

Guide technique

# Les outils de protection des espaces naturels en France

Aspects juridiques liés aux opérations routières



pages laissée intentionnellement blanche

Guide technique

# Les outils de protection des espaces naturels en France

Aspects juridiques liés aux opérations routières



collection les outils



Document édité par le Sétra dans la collection "les outils".  
Cette collection regroupe les guides, logiciels, supports  
pédagogiques, catalogues, données documentaires et annuaires.

Ce guide a été établi dans l'optique d'une application aux infrastructures routières. Les principes généraux qui y sont présentés peuvent néanmoins être valables pour les infrastructures linéaires.

---

Cet ouvrage a été réalisé à l'initiative de :

- Pierre **Skriabine** (Sétra)

assisté de :

- Delphine **Chevalier** (Sétra)
- Sandrine **Gauthier** (DR)

par :

- Christophe **Sanson** (Conseil en environnement)
- Guillaume **Bricker** (DEA de droit de l'environnement)

avec l'assistance d'un comité technique interministériel composé de :

- Virginie **Billon** (CETE Lyon)
- Michel **Braud** (DDE 70)
- Philippe **Chanard** (DR)
- François **Duval** (DR)
- Damien **Goislot** (MEDD)
- Nicole **Henry** (MEDD)
- Xavier **Hindermeyer** (MEDD)
- Marc **Lansiart** (MEDD)
- Pierre **Toulouse** (CGPC/MIGT 03-04)
- Monique **Turlin** (MEDD)

# Sommaire

<b>Présentation</b> .....	5
Contexte .....	6
Objectifs et méthodologie .....	8
Résultats atteints .....	9
Bibliographie générale .....	12

<b>Contexte juridique des opérations routières</b> .....	13
Acquisition de la maîtrise foncière .....	14
Programmation et planification des projets .....	17
Références .....	18

<b>Partie 1 - Outil de connaissance national</b> .....	19
Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.) .....	20

<b>Partie 2 - Outils réglementaires nationaux</b> .....	23
I. Parc national .....	24
2. Réserve naturelle .....	28
3. Réserve nationale de chasse et de faune sauvage .....	32
4. Arrêté préfectoral de protection des biotopes .....	35
5. Site inscrit ou classé .....	38
6. Forêt de protection .....	41

<b>Partie 3 - Outils fonciers nationaux</b> .....	43
1. Terrain du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres .....	44
2. Politique des espaces naturels sensibles (E.N.S.) d'un département .....	46
3 - Terrain du réseau "Espaces naturels de France" (conservatoire régional ou départemental des espaces naturels) .....	49

<b>Partie 4 - Outils européens et internationaux</b> .....	51
1. Réseau natura 2000 .....	52
2. Réserve biogénétique du conseil de l'Europe .....	62
3. Réserve de biosphère de l'UNESCO .....	64
4. Zone humide d'importance internationale (site Ramsar) .....	67

<b>Partie 5 - Outil contractuel national</b> .....	71
Parc naturel régional .....	72

<b>Abréviations</b> .....	77
---------------------------	----

## Avertissement

En application du décret n° 2003-768 du 1<sup>er</sup> août 2003 relatif à la partie réglementaire du livre II du code de l'environnement, les articles R. 211-1 à R. 264-18 du code rural deviennent les articles R. 211-1 à R. 264-18 du code de l'environnement (art. 1<sup>er</sup> II). La numérotation de ces articles reste donc inchangée.

Cette modification de forme est cependant transitoire, jusqu'à l'intervention du décret portant codification de l'ensemble de la partie réglementaire du code de l'environnement (art. 1<sup>er</sup> I).

Dans les développements qui suivent, la référence à ces articles est accompagnée par conséquent du mot : "transitoire".



# Présentation





## Contexte

### Réseau routier et réseau des espaces naturels

Selon les statistiques de la direction des routes, la France métropolitaine comptait au 1<sup>er</sup> janvier 2003 : 359 091 km de routes départementales, 590 009 km de routes communales et de 600 à 700 000 km de chemins ruraux. Du fait de la désertification des campagnes, ce réseau routier secondaire particulièrement dense n'évolue presque plus depuis de nombreuses années et demeure beaucoup moins emprunté qu'auparavant. On compte par ailleurs 26 577 km de routes nationales aujourd'hui contre 28 515 km en 1980.

En ce qui concerne la circulation à longue distance, les voies à grande vitesse et les autoroutes se sont, à l'inverse, multipliées. Entre 1960 et aujourd'hui, la France est ainsi passée de 170 km à 10 225 km d'autoroute (dont près de 7 720 km sont aujourd'hui concédés) et ce réseau, ainsi que celui des voies à grande vitesse, continue de s'étendre.

Or, les infrastructures de transport terrestre exigent, pour leur implantation, une certaine emprise au sol, affectant ainsi inévitablement sa destination antérieure et les activités qui s'y exerçaient, qu'elles aient été de caractère urbain, périurbain, sylvicoles ou agricoles.

Avec l'artificialisation qui en résulte, disparaissent ou régressent des espaces, milieux naturels, sites et paysages qui, pour certains d'entre eux, peuvent s'avérer, sur le long terme, au moins aussi importants pour le devenir de notre société que le réseau routier qui prend leur place.

C'est pourquoi, on admet généralement depuis quelques années, qu'à côté d'un réseau routier indispensable aux déplacements des personnes et des biens et au désenclavement des territoires, la France doit consolider ce que l'on peut appeler un "réseau des espaces naturels" lequel a notamment vocation à abriter une diversité biologique importante et plus largement les composantes du patrimoine naturel. Constitués d'espaces non artificialisés de tailles



variables, interdépendants et dont les richesses patrimoniales ont été progressivement inventoriées et en partie protégées et gérées grâce à une pluralité d'outils, ce réseau assure la survie de nombreuses espèces animales et végétales parce qu'il rassemble autant de biotopes. Il présente également un grand intérêt d'ordre esthétique du fait de la présence de sites et de paysages naturels remarquables.

## Conflits potentiels entre les deux réseaux

Cependant, parmi d'autres phénomènes bien connus d'artificialisation, comme l'urbanisme, l'implantation des grandes infrastructures de transport routier est toujours susceptible d'entraîner des atteintes plus ou moins importantes aux espaces naturels et aux espèces animales et végétales qu'ils abritent et ainsi, de manière générale, à la biodiversité et à la pérennité des milieux naturels de même qu'aux sites et paysages.

Cette implantation aboutit, notamment, à un effet de coupure lié à la séparation, par les infrastructures, d'éléments d'habitat de faune sauvage auparavant en continuité. Au-delà des conséquences directes qui en résultent (disparition de populations animales et végétales par destruction d'habitats situés sur l'emprise des routes, destruction de spécimens traversant les voies), les conséquences indirectes comme l'isolement de populations aux effectifs très faibles, peuvent se révéler encore plus préjudiciables (restriction des possibilités de reproduction tant en nombre d'individus qu'en terme géographique, consanguinité, limitation de l'accès à la subsistance, etc.).

Les grands travaux routiers s'accompagnent, par ailleurs, de remembrements qui, s'ils ont pour objectif de redonner une cohérence aux exploitations agricoles traversées et divisées par l'aménagement, afin d'en favoriser l'exploitation ultérieure, peuvent déboucher sur toute une série d'impacts négatifs aujourd'hui clairement identifiés.

L'opération routière, dans sa globalité peut ainsi conduire à :

- supprimer les haies, boisements ou talus boisés ;
- perturber les écoulements de fond de thalweg ;
- accélérer les ruissellements pouvant présenter des risques d'érosion ;
- générer des zones asséchées ou au contraire hydromorphes ;
- appauvrir la biodiversité ;
- ou encore, modifier le paysage par perte de son caractère bocager ou semi-bocager.

Le milieu impacté peut ainsi l'être de bien des façons et les aménagements modifier ses conditions climatiques ou hygrométriques et stériliser ainsi des surfaces importantes.

Les deux réseaux en conflit apparent ne doivent cependant pas nécessairement être considérés comme antagonistes. L'édification du premier dans le respect du second peut s'inscrire, au contraire, dans une vision du développement durable.

## Difficultés d'appréhension des espaces naturels en France

Le réseau des espaces naturels fait l'objet d'une connaissance, d'une protection et/ou d'une gestion au moyen d'outils juridiques susceptibles d'être pris en compte par le développement du réseau routier ou éventuellement de s'opposer à celui-ci.

Or, ces outils de protection au sens large, s'ils procèdent tous d'une même politique de gestion du patrimoine naturel dans son ensemble peuvent apparaître a priori hétérogènes tant dans leurs objectifs que dans leur opposabilité juridique. Ils peuvent, par ailleurs, se superposer géographiquement et s'avérer sur le fond parfois redondants.

En effet, un même espace naturel peut motiver des mesures d'inventaire et de protection soit différentes, soit complémentaires. Cependant, il n'est pas étonnant s'agissant par exemple des outils applicables à la préservation de la diversité biologique, que des règles visant à protéger des espèces animales ou végétales par la protection d'un espace puissent être précédées de l'inventaire des richesses naturelles qu'il contient et éventuellement suivies par la création, à un autre niveau, d'une réserve regroupant des milieux de même nature.

L'obligation de prise en compte des richesses d'un même espace naturel pourra donc varier en fonction des outils juridiques qui lui seront applicables, sans que l'absence possible de tel ou tel outil ne constitue un révélateur d'une absence de patrimoine naturel à préserver.

Cet état de fait s'explique tant par les origines très différentes de ces outils que par la différence des objets spécifiques de chacun d'eux.

De ce fait, les aménageurs, même les plus prudents, ne savent pas toujours comment intégrer concrètement dans leurs projets les préoccupations relatives au maintien des conditions favorables à la préservation des habitats naturels, sites et paysages concernés. Faute d'une bonne connaissance de ces outils, le risque juridique pour les opérations routières demeure important.

# Objectifs et méthodologie

Le conflit entre le réseau routier et le réseau des espaces naturels, révélé par de nombreux contentieux opposant les projets d'aménagements routiers aux outils juridiques de protection, de connaissance ou de gestion des espaces naturels, a conduit le ministère chargé de l'équipement à prévenir leurs éventuelles oppositions.

Dans cette optique, le Service d'études techniques des routes et autoroutes (Sétra), qui en dépend, soucieux d'informer au mieux les aménageurs, a élaboré une carte.

Réalisée grâce au concours technique et scientifique du Muséum national d'histoire naturelle, cette carte offre une représentation de la répartition des zonages résultant de 16 outils juridiques de protection, de connaissance ou de gestion des espaces naturels sur le territoire national.

Le présent ouvrage poursuit un triple objectif :

- donner une typologie des outils de protection, au sens large, des espaces naturels c'est à dire des outils de connaissance, de protection et de gestion des

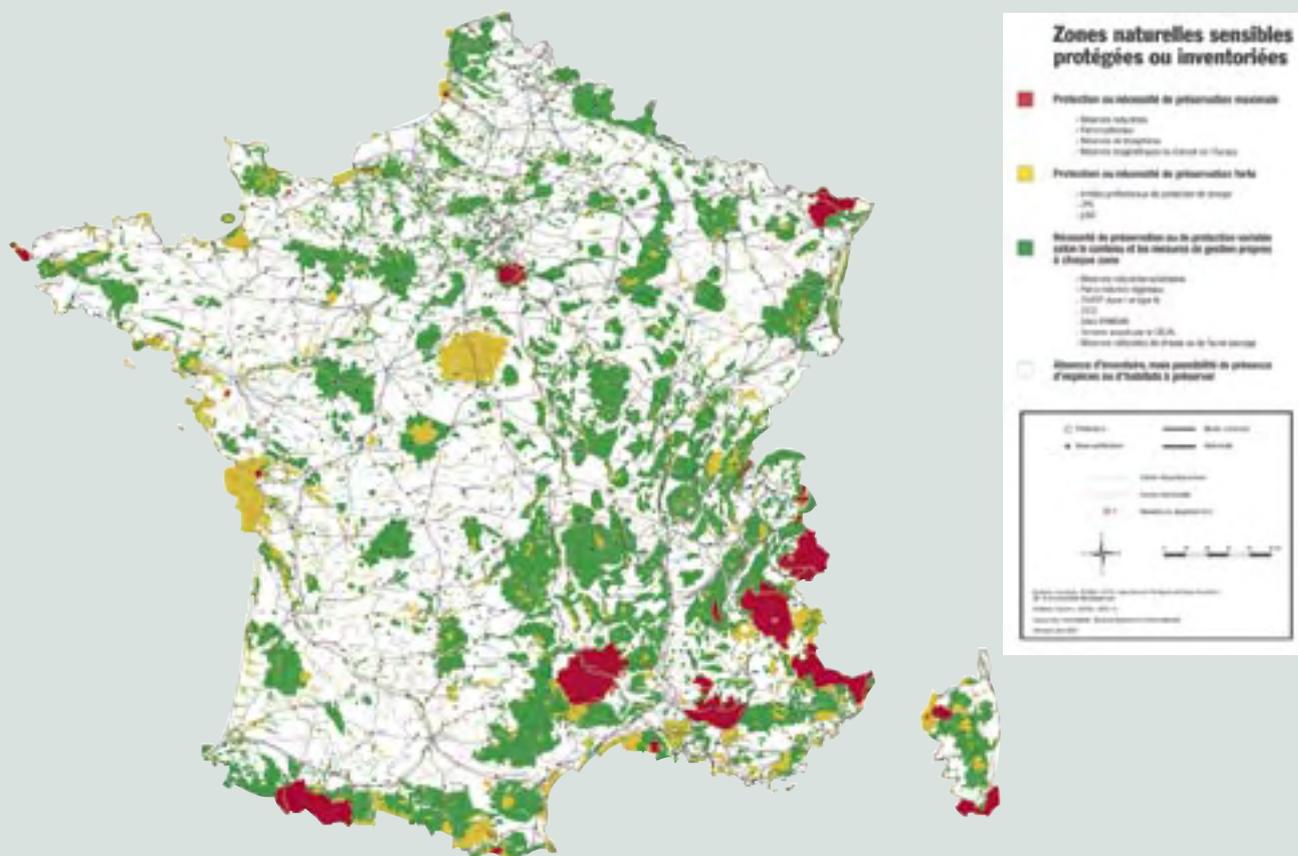
espaces naturels en les regroupant selon leur type d'intervention et d'origine et en sélectionnant les plus représentatifs ;

- présenter, de manière synthétique, chaque outil en le définissant et en déterminant l'impact possible des opérations routières sur lui ;
- analyser enfin les rapports entre les projets d'aménagements routiers et les règles juridiques présidant à la mise en œuvre de ces outils, en vue de donner une idée des sujétions afférentes pouvant entraver la réalisation de ces aménagements.

Ce guide a été rédigé pour être utilisé lors de l'élaboration des projets.

Il a aussi pour ambition de constituer un guide pratique des outils de protection, de connaissance et de gestion des espaces naturels à l'usage des aménageurs routiers et autoroutiers.

Dans ce but, il a été élaboré à partir de deux séries de sources : les ouvrages techniques du Sétra et la documentation à caractère juridique. Cette dernière est constituée outre des textes officiels (conventions internationales, directives européennes, lois, règlements et circulaires de droit interne), de la jurisprudence principalement administrative disponible sur le site Internet LEGIFRANCE et de la doctrine (articles de revue, monographie, rapports officiels).



# Résultats atteints

## Classification des outils

La bonne compréhension des mécanismes d'intervention des outils de connaissance, protection et de gestion des espaces naturels impose de procéder à leur classification en les regroupant par nature et par origine.

On s'est aidé en cela des *chiffres en matière de protection des milieux naturels et des espèces* de la Direction de la nature et des paysages du Ministère de l'écologie et du développement durable en date de mars 2003 publiée au Code permanent environnement et nuisances des Éditions législatives (Bulletin 309, p. 4491).

Les différents outils nationaux peuvent être présentés en fonction de trois types d'intervention : la connaissance, la protection et la gestion des espaces naturels. Ils peuvent aussi être d'origine internationale, communautaire ou nationale.

Le premier moyen de protéger les espaces naturels, consiste à le connaître grâce à des inventaires, qui visent à en recenser les richesses. C'est le cas de la Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.) .

Les outils à caractère réglementaire permettent d'imposer par la contrainte le respect de l'intégrité d'un milieu remarquable, en régulant les interventions humaines. Le parc national, la réserve naturelle, la réserve nationale de chasse et de faune sauvage, l'arrêté préfectoral de protection des biotopes, le site inscrit ou classé ainsi que la forêt de protection entrent dans cette catégorie.

A un tout autre niveau, l'acquisition foncière par des personnes publiques permet, elle aussi, d'assurer la pérennité d'un milieu intéressant, comme le font respectivement en France le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) qui constitue un établissement public administratif de l'État ou les Départements dans la mise en œuvre optionnelle de la politique des espaces naturels sensibles. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une procédure législative ou réglementaire, on a mentionné aussi à ce titre le cas des terrains du réseau "Espaces naturels de France" dépendant des Conservatoires soit régionaux, soit départementaux des espaces naturels.

Les instruments communautaires ou internationaux par ailleurs peuvent combiner les deux précédents types d'outils en imposant à la France de recenser et, le cas échéant, de préserver des zones naturelles

d'importance. Il en va ainsi en particulier du réseau Natura 2000 formé des sites d'habitats d'espèces préservés pour les oiseaux, la faune et la flore, du réseau des réserves biogénétiques du Conseil de l'Europe, du réseau des réserves de biosphère de l'UNESCO et du réseau des zones humides d'importance internationale (sites Ramsar). Il s'agit d'instruments à caractère obligatoire pour les États soit parce ceux-ci sont parties aux conventions internationales, soit qu'ils sont destinataires des règles communautaires qui les mettent en place. Néanmoins leur opposabilité peut varier en droit national. On y ajoutera les instruments préparatoires comme la Zone d'importance pour la conservation des oiseaux (Z.I.C.O.) et la Proposition de site d'importance communautaire (P.S.I.C.), qui participent à la constitution du réseau Natura 2000.

Enfin, le parc naturel régional constitue un outil atypique qui fait l'objet à la fois d'une convention passée entre personnes publiques et d'un classement par décret. Cet outil peut instituer des zones particulières soumises à un cahier des charges appliqué par un organisme de gestion. Il participe ainsi à la fois de l'outil réglementaire et de l'outil contractuel.

Les 16 outils dont l'aire géographique est reproduite sur la carte publiée par le Sétra ont fait l'objet de



développements plus ou moins importants en fonction de leur incidence sur les aménagements routiers.

Ainsi sont moins développées les fiches respectivement consacrées à la forêt de protection, à la politique des espaces naturels sensibles des Départements ou au terrain du réseau "Espaces naturels de France" (Conservatoire régional ou départemental des espaces naturels (mentionné pour mémoire compte tenu de l'absence de statut spécifique).

Il y a lieu également de souligner que les outils retenus ne recouvrent pas l'ensemble des outils de protection des espaces naturels, dans la mesure où ne sont présentés ici que les outils relatifs aux espaces naturels faisant l'objet d'un zonage sur le territoire.

Au titre de la protection des espaces, on doit mentionner, en tout premier lieu, le droit de l'urbanisme tel qu'il résulte du Code de l'urbanisme en particulier dans ses développements issus de la loi montagne de 1985 et de la loi littoral de 1986.

De plus, au titre de la protection des espèces, il existe également un important système de listes ministérielles d'espèces à protéger faisant l'objet d'une réglementation applicable indistinctement sur leur territoire et notamment des interdictions de destruction, de transport ou de commerce (l'arrêté préfectoral de protection des biotopes met en œuvre ces listes au niveau de leurs habitats). Ces réglementations sont également susceptibles d'entraver les opérations routières.

En application des articles transitoires R. 211-1 et R. 211-2 du code de l'environnement, la liste des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées est établie par arrêtés conjoints du ministre chargé de la Protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'Agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des Pêches maritimes et après avis du conseil national de la protection de la nature et du conseil national de la chasse et de la faune sauvage lorsqu'il s'agit d'espèces dont la chasse est autorisée. Les articles transitoires R. 211-3 et R. 211-4 du code de l'environnement indiquent que, pour chaque espèce, les arrêtés interministériels précisent la nature des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement qui sont applicables et la durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent. La destruction d'une espèce protégée alors même qu'aucun dispositif juridique de protection des espaces n'est mis en œuvre est constitutif d'une infraction pénale. Il y aura donc lieu d'être particulièrement vigilant lors de la préparation des opérations routières.

## Présentation des outils

Les outils retenus sont décrits au moyen de fiches répondant à la typologie précédemment proposée.

Chaque outil est présenté selon un plan identique afin de répondre, le plus clairement possible, aux éventuelles interrogations exprimées par les aménageurs.

On commence ainsi par décrire, succinctement, chaque outil.

Sont précisés ensuite le nombre et/ou la superficie qu'il représentait selon les chiffres les plus récents disponibles sur le territoire national en s'appuyant principalement sur les chiffres publiés par la Direction de la nature et des paysages du Ministère de l'écologie et du développement durable.

Puis est décrite la procédure, selon le cas, de "création", de "classement" ou de "désignation" de l'outil concerné. On ne peut en effet parler de "création" que pour les outils de connaissances, fonciers ou contractuels, le "classement" ne concernant quant à lui que les outils réglementaires tandis que le vocable "désignation" devant être réservé aux outils d'origine européenne ou internationale.

A la suite de quoi sont présentés les effets juridiques de principe qui s'attachent à chaque outil en lien avec des projets routiers et comment l'aménageur doit faire, le cas échéant, en vue de les réaliser. Les fiches se terminent par des références récapitulantes des textes juridiques applicables et la jurisprudence citée, ainsi que par une bibliographie sommaire permettant d'approfondir certaines questions juridiques.

## Illustration du modèle de fiche

### 1. Présentation

La première rubrique définit l'outil en rappelant ses origines, les objectifs qu'il poursuit, la méthode qu'il utilise pour ce faire, ainsi que sa source juridique principale.

Cette rubrique vise également à différencier l'outil des autres outils avec lesquels il pourrait être confondu en raison de son nom ou de l'image à laquelle il renvoie.

### 2. Nombre et /ou superficie couverte (selon les données disponibles les plus récentes)

Cette rubrique indique le nombre d'outils existant en France ainsi que la superficie qu'ils couvrent selon les données disponibles les plus récentes. Elle peut également faire état d'autres précisions lorsque celles-ci sont disponibles.

