

## **Rapport national relatif à la transposition des dispositions relatives au réseau Natura 2000 en droit français.**

Par Jessica MAKOWIAK, Maître de conférences en droit, Université de Limoges,  
CRIDEAU-CNRS/INRA.

Séminaire de Caserta / Piedimonte Matese 30-31 mai 2003

### **I. Structure de l'État et répartition des compétences**

#### **1-1 Structure de l'État, institutions, organisation judiciaire**

La France est un État républicain de forme parlementaire fondé sur une séparation souple des pouvoirs. Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président de la République (élu pour 5 ans au suffrage universel direct) et le Premier Ministre et son gouvernement ; le pouvoir législatif est exercé par le Parlement, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>1</sup>. L'autorité judiciaire est indépendante des deux autres pouvoirs. Aujourd'hui, la majorité des lois est d'initiative gouvernementale.

La forme de l'État est unitaire, mais de plus en plus décentralisée. La première vague de décentralisation date de 1982, et une nouvelle loi constitutionnelle renforçant la décentralisation a été adoptée le 28 mars 2003<sup>2</sup>. L'organisation administrative locale se caractérise par une superposition des niveaux administratifs et un nombre très élevé de collectivités locales, que sont les communes (36 763), les départements (100) et les régions (26)<sup>3</sup>. À ces trois niveaux s'ajoutent les structures de coopération intercommunale. L'autonomie locale amorcée en 1982 repose sur les principes suivants : la tutelle de l'État est remplacée par un contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par le Préfet<sup>4</sup>, et une partie des pouvoirs est transférée aux maires (pour les communes), aux présidents des conseils généraux (départements) et aux présidents des conseils régionaux (régions). Certaines compétences sont transférées aux collectivités locales, en même temps que des moyens financiers et humains pour les assurer.

Quant au système juridictionnel français, il faut distinguer les juridictions judiciaires (chargées de régler les litiges relevant du droit privé) des juridictions administratives (chargées de régler les litiges relevant du droit public). Les juridictions varient donc en fonction de la matière en jeu et aussi du lieu du litige (en principe, le tribunal compétent est celui du domicile du défendeur, mais il y a de nombreuses exceptions)<sup>5</sup>. En outre les

---

<sup>1</sup> Les députés sont élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans ; les sénateurs au suffrage universel indirect pour une durée de 9 ans renouvelables par tiers tous les 3 ans.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JO du 29 mars 2003. Cette loi renforce la place des collectivités dans l'organisation institutionnelle de la République, les dote de garanties dans la mise en œuvre de leurs compétences et leur permet de soumettre certaines décisions aux citoyens par référendum. Deux lois organiques complètent le dispositif, l'une relative au référendum local, l'autre à l'expérimentation (JO du 2 août 2003). Enfin, le gouvernement a préparé un avant-projet de loi de décentralisation qui détaille, thème par thème, les compétences qui seront décentralisées aux collectivités locales ; ce projet sera débattu au parlement à l'automne 2003. Pour toutes les réformes en cours sur la décentralisation et des données chiffrées, se reporter au site du ministère de l'intérieur français <[www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)>.

<sup>3</sup> Ces chiffres tiennent compte des départements et territoires d'outre mer.

<sup>4</sup> La préfet est le représentant de l'État (déconcentration du pouvoir central). Désormais, les actes des collectivités locales sont exécutoires dès qu'ils ont été publiés ou notifiés ou, pour certains d'entre eux, transmis au représentant de l'État. Le contrôle sur ces actes s'exerce a posteriori, et ne porte que sur leur légalité et non plus leur opportunité. Enfin, si le représentant de l'État estime qu'un acte administratif est illégal, il le défère au juge administratif qui seul peut en prononcer l'annulation.

<sup>5</sup> Par exemple, le lieu du contrat, de l'accident, du délit (...).

juridictions sont hiérarchisées. On distingue les juridictions de première instance (ex : tribunal de grande instance, tribunal de commerce, tribunal correctionnel, tribunal administratif) des juridictions du second degré (cour d'appel, cour administrative d'appel). Il existe enfin la possibilité d'exercer un recours en cassation (devant la Cour de cassation pour les litiges de droit privé et devant le Conseil d'État pour ceux de droit public). Le pourvoi devant la Cour de cassation n'est possible que si la décision comporte une erreur de droit.

Il faut enfin mentionner l'existence du Conseil constitutionnel, juridiction suprême chargée de vérifier la constitutionnalité des lois (contrôle par voie d'action, ouvert aux seuls organes politiques<sup>6</sup>).

### Juridictions de l'ordre judiciaire

Juridictions de droit commun			Juridictions d'exception					
Juridictions répressives		Juridictions civiles						
tribunal de police	tribunal correctionnel	Cour d'assises	Tribunal de Grande Instance (TGI)	Tribunal d'instance	Tribunal de commerce	Conseil de prud'hommes	Tribunal des aff. de sécurité sociale	Tribunal paritaire des baux ruraux
Contra-vention	délits	crimes	Toutes affaires civiles sauf si compétence attribuée textuellement à une juridiction d'exception	Actions en bornage, loyers (...) petits litiges civils	Litiges entre commerçants, actes de commerce ...	Litiges relatifs aux relations de travail salarié	Litiges des assujettis avec les organismes de sécurité sociale	Litiges relatifs aux baux ruraux
Appel possible devant la Cour d'appel								
Si question de droit, recours possible devant la Cour de cassation								

### Juridictions de l'ordre administratif

Tribunal administratif	Conseil d'État
Litiges avec l'administration	Litiges avec l'administration (statue directement sur les décisions les plus importantes des autorités de l'État)
Appel possible devant la Cour administrative d'appel (CAA)	

<sup>6</sup> Peuvent saisir le Conseil Constitutionnel : le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, 60 députés ou 60 sénateurs. Le Conseil ne peut être saisi qu'entre le vote et la promulgation de la loi (15 jours).

	+ juridiction de cassation Vérifie que les CAA ont correctement appliqué le droit
--	--

## 1-2 Répartition des compétences en matière de conservation de la nature et de l'environnement, aménagement du territoire, agriculture et sylviculture

La détermination générale de la politique de l'environnement et de la conservation de la nature relève essentiellement de l'administration centrale (ministère de l'écologie et du développement durable, MEDD), de ses services déconcentrés, ainsi que d'établissements publics divers placés sous son autorité. Mais cette responsabilité est partagée avec les collectivités territoriales, qui exercent également certaines compétences. Ainsi depuis 1983, qui marque le début de la décentralisation, l'État concourt avec les collectivités (communes, départements, régions) à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie<sup>7</sup>. Selon les secteurs, la responsabilité de l'État est partagée, exclusive, ou transférée aux autorités locales.

L'aménagement du territoire ne relève plus du ministère de l'écologie et du développement durable depuis 2002<sup>8</sup>, même si celui-ci a vocation à y participer, mais du ministère de la fonction publique et de l'aménagement du territoire. Il existe également un ministère de l'agriculture, en charge de la forêt (même si le ministère de l'écologie est là encore amené à exercer certaines compétences en la matière). Enfin, le milieu marin relève du Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et plus particulièrement du secrétariat d'État aux transports et à la mer, même si là aussi, le ministre en charge de l'agriculture détient les compétences en matière de pêche maritime et si le ministre de l'écologie veille à la protection du littoral<sup>9</sup>.

Le Ministère comprend en son sein plusieurs directions d'administration centrale, dont la Direction de la Nature et des Paysages (DNP), la Direction de l'Eau, et la Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. Dans chaque région sont implantées des DIREN (Directions régionales de l'environnement), qui sont des services déconcentrés du Ministère. Il existe également, au niveau central, un secrétariat d'État chargé du développement durable. Malgré le rattachement de l'aménagement du territoire à un autre ministère, il est prévu que le Ministre de l'écologie et du développement durable « veille à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, notamment en ce qui concerne la gestion des espaces et des ressources naturels et l'aménagement du territoire »<sup>10</sup>. Au titre de la politique de l'environnement, le MEDD est notamment responsable des actions de protection de la nature et des paysages ; il veille à la protection de la biodiversité, du littoral et de la montagne ; enfin il assure la police et la gestion de la chasse et de la pêche en eau douce. En revanche, le ministère de l'écologie ne fait que « participer », d'après les textes, à la politique

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences (L. 1111-2 du Code Général des Collectivités Territoriales).

<sup>8</sup> Décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable, JO du 16 mai 2002. A noter qu'avant 2002, le ministère en charge de l'environnement était aussi compétent en matière d'aménagement du territoire (il s'agissait du « Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire », véritable innovation institutionnelle qui n'aura duré que de 1997 à 2002).

<sup>9</sup> Pour les attributions des différents ministères, cf. <[www.premier-ministre.gouv.fr](http://www.premier-ministre.gouv.fr)>, « le gouvernement », « sites internet des ministères ».

<sup>10</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret précité du 15 mai 2002.

d'aménagement de l'espace rural et de la forêt, ainsi qu'à la politique en matière d'urbanisme et d'équipement (il existe ainsi un Ministère de l'Équipement, en charge de ces deux dernières questions). Plusieurs établissements publics sont placés sous l'autorité du ministère de l'écologie, dont certains sont directement concernés par le réseau Natura 2000 : ainsi des agences de l'eau, des parcs nationaux ; l'Office National des Forêts, autre établissement public, est sous la co-autorité du MEDD et du Ministère de l'agriculture.

Quant aux collectivités territoriales, elles exercent aussi des compétences importantes en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, même si le droit de l'environnement est encore caractérisé par la place prépondérante de l'État. Les communes sont ainsi compétentes en matière d'urbanisme (planification, délivrance des permis de construire), ainsi qu'en matière d'assainissement et de gestion des déchets ménagers (ramassage). Elles ont aussi des compétences en matière de protection et de gestion des espaces naturels. On assiste aussi à un développement considérable de regroupements de communes<sup>11</sup>, qui permet de mettre en commun les moyens techniques et financiers pour faire face aux problèmes locaux d'environnement.

Le département est compétent pour mener une politique de protection des espaces naturels sensibles et pour assurer la sauvegarde des habitats naturels (il dispose d'un droit de préemption lui permettant d'acquérir des terrains et il peut instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles). En outre, il participe à l'élaboration des documents de planification urbaine.

