normal de les dispenser d'étude d'incidences puisque ces aménagements auront été prévus par le document d'objectifs dans les actions à mettre en œuvre sur le site.

Cependant, l'on peut être aussi plus pessimiste quant au devenir de cette disposition. En effet, son caractère général et automatique ne paraît pas conforme à la directive qui exclut seulement de la procédure d'évaluation “ *les plans ou projets directement liés ou nécessaires à la gestion du site* ”, les autres projets étant obligatoirement soumis à une étude d'impact spécifique aux sites Natura 2000. Or, une telle distinction est totalement absente du dispositif juridique français et pourrait amener les titulaires de droits réels et personnels sur les sites Natura 2000 à vouloir insérer dans le contrat des clauses leur permettant d'effectuer des aménagements qui ne sont pas liés à la gestion du site et, plus grave encore, qui pourraient avoir des incidences négatives sur l'état de conservation du site. Cela pourrait conduire, selon Michel Prieur, “ *à un véritable détournement de procédure d'un genre nouveau : échapper à une réglementation par un contrat* ” en ce que les rédacteurs des contrats Natura 2000 pourraient chercher à inclure des projets de travaux dans le contrat pour se prémunir contre l'obligation de mener une étude d'impact¹³⁶.

Ce risque est à prendre particulièrement au sérieux du fait que cette exception à la procédure d'évaluation (procédure dont le résultat conditionne l'autorisation des travaux sur un site Natura 2000) pourrait faire l'objet d'un “ marchandage ” de la part du propriétaire, voire de l'administration qui autoriserait, par son inscription dans le contrat, un aménagement sur la parcelle en échange d'un engagement de bonne gestion écologique sur le reste du terrain. Cette démarche conciliante pourrait aboutir suite à une demande du propriétaire qui émettrait une telle condition pour s'engager pendant 5 ans ou suite à une telle proposition de l'administration qui rencontrerait de nombreux refus de contracter. Il s'agirait alors de convaincre les propriétaires les plus récalcitrants à contracter, aucun mode de substitution de protection unilatérale au contrat n'étant pour l'instant prévu.

Serait ainsi sacrifiée une petite partie de la zone à protéger en échange de l'assurance de voir le reste de celle-ci préservé. C'est ce qui se fait déjà dans le cadre de la politique de conservation des espaces verts par les communes avec l'acquisition de terrains afin de les protéger au titre de la législation sur les espaces boisés classés. Le classement d'un site en espace boisé classé

¹³⁶ Michel Prieur, “ La gestion et la protection des sites Natura 2000 en France ”, dans “ Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France ”, actes du colloque de Louvain-la-Neuve du 26/09/2002, BRUYLAND, 2004, p. 296.

interdit en principe toute construction, mais l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme prévoit, à titre exceptionnel, la possibilité pour le propriétaire qui cède gratuitement son terrain à la collectivité publique en tant qu'espace boisé classé de conserver 10 % de la superficie de celui-ci afin d'y ériger une construction.

En second lieu, ce sont les opérations de contrôle et les sanctions de la violation des engagements contractuels qui ne semblent pas assez inciter le cocontractant à respecter scrupuleusement ses engagements. Une fois le contrat signé, c'est une obligation de moyens qui incombe au signataire, l'obligation de résultat prévue par l'article 6 §1 de la directive relevant de l'Etat, seule entité à pouvoir faire l'objet d'une éventuelle condamnation par la Cour de justice communautaire pour violation de la directive. Il semble normal que le propriétaire qui s'engage à conserver des habitats naturels d'intérêt communautaire soit seulement obligé d'essayer d'y parvenir par la mise en œuvre des modalités de gestion prévues par le document d'objectifs et relayées par le contrat. Une telle obligation de moyen aurait d'ailleurs aussi prévalu si avait été élaborée une réglementation protectrice des sites Natura 2000, complétée ou non par le procédé contractuel. Instaurer une obligation de résultat n'aurait pas été juste envers le particulier qui se soumet volontairement à des obligations positives et négatives sur son bien foncier et aurait surtout présenté un excellent repoussoir vis-à-vis de la contractualisation sur les terrains classés Natura 2000. Cependant, il aurait pu être intéressant de prévoir un mécanisme venant récompenser financièrement le cocontractant qui a su parvenir au résultat écologique souhaité en lui accordant une prime dont le montant augmenterait avec la durée de l'engagement.

Les modalités de contrôle des engagements contractuels ne sont pas satisfaisantes. A côté des contrôles sur pièces, effectués par les directions régionales de l'environnement, qui ne présentent pas de particularités, les contrôles sur place sont subordonnés à l'information préalable du titulaire du contrat (C. envi., R. 214-32). L'utilité d'une telle modalité quant à l'efficacité du dispositif Natura 2000 n'est guère visible, si ce n'est de prouver un peu plus aux acteurs ruraux que la mise en place de Natura 2000 ne peut se faire sans leur collaboration. L'opposition au contrôle entraîne cependant la suspension des aides.

Enfin, l'article R.214-32 précité prévoit un mécanisme de sanction en cas de violation des engagements contractuels. Si celui-ci a le mérite d'exister, il apparaît bien peu pénalisant. En effet, lorsque le titulaire du contrat Natura 2000 ne se conforme pas au cahier des charges qu'il a signé, l'autorité administrative peut suspendre ou supprimer tout ou partie des aides accordées en fonction de la gravité de la faute. Si la méconnaissance des engagements est de nature à remettre en cause l'économie générale du contrat, en plus du remboursement des aides, le contrat est résilié. Il ne s'agit là que d'une faculté pour l'autorité publique. L'inconvénient d'un tel système est qu'il ne sanctionne pas seulement le cocontractant, mais aussi, de manière indirecte, la cohérence du réseau Natura 2000 puisque l'on ne bascule sur aucun autre dispositif protecteur. En effet, l'administration a la possibilité de mettre un terme au contrat, autrement dit au seul mode de gestion prévu des sites Natura 2000 en dehors des espaces déjà protégés réglementairement, ce qui remet en cause la conservation du site et la cohérence du réseau Natura 2000. L'administration pourrait alors légitimement être tentée d'éviter de prononcer des résiliations et de faire œuvre de pédagogie pour, en quelque sorte "rattraper le coup". Même si cette initiative se traduit par un succès, Xavier Braud fait remarquer que "*les aides n'auront pas été suspendues alors que les engagements l'auront été avec de probables conséquences sur l'état de conservation du site*"¹³⁷.

Ainsi, même sur un terrain qui fait l'objet d'une contractualisation, il n'est pas impossible de constater une gestion conservatoire peu rigoureuse, d'autant plus que la mise en œuvre des

¹³⁷ Xavier Braud, "Natura 2000 et cohérence du droit de la protection des territoires", dans "Le réseau écologique européen Natura 2000", sous la direction de J.M. Février et C. Devès, Litec, 2004, p. 171.

contrôles sur pièces et sur place des contrats Natura 2000 vont demander de gros moyens humains dans l'administration déconcentrée de l'environnement.

A cela s'ajoute un autre inconvénient présenté par la gestion contractuelle, celui d'un risque de " *déficit démocratique* " ¹³⁸.

B. Le contrat Natura 2000 ou la gestion " occulte " des sites constituant le réseau écologique européen ?

Si la mise en œuvre de la directive " habitats " fut axée, dans un second temps après des débuts difficiles, sur la transparence et la participation des acteurs locaux, le contrat présente un risque d'opacité vis-à-vis des tiers à la contractualisation tant dans la diffusion de l'information concernant les mesures de gestion contractualisées que dans l'étendue de la protection.

1) Le risque de déficit démocratique du seul recours à la gestion contractuelle.

Si la participation du public au niveau local est aujourd'hui un des fers de lance de la politique environnementale selon les grands principes du développement durable tels qu'ils ont été définis à la conférence de Rio en 1992 et en vertu de la convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et à l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998, celle-ci ne doit pas se faire au détriment de la diffusion de l'information, partie intégrante du principe de participation selon l'article L.110-1 du code de l'environnement.