### 3. Procédure de création, de classement ou de désignation

Il s'agit ici d'exposer comment chaque outil est mis en place du point de vue de la procédure de création lorsqu'il s'agit d'un outil de connaissance, d'acquisition foncière ou contractuel, de classement lorsqu'il s'agit d'un outil à caractère réglementaire et de désignation lorsqu'il s'agit d'un outil d'origine internationale ou européenne.

### 4. Principaux effets juridiques

Cette rubrique présente les principaux effets de droit qui s'attachent à l'outil en application des textes qui régissent son statut.

### 5. Incidences sur les opérations routières

Il s'agit d'expliquer, à travers cette rubrique, en quoi les effets juridiques de principe peuvent s'appliquer au cas particulier des projets routiers, ou au contraire, comment un outil sans effet juridique peut se voir néanmoins reconnaître un impact en droit. Cette rubrique permet d'indiquer à l'aménageur les obstacles juridiques s'opposant, le cas échéant, au projet routier.

### 6. Références

Les références sont constituées par la liste des textes juridiques applicables, celle des décisions de justice citées dans la fiche ainsi que par une bibliographie sommaire reprenant les articles et les ouvrages utilisés pour sa rédaction et qui permettent d'approfondir les questions qui y sont traitées.

Les fiches sont volontairement succinctes et rédigées dans un langage accessible à un non-juriste.

# Bibliographie générale

- *Jurisqueur environnement* (Éditions du Jurisqueur).
- *Code permanent environnement et nuisances* (Éditions législatives).
- Muséum national d'histoire naturelle, Secrétariat faune-flore, *Livre rouge de la flore menacée de France, tome "Espèces prioritaires"*, 1995.
- Ministère chargé de l'environnement, Direction de la nature et des paysages, *La diversité biologique en France, programme d'action pour la faune et la flore sauvages*, octobre 1996.
- V. Fiers, B. Gauvrit, E. Gavazzi, P. Haffner, H. Maurin H., *Statut de la faune de France métropolitaine. Statuts de protection, degrés de menaces, statuts biologiques*. Col. Patrimoines Naturels, volume 24 - Paris, Service du Patrimoine naturel/IEGB/MNHN, Réserves Naturelles de France, Ministère de l'Environnement, 1997.
- Sétra, *Les outils de protection des zones de connexions biologiques* (ZOCOB), Rapport d'études B9732, avril 1997.
- V. Lévy-Bruhl et H. Coquillart, *La gestion et la protection de l'espace en 36 fiches juridiques*, M.A.T.E., La documentation Française, 1998.
- C. Sanson, *Étude préparatoire au renforcement et à l'harmonisation de politiques de protection offensives du littoral méditerranéen, par l'outil foncier notamment, dans les pays riverains de l'Union Européenne, étude réalisée pour le Conservatoire du littoral dans le cadre du Projet Life98/ENV/000337*, décembre 2000, étude consultable sur Internet au format HTML en français et en anglais à l'adresse suivante : <http://www.green-register.org/indexfr.htm>.
- P. Michel, *L'étude d'impact sur l'environnement - objectifs, cadre réglementaire, conduite de l'évaluation*, M.A.T.E., 2001.
- DIREN Midi-Pyrénées, *Guide sur la prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact*, 2002.
- Ministère chargé de l'environnement, Direction de la nature et des paysages, *Chiffres de la protection des milieux naturels et des espèces*, mars 2003, *Code permanent environnement et nuisances*, Éditions législatives, Bulletin 309, p. 4491.
- B. Desbazeille, M. Tailler, M. Burdeau, J. Armengaud et Y. Fournier, *Infrastructures linéaires et aménagements fonciers*, mission commune du Conseil général des ponts et chaussées du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts et de l'Inspection générale de l'environnement, 10 avril 2003, 102 p., téléchargeable sur Internet au format PDF à l'adresse suivante : [http://www.environnement.gouv.fr/infoprat/Publications/syntheses-ige/2003/rapport\\_infrastructures.pdf](http://www.environnement.gouv.fr/infoprat/Publications/syntheses-ige/2003/rapport_infrastructures.pdf)

# Contexte juridique des opérations routières



# Acquisition de la maîtrise foncière

## Procédure de la déclaration d'utilité publique

La maîtrise foncière de l'emprise du projet est acquise principalement par l'expropriation pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Cette expropriation est autorisée par une déclaration d'utilité publique (D.U.P.). Il s'agit d'un acte administratif obligatoire, pris par le préfet, les ministres concernés ou le Premier ministre dans les conditions prévues par les articles L. 11-2 et suivants du code de l'expropriation. Cet acte constate que le projet peut recevoir la qualification d'utilité publique. Il est précédé d'une enquête publique.

Afin que l'Administration puisse se prononcer en toute connaissance de cause, comme pour l'information du public, le dossier soumis à enquête publique comporte une étude d'impact. Pour les grands projets, un débat public peut être organisé en amont de la procédure en application de l'article L. 121-1 du code de l'environnement.

*La construction d'une route ou d'une autoroute est encadrée par un processus juridique complexe, dans lequel les instruments de protection, de connaissance ou de gestion des espaces naturels se trouvent impliqués au moment de la phase d'autorisation des projets, et également pour l'obtention de la maîtrise foncière de la future emprise.*



## Étude d'impact

L'étude d'impact, prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement, est conduite sous la responsabilité du maître d'ouvrage. Le but de l'étude d'impact est d'informer correctement l'Administration, mais aussi le public.

Cet article dispose : *"Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation, ainsi que les documents d'urbanisme, doivent respecter les préoccupations d'environnement. Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. Sans préjudice de l'application des dispositions des articles L. 11-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et L. 126-1 du présent code relatives à la motivation des déclarations d'utilité publique et des déclarations de projet, lorsqu'une décision d'octroi ou de refus de l'autorisation concernant le projet soumis à l'étude d'impact a été prise, l'autorité compétente en informe le public et, sous réserve du secret de la défense nationale, met à sa disposition les informations suivantes :*

- la teneur de la décision et les conditions dont celle-ci est le cas échéant assortie ;
- les motifs qui ont fondé la décision ;
- les lieux où peuvent être consultées l'étude d'impact ainsi que, le cas échéant, les principales mesures destinées à éviter, réduire et si possible compenser les effets négatifs importants du projet."



L'étude d'impact fait l'inventaire des éléments remarquables situés à proximité ou sur le tracé du projet et opère une comparaison de cet état initial de l'environnement avec l'état final.

Elle doit justifier le parti d'aménagement retenu, parmi les diverses alternatives possibles, et indiquer quelles mesures atténuatrices le maître d'ouvrage adopte, pour réduire l'impact des effets préjudiciables du projet sur l'environnement.

Elle doit enfin préciser, lorsque l'on ne peut pallier directement les dommages à l'environnement, quelles mesures réductrices ou compensatoires seront prises par l'aménageur. Les mesures compensatoires figurant dans l'étude d'impact, qui sont nécessaires et participent à l'utilité publique du projet, devront être mises en œuvre, faute de quoi, le juge pourrait décider que les travaux réalisés ne sont pas conformes à ceux déclarés d'utilité publique.

En outre, un "dossier des engagements de l'État" est mis à la disposition du public indépendamment de l'acte déclaratif d'utilité publique. Il comprend diverses mesures que l'État s'engage à mettre en œuvre lors de la réalisation des travaux. Ces mesures font partie intégrante de l'utilité publique du projet et le non respect des mesures essentielles qui y sont énoncées pourrait entraîner des sanctions de la part du juge.



## Appréciation de la légalité de l'utilité publique

Il appartient ensuite au juge administratif d'apprécier la légalité de cette déclaration, lorsqu'il peut y avoir une contestation.

Le juge procède d'abord à un contrôle du point de vue de la forme et du respect de la procédure. Il vérifie ainsi que l'étude d'impact est présente, a été correctement réalisée et permet d'informer correctement l'Administration et le public en faisant un état suffisant (sans être exhaustif) du milieu initial.

Sur le fond, c'est lorsqu'il y a atteinte à une liberté protégée comme le droit de propriété (expropriation), que le contrôle du juge est le plus étendu. Il s'agit alors d'un contrôle de proportionnalité entre les avantages et les inconvénients de la décision. Cette forme de contrôle applique la théorie dite du "bilan" de l'opération.

Dans un premier temps, le juge vérifie ainsi qu'existe bien un intérêt public justifiant a priori le projet, ce qui est le cas pour les routes la plupart du temps. À *contrario*, il s'assure aussi que n'existent pas d'autres solutions à moindre coût et à des conditions équivalentes, ainsi, par exemple, de la présence de terrains propriété de l'aménageur rendant inutile toute appropriation publique. Il faut souligner que le juge ne se substitue jamais à l'Administration pour apprécier l'opportunité du choix de la solution retenue (C.E., 6 juillet 1992, Assoc. pour la protection des bords de Loire, req. n° 123405) ce qui réduit la portée de l'existence des autres solutions.



Dans un second temps, le juge examine la légalité de la démarche au regard de la théorie du bilan coût/avantage, dégagé par un célèbre arrêt du Conseil d'État du 28 mai 1971, Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville Nouvelle Est (publié dans les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, Dalloz) et selon laquelle *"une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, éventuellement, les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente"*.

Parmi ces intérêts publics protégés se trouve la protection de l'environnement. Le Conseil d'État, dans une décision du 30 mai 1979, Association départementale de défense autoroute A 71 et autres (req. n° 10 105 et s.) a ainsi retenu qu'une perturbation de l'équilibre écologique pouvait être prise compte.

Dès lors, des inventaires du patrimoine naturel comme les Z.N.I.E.F.F. (qui consistent en l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique) qui n'ont pas, par eux-mêmes, force juridique, sont pris en compte par le juge, en tant qu'ils révèlent l'existence d'éléments dignes de protection.

Précisons enfin que si une règle juridique présente un caractère réglementaire et s'impose sur le territoire concerné par le projet, le juge ne manquera pas d'annuler la déclaration d'utilité publique qui serait incompatible avec le respect de ces normes.



# Programmation et planification des projets

Un certain nombre de projets routiers et autoroutiers peuvent être programmés à long terme, dans des documents d'urbanisme par exemple. Ces documents peuvent être soumis au respect des outils de connaissance, de protection et/ou de gestion des espaces naturels.

Le juge ne peut cependant annuler que les seuls schémas et programmes susceptibles de faire grief, c'est à dire ayant un effet juridique direct (par exemple, le schéma directeur d'infrastructures (TGV) ne peut l'être) puisqu'ils ne constituent pas une décision de réalisation (C.E., 21 octobre 1994, M. Guttin, et autres).

Le non-respect des dispositions des instruments juridiques ayant le caractère réglementaire constitue une cause directe d'annulation des seuls documents faisant grief. Cependant, le juge vérifie avant tout si ces documents à caractère réglementaire sont de nature à empêcher la réalisation de la route, une mise en compatibilité étant très souvent possible. Il est en effet loisible à l'Administration d'introduire, avant la réalisation des travaux, les modifications souhaitables dans les documents d'urbanisme ou en les mettant en compatibilité à l'occasion de la réalisation d'un projet.

En revanche, pour ce qui est des instruments sans effet juridique en droit national, leur opposabilité est normalement impossible. Malgré tout, les principes

généraux encadrant l'élaboration des documents de programmation, imposent de respecter un certain nombre d'objectifs, y compris la préservation des équilibres naturels (voir par exemple, pour les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme). Dès lors, en ne tenant pas compte de ces outils en tant qu'ils constituent le support de l'information sur l'état naturel, l'élaboration des plans et programmes peut être viciée par une erreur manifeste d'appréciation et donc être annulée (C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, Association du Camp de César, req. n° 98NT01333).

Cette annulation des documents de planification peut entraîner des conséquences juridiques et financières importantes et, dans tous les cas, défavorables aux opérations routières prévues.

Il faut signaler que la Déclaration d'utilité publique (D.U.P.) a pour effet de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme, lorsque la vocation des sols qu'ils prévoient n'est pas compatible avec le projet.

Cette complexité ne doit pas faire perdre de vue que les législations relatives aux différents instruments sont indépendantes et qu'une autorisation au titre de l'une n'a pas d'effet au titre des autres. Cette indépendance des législations peut être relative puisque, pour certaines réglementations (notamment d'urbanisme), il peut y avoir un enchaînement sinon une coordination des procédures.



# Références

## Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 121-1 et L. 122-1.
- Code de l'expropriation : articles L. 11-2 et suivants.
- Code de l'urbanisme : article L. 122-1.
- Directive du conseil n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

## Jurisprudence citée

- C.E. (Ass.), 28 mai 1971, Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville Nouvelle Est, GAJA, 12<sup>ème</sup> édition, 1999, p. 639.
- C.E., 30 mai 1979, Association départementale de défense autoroute A 71 et autres, req. n° 10 105 et suivantes.
- C.E., 6 juillet 1992, Association pour la protection des bords de Loire, req. n° 123405.
- C.E., 21 octobre 1994, M. Guttin, et autres.
- C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, Association du Camp de César, req. n° 98NT01333.

## Bibliographie

- M. Turlin et C. Sanson, *Études d'impact, guide pratique de la jurisprudence administrative 1979/1992*, Cahiers de l'environnement n° 7, décembre 1992.
- A. Réocreux et D. Dron, *Débat public et infrastructures de transport*, Cellule de prospective et stratégie, La Documentation française, Collection des rapports officiels, juillet 1996.
- Ministère chargé de l'environnement, DNP, Sous-direction de l'aménagement et des paysages, *L'enquête publique, guide pratique*, décembre 1996.
- Ministère chargé de l'équipement, Direction de la recherche, Centre de prospective et de veille scientifique, *Projet d'infrastructures et débat public*, juin 1996.
- D. Dron, M. Cohen de Lara, *Pour une politique soutenable des transports*, La Documentation française, collection des rapports officiels, 2000.



# Partie 1

## Outil de connaissance national



# Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.)

## Présentation

La circulaire n° 91-71 du ministre de l'environnement du 14 mai 1991 (non publiée) précise qu' "*une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Z.N.I.E.F.F.) se définit par l'identification scientifique d'un secteur du territoire national particulièrement intéressant sur le plan écologique. L'ensemble de ces secteurs [constituant] ainsi l'inventaire des espaces naturels exceptionnels et représentatifs.*"

Les Z.N.I.E.F.F. se divisent en deux types. Le type I correspond aux secteurs d'une superficie en général limitée, caractérisés par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux, rares, remarquables, ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional. Le type II correspond quant à lui à des grands ensembles naturels (massif forestier, vallée, plateau, estuaire...) riches et peu modifiés, ou qui offrent des potentialités biologiques importantes. Il faut souligner que les zones de type I peuvent se trouver au sein des zones de type II.

Les Z.N.I.E.F.F., qui avaient été initiées dès 1982 par le ministère chargé de l'environnement, ont d'abord été prévues par la circulaire susvisée, puis consacrées par l'article 23 de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 dite "*loi paysage*", disposition en dernier lieu codifiée à l'article L. 411-5 du code de l'environnement par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Cet article intègre la Z.N.I.E.F.F. au code de l'environnement en tant qu'élément important du nouvel "*inventaire du patrimoine naturel*" pour les richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, minéralogiques et paléontologiques.

L'article L. 411-5 I du code de l'environnement prévoit que, lors de l'élaboration d'un plan, programme ou projet, le préfet communique à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale compétent toutes les informations contenues dans cet inventaire utiles à cette élaboration.

## Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

Au nombre de 14 755, les Z.N.I.E.F.F. s'étendaient à cette date sur 16 millions d'hectares et se répartissaient entre 12 820 Z.N.I.E.F.F. de type I couvrant 4 400 000 hectares et 1 935 Z.N.I.E.F.F. de type II totalisant 11 600 000 hectares.

## Procédure de création

Les Z.N.I.E.F.F. étaient jusqu'en 2002 réalisées de façon permanente à l'échelle régionale par des spécialistes sous le contrôle d'un Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (C.S.R.P.N.), instance nommée par le préfet de région, et évaluées avec le concours du Muséum national d'histoire naturelle.

L'article L. 411-5 nouveau du code de l'environnement ne modifie pas fondamentalement cet état de fait. Les Régions et les autres collectivités territoriales peuvent cependant désormais être associées à la conduite de cet inventaire dans le cadre de leurs compétences, par la réalisation d'inventaires locaux par exemple. Le rôle du C.S.R.P.N. est consacré par la loi.

Le même article autorise également l'accès aux propriétés privées nécessaire à la constitution de ces inventaires en appliquant le régime des dommages de travaux publics sur le terrain d'autrui.

## Principaux effets juridiques

L'inscription d'un site en Z.N.I.E.F.F. ne constitue pas, en soi, une protection à caractère réglementaire.

Néanmoins, selon une circulaire interministérielle n° 89-56 du 10 octobre 1989, la Z.N.I.E.F.F. contribue à la définition des champs d'application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. En application de cet article, les documents et décisions relatifs à la



vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

De plus, le juge considère que l'existence d'une Z.N.I.E.F.F. ainsi que ses éléments constitutifs doivent figurer dans le dossier préalable à la déclaration d'utilité publique. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé, dans un arrêt du 20 avril 2000 (Cts Roland-Gosselin, req. n° 97BX00560), que l'omission d'une Z.N.I.E.F.F. était fautive en tant qu'elle privait l'Administration d'un élément d'appréciation nécessaire à la connaissance de l'état naturel de la future emprise du projet.

### **Incidences sur les opérations routières**

Par principe, la présence d'une Z.N.I.E.F.F. ne suffit pas, par elle-même, à entraîner l'annulation d'une déclaration d'utilité publique d'une infrastructure routière. Le Conseil d'État a reconnu, dans une décision du 29 décembre 1999 (M. et Mme Mautalent, req. 197720 et 197781), l'absence de caractère réglementaire de cet instrument.

Cependant, un maître d'ouvrage qui, informé de l'existence d'une Z.N.I.E.F.F., n'en aurait pas tenu compte, risquerait de voir la procédure administrative liée à son projet aboutir défavorablement ou faire

l'objet d'un recours en annulation. L'absence de prise en compte d'une Z.N.I.E.F.F. relève d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'établissement de l'état initial de l'environnement.

Dès lors, les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme doivent la prendre en considération, non pas du fait de cette inscription mais des intérêts protégés (espèces, habitats) qu'elle met en lumière. Cela a été confirmé par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes du 30 juin 2000, Association du Camp de César (req. n° 98NT01333), pour une route prévue par un schéma directeur (aujourd'hui schéma de cohérence territoriale).

L'aménageur devra donc tenir compte de la Z.N.I.E.F.F. dans son projet pour en justifier l'utilité publique (C.E., 30 juill. 1997, Assoc. des riverains de Saint-Gervais-Vingt Hanaps, req. n° 171487 et C.E., 9 mai 2001, Mme Divakaran, req. n° 218263 : projets validés du fait que l'Administration avait tenu compte de ces circonstances et avait pris des précautions particulières pour le franchissement de ce site protégé). Le mieux, évidemment, est de ne pas y porter atteinte (C.A.A. Marseille, 21 déc. 2001, Assoc. de défense du site du Réaltor et de son environnement, req. n° 00MA00798 et 00MA00799) ou d'apporter une amélioration de l'impact paysager ainsi que des mesures de protection du milieu naturel lors de la création d'un nouveau pont de substitution (T.A., Caen, 9 juin 1998, Assoc. Manche-Nature, req. n° 97-1201).



## Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : article L. 411-5.
- Circulaire n° 91-71 du 14 mai 1991 relative aux zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (non publiée au J.O., voir Code permanent environnement et nuisances, Etude protection de la nature, section 283 a).

### Jurisprudence citée

- C.E., 30 juillet 1997, Association des riverains de Saint-Gervais-Vingt Hanaps, req. n° 171487.
- T.A., Caen, 9 juin 1998, Association Manche-Nature, req. n° 97-1201.
- C.E., 29 décembre 1999, M. et Mme Mautalen, req. n° 197720 et 197781.
- C.A.A. Bordeaux, 20 avril 2000, Consorts Roland-Gosselin, req. n° 97BX00560.
- C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, Association du Camp de César, req. n° 98NT01333.
- C.E., 9 mai 2001, Mme Divakaran, req. n° 218263.
- C.A.A. Marseille, 21 décembre 2001, Association de défense du site du Réaltor et de son environnement, req. n° 00MA00798 et 00MA00799.

### Bibliographie

- O. Piron, "Z.N.I.E.F.F. : de l'inventaire scientifique à la qualification juridique", *Études foncières*, n° 47, juin 1990.
- C. Cans, *La Z.N.I.E.F.F. : un révélateur de richesses naturelles. De la double nature des Z.N.I.E.F.F. : outil de rassemblement des connaissances pouvant servir de référence scientifique à une décision*, Rapport à M. le Directeur de la nature et des paysages, Ministère de l'environnement, février 1996.
- L. Le Corre et A. Noury, "un inventaire du patrimoine naturel : les Z.N.I.E.F.F.", *R.J.E.* 1996, p. 387.
- G. Humbert, *Rapport sur les effets juridiques des Z.N.I.E.F.F. au Directeur de la nature et des paysages*, Ministère de l'environnement, juin 1996.
- X. Matharan : "La nature et la valeur juridique de la Z.N.I.E.F.F.", *Décision environnement* n° 87, juin 2000.



# Partie 2

## Outils réglementaires nationaux

# I. Parc national

## 1.1 - Présentation

L'article L. 331-1 du code de l'environnement définit le Parc national comme "*un territoire [...] [dans lequel] la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et en général du milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution*".

La gestion du Parc est confiée à un établissement public national à caractère administratif placé sous le contrôle du ministère chargé de l'environnement. Les Parcs nationaux bénéficient des caractères essentiels de ce type d'organisme que sont la personnalité juridique et l'autonomie financière. Le fonctionnement de cet établissement est assuré par un conseil d'administration et par un directeur assisté, le cas échéant, d'un "comité scientifique" (article transitoire R. 241-16 du code de l'environnement). Outre le régime général applicable à tous les Parcs (articles transitoires R. 241-36 et R. 241-37 du code de l'environnement), le directeur dispose de pouvoirs réglementaire et consultatif importants pour mettre en œuvre la réglementation particulière de chaque parc. Les attributions de chacune de ces autorités sont prévues dans les décrets de création et de classement et il appartient aux responsables de l'établissement, en accord avec les Administrations intéressées, de dresser un "programme d'aménagement du parc" (article transitoire R. 241-29 du code de l'environnement).