Quant à la région, elle détient des compétences importantes en matière d'aménagement du territoire. S'agissant de l'environnement, c'est un principe de co-responsabilité de l'État et des régions qui a été consacré en 1983. Ce principe a permis d'assister, peu à peu, à une véritable politique régionale de l'environnement. Les régions disposent d'un droit d'initiative pour créer des parcs naturels régionaux. Elles peuvent également proposer à l'État l'élaboration de prescriptions particulières en matière d'aménagement et d'urbanisme sur le littoral. Depuis 2002, le législateur a confié aux régions la possibilité de créer des réserves naturelles régionales<sup>12</sup>. Les régions peuvent aussi, si elles le souhaitent, procéder à un inventaire régional du patrimoine paysager. Elles peuvent aussi créer des observatoires régionaux de l'environnement, qui permettent de collecter des données et d'assurer un suivi de l'état de l'environnement. Enfin, les régions mènent une politique foncière et de gestion des espaces naturels, par la création de conservatoires régionaux de l'environnement. En fait, la politique de l'environnement des régions se traduit moins par la détention de pouvoirs propres que par des actions liées à la planification. Dans le cadre des contrats de plan État-Régions, par exemple, des politiques régionales de l'environnement peuvent être mises en œuvre, même si elles dépendent ici essentiellement de la volonté des élus. Les associations de défense de l'environnement jouent également un rôle essentiel, en participant à un certain nombre d'organismes consultatifs régionaux.

## **II. Cadre juridique général relatif à la protection des espaces naturels et à l'aménagement du territoire en droit interne**

La grande loi qui organise la protection de la nature en France date du 10 juillet 1976. Elle a le mérite de moderniser des textes jusqu'alors dispersés et parfois inadaptés. C'est aussi

---

<sup>11</sup> Depuis 1995 par exemple, ces groupements de communes peuvent notamment élaborer des projets intercommunaux des espaces naturels et du patrimoine, en vue de favoriser la restauration et l'entretien d'espaces naturels et du paysage.

<sup>12</sup> Article 109-II de la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002 (article L. 332-2 du Code de l'environnement).

dans cette loi que l'on trouve les dispositions relatives à l'étude d'impact. Surtout, la protection des principales composantes de l'environnement est reconnue d'intérêt général (ancien article L. 200-1 du Code rural). Modifié depuis par la Loi Barnier du 2 février 1995, et désormais dans le Code de l'environnement<sup>13</sup>, le nouvel article L. 110-1 dispose que « les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages (...), les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable (...) ». Si la loi du 10 juillet 1976 a pour objet la nature, on y trouve toutefois des instruments juridiques qui concourent (en les réformant pour certains) à la protection des espaces naturels en général. Ainsi les réserves naturelles (qui existaient dans les faits depuis la loi de 1930 sur les sites) sont juridiquement consacrées et réorganisées en 1976. Il faut ajouter que dès 1930, la protection des monuments naturels et des sites avait été reconnue d'intérêt général.

Comme on l'a précédemment indiqué<sup>14</sup>, l'aménagement du territoire n'est plus rattaché au ministère en charge de l'environnement depuis 2002, mais relève maintenant du ministère de la « fonction publique et de l'aménagement du territoire ». Mise à disposition de ce ministère et créée en 1963, la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), a pour mission de préparer, d'impulser et de coordonner les décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire conduite par l'État. Un organe consultatif a de plus été mis en place par la Loi Barnier du 2 février 1995, le « Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire », qui formule des avis et des suggestions sur les orientations et la mise en œuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

Toutefois depuis les années 60, l'environnement a peu à peu « imprégné » d'autres branches du droit, à l'image de celui de l'urbanisme et de l'aménagement. D'ailleurs, le ministre de l'écologie et du développement durable veille à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration des politiques publiques, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire<sup>15</sup>. De plus, comme le souligne le Professeur Michel PRIEUR, la reconnaissance législative en 1976 de l'intérêt général environnemental entraîne trois conséquences importantes sur le plan juridique<sup>16</sup> : la naissance d'un service public de l'environnement, la reconnaissance d'un ordre public élargi aux finalités de l'environnement et le renforcement du contrôle de légalité des actes administratifs par le juge, dans le sens d'une meilleure prise en compte des intérêts environnementaux. Toutefois, il faut relever que la reconnaissance de l'environnement n'est pour l'instant consacrée que par la loi, et qu'une réforme constitutionnelle devrait prochainement permettre de faire entrer l'environnement dans la Constitution (voir infra 3-2)<sup>17</sup>.

S'agissant des caractéristiques de la protection des espaces naturels en France, le droit existant est essentiellement un droit de police. Les différentes réglementations ont pour objectif d'interdire ou de contrôler certaines activités humaines susceptibles de perturber le

---

<sup>13</sup> La codification de l'environnement date du 18 septembre 2000 (ordonnance n° 2000-914) ; seule la partie législative est codifiée. Les dispositions réglementaires sont codifiées dans le Code rural.

<sup>14</sup> Cf. supra 1-2 (répartition des compétences).

<sup>15</sup> Cf. Décret du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'écologie et du développement durable, JO du 16 mai 2002.

<sup>16</sup> Michel PRIEUR, « *Droit de l'environnement* », Précis Dalloz, 4<sup>ème</sup> éd., 2001, p. 50 et s..

<sup>17</sup> Projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement du 25 juin 2003. Toutes les informations relatives à la charte et au projet de révision constitutionnelle peuvent être consultées sur le site <[www.charte.environnement.gouv.fr](http://www.charte.environnement.gouv.fr)>.

milieu naturel (servitudes). On ne citera ici que l'essentiel des protections réglementaires des espaces naturels : réserves naturelles (nationales et régionales)<sup>18</sup>, protection des sites et des monuments naturels depuis la loi de 1930<sup>19</sup>, création de parcs nationaux depuis la loi de 1960<sup>20</sup>, protection des biotopes par arrêté préfectoral<sup>21</sup>. Les paysages sont plus spécifiquement protégés depuis une loi du 8 janvier 1993. Ainsi les permis de construire et les chartes des parcs naturels régionaux doivent désormais comporter un « volet » paysager. Les parcs naturels régionaux sont un outil d'aménagement du territoire<sup>22</sup>. Leur charte n'a pas de portée juridique en tant que telle. La charte conditionne l'utilisation des sols grâce à sa prise en compte par les documents d'urbanisme.

La protection des espaces naturels n'est pas seulement réglementaire. On assiste aussi à un développement des mesures foncières et/ou contractuelles. Par exemple, les départements disposent d'un droit de préemption sur les espaces naturels sensibles ; le conservatoire du littoral et des rivages lacustres, ainsi que les conservatoires régionaux des espaces naturels mènent aussi une politique active de protection foncière des espaces naturels (littoraux en ce qui concerne le premier de ces conservatoires).

### **III. État de la transposition en droit interne**

#### **3-1 Bref historique de la transposition**

Pour un exposé plus complet de la transposition, le lecteur se reportera à notre intervention au colloque de Louvain-La-Neuve, le 26 septembre 2002<sup>23</sup>.

La transposition française est d'abord marquée par une distinction assez nette entre la procédure de sélection des sites et celle de leur gestion future. Il faut attendre 2001 pour voir le premier texte de transposition véritable (exhaustif) de la directive<sup>24</sup>. S'agissant de la sélection des futurs sites Natura 2000, de nombreux textes étaient intervenus entre 1995 et 2001, pour la plupart des circulaires. Le premier décret de transposition, du 5 mai 1995<sup>25</sup>, fixe les conditions d'établissement de la liste nationale des sites et notamment les modalités de consultation préalable des acteurs concernés. Toutefois, ce décret sera abrogé et remplacé par un nouveau décret du 8 novembre 2001<sup>26</sup>, pris pour l'application de l'ordonnance précitée. En effet, la France accuse un retard considérable et s'est vue à ce titre condamnée par la Cour de Justice européenne. Le nouveau décret a donc pour but de simplifier la procédure de désignation des sites. Ainsi les obligations de consultation sont restreintes aux seules collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). On notera aussi que le juge administratif français a entre-temps annulé, à deux

---

<sup>18</sup> L. 332-1 et s. du Code de l'environnement.

<sup>19</sup> L. 341-1 et s. du Code de l'environnement.

<sup>20</sup> L. 331-1 et s. du Code de l'environnement.

<sup>21</sup> R. 211-12 et s. du Code rural.

<sup>22</sup> Pour les objectifs des PNR, cf. article L. 333-1 du code de l'environnement.

<sup>23</sup> « La procédure de sélection des sites en France », intervention au colloque « Natura 2000 et le droit. Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France », Louvain-la-Neuve, 26 septembre 2002. Actes à paraître : « *Natura 2000 et le droit*. Actes du colloque de droit comparé France-Belgique organisé à Louvain-la-Neuve le 26 septembre 2002 », Éditions Bruylant, Bruxelles, 2003 ; le texte de notre intervention étant actualisé au 10 juillet 2003.

<sup>24</sup> Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001, codifiée aux articles L. 414-1 et s. du Code de l'environnement.

<sup>25</sup> Décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, JO du 7 mai 1995.

<sup>26</sup> Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001, JO du 9 novembre. Codifié aux articles R. 214-15 et s. du Code rural.

reprises, les premières listes que la France avait transmises à la Commission européenne, pour non respect de la procédure fixée par le décret de 1995<sup>27</sup>.

S'agissant de la procédure nationale de gestion des sites, c'est dans l'ordonnance de 2001 que l'on trouve les modalités de la transposition des deux directives, complétée par un décret du 20 décembre 2001<sup>28</sup>. Les sites désignés comme ZSC et comme ZPS concourent, sous l'appellation commune de « sites Natura 2000 », à la formation du réseau écologique européen. Pour chacun de ces sites, la France prévoit deux types d'instruments nationaux de transposition : le document d'objectifs, ou DOCOB, qui est un document programmatique, et des contrats Natura 2000, documents opérationnels passés avec les différents gestionnaires des sites. La France a privilégié la voie contractuelle pour mettre en œuvre les objectifs des deux directives, même si, dans les faits, il convient de noter que la plupart des sites proposés pour le réseau sont déjà protégés réglementairement (réserves naturelles, arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes ...).

### 3-2 Mode de transposition

(nature et force juridique des types d'instruments utilisés pour assurer la transposition)

C'est essentiellement par la voie de circulaires administratives que la France a transposé la directive « habitats ». On en dénombre une quinzaine sur la totalité des actes de transposition répertoriés (cf. annexe 1). Toutefois, d'un point de vue qualitatif, c'est une ordonnance de 2001 qui a assuré de la façon la plus exhaustive la transposition. Quatre lois visent également explicitement le dispositif Natura 2000, même si elles n'ont pas pour objet exclusif la mise en place du réseau européen. Enfin, une dizaine de décrets transpose les deux directives, certains ayant une portée générale (comme celui du 5 mai 1995 fixant la procédure de sélection des futurs sites Natura 2000), d'autres ayant pour objet de créer de nouvelles réserves naturelles (et visant la directive « habitats »). Il faut encore mentionner les arrêtés, qui portent désignation des sites Natura 2000.

Les différents instruments seront présentés dans l'ordre décroissant de leur force juridique (lois et ordonnances, décrets, arrêtés, circulaires). Il existe en France une hiérarchie des normes juridiques, la Constitution étant la norme suprême<sup>29</sup>.