Or, l'information concernant la gestion des sites Natura 2000 a de fortes chances d'être moins diffusée par le recours à la gestion contractuelle que par l'instauration d'un dispositif législatif ou réglementaire. En effet, le contrat ne lie que les parties qui y ont consenti (article 1165 du code civil). Il ne nuit, ni ne profite aux tiers (principe de l'effet relatif des contrats qui s'applique en droit privé et en droit public, sauf rares exceptions). L'information relative au contenu de ces contrats risque de s'en trouver affectée, même si les tiers peuvent se les faire communiquer en tant que documents administratifs, dès lors qu'ils en font la demande en vertu de la loi du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs. Il est vrai, cependant, que la publicité est assurée dans une certaine mesure par les documents d'objectifs, libres d'accès dans les mairies dont une partie du territoire est concerné par un site Natura 2000, et qui contiennent le cahier des charges que devront reprendre les contrats de gestion. La lacune vient simplement du fait que l'administration n'a pas à répondre à une quelconque obligation d'organiser une véritable publicité autour du contrat qui permettrait d'en porter le contenu à la connaissance des tiers et faciliterait ainsi les possibilités de recours juridictionnel indirect envers des contrats dont les prescriptions écologiques s'avèreraient insuffisantes ou qui prévoiraient la réalisation de travaux non liés à la gestion du site et ainsi exonérés de procédure d'évaluation en vertu de l'article L. 414-4-I du code de l'environnement (la difficulté pour les tiers de contester en justice les contrats Natura 2000 ou plus exactement les actes qui en sont détachables sera étudiée par la suite). Ainsi, le " secret " qui entoure la passation des contrats Natura 2000 semble totalement en contradiction avec la volonté affichée par l'Etat d'être le plus transparent possible dans la mise en œuvre de la directive " habitats " par une gestion dite " *concertée* ". Cette diffusion de l'information ne doit pas être réservée aux seuls acteurs locaux concernés par la mise en place du réseau Natura 2000, mais étendue

¹³⁸ Expression utilisée par Eve Truilhé-Marengo, dans " Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion des sites Natura 2000 ? ", RJE, mai 2005, p.141.

au plus large public possible, et notamment aux associations de défense de l'environnement dont le rôle consistant à exercer un "contrôle extérieur" sur les décisions administratives ayant un lien avec l'environnement ne doit pas s'en trouver affecté faute d'information disponible sur le contenu des contrats conclus.

Il y a donc lieu, en matière environnementale, de créer un mécanisme de publicité lors de la conclusion de contrats poursuivant un objectif de protection de l'environnement afin que leur signature puisse éventuellement faire l'objet d'un recours en justice par des tiers lorsque, conclus pour mettre en œuvre une réglementation nationale ou communautaire comme c'est le cas avec le réseau Natura 2000, leurs prescriptions s'avèrent insuffisantes ou contraires au respect de la disposition normative. Cette nécessité semble moins se faire ressentir pour les contrats signés en dehors d'espaces protégés et qui apportent un plus à la conservation de la nature "ordinaire", sauf peut-être pour les faire connaître aux personnes qui seraient susceptibles d'en conclure sur leur propriété, afin de développer les initiatives de conservation d'espaces naturels. Cette idée est depuis longtemps déjà mise en avant par les autorités communautaires¹³⁹, mais n'a pas encore trouvé un véritable écho en France. Cela est d'autant plus préjudiciable que si "*le contrat s'accorde mal avec les exigences de transparence et de participation du public que suppose le droit de l'environnement*", vient s'ajouter la difficulté de le contester en justice pour les tiers, ainsi que des effets juridiques qui n'ont pas de portée générale, ce qui fait beaucoup pour un mode de gestion censé préserver à lui seul les sites Natura 2000.

2) Le contrat : une portée juridique trop restreinte pour une protection efficace des sites Natura 2000.

En plus du manque d'information entourant la passation des contrats sur les sites Natura 2000, ce mode de gestion, contrairement à la mise en place d'une réglementation unilatérale, est difficilement attaquable par les tiers devant la juridiction administrative. Le contrat ne peut pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir en application du principe de l'effet relatif des conventions qui n'ont d'effet qu'entre les parties. Les tiers ont seulement la possibilité d'attaquer en justice les actes détachables du contrat en vertu de la jurisprudence Martin du Conseil d'Etat¹⁴⁰. Le recours pour excès de pouvoir étant traditionnellement un procès fait à l'acte unilatéral d'une autorité administrative, les actes administratifs qui ont précédé et manifesté la volonté unilatérale de l'administration de conclure l'engagement peuvent être contestés par les tiers pour illégalité. Ainsi, les possibilités d'action en justice pour les associations de défense de l'environnement seront limitées à la décision du préfet de signer le contrat. Ce type d'actions pourrait dès lors engendrer l'annulation de certains contrats qui n'auraient pas suivis les orientations et les modalités de mise en œuvre définies par le document d'objectifs ou auraient tout simplement violés les objectifs de conservation de la directive. Rappelons que le seul effet juridique reconnu aujourd'hui aux DOCOB est de devoir être repris par les contrats concernant le cahier des charges des modalités de gestion à mettre en œuvre sur le site.

Cependant, en vertu d'une jurisprudence constante, l'annulation d'un acte détachable du contrat n'entraîne pas l'annulation de la convention, mais seulement celle de l'acte attaqué. C'est à l'administration de tirer les conséquences de l'annulation de la décision du préfet de signer le contrat. Il lui incombe de remettre en cause l'engagement conclu, son inertie pouvant donner lieu à de nouvelles actions en justice de la part des intéressés, telles qu'un nouveau

¹³⁹ Voir notamment la recommandation n° 96/733/CE de la Commission européenne concernant les accords environnementaux du 27/11/1996, JOCE N° L133/60 du 21 décembre 1996.

¹⁴⁰ Conseil d'Etat, 4/08/1905, arrêt Martin, Grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz.

recours pour excès de pouvoir contre le refus de l'administration d'adopter les décisions nécessaires¹⁴¹ ou encore la mise en oeuvre de la procédure d'injonction prévue par la loi du 8 février 1995.

Ainsi, il apparaît clairement que si les services préfectoraux devaient se montrer conciliants envers l'insertion dans les contrats Natura 2000 de clauses trop timides ou même contraires vis-à-vis des objectifs de conservation, il sera très difficile d'annuler, par des recours en justice, de telles dispositions contractuelles du fait de la double barrière constituée par l'absence de publicité de ces contrats et par l'impossibilité pour les tiers d'en demander directement l'annulation.

Cette lacune supplémentaire dans le recours à l'outil contractuel pour traduire les dispositions de la directive "habitats" s'accompagne d'effets juridiques insuffisants pour assurer une protection efficace du réseau Natura 2000.

En effet, le contrat a le double désavantage de n'engager à une préservation du site qu'à partir de sa conclusion et de ne lier que le cocontractant à l'obligation de conserver la zone en bon état écologique.

Concernant la protection anticipée des sites Natura 2000 qui doit être établie en vertu de l'article 4.5 de la directive, l'inscription de l'un d'eux sur la liste des sites d'intérêt communautaire par la Commission entraîne automatiquement l'adoption de mesures conservatoires, à savoir une application des dispositions de l'article 6 paragraphes 2, 3 et 4. Cependant, la France n'a pas jugé utile de transposer ce dispositif dans son arsenal juridique et ainsi, tant qu'un contrat ne viendra pas formaliser l'obligation de conserver l'habitat naturel, aucune garantie de non dégradation ne sera acquise. Ainsi, il aurait été plus judicieux d'accompagner la mise en place de la gestion contractuelle d'une réglementation protectrice des futurs sites Natura 2000 empêchant toute modification de l'état du sol dès leur inscription par la Commission sur la liste des sites d'intérêt communautaire et jusqu'à la contractualisation des modalités de gestion avec les titulaires de droits réels ou personnels, un peu sur le modèle anglais où le classement d'une zone en site d'intérêt scientifique particulier en vertu de la loi sur la vie sauvage et de l'espace rural de 1981 (protection des milieux naturels qui dépasse le cadre de la directive "habitats") fait démarrer une période de quatre mois pendant laquelle des opérations préjudiciables sur le plan écologique ne peuvent être réalisées et où il est proposé aux propriétaires de conclure une convention de gestion en échange du versement d'indemnités. Pour le moment, c'est à la juridiction administrative qu'il revient d'interpréter et de faire appliquer les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6, faute d'adoption d'un régime de protection préventif avant tout engagement de gestion.

Or, à la lecture de certaines jurisprudences, il semble bien difficile d'empêcher les aménagements lourds dans les sites Natura 2000, qu'ils débutent avant ou pendant la durée des engagements contractuels sur un site. La France entend, par exemple, permettre la réalisation de projets autoroutiers dans le périmètre de ces zones, dès lors qu'elles se trouvent sur le tracé. Le ministre de l'équipement a ainsi validé de tels projets dans des sites Natura 2000 comme pour l'A 51 Grenoble-Sisteron, l'A 28 Rouen-Alençon ou encore l'A 174 St-Lô-Carentan.

Plus étonnant, en 2002, le ministre de l'environnement affirma, au titre d'une réponse ministérielle au sujet du premier tracé précité, que rien ne l'interdisait à propos du site Natura 2000¹⁴². Le Conseil d'Etat a rejoint cette vision à propos de la déclaration d'utilité publique concernant l'itinéraire à grand gabarit Bordeaux-Toulouse après avoir décelé qu'il ressortait du dossier que le projet n'aurait pas d'incidences négatives sur les espaces naturels susceptibles d'être désignés comme sites Natura 2000 en vertu des précautions prises¹⁴³.