Le Parc national est formé de deux zones : la "zone centrale(\*)" constituant le parc proprement dit - laquelle peut comprendre, le cas échéant, un ou plusieurs réserves intégrales - et la zone périphérique.

Une réserve intégrale a pour objectif d'assurer, dans un intérêt scientifique, une protection supérieure de la faune et de la flore.

Dans la zone périphérique, toutes mesures peuvent être prises pour permettre un ensemble de réalisations et d'améliorations d'ordre social, économique et culturel, tout en rendant plus efficace la protection de la nature de la "zone centrale".

## 1.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait 7 Parcs nationaux (Vanoise, Port-Cros, Pyrénées occidentales, Cévennes, Écrins, Mercantour et Guadeloupe) couvrant une superficie globale de 1 277 897 hectares dont 369 919 hectares en "zone centrale" (dont 700 hectares en réserve intégrale) et 907 978 hectares en zone périphérique.

Quatre projets sont en cours d'élaboration. Il s'agit du Parc national de la forêt tropicale de Guyane, du Parc national de la mer d'Iroise, du Parc national des Hauts de la Réunion et du Parc national des Calanques de Marseille.

## 1.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

Selon l'article L. 331-1 du code de l'environnement et dans la mesure où le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes répond à la définition évoquée, celui-ci peut être classé en parc national.

Ce classement est précédé d'une consultation, prévue par l'article transitoire R. 241-4 du code de l'environnement, des conseils municipaux des communes dont le territoire pourrait être inclus dans le parc ou la zone périphérique. Les Conseils généraux, chambres d'agriculture et chambres de commerce et d'industrie ainsi que le Conseil national de la protection de la nature et le Comité interministériel des parcs nationaux (prévu à l'article transitoire R. 241-1 du code de l'environnement), sont également consultés. Le ministre chargé de la protection de la nature, après décision du Premier ministre, soumet le dossier de création (articles transitoires R. 241-5 et R. 241-6 du code de l'environnement) à enquête publique spéciale (organisée par les articles transitoires R. 241-7 à R. 241-12 du code de l'environnement).

Le Parc national est classé par décret en Conseil d'État (articles transitoires R. 241-13 et R. 241-14). Ce classement n'entraîne pas de transfert de propriété.

(\*) Ce terme n'est pas prévu par les textes officiels.

## 1.4 - Principaux effets juridiques

L'interdiction générale d'altérer le caractère des Parcs nationaux, conformément à l'objectif de l'article L. 331-1 du code de l'environnement, constitue la disposition fondamentale de leur statut général.

Le juge administratif a ainsi annulé la construction en "zone centrale" du Parc national des Pyrénées occidentales d'une station de ski au col du Somport (T.A., Pau 8 nov. 1988, SIVOM du Canton d'Accous, L.P.A. 1990, n° 74, p. 20 dont la décision a été confirmée par : C.E., 4 avril 1990, SIVOM du Canton d'Ascous, R.J.E. 1990/3, p. 145). Selon lui, cette disposition était prioritaire par rapport à toute autre considération d'*"utilisation normale et de mise en valeur des territoires classés"* ou *"de développement économique de la région"*.

Il faut indiquer cependant que l'interdiction d'atteinte à l'intégrité du Parc national ne porte pas sur la zone périphérique. Ainsi, le Conseil d'État n'a pas annulé la déclaration d'utilité publique des travaux de construction du tunnel du Somport et de sa voie d'accès. Ces travaux étant situés en dehors de la "zone centrale" ne pouvaient en effet pas altérer le caractère du parc (décision du 23 octobre 1995, Assoc. Artus, req. n° 154401, 154490, 154493, 154515 et 154524).

Par ailleurs, chaque Parc national fait l'objet de deux séries de réglementations qui lui sont propres.

Tout d'abord, le Parc national est doté d'une réglementation particulière dont la valeur juridique

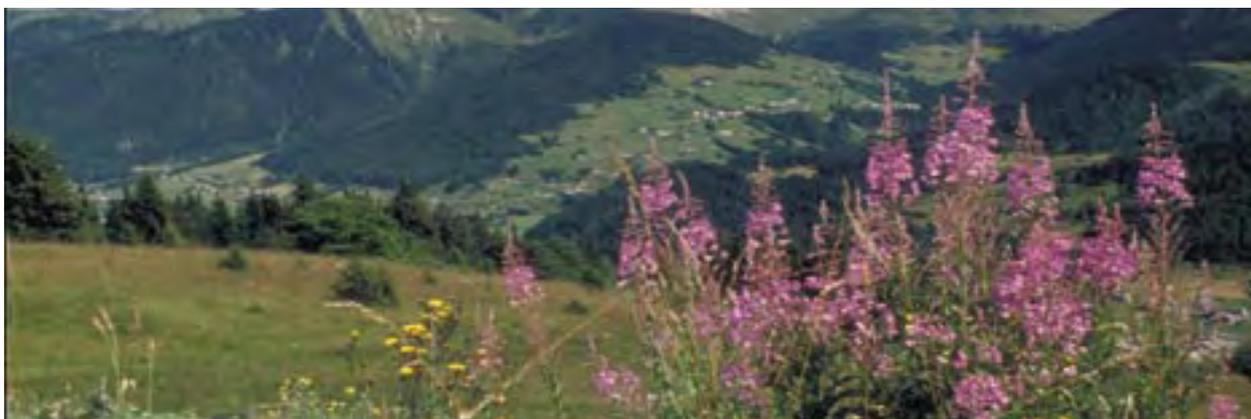
lui est conférée par l'article L. 331-3 du code de l'environnement et dont le contenu est spécifiée par le décret de création. Celui-ci peut restreindre l'activité dans le périmètre du Parc national et peut même interdire la chasse, la pêche, les activités industrielles et commerciales, l'extraction des matériaux, l'utilisation des eaux et, en général, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore ou d'altérer le caractère du Parc national et surtout, l'exécution de travaux publics ou privés (il convient de renvoyer à ces décrets).

Ensuite, des réserves intégrales peuvent être instituées en application de l'article L. 331-16 et de l'article transitoire R. 241-52 du code de l'environnement par un décret en Conseil d'État lequel peut imposer des sujétions particulières. Cette disposition n'a cependant été mise en application qu'une fois, dans le parc des Écrins, avec la réserve intégrale du Lauvitel, créée par le décret n° 95-705 du 9 mai 1995.

Le directeur du Parc national dispose d'un pouvoir de police pour faire respecter son statut (article transitoire R. 241-25 du code de l'environnement).

En application de l'article transitoire R. 241-43 du code de l'environnement, un avis préalable du directeur du Parc national est obligatoirement requis sur les projets d'aménagements de celui-ci et sur la réalisation des exploitations et travaux.

En application de l'article transitoire R. 241-2 du code de l'environnement, le Comité interministériel des parcs nationaux est également consulté sur l'aménagement de ces parcs.



## 1.5 - Incidences sur les opérations routières

Un projet routier qui violerait l'intégrité d'un Parc national ne pourrait être normalement autorisé. Il faut souligner cependant qu'aucun cas ne s'est encore présenté.

Certains décrets institutifs de Parcs nationaux soumettent en plus à autorisation les constructions de nouvelles routes. Celles-ci doivent être compatibles avec le caractère du Parc, et, dans certains cas, inscrites au programme d'aménagement et indispensables pour améliorer la desserte du Parc (décret n° 63-651 du 6 juillet 1963 créant le Parc national de la Vanoise, article 15 ; décret n° 63-1235 du 14 décembre 1963 créant le Parc national de Port-Cros, article 14 ; décret n° 67-265 du 23 mars 1967 créant le Parc national des Pyrénées occidentales, article 15 ; décret n° 70-777 du 2 septembre 1970 créant le Parc national des Cévennes, articles 18 et suivants ; décret n° 73-378 du 27 mars 1973 créant le Parc national des Écrins, articles 26 et suivants ; décret n° 79-696 du 18 août 1979 créant le Parc national du Mercantour, articles 30 et suivants ; décret n° 89-144 du 20 février 1989 créant le Parc national de la Guadeloupe, articles 24 et suivants).

En l'absence de la consultation du directeur prévue par l'article transitoire R. 241-43 du code de l'environnement, une procédure de déclaration d'utilité publique a été déclarée illégale (C.E., 9 déc. 1996, Assoc. Roya-Expansion-Nature, req. n° 162754, y compris dans la zone périphérique) et le principe de l'obligation de consulter le Comité interministériel des parcs nationaux a été également reconnu (C.E., 23 oct. 1995, Assoc. Artus, req. n° 154401, 154490, 154493, 154515 et 154524, le projet n'étant pas situé

en "zone centrale", cette obligation n'avait cependant pas à s'appliquer).

En application de l'article transitoire R. 241-47 du code de l'environnement, les travaux de nature à porter atteinte à l'intégrité d'un Parc national sont soumis à l'arbitrage du ministre chargé de l'environnement ou, sur sa demande, du Premier ministre par évocation. Le préfet dispose, après avis de l'établissement, des mesures prévues à l'article transitoire R. 241-48 du code de l'environnement pour suspendre les atteintes en attendant la décision d'arbitrage.

Si un projet reconnu d'intérêt public était de nature à disqualifier un Parc national en portant atteinte à son intégrité, la procédure de déclassement pourrait éventuellement être utilisée. Cependant elle n'est pas expressément prévue par les textes. En revanche, une modification des limites du Parc est prévue par certains décrets de classement (par exemple, décret du 2 sept. 1970, art. 3, relatif au Parc national des Cévennes). Par application du principe de respect du parallélisme des formes, une telle mesure de déclassement, difficilement imaginable sur le plan pratique, devrait être effectuée selon la même procédure que celle de la création. Le Conseil d'État l'a confirmé à plusieurs reprises (C.E., 20 nov. 1981, Assoc. pour la protection de la vallée de l'Ubaye, req. n° 20710 ; réponse ministérielle n° 21346, J.O.A.N. Q. 13 sept. 1975 et encore : C.E., 29 janv. 1982, Assoc. Les Amis de la Terre, req. n° 20572). Dans une décision du 16 avril 1969 (Communes de Sireix, Estaing, Arcizans-Dessus, Gaillagos, sieurs Artigale et autres et Cne de Gèdre, Rec. p. 20), le Conseil d'État s'est réservé le droit d'apprécier, dans les mêmes conditions que le classement, la légalité des motifs justifiant la procédure de déclassement.

## 1.6 - Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 331-1, L. 331-3 et L. 331-16.

- Code de l'environnement : articles transitoires R. 241-7 à R. 241-14, R. 241-16, R. 241-29, R. 241-36, R. 241-37, R. 241-43, R. 241-47 et R. 241-48.

### Jurisprudence citée

- C.E., 16 avril 1969, Communes de Sireix, Estaing, Arcizans-Dessus, Gaillagos, sieurs Artigale et autres et Commune de Gèdre, Rec. p. 20.

- C.E., 20 novembre 1981, Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye, req. n° 20710.

- C.E., 29 janvier 1982, Association les amis de la terre, req. n° 20572.

- T.A., Pau 8 novembre 1988, SIVOM du Canton d'Accous, *Les Petites affiches* 1990, n° 74, p. 20.

- C.E., 4 avril 1990, SIVOM du Canton d'Accous, *Revue juridique de l'environnement* 1990/3, p. 145.

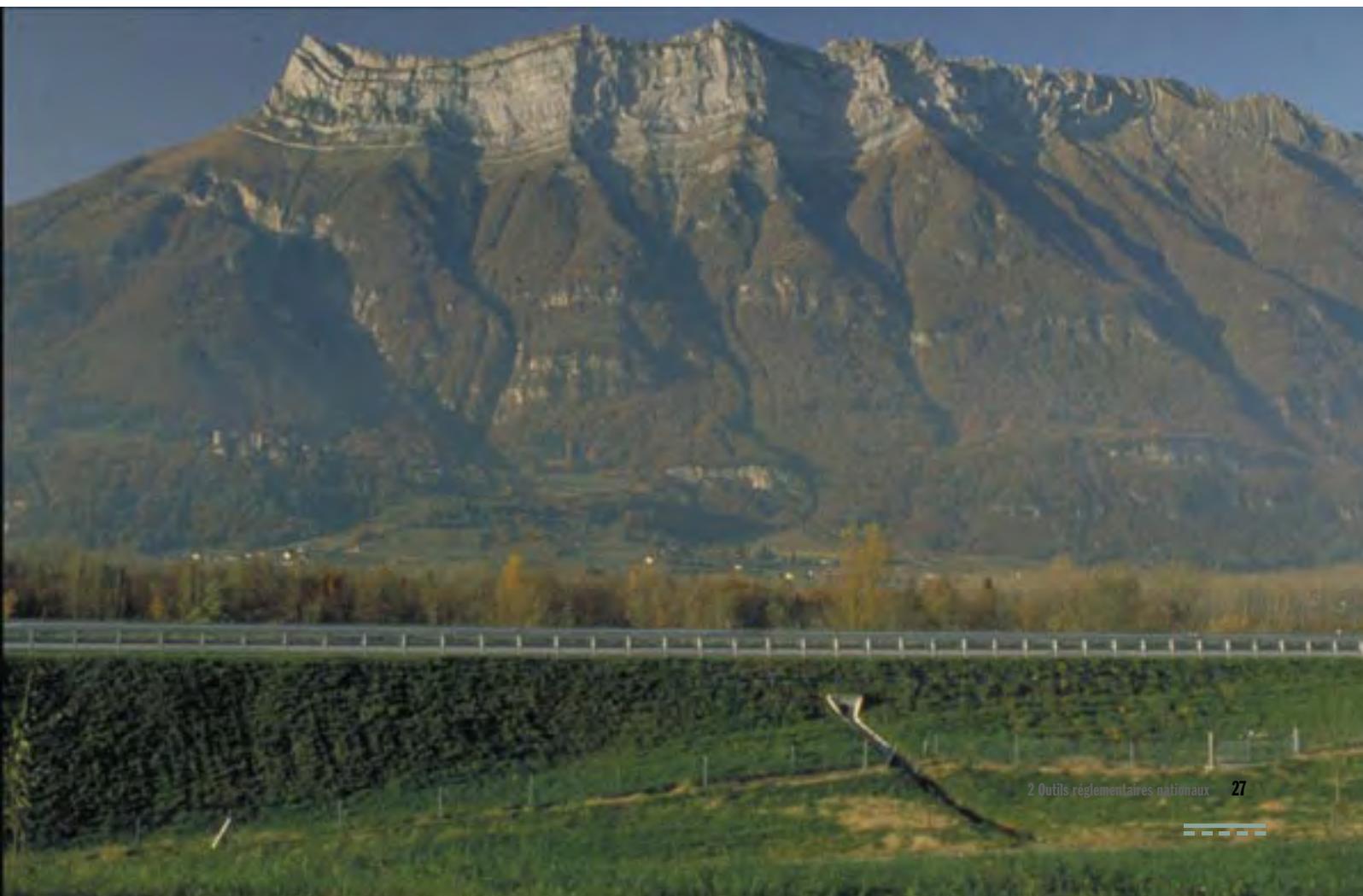
- C.E., 23 octobre 1995, Association Artus, req. n° 154401, 154490, 154493, 154515 et 154524.

- C.E., 9 décembre 1996, Association Roya-Expansion-Nature, req. n° 162754.

### Bibliographie

- C. Cans, *Parcs nationaux*, Dalloz action, Urbanisme, 2000.

- Jean-Pierre Giran, Député du Var, *Les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires*, Rapport au Premier ministre, juin 2003, La documentation française, octobre 2003.



## 2. Réserve naturelle

### 2.1 - Présentation

Selon l'article L. 332-1 du code de l'environnement, des parties du territoire d'une ou de plusieurs communes peuvent être classées en réserve naturelle lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader.

Il existe désormais (depuis la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité) trois types de réserves naturelles : la réserve naturelle nationale, la réserve naturelle régionale et la réserve naturelle de la Collectivité territoriale de Corse.

La réserve naturelle nationale, en application de l'article L. 332-2 I du code de l'environnement, a pour objectif d'assurer la conservation d'un milieu naturel d'intérêt national ou de mettre en œuvre une réglementation communautaire ou une obligation résultant d'une convention internationale.

La réserve naturelle régionale, en application de l'article L. 332-2 II du code de l'environnement (dont le décret d'application n'a pas encore été publié), a pour objectif de protéger les milieux naturels en général et les richesses faunistiques, floristiques, géologique ou paléontologique en particulier. Elle est créée à l'initiative du Conseil régional.

La réserve naturelle de la Collectivité territoriale de Corse a les mêmes objectifs que la réserve naturelle régionale mais sa procédure de création diffère. Elle est créée par délibération de l'Assemblée de Corse.

L'ancienne réserve naturelle volontaire agréée est désormais assimilée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O. 28 fév. 2002, rect. 24 déc.) à la réserve naturelle régionale ou, le cas échéant, à la réserve naturelle de la Collectivité territoriale de Corse.

### 2.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait 306 réserves naturelles (couvrant 556 883 hectares) dont 153 réserves naturelles nationales représentant 540 883 hectares et 153 réserves naturelles régionales (anciennement volontaires) couvrant plus de 16 000 hectares. 24 projets de réserves naturelles, soit nationales, soit régionales étaient en cours d'instruction.

Le territoire concerné par un classement en réserves naturelles (nationales ou régionales, Corse y compris) appartient aujourd'hui à 42 % aux collectivités territoriales, à 33 % à l'État ou à ses établissements publics, à 17 % à des particuliers et à 8 % à des associations ou à des sociétés.

Les terrains inclus dans les périmètres des réserves naturelles relèvent donc principalement de la propriété publique. Celle-ci se répartit elle-même entre le domaine privé et le domaine public. Le domaine public constitue l'ensemble des biens d'une personne publique soit aménagés pour une affectation à un service public ou mis à la disposition du public, soit qualifiés spécialement par la loi (comme le domaine public fluvial ou maritime). Le domaine public est inaliénable. Le domaine privé constitue l'ensemble des autres biens des personnes publiques. Or, aucune parcelle du domaine public terrestre, à la différence du domaine public maritime ou des eaux territoriales, ne peut faire l'objet d'un classement en réserve naturelle (article L. 332-1 du code de l'environnement). Dès lors, les réserves naturelles, lorsqu'elles s'appliquent à une propriété publique terrestre ou fluviale, sont obligatoirement situées sur le domaine privé.



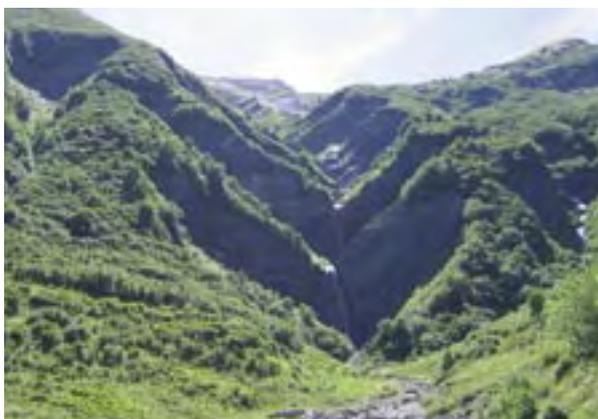
## 2.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

La réserve naturelle nationale est classée, en application de l'article L. 332-2 I du code de l'environnement, par décret, simple ou en Conseil d'État en cas de désaccord du propriétaire, et après consultation, dans tous les cas, des collectivités territoriales intéressées et, dans les zones de montagnes, des comités de massifs.

La réserve naturelle régionale est classée, en application de l'article L. 332-2 II du code de l'environnement, par le Conseil régional ou, à défaut d'accord du propriétaire sur le périmètre ou les modalités du classement, par décret en Conseil d'État, après avis, dans tous les cas, du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel ainsi que dans les zones de montagne, des comités de massif.

La réserve naturelle de la Collectivité territoriale de Corse est classée, en application de l'article L. 332-2 III du code de l'environnement, par l'Assemblée de Corse ou, à défaut d'accord du propriétaire sur le périmètre ou les modalités de classement, par décret en Conseil d'État, après avis du représentant de l'État.

Pour l'application d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale, ce dernier peut demander à la Collectivité territoriale de Corse de classer, et en cas de refus de cette dernière, l'État peut exercer son pouvoir de substitution. Il appartient à l'organe délibérant de la Collectivité territoriale de Corse de définir les modalités de gestion de la réserve naturelle, avec le cas échéant l'accord de l'État, lorsque la réserve naturelle a été classée par l'État ou à son initiative.



Les articles transitoires R. 242-3 et suivants du code de l'environnement prévoient également une enquête publique lorsque la réserve est classée par décret.

En application de l'article L. 332-8 du code de l'environnement, la gestion des réserves naturelles, peut être confiée par voie de convention à des collectivités territoriales ou leurs groupements, à des établissements publics ou à des groupements d'intérêt public, à des associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ayant pour objet statutaire principale la protection du patrimoine naturel, ou encore aux propriétaires des terrains classés en réserve naturelle.

## 2.4 - Principaux effets juridiques

En application de l'article L. 332-6 du code de l'environnement, à compter du jour où l'autorité administrative compétente notifie au propriétaire intéressé son intention de constituer une réserve naturelle, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de quinze mois. Ce délai est renouvelable une fois, à condition que les premières consultations ou l'enquête publique aient commencé, par arrêté préfectoral pour les réserves naturelles nationales, par décision du président du Conseil régional pour les réserves naturelles régionales ou par décision du président du Conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse pour les réserves en relevant.

En application de l'article L. 332-3 I du code de l'environnement, le classement en réserve naturelle nationale peut soumettre à un régime particulier et, le cas échéant interdire toute action de nature à altérer le caractère de la réserve en général et à porter atteinte



au développement naturel de la faune et de la flore en particulier. Les activités susceptibles d'entrer dans le cadre de ces dispositions sont notamment, la chasse, la pêche, les activités forestières, agricoles et pastorales industrielles, commerciales, minières, ainsi que l'exécution des travaux privés ou publics, l'extraction de matériaux concessibles ou non, l'utilisation des eaux, la circulation du public, quelque soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve.

En application des articles L. 332-3 II du code de l'environnement, l'acte portant classement d'un territoire en réserve naturelle régionale ou en réserve naturelle de la collectivité territoriale de Corse peut interdire ou soumettre à réglementation les activités forestières, agricoles, pastorales, l'exécution de travaux, de constructions et d'installations diverses, le jet ou le dépôt de matériaux, résidus et détritiques de quelque nature que ce soit pouvant porter atteinte au milieu naturel, la circulation du public et le stationnement des animaux des personnes et des véhicules, les actions pouvant porter atteinte à l'intégrité des animaux non domestiques ou des végétaux non cultivés de la réserve ainsi qu'à l'enlèvement hors de la réserve de ces animaux ou végétaux.