#### - Les lois :

La loi est l'acte voté par le Parlement (assemblée nationale et sénat). Son origine est soit législative soit exécutive. En effet, le Premier ministre a l'initiative des lois, concurremment avec les parlementaires, et en pratique, il est à l'initiative de plus de 90% des lois en France. Il existe, depuis la Constitution du 4 octobre 1958 (Cinquième République), un domaine de la loi. Ainsi l'article 34 de la Constitution énumère les matières dans lesquelles le législateur est habilité à « fixer les règles » et à « déterminer des principes fondamentaux ». Même si cet article ne donne pas directement une compétence exclusive au parlement en matière d'environnement, celui-ci est amené à intervenir dans la mesure où sont en cause les principes fondamentaux concernant « le régime de la propriété et des droits réels » ou encore « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Le droit de l'environnement étant essentiellement un droit de police et de servitudes, le parlement

<sup>27</sup> Conseil d'État, 27 septembre 1999,

<sup>28</sup> Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000, JO du 21 décembre 2001, codifié aux articles R. 214-23 et s. du Code rural.

<sup>29</sup> Ainsi les lois doivent être conformes à la Constitution, et les actes administratifs conformes aux lois.

est intervenu à de nombreuses reprises. Il faut enfin préciser que la loi peut être déférée au Conseil Constitutionnel, qui en contrôle la constitutionnalité<sup>30</sup>.

- Les ordonnances :

Ce sont des actes que l'on peut qualifier de mixtes, dans la mesure où les ordonnances sont matériellement législatives mais organiquement réglementaires. Elles permettent au gouvernement d'intervenir, pendant un délai limité et avec l'autorisation du parlement, dans une matière qui relève normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres, après avis du conseil d'État. Une loi d'habilitation du parlement est nécessaire. Or, contrairement à la pratique constitutionnelle, la loi du 3 janvier 2001 qui a habilité le gouvernement à transposer plusieurs directives communautaires, encadre strictement la transposition de l'article 4 de la directive « oiseaux » et des articles 4 et 6 de la directive « habitats ». Un contenu minimum de l'ordonnance a été fixé par le parlement, notamment en ce qui concerne les exigences de concertation et d'information, le mode de conservation contractuel, l'exigence de maintien des activités humaines, et l'obligation de considérer la chasse comme une activité « non perturbante ». Du point de vue de la procédure, une loi de ratification de l'ordonnance doit ensuite être déposée devant le parlement, avant une date fixée par la loi d'habilitation. Une fois publiée, l'ordonnance entre en vigueur (mais devient caduque si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date prévue). Les dispositions législatives contenues dans l'ordonnance ne peuvent être modifiées que par une loi. Il faut souligner la particularité de cette procédure, qui permet au gouvernement non seulement d'intervenir dans le domaine de la loi, mais aussi de passer outre le débat parlementaire.

- les décrets :

Les décrets sont des actes administratifs émanant du premier ministre ou du président de la République. Les décrets peuvent être des actes réglementaires ou individuels (nominations). Le gouvernement doit dans certains cas demander l'avis du Conseil d'État avant d'arrêter le décret. Certains décrets doivent être délibérés en conseil des ministres ; dans ce cas, ils doivent être signés par le Président de la République. La plupart d'entre eux n'étant pas délibérés en conseil des ministres, ils doivent alors être signés par le Premier ministre. Le domaine du règlement (catégorie à laquelle appartiennent les décrets) est défini de façon résiduelle. Ainsi selon l'article 37 de la Constitution, tout ce qui ne relève pas du domaine de la loi (article 34) relève du pouvoir réglementaire. A côté de ce pouvoir réglementaire dit autonome, il existe un pouvoir réglementaire d'application de la loi. En pratique, le pouvoir réglementaire autonome est peu exercé. La plupart des décrets sont des décrets d'application de la loi.

- les arrêtés :

Il s'agit d'actes unilatéraux émanant d'une ou plusieurs autorités administratives. Au niveau de l'État, chaque ministre peut prendre des arrêtés ministériels, et les préfets (autorités

---

<sup>30</sup> À noter que le Conseil constitutionnel vérifie la conformité de la loi non seulement par rapport au texte de la Constitution, mais aussi par rapport à son Préambule, qui renvoie à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux droits économiques et sociaux contenus dans le Préambule de la Constitution de 1946. C'est la raison pour laquelle le projet de charte constitutionnelle de l'environnement, actuellement en cours d'élaboration en France, revêt une importance capitale pour l'avenir du droit de l'environnement. La révision constitutionnelle est en cours, et le Préambule serait ainsi enrichi d'une référence explicite à la Charte et aux droits et devoirs qu'elle contiendrait (projet de loi constitutionnelle relatif à la charte de l'environnement du 25 juin 2003, cf. <[www.charte.environnement.gouv.fr](http://www.charte.environnement.gouv.fr)>).

déconcentrées de l'État), des arrêtés préfectoraux. Au niveau des collectivités territoriales, les arrêtés peuvent être régionaux, départementaux ou municipaux suivant l'autorité exécutive qui les signe. Tous les arrêtés doivent respecter les lois et décrets qui les conditionnent.

- Les circulaires

Ce sont des actes administratifs émanant d'un ministre (ou d'un haut fonctionnaire) servant à guider le comportement des agents placés sous sa responsabilité. La jurisprudence distingue les circulaires réglementaires des circulaires interprétatives, seules les premières constituant des actes administratifs faisant grief et donc susceptibles d'être attaqués devant le juge administratif par la voie de l'excès de pouvoir. Il semblerait que la plupart des circulaires du Ministre de l'environnement prises pour transposer la directive Natura 2000 appartiennent à la première catégorie, l'une d'elles ayant d'ailleurs fait l'objet d'une annulation contentieuse par le juge administratif pour illégalité<sup>31</sup>. Il faut en dernier lieu souligner que la France, malgré plusieurs condamnations de la Cour de Justice Européenne sur ce point, continue de considérer que les circulaires suffisent juridiquement à transposer les textes communautaires<sup>32</sup>.

### 3-3 Description générale de la transposition en droit interne et évaluation au regard des deux directives

a) *Objectifs, principes et champ d'application des directives Oiseaux et Habitats* (art. 1 et 2 dir. Oiseaux ; art. 2 et 3.1 dir. Habitats)

La directive oiseaux n'a été véritablement transposée par la France qu'à l'occasion de la transposition de la directive « habitats ». Seront donc systématiquement évoqués les textes de transposition de la directive FFH (Faune Flore Habitats), qui ont pour vocation de transposer également la directive de 1979.

En 1992, lors de l'adoption de la directive FFH, il existait dans l'arsenal juridique français des instruments permettant de mettre en œuvre partiellement les deux directives (et notamment les objectifs de l'article 2 de la directive FFH). Il s'agit essentiellement des instruments issus de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature (réserves naturelles notamment, dont l'existence est consacrée en 1976, arrêtés de biotope ...). Les deux directives sont expressément visées, en 1995, par la nouvelle loi relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite loi « Barnier » du 2 février 1995). Cette loi énumère les éléments dont la « protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion sont d'intérêt général et concourent au développement durable ». Parmi ces éléments figurent « les milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent ». Il s'agit toutefois d'une transposition plus symbolique que réelle.

---

<sup>31</sup> Conseil d'État, 27 septembre 1999, « Association Coordination Nationale Natura 2000 », annulation de la circulaire du 11 août 1997 relative à la sélection des sites.

<sup>32</sup> Ainsi la Commission a adressé une mise demeure le 9 août 1994 à la France à propos de la non transposition dans les délais impartis de l'article 6 de la directive ; or la France a prétendu que deux circulaires du 21 janvier 1993 et du 28 janvier 1998 transposaient la directive. La Cour a finalement été saisie (arrêt C 256-98 du 6 avril 2000), et a condamné la France pour non transposition des paragraphes 3 et 4 de l'article 6.

Il faut donc attendre l'ordonnance du 11 avril 2001 pour voir transposés les articles 2 et 3-1 de la directive habitats ainsi que les objectifs de la directive oiseaux<sup>33</sup>. L'article 2 al. 1 et 2 de la directive FFH est transposé de manière presque littérale. Ainsi l'article L. 414-1-IV du Code de l'environnement dispose que « les sites désignés comme ZSC et ZPS par décision de l'autorité administrative concourent, sous l'appellation commune de sites Natura 2000, à la formation du réseau écologique européen Natura 2000 » (l'article L. 414-1-I précisant le champ d'application des ZSC et des ZPS). L'article L. 414-1-V précise que « les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation (...). Ces mesures tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales » (transposition littérale de l'article 2-2 de la dir. FFH).

Toutefois, le même article ajoute que « ces mesures sont adaptées aux menaces spécifiques qui pèsent sur ces habitats naturels et sur ces espèces. Elles ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs par rapport aux objectifs mentionnés à l'alinéa 1<sup>er</sup> (...) ». Surtout, il est précisé que « les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets ». Il s'agit là d'une disposition législative sans aucun doute contraire aux objectifs des deux directives communautaires.

Un décret du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000<sup>34</sup> précise les dispositions contenues dans l'ordonnance, et notamment les modalités de transposition de l'article 2 de la directive « habitats ». C'est un document programmatique, appelé « document d'objectifs » (DOCOB) qui doit fixer les orientations de gestion et de conservation pour chaque site Natura 2000. La transposition n'est pas conforme à l'esprit de la directive FFH s'agissant de la conception retenue de la « conservation » des habitats et des mesures destinées à l'assurer. L'article R.214-24 du Code rural énonce en effet que « le DOCOB contient les mesures réglementaires de protection qui sont *le cas échéant* applicables, les activités humaines *qui sont exercées* sur le site, notamment les pratiques agricoles et forestières ».

Il faut encore mentionner une circulaire du ministère de l'environnement du 26 avril 1996, qui admet que les exigences « économiques, sociales et culturelles et les particularités locales » puissent être prises en compte dès le stade de la sélection des sites, ce qui est contraire à l'article 2 al. 3 de la directive FFH, qui n'envisage cette prise en compte qu'au niveau des mesures de protection et de gestion applicables dans les ZSC.

#### *b) Définitions (art. 1 dir. Habitats)*

Il n'est pas dans la tradition juridique française de définir, dans les textes normatifs, les termes utilisés. Il faut souvent se reporter aux travaux préparatoires des lois pour trouver de telles définitions, ou encore aux circulaires administratives. Ces dernières peuvent éventuellement donner des précisions terminologiques ou proposer des interprétations ponctuelles des dispositions communautaires. Le plus souvent, elles se contentent de faire

---

<sup>33</sup> Ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, voir articles L. 414-1 et s. du Code de l'environnement.

<sup>34</sup> Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001, JO du 21 décembre 2001 (R. 214-23 et s. du Code rural).

implicitement référence aux définitions de l'article 1 de la directive. Sur ce point donc, on peut dire que la plupart des textes intervenus avant l'ordonnance de 2001 précitée n'ont pas transposé correctement l'article 1 de la directive FFH.

On en donnera quelques illustrations (pour une présentation plus exhaustive, se reporter au tableau de l'annexe II).