¹⁴¹ Par exemple, Conseil d'Etat, 17/02/1992, Mme Courtet contre commune de Guidel.

¹⁴² Réponse ministérielle de Mme Bachelot, JOAN 15 octobre 2002, p. 3270.

¹⁴³ Conseil d'Etat, 2 juin 2003, Association Bouconne-Val de Save et autres, n° 249321.

Cela nous amène, enfin, à évoquer l'absence d'effet juridique de la gestion contractuelle pour les tiers aux conventions. Comme le fait remarquer à juste titre Xavier Braud pour conclure qu'il s'agit " *d'un obstacle qui paraît totalement rédhibitoire au succès de la seule technique contractuelle* " ¹⁴⁴, il sera impossible de lutter par le contrat contre toutes les appropriations individuelles de la nature dans les sites Natura 2000 qu'il s'agisse de sur-fréquentation ou d'usage à des fins de lieu d'exercice de loisirs motorisés, tels que quads ou 4X4 pour ne citer que ceux, en pleine expansion, qui font l'objet du plus grand nombre de plaintes ¹⁴⁵. Même s'il est prévu que le contrat puisse être conclu avec les personnes disposant d'un mandat les qualifiant pour intervenir juridiquement et pour prendre des engagements de gestion sur les terrains concernés (chasseurs, sylviculteurs, ...), cela ne permettra pas de contraindre tous les usagers éventuels du site dont les pratiques ne requièrent pas de structures fédératrices, d'autant plus que la circulaire du 24/12/2004 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 prévoit que la signature de plusieurs contrats sur une même parcelle " *doit rester exceptionnelle, dans un souci de cohérence écologique et de simplification des procédures et des contrôles* ".

Ainsi, ce tableau peu enchanteur du recours à la gestion contractuelle devrait amener les décideurs politiques à changer de méthodes en ajoutant à l'outil contractuel le procédé unilatéral afin de disposer de deux instruments complémentaires pour une protection effective des sites Natura 2000. C'est d'ailleurs le souhait de nombreux juristes qui militent en ce sens. Que les acteurs locaux se rassurent, il ne s'agira pas de remettre en cause le mode de gestion contractuel tant promis, outil de sensibilisation à encourager, car faisant directement participer le monde rural à la protection de la biodiversité, mais simplement de l'accompagner d'une réglementation de principe permettant la conservation des habitats naturels en l'absence de conventions de gestion.

§2- Le recours aux mesures réglementaires, complément indispensable à une gestion efficace du réseau Natura 2000.

S'il était encore nécessaire de convaincre les plus sceptiques de la nécessité de recourir à l'instrument réglementaire dans la mise en forme du réseau écologique, un rapide aperçu des dispositifs de gestion mis en place par les autres pays européens démontre que la France fait office d'exception, aux côtés du Royaume-Uni, dans le paysage juridique de transposition de l'article 6 §1 de la directive. Si d'autres Etats utilisent le contrat, c'est pratiquement toujours en complément de mesures réglementaires ou législatives.

Reste alors à proposer des pistes de mesures unilatérales qui devront inévitablement être mises en œuvre par la France pour parvenir à une préservation effective des zones Natura 2000.

A. La gestion française des sites Natura 2000 : une exception européenne qui traduit des manques.

Une étude de droit comparé peut se révéler particulièrement intéressante pour situer la transposition française de l'article 6 §1 par rapport à la méthode choisie par ses partenaires

¹⁴⁴ Xavier Braud, " Natura 2000 et cohérence du droit de la protection des territoires ", dans " le réseau écologique européen Natura 2000 ", sous la direction de J.M. Février et C. Devès, Litec, 2004, p.171.

¹⁴⁵ Voir à ce sujet l'article intitulé " La ruée sur les quads provoque un déluge de plaintes ", publié dans le quotidien Le Figaro du 05/09/2005, p. 10.

européens. Il faut distinguer deux groupes de pays : ceux qui ont privilégié l'approche réglementaire et ceux qui, comme la France, ont choisi d'opter pour une gestion concertée, à la différence près que des mesures unilatérales peuvent aussi entrer en action pour pallier une éventuelle inefficacité des mesures contractuelles. Les mesures de gestion en zone agricole sont une exception puisqu'elles sont mises en place pratiquement partout par l'intermédiaire de mesures agri-environnementales ou autres engagements environnementaux qui s'inscrivent dans la réforme de la PAC et qui supposent l'accord de l'exploitant.

En premier lieu, les Etats ayant choisi de privilégier une approche exclusivement réglementaire sont les pays du Nord de l'Europe, à l'exception de la Suède où la gestion relève de la compétence des autorités locales et notamment des communes. Ces pays ont, en parallèle, opté pour une gestion centralisée des sites. Leurs territoires à protéger sont publics dans leur très grande majorité, ce qui facilite la mise en place d'un régime protecteur. La Finlande est l'exemple type de cette catégorie d'Etats. Sur les 15 % de son territoire qu'elle a proposé à la Commission afin de constituer le réseau Natura 2000, 95 % était déjà protégé par la législation nationale. En outre, la réalisation de certaines activités est soumise à autorisation (délivrance de permis). Pour leur part, le Danemark et les Pays-Bas suivent une stratégie basée sur l'achat de terrains lorsque ceux devant intégrer le réseau Natura 2000 ne font pas déjà l'objet de mesures de protection. Le Danemark fait figure de bon élève dans la transposition de la directive du fait que sa législation préexistante fut jugée suffisante pour assurer le niveau de protection voulu par le texte européen, 9,3 % de la superficie du pays étant déjà protégée. Les Pays-Bas, dont 17 % du territoire fut proposé à la Commission comme pouvant être classé en zone Natura 2000, pratique une gestion contractuelle en périphérie des sites Natura 2000, la gestion de ces derniers étant basée sur l'achat de terrains à préserver. Le contrat sert donc d'instrument d'extension de la protection requise, ce qui ne pourra avoir qu'un effet positif sur la conservation des sites Natura 2000. Un tel mécanisme de gestion contractuelle des zones tampons pourrait être instauré en France, ce qui bénéficierait à la fois aux sites Natura 2000 et à la nature ordinaire entourant ces derniers.

En second lieu, le mode de gestion du réseau écologique européen le plus fréquemment instauré est fondé sur une complémentarité entre mesures contractuelles et mesures réglementaires, avec selon les Etats, des préférences pour l'un ou l'autre des modes de gestion. C'est le cas de tous nos voisins européens qu'il s'agisse de l'Espagne, de l'Italie de l'Allemagne, de la Belgique, tout du moins en Wallonie¹⁴⁶. On trouve aussi un tel système en Autriche où la voie réglementaire s'applique sur 60 % des sites et la voie contractuelle sur les 40 % restant.

L'exemple wallon est intéressant, puisque assez proche du système français avec une priorité donnée à la gestion contractuelle. Le décret du 6 décembre 2001 transposant la directive "habitats" a prévu la mise en place d'un contrat de gestion active associant les propriétaires et occupants d'un site à sa conservation et à son entretien lorsque celui-ci ne se situe pas dans une aire déjà protégée (le plan de gestion de cette aire peut alors être modifié si nécessaire). Ce mode de gestion concertée est privilégié dans la mesure du possible. Un site Natura 2000 ne fait l'objet que d'une seule convention de gestion qui associe tous les propriétaires et occupants et prévoit la répartition des travaux à effectuer. L'unanimité des occupants du site ne semble pas requise.

Le contrat, présenté comme un instrument de gestion souple, est conclu pour une période de dix ans et est prorogé de manière automatique au terme de l'engagement sauf volonté expresse des signataires d'y mettre fin. Ce système paraît ainsi plus approprié dans la mise en œuvre de la directive que le contrat Natura 2000 français, d'autant plus qu'en cas d'impossibilité de

¹⁴⁶ Pour une étude comparative détaillée entre les transpositions belges et française, voir les actes du colloque organisé à Louvain-la-Neuve le 26/09/2002 "Natura 2000 et le droit : aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France", Bruylant, 2004.

recourir à la gestion contractuelle par le refus des propriétaires, l'inexécution ou la résiliation des engagements, il est prévu un basculement sur l'adoption de mesures unilatérales " *appropriées* " par le gouvernement wallon, dont les modalités restent à définir selon Charles-Hubert Born¹⁴⁷.