En application de l'article L. 332-3 III du code de l'environnement, ces actes de classement de réserves doivent tenir compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les intérêts définis à l'article L. 332-1 de ce même code.

Enfin, en application de l'article L. 332-16 du code de l'environnement, le Conseil régional, pour les réserves naturelles régionales, ou le représentant de l'Etat pour les réserves naturelles nationales, peut instituer des périmètres de protection autour des réserves. En Corse, la décision relève de l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale a pris la décision de classement. Ces périmètres sont créés après enquête publique sur proposition ou après accord des conseils municipaux.

## 2.5 - Incidences sur les opérations routières

En application de l'article transitoire R. 242-23 du code de l'environnement, le ministre chargé de la protection de la nature doit être appelé à présenter ses observations en cas d'expropriation de terrains soumis au régime des réserves naturelles.

Cependant, le projet de décret devant réécrire la partie réglementaire du code de l'environnement en ce qui concerne les réserves naturelles régionales, substituerait la consultation obligatoire du ministre à l'accord du président du Conseil régional assorti de l'avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel. Une procédure analogue serait prévue pour les réserves de la collectivité territoriale de Corse. Sa publication est imminente.

En application de l'article L. 332-9 du code de l'environnement, les territoires classés en réserve naturelle ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du Conseil régional pour les réserves naturelles régionales, ou du représentant de l'État pour les réserves naturelles nationales. En Corse, l'autorisation relève de l'Assemblée de Corse lorsque la collectivité territoriale a pris la décision de classement.

Cette autorisation ne peut néanmoins franchir l'aménageur routier du respect des autres réglementations d'une part et, de la prise en compte de l'environnement naturel qui, même non protégé, peut faire l'objet d'un contrôle par le juge dans son appréciation de l'utilité publique du projet, d'autre part. Elle ne permet donc pas de réaliser sans risque le projet.

L'article L. 332-10 du code de l'environnement prévoit également une procédure de déclassement, conduite après enquête publique, par décret en Conseil d'État pour les réserves nationales, par délibération du Conseil régional pour les réserves naturelles régionales, ou par délibération de l'Assemblée de Corse, lorsque l'État n'a pas été à l'origine du classement pour les réserves naturelles en Corse. Cette procédure de déclassement n'intervient que lorsqu'il y a eu destruction de l'intérêt de la réserve naturelle. Une telle procédure n'a abouti que deux fois en 60 ans.

## 2.6 - Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 332-1 à L. 332-3, L. 332-6, L. 332-8 à L. 332-10 et L. 332-16.
- Code de l'environnement : articles transitoires R. 242-3 et suivants, R. 242-23 et R. 242-32.

### Bibliographie

- Circulaire DPN/S1 n° 1432, 19 fév. 1986 (BOMELT n° 11, 11 avril 1986) : *cadre de rédaction des décrets instituant les réserves naturelles*.
- C. Cans, *Réserves naturelles*, Dalloz action Urbanisme, 2000.
- A. Chiffaut, "Les réserves naturelles et les réserves naturelles volontaires", *Combat Nature* n° 137 2002/05, p. 14.



## 3. Réserve nationale de chasse et de faune sauvage

### 3.1 - Présentation

La réserve nationale de chasse et de faune sauvage constitue un instrument à caractère réglementaire ayant pour objet la protection et la gestion du gibier par la protection de son espace vital. Il s'agit d'une institution exceptionnelle qui est soit réservée à de vastes étendues en présence d'espèces rares, soit instituée à des fins scientifiques.

Les objectifs précis assignés aux réserves nationales de chasse et de faune sauvage sont :

- la protection des espèces de gibier menacées ;
- le développement du gibier à des fins de repeuplement ;
- les études scientifiques et techniques ;
- la réalisation d'un modèle de gestion du gibier ;
- la formation de personnels spécialisés et l'information du public.

Le régime juridique des réserves nationales de chasse et de faune sauvage est prévu par l'article L. 422-27 du code de l'environnement et le décret n° 91-971 du 23 septembre 1991 (J.O., 24 sept. 1991) partiellement codifié aux articles transitoires R. 222-92 et suivants du code de l'environnement.

Les réserves nationales ne doivent pas être confondues avec les réserves départementales de chasse et de faune sauvage prévues par les articles transitoires R. 222-82 à 222-91 du code de l'environnement. Cependant toutes les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ont été constituées à l'origine en réserve départementale.

Une réserve départementale peut être créée, lorsqu'il apparaît nécessaire de conforter des actions importantes de protection et de gestion du gibier effectuées dans l'intérêt général, et qu'une réglementation particulière doit pour cela être appliquée.

Ces réserves nationales et départementales de chasse se distinguent par leurs objectifs des réserves communales de chasse et des réserves de chasse des associations communales et intercommunales agréées (articles L. 422-23 et s. du code de l'environnement).

Il faut noter qu'il existe également des réserves de chasse maritime dans la limite des eaux territoriales et sur le domaine public maritime. Ces réserves sont créées par arrêté conjoint du ministre chargé de la

marine marchande et du ministre de l'environnement. La chasse d'oiseaux et gibiers peut y être interdite (article L. 422-28 du code de l'environnement).

### 3.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

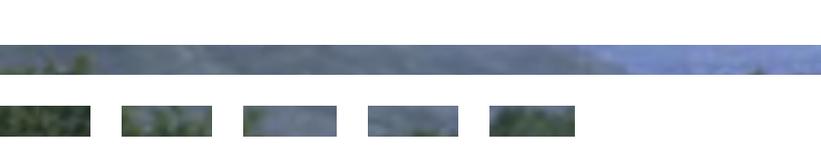
A cette date, il existait 9 réserves nationales de chasse et de faune sauvage couvrant une superficie de 31 700 hectares (Arjuzanx, les Bauges, Caroux-Espinouse, Chambord, Chizé, du Der, Orlu, la Petite Pierre et Madine).

Les réserves nationales de chasse et de faune sauvage se situent rarement dans des zones fortement peuplées ou de grand trafic.

### 3.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

A la demande de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage ou de tout organisme qui en assure la gestion, une réserve départementale de chasse et de faune sauvage ordinaire peut être classée en réserve nationale, après avis du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, par arrêté du ministre chargé de la chasse. Ce classement emporte création d'un Comité directeur de la réserve nationale lequel contrôle les activités du directeur et associe l'ensemble des Administrations concernées (voir arrêté du 2 février 1998 relatif aux réserves de chasse et de faune sauvage ; J.O. 13 mars 1998). Le classement est renouvelable.





En application des articles transitoires R. 222-82 et suivants du code de l'environnement, les réserves départementales de chasse et de faune sauvage peuvent être créées tant sur des terrains privés que sur le domaine public maritime ou fluvial ou les forêts domaniales lesquelles constituent des zones faisant souvent l'objet de baux de chasse.

Dans le premier cas, le titulaire du droit de chasse adresse la demande au préfet ainsi que l'accord du propriétaire, au cas où des mesures, autres que la simple interdiction de la chasse, seraient adoptées.

Dans le second cas, le préfet peut demander ou imposer la création de la réserve, lorsque des actions importantes de protection et de gestion du gibier doivent être effectuées dans l'intérêt général. Le titulaire du droit de chasse est invité à donner son accord, ainsi que le propriétaire, lorsque les règles projetées sont susceptibles d'excéder la simple interdiction de la chasse.

La gestion matérielle d'une réserve nationale est confiée, pour 6 ans au moins, à un organisme qui dispose de la capacité pour gérer le droit de chasse, détruire les nuisibles ainsi que prendre en charge les dommages liés à la réserve. Il s'agit, de droit, de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage mais d'autres organisations sont admises ou peuvent être associées comme l'Office national des forêts.

Il y a lieu de préciser qu'en application de l'article 2 du décret n° 2004-107 du 29 janvier 2004 (J.O., 5 fév. 2004, p. 2510), il est créé un article transitoire R. 222-92-1 dans le code de l'environnement qui dispose : "*En vertu de l'article L. 422-27, les dispositions des sous-sections précédentes ne sont pas applicables en*

*Corse*". Cette modification affecte uniquement les modalités de constitution des réserves départementales de chasse et de faune sauvage des départements relevant du territoire de la collectivité territoriale de Corse.

### 3.4 - Principaux effets juridiques

L'acte de création de la réserve nationale de chasse et de faune sauvage, prévoit en annexe, un programme de gestion opposable.

Par ailleurs, les règles anciennes de la réserve départementale de chasse et de faune sauvage antérieure continuent à s'appliquer.

L'institution d'une réserve départementale a pour effet d'interdire la chasse ou de la soumettre à un plan de chasse compatible avec la préservation et la tranquillité du gibier, c'est à dire une limitation des prélèvements.

En application des articles transitoires R. 222-90 et R. 222-91 du code de l'environnement, une réglementation identique à celle des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes est également possible (voir cette fiche). Dans ce cas, le préfet peut prendre des mesures relatives à la protection et au repeuplement du gibier par la préservation de ses habitats dans les formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie des espèces ou encore à l'équilibre biologique du milieu.

Les mesures ne peuvent viser que la protection du milieu et non réglementer des activités qui ne



porteraient atteinte qu'aux espèces. S'agissant de la protection de l'équilibre biologique, l'arrêté peut réglementer ou interdire les actions pouvant lui porter atteinte et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus ou des haies ou l'épandage de produits antiparasitaires.

Le recours à la protection du biotope dans le cadre d'une réserve départementale est assez rare.

Enfin, des règles spécifiques liées à l'accès du public ainsi que des véhicules, peuvent être prévues.

### 3.5 - Incidences sur les opérations routières

Outre les effets des dispositions réglementaires, l'atteinte aux intérêts protégés par la réserve pourrait entraîner un refus de qualification d'utilité publique d'un projet d'aménagement routier.

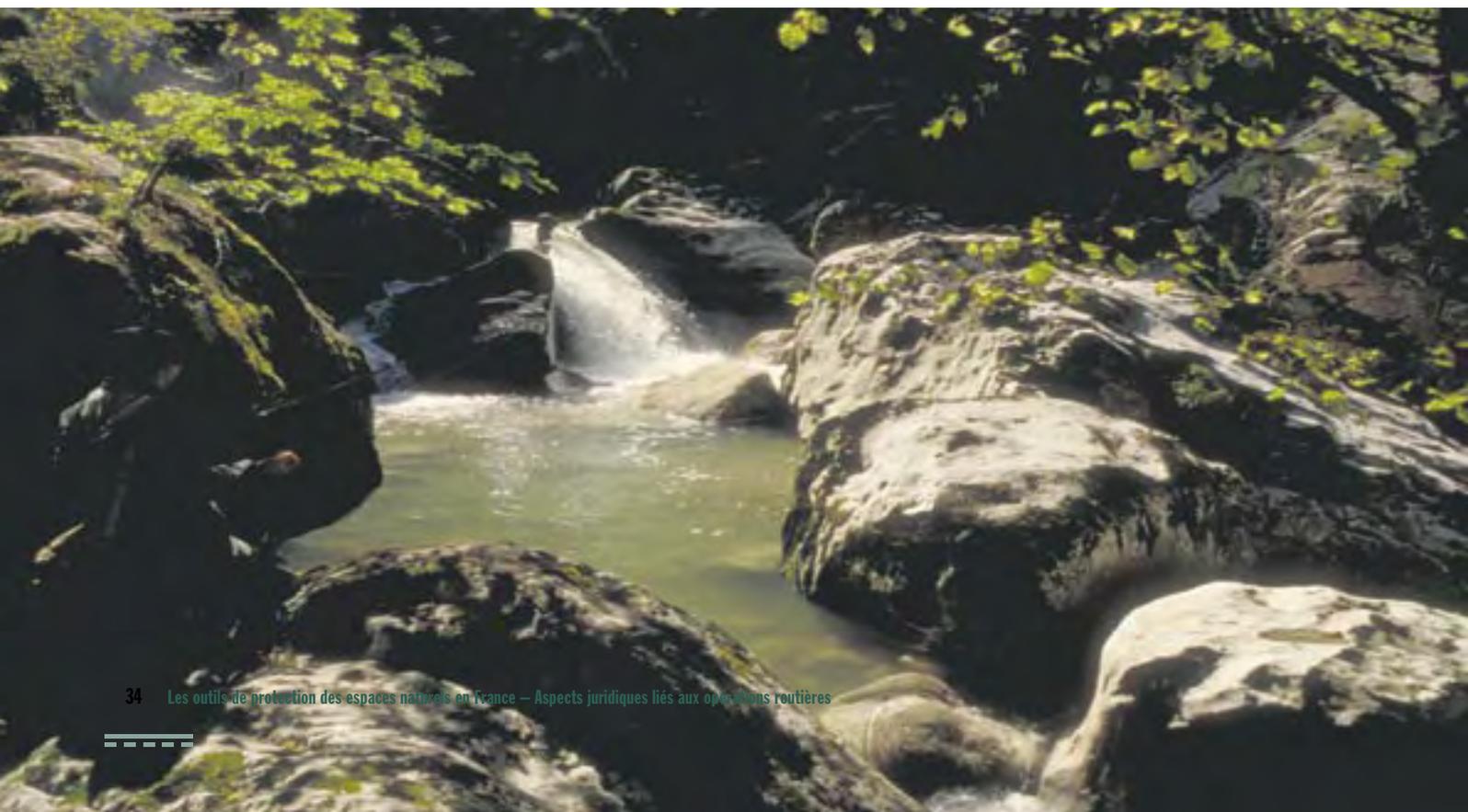
Il existe également un risque de dénaturation de la réserve. En effet, il est mis fin à une réserve nationale lorsque les motifs de sa constitution ou les garanties de sa gestion ne sont plus réunis (arrêté du 23 septembre 1991 relatif aux réserves de chasse et de faune sauvage, art. 13).

Seul le déclassement permettrait de réaliser les aménagements, mais cette issue doit par opportunité et dans la mesure du possible être évitée.

### 3.6 - Références

#### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 422-23, L. 422-27 et L. 422-28.
- Code de l'environnement : articles transitoires R. 222-82 à R. 222-92.
- Arrêté du 23 septembre 1991 relatif aux réserves de chasse et de faune sauvage (*J.O.*, 24 septembre 1991).
- Arrêté du 2 février 1998 relatif aux réserves de chasse et de faune sauvage (*J.O.*, 13 mars 1998).
- Décret n° 2004-107 du 29 janvier 2004 (*J.O.*, 5 février 2004) : article 2.



## 4. Arrêté préfectoral de protection des biotopes

### 4.1 - Présentation

Un arrêté préfectoral de protection des biotopes constitue un instrument juridique réglementaire pris en application de l'article transitoire R. 211-12 du code de l'environnement, dans le but de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées.

En application des articles transitoires R. 211-1 et R. 211-2 du code de l'environnement, cette liste est établie par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et du ministre chargé de l'agriculture, ou, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes et après avis du Conseil national de la protection de la nature et du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, lorsqu'il s'agit d'espèces dont la chasse est autorisée. Les articles transitoires R. 211-3 et R. 211-4 du code de l'environnement indiquent que, pour chaque espèce, les arrêtés interministériels précisent la nature des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du code de l'environnement qui sont applicables et la durée de ces interdictions, ainsi que les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent. Ils le font en renvoyant, le cas échéant, à des arrêtés préfectoraux chargés de fixer la date d'entrée en vigueur et de cessation de ces interdictions.

L'arrêté préfectoral de protection des biotopes peut porter, sur tout ou partie du territoire d'un département (à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes), relevant d'un biotope tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie des espèces de la liste.

La protection ne se réduit pas aux espèces protégées au niveau national. En application de l'article transitoire R. 211-14 du code de l'environnement, l'arrêté peut interdire les actions pouvant porter atteinte, d'une manière indistincte, à l'équilibre biologique des milieux, c'est à dire aux biotopes liés à un habitat remarquable.

Ces protections s'attachent à la conservation du milieu et des habitats des espèces protégées, mais ne peuvent réglementer les activités nuisibles, lorsque celles-ci ne portent pas atteinte au biotope (par exemple la chasse).

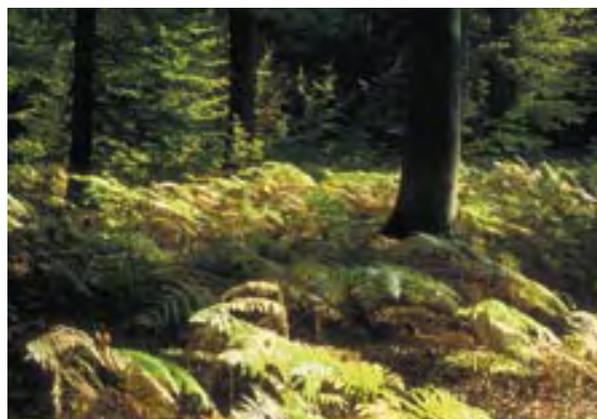
### 4.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait 516 arrêtés de biotope couvrant une superficie totale de 275 000 hectares.

Présentée par types de milieux, leur répartition est la suivante :

- tourbières et marais : 21,7 % ;
- eaux non marines : 23,2 % ;
- landes, fourrés et pelouses : 15,2 % ;
- rochers, éboulis et sables intérieurs : 13,5 % ;
- forêts : 13 % ;
- terrains agricoles et paysages artificialisés : 8,8 % ;
- habitats côtiers et halophiles : 4,5 %.

(Source : Muséum national d'histoire naturelle).



### 4.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

Le préfet peut fixer, grâce à l'arrêté de protection des biotopes, les mesures tendant à favoriser la protection des biotopes proprement dits.

Selon l'article transitoire R. 211-14 du code de l'environnement, s'agissant de la protection de l'équilibre écologique du milieu, l'arrêté préfectoral peut interdire des actions pouvant porter atteinte, d'une manière indistincte, à cet équilibre.

Dans les deux cas, il n'y a ni enquête publique ni consultation préalable des propriétaires.

L'institution de cette protection ne doit cependant pas être détournée pour constituer une réserve naturelle de fait. Ceci a été jugé par le Tribunal administratif de Bordeaux, le 2 décembre 1982, dans l'affaire Société civile particulière Vermeney et Baudinière et autres. Dans ce jugement, le tribunal administratif a estimé, qu'eu égard aux atteintes à la propriété privée entraînées par l'arrêté, il aurait du être instauré une réserve naturelle dont la procédure de création est plus lourde et plus protectrice de la propriété privée.

### 4.4 - Principaux effets juridiques

Il appartient au préfet de décider des mesures tendant à la conservation des espaces visés. En revanche, pour la protection de l'équilibre biologique, ne sont strictement visés que l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies ainsi que l'épandage de produits antiparasitaires.

La violation d'un arrêté de biotope constitue un délit puni de six mois d'emprisonnement et de 9 000 € d'amende (articles L. 411-1 et L. 415-3 du code de l'environnement).

Cependant, même en l'absence d'arrêté de biotope ou quelques soient les prescriptions de celui-ci, la destruction d'un habitat d'une espèce inscrite par arrêté ministériel suffit à constituer l'infraction précédente en application des textes concernant la protection des espèces animales et végétales.

L'arrêté préfectoral a donc pour effet de préciser la protection applicable à ces habitats, sans que son édicition soit nécessaire à l'obligation de conservation qui s'attache aux biotopes.



## 4.5 - Incidences sur les opérations routières

Un arrêté de biotope n'est, par lui-même, opposable ni aux autorisations d'urbanisme ni à celles relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (carrières ou constructions de centrale hydroélectrique, par exemples), du fait que ces autorisations sont fondées sur une législation indépendante de celles des biotopes (C.A.A. Bordeaux, 7 nov. 1996, Cne de Saint Jean du Falga, req. n° 93BX00700). Il ne constitue pas une servitude d'utilité publique annexée aux documents d'urbanisme.

Cet arrêté peut en revanche contrarier la mise en œuvre de ces autorisations de façon tout à fait autonome (C.E., 21 janv. 1998, Cts de Sinety, req. n° 114587, s'agissant d'une carrière).

De plus, un tel arrêté peut révéler l'existence d'une espèce protégée (T.A. Rouen, 14 mai 1996, Assoc. pour la protection de la presqu'île d'Anneville, req. n° 941296). Par ailleurs, un arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique la réalisation de travaux entraînant la destruction d'espèces protégées a pu être annulé (T.A. Grenoble, 12 mars 1993, Brunel et a., req. n° 912195).

Afin de permettre le projet, le préfet pourrait abroger son arrêté de biotope initial et lever ainsi l'obstacle juridique direct. Cela ne saurait cependant avoir d'effet sur la présence d'une espèce ou d'un milieu à préserver. Dans une décision du 9 juin 1999, *Commune de Liffre* (req. n° 162034, 162096 et 162174), le Conseil d'État a ainsi considéré que la destruction d'une espèce classée au niveau national par un projet de route et d'autoroute pouvait entraîner l'illégalité de ce projet, même en l'absence d'arrêté de biotope. Outre la réglementation édictée par l'arrêté de biotope, l'aménageur devra donc tenir compte des espèces présentes sur la future emprise.

## 4.6 - Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 411-1 et L. 415-3.
- Code de l'environnement : articles transitoires R. 211-1 à R. 211-4, R. 211-12 et R. 211-14.

### Jurisprudence citée

- T.A. Bordeaux, 2 décembre 1982, Société civile particulière Vermeney et Baudinière et autres, voir le site DIREN Midi-Pyrénées :

[http://195.101.101.220/milieus\\_naturels/APPB/mil\\_appb\\_fiche.asp](http://195.101.101.220/milieus_naturels/APPB/mil_appb_fiche.asp).

- T.A. Grenoble, 12 mars 1993, Brunel et autres, req. n° 912195.

- T.A. Rouen, 14 mai 1996, Association pour la protection de la presqu'île d'Anneville, req. n° 941296.

- C.A.A. Bordeaux, 7 novembre 1996, Commune de Saint Jean du Falga, req. n° 93BX00700.

- C.E., 21 janvier 1998, Consorts de Sinety, req. n° 114587.

- C.E., 9 juin 1999, Commune de Liffre, req. n° 162034, 162096 et 162174.

### Bibliographie

- J.-H. Robert et M. Rémond-Gouilloud, *Droit pénal de l'environnement*, Masson 1983, p. 239 et s.
- J. Lenny, *Les arrêtés de conservation du biotope en vue de la sauvegarde des espèces protégées*, SFDE, 1985.