La première instruction relative à la mise en œuvre de la directive de 1992 (du 21 janvier 1993)<sup>35</sup> se contente, en annexe, de reprendre certains éléments de définition de l'article 1. Sur le fond, la notion d'état de conservation favorable est largement tempérée par la priorité donnée au maintien des activités humaines et plus particulièrement agricoles. Le premier texte réglementaire intervenu pour transposer la directive, le décret du 5 mai 1995<sup>36</sup>, ne se réfère qu'implicitement aux définitions de l'article 1 de la directive, en faisant notamment mention des annexes I, II et III de la directive.

S'ensuit toute une série de textes à valeur non contraignante (circulaires), de 1995 à 2001, qui ne reprennent pas les définitions de l'article 1<sup>er</sup> de la directive. Lorsque les mesures de conservation sont abordées, les interprétations ne sont pas conformes à la directive. Une circulaire de 1995<sup>37</sup> précise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de « conservation des habitats », en insistant sur la nécessité de hiérarchiser les mesures de conservation en fonction des périmètres des futures ZSC. On voit émerger dans la doctrine administrative le principe d'une classification des sites en fonction de critères étrangers à ceux posés par la directive européenne (sites « remarquables », sites « très intéressants »<sup>38</sup>, objectifs de sélection des sites posés en termes de « pourcentage » du territoire national<sup>39</sup>).

C'est finalement l'ordonnance du 11 avril 2001 qui transpose l'article 1<sup>er</sup> de la directive FFH, aujourd'hui codifiée à l'article L. 414-1 du Code de l'environnement. La transposition reprend certaines définitions contenues dans l'article 1<sup>er</sup> de la directive de 1992. Ainsi les ZSC sont des sites à protéger comprenant :

« soit des habitats naturels menacés de disparition ou réduits à de faibles dimensions ou offrant des exemples remarquables des caractéristiques propres aux régions alpine, atlantique, continentale et méditerranéenne ;

Soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacés de disparition ;

Soit des espèces de faune ou de flore sauvages dignes d'une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat ou des effets de leur exploitation sur leur état de conservation ».

Les autres définitions proposées par l'article 1<sup>er</sup> de la directive ne font pas l'objet d'une transposition expresse.

### *c) Sélection, désignation et déclassement des ZPS et ZSC (art. 4.1 et 4.2 dir. Oiseaux ; art. 4.1, 4.4, 5 et 9 dir. Habitats)*

La procédure de sélection et de désignation des ZPS et des ZSC ayant été particulièrement complexe en France, il n'est pas possible d'en rendre compte exhaustivement dans le cadre de

<sup>35</sup> Instruction DNP n° 38 du 21 janvier 1993 relative à la mise en œuvre des dispositions de la dir. 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces, BOMELT n° 752/9/93 du 10 avril 1993.

<sup>36</sup> Décret 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire (JO du 7 mai 1995), abrogé et remplacé par le décret n° 2001-31 du 8 novembre 2001 (articles R. 214-15 à R. 214-22 du Code rural).

<sup>37</sup> Circulaire du 29 septembre 1995, objet : directive habitats / réseau Natura 2000 (instructions générales, application dans le domaine forestier), non publiée.

<sup>38</sup> Circulaire du Ministre de l'environnement du 26 avril 1996. Objet : directive habitats-faune-flore, réseau Natura 2000, lancement des consultations, non publiée.

<sup>39</sup> Cet objectif en termes de pourcentage du territoire sera finalement abandonné en 1997, par une circulaire du 11 août, relative à Natura 2000, non publiée.

ce rapport. Toutefois, le tableau reproduit en annexe II reprend tous les textes nationaux de transposition qui se rapportent à cette phase. Le lecteur peut également se reporter aux actes du colloque de Louvain-la-Neuve<sup>40</sup>.

C'est un décret du 5 mai 1995 qui a fixé la procédure de sélection des sites, opérant une transposition correcte de l'article 4-1 de la directive. Auparavant, seule une instruction ministérielle avait décrit le déroulement de cette première phase<sup>41</sup>. Mais après une période s'écoulant de 1995 à 2001, de multiples circulaires sont intervenues, pour tenter de pallier le retard accumulé par la France pour sélectionner et désigner les futurs sites Natura 2000. On a déjà relevé par ailleurs la transposition incorrecte de la directive, dans la mesure où l'une de ces circulaires (celle du 26 avril 1996) précisait que les exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que les particularités locales devaient être prises en compte dès la phase de sélection des sites. Le décret du 5 mai 1995 a finalement été abrogé, et remplacé par celui du 8 novembre 2001 (articles R. 214-15 et s. du Code rural), pris pour l'application du premier véritable texte de transposition de la directive (ordonnance déjà citée du 11 avril 2001, codifiée aux articles L. 414-1 et s. du Code de l'environnement).

L'ordonnance complète la transposition de l'art. 4, notamment du point de vue de l'acte de désignation des sites par la France. En effet, le décret de 1995 était incomplet sur ce point, puisqu'il ne prévoyait que la publication de la liste au Journal officiel. Désormais, la procédure de désignation des ZSC et des ZPS est précisée. Ainsi l'article L. 414-1-III prévoit que « avant la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'une ZSC ou avant la décision de désigner une ZPS, le projet de périmètre de la zone est soumis à la consultation des organes délibérants des communes et des EPCI concernés<sup>42</sup>. L'autorité administrative ne peut s'écarter des avis motivés rendus à l'issue de cette consultation que par une décision motivée ». C'est aussi dans ce même article que l'on trouve pour la première fois la consécration juridique des sites Natura 2000. « Les sites désignés comme ZSC et ZPS par décision de l'autorité administrative concourent, sous l'appellation commune de sites Natura 2000, à la formation du réseau écologique européen Natura 2000 ».

Surtout, le décret du 8 novembre 2001 précise et complète la procédure de désignation :

« Saisi d'un projet de désignation d'une ZSC, le ministre chargé de l'environnement décide de proposer la zone pour la constitution du réseau communautaire (...). Cette proposition est notifiée à la Commission européenne. Lorsque la zone proposée est inscrite par la Commission européenne sur la liste des SIC, le ministre de l'environnement prend un arrêté la désignant comme site Natura 2000 »<sup>43</sup>.

« Saisi d'un projet de désignation d'une ZPS, le ministre chargé de l'environnement prend un arrêté désignant la zone comme site Natura 2000. Sa décision est notifiée à la Commission européenne »<sup>44</sup>. Ces arrêtés sont publiés au Journal Officiel.

Quant à la procédure de déclassement des ZSC et des ZPS, elle n'a pas encore fait l'objet d'une transposition en droit interne.

#### *d) Régime de gestion des ZPS et ZSC (art. 4.1 et 4.2 dir. Oiseaux ; art. 6.1 dir. Habitats)*

---

<sup>40</sup> Actes à paraître en 2003 : « *Natura 2000 et le droit*. Actes du colloque de droit comparé France-Belgique organisé à Louvain-la-Neuve le 26 septembre 2002 », Éditions Bruylant, Bruxelles ; et plus particulièrement le texte de notre intervention « La procédure de sélection des sites en France ».

<sup>41</sup> Instruction DNP n° 38 du 21 janvier 1993 relative à la mise en œuvre des dispositions de la dir. 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces, BOMELT n° 752/9/1993 du 10 avril 1993.

<sup>42</sup> Établissements Publics de Coopération Intercommunale.

<sup>43</sup> R. 214-19 du Code rural.

<sup>44</sup> R. 214-20 du Code rural.

La distinction entre le régime de gestion et de protection des ZSC n'apparaît pas très clairement dans les textes de transposition de l'article 6 de la directive.

L'article L. 414-1-V du Code de l'environnement (ordonnance de 2001) énonce que : « les sites Natura 2000 font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et (les espèces) qui ont justifié leur délimitation. Les sites Natura 2000 font également l'objet de mesures de prévention appropriées pour éviter la détérioration (de ces habitats) et les perturbations (des espèces) ». Surtout, pour transposer l'article 6.1 de la directive, le texte ajoute que « ces mesures sont prises dans le cadre des contrats Natura 2000 ou en application des dispositions législatives ou réglementaires, notamment de celles relatives aux parcs nationaux, aux réserves naturelles, aux biotopes ou aux sites classés ». En outre, « l'autorité administrative établit pour chaque site (...) un document d'objectifs qui définit les orientations de gestion et de conservation (et) les modalités de leur mise en œuvre (...) » (article L. 414-2 du code de l'environnement ; le DOCOB correspondant au plan de gestion).

C'est donc la voie contractuelle qui est privilégiée par le droit français (elle apparaît comme la première des hypothèses de gestion) ; et le droit interne semble indiquer qu'il s'agit soit de mesures contractuelles (les contrats Natura 2000), soit de mesures législatives ou réglementaires. Or la directive ne semblait pas poser de la même façon une telle « alternative ». La rédaction du texte national semble indiquer qu'en présence ou en cas de création d'une réserve naturelle, d'un parc national, d'un arrêté de biotope ou d'un site classé, l'adoption de mesures contractuelles spécifiques (type contrat Natura 2000) n'est pas nécessaire.

Le contenu du DOCOB a été précisé par le décret du 20 décembre 2001 (dit décret « gestion »)<sup>45</sup>. Le DOCOB contient notamment :

« Une analyse décrivant l'état initial de conservation et la localisation des habitats (...) et des espèces qui ont justifié la désignation du site, les mesures réglementaires de protection qui y sont le cas échéant applicables, les activités humaines exercées sur le site (...) ;

Les objectifs de développement durable du site destinés à assurer la conservation et, s'il y a lieu, la restauration des habitats naturels et des espèces ainsi que la sauvegarde des activités économiques, sociales et culturelles (...) ;

Des propositions de mesures de toutes nature permettant d'atteindre ces objectifs (...) ».

*e) Régime de protection des ZPS et ZSC (art. 4.4.1 dir. Oiseaux pour les sites potentiels non classés comme ZPS ; art. 4.5 et 6.2 à 4 dir. Habitats)*

L'article 4-5 de la directive FFH n'a été transposé ni par l'ordonnance du 11 avril 2001, ni par le décret pris pour son application et qui fixe la procédure de désignation des sites Natura 2000<sup>46</sup>. Les mesures conservatoires, qui doivent normalement s'appliquer dès que la Commission a arrêté la liste des SIC, ne sont donc pas prévues par les textes de transposition français.

S'agissant de l'article 6.2 à 4 de la directive, c'est seulement en 2001 (ordonnance du 11 avril précitée) que le régime de protection a été transposé. Seuls les éléments les plus significatifs du texte national seront mentionnés (pour le détail, se reporter au tableau de l'annexe II). Les

<sup>45</sup> Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001, JO du 21 décembre 2001 (R. 214-23 et s. du Code rural).