Qu'il s'agisse de l'Espagne ou de l'Allemagne, pays à structure fédérale, il revient aux communautés autonomes ou aux Lander de définir le cadre de gestion des sites Natura 2000. Si, en Espagne, l'article 6 §1 a été littéralement transposé, il n'est pas prévu l'adoption d'un régime de gestion particulier. Le cadre fixé par le décret royal 1997/1995 est relativement souple puisque les régions doivent simplement mettre en œuvre les mesures de conservation nécessaires, si besoin est, par des plans de gestion spécifiques à chaque site désigné ou intégrés dans d'autres instruments de planification. Pour les espaces naturels protégés intégrant le réseau Natura 2000, " *des plans de gestion des ressources naturelles* " doivent être adoptés. Dans les faits, il semble que la technique contractuelle soit peu utilisée par les communautés autonomes pour mettre en œuvre les mesures de gestion.

L'Allemagne privilégie aussi la voie réglementaire pour répondre aux objectifs de conservation recherchés par la directive. N'ayant pas jugé utile de créer de nouvelles catégories de protection réglementaire, les autorités publiques utilisent les outils réglementaires existant dans le cadre des directives " habitats " et " oiseaux ", tels que les réserves naturelles, les parcs nationaux, les réserves paysagères qui correspondent à des zones de protection du paysage, les parcs naturels, les monuments naturels et la réserve de biosphère. De ce fait, quasiment tous les sites ont déjà un statut de protection, mais les Lander peuvent décider d'utiliser, en complément, la technique contractuelle. Comme nous l'avons vu précédemment¹⁴⁸, celle-ci est plus ou moins développée selon les Lander et peut être un vecteur efficace de conservation des " *corridors écologiques* " reliant les sites Natura 2000 entre eux.

Autre pays frontaliers à la France, l'Italie délègue la gestion du réseau écologique européen aux régions et provinces autonomes italiennes. L'article 4 du décret de transposition n°357/97, adopté en 1997, fixe la liste des mécanismes juridiques de gestion dont disposent les régions et les provinces autonomes. Sont reprises les mesures réglementaires, administratives et contractuelles de l'article 6 §1 du texte européen, mais là encore, priorité semble donnée dans les faits aux deux premières, les mesures contractuelles ne faisant que compléter le dispositif. Avant d'envisager l'étude du modèle britannique, nous ne pouvons passer sous silence le système atypique mis en place par la Grèce où les sites sont gérés par des entités privées (" *management body* ") sous le contrôle de l'Etat. Leur financement est assuré pendant trois ans par le ministère de l'environnement, après quoi elles devront financer leur fonctionnement en développant des projets d'écodéveloppement afin de financer la gestion des sites et d'attribuer des compensations financières aux propriétaires.

Seuls les pays anglo-saxons ont axé leur méthode de gestion sur la passation de contrats avec les acteurs ruraux. Ceci s'explique par le fait que les pays de common law ont une tradition juridique bien ancrée qui consiste à n'adopter des mesures de protection unilatérales des milieux naturels que sur les terrains publics, les terrains privés ne pouvant faire l'objet de mesures de conservation que par le biais de conventions conclues avec les propriétaires¹⁴⁹. La législation en matière de conservation de la nature, notamment dans le cadre du réseau Natura 2000, est la même en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord à quelques

¹⁴⁷ Charles-Hubert Born, dans " La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales ", sous la direction de Jessica Makowiac, PULIM, 2005, p. 46.

¹⁴⁸ Exemple allemand de la protection conventionnelle des milieux naturels présenté p. 68 du mémoire.

¹⁴⁹ Claire Shine, " la protection conventionnelle des espaces naturels au Royaume-Uni ", dans " La protection conventionnelle des espaces naturels ", PULIM, 2000, p. 327.

exceptions près. Seule l'Ecosse a adopté des modalités de transposition quelque peu différentes. La transposition de la directive "habitats" au Royaume-Uni fut réalisée par la désignation de sites d'intérêt scientifique particulier (voir la présentation qui en est faite p. 67). L'adoption du texte législatif "Conservation Regulations" en 1994 en Angleterre, Ecosse et Pays de Galles et en 1995 pour l'Irlande du Nord vint modifier l'acte sur la vie sauvage et l'espace rural de 1981 pour l'adapter aux directives "oiseaux" et "habitats".

L'adaptation de cette législation en droit écossais s'est traduite par le recours exclusif au contrat avec les propriétaires et occupants du site pour répondre à l'obligation de résultat édicté par l'article 6 §1. Ces conventions sont volontaires et ont souvent un champ d'action restreint. Elles sont, en effet, conclues pour empêcher l'occupant du site d'effectuer une activité qui serait préjudiciable pour son état de conservation, c'est-à-dire qu'elle édicte seulement des obligations de ne pas faire, sans envisager d'obligations positives de gestion. Ces caractéristiques laissent perplexes Kathryn Last quant à l'efficacité d'un tel système¹⁵⁰. Ceci dit, "Scottish Natural Heritage" a introduit un programme spécifique pour parer à ce défaut qui encourage les propriétaires, occupants ou autres gestionnaires du site à effectuer des travaux d'entretien rémunérés. Cette agence gouvernementale établit aussi des plans de gestion qui sont envoyés aux titulaires de droits réels et personnels sur les terrains concernés. Cependant, ces plans ne sont pas dotés d'un statut juridique et ne sont pas obligatoires.

Si le Pays de Galles, l'Angleterre et l'Irlande du Nord privilégient aussi l'adoption de mesures contractuelles pour répondre aux objectifs de conservation de l'article 6.1 sur les terrains privés, celles-ci peuvent être complétées par d'autres mécanismes en cas d'échec. Contrairement au contrat écossais, la convention de gestion anglaise contient des engagements aussi bien positifs que négatifs. Le recours à la technique contractuelle peut être complété par l'adoption de plans de gestion spécifiques à chaque site. Lorsque plans de gestion et/ou contrats s'avèrent inefficaces pour conserver ou restaurer la zone classée Natura 2000 du fait de négligences ou d'une mauvaise gestion, des "Management Notices" peuvent être utilisées pour obliger le propriétaire à engager les actions de gestion prévues. En cas de restriction d'activités, des compensations financières sont prévues.

Ainsi, avec l'Ecosse, la France dispose, au niveau européen, de l'arsenal juridique le plus restreint pour parvenir à l'obligation de résultat imposé par l'article 6.1 du texte européen. Si certains décideurs politiques pourraient être confortés dans leur choix de recourir exclusivement au contrat pour conserver les habitats naturels d'intérêt communautaire du fait que la Grande-Bretagne privilégie aussi ce mode de gestion, ce ne serait sans compter sur l'expérience acquise dans ce domaine par les britanniques au cours des dernières décennies, le procédé contractuel étant, outre Manche, l'outil de base de conservation de la nature ayant depuis longtemps fait ses preuves. La France n'en est pas encore là et ne peut se passer de la faculté qui lui est offerte d'engager des mesures de protection unilatérales, comme le font de nombreux Etats membres.

B. Pour une meilleure effectivité du réseau Natura 2000 français : propositions.

Si l'utilité du recours quasi exclusif aux contrats a été d'apaiser les campagnes quant à la mise en œuvre de la directive et certainement de sensibiliser les acteurs ruraux à la préservation des espaces naturels, il ne fait aucun doute que ce procédé ne sera pas à la hauteur des espérances de conservation de la nature placées dans le réseau Natura 2000.

¹⁵⁰ Kathryn Last, La transposition de la directive "habitats" en Grande-Bretagne, dans "La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales", sous la direction de Jessica Makowiac, PULIM, 2005, p.183.

Le contrat ne peut être considéré comme un outil appelé à remplacer les mesures réglementaires ou législatives, mais plutôt comme un outil accessoire à l'adoption de régimes de protection unilatéraux.

La France dispose alors d'un large choix de mesures pour articuler contractualisation et réglementation.

1) La nécessité de recourir aux outils de protection prévus à l'article L. 414-1-V du code de l'environnement.

En vertu de l'article L. 414-1-V al.3 du code de l'environnement, "*les mesures sont prises dans le cadre des contrats (...) ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés*". Même si ces dispositifs sont prévus pour pouvoir être appliqués à la conservation des sites Natura 2000, il manque la volonté politique d'en créer de nouveaux qui paraissent pourtant indispensables à la bonne marche du réseau Natura 2000. L'application exacte du droit communautaire nécessite pourtant de prévoir une réglementation protectrice en plus des dispositions contractuelles. Or, si la France n'a pas souhaité créer de nouveaux instruments de protection normative spécifiques à Natura 2000 (ce qui est aussi le cas de nombreux pays européens), certains dispositifs juridiques existants semblent pouvoir compléter judicieusement le recours à la méthode contractuelle.