## 5. Site inscrit ou classé

### 5.1 - Présentation

En application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement, il existe, dans chaque département une liste ou inventaire des monuments naturels ou des sites, dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

L'inscription d'un monument naturel ou d'un site consiste à le faire figurer sur cette liste et à le placer ainsi sous la surveillance du ministère chargé de l'environnement. Son effet principal est le suivant : les intéressés (collectivités publiques et particuliers) doivent, avant d'effectuer des travaux, aviser l'autorité préfectorale quatre mois à l'avance de leur intention.

Le classement constitue un moyen d'assurer, avec le plus de rigueur possible par la soumission à autorisation, la protection des sites naturels de grande qualité. Il n'y a pas de différence entre les sites susceptibles d'être inscrits ou classés. Très souvent, les sites ne sont classés qu'après avoir été inscrits.

Il faut souligner que cet outil participe à la fois de la protection du patrimoine naturel et de celle du patrimoine culturel.

### 5.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait 7 800 sites inscrits et classés dont 5 100 sites inscrits et 2 700 sites classés. Environ 17 % des communes françaises sont concernées par l'application de la législation sur les sites. Il y aurait 10 à 15 sites par an en moyenne à classer pour les 10 prochaines années.

### 5.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

L'initiative de l'inscription appartient à la Commission départementale des sites en application de l'article L. 341-1 du code de l'environnement. L'inscription est prononcée par arrêté du ministre chargé des sites (actuellement le ministre de l'écologie et du développement durable), et depuis la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, en Corse, par délibération de l'Assemblée de Corse après avis du préfet. Le consentement du ou des propriétaires n'est pas

requis. L'arrêté portant inscription sur la liste est notifié directement aux propriétaires du monument naturel ou du site. Toutefois, si le nombre de ces propriétaires est supérieur à cent, l'arrêté fait l'objet d'une mesure générale de publicité conformément au décret n° 69-607 du 13 juin 1969 (art. 2 et 3, J.O., 17 juin 1969).

En application de l'article 1er du décret n° 2004-107 du 29 janvier 2004 (J.O., 5 février 2004, p. 2510), le décret du 13 juin 1969 susvisé a fait l'objet de modifications mineures en ce qui concerne les modalités d'inscription des sites dans le cadre de la collectivité territoriale de Corse. Pour le classement des sites, l'initiative est la même (article L. 341-2 du code de l'environnement) que le site soit inscrit ou non, mais la procédure varie selon le type de propriétaire.

Si le site appartient à l'État, le classement est effectué, en application de l'article L. 341-4 du code de l'environnement, par arrêté du ministre chargé des sites, en cas d'accord avec le ministre des finances, et, par décret en Conseil d'État, en cas de désaccord, que le site relève du domaine public ou privé de l'État.

Si le site appartient à un Département, à une commune ou à un établissement public, le classement est effectué, en application de l'article L. 341-5 du code de l'environnement, par arrêté du ministre chargé des sites, en cas d'accord, et par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission supérieure des monuments naturels et des sites, en cas de désaccord.

Si le site appartient à une personne privée, en application de l'article L. 341-6 combiné à l'article L. 341-3 du code de l'environnement, après notification une enquête administrative est ouverte par le préfet permettant à tout intéressé, et non pas seulement aux propriétaires, de présenter ses observations. La décision de classement est prise par arrêté du ministre chargé des sites après avis de la Commission supérieure, en cas d'accord du propriétaire (classement amiable) et par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission supérieure, en cas de désaccord du propriétaire (classement d'office).

### 5.4 - Principaux effets juridiques

Pour les sites inscrits, les intéressés (collectivités publiques et particuliers) doivent, avant d'effectuer des travaux, aviser l'autorité préfectorale quatre mois à l'avance de leur intention. Sont exclus de cette obligation, les travaux d'exploitation courante des fonds ruraux et les travaux d'entretien normal.

L'Administration, si elle s'oppose aux travaux, n'a qu'une solution : classer d'office le site.

En application de l'article L. 341-7 du code de l'environnement et du jour où le propriétaire a été avisé du projet de classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux pendant un délai de douze mois, sauf autorisation écrite du ministre. L'exploitation courante des fonds ruraux et l'entretien normal des constructions font seuls exception.

De plus, en application de l'article L. 341-12 du code de l'environnement, lorsque l'Administration entend exproprier un site non classé en vue du classement, le régime des sites classés est applicable à titre temporaire pendant un délai de douze mois dès la notification. Le classement, après déclaration d'utilité publique, est fait sans formalité par le ministre.

Après classement, et en application de l'article L. 341-10 du code de l'environnement, l'autorisation du ministre chargé de l'environnement est obligatoire pour entreprendre les travaux susceptibles de détruire ou de modifier l'état ou l'aspect des lieux, tels que construction, modification de l'aspect extérieur d'un immeuble, ouverture de carrières, transformation des lignes aériennes de distribution d'électricité ou téléphoniques.

La modification du site classé autorisée ne doit pas avoir pour effet de rendre le classement sans objet et aboutir à un véritable déclassement, alors que celui-ci ne peut être prononcé que par décret en Conseil d'État (C.E., 11 janv. 1978, Assoc. pour la défense et l'aménagement d'Auxerre, req. n° 3722).

Enfin, même si les textes ne le prévoient pas, le Conseil d'État a estimé, dans un arrêt du 21 octobre 1994 (Commune de Bennwihr, req. n° 115 248) que, bien qu'un site classé soit dépourvu d'une réglementation des abords, les aménagements réalisés en périphérie immédiate d'un tel site doivent respecter les caractéristiques de celui-ci. Ainsi, la réalisation d'une zone à vocation industrielle contiguë à un site classé est de nature à porter atteinte à ces caractéristiques et ne peut être autorisée (même arrêt).

## 5.5 - Incidences sur les opérations routières

L'autorisation de la construction d'un tunnel sous la terrasse du château de Saint-Germain-en-Laye, n'ayant pas été donnée par le ministre, a été

annulée (T.A., Versailles, 4 août 1992, Cne e de Saint-Germain-en-Laye et autres c. préfet des Yvelines, req. n° 923250 et 923254).

Il faut souligner que, s'agissant de l'acquisition de la maîtrise foncière par exemple en vue de travaux routiers, l'article L. 341-14 du code de l'environnement précise qu'un monument naturel ou site classé ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique, qu'après que le ministre chargé des sites a été appelé à présenter ses observations.

Pour les sites inscrits, et dès que la notification préalable a été faite et faute d'engagement de la procédure de classement, les opérations routières peuvent être réalisées dans les conditions habituelles.

Pour les sites classés, l'autorisation du ministre doit obligatoirement être recueillie. Celle-ci ne peut être accordée sans consultation préalable de la commission départementale ou de la commission supérieure des sites (C.E., 12 oct. 1979, Cne de Trégastel, req. n° 8938). Dans le cas où les atteintes causées par les travaux seraient à même de dénaturer le site, un décret de déclassement serait nécessaire en application de l'article L. 341-13 du code de l'environnement. L'appréciation de la limite entre la dérogation mineure accordée par le ministre et le déclassement est déterminée par la jurisprudence du juge administratif. Ainsi, dans une décision du 29 juillet 2002 (Assoc. seine et marnaise pour la sauvegarde de la Nature c. Ville de Fontainebleau et INSEAD (req. n° 232582), le Conseil d'État a indiqué qu'il devait être tenu compte de la superficie du terrain en cause, de l'impact de l'opération autorisée ainsi que de l'existence de compensations de nature à contribuer à l'embellissement et à l'agrandissement du site classé.

Pour les sites en cours de classement, une autorisation écrite du ministre est également obligatoire dans les mêmes conditions.

Enfin, le décret de classement ne peut autoriser la réalisation de travaux. Ainsi deux articles du décret du 3 janvier 1996 portant classement du massif de l'Estérel qui autorisaient les ministres chargés respectivement de la défense et de l'équipement à effectuer des travaux dans le périmètre du site classé sans l'autorisation spéciale prévue à l'article L. 341-10 du code de l'environnement ont été annulés (C.E., 22 mars 1999, Cne de Théoule-sur-Mer et autres, req. n° 178455 et s.). La logique conduit à exclure du champ du classement l'emprise des travaux.

## 5.6 - Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 341-1 à L. 341-7, L. 341-10 et L. 341-12 à L. 341-14 .
- Décret n° 69-607 du 13 juin 1969 portant application des articles 4 et 5-1 de la loi modifiée du 2 mai 1930 sur la protection des sites.
- Circulaire DNP/SP n° 2000-1 du 30 octobre 2000 relative aux orientations pour la politique des sites (B.O.M.A.T.E. 2000/10, p. 52).
- Décret n° 2004-107 du 29 janvier 2004 (J.O., 5 février 2004, p. 2510) : article 1<sup>er</sup>.

### Jurisprudence citée

- C.E., 11 janvier 1978, Association pour la défense et l'aménagement d'Auxerre, req. n° 3722.
- C.E., 12 octobre 1979, Commune de Trégastel, req. n° 8938.
- T.A. Versailles, 4 août 1992, Commune de Saint-Germain-en-Laye et autres c. préfet des Yvelines, req. n° 923250 et 923254.

• C.E., 21 octobre 1994, Commune de Bennwihr, req. n° 115 248.

• C.E., 22 mars 1999, Commune de Théoule-sur-Mer et autres, req. n° 178455 et s.

• C.E., 29 juillet 2002, Association seine et marnaise pour la sauvegarde de la Nature c. Ville de Fontainebleau et INSEAD, req. n° 232582.

### Bibliographie

- Conseil et économique et social, *Avis et rapports relatifs à la préservation du patrimoine architectural, archéologique et paysager de la France*, J.O. C.E.S., 1<sup>er</sup> mai 1979.
- P.- L. Frier, *Droit du patrimoine culturel*, PUF, 1997.
- D. Bauduin, "Commission départementale des sites, c'est la désillusion", *Combat-Nature*, 2000 n° 130, p. 29.



## 6. Forêt de protection

### 6.1 - Présentation

En application de l'article L. 411-1 du code forestier, peuvent être classées comme forêts de protection celles dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes et à la défense contre les avalanches, contre les érosions et envahissements des eaux et des sables. Il en va de même des bois et forêts, quels que soient leurs propriétaires, situés à la périphérie des grandes agglomérations, ainsi que dans les zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population.

### 6.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, les forêts de protection étaient au nombre de 229 pour une surface de 80 000 hectares.

### 6.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

Le préfet établit la liste des bois et forêts susceptibles d'être classés comme forêts de protection (article R. 411-1 et suivants du code forestier).

Le classement en forêt de protection est opéré par décret en Conseil d'État avec l'accord préalable du ministre chargé des forêts, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt ayant préalablement établi un procès verbal de reconnaissance et chaque propriétaire ayant reçu une notification individuelle. Le projet est soumis à enquête publique et avis des conseils municipaux et de la Commission départementale des sites. A l'issue de la procédure, les servitudes afférentes à la constitution de la forêt de protection sont reportées sur le document graphique du Plan local d'urbanisme (P.L.U.) et annexées conformément à l'article R. 411-1 du code forestier (art. R. 411-2 à R. 411-10 du code forestier).

### 6.4 - Principaux effets juridiques

En application de l'article L. 412-2 du code forestier, le classement en forêt de protection interdit notamment tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation ou la protection des boisements. La notification au propriétaire de l'intention de classer une formation boisée en forêt de protection en application de l'article L. 411-2 du code forestier entraîne des conséquences équivalentes à un classement pendant quinze mois, sauf autorisation spéciale de l'autorité administrative.

En application des articles L. 412-1 et R. 412-14 du code forestier, aucune infrastructure publique ou privée ne peut être réalisée dans une forêt de protection à moins qu'elle ne soit créée dans le but de mettre en valeur la forêt, sans toutefois modifier sa destination.

En application de l'article L. 412-3 du code forestier, les violations des règles de conservation des boisements par le propriétaire, sont assimilées à des infractions forestières dans la forêt d'autrui.

### 6.5 - Incidences sur les opérations routières

Le classement en forêt de protection est incompatible avec les opérations routières.

A titre de comparaison, faute de jurisprudence en matière routière, le Conseil d'État par un arrêt du 24 juillet 1987, M. Ravinotto (req. n° 44164 et 50367) a confirmé le rejet d'une demande d'autorisation d'extension d'une carrière située dans une forêt de protection quelles qu'aient été les considérations d'opportunité invoquées (relatives, en l'espèce, aux intérêts financiers de la commune).

La seule solution pour pouvoir passer outre la protection est de procéder à un déclassement. Celui-ci est soumis à la même procédure que le classement : enquête publique, consultation du Conseil municipal et de la Commission départementale des sites. Cette procédure étant très lourde a rarement été utilisée.

## 6.6 - Références

### Textes applicables

- Code forestier : articles L. 411-1, L. 412-1 à L. 412-3, R. 411-1 à R. 411-10 et R. 412-14.

### Jurisprudence citée

- C.E., 24 juillet 1987, M. Ravinetto, req. n° 44164 et 50367.

### Bibliographie

- P. Malaval, *protection de la nature et gestion forestière en France Métropolitaine*, rapport au ministre de l'Environnement et au ministre de l'Agriculture de la Pêche et de l'Alimentation, CGGREF 4<sup>ème</sup> section forêt - bois - nature, juillet 1995.
- J. Liagre, *La forêt et le droit*, La Baule Éditions, 1997.
- G. Bricker, *La prise en compte juridique de l'environnement par l'Office National des Forêts*, mémoire de DEA, Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), 2003.



# Partie 3

## Outils fonciers nationaux



# 1. Terrain du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

## 1.1 - Présentation

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé, par la loi du 10 juillet 1975, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. Il a pour objectif d'assurer la préservation de sites menacés ou à protéger sur le littoral des mers et océans et les rivages de certains lacs. Il dispose de moyens d'intervention comme l'acquisition foncière et veille à la bonne gestion des terrains acquis notamment contre les risques de sur-urbanisation, de dégradation des terrains ainsi que, dans la mesure du possible, pour l'accueil du public.

L'article L. 322-1 du code de l'environnement précise que son action s'exerce notamment dans les communes des cantons côtiers, dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ainsi que dans les communes riveraines des estuaires et des deltas, lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux.

## 1.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres disposait à cette date, en métropole, de 66 600 hectares répartis en 495 sites soit 861 kilomètres de linéaire côtier protégé en France sur 5 500 kilomètres de côtes total soit environ 11 %. Outre mer, il disposait également de 21 kilomètres de rivages lacustres et 89 kilomètres de rivages marins soit 4,7 % du linéaire côtier des départements d'outre-mer. Le Conservatoire acquiert, en moyenne, 2 000 hectares par an.

## 1.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

Si la majeure partie des biens dépendant du Conservatoire proviennent d'acquisition, certains immeubles dépendant du domaine public ou privé de l'État peuvent aussi lui être affectés à titre gratuit ou à titre onéreux de la part de services dotés de l'autonomie financière (article L. 322-6 du code de l'environnement).

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dispose, du point de vue financier, de la dotation du budget général du ministère chargé de l'environnement ainsi que, le cas échéant, du reversement de la taxe départementale des espaces naturels sensibles par les Départements pour financer les achats amiables.

Parmi les outils fonciers à sa disposition pour la mise en œuvre de sa politique, il bénéficie du droit de préemption qu'il peut lui-même mettre en œuvre dans des zones situées en dehors de celles de préemption urbaine ou départementale. Il peut également bénéficier de ce droit par délégation dans les zones où il est déjà institué au profit des collectivités. Le Conservatoire dispose également de l'expropriation pour cause d'utilité publique, les débiteurs du Trésor pouvant encore se libérer par une dation en paiement à son profit dans le cadre du paiement de droits de succession.

Une propriété du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut receler d'autres zones naturelles sensibles protégées, dont il faudra également tenir compte. Le Conseil d'État par une décision du 12 avril 1995, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* (Rec., p. 162) a jugé que l'acquisition par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres de terrains déjà fortement protégés était possible, alors que l'utilité de cette protection supplémentaire n'était pas évidente. Au contraire, pour la Haute juridiction, la protection applicable justifiait l'intérêt de l'expropriation, eu égard aux richesses naturelles qu'elle révélait.



## 1.4 - Principaux effets juridiques

Les terrains acquis par le Conservatoire sont inaliénables sauf par décret en Conseil d'État après autorisation du conseil d'administration de l'établissement public à la majorité des trois quarts. Cette procédure, prévue par l'article L. 322-3 du code de l'environnement, n'a cependant jamais été utilisée.

En outre, les terrains en cause peuvent faire partie du domaine public. Le domaine public constitue la propriété d'une personne publique qui est affectée soit au public soit à un service public et ne peut alors être aliénée que par la loi. Elle se différencie du domaine privé qui représente les autres propriétés des personnes publiques, ces dépendances étant, en principe, soumises aux mêmes règles que la propriété privée. Le régime du domaine privé du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres déroge donc aux règles de cession de la propriété privée, du fait de la procédure spéciale d'aliénation.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut, comme tout établissement public, disposer d'un domaine public. Il peut confier la gestion de ses dépendances domaniales à d'autres personnes publiques comme les communes.

## 1.5 - Incidences sur les opérations routières

Si la domanialité publique ne constitue pas un obstacle à la réalisation des routes parce que le domaine routier en fait partie, la construction de routes sur des terrains du Conservatoire pose un problème au niveau du transfert de propriété. En effet, l'article L. 322-3 du code de l'environnement prohibe toute aliénation des immeubles de son domaine propre sauf autorisation donnée par décret en Conseil d'État, pris sur proposition du conseil d'administration du Conservatoire statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés. De plus, en application de l'article L. 322-6 du code de l'environnement, les biens de l'État qui lui sont affectés ou remis en dotation ne peuvent être désaffectés ou retirés que dans les mêmes conditions.

La désaffectation des biens en dotation ou l'aliénation des biens propres du Conservatoire au profit du domaine routier étant impossible, seule la loi ou la procédure prévue par l'article L. 322-3 du code de l'environnement pourraient permettre de réaliser un projet sur un terrain du Conservatoire.

## 1.6 - Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 322-1, L. 322-3 et L. 322-6.

### Jurisprudence citée

- C.E., 12 avril 1995, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Rec., p. 162.

### Bibliographie

- D. Legrain, "la nature juridique des biens du domaine propre du Conservatoire", AJDA 1981, p. 13.

- C. Sanson, *Étude préparatoire au renforcement et à l'harmonisation de politiques de protection offensives du littoral méditerranéen, par l'outil foncier notamment, dans les pays riverains de l'Union Européenne, étude réalisée pour le Conservatoire du littoral dans le cadre du Projet Life98/ENV/000337*, décembre 2000, étude consultable sur Internet au format HTML en français et en anglais à l'adresse suivante:

<http://www.green-register.org/indexfr.htm>.



## 2. Politique des espaces naturels sensibles (E.N.S.) d'un département

### 2.1 - Présentation

En application de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels, le Département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. Cette réglementation qui remplace celle des périmètres sensibles a été instituée par la loi n° 85-723 du 18 juillet 1985.

Le Département peut instituer, au titre de sa politique des espaces naturels sensibles (E.N.S.), une zone de préemption sur tout ou partie du territoire départemental.

Le Département peut également instituer la taxe départementale des espaces naturels sensibles (T.D.E.N.S.) laquelle est perçue à l'occasion de la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme (permis de construire, autorisation au titre des Installations et Travaux Divers, etc.) dans tout le département. Cette taxe, assise sur la valeur du bien et qui ne saurait excéder 2 % de cette valeur est utilisée pour l'acquisition de terrains, leur aménagement en espaces verts, la protection et l'entretien des espaces loués par les collectivités, l'acquisition de terrains par le Conservatoire de l'espace littoral et leur entretien.

### 2.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

La politique des espaces naturels sensibles a été mise en oeuvre dans 71 départements.

### 2.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

En application de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, dans les communes dotées d'un Plan d'occupation des sols (P.O.S.) rendu public ou d'un Plan local d'urbanisme (P.L.U.) approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord du conseil municipal. En l'absence d'un tel document, et à défaut d'accord des communes concernées, ces zones ne peuvent être créées par le Département qu'avec l'accord du préfet. La délibération institutive et l'exercice du droit de préemption exigent différentes conditions fixées par l'article précité qui devront être réunies comme par exemple un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels (C.A.A. Bordeaux, 26 mars 1998, Assoc. de défense des habitants de la corniche basque et autres, req. n° 95BX01225). L'institution d'une zone de préemption fondée dans le but principal de permettre l'accès aux berges d'une rivière et non sur l'intérêt que



l'institution d'une telle zone pourrait présenter pour la préservation de la qualité de ce site a été annulée pour inexacte application des dispositions du code de l'urbanisme par un Conseil général (C.E. 22 fév. 2002, Assoc. des riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant et Bigot, req. n° 208769).

Le Département peut déléguer l'exercice de son droit de préemption dans les espaces naturels sensibles à un établissement public foncier, conformément à l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme.

## 2.4 - Principaux effets juridiques

Quand la taxe départementale est instituée dans un département, le Président du Conseil général peut, par arrêté, prendre des mesures de sauvegarde pour des espaces (bois, forêts...) non couverts par un Plan d'occupation des sols (P.L.U.).

Ainsi, un arrêté peut prévoir en application des articles L. 142-11 et R. 142-2 du code de l'urbanisme, pour la protection des sites et paysages compris seulement dans la zone de préemption des espaces naturels sensibles, des interdictions de construire ou de démolir, d'exécuter certains travaux, des réglementations pour certaines installations, tentes, caravanes, habitations

légères de loisirs ainsi que les travaux sur chemins et adductions d'eaux des particuliers. Cet arrêté est édicté après avis du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (article R. 142-3 du code de l'urbanisme).

## 2.5 - Incidences sur les opérations routières

L'arrêté visé à l'article R. 142-2 du code de l'urbanisme peut, en particulier, édicter des mesures limitant les ouvertures de chemins et lorsque ces travaux sont réalisés par des particuliers et n'ont pas pour objet d'assurer la desserte des bâtiments existants ou d'améliorer des exploitations agricoles.

On peut en déduire *a contrario* qu'il ne peut s'opposer aux travaux publics des collectivités publiques et de leurs délégataires.