<sup>46</sup> Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001, JO du 9 novembre 2001 (art. R. 214-15 et s. du Code rural).

articles 6-2 et 6-4 de la directive font l'objet d'une transposition quasi littérale. Toutefois, le texte national ajoute, s'agissant des perturbations susceptibles d'affecter les sites Natura 2000, une disposition qui n'est pas conforme au texte de la directive. En effet, l'article L. 414-1-V du code de l'environnement précise que :

« Les mesures (de conservation) sont adaptées aux menaces spécifiques qui pèsent sur les habitats naturels ou les espèces. Elles ne conduisent pas à interdire les activités humaines dès lors qu'elles n'ont pas d'effets significatifs par rapport aux objectifs (de conservation) ... ». Surtout, il est précisé que « les activités piscicoles, la chasse (...) pratiquées dans les conditions (...) définies par les lois et règlements en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes (...) ».

Sur l'évaluation d'incidences, c'est surtout l'article 6-3 de la directive qui n'est pas correctement transposé. Sur le principe même de l'évaluation, le décret évoque les « programmes » et non les « plans ». Le champ d'application de l'étude d'impact est néanmoins plus large que dans le droit commun (au champ traditionnel est ajoutée une liste, établie par le préfet, des programmes et projets de travaux soumis à évaluation)<sup>47</sup>. C'est sans aucun doute l'alinéa 3 de l'article 6 qui pose le plus de problèmes s'agissant de sa transposition. Alors que la directive énonce que « tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible (de l'affecter) de manière significative (...) fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences (...) », l'article R. 214-35 du Code rural prévoit une dérogation non conforme au texte communautaire. En effet, « les travaux, ouvrages ou aménagements *prévus par les contrats Natura 2000* sont dispensés de la procédure d'évaluation d'incidences ». Enfin, la procédure d'évaluation des projets extérieurs au site (art. R. 214-34§2) est difficile à interpréter. Elle ne couvre pas exactement le champ d'application prévu pour les projets situés dans les sites Natura 2000, ce qui en complique la lecture et l'interprétation.

*f) Gestion des habitats et des éléments du paysage importants pour Natura 2000 (en dehors des ZPS et des ZSC ; art. 3 et 4.4.2 dir. Oiseaux ; art. 3.3 et 10 de la dir. Habitats)*

Ces articles n'ont pas fait l'objet d'une transposition expresse en droit interne. Si l'article 3 al. 1 et 2 fait l'objet d'une transposition à l'article L. 414-1-IV du Code de l'environnement (depuis l'ordonnance du 11 avril 2001), l'alinéa 3 du même article de la directive n'est pas transposé.

Il existe toutefois des instruments juridiques nationaux qui permettent de protéger des éléments du paysage importants pour Natura 2000. En effet depuis la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages<sup>48</sup>, la prise en compte du paysage devient obligatoire dans certains instruments juridiques déjà existants (le permis de construire doit comporter un volet paysager, les documents de planification urbaine prennent en compte la protection du paysage, ainsi que les chartes des parcs naturels régionaux). La loi a également institué des directives paysagères, mais c'est ici la dimension visuelle et esthétique du paysage qui est prise en compte plus que sa dimension écologique (transposition imparfaite de l'article 10). En revanche, la possibilité de protéger les boisements linéaires, les haies et plantations d'alignement répond davantage aux objectifs de la directive.

Enfin, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, prévoit la mise en place d'un inventaire départemental du patrimoine naturel, qui recense les

<sup>47</sup> Article R. 214-34 du Code rural.

<sup>48</sup> Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993, JO du 9 janvier 1993.

« les sites, paysages et milieux naturels (...), ainsi que certaines mesures de protection, de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent »<sup>49</sup>.

g) *Surveillance* (art. 11 dir. Habitats).

Il n'y a pas d'acte de transposition expresse de l'article 11. La seule disposition qui intéresse le suivi de l'état de conservation des habitats et des espèces figure dans le décret du 20 décembre 2001, et concerne plus particulièrement le contenu du document d'objectifs (DOCOB). Il est ainsi prévu que le DOCOB contient « les procédures de suivi et d'évaluation des mesures proposées et de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces »<sup>50</sup>. Cette disposition est insuffisante par rapport à l'article 11 de la directive, qui précise que la surveillance doit particulièrement tenir compte des « types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires ».

Il existe par ailleurs un certain nombre d'instruments qui permettent une surveillance de l'environnement en général. Par exemple les régions, en association avec les Directions régionales de l'environnement (services déconcentrés du ministère de l'environnement), peuvent créer des observatoires régionaux de l'environnement, qui servent à collecter des données et à assurer un suivi de l'état de l'environnement. Un rapport annuel sur l'état de l'environnement est également réalisé depuis 1976<sup>51</sup>. Il existe aussi plusieurs dispositifs destinés à surveiller la qualité de l'eau (eaux continentales, eaux de baignade, et surtout surveillance de la qualité du littoral et du milieu marin par l'IFREMER<sup>52</sup>). Enfin en 1992, l'Office National des Forêts a créé un réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers.

#### **IV. Jurisprudence**

Ne seront pas évoquées ici les nombreuses décisions jurisprudentielles relatives au contentieux de la chasse, et fondées sur la violation de la seule directive 79/409 dite « directive oiseaux », en tant qu'elles ne sont pas « en rapport direct » avec les *sites Natura 2000*, mais exclusivement fondées sur la violation de la directive de 1979. En outre, une distinction sera opérée entre les décisions fondées « directement » sur la violation de la directive « Faune, Flore, Habitats » (FFH) et les décisions fondées « indirectement » sur la violation de la même directive.

*Décisions fondées « directement » sur la violation de la directive FFH :*

- Conseil d'État, Section du contentieux, 9 juillet 2001, Ordonnance du juge des référés, Association Fédérative Régionale pour la protection de la Nature Haut-Rhin, n° 234555.

Résumé : le juge des référés (procédure d'urgence) suspend un arrêté du 6 février 2001 autorisant la plantation de vignes sur des parcelles répertoriées par l'État en application de la directive 92-43 comme sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire. La plantation devait être précédée de travaux de terrassement susceptibles de faire disparaître la faune et la flore, de type méditerranéen, correspondant à des "habitats naturels prioritaires" au

<sup>49</sup> Article L. 310-1 du Code de l'environnement.

<sup>50</sup> Article R. 214-24-6° du Code rural.

<sup>51</sup> Cf. pour plus de précisions, Michel PRIEUR, « *Droit de l'environnement* », Précis Dalloz, 4<sup>ème</sup> éd., 2001, p. 828.

<sup>52</sup> Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer.

sens de l'article 4-2 de la directive du 21 mai 1992. Si le Conseil d'État a annulé la décision du 15 juillet 1999 par laquelle le ministre de l'environnement a transmis à la Commission européenne les propositions françaises de sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire et si les parcelles en cause étaient au nombre des sites mentionnés sur cette liste, l'annulation pour vice de forme de la décision du 15 juillet 1999 ne met pas en cause le bien fondé du choix du Gouvernement de faire figurer ces sites dans la liste de ceux qu'il estimait susceptibles d'être retenus pour bénéficier de la protection prévue par la directive. Elle est également sans incidence sur les obligations qui incombent à l'État en vertu de cette directive. Eu égard au caractère largement irréversible qu'auraient les travaux de terrassement sur la conservation de ces sites, le moyen tiré de ce que la contradiction entre la liste établie pour l'application de la directive du 21 mai 1992 et les dispositions contestées de l'arrêté du 6 février 2001 révèle une erreur manifeste d'appréciation, et présente le caractère d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de ces dispositions.

- Toutefois, le Conseil d'État (Section du contentieux) a récemment conclu à la légalité, sur le fond, de cet arrêté.

Arrêt du 30 décembre 2002, Association Fédérative Régionale pour la protection de la Nature Haut-Rhin, req. n° 232752.

Il a ainsi rejeté la requête de l'association, considérant que le gouvernement n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Le Conseil d'État rappelle, dans un premier temps, le « principe » suivant : le gouvernement ne devait prendre aucune mesure susceptible de faire obstacle à la poursuite des objectifs fixés par la directive, entre le moment où le Conseil d'État a annulé les transmissions de listes de sites à la Commission pour non respect du décret de 1995 (CE, 22 juin 2001) et la mise en œuvre de la nouvelle procédure de désignation des sites définie par le nouveau décret du 8 novembre 2001. Mais le juge ajoute, dans un deuxième temps, que compte tenu des modalités de détermination du périmètre des ZSC, des mesures de protection dont elles doivent faire l'objet, et de la possibilité d'y réaliser, sous certaines conditions, des projets portant atteinte à leur intégrité, le gouvernement n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en autorisant les plantations de vignes en question. L'arrêté attaqué est donc légal.

*Décisions fondées « indirectement » sur la violation de la directive FFH :*

- Tribunal administratif de Lille, 5 février 2003, Association France Nature Environnement, req. n° 02-1605 (Droit de l'environnement, n° 107, avril 2003 et AJDA, 19 mai 2003, p. 1000).

Résumé : chaque année est organisée dans la commune du Touquet une course motocycliste de enduro. L'association FNE (France Nature Environnement) attaque l'arrêté préfectoral autorisant le déroulement de la course pour l'année 2002. Selon l'association, l'organisation d'une telle manifestation sportive est incompatible avec le caractère remarquable des lieux où elle se déroule. Elle invoque à l'appui de sa demande la violation de plusieurs dispositions protectrices de la nature (notamment tirées de la loi littoral, du Code forestier, et aussi de la mise en place du réseau Natura 2000). Le juge administratif accède à sa demande et retient l'erreur manifeste d'appréciation commise par le préfet, qui n'a pas « suffisamment tenu compte (...) des intérêts dont les dispositions législatives (...) lui avaient confié la charge ». Parmi ces intérêts, est mentionné le fait que le site est répertorié en ZNIEFF<sup>53</sup> et accueille

---

<sup>53</sup> Zone Naturelle d'Intérêt Écologique Floristique et Faunistique.

plusieurs espèces de flore et de faune rares ou même menacées, et a été proposé comme SIC pour l'application de la directive FFH de 1992. L'erreur manifeste d'appréciation est fondée essentiellement sur le caractère remarquable des dunes, et sur les effets importants et irréversibles de la course sur l'environnement.

- Tribunal administratif de Lyon, 28 janvier 2003, FRAPNA Ardèche, Req. n° 0100415.

Résumé : une autorisation de carrière est annulée sur un site Natura 2000. La tourbière dans laquelle avait été autorisée la carrière était répertoriée par le SDAGE (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux), et située entre deux ZNIEFF. Un inventaire écologique attestait la présence de plusieurs espèces végétales "remarquables". Le TA relève le fait que le site a été transmis par la France à la Commission européenne pour faire partie du réseau Natura 2000. L'autorisation est annulée pour erreur manifeste d'appréciation au vue de l'ensemble de ces éléments. La présence d'un site Natura 2000 ne semble ici être qu'un élément de plus dans l'appréciation de ce « faisceau d'indices » permettant de dégager l'erreur manifeste d'appréciation.