Hormis la création de nouveaux parcs nationaux qui semble difficilement envisageable pour conserver des sites Natura 2000 du fait d'une non acceptation certaine des populations locales, mais surtout des élus locaux qui y verraient une barrière au développement de leurs communes rurales (une exception demeure concernant le projet de parc national marin dans les bouches de Bonifacio qui, s'il aboutit, pourrait concerner des zones Natura 2000), la création de réserves naturelles, la rédaction d'arrêtés de biotope ou le classement de sites Natura 2000 au titre de la loi du 2 mai 1930 est parfaitement envisageable.

Si la création d'un nouvel instrument de gestion spécifique à Natura 2000 aurait pu, à première vue, être souhaitable dans un souci de simplification et d'illustration de la spécificité de la conservation du réseau écologique européen, une réflexion plus approfondie amène au constat inverse. En effet, il semble nécessaire de se doter d'une diversité de dispositifs pour adapter la protection aux caractéristiques du site (superficie, intérêt,...) ou encore aux menaces qui pèsent sur lui, d'autant plus que de nombreux sites Natura 2000 sont déjà soumis à diverses protections réglementaires instituées préalablement à l'instauration du réseau écologique européen.

Ainsi, la création d'une réserve naturelle pourrait s'avérer utile dans le cas d'une grave menace pesant sur la conservation du site Natura 2000 (C. envi., L.332-1 et s.). L'article L. 332-2-I prévoit que la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ne peut résulter que d'une réserve naturelle nationale, ce qui exclut la possibilité de créer une réserve naturelle régionale pour gérer un site Natura 2000. Créée par la loi de démocratie de proximité en remplacement de la réserve naturelle volontaire dont la création émanait de la volonté du ou des propriétaires¹⁵¹, la réserve naturelle régionale pourra toujours être utilisée pour la protection de milieux naturels (qui ne revêt pas caractère national) hors des sites Natura 2000 sur initiative du conseil régional ou des propriétaires concernés.

La réserve nationale, malgré une procédure de création relativement lourde à l'initiative de l'administration ou fréquemment d'une association de protection de la nature, peut revêtir un intérêt majeur dans le cadre de la mise en place de la directive "habitats" en ce que les servitudes qu'elle institue sont indemnisées en cas de préjudice suite à la modification de l'état

¹⁵¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28/02/2002.

ou de l'utilisation antérieure des lieux. En outre, la gestion s'effectue par conventions avec les propriétaires des lieux, des associations de protection de l'environnement (dans 57% des réserves actuelles), des collectivités locales ou des établissements publics existants. Selon Michel Prieur, "*la souplesse des organes de gestion (...) fait de la réserve un instrument de gestion d'un territoire local proche des utilisateurs et des collectivités concernées*"¹⁵². On pourrait ainsi, par l'institution d'une réserve naturelle, poursuivre la logique d'association des acteurs locaux à la gestion des sites Natura 2000 en faisant participer à la gestion de la zone les propriétaires fonciers par la passation avec ces derniers de contrats de gestion indemnisés. Un tel classement des terrains pourrait s'accompagner pour le propriétaire d'exonérations fiscales en fonction des contraintes imposées qui seront liées au type d'habitats ou d'espèces à protéger. Ainsi, les activités cynégétiques et piscicoles, qui ne manqueront pas de créer des oppositions à un projet de ce type, pourraient faire l'objet d'une simple réglementation plutôt qu'une interdiction lorsque cela ne s'avère pas indispensable. Des conventions d'entretien du milieu pourraient ainsi être conclues avec les associations de pêche et de chasse, ce qui valoriserait leur rôle dans le maintien des écosystèmes.

La réserve naturelle pourrait être notamment un des outils utilisables pour que la France rattrape son retard dans la désignation et la protection de nouvelles ZPS sur des sites de grande superficie. Le classement en réserve présente l'avantage de s'imposer aux documents d'urbanisme qui doivent être modifiés si nécessaire. De plus, des mesures de sauvegarde peuvent être prononcées dès lors que le ministère de l'environnement notifie aux propriétaires son intention de créer une réserve naturelle. Toute modification de l'état des lieux est alors prohibée pendant quinze mois sauf autorisation spéciale. Le contrat Natura 2000 ne présente pas de telles garanties. Enfin, l'expérience acquise par Réserves Naturelles de France dans la gestion des milieux naturels et dans la mise en œuvre des documents d'objectifs qu'elle fut chargée de mener sur les 36 sites expérimentaux entre 1996 et 1998 dans le cadre d'un programme Life milite en faveur de la création, dans la mesure du possible, de nouvelles réserves sur les sites Natura 2000, malgré une procédure d'élaboration relativement lourde.

D'autre part, doté d'un régime protecteur moindre, mais plus facile à mettre en œuvre, l'arrêté de protection de biotope semble aussi être voué à se développer en soutien de la technique contractuelle sur les sites Natura 2000 (C. envi., R. 211-12 et s.). "*Mesure de protection de la nature pleine d'avenir en raison de son caractère déconcentré*"¹⁵³, l'arrêté de biotope est destiné à protéger des espèces de faune ou de flore sauvages qui figurent sur une liste établie par arrêté interministériel. Cet outil réglementaire présente un avantage considérable, celui de pouvoir s'appliquer à tout le territoire du département (hormis le domaine public maritime). L'objectif poursuivi par cet instrument spécifique est parfaitement adapté à la mise en œuvre de la directive "habitats", puisque, en vertu de l'article R. 211-12 du code de l'environnement, les mesures prises (obligations de faire et de ne pas faire) doivent avoir pour objet "*de favoriser la conservation des biotopes tels que mares, marécages, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formes naturelles peu exploitées par l'homme dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces*" (espèces protégées). Bien que non prévue par les textes, une indemnisation pour préjudice spécial et anormal est généralement admise. La violation des dispositions d'un arrêté de biotope constitue un délit (C. envi., L. 415-3). Cependant, son efficacité peut être entravée par le principe d'indépendance des législations, en vertu duquel un arrêté de biotope n'est pas opposable à un permis de construire¹⁵⁴, pas plus qu'il n'est prévu de

¹⁵² Michel Prieur, droit de l'environnement, Dalloz, 5^e édition, 2004, p. 472.

¹⁵³ Michel Prieur, droit de l'environnement, Dalloz, 5^e édition, 2004, p. 473.

¹⁵⁴ Tribunal administratif de Strasbourg, 21/12/1992, Association fédérative régionale pour la protection de la nature (AFRPN), AJDA 1993, p. 318.

le faire figurer en annexe du plan local d'urbanisme. La réalité illustre le fait que le principe d'intégration n'est pas toujours suivi d'effet, alors même que la politique sectorielle de l'urbanisme a des effets directs sur l'environnement. Il est souhaitable qu'une réforme législative mette un terme à ce principe qui a et qui pourrait encore avoir pendant longtemps des conséquences dramatiques en terme de conservation des habitats naturels.

Cependant, la facilité de mise en œuvre d'un arrêté de biotope doit en faire un outil d'application de la directive "habitats", ce qui a été validé par la Cour de justice des communautés européennes en 2000¹⁵⁵.

Dernier instrument de protection cité par l'article L. 414-1-V du code de l'environnement, le classement de sites naturels en vertu de la loi du 2 mai 1930 (C. envi., L. 341-1 et s.) peut aussi s'avérer efficace pour conserver des sites Natura 2000 dont la conservation présente un intérêt "artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque". Le site choisi peut faire l'objet d'un régime de protection préalable au classement d'une durée d'un an, à compter de la notification aux propriétaires de la décision de classement. Le classement est prononcé par décret en conseil d'Etat en cas d'opposition des occupants du site ou par arrêté ministériel s'ils donnent leur consentement, après avis ou initiative de la commission départementale des sites. Des prescriptions de faire et de ne pas faire peuvent être instituées au titre du classement. Elles sont indemnisées pour les propriétaires s'étant opposés au classement et suivent le bien foncier en cas de cession de celui-ci. Par ailleurs, des interdictions automatiques suivent le classement d'un site telles que le camping, la publicité, ainsi que la création de lignes électriques non enfouies. Le classement peut concerner des superficies importantes. Le Conseil d'Etat a ainsi validé le classement de 8000 hectares appartenant à près de 1000 propriétaires sur le massif de la Clape¹⁵⁶.

Ainsi, les régimes de protection mentionnés à l'article L.414-1-V du code de l'environnement peuvent parfaitement répondre aux exigences de résultat de l'article 6.1 de la directive, des contrats pouvant ensuite entrer en action pour préciser avec chaque propriétaire les modalités de gestion de son terrain. Cependant, comme a pu le faire remarquer Xavier Braud, le choix du régime réglementaire applicable importe peu¹⁵⁷. Ce qui sera déterminant dans la protection des habitats naturels et dans le respect ou non des dispositions de la directive, ce seront les mesures adoptées dans le cadre de tel ou tel régime juridique de protection. Ce sont elles qui seront jugées "appropriées" ou non et qui permettront à l'article 6 d'être appliqué sur le terrain. Sous cette réserve, certains régimes non visés à l'article précité apparaissent propices à une bonne gestion des sites Natura 2000.