## 2.6 - Références

### Textes applicables

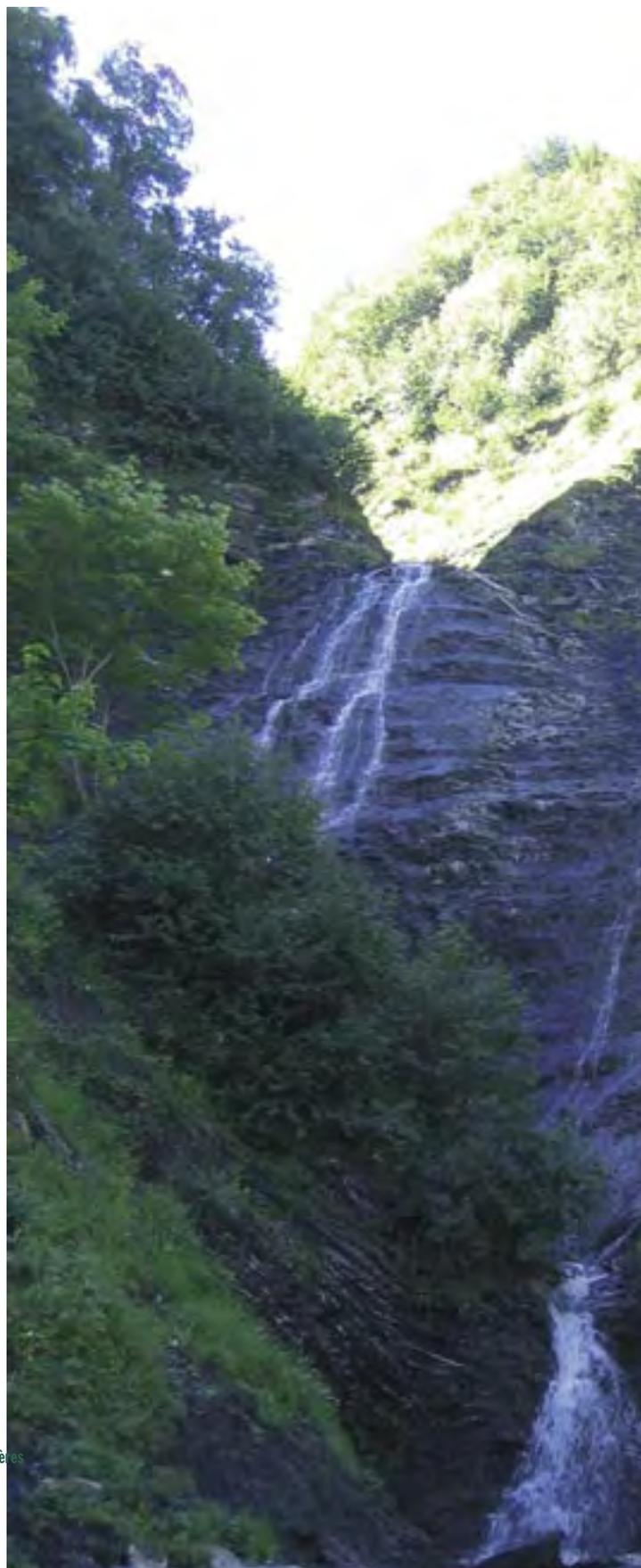
- Code de l'urbanisme : articles L. 142-1 à L. 142-3, L. 142-11, R. 142-2 et R. 142-3.

### Jurisprudence citée

- C.A.A. Bordeaux, 26 mars 1998, Association de défense des habitants de la corniche basque et autres, req. n° 95BX01225.
- C.E., 22 février 2002, Association des riverains pour la gestion et la sauvegarde du bassin hydrographique du Trieux, du Leff et de leur milieu vivant et Bigot, req. n° 208769.

### Bibliographie

- C. Profit, "*La gestion des espaces naturels sensibles : fonctionnement et perspectives*", *Courrier de l'environnement de l'INRA* n° 37, août 1999.





### 3 - Terrain du réseau "Espaces naturels de France" (conservatoire régional ou départemental des espaces naturels)



Le Conservatoire régional ou départemental des espaces naturels constitue, dans la région ou le département où il existe, une association déclarée au titre de la loi du 1er juillet 1901, qui a pour objectif de protéger les sites naturels par la maîtrise foncière (acquisition) et la maîtrise d'usage (location et convention de gestion).

Les collectivités territoriales participent au fonctionnement de ces associations de droit privé.

Les 21 Conservatoires régionaux et les 7 Conservatoires départementaux d'espaces naturels sont fédérés dans une structure unique associative : Espaces Naturels de France. En 2002, le réseau des Conservatoires d'espaces naturels protégerait plus de 40 000 hectares répartis sur quelque 1 350 sites.

Ces sites ne font l'objet en droit d'aucune autre protection que celle conférée par les règles applicables à la propriété privée. C'est pourquoi cet outil n'est mentionné ici que pour mémoire.



# Partie 4

## Outils européens et internationaux



# 1. Réseau natura 2000

Le réseau Natura 2000 a pour objectif de contribuer à préserver la diversité biologique sur le territoire de l'Union européenne. Il assurera le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des habitats d'espèces de la flore et de la faune sauvage d'intérêt communautaire y compris les oiseaux.

Ce réseau consacre deux types de zones qui forment les sites d'importance communautaires (S.I.C.) : les Zones de protection spéciale (Z.P.S.) et les Zones spéciales de conservation (Z.S.C.) aux objectifs similaires de protection des espèces par la protection des espaces.

Les premières sont dédiées à la protection des oiseaux prévue par la directive CEE/79/409 du Conseil du 2 avril 1979 modifiée concernant la conservation des oiseaux sauvages. Les secondes sont réservées à la protection des habitats d'importance communautaire de la directive CEE/92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, qui s'applique partiellement aux Z.P.S..

La différence entre les deux dispositifs réside dans l'autorité qui décide. La première directive réserve le choix aux États membres sous contrôle de la Commission européenne. Dans le cadre de la seconde, du fait de l'évolution des compétences de la Communauté européenne, c'est la Commission, sur proposition des États membres (proposition de sites d'importance communautaire (P.S.I.C.)), qui confirme les projets.

Les Z.P.S. sont constituées à partir des Zones importantes pour la conservation des oiseaux (Z.I.C.O.), inventaire de droit international.

En matière de territoire, les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces sur lesquelles les zones ont été désignées. Ils établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés. Enfin, ils veillent à ce que tout plan ou projet, non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fasse l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site.

Les directives prévoient également la réglementation des activités affectant les espèces.

## 1.1 - Zone importante pour la conservation des oiseaux (dans le cadre de la directive "oiseaux")

### Présentation

Une Zone importante pour la conservation des oiseaux (Z.I.C.O.) constitue une surface qui abrite des effectifs significatifs d'oiseaux, qu'il s'agisse d'espèces de passage en halte migratoire, d'hivernants ou de nicheurs, atteignant les seuils numériques fixés par au moins un des trois types de critères définis au niveau international.

Le concept de Z.I.C.O. (ou Important Bird Areas, I.B.A.) résulte d'un certain nombre d'études conduites par *BirdLife International* et *International Wetlands Research Bureau* (I.W.R.B.) pour le compte de la Commission des communautés européennes et du Conseil de l'Europe. La publication de ces données sous le titre de *Important Bird Areas in Europe* (1989) fut à l'origine du concept de Z.I.C.O. et a été l'élément déterminant dans l'évolution des stratégies de conservation des oiseaux en Europe par les partenaires de BirdLife.

Dans le cadre de BirdLife, une classification internationale des ZICO a été établie en fonction de seuils numériques, déterminant les types suivants :

- A : importance mondiale ;
- B : importance européenne, c'est à dire au niveau du territoire relevant du Conseil de l'Europe ;
- C : importance au niveau de l'Union Européenne.

Chaque État peut en outre désigner des ZICO d'importance nationale.

Les Zones de protection spéciale (Z.P.S.) prévues par la directive n° 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et intégrées au réseau Natura 2000 sont désignées principalement à partir de l'inventaire des zones importantes pour la conservation des oiseaux réalisé dans le cadre de *BirdLife*. Les Z.I.C.O. portent, quelques fois, dans ce cadre, le nom de zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux.

Concernant la France, la Ligue pour la Protection des Oiseaux (L.P.O.) a, à la demande du ministère chargé de l'environnement en 1995, établi une classification nationale selon l'intérêt ornithologique



des Z.I.C.O. (circulaire DNP/SDEN no 2104 du 21 novembre 2001 relative à la procédure de désignation des sites Natura 2000, annexe F) :

- A' : très exceptionnel ;
- A : exceptionnel ;
- B : très élevé ;
- C : élevé ;
- D : moyennement élevé ;
- E : très notable ;
- F : notable.

Cette classification interne ne doit pas être confondue avec la classification internationale, qui est la seule reconnue au niveau communautaire.

### Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait en France, 285 Z.I.C.O., dont 277 présentaient une importance internationale selon les critères définis par *BirdLife* (107 sites atteignant le critère A, 111 le B et 59 le C) et 8 sites une importance nationale, le tout représentant une surface de 4 700 000 hectares.

### Procédure de création, de classement ou de désignation

Ces inventaires sont réalisés par BirdLife International et International Wetlands Research Bureau (I.W.R.B.) à partir de données scientifiques quantitatives et qualitatives fournies par les Etats. En France, leur correspondant est la Ligue de protection des oiseaux (L.P.O.), qui a établi la classification nationale servant de base informative pour l'inventaire international.

### Principaux effets juridiques

Ces outils constituent des instruments de connaissance permettant de fournir les données nécessaires à l'adoption de procédures à caractère obligatoire (notamment les Z.P.S.).

Ils n'ont pas d'effet juridique, même si la protection légale et la gestion de la conservation des Z.I.C.O. constituent les buts ultimes du programme.

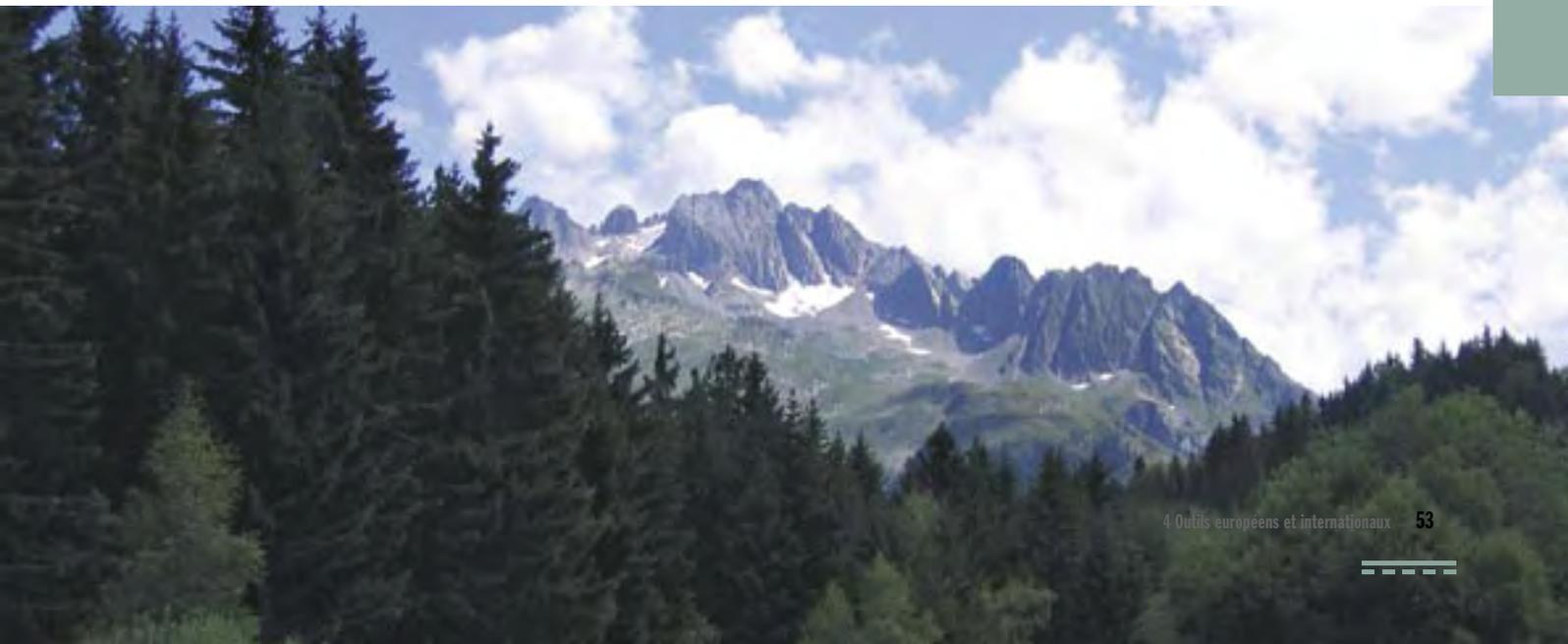
Ainsi, l'inclusion d'une zone naturelle dans une Z.I.C.O. n'est assortie d'aucun effet de droit (C.E., 6 janv. 1999, Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS), req. n° 161403) y compris au titre de la convention internationale de Ramsar (voir la fiche VI.G *Zone humide d'importance internationale (site Ramsar)*).

Par ailleurs, malgré leur intérêt, aucune disposition n'impose que les Z.I.C.O. figurent obligatoirement dans les études d'impact. C'est ce qu'a précisé le Conseil d'État le 16 juin 2000, dans un arrêt *Association de défense du cadre de vie du grand Angoulême* (req. n° 194495).

### Incidences sur les opérations routières

Cependant, la présence d'une Z.I.C.O. révèle l'existence d'une zone naturelle emblématique, laquelle peut être prise en compte dans l'appréciation de la légalité de la déclaration d'utilité publique qui l'affecte.

En effet, cette absence de prise en compte porterait atteinte à un site répertorié et donc compromettrait



sa protection future par exemple par une Z.P.S.. Ceci serait alors contraire à une exécution de bonne foi des obligations communautaires (C.A.A. Marseille, 21 janv. 1999, Louis et Jean-Paul Chappotin, req. n° 96MA11488). La jurisprudence communautaire est maintenant bien établie sur cette question (C.J.C.E., 2 août 1993, Commission/Royaume d'Espagne, req. n° C-355/90 dit "Marismas de Santoña" et surtout C.J.C.E., 7 décembre 2000, Commission/France, req. n° C-374/98 dit "Basses Corbières"). Dans la mesure où un Etat aurait du classer une Z.I.C.O. en Z.P.S., celui-ci ne peut se prévaloir des mesures dérogatoires au régime des Z.P.S., c'est à dire que le régime d'une Z.I.C.O. pourrait être plus restrictif que celui de la Z.P.S.

L'aménageur doit donc éviter, dans la mesure du possible, de détruire ou d'endommager une Z.I.C.O. Pour pouvoir réaliser le projet, il conviendra de l'inscrire dans le cadre réglementaire adopté pour la protection de la Z.I.C.O.

## Références

### Textes applicables

- Directive n° 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (J.O.C.E. n° L 103 du 25/04/1979 pp. 1 à 18).
- Circulaire DNP/SDEN no 2104 du 21 novembre 2001 relative à la procédure de désignation des sites Natura 2000 (non publiée).

### Jurisprudence citée

- C.J.C.E., 2 août 1993, Commission/Royaume d'Espagne, req. n° C-355/90.
- C.E., 6 janvier 1999, Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS), req. n° 161403.
- C.A.A. Marseille, 21 janvier 1999, Louis et Jean-Paul Chappotin, req. n° 96MA11488.
- C.E., 16 juin 2000, Association de défense du cadre de vie du grand Angoulême, req. n° 194495.
- C.J.C.E., 7 décembre 2000, Commission c. France, req. n° C-374/98.

## Bibliographie

- G. Rocamora, *Les zones importantes pour la conservation des oiseaux en France*, M.A.T.E. / D.N.P., L.P.O., 1994.
- Ligue de protection des oiseaux (L.P.O.), *Catalogue des Z.I.C.O., 285 zones d'intérêt communautaire pour la protection des oiseaux*, 1994.

## 1.2 - Zone de protection spéciale (dans le cadre de la directive "oiseaux")

### Présentation

Les Z.P.S. sont définies par l'article 4 § 1 de la directive CEE/79/409 comme les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des populations d'oiseaux protégées dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la directive (dont les critères sont définis par ses annexes).

### Nombre et superficie couverte au 7 octobre 2003

Depuis 1986, la France a désigné 155 Z.P.S., couvrant 1.174.900 hectares, soit 2,1 % du territoire métropolitain. Cette superficie représente un peu plus de 19 % de la surface totale des 277 Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux présentant une importance internationale selon les critères définis par *BirdLife* (Z.I.C.O., voir cette fiche). Les Z.P.S. concernent principalement des sites littoraux et côtiers (Corse, Bretagne), des zones humides (Arcachon, baie du Mont-Saint-Michel, basses vallées angevines...) et les espaces protégés en haute montagne. Les autres milieux (forêts, tourbières, milieux bocagers, plaines céréalières) sont en revanche très peu représentés (Sources : Baromètre Natura 2000, Commission européenne et Ligue de protection des oiseaux, disponible sur Internet à l'adresse suivante : [www.lpo.fr](http://www.lpo.fr)).

## Procédure de création, de classement ou de désignation

Au niveau français, la désignation des propositions de Z.P.S. est effectuée, après consultation obligatoire des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents. Ceux-ci rendent un avis motivé dont l'Administration ne peut s'écarter que par une décision motivée (article L. 414-1 III du code de l'environnement).

Un Document d'Objectifs (DOCOB) est rédigé sous l'égide du préfet, avec l'aide indicative des cahiers d'habitats prévus au niveau national et coordonnés par le Muséum national d'histoire naturelle. Le DOCOB contient l'inventaire des habitats et espèces d'intérêt communautaire présents sur le site et fixe les orientations de gestion et les éventuelles contraintes, et propose une évaluation des coûts des actions envisagées et, si possible, les moyens à mettre en oeuvre.

La plupart des Z.P.S. désignées avant 1995, concernent des territoires déjà dotés d'une réglementation, voire de plans de gestion, répondant aux objectifs de conservation. Pour les Z.P.S. existantes situées sur des sites non protégés réglementairement, des documents d'objectifs peuvent aussi être élaborés selon la procédure mise en oeuvre pour la directive Habitats.

S'agissant de la réglementation choisie au niveau national, il pourra être tenu compte des exigences humaines économiques sociales et culturelles ainsi que des particularités locales. En effet, les mesures de protection ne doivent pas conduire à interdire les activités humaines n'ayant pas d'effets significatifs sur les objectifs poursuivis.

## Principaux effets juridiques

La désignation des Z.P.S. (articles 7, 6-2 et 6-3 de la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages) oblige les États membres à éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces. Une évaluation des plans et projets susceptibles d'affecter les sites de manière significative, individuellement ou en conjugaison eu égard aux objectifs de conservation, devra également être effectuée préalablement à leur autorisation.

Ces obligations ont été transposées en droit national aux articles L. 414-4 et L. 414-5 du code de l'environnement.

## Incidences sur les opérations routières

Les projets routiers doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation sous peine de sanctions administratives (mise en demeure d'arrêter les travaux, ordre de remise en état, consignation à cette fin) prévues par l'article L. 414-5 du code de l'environnement.

En l'absence de DOCOB, il y a lieu de réaliser une étude préalable destinée à inventorier les richesses du site avec l'aide des cahiers d'habitats et d'évaluer les incidences du projet. En présence de DOCOB, cette évaluation préalable doit se faire au regard des dispositions de celui-ci et des objectifs prévus de gestion à venir. Si 426 DOCOB Natura 2000 sont en cours de rédaction et 178 sont achevés, il n'en existe encore que très peu pour les Z.P.S. En cas d'évaluation négative du projet (c'est-à-dire si l'impact sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire pour lesquels le site a été désigné est notable malgré les mesures de réduction), celui-ci ne peut normalement pas être autorisé.

Cependant et dans un cas où l'évaluation est négative, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaire, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur (article 6-4 de la directive "*habitats faune et flore*"). Le DOCOB permet de déterminer, le cas échéant, les modalités des mesures compensatoires.

## Références

### Textes applicables

- Directive du Conseil n° 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (J.O.C.E. n° L 103 du 25/04/1979 pp. 1 à 18).
- Directive du Conseil n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (J.O.C.E. n° L 206 du 22/07/1992 pp. 7 à 50).

- Code de l'environnement : articles L. 414-1, L. 414-4 et L. 414-5.

- Circulaire n° 96-21 du 11 mars 1996 relative à la prise en compte de l'environnement et du paysage dans les projets routiers (*Bulletin officiel du ministère de l'équipement* n° 389-96/11).

- Circulaire du 29 juillet 1999 relative aux Zones de protection spéciale (directive 79/409/CEE), *Bulletin officiel du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement* n° 1999-1).

- Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en oeuvre des directives 92/43 CEE dite "*Habitats faune et flore*" et 79/409 CEE dite "*Oiseaux*" au cours de l'année 2001, *Bulletin officiel du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement* n° 2001-4.

#### Bibliographie

- L. Germain, "De la directive Habitats à un "document d'objectifs" local : bilan d'une expérience", *Droit de l'environnement* n° 59, juin 1998.

- J. - M. Février, "Le juge administratif et les directives communautaires, le cas de la directive du 2 avril 1979 sur la protection des oiseaux migrateurs", *Droit administratif*, décembre 2000.

## 1.3 - Proposition de Sites d'Importance Communautaire (P.S.I.C.) (dans le cadre de la directive "habitats faune et flore")

### Présentation

La définition du site d'importance communautaire est prévue par l'article 1 k) de la directive "*habitats faune et flore*". Il s'agit d'un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel ou une espèce indigène dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence du réseau Natura 2000, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et à leur reproduction.

### Répartition sur le territoire national au 21 novembre 2003

Il existait à cette date 1 209 propositions de sites d'importance communautaire pour 4 196 526 hectares, soit 7,6 % du territoire, dont le nombre devra se réduire au fur et à mesure de l'adoption des Z.S.C.



### Procédure de création, de classement ou de désignation

En application de l'article 4 § 1 de la directive "*habitats faune et flore*", la France désigne les propositions de sites d'importance communautaire sur la base des critères annexés à cette directive et des informations scientifiques pertinentes.

Les articles transitoires R. 214-18 et suivants pris pour l'application de l'article L. 414-1 du code de l'environnement prévoient l'établissement préalable d'une liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire. La désignation des P.S.I.C. est ensuite effectuée après consultation obligatoire des communes et établissements de coopération intercommunale compétents, lesquels rendent un avis motivé dont l'Administration ne peut s'écarter que par une décision également motivée.