- Tribunal administratif de Caen, 12 mai 1998, Association Manche Nature, req. N° 97-14.

Résumé : par un arrêté du 28 juin 1996, le Préfet de la Manche a autorisé des travaux (dans le cadre de l'extension d'un golf), qui ont pour effet d'assécher une zone humide située dans une ZNIEFF. Le TA de Caen annule cette décision car le projet se situe dans une zone dont l'écosystème présente un intérêt particulier et correspond (non seulement à une ZNIEFF) mais aussi à une zone proposée pour le réseau Natura 2000. La décision est novatrice s'agissant de la référence à Natura 2000. Certes, le tribunal souligne bien que la zone est seulement proposée pour le réseau Natura 2000, c'est-à-dire non encore retenue par la Commission et dépourvue de véritable effet juridique. La décision du tribunal n'équivaut sans doute pas à une « instance de protection » ; mais l'existence de cette proposition de l'État à la Commission semble emporter au moins l'obligation de ne pas lui porter atteinte. C'est l'effet « indirect » de la décision du tribunal, qui intègre la proposition de site au sein du faisceau d'indices retenus en faveur de la sensibilité particulière de la zone.

- Tribunal administratif de Grenoble, 8 juillet 1997, FRAPNA Isère, req. N° 971171, 971172.

Résumé : le juge annule l'arrêté de création d'une UTN (Unité Touristique Nouvelle) pris par le préfet le 25 février 1997. Le site en question a été sélectionné par le CSRPN<sup>54</sup>, puis par le CNPN<sup>55</sup> après évaluation scientifique du Muséum National d'Histoire Naturelle, pour figurer sur la liste des sites à proposer à la Commission, en application de la directive FFH. Alors que cette directive européenne n'est pas susceptible d'application directe, que la liste nationale n'a pas été fixée et qu'aucune décision réglementaire de protection n'était applicable à la date de la décision du préfet, les études et les propositions faites au sujet du site démontrent « l'intérêt qui s'attache à la conservation de son milieu naturel ». Le projet litigieux est, pour le juge, de nature à menacer l'équilibre naturel du site (annulation de l'arrêté).

- Toutefois, dans un sens contraire (absence de violation de la directive FFH de 1992) :

---

<sup>54</sup> Conseil Scientifique Régional de la Protection de la Nature.

<sup>55</sup> Conseil National de la Protection de la Nature.

Tribunal administratif de Clermont-Ferrand, 7 février 2002, Fédération de la Région Auvergne pour la Nature et l'Environnement (FRANE) et Fédération départementale pour l'environnement et la nature du Puy-de-Dôme (FDEN), req. n° 000606.

Résumé : le juge rejette la requête présentée par les deux associations, et tendant à l'annulation d'un arrêté du 15 mars 2000 créant une Unité Touristique Nouvelle (UTN) concernant l'aménagement et la restructuration du domaine skiable du massif du Sancy. Le juge considère que le dossier prend en compte les intérêts que la directive habitats se propose de préserver ; surtout, à la date des faits, il rappelle que la directive n'avait pas fait l'objet d'une transposition en droit interne (simple transmission de propositions de sites aux instances communautaires, donc non-opposabilité).

- Tribunal administratif de Grenoble, 7 novembre 1996, FRAPNA Isère c/ Préfet de la région Rhône-Alpes, req. N° 953656, 962540 et s.

Résumé : il s'agit d'un projet de création d'une UTN (Unité Touristique Nouvelle) dans une zone de montagne (site de la montagne de la « belle étoile »). À la date de l'arrêté attaqué, le 14 avril 1995, un inventaire régional des milieux naturels susceptibles de bénéficier d'une protection au titre de la directive n° 92-43 du 21 mai 1992 avait été engagé à l'initiative des services de l'État. Dans le prolongement des études conduites sur le plan régional, le site a été proposé par le Conseil national de protection de la nature (CNPN) pour figurer sur la liste nationale à arrêter en application de la directive du 21 mai 1992. Or, le rapport de la commune à l'appui de sa demande d'autorisation, fait état du « défaut d'originalité » du site. Pour le juge, ce rapport, du fait de son caractère « erroné et lacunaire », ne rend pas compte de la particularité du site. La décision du préfet d'autoriser l'UTN est donc illégale. Pour la première fois, le juge administratif se réfère à la qualité et à l'intérêt écologique d'un site identifié par un inventaire régional des milieux naturels, et susceptible à cet titre de bénéficier d'une protection au titre de la directive « habitats ».

- Toutefois, CAA Lyon, 18 juillet 2000, Commune de Mont de Lans (même affaire), req. n° 96LY02821, 97LY00014, 97LY00090 :

Le jugement du tribunal administratif de Grenoble est annulé. Pour le juge d'appel, le site en question a certes été présélectionné pour faire partie du réseau Natura 2000, mais les aménagements prévus ne concernent que 200 hectares sur 3500 hectares susceptibles de faire partie du réseau. En outre, les aménagements ne porteront pas ou peu atteinte aux pelouses et aux calcaires visés par la directive FFH. Dans ces conditions, le projet de création d'une UTN - contrairement à ce qu'avaient estimé les premiers juges - ne porte pas atteinte à la qualité du site et aux grands équilibres naturels.

*Décision fondée (entre autres) sur la violation de la directive « oiseaux » (et susceptible de concerner à ce titre une future ZPS). Contentieux « hors chasse » :*

- TA Nantes, 13 juillet 1994, Association Estuaire Écologie et autres c/ communes de Donges, req. N° 94763, 94764, 94781 et 94782.

Résumé : l'ensemble du site de Donges Est a été classé zone naturelle d'intérêt écologique, floristique et faunistique (ZNIEFF) et il est, en outre, inséré dans le périmètre d'une "zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux" (ZICO) dans le cadre de l'application de la directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. Le secteur de

Donges, selon un rapport établi en 1991 à la demande du ministère de l'environnement, sous l'égide de membres du Muséum national d'histoire naturelle pour l'application de cette directive à l'estuaire de la Loire, constitue un lieu de nidification et de reproduction de plusieurs espèces d'oiseaux rares mentionnées à son annexe I. Il ressort enfin du rapport de présentation du plan d'occupation des sols révisé que l'ensemble du marais de Donges constitue un secteur situé sur l'axe de migration des oiseaux ouest-Atlantique. Ainsi, le secteur de Donges Est présente une richesse écologique et ornithologique particulière, et ne pouvait, sans erreur manifeste d'appréciation, être classé par le plan révisé d'occupation des sols de Donges en zone future d'activités industrielles et zone à vocation industrialo-portuaire.

## ANNEXES

### **1. Textes de transposition des dispositions sur Natura 2000** (lois, ordonnances, décrets, circulaires...).

Les textes de transposition cités ci-dessous (à l'exception de ceux qui n'ont pas été publiés au journal officiel ou au bulletin officiel) peuvent être consultés sur le site Internet suivant : <http://www.legifrance.gouv.fr> (rubriques « lois et règlements » ou « le Journal officiel de la République française » et rubrique « les Bulletins officiels des ministères » pour certains d'entre eux).

Les textes sont cités par ordre chronologique, du plus ancien au plus récent. Lorsque le texte ne comporte pas d'intitulé suffisamment explicite, l'objet de celui-ci est précisé en italique.

- Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, publiée au JO du 9 janvier 1993.
- Circulaire du Ministère de l'agriculture et du développement rural du 28 janvier 1993, DERF/SDEF n° 3002 (non publiée).  
*L'annexe 6 est intitulée : « définition d'un réseau d'espaces protégés », et vise explicitement la Directive 92/43, en explique les objectifs, et évoque la nécessité de rechercher les sites adéquats et les mesures conservatoires les mieux adaptées.*
- Instruction du Ministère de l'environnement DNP n° 38 du 21 janvier 1993, publiée au BOMELT n° 752/9/93 du 10 avril 1993.  
*Objet : mise en œuvre des dispositions de la directive 92/43.*
- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier », publiée au JO du 3 février 1995,  
*La loi mentionne expressément qu'elle transpose les directives 79/409 et 92/43.*
- Protocole d'accord relatif à la protection de l'environnement entre le Ministère de la défense et le Ministère de l'environnement du 3 avril 1995, non publié.  
*Prévoit notamment l'utilisation par les armées des zones protégées et mentionne les zones du Réseau Natura 2000.*
- Décret n° 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, publié au JO du 7 mai 1995.
- Arrêté du 27 juillet 1995 fixant la liste des mammifères marins protégés sur le territoire national, publié au JO du 1<sup>er</sup> octobre 1995.
- Arrêté du 31 août 1995 portant modification de l'arrêté du 20 janvier 1982 relatif à la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire, publié au JO du 17 octobre 1995.
- Circulaire du Ministère de l'environnement et du Ministère de l'agriculture du 29 septembre 1995, non publiée.  
*Objet : directive habitats, réseau Natura 2000, application dans le domaine forestier.*

- Décret n° 95-1082 du 3 octobre 1995 portant modification des attributions et de la composition du Conseil National de la Protection de la Nature, publié au JO du 7 octobre 1995.
- Circulaire du Ministre de l'environnement du 26 avril 1996, non publiée.  
Objet : directive habitats-faune-flore, réseau Natura 2000, lancement des consultations.
- Circulaire du Ministre de l'environnement du 12 février 1997 relative à la relance de Natura 2000, publiée au JO du 14 février 1997.
- Circulaire du Ministère de l'environnement du 11 août 1997 relative à Natura 2000, non publiée.  
*(Objet : prévoit de transmettre une première liste à l'automne 1997, invite à poursuivre les consultations).*
- Circulaire du 30 décembre 1997, relative à la mise en œuvre de la directive n° 92-43, non publiée.  
*(à propos du formulaire standard pour la sélection des sites à transmettre à la Commission).*
- Circulaire du 4 février 1998 relative à la mise en œuvre de la directive habitats, non publiée.  
*(Objet : transmission d'une note du Muséum pour remplir le formulaire standard).*
- Circulaire du 2 avril 1998 relative à Natura 2000, non publiée.  
*(précisions sur les activités de chasse, et sur les prochains envois de listes de sites).*
- Arrêté du 7 mai 1998 portant création d'une zone de protection de biotope sur le domaine public maritime à Saint-Florent, publié au JO du 23 juin 1998.
- Circulaire du 26 février 1999 relative à Natura 2000, publiée au BOMATE<sup>56</sup> n° 99/3.
- Décret du 23 septembre 1999, portant création de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio, publié au JO du 24 septembre 1999.
- Décret du 11 décembre 2000, portant création de la réserve naturelle des Tre Padule de Suartone (Corse du sud), publié au JO du 16 décembre 2000.
- 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.
- Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en œuvre des directives 92/43/CEE dite « habitats faune flore » et 79/409/CEE dite « oiseaux » au cours de l'année 2001, publiée au BOMATE n° 01/04.