2) Un éventail de possibilités en dehors de l'énumération de l'article L. 414-1-V du code de l'environnement.

L'adverbe "notamment" inscrit en fin d'énumération des dispositifs réglementaires qui peuvent être mis en œuvre dans le cadre de Natura 2000 à l'article L. 414-1-V du code de l'environnement permet d'envisager le recours à d'autres dispositifs de protection unilatéraux. La mesure minimale qui devrait être prise serait de doubler le dispositif contractuel par un autre dispositif réglementaire ou administratif afin de pallier une non réalisation des objectifs de conservation par le contrat. Doubler le régime contractuel par un régime de protection unilatéral, à l'image de ce qui est prévu en Wallonie, paraît vital pour la cohérence du réseau écologique. Par exemple, pourrait être instituée une servitude environnementale répondant aux

¹⁵⁵ CJCE, 7/12/2000, Commission contre France, revue européenne de droit de l'environnement 2000-4, p.452.

¹⁵⁶ CE, 02/05/1975, Mme Ebri, AJDA 1975, p. 311.

¹⁵⁷ Xavier Braud, "Natura 2000 et cohérence du droit de la protection des territoires", dans "le réseau écologique européen Natura 2000", sous la direction de J.M. Février et C. Devès, Litec, 2004, p.176.

objectifs de conservation inscrits dans le document d'objectifs, en cas de refus de contracter par le propriétaire. Celle-ci comporterait des obligations de faire et de ne pas faire et serait perpétuelle ou temporaire et, dans ce cas, reconductible, mais d'une durée permettant une gestion durable du site. Son caractère réel permettrait de lier les successeurs du propriétaire. Une association de protection de l'environnement ou le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (concernant le territoire sur lequel il est compétent) pourraient être titulaires de ces servitudes et assureraient ainsi la gestion du site. Le propriétaire qui a refusé de s'engager n'en aurait ainsi pas la charge. Ce mécanisme est utilisé en Suisse pour la protection de la nature avec l'institution de servitudes de 25 ans au profit d'organisations non gouvernementales. L'instauration d'un tel mécanisme fut encouragée par le comité permanent de la convention de Berne¹⁵⁸. Il recommande de “ *déroger, lorsque cela est nécessaire, à la législation relative aux servitudes pour en éliminer les exigences de contiguïté et de nécessité d'un fond dominant ; prévoir explicitement que des servitudes peuvent être cédées à des organismes de conservation agréés ; et, soutenir cette réforme par des dispositions fiscales encourageant les personnes privées à établir des servitudes de conservation de la nature* ”.

Ceci dit, si un tel mécanisme a pour avantage de ne pas bouleverser le système de gestion fondé sur le contrat actuellement suivi en France en le doublant, si nécessaire, de l'instauration de servitudes, le mode de gestion le plus satisfaisant paraît être celui qui reposerait sur l'instauration d'une réglementation générale, appuyée par l'adoption de contrats avec les titulaires de droits réels ou personnels au plan local.

A l'instar de certains pays européens, les arrêtés de création des sites Natura 2000 pourraient prévoir une réglementation générale concernant la gestion active des sites et la prévention des détériorations, affinée par les documents d'objectifs et qui se traduirait par des mesures réglementaires ou administratives, concrétisées par des contrats de gestion sur chaque propriété privée. L'intérêt d'un tel procédé serait d'allier réglementation et concertation dans le respect des objectifs fixés par la directive.

Si l'Etat venait à opter pour d'autres solutions complémentaires à la gestion contractuelle, il ne serait pas difficile d'instituer un droit de préemption sur tous les sites Natura 2000, voire sur les zones frontalières à ces sites afin de les étendre ou de créer des “ *zones tampons* ”. Cela lui permettrait, à terme, d'obtenir la maîtrise foncière d'une partie de ces sites comme cherchent à le faire des pays du Nord de l'Europe tels que le Danemark ou les Pays-Bas. Les terrains pourraient alors être loués à des agriculteurs ou autres associations de chasse et de pêche qui s'engageraient à respecter un cahier des charges concernant la gestion de ces sites. Sinon, les services du ministère de l'écologie, le Conservatoire du littoral (qui peut mettre en œuvre un tel droit de préemption sur les espaces littoraux) et surtout des associations de protection de l'environnement pourraient être chargés d'assurer la gestion de ces sites.

S'il est un droit de préemption qui mérite d'être systématiquement utilisé dans le cadre de l'application de la directive, c'est bien celui prévu au profit du département par l'article L.142-1 du code de l'urbanisme relatif aux espaces naturels sensibles. C'est d'ailleurs le premier instrument juridique qui fut considéré comme pouvant répondre aux exigences de la directive. En effet, la loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement est venue ajouter aux objectifs d'institution des espaces naturels sensibles “ *la sauvegarde des habitats naturels* ”. Cependant, le droit de préemption ne doit pas faire oublier que l'acquisition par voie amiable est aussi un moyen de préserver de tels espaces. Une politique de conservation des espaces naturels sensibles par les départements mériterait d'être menée sur les sites concernés par le réseau Natura 2000 par le biais d'une utilisation systématique du droit de préemption et de la taxe sur les espaces naturels sensibles.

¹⁵⁸ Recommandation n°71 relative aux lignes directrices sur la protection et la gestion des habitats au moyen des systèmes privés ou volontaires, adoptée le 4/12/1998 par le comité permanent de la convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

Par la présentation relativement succincte de ces quelques exemples, il apparaîtrait véritablement inconcevable que la France s'entête à ne pas compléter son dispositif de gestion par des mesures réglementaires qui, nous l'avons vu, n'empêcheraient pas pour autant de poursuivre la concertation engagée sur le terrain avec les acteurs locaux. S'en priver reviendrait à condamner le réseau Natura 2000 à l'ineffectivité sur le plan de sa cohérence et de ses effets sur la conservation durable des habitats naturels.

Les premières réponses devraient apparaître, espérons-le, à la suite de l'évaluation du dispositif Natura 2000, prévue en 2006, dans le cadre de la procédure de suivi régie par l'article 17 de la directive.

CONCLUSION

Le réseau Natura 2000 apparaît comme une formidable chance de développer de manière durable les territoires ruraux en parvenant à préserver notre patrimoine naturel “ *d'intérêt communautaire* ”. Contrairement à une idée reçue, il n'a ni pour but, ni pour conséquence de geler des territoires. Destiné à couvrir 15 % du territoire de l'Union européenne, peut-être plus lorsque les dix nouveaux pays membres (dont les espaces naturels ou semi naturels sont encore relativement bien préservés) auront traduit la directive “ habitats ” dans leur arsenal juridique, sa mise en œuvre ne doit pas se traduire uniquement par une procédure officielle de classement de sites, mais aussi, et surtout, par l'adoption et l'application d'un dispositif “ protecteur ”, respectueux des activités humaines. Cela passe par une gestion active nécessaire à la conservation de ces espaces naturels fragiles et par l'application du principe de prévention aux activités susceptibles de les dégrader.

Nous entrons aujourd'hui véritablement dans la phase de gestion des sites, raison d'être de la création du réseau Natura 2000. Cette étape, décisive quant à la traduction sur le terrain des objectifs affichés par la directive, s'annonce longue et difficile et nécessitera la détermination commune des autorités publiques et des acteurs locaux. Comment pourrait-il en être autrement de la mise en œuvre du projet international le plus ambitieux, semble-t-il, de préservation de la biodiversité. Les Etats qui n'ont pas coutume de mener des programmes de conservation de la nature à grande échelle, tels que la France, devront mettre tous les atouts de leur côté, afin de mener à bien cette politique communautaire.

Or, la France ne s'est pas engagée dans la voie de la facilité et de la rapidité. Si la démarche concertée, actuellement engagée, a eu le mérite de globalement faire accepter la directive par les acteurs publics et privés locaux, ce qui n'était pas chose aisée au vu du départ houleux pris au milieu des années 1990, elle n'en sera pas pour autant suffisante pour parvenir à rendre effectif le niveau de protection attaché au réseau Natura 2000. L'objectif d'aboutir en 2010 à un fonctionnement optimal des sites Natura 2000 français pourrait, en réalité, se traduire par la

fin des espoirs de parvenir, par la technique conventionnelle, à un réseau cohérent, les premiers contrats Natura 2000 arrivant à échéance au plus tard à cette date. Les propriétaires accepteront-ils de renouveler leurs engagements ? Si l'Etat ne veut pas se poser cette question tous les cinq ans, espérons qu'il aura, d'ici là, complété son dispositif de gestion par le recours aux mesures réglementaires qui s'imposent, sans quoi la directive "habitats" ne parviendra pas aux résultats souhaités.