Un DOCUMENT d'OBJECTIFS (DOCOB) est rédigé sous l'égide du préfet, avec l'aide indicative des cahiers d'habitats prévus au niveau national et coordonnés par le Muséum national d'histoire naturelle. Le DOCOB contient l'inventaire des habitats et espèces d'intérêt communautaire présents sur le site et fixe les orientations de gestion et les éventuelles contraintes, et propose une évaluation des coûts des actions envisagées et, si possible, les moyens à mettre en oeuvre.

Cette proposition nationale est transmise à la Commission qui établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire (article 4 § 2). La proposition est adoptée après un passage au comité "*habitats faune et flore*", prévu par l'article 20 de la directive, composé de

représentants des États qui votent avec la pondération des voix du conseil des ministres et qui est présidé par un délégué de la Commission.

Cette liste permettra, en application des articles 3 et 4 de la directive susvisée, la désignation ultérieure des Z.S.C. par la France.

### Principaux effets juridiques

La proposition nationale n'a normalement pas d'effet juridique, tant qu'elle n'a pas été inscrite au niveau communautaire.

Cependant, l'inscription sur la liste oblige les États (articles 4-5, 6-2 6-3 de la directive "*habitats faune et flore*") à éviter la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces. Elle impose aussi de faire une évaluation des plans et projets susceptibles d'affecter les sites de manière significative, individuellement ou en conjugaison eu égard aux objectifs de conservation.

Ces obligations ont été transposées en droit national aux articles L. 414-4 et L. 414-5 du code de l'environnement.

Le Conseil d'État estime que, dans l'attente d'un prochain classement en Z.S.C., l'État français ne peut prendre aucune mesure qui puisse faire obstacle à la poursuite des objectifs visés par la directive "*habitats faune et flore*" (C.E., 9 juill. 2001, Assoc. Fédérative



Régionale pour la Protection de la Nature Haut-Rhin, req. n° 234555). Ainsi des travaux de terrassements en vue de l'implantation de vignes, qui auraient eu un impact irréversible sur la conservation de ces sites, ont été reconnus comme pouvant contrevenir à ces objectifs.

Il faut souligner enfin que le site, sans avoir encore été retenu définitivement, peut déjà faire l'objet d'une protection juridique opposable, qu'il faudra également respecter (voir les autres fiches).

### Incidences sur les opérations routières

Il a été jugé que les caractéristiques de ces zones proposées étaient opposables à des décisions intervenant dans leur ressort géographique et susceptibles d'en affecter la nature (pour une application non spécifiquement routière, voir : C.E., 9 juill. 2001, Assoc. Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature Haut-Rhin, req. n° 234555, alors même que la liste nationale proposée avait été annulée par le Conseil d'État pour défaut de consultation préalable ; voir : C.E., 22 juin 2001, Assoc. coordination nationale Natura 2000, req. n° 219995). Ce n'est donc pas le classement en droit qui entre en ligne de compte dans l'appréciation du juge, mais l'existence de richesses naturelles que la proposition révèle.

Par ailleurs, en plus des effets propres à l'inscription sur la liste communautaire, l'existence d'une P.S.I.C. peut être prise en compte dans l'appréciation de la légalité d'une déclaration d'utilité publique.

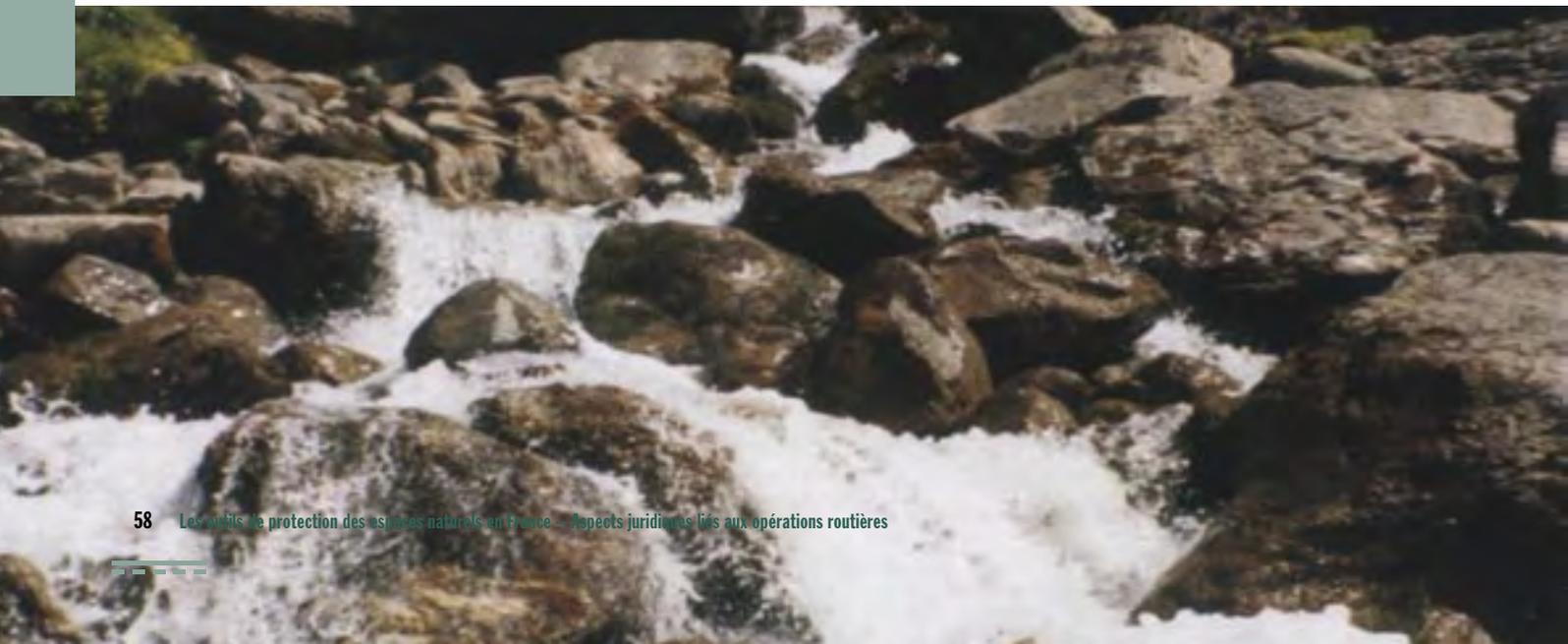
Enfin, les projets routiers doivent obligatoirement faire l'objet d'une évaluation sous peine de sanctions administratives prévues par l'article L. 414-5 du code de l'environnement (mise en demeure d'arrêter les travaux, ordre de remise en état et/ou consignation à cette fin).

Dans un cas d'évaluation négative (c'est-à-dire si l'impact sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire pour lesquels le site a été désigné est notable malgré les mesures de réduction), celui-ci ne pourra normalement pas être autorisé.

C'est ainsi, par précaution, dans le cas du Pique Prune (insecte coléoptère) trouvé dans la bande d'étude de l'autoroute A 28, que les autorités françaises ont estimé opportun de soumettre ce projet à une évaluation, alors même que les zones concernées n'avaient pas encore le statut de S.I.C.

En l'absence de DOCOB, il y a lieu de réaliser une étude préalable afin d'inventorier les richesses du site avec l'aide des cahiers d'habitats et d'évaluer les incidences du projet. En présence de DOCOB, cette évaluation préalable doit se faire au regard des dispositions de celui-ci et des objectifs prévus de gestion à venir (426 DOCOB sont en cours de rédaction et 178 sont achevés).

Cependant et dans un cas d'évaluation négative, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées. Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaire, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur (article 6-4 de la directive). Le DOCOB permet de déterminer, le cas échéant, les modalités des mesures compensatoires.





## Références

### Textes applicables

- Directive du Conseil n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (J.O.C.E. n° L 206 du 22/07/1992 pp. 7-50).
- Code de l'environnement : articles L. 414-1, L. 414-4 et L. 414-5.
- Code de l'environnement : articles transitoires R. 214-18 et suivants.
- Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en oeuvre des directives 92/43 CEE dite "*Habitats faune et flore*" et 79/409 CEE dite "*Oiseaux*" au cours de l'année 2001, B.O.M.A.T.E. n° 2001-4.

### Jurisprudence citée

- C.E., 22 juin 2001, Association coordination nationale Natura 2000, req. n° 219995.
- C.E., 9 juillet 2001, Association Fédérative Régionale pour la Protection de la Nature Haut-Rhin, req. n° 234555.

### Bibliographie

- L. Germain, "De la directive Habitats à un "document d'objectifs" local : bilan d'une expérience", *Droit de l'environnement* n° 59, juin 1998.
- V. Billon, D. Felts, B. Vedovati, *Infrastructures de transport et sites Natura 2000*, CETE Lyon pour le Sétra et le M.E.D.D., juin 2003.



## 1.4 - Zone spéciale de conservation (dans le cadre de la directive "habitats faune et flore")

### Présentation

La définition de la Z.S.C. dépend de celle du site d'importance communautaire. Selon l'article 1 k) de la directive du Conseil n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, il s'agit d'un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel ou une espèce indigène dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence du réseau Natura 2000, et/ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées. Pour les espèces animales qui occupent de vastes territoires, les sites d'importance communautaire correspondent aux lieux, au sein de l'aire de répartition naturelle de ces espèces, qui présentent les éléments physiques ou biologiques essentiels à leur vie et reproduction.

Selon l'article 1 i) de la directive, une Z.S.C. constitue un site d'importance communautaire désigné par les États membres par un acte réglementaire, administratif et/ou contractuel où sont appliquées les mesures de conservation nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et/ou des populations des espèces pour lesquels le site est désigné.

### Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait 1 174 sites désignés définitivement comme Z.S.C. pour 4 100 000 hectares et 604 propositions.

### Procédure de création, de classement ou de désignation

En application de l'article 4 § 1 de la directive, chaque État membre propose une liste de sites indiquant les propositions de sites d'importance communautaire sur la base des critères annexés à la directive et des informations scientifiques pertinentes.

Les articles transitoires R. 214-18 et suivants pris pour l'application de l'article L. 414-1 du code de l'environnement prévoient l'établissement préalable



d'une liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire. La désignation des P.S.I.C. est ensuite effectuée après consultation obligatoire des communes et établissements de coopération intercommunale compétents, lesquels rendent un avis motivé dont l'Administration ne peut s'écarter que par une décision également motivée.

Un DOCUMENT d'OBJECTIFS (DOCOB) est rédigé sous l'égide du préfet, avec l'aide indicative des cahiers d'habitats prévus au niveau national et coordonnés par le Muséum national d'histoire naturelle. Le DOCOB contient l'inventaire des habitats et espèces d'intérêt communautaire présents sur le site et fixe les orientations de gestion et les éventuelles contraintes et propose une évaluation des coûts des actions envisagées et, si possible, les moyens à mettre en oeuvre.

Cette proposition nationale est transmise à la Commission qui établit, en accord avec chacun des États membres, un projet de liste des sites d'importance communautaire (article 4 § 2). La proposition est adoptée après un passage au comité "habitats faune et flore", prévu par l'article 20 de la directive, composé de représentants des États qui votent avec la pondération des voix du conseil des ministres et qui est présidé par un délégué de la Commission.

Cette liste permettra, en application des articles 3 et 4 de la directive susvisée, la désignation ultérieure des Z.S.C. par la France.

### Principaux effets juridiques

L'adoption définitive au niveau communautaire d'une Z.S.C., impose à l'État membre de prendre les mesures nécessaires pour conserver ou rétablir un état favorable à long terme des habitats naturels ainsi que des populations ayant justifié le classement.

Néanmoins, il peut être tenu compte des exigences humaines économiques sociales et culturelles ainsi que des particularités locales, dans la mesure où ces mesures de conservation ne doivent pas conduire à interdire les activités humaines n'ayant pas d'effets significatifs par rapport aux objectifs poursuivis.

A cette fin, l'autorité dispose des réglementations en matière de protection de l'environnement (on se reportera, sur ce point aux autres fiches), ainsi que des contrats Natura 2000. Les contrats Natura 2000, prévus par l'article L. 414-3 du code de l'environnement, constituent des conventions conclues entre l'autorité

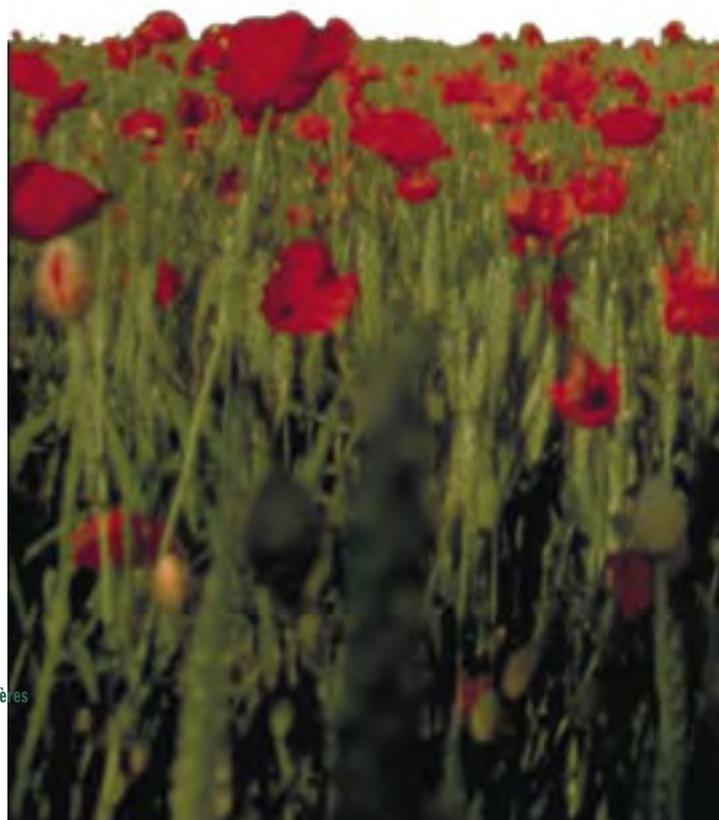
publique et les titulaires des droits réels (propriétaires, usufruitiers) et personnels (locataires) des terrains pour mettre en œuvre les DOCOB par des engagements matériels et financiers de part et d'autre.

### Incidences sur les opérations routières

Pour ce qui est de la réglementation spécifique aux sites Natura 2000 en France métropolitaine, il faut souligner que tout projet de travaux d'ouvrage ou d'aménagement situé dans un site et non prévu dans un contrat Natura 2000 doit, en application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement, faire l'objet d'une évaluation de ses incidences.

Au cas où le projet serait de nature à porter préjudice à l'état de conservation du site (c'est-à-dire si l'impact sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire pour lesquels le site a été désigné est notable malgré les mesures de réduction), celui-ci ne pourrait être autorisé sauf dérogation.

En cas de non-respect de cette obligation, les articles L. 414-5 II et L. 414-5 III du code de l'environnement prévoient que des sanctions administratives peuvent être appliquées comme la mise en demeure d'arrêter les travaux, l'ordre de remise en état ainsi qu'une consignation à cette fin.





Néanmoins et conformément à l'article L. 414-4 III du code de l'environnement, cet obstacle peut être surmonté si, en l'absence d'autres solutions, le projet est justifié par des raisons impératives d'intérêt public, et après notification à la Commission européenne. Cette dérogation doit être assortie de mesures compensatoires afin de maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. En revanche, et en application de l'article L. 414-4 IV du code de l'environnement, lorsque le site abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaire qui figurent, au titre de la protection renforcée dont ils bénéficient, sur des listes arrêtées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, cette dérogation ne peut être donnée que pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement ou, après avis de la Commission européenne, pour d'autres raisons impératives d'intérêt public.

### Références

#### Textes applicables

- Directive du Conseil n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (J.O.C.E. n° L 206 du 22/07/1992, pp. 7-50).

- Code de l'environnement : articles L. 414-3 à L. 414-5.

- Code de l'environnement : articles transitoires R. 214-18 et suivants.

- Circulaire du 27 février 2001 relative à la mise en oeuvre des directives 92/43 CEE dite "*Habitats faune et flore*" et 79/409 CEE dite "*Oiseaux*" au cours de l'année 2001, B.O.M.A.T.E. n° 2001-4.

### Bibliographie

- J. - F. Le Grand (Sénateur), *Rapport au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan sur la mise en oeuvre de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages*, Doc. Sénat n° 309, 15 avril 1997.

- L. Germain, "De la directive Habitats à un "document d'objectifs" local : bilan d'une expérience", *Droit de l'environnement* n° 59, juin 1998.





## 2. Réserve biogénétique du conseil de l'Europe

### 2.1 - Présentation

Le Réseau européen de réserves biogénétiques a été créé par le Conseil de l'Europe en 1973, à Vienne (Autriche), lors de la Conférence ministérielle européenne sur l'environnement. Il a été mis en œuvre à partir de 1976. Les États membres ont ainsi décidé de coopérer à la création d'un programme pour la conservation d'exemplaires représentatifs de zones naturelles présentant une valeur particulière pour la conservation de la nature et la diversité biologique européenne.

La partie I de l'annexe à la résolution (76) 17 du 15 mars 1976 du comité des ministres du Conseil de l'Europe définit les Réserves biogénétiques comme des zones protégées bénéficiant d'un statut juridique et caractérisées par un ou plusieurs habitats, biocénoses ou écosystèmes typiques, uniques, en danger ou rares. Ces réserves ont pour but (partie II de l'annexe) de garantir l'équilibre biologique et la conservation d'exemplaires représentatifs du patrimoine européen, ainsi que de constituer un champ de recherche, pour étudier les écosystèmes naturels. Cette connaissance scientifique permet aussi d'instruire et de former le public aux questions concernant l'environnement.

### 2.2 - Nombre et superficie couverte en juin 1997

En juin 1997, il existait 344 Réserves biogénétiques dans 22 pays d'Europe (Annexe 2a) dont 35 en France pour une surface de 44 144 hectares.

### 2.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

En application de la résolution (79) 9 du 29 mai 1979 du comité des ministres du conseil de l'Europe, le choix des réserves est effectué selon deux procédures, selon que la zone est ou non protégée au niveau national.

Les zones naturelles déjà protégées au niveau national peuvent être directement intégrées au réseau.

Quant aux autres zones, leur désignation a été effectuée à partir de la carte de la végétation naturelle de l'Europe, publiée conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission des Communautés européennes (Conseil de l'Europe et Commission européenne, 1987) au regard des différentes unités ou des différents types d'associations végétales identifiables en Europe.



## 2.4 - Principaux effets juridiques

Le statut demande que la protection d'une réserve biogénétique soit adéquate pour assurer la conservation ou la gestion des sites à long terme conformément aux objectifs fixés au niveau national.

Cependant, faute d'invocabilité directe de celui-ci au niveau national, cette obligation n'est opposable qu'aux États parties et n'a pas d'effet direct devant les juridictions nationales.

En revanche, l'existence d'une réserve biogénétique ne fait pas obstacle, bien au contraire, à la présence d'autres instruments, opposables, dont il conviendra, au cas par cas, de tenir compte.

## 2.5 - Incidences sur les opérations routières

De plus, il convient d'éviter d'aggraver la situation environnementale de la réserve sous peine de porter atteinte à sa qualification.

En effet, si la réserve biogénétique est considérée comme en danger, une recommandation de prendre les mesures d'évitement nécessaires est envoyée au Gouvernement concerné. Si le danger n'est pas éliminé et si le site est endommagé, le Conseil de l'Europe recommandera alors au Gouvernement de retirer la réserve du réseau.

Il convient pour des raisons d'opportunité d'éviter le retrait d'une réserve du réseau. On s'aidera pour cela des autres instruments de protection.

## 2.6 - Références

### Textes applicables

- Résolution (76) 17 du 15 mars 1976 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.
- Résolution (79) 9 du 29 mai 1979 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, concernant le règlement du réseau européen de Réserves biogénétiques.
- Résolution (81) 8 du 26 mai 1981, résolution (86) 10 du 19 juin 1986 et résolution (92) 19 du 18 mai 1992 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur l'élargissement du cadre du réseau, concernant l'inclusion de biotopes et de nouveaux groupes d'espèces.

(Références disponibles sur Internet à l'adresse suivante :

<http://www.coe.int/DefaultEN.asp>)



## 3. Réserve de biosphère de l'UNESCO

### 3.1 - Présentation

Le réseau mondial des réserves de biosphère a été créé en 1974 par l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) dans le cadre du programme Man And Biosphere (MAB) lui-même conçu en 1971. Depuis 1995, il existe un cadre statutaire commun.

Ce programme a pour but d'étudier les relations entre l'homme et la biosphère, c'est à dire son environnement naturel.

Les réserves de biosphère ont trois fonctions :

- la conservation : en contribuant à la conservation des paysages, des écosystèmes, des espèces et de la variation génétique ;
- le développement : en encourageant un développement économique et humain durable d'un point de vue socio-culturel et écologique ;
- l'appui logistique : en fournissant des moyens pour des projets de démonstration et des activités d'éducation environnementale, de recherche et de surveillance continue sur des problèmes locaux, régionaux, nationaux et mondiaux de conservation et de développement durable.

Le territoire d'une réserve doit, pour être retenu, répondre aux critères suivants :

- englober une mosaïque de systèmes écologiques représentatifs de grandes régions biogéographiques, incluant une série graduée de formes d'interventions humaines ;
- être importante pour la conservation de la diversité biologique ;
- offrir la possibilité d'étudier et de démontrer des approches du développement durable au niveau régional ;
- avoir une taille appropriée pour remplir les trois fonctions des réserves de biosphère.

Il est prévu, dans la mesure du possible, la création :

- d'une ou plusieurs *aire(s) centrale(s)* constituée(s) aux termes de dispositions légales, consacrée(s) à la protection à long terme conformément aux objectifs de conservation de la réserve de biosphère et d'une taille suffisante pour remplir cet objectif ;
- d'une ou plusieurs *zones(s) tampon(s)* clairement identifiée(s) entourant l'aire ou les aires centrale(s) ou contiguë(s) à celles-ci, où seules des activités compatibles avec les objectifs de conservation peuvent avoir lieu ;
- et d'une *aire de transition* extérieure où des pratiques d'exploitation durable des ressources sont favorisées et développées ;

Eu égard à ces objectifs, le territoire d'une réserve peut ne pas se limiter à des zones naturelles et donc englober des parties qui ne feront pas objet d'une protection réglementaire, y compris des villes. Les zones peuvent concerner indistinctement des propriétés publiques et privées. Il existe également des réserves désertes ou sous-marines.