---

<sup>56</sup> Bulletin Officiel du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

- Ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement, JO du 14 avril 2001.
- Décret n° 2001-451 du 25 mai 2001, portant modification de dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales et du Code rural relatives à la destruction d'animaux nuisibles, JO du 27 mai 2001
- Décret n° 2001-450, du 25 mai 2001, modifiant le Code de l'environnement relatif à la destruction d'animaux nuisibles, JO du 27 mai 2001.
- Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, JO du 11 juillet 2001.
- Décret n° 2001-943, du 8 octobre 2001, portant création de la réserve naturelle des Coussouls de Crau (Bouches-du-Rhône), JO du 16 octobre 2001.
- Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001, relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural, publié au JO du 9 novembre 2001.
- Arrêté du 16 novembre 2001, relatif à la liste des types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la désignation de zones spéciales de conservation au titre du réseau écologique européen Natura 2000, JO du 7 février 2002.
- Arrêté du 16 novembre 2001, relatif à la liste des espèces d'oiseaux qui peuvent justifier la désignation de zones de protection spéciale au titre du réseau écologique européen Natura 2000 selon l'article L. 414-1-II (1<sup>er</sup> alinéa) du Code de l'environnement, JO du 29 janvier 2002.
- Circulaire DNP/SDEN n° 2104 du 21 novembre 2001 relative à la procédure de désignation des sites Natura 2000, publiée au BOMATE n° 02/01, 2002.
- Décret n° 2001-1216, du 20 décembre 2001, relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural, JO du 21 décembre 2001.
- Décret n° 2002-321 du 27 février 2002, portant création de la réserve naturelle de la mare de Vauville (Manche), JO du 6 mars 2002.
- Circulaire technique interministérielle n° 162 (Ministère de l'écologie et du développement durable et Ministère de l'agriculture) du 3 mai 2002 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 en application des articles R 214-23 à R 214-33 du code rural, BOMEDD<sup>57</sup> n° 02/6, 2002.
- Circulaire du 3 mai 2002 relative aux orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, publiée au BOMEDD n° 02/6, 2002.
- Décret n° 2002-868 du 3 mai 2002, portant création de la réserve naturelle du marais communal de Saint-Denis-du-Payré (Vendée), JO du 5 mai 2002.

---

<sup>57</sup> Bulletin Officiel du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

- Décret n° 2002-865 du 3 mai 2002 relatif aux engagements agroenvironnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales, JO du 5 mai 2002.
- Décret n° 2002-962 du 4 juillet 2002, portant création de la réserve naturelle des Ballons comtois (Haute-Saône, Territoire de Belfort, Vosges), JO du 7 juillet 2002.
- Circulaire du 26 juillet 2002 du Ministère de l'écologie et du développement durable relative à la relance de la concertation Natura 2000, publiée au BOMEDD n° 02/7, 2002.
- Circulaire du 6 août 2002 du Ministère de l'écologie et du développement durable relative aux orientations régionales de gestion de la faune sauvage et d'amélioration de la qualité de ses habitats, non publiée.
- Arrêté du 27 août 2002 portant désignation du site Natura 2000 du marais poitevin (ZPS), JO du 17 novembre 2002.
- Arrêté du 18 octobre 2002 portant désignation du site Natura 2000 d'Arjuzanx, (ZPS), JO du 17 novembre 2002.
- Arrêté du 28 octobre 2002 portant désignation du site Natura 2000 des îles marseillaises (ZPS), JO du 17 novembre 2002.
- Arrêté du 30 octobre 2002 portant désignation du site Natura 2000 des îles d'Hyères (ZPS), JO du 17 novembre 2002.
- Arrêté du 6 novembre 2002 portant désignation du site Natura 2000 des Basses Corbières (ZPS), JO du 17 novembre 2002.
- Arrêté du 6 novembre 2002 portant désignation du site Natura 2000 de l'estuaire et des marais de la Basse Seine (ZPS), JO du 17 novembre 2002.
- Arrêté du 5 février 2003 modifiant l'arrêté du 6 novembre 2002 portant désignation du site Natura 2000 des Basses Corbières (ZPS), JO du 14 février 2003.
- *NB : le Ministère de l'environnement prépare actuellement une nouvelle circulaire sur le dispositif Natura 2000 et la délimitation des périmètres concernés.*

**2. Tableau de correspondance entre les articles des directives et les actes assurant expressément la transposition des dispositions sur Natura 2000.** Évaluation du degré de transposition dans le tableau de correspondance précité → Sur une échelle de A à C : bien, moyen, insuffisant ; article par article des directives + colonne remarques pour commenter l'évaluation.

*Remarque préalable :*

Etant donné que la France, jusqu'au décret du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000, n'avait pris aucun acte de transposition de la directive

de 1979, le tableau ne distingue pas les articles de la directive « oiseaux » et ceux de la directive « FFH ». La transposition des dispositions relatives aux ZPS est analysée à travers l'examen de la transposition des articles de la directive FFH.

Articles de la directive FFH	Actes assurant expressément la transposition	Évaluation de A à C	Remarques
<b>Article 1</b>	Instruction DNP n° 38 du 21 janvier 1993 relative à la mise en œuvre des dispositions de la dir. 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces.	C	<p><i>Remarque générale sur l'art. 1 : la tradition française n'impose pas de donner, dans un texte normatif, les définitions des termes employés. Il existe toutefois au plan administratif (cf. infra, circulaires) des précisions terminologiques, des interprétations ponctuelles ou des références implicites aux définitions de l'art. 1.</i></p> <p>L'annexe B de l'instruction se contente de reprendre certains éléments de définition de l'art. 1 de la directive.</p> <p>Approche réductrice de la notion « d'état de conservation favorable » (car priorité est donnée au maintien des activités humaines et plus particulièrement agricoles).</p>
	Circulaire du Ministère de l'agriculture et du développement rural du 28 janvier 1993, DERF/SDEF n° 3002 (définition d'une politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière).	B	L'annexe 6 de la circulaire mentionne expressément la directive 92-43, et décrit les mesures conservatoires les mieux adaptées aux objectifs de la directive.
	Décret 95-631 du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire.	C	Ne se réfère qu'implicitement aux définitions de l'art. 1 de la directive, en mentionnant la liste nationale des sites et en se référant aux articles 3 et 4 de la directive et aux annexes I, II et III.
	Circulaire du 29 septembre 1995, objet : dir. habitats / réseau Natura 2000 (instructions générales, application dans le domaine forestier).	B	Précise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de « conservation des habitats » définis par la dir. Insiste sur la définition des périmètres des sites à retenir (notion de hiérarchisation des mesures de conservation).
	Circulaire du Ministre de l'environnement du 26 avril 1996. Objet : dir. habitats-faune-flore, réseau Natura 2000.	B	Phase scientifique de sélection des sites achevée. Evaluation par le Muséum. Principe d'une classification des sites (sites « remarquables », sites « très intéressants »). Lancement des consultations pour établir le projet de liste nationale.

Circulaire du 12 février 1997 relative à la relance de Natura 2000.	C	Ne fait que relancer la procédure de désignation des sites. Nouvelle hiérarchisation entre les sites (mais de nature « politique » et non scientifique) : sites pour lesquels les consultations ont abouti, sites « posant encore problème », etc.
Circulaire du 11 août 1997, objet : Natura 2000.	C	Poursuite des consultations pour transmettre une première liste de sites à la Commission. L'objectif en termes de pourcentage du territoire est abandonné.
Circulaire du 30 décembre 1997, relative à la mise en œuvre de la dir. 92-43.	B	Indique la procédure à suivre pour la transmission des données relatives aux propositions de sites (formulaires « sites Natura 2000 »).
Circulaire du 2 avril 1998, objet : Natura 2000.	B	Invite les préfets à transmettre une seconde liste de sites en vue d'un envoi à la Commission au printemps 98. Précise que les perturbations liées à la chasse ne mettent en cause que 3 espèces de la directive.
Ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Art. L. 414-1 et s. du CE.	A	Reprend la définition des ZSC et des ZPS ; importance du maintien de la diversité biologique ; responsabilité particulière de la France du point de vue de sa richesse biogéographique ; transposition effective à l'article L. 414-1 du CE. Consécration de l'existence juridique des « sites Natura 2000 ».
Décret du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural.	B	Reprend procédure (nouvelle) de désignation des sites Natura 2000 (car décret de 1995 annulé). Mais pas de précision sur les termes de l'article 1 de la directive.

	Arrêtés du 16 novembre 2001 relatifs aux listes d'habitats et d'espèces (...).		Voir commentaires sous art. 3.
	Décret du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural.	B ou C	R. 214-24 nouveau du Code rural. Le DOCOB contient une « analyse décrivant l'état initial de conservation et la localisation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site, les mesures réglementaires de protection qui y sont le cas échéant applicables, les activités humaines exercées sur le site, notamment les pratiques agricoles et forestières ». Conception très réductrice de la notion de « conservation ».
	Circulaire du Min. de l'écologie et du développement durable du 25 juillet 2002.	B ou C	Nécessité de renforcer le caractère interministériel du processus ; au plan régional, incite les préfets à « l'intégration des préoccupations de maintien de la biodiversité (...) dans toutes les politiques (...) ».

<b>Article 2</b>	L. 110-1-I du CE (issu de la loi Barnier du 2 février 1995).	A	<p>Énumère les éléments dont la protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion sont d'intérêt général et concourent au développement durable. Parmi ces éléments figurent les milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent.</p> <p>La loi de 1995 mentionne qu'elle transpose les directives de 79 et 92.</p> <p>De nombreuses dispositions (déjà issues de la loi de 1976 sur la protection de la nature) concourent aux objectifs de l'article 2.</p>
	Circulaire du Ministre de l'environnement du 26 avril 1996. Objet : dir. habitats-faune-flore, réseau Natura 2000.	C	<p>En admettant que les exigences économiques, sociales et culturelles et les particularités locales puissent être prises en compte au stade de la sélection des sites, la circulaire est en contradiction avec la jurisprudence de la CJCE (Lappel Bank, 11 juillet 1996 et Estuaire du Severn, 7 novembre 2000).</p>

	<p>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 dans le domaine de l'environnement.</p> <p>Ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Art. L. 414-1 et s. du CE.</p>	A (ou B)	<p>L'art. L.414-1-V du CE transpose l'art. 2 al. 2 presque littéralement. Toutefois, concernant l'al. 3 de l'art. 2 de la directive, le texte de transposition ajoute : « les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques (...) ne constituent pas des activités perturbantes ». Disposition sans doute contraire au droit communautaire.</p>
	<p>Décret du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural.</p>	B	<p>Le DOCOB (dont le contenu est décrit à l'art. R.214-24 du Code rural) assure en autres la transposition de l'article 2. Toutefois, conception plus réductrice de la conservation que dans la directive : « le DOCOB contient les mesures de protection qui sont <i>le cas échéant</i> applicables, les activités humaines <i>qui sont exercées</i> sur le site, notamment les pratiques agricoles et forestières ».</p> <p><i>Remarque générale sur la transposition de l'art. 2 al. 2 et 3 : sur la notion de « rétablissement », de nombreuses dispositions juridiques françaises prévoient déjà le mécanisme de la « remise en état » (comme sanction ou comme mesure administrative - obligation de faire). Idem pour la conciliation des intérêts de conservation et des autres intérêts (eau, littoral, forêt, montagne).</i></p>