Quoi qu'il en soit, pour se conformer aux dispositions de la directive, la France devra, de manière volontaire ou forcée, compléter sa législation. La question qui demeure est de savoir quand elle le fera.

En effet, le dispositif juridique actuel étant insuffisant pour parvenir à l'obligation de résultat concernant le maintien dans un bon état de conservation des sites d'intérêt communautaire, espérons que l'Etat fera preuve de responsabilité en modifiant sa législation sans attendre une future condamnation de la CJCE pour mauvaise transposition. Celle-ci ne manquera pas de rappeler notre pays à ses obligations en le contraignant, sous astreinte, à revoir sa transposition de l'article 6 de la directive. Il ne pourrait en être autrement d'un dispositif de gestion lacunaire qui transparaîtra, à n'en pas douter, du bilan relatif aux mesures prises dans le cadre de Natura 2000 que doivent transmettre, tous les six ans, les autorités étatiques à la Commission européenne en vertu de l'article 17 de la directive et dont le prochain est prévu en 2006.

On peut cependant penser qu'après avoir mené à bien l'étape de la concertation dans la mise en place des mesures de gestion, les décideurs publics rendront durable la conservation des habitats naturels d'intérêt communautaire par l'adoption de dispositifs normatifs qui auront, au préalable, fait l'objet d'une entente et de la participation des acteurs locaux par le biais de l'élaboration des DOCOB et de la passation des contrats. La contractualisation des objectifs serait alors un préalable à l'édiction de normes juridiques dont l'application devra être accompagnée de la signature de conventions avec les titulaires de droits réels ou personnels sur le terrain.

La technique contractuelle serait alors une sorte de préparation "psychologique" à l'adoption d'une législation spécifique dont le non respect serait sanctionné, celle-ci reprenant les obligations contractuelles auxquels ont adhéré les acteurs locaux. Elle aura ainsi eu le mérite d'être négociée à l'avance au plus proche du terrain, fait actuellement rarissime dans notre démocratie.

La réussite du réseau Natura 2000, occasion unique de programmer à l'échelle européenne la gestion durable des milieux naturels et des espèces au service de tous, paraît d'autant plus indispensable qu'il vise à traduire les principes du développement durable au niveau local. Cet instrument de "labellisation" ne doit donc pas être une fin en soi, mais le moteur d'une politique ambitieuse et rénovée de conservation de la nature, à l'intérieur comme à l'extérieur des sites Natura 2000, et plus largement d'une véritable politique intégrée de développement des territoires ruraux, respectueuse du patrimoine local, et permettant la conservation des terroirs locaux.

Cet exercice grandeur nature de création d'une politique de développement durable ne pourra se faire sans la participation de tous, l'adhésion à long terme de la population rurale à un tel projet étant indispensable. Dans cette optique, la sensibilisation des personnes privées à la nécessité de sauvegarder la nature sera déterminante dans la préservation de la biodiversité, l'autorité publique ne pouvant tout régler seule. Il est du devoir et de la responsabilité de chacun de préserver notre environnement naturel, sans quoi le réseau Natura 2000 se trouvera, à terme, bien esseulé pour parvenir à une protection efficace des espaces naturels. Reste, pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales, à faire preuve de cohérence dans toutes leurs

politiques publiques pour qu'enfin la conservation des espaces naturels et plus largement, de l'environnement, devienne un acquis qu'il ne sera plus possible de remettre en question.

Si nous n'y parvenons pas, au-delà de la perte “ *du patrimoine commun de la nation* ”, comment pourrions-nous faire comprendre aux pays en voie de développement qu'il est vital de sauvegarder la biodiversité ?

Une mobilisation nationale, européenne et internationale est indispensable pour inverser la tendance actuelle. Vu la richesse extraordinaire de sa biodiversité, la responsabilité de la France est immense, tant sur ses propres territoires que dans le cadre de son action européenne et internationale.

Si nous voulons stopper la perte de biodiversité d'ici 2010 tout en contribuant à la valorisation des territoires, comme le prévoit la stratégie nationale pour la biodiversité, dans laquelle s'inscrit résolument le réseau Natura 2000, la France devra apporter une réponse à la hauteur des enjeux et des difficultés. C'est à ce prix que les générations futures hériteront d'une nature aux potentialités préservées.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

- Simon Charbonneau, Droit communautaire de l'environnement, collection logiques juridiques, 2002.
- Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, 5^e édition, 2004.

Publications de l'Observation juridique Natura 2000 :

- “ Les difficultés de mise en oeuvre de la directive Habitats ”, journée d'étude, Limoges 30 janvier 2001, Actes et Communications, n°19, 2002, économie et sociologie rurales, INRA.
- “ Natura 2000 et le droit. Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France ”, Actes de Louvain-la-Neuve (26 septembre 2002), Éditions Bruylant, 2004.
- Jean-Marc Février et Claude Deves (sous la direction de), “ Le réseau écologique européen Natura 2000 ”, collection Carré Droit, LITEC, 2004.
- Jessica Makowiak (sous la direction de), “ La mise en place du réseau Natura 2000 : les transpositions nationales. ”, éditions PULIM (Presses Universitaires de Limoges), mars 2005.

Autres ouvrages juridiques spécialisés :

- Catherine Giraudel, “ La protection conventionnelle des espaces naturels ”, PULIM, 2000.
- “ Le réseau Natura 2000 en France et dans les pays de l'Union Européenne et ses objectifs ”, Actes du colloque international organisé à Metz les 5 et 6 décembre 2000 par l'Institut européen d'écologie et l'association multidisciplinaires des biologistes de l'environnement, 2001.

Ouvrages techniques spécialisés :

- Commission européenne, “ Gérer les sites Natura 2000. Les dispositions de l'article 6 de la directive “ habitats ” (92/43/CEE) ”, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000.
- Commission européenne, “ Sustainable tourism and Natura 2000. Guidelines, initiatives and good practices in Europe ”, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.
- Commission européenne, “ LIFE pour Natura 2000 : 10 ans d'application du règlement ”, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003.
- Gilles Valentin-Smith, Guide méthodologique des documents d'objectifs Natura 2000, Atelier Technique des Espaces Naturels, 1998.

Articles de doctrine :

- Valérie Cabrol, “ Les contrats territoriaux d'exploitation : une nouvelle tentative de réconciliation de l'agriculture et de l'environnement ”, revue de droit rural n° 290, février 2001, p. 84 et s.

- Simon Charbonneau, “ Natura 2000 : la mauvaise méthode ”, revue de droit rural n° 248, décembre 1996, p.449.
- Annie Charlez, “ La gestion des espaces naturels ”, faune sauvage n° 262, septembre 2004, p. 60 et s.
- Claudia Courtois, “ Les élus aquitains souhaitent une réforme du réseau Natura 2000 ”, La gazette des communes, 25 février 2002.
- Isabelle Doussan, “ Brèves réflexions sur la “ conditionnalité ” des aides agricoles et les “ bonnes conditions agricoles et environnementales ””, Droit de l’environnement n° 126, mars 2005, p. 46 et s.
- Jean-Marc Février, “ La gestion des sites Natura 2000 ”, Actualité Juridique du Droit Administratif, 12 juillet 2004, p. 1394 et s.
- Jean-Marc Février, “ La loi sur le développement des territoires ruraux et Natura 2000 ”, revue Environnement, mai 2005, p.11 et s.
- Caroline London, “ agriculture et environnement : une intégration délicate ? ”, droit de l’environnement n° 128, mai 2005, p.110 et s.
- Laurence Madoui, “ Natura 2000, un outil au service du développement durable ” (dossier), La gazette des communes, 24 mars 2003, p. 38 et s.
- Jehan de Malafosse, “ Sanctuarisation ou gestion contractuelle des sites Natura 2000 ”, la lettre Juris-Classeur de l’Environnement n° 5, mai 2001.
- Sandrine Maljean-Dubois et Jérôme Dubois, “ Vers une gestion concertée de l’environnement : la directive “ habitats ” entre l’ambition et les possibles ”, Revue Juridique de l’environnement 4/1999, p.531 et s.
- Eve Truilhé-Marengo, “ Contractualisation, réglementation : quelle articulation entre les outils de gestion Natura 2000 ? ”, Revue Juridique de l’Environnement 2/2005, mai 2005, p. 131 et s.