### 3.2 - Nombre et superficie couverte en décembre 1997

En décembre 1997 (statistique UNESCO), le réseau comprenait 352 réserves dans 87 pays, dont 139 en Europe (Annexe 2a). Le programme MAB global est guidé par le Conseil international de coordination du programme MAB constitué de 34 États membres élus par la Conférence générale de l'UNESCO. La France accueille quant à elle 10 réserves de biosphère (Camargue, Cévennes, Guadeloupe, Luberon, Mer d'Iroise, Mont Ventoux, Pays de Fontainebleau, Archipel des Tuamotu, Vallée du Fango et Vosges du Nord) pour une surface totale de 847 000 hectares.

### 3.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

Avant l'édiction d'un cadre statutaire en 1995, il n'existait pas de règles de désignation.

Selon l'article 5 du cadre statutaire, les réserves de Biosphère sont choisies pour être incluses dans le Réseau par le Conseil international de coordination (C.I.C.) du programme MAB.

Les États notifient tout d'abord les sites qui répondent aux critères au secrétariat du C.I.C. Le contenu du dossier est ensuite étudié par le Comité consultatif sur les réserves de Biosphère pour recommandation au C.I.C. lequel prend la décision. Le Directeur général de l'UNESCO notifie enfin la décision du C.I.C. à l'État concerné.

### 3.4 - Principaux effets juridiques

La réserve ne constitue pas un instrument de protection juridiquement opposable mais plutôt un label et une zone d'étude. La qualification est ainsi plus une reconnaissance d'une qualité environnementale qu'un dispositif de protection en soi. Cependant, dans la mesure où le maintien du label est fonction du maintien de cette qualité, cela ne peut induire *politiquement* qu'une incitation à la conservation du bon état naturel du site.

Par ailleurs, le cadre statutaire prévoit que le ou les aire(s) centrale(s) peuvent bénéficier d'une protection nationale réglementaire.

Enfin, l'existence d'une réserve de biosphère n'est pas antinomique de la présence d'autres instruments, opposables, dont il conviendra, au cas par cas, de tenir compte.



### 3.5 - Incidences sur les opérations routières

La présence d'une réserve de biosphère témoigne de la présence de richesses naturelles devant être prises en compte.

De plus, il convient d'éviter d'aggraver la situation environnementale de la réserve sous peine de porter atteinte à sa qualification.

En effet, tout projet important peut entraîner un risque de dénaturation de la réserve. Ainsi, en application de l'article 9 du cadre statutaire, les réserves sont soumises à un examen périodique, tous les dix ans, sur la base d'un rapport établi par l'autorité compétente par le Conseil international de coordination. Si ce Conseil estime que la réserve de biosphère ne remplit pas les critères énoncés ci-dessus, il peut recommander que l'État concerné prenne des mesures nécessaires pour rétablir les conditions qui ont justifié la désignation de la zone. Le cas échéant, il peut aussi déclarer que

l'aire cesse d'être considérée comme une réserve de biosphère faisant partie du réseau.

Eu égard au caractère composite d'une réserve de biosphère, si le projet d'aménagement routier doit absolument y passer, il conviendra d'éviter les zones protégées par le droit national (voir les autres fiches). Les aires centrales, si elles existent, devront être particulièrement respectées. On limitera ainsi les risques de dénaturation.

### 3.6 - Références

#### Textes applicables

- Cadre statutaire du Réseau mondial de réserves de Biosphère (1995).

(Disponible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/mab/docs/statframeF.htm#intro>)

## 4. Zone humide d'importance internationale (site Ramsar)

### 4.1 - Présentation

La convention internationale signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971 est relative aux zones humides d'importance internationale. Ce texte a pour objet de préserver les fonctions écologiques fondamentales des zones humides en tant que régulateur du régime des eaux. Elle protège également ces zones en tant qu'habitats d'une flore et d'une faune caractéristiques et, particulièrement, des oiseaux d'eau mais également des poissons.

La convention de Ramsar définit, dans son article 1.1, les zones humides comme "*des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris les étendues d'eau marine dont la profondeur n'excède pas 6 mètres*". L'article 2.1 y ajoute : "*les zones de rives ou de côtes adjacentes à la zone humide et des îles en étendue d'eau marine d'une profondeur supérieure à 10 mètres à marée basse entourée par la zone humide, particulièrement lorsque ces zones, îles ou étendues d'eau ont de l'importance en tant qu'habitats d'oiseaux d'eau*". Des critères qualitatifs et quantitatifs déterminent également les zones humides en fonction de la présence d'individus nombreux ou au contraire de la rareté d'une espèce. Ces critères tiennent compte de la flore et de la faune en général et spécifiquement des oiseaux d'eau et des poissons.

Ces zones remplissent des fonctions sociales et culturelles, hydrologiques, biologiques et économiques, puisque les oiseaux et les êtres humains tirent bénéfice de ces étendues d'eaux, les premiers pour leur nourriture et leur reproduction et les seconds pour les activités agricoles ou touristiques notamment.

Or, on estime que la moitié des zones humides du territoire métropolitain a été détruite au cours des trente dernières années du fait de leur image négative, conjuguée aux progrès techniques facilitant leur destruction.

### 4.2 - Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait en France 22 sites Ramsar dont 19 métropolitains pour une surface de 670 000 hectares et 3 en outre-mer couvrant une surface de 216 000 hectares.

### 4.3 - Procédure de création, de classement ou de désignation

En application de l'article 2 de la Convention de Ramsar, chaque État choisit les zones qui correspondent aux critères que cette convention prévoit et les inscrit dans la "*Liste des zones humides d'importance internationale*" pour les notifier auprès du bureau de la Convention rattaché à l'Union mondiale pour la nature (UICN), organisation de tutelle de la convention.



## 4.4 - Principaux effets juridiques

Les États parties s'engagent, au plan international, à favoriser la création de réserves naturelles dans les zones désignées et à assurer une protection adéquate de ces sites.

Cependant et en principe en France, un site Ramsar n'a pas d'effet juridique.

Les juridictions administratives ont reconnu que les stipulations de cette convention créent seulement des obligations entre États sans ouvrir de droits aux intéressés, alors même qu'elle est entrée en vigueur. Ainsi en a décidé notamment le Conseil d'État dans un arrêt du 17 novembre 1995, *Union juridique Rhône-Méditerranée (U.J.R.M.)* (req. n° 159855) et 6 janvier 1999, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS)* (req. n° 161403). Selon lui, l'inclusion d'un territoire dans une telle zone sensible "*n'est assortie par la convention de Ramsar à laquelle la France a adhéré le 1<sup>er</sup> octobre 1986 d'aucun effet de droit*".

Néanmoins, dans les zones du littoral, il faut également souligner que la Convention de Ramsar est mise en œuvre par article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

Cet article impose que les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques et en particulier les zones

humides et milieux temporairement immergés (comme précisé par l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme). Il peut y être admis après enquête publique des aménagements légers nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public se limitant en matière de voirie à des chemins piétonniers (voir article R. 146-2 du code de l'urbanisme).

Cependant ces dispositions ne sont normalement pas directement opposables aux routes lesquelles sont régies par l'article L. 146-7 du code de l'urbanisme.

Il faut réserver toutefois le cas de l'appréciation de l'utilité publique ou de la légalité d'un document de planification.

## 4.5 - Incidences sur les opérations routières

Pour ce qui est de l'appréciation de la légalité d'un document portant planification d'un ouvrage routier, il a été ainsi jugé que constituait une erreur manifeste d'appréciation, le fait de ne pas tenir compte d'un site Ramsar. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Nantes a, dans un arrêt du 30 juin 2000 (*Assoc. du Camp de César*, req. n° 98NT01333) annulé le schéma directeur révisé de la région angevine lequel prévoyait le passage du tracé de la "grande liaison sud" de l'agglomération angevine au sein d'un site Ramsar.

Ce raisonnement pourra être tenu pareillement pour une déclaration d'utilité publique.



## 4.6 - Références

### Textes applicables

- Convention signée à Ramsar (Iran) du 2 février 1971 (modifiée par le protocole de Paris du 3 décembre 1982 lui-même ratifié et rendu applicable par le décret du 20 février 1987).

Les amendements à la convention de Ramsar adoptés lors de la conférence de Régina (Canada) du 28 mai 1987 clarifiant les procédures budgétaires et facilitant une meilleure coopération internationale en matière de protection des zones humides ont été ratifiés (loi n° 94-480 du 10 juin 1994, J.O., 11 juin 1994) et publiés (décret n° 95-143 du 6 février 1995, J.O., 11 fév. 1995).

(Ensemble disponible sur Internet à l'adresse suivante : [http://www.ramsar.org/key\\_conv\\_f.htm](http://www.ramsar.org/key_conv_f.htm))

- Code de l'urbanisme : articles L. 146-6, L. 146-7, R. 146-1 et R. 146-2.

### Jurisprudence citée

- C.E., 17 novembre 1995, Union juridique Rhône-Méditerranée (U.J.R.M.), req n° 159855.
- C.E., 6 janvier 1999, Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge (SEPRONAS), req. n° 161403.
- C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, Association du Camp de César, req. n° 98NT01333.

### Bibliographie

- R. Romi, *Espaces humides : le droit entre protection et exploitation des territoires*, L'Harmattan, 1993.





A misty forest landscape with a stream and waterfall. The scene is dominated by tall, thin trees, some with bare branches and others with green foliage. A stream flows through the center, with a small waterfall on the left. The ground is covered in green moss and ferns. The overall atmosphere is serene and natural.

# Partie 5

## Outil contractuel national

# Parc naturel régional

## Présentation

Selon l'article L. 333-1 du code de l'environnement, "Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, de l'aménagement du territoire". L'article transitoire R. 244-1 du code de l'environnement dispose que : "Peut être classé en parc naturel régional un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement, fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine. Le parc naturel régional a pour objet : a) de protéger ce patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages [...]". Il s'intéresse également aux questions de développement économique et social en se basant sur la protection de son patrimoine naturel et culturel. Cependant, on ne peut lui dénier une implication forte en matière d'environnement.

Malgré sa dénomination, les limites d'un parc naturel régional (P.N.R.) peuvent excéder une région et recouvrir, outre les parties naturelles remarquables qu'il comporte, des parties urbanisées ou agricoles.

Le parc naturel régional est doté d'une charte qui est élaborée à partir d'un inventaire du patrimoine. Cette charte comprend, notamment, un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement (maximum 10 ans, renouvelables) et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères et naturelles sur le territoire du parc. La charte comporte également un plan qui délimite, en fonction du patrimoine recensé, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport ainsi que des annexes (liste des communes, statut de l'organisme de gestion, emblème du parc, convention d'application avec l'État) (article transitoire R. 244-3 du code de l'environnement).

La direction du parc est assurée par un organisme de gestion doté de la personnalité morale. Il s'agit le plus souvent d'un syndicat mixte (établissement public local qui regroupe la Région, les Départements et les communes, dont la création est désormais obligatoire pour les parcs créés après le 3 février 1995 en application de l'article L. 333-3 du code de l'environnement). Certains parcs naturels régionaux sont cependant gérés par une fondation (par exemple, le P.N.R. de Camargue) ou encore par une association déclarée de droit commun (par exemple le P.N.R. des Ballons des Vosges).

## Nombre et superficie couverte au 1<sup>er</sup> mars 2003

A cette date, il existait 40 parcs naturels régionaux (couvrant une surface de 6 500 000 hectares) dont 16 en plaines et collines, 15 en moyenne montagne, 6 en zones humides, 2 sur le littoral et 1 en haute montagne. Les parcs représentent 11 % (hors DOM) du territoire national.

Sept projets de parcs naturels régionaux sont actuellement à l'étude.

## Procédure de création, de classement ou de désignation

En application de l'article transitoire R. 244-2 du code de l'environnement, l'initiative de la création d'un parc naturel régional appartient à la Région sur proposition ou en accord avec les collectivités territoriales concernées. L'adhésion des collectivités territoriales à la charte constitutive permet de demander à l'État le classement en parc naturel régional. Cette demande





est transmise par la région au ministre chargé de l'environnement (articles transitoires R. 244-5 et s. du code de l'environnement).

L'article L. 333-1 du code de l'environnement, dont les modalités d'application seront prévues par un décret en Conseil d'État qui n'a pas encore été publié à cette date, prévoit que la charte constitutive sera est soumise à enquête publique.

A l'issue de la procédure, le parc est créé pour une durée renouvelable de dix ans par décret.

### Principaux effets juridiques

En application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, l'État et les collectivités territoriales adhérentes à la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Cette disposition impose également que les documents d'urbanisme soient compatibles avec les orientations et les mesures prévues par la charte.

Néanmoins, cette disposition ne s'applique qu'aux parcs naturels régionaux créés postérieurement à la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993. Cela signifie que les chartes antérieures ne sont pas opposables aux documents d'urbanisme. Cette interprétation a été confirmée par un arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 1997 (Assoc. pour la sauvegarde du site de Trotigny et autres (R.J.E. 1998, p. 132)). Néanmoins, la durée d'une charte étant au plus de 10 ans, en 2003, toutes les chartes ont été renouvelées sous l'empire de cette nouvelle législation.

L'article transitoire R. 244-15 du code de l'environnement dispose que : "*Lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux soumis à la procédure de l'étude d'impact en vertu de la loi du 10 juillet 1976 [article L. 122-1 du code de l'environnement] et des textes pris pour son application intéressent la zone du parc naturel régional, le directeur est obligatoirement saisi de cette étude et donne son avis dans les délais réglementaires d'instruction*".

Enfin, il faut signaler que les terrains peuvent présenter des problèmes non spécifiques liés à la protection de zones naturelles remarquables qui s'y trouveraient. On se rapportera sur ce point aux autres fiches de l'ouvrage.



## Incidences sur les opérations routières

L'incompatibilité entre la charte et les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités territoriales adhérentes peut conduire à l'annulation de ces documents. Des projets routiers pourraient donc être remis en cause s'ils avaient été prévus par le Plan local d'urbanisme (P.L.U.) ou un Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Ainsi le tribunal administratif de Strasbourg, dans un jugement du 30 mai 2001 (Alsace nature c. Cne de Niedermorschwir (req. n° 9912888) a indiqué que le fait que le rapport de présentation d'un Plan d'occupation des sols (aujourd'hui P.L.U.) ne justifiait pas cette compatibilité devait entraîner l'annulation de la délibération qui l'adopte.

De plus l'État ne peut violer la charte en autorisant des aménagements routiers en contradiction avec la charte. À cette fin, il signe aussi une convention d'application de la charte avec le parc naturel régional dont les modalités sont prévues par le chapitre 7 de la circulaire du 5 mai 1995 prise pour l'application du décret n° 94-765 du 1er septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux.

L'autorité publique qui autorise un projet soumis à étude d'impact est tenue de saisir le directeur du parc pour avis. Ainsi, dans un arrêt du Conseil d'État du 10 novembre 1999 (Assoc. Puy de Dôme Nature environnement, req. n° 194791 et 194792), le moyen tiré du fait que le président du parc naturel régional des volcans d'Auvergne n'aurait pas été consulté, au sujet du projet de construction de l'autoroute A89 Sa int-Julien-Puy-Lavèze-Combronde, manquait en fait. Pour ce qui est de l'étude d'impact jointe au dossier de la déclaration d'utilité publique, le juge a admis qu'une justification du projet dans un parc pouvait être acceptée, sous conditions. Ainsi, dans une décision du 10 novembre 1999 (Assoc. Puy de Dôme Nature environnement, req. n° 194791, 194792), le Conseil d'État a confirmé l'utilité publique de Vulcania eu égard, d'une part à l'importance propre de l'opération et d'autre part aux précautions prises par les auteurs du projet, relatives, notamment, au passage limité du tracé dans le parc naturel régional des volcans d'Auvergne et à la protection des ressources hydrauliques.

Dans les zones reconnues comme ayant une forte sensibilité paysagère par la charte, certaines activités peuvent être légitimement interdites. Dans de telles zones, l'ouverture d'une carrière a ainsi été

prohibée (T.A., Caen, 19 déc. 1995, Assoc. Faune et Flore de l'Orne, req. n° 951810, sursis à exécution de l'autorisation ; T.A., Caen, 10 déc. 1996, req. n° 951809, annulation de l'autorisation).

Il faut enfin signaler un risque de déclassement par décret d'un parc naturel régional si l'aménagement de celui-ci n'est pas conforme à la charte ou qu'il ne remplit plus les critères qui ont justifié son classement (article transitoire R. 244-11 du code de l'environnement).

Cette nouvelle disposition n'a pas encore été utilisée, mais le classement du parc naturel régional du Marais poitevin n'avait pas été renouvelé, le 24 août 1991 pour des raisons analogues. Ce non-renouvellement équivalait à un déclassement puisqu'il entraînait le retrait du label. En effet, alors que la réalisation d'une voie autoroutière en plein milieu de celui-ci mettait en cause son intégrité, l'organisme de gestion y était favorable. Le ministre ne pouvait que tirer les conséquences de l'inapplication de la charte. Le "PNR" du Marais poitevin n'a cependant jamais cessé de fonctionner même s'il ne bénéficie plus de cette qualification. (Voir : "dossier spécial Marais poitevin" *in les réalités de l'écologie*, n° 32, juin 1992 pp. 16-27).

La disparition du parc n'est pas seulement une sanction mais un échec du projet contenu dans la charte, qu'il convient donc d'éviter.





## Références

### Textes applicables

- Code de l'environnement : articles L. 333-1 et L. 333-3.
- Code de l'environnement : articles transitoires R. 244-1, R. 244-2, R. 244-3, R. 244-5, R. 244-11 et R. 244-15.
- Circulaire du ministre de l'environnement du 5 mai 1995 prise pour l'application du décret n° 94-765 du 1<sup>er</sup> septembre 1994 relatif aux parcs naturels régionaux.

### Jurisprudence citée

- T.A., Caen, 19 décembre 1995, Association Faune et Flore de l'Orne, req. n° 951810.
- T.A., Caen, 10 décembre 1996, Association Faune et Flore de l'Orne, req. n° 951809.
- C.E., 30 juillet 1997, Association pour la sauvegarde du site de Trotigny et autres, *Revue juridique de l'environnement* 1998, p. 132.
- C.E., 10 novembre 1999, Association Puy de Dôme Nature environnement, req. n° 194791 et 194792.
- T.A., Strasbourg, 30 mai 2001 Alsace nature c. Commune de Niedermorschwir, req. n° 9912888.

### Bibliographie

- "Dossier spécial Marais poitevin" in *les réalités de l'écologie*, n° 32, juin 1992 pp. 16-27.
- Collectif, "les parcs naturels ont trente ans", *Revue juridique de l'environnement*, 1997/4, p. 473.
- Avis du Comité des régions de la Communauté européenne n° 97/C215/02 du 12 mars 1997 relatif aux parcs naturels régionaux : exemples pour le développement durable des espaces naturels les plus sensibles de l'Union européenne (J.O.C.E. n° C 215 du 16 juillet 1997).
- X. Larrouy-Castera, "Charte des parcs naturels régionaux et droit de l'urbanisme : des relations encore incertaines", *Revue de droit rural* n° 266, octobre 1998.
- C. Cans, *Parcs naturels régionaux*, in Dalloz action Urbanisme, 2000.





# Abréviations





AJDA : Actualités juridiques – Droit administratif	R.J.E. : Revue juridique de l’environnement
C.A.A. : Cour administrative d’appel	req. : requête
C.E. : Conseil d’État	Sétra : Service d’études techniques des routes et autoroutes
BOMATE : Bulletin officiel du ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement	S.I.C. : Site d’importance communautaire
DOCOB. : DOCUment d’Objectifs	T.A. : Tribunal administratif
J.O.C.E. : Journal officiel des Communautés européennes	U.N.E.S.C.O. : Organisation des Nations-Unies pour l’éducation, la science et la culture
M.A.T.E. : Ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement	Z.I.C.O. : Zone importante pour la conservation des oiseaux
M.E.D.D. : Ministère de l’écologie et du développement durable	Z.N.I.E.F.F. : Zone naturelle d’intérêt écologique, faunistique et floristique
P.S.I.C. : Proposition de site d’importance communautaire	Z.P.S. : Zone de protection spéciale
Rec. : Recueil Lebon (recueil des arrêts du Conseil d’État)	Z.S.C. : Zone spéciale de conservation

46 avenue  
Aristide Briand  
BP 100  
92225 Bagneux Cedex  
France  
téléphone :  
33 (0)1 46 11 31 31  
télécopie :  
33 (0)1 46 11 31 69  
internet : [www.setra.equipement.gouv.fr](http://www.setra.equipement.gouv.fr)

Pour faire suite à la diffusion en 2001 aux différents services du Ministère de l'Équipement d'une carte de zones naturelles sensibles protégées ou inventoriées en France, ainsi que dans la perspective de la création très prochaine du réseau Natura 2000 sur le territoire français, le Sétra a décidé de compléter cette carte par un guide, à visée informative, dans lequel sont référencés les aspects juridiques se rattachant à l'ensemble de ces zones naturelles sensibles.

Les aspects juridiques concernant à la fois ces zones naturelles sensibles et le domaine routier ont été référencés prioritairement et concernent (dans la mesure du possible) :

- les projets neufs d'infrastructures routières ou autoroutières ;
- les aménagements sur place d'infrastructures routières ou autoroutières sur le réseau existant ;
- les travaux d'entretien, de gestion du domaine routier ou autoroutier.

Document disponible au bureau de vente du Sétra  
46 avenue Aristide Briand - BP 100 - 92225 Bagneux Cedex - France  
téléphone : 33 (0)1 46 11 31 53 - télécopie : 33 (0)1 46 11 33 55  
Référence : **0416** - Prix de vente : **15 €**

*Crédit photos : Delphine Chevalier (Sétra) – Virginie Billon (CETE Lyon) – Albert Béranguier (direction des Routes)  
photothèque direction des Routes – photothèque Sétra – photothèque Goodshoot  
Conception graphique - mise en page : Philippe Masingarbe (Sétra)  
Impression : Caractère – 2, rue Monge – BP 224 – 15002 Aurillac Cedex  
L'autorisation du Sétra est indispensable pour la reproduction, même partielle, de ce document.  
© 2004 Sétra – Dépôt légal : 3<sup>ème</sup> trimestre 2004 – ISBN : 2-11-093435-2*

Le Sétra appartient  
au Réseau Scientifique  
et Technique  
de l'Équipement