<b>Article 3</b>	Décret du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire.	A ou B	Renvoie explicitement à l'art. 3 de la directive ; mais il n'est pas fait mention expresse des ZPS (seul les visas du décret, dir. FFH et dir. Oiseaux) permettent de considérer que les ZPS sont aussi concernées. Le décret de 1995 est aussi une application partielle de la loi Barnier de 1995 (art. 30 et 31) : inventaire départemental + mesures de protection et de gestion des sites.
	Ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de dir. communautaires (...). Art. L. 414-1 du CE.	A	Existence juridique du réseau écologique européen Natura 2000, comprenant explicitement les ZSC et les ZPS (définitions). Existence législative aussi des « sites Natura 2000 ». Pas de transposition, ici, de l'alinéa 3 de l'article 3.
	Décret du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural. Art. R. 214-18 et s. du Code rural.	A	Abroge le précédent décret du 5 mai 1995. Fixe la procédure de désignation des sites. Lorsque la zone proposée comme ZSC est inscrite par la Commission comme SIC, le ministre de l'environnement désigne le site comme site Natura 2000. Pour les ZPS, le ministre prend directement un arrêté désignant la zone comme site Natura 2000 ; problème : absence de notification individuelle.

	<p>Arrêté du 16 novembre 2001 relatif à la liste des types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la désignation de ZSC au titre du réseau écologique européen Natura 2000.</p>	<p>A</p>	<p>Transposition explicite de l'art. 3 (et 4). Mais transposition incomplète (cf. alinéa 3, relatif aux éléments du paysage). C'est ailleurs que l'on va trouver ces dispositions nationales (cf. commentaires sous art. 10).</p>
	<p>Arrêté du 16 novembre 2001 relatif à la liste des espèces d'oiseaux qui peuvent justifier la désignation de ZPS au titre du réseau écologique Natura 2000 selon l'article L. 414-1-II du Code de l'environnement.</p>	<p>A</p>	<p>Transposition expresse de l'art. 3. L'annexe du décret comprend la liste des espèces.</p>

<b>Article 4</b>	Instruction DNP n° 38 du 21 janvier 1993 relative à la mise en œuvre des dispositions de la dir. 92-43 du 21 mai 1992 portant sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces.	A	Premier acte de transposition (mais simple « instruction ») qui décrit le déroulement de la procédure de sélection des sites.
	Décret du 5 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire.	A	Procédure de désignation a priori conforme aux exigences de l'art. 4-1 de la dir. Impose bien de se référer aux critères de l'annexe III (référence implicite aux habitats et aux espèces « prioritaires »). Inventaire des sites établi sur la base d'informations scientifiques pertinentes grâce à l'évaluation du Muséum National d'Histoire Naturelle.
	Circulaire du Ministre de l'environnement du 26 avril 1996. Objet : dir. habitats-faune-flore, réseau Natura 2000.	A	Phase strictement scientifique d'identification et de sélection des sites achevée ; lancement des consultations.
	Circulaire du 12 février 1997 relative à la relance de Natura 2000.	B	Relance de Natura 2000, dont le processus a été gelé par le gouvernement en 1996. Le pourcentage des sites est revu à la baisse (2,5 % du territoire national).
	Circulaire du 11 août 1997, objet : Natura 2000.	C	La France a 2 années de retard. L'objectif en termes de % du territoire est abandonné. Circulaire déclarée illégale par le Conseil d'Etat en 1999, pour non respect de la procédure prévue par le Décret du 5 mai 1995.
	Circulaire du 30 décembre 1997, relative à la mise en œuvre de la dir. 92-43.	A	Précisions d'ordre technique relatives à la transmission des listes et aux délais. Adresse aux préfets le formulaire standard des données Natura 2000.
	Circulaire du 4 février 1998 relative à la mise en œuvre de la directive habitats.	A	Complète la précédente circulaire (note explicative du Muséum).
	Circulaire du 2 avril 1998, objet : Natura 2000.	B	Demande aux préfets de rappeler que les activités humaines sont en principe compatibles avec la conservation des habitats naturels visés par la directive (sauf en ce qui concerne l'ours, le mouflon et le phoque veau marin. Premières transmissions de liste effectuées ; liste complémentaire à envoyer au printemps 1998.

	Ordonnance du 11 avril 2001 Art. L. 414-1 du Code de l'environnement	A	Complète la transposition de l'art. 4, notamment du point de vue de l'acte de désignation des sites par la France (décret de 95 incomplet sur ce point, puisque ne prévoyait que la publication de la liste au JO). Cf. art. L.414-1-III, et décret du 8 novembre infra. « Le projet de périmètre de la zone est soumis à consultation des conseils municipaux et l'administration ne peut s'écarter des avis (...) que par une décision motivée ».
	Décret du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural	A	Complète la procédure de classement et de désignation des sites. Les zones désignées font l'objet d'un arrêté du Ministre de l'environnement. La procédure de sélection des sites est allégée (décret de 1995 explicitement abrogé). NB : pas de mesure de sauvegarde prévue en droit interne (art. 4 al. 5 de la directive).
<b>Article 6</b>	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 dans le domaine de l'environnement.	A (ou B)	La loi d'habilitation encadre très strictement l'action du gouvernement pour la transposition. Disposition surprenante sur les activités perturbantes pour les sites, dont sont exclues la chasse et la pêche.
	Ordonnance du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Art. L. 414-1 et s. du CE.	A (ou B)	Reproduction de l'art. 6. - Sur les mesures de conservation et de gestion : document d'objectifs (« plans de gestion ») et choix entre le contrat Natura 2000 (individuel) ou les mesures législatives ou réglementaires existantes, « notamment » les parcs nationaux, les réserves naturelles, les biotopes et les sites classés. Incertitude donc sur les autres possibilités.

	Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, JO du 11 juillet 2001.	A ou B	Art. 1 : « Les forêts situées en totalité ou pour partie dans un site Natura 2000 sont considérées comme présentant des garanties ou des présomptions de gestion durable lorsqu'elles sont gérées conformément à un document de gestion arrêté, agréé ou approuvé et que leur propriétaire a conclu un contrat Natura 2000 ou que ce document de gestion a été établi conformément aux dispositions de l'article L. 11 ». (L. 8 – VI du Code forestier).
	Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le Code rural.	B	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Précise le contenu du docob et des contrats Natura 2000. Certains de ces contrats peuvent prendre la forme de contrats territoriaux d'exploitation.</li> <li>- Création du Comité de pilotage Natura 2000 (pour les sites). Certaine lourdeur administrative.</li> <li>- Sur l'EI : le décret évoque les « programmes » et non les « plans ». Le préfet établit une liste, par site, des plans soumis à EI (champ + large que droit commun). Mais dérogation de l'art. R. 214-35 : les travaux prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés d'EI !</li> </ul> <p>+ problème des activités extérieures au site (difficultés d'interprétation de l'art. R.214.34§ 2).</p>

	<p>Circulaire interministérielle n° 162 (Ministère de l'écologie et du développement durable et Ministère de l'agriculture) du 3 mai 2002 relative à la gestion contractuelle des sites Natura 2000 en application des articles R 214-23 à R 214-33 du code rural.</p> <p>Décret n° 2002-865 du 3 mai 2002 relatif aux engagements agroenvironnementaux et fixant les conditions de souscription des personnes physiques et morales.</p>	B	<p>Précise les modalités de mise en œuvre des docob et des contrats Natura 2000. C'est donc bien l'outil contractuel qui est privilégié (pas d'allusion aux autres instruments de protection des habitats, notamment réglementaires). Le contrat Natura 2000 prend la forme soit d'un contrat « agroenvironnemental », CTE ou autre, soit d'un contrat spécifique destiné aux gestionnaires de milieux non agricoles. Il est précisé que la mise en œuvre de Natura 2000 s'inscrit dans le cadre + large du PDRN (plan de développement rural national), qui prévoit aussi des mesures financières incitatives. Il est demandé de ne pas attendre la fixation de la liste des SIC par la Commission pour poursuivre l'élaboration des docob et pour conclure les premiers contrats.</p>
--	--	---	---

	<p>Arrêté du 7 mai 1998 portant création d'une zone de protection de biotope sur le domaine public maritime à Saint-Florent.</p> <p>Décret du 23 septembre 1999, portant création de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio.</p> <p>Décret du 11 décembre 2000, portant création de la réserve naturelle des Tre Padule de Suartone (Corse du sud).</p> <p>Décret n° 2001-943, du 8 octobre 2001, portant création de la réserve naturelle des Coussouls de Crau (Bouches-du-Rhône)</p> <p>Décret n° 2002-321 du 27 février 2002, portant création de la réserve naturelle de la mare de Vauville</p> <p>Décret n° 2002-868 du 3 mai 2002, portant création de la réserve naturelle du marais communal de Saint-Denis-du-Payré (Vendée)</p> <p>Décret n° 2002-962 du 4 juillet 2002, portant création de la réserve naturelle des Ballons comtois</p>	A	<p>Hormis le premier texte (arrêté de biotope), tous les autres décrets portent création d'une réserve naturelle, et font expressément référence (cf. visas) à la directive FFH et oiseaux.</p>
--	--	---	---

<b>Article 10</b>	Loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.	A (ou B)	Institution des Zones de Protection du Patrimoine Architectural Urbain et Paysager, prise en compte du paysage dans les Plans Locaux d'Urbanisme (protection peu pérenne), volet paysager du permis de construire, prise en compte du paysage dans les parcs naturels régionaux, protection des boisements linéaires, haies et plantations d'alignement, directives paysagères (cet instrument ne répond pas exactement aux objectifs de l'article 10, car c'est la dimension visuelle et esthétique du paysage qui est protégée). Toutefois, le cahier de recommandations accompagnant ces directives paysagères peut concourir aux objectifs de l'article 10 (protection d'éléments à vocation plus écologique).
	Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement	A	Inventaire départemental du patrimoine naturel (art. 30), qui recense « les sites, paysages et milieux naturels (...) », ainsi que certaines mesures de protection, de gestion et de mise en valeur s'y rapportant. + art. 31, 32 et 39-1 de la loi. NB : la Loi Barnier vise expressément la dir. FFH.
<b>Article 11</b>		C	Pas d'acte de transposition expresse. Toutefois, il existe un certain nombre de dispositions juridiques qui permettent de satisfaire à l'obligation de surveillance de l'environnement en général. Rien en revanche sur la surveillance des habitats et des espèces « prioritaires ».