Autres sources d’informations :

- AgroEnvironnement infos, lettre d’information de la mission agroenvironnement de France Nature Environnement et de la Ligue pour la Protection des Oiseaux n° 34, automne 2004.
- Christophe Belot, service “ Nature, Espaces Naturels et Paysages ” de la DIREN Aquitaine, chargé de la mise en place du réseau Natura 2000.
- Direction Régionale de l’Environnement du Limousin, “ Natura 2000 : mise en œuvre des documents d’objectifs en Limousin ”, mai 2000.
- Jean-François Le Grand, “ Natura 2000 : pour une mise en valeur concertée du territoire ”, rapport sénatorial n° 23, Commission des affaires économiques, 2003/2004.
- Serge Lepeltier (interview), “ La France doit rattraper son retard d’ici deux ans ”, Le Figaro, 25 janvier 2005.
- Dominique Manenc, “ Situation alarmante ”, Sud-Ouest Gironde, 10 mai 2005, p.2-9.
- Ministère de l’écologie et du développement durable, “ La stratégie nationale pour la biodiversité ”, les fiches, février 2004.

ANNEXE 1 :

Extraits du document d'objectifs du site "Landes et zones humides autour du lac de Vassivière" élaboré par le Conservatoire régional des espaces naturels du Limousin et achevé en septembre 2003.

Visualisable uniquement sur le mémoire en support papier du fait de l'impossibilité de faire apparaître des photocopies sur support informatique.

ANNEXE 2

PROGRAMMATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES CONTRACTUELLES DE GESTION

ANNEE	Documents d'objectifs en chantier	Contrats Natura 2000 Milieux forestiers et autres milieux FGMN* et cofinancements UE		Contrats Natura 2000 Milieux agricoles Contrats d'agriculture durable	
		Superficie en hectares	Nombre de contrats	Superficie en hectares	Nombre de contrats
1999	200				
2000	+100				
2001	+158				
2002	+132				
2003	+0	48 924	250	85 000	2 833
2004	+150	136 000	2 226	150 000	5 000
2005	+150	260 000	4 333	310 000	10 333
2006	+150	400 000	6 667	500 000	16 667
2007	+150	650 000	10 883	695 000	23 167
2008	+110	1 000 000	10 667	845 000	23 167
2009		1 400 000	23 333	1 000 000	33 333
2010		1 800 000	30 000	1 000 000	33 333

*Fond du ministère de l'environnement consacré à la gestion des milieux naturels.

Source : Ministère de l'écologie et du développement durable.

TABLE DES MATIERES

Introduction	p.1
Chapitre I : La mise en œuvre de la démarche concertée par les documents d'objectifs : une procédure risquée sur le plan environnemental.	p. 9
Section I- <u>Les documents d'objectifs (DOCOB), pierre angulaire du dispositif français.</u>	p.9
§1- Le choix de la France d'associer les acteurs locaux.	p. 9
<i>A. Un choix judicieux dans le contexte d'opposition à la directive.</i>	<i>p.10</i>
1) Le rejet de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 par le monde rural : défense du droit de propriété et absence d'information.	p.10
2) La mise en œuvre d'une politique publique environnementale négociée au service d'un consensus sur la gestion des sites Natura 2000.	p.14
<i>B. La concertation, principe fondateur des documents d'objectifs.</i>	<i>p.16</i>
1) D'une démarche prônée par divers instruments juridiques internationaux à l'expérimentation française de la concertation.	p.17
2) Exemple de la concertation menée entre acteurs de tous horizons : le site pilote du marais Vernier.	p.19
§2- Les difficultés inhérentes à la concertation : le risque d'affaiblissement du niveau de protection des sites.	p.21
<i>A. Un risque de consensus mou.</i>	<i>p.21</i>
1) Le document d'objectifs : l'aboutissement d'un consensus entre différents intérêts.	p.22
2) Un contexte politique visiblement défavorable à une application stricte des considérations environnementales.	p.24
<i>B. L'incertitude relative à la force juridique des documents d'objectifs.</i>	<i>p.26</i>
Section II- <u>Les perspectives de généralisation d'une telle concertation : vers un nouveau volet de la politique intégrée ?</u>	p.29
§1- L'enjeu du document d'objectifs quant à la mise en œuvre du volet préventif de l'article 6.	p.29
<i>A. Le DOCOB, outil de prévention de la détérioration des sites.</i>	<i>p.30</i>
1) Le DOCOB et la prévention des activités perturbatrices.	p.30

2) L'effet préventif du document d'objectifs sur les plans et projets susceptibles d'affecter les sites Natura 2000	p.33
<i>B. La nécessaire cohérence des politiques publiques avec les documents d'objectifs.</i> p.35	
1) Une absence préjudiciable d'obligation de prise en compte du DOCOB par les documents de planification.	p.36
2) La difficulté d'intégrer le dispositif Natura 2000 dans les planifications sectorielles : l'exemple du droit de l'urbanisme.	p.38
§2- Les DOCOB ou l'aboutissement d'une " paix verte "	p.41
<i>A. Les documents d'objectifs au service d'une véritable politique locale de développement durable.</i>	
1) Les perspectives de rapprochement entre protecteurs et utilisateurs de la nature.	p.41
2) Le respect des terroirs par le réseau Natura 2000.	p.43
<i>B. Comparaison avec les autres pays européens : ont-ils opté pour l'adoption de " plans de gestion appropriés " ?</i>	
	p.44

Chapitre II : La concrétisation des objectifs de gestion par les contrats Natura 2000 : un procédé intéressant mais insuffisant.....

p.48

Section I- Un mode original de mise en œuvre d'une politique publique environnementale fondée sur le volontariat.

p.48

§1- Les caractéristiques des contrats Natura 2000.	p.49
<i>A. L'opportunité de la contractualisation.</i>	
	p.49
1) Une priorité affichée dans la mise en œuvre des mesures de gestion : le contrat Natura 2000.....	p.49
2) Les contrats Natura 2000 : une spécificité relativement limitée.....	p.51
<i>B. Les contrats d'agriculture durable : une meilleure intégration de la protection de l'environnement par l'agriculture.</i>	
	p.53
1) Natura 2000, une confirmation de la contractualisation pour un rapprochement entre agriculture et protection de l'environnement.	p.54
2) Les liens entre la réforme de la PAC et la contractualisation sur les sites Natura 2000. ...	p.57
§2- L'incitation des titulaires de droits réels et personnels à conclure des contrats de conservation de la nature.	p.60
<i>A. Le financement public des contrats Natura 2000 : une politique réellement incitative ?</i>	
	p.61

1) Des mécanismes financiers nationaux insuffisants au vu des enjeux.....	p.61
2) Les cofinancements communautaires, une aide indispensable à la généralisation des contrats Natura 2000.....	p.64
<i>B. Pour une extension des mécanismes incitatifs de conservation de la nature en dehors des sites Natura 2000.</i>	p.66
1) Les contrats environnementaux : des outils de sauvegarde de la nature non protégée à développer.	p.67
2) Conservation et gestion de la nature “ ordinaire ” : les exemples anglais et allemand.	p.69
Section II- <u>Les interrogations liées à l’effectivité de la mise en œuvre par le contrat de l’article 6.1 de la directive “ habitats ”.</u>	p.72
§1- Les inconvénients d’un système fondé sur le volontariat.	p.72
<i>A. Des contrats peu adaptés à une gestion durable.</i>	p.73
1) La conservation des sites Natura 2000 : le contrat... sinon rien.	p.73
2) Le risque de voir se développer des contrats de “ mauvaise ” gestion.	p.75
<i>B. Le contrat Natura 2000 ou la gestion “ occulte ” des sites constituant le réseau écologique européen ?</i>	p.77
1) Le risque de déficit démocratique du seul recours à la gestion contractuelle.	p.77
2) Le contrat : une portée juridique trop restreinte pour une protection efficace des sites Natura 2000.....	p.78
§2- Le recours aux mesures réglementaires, complément indispensable à une gestion efficace du réseau Natura 2000.	p.80
<i>A. La gestion française des sites Natura 2000 : une exception européenne qui traduit des manques.</i>	p.81
<i>B. Pour une meilleure effectivité du réseau Natura 2000 français : propositions</i>	p.84
1) La nécessité de recourir aux outils de protection prévus à l’article L. 414-1-V du code de l’environnement.	p.84
2) Un éventail de possibilités en dehors de l’énumération de l’article L. 414-1-V du code de l’environnement.....	p.87
Conclusion	p.89
Bibliographie	p.91
Annexe 1 : Extraits du document d’objectifs du site “ Landes et zones humides autour du lac de Vassivière ”.	p.93

Annexe 2 : Tableau récapitulatif de la mise en œuvre des mesures contractuelles de gestion..... p.94