

## **L'incidence des sites Natura 2000 sur le processus d'attribution des certifications environnementales**

### **A. Les sites Natura 2000**

- 1.-2. Le 28.01.2005 (date de référence), l'Allemagne avait désigné 4.596 Zones Spéciales de Conservation (ZSC) couvrant 35.090 km<sup>2</sup> (9,3 % du territoire allemand) et 539 Zones de Protection Spéciales (ZPS) couvrant 30.042 km<sup>2</sup> (8,4 %). Le 20.06.2005, le réseau de Sites d'Importance Communautaire (SIC) comprend 4.596 sites couvrant 35.090 km<sup>2</sup> (9,8%).
3. La liste nationale référençant les sites Natura 2000 est élaborée par les administrations des Länder spécialisées dans la protection de la nature («Naturschutzfachbehörden»).
4. La liste élaborée par l'administration spécialisée a été examinée par le ministère de l'environnement du Land avant d'être soumise pour connaissance et prise de position aux autorités administratives concernées, aux propriétaires, aux associations de protection de la nature et aux fédérations de l'agriculture et de la foresterie. Les zones protégées existantes ont été insérées dans la liste des sites proposés. La procédure de concertation a pour objet les motifs de la sélection, les données standardisées et les informations relatives aux objectifs de sauvegarde nécessaires pour la protection des sites proposés. Quelques Länder prévoient également un transport sur les lieux pour informer le public au sujet des objectifs, des buts et des conséquences de la notification des sites désignés.
5. En Allemagne, ce sont les Länder qui spécifient l'administration compétente pour désigner les sites qui seront notifiées à la Commission par le Bund. Le gouvernement du Land désigne les sites proposés par le ministre de l'environnement. Le Land transmet les sites désignés au

ministère fédéré chargé de l'environnement. Le ministère fédéral prévoit une participation des ministères fédéraux concernés. Le ministère fédéral a le droit de formuler des réserves quant aux sites désignés par le Land.

6. Les recours contre les décisions de notification des sites dans le réseau national Natura 2000 demeuraient faute d'intérêt légitime sans succès. Une protection juridique ultérieure peut toujours être exercée de manière raisonnable et prioritaire. Eu égard à l'effet direct de l'insertion des Sites d'Importance Communautaire, un recours par exemple par le propriétaire sera admissible et contrôlable en se basant sur le critère d'appréciation du principe de proportionnalité communautaire.

La validité du règlement de protection peut faire l'objet d'une action en contrôle de la légalité. Le droit de formuler une telle requête est accordé à toute personne qui fait valoir qu'elle a été lésée par le règlement dans ses droits subjectifs, autrement dit, le requérant peut prétendre de manière défendable qu'il y a eu une violation d'un droit subjectif. La juridiction compétente est le tribunal administratif supérieur du Land.

Indépendamment de l'action en contrôle de la légalité, la validité du règlement de protection est examinée en tant que question préalable dans le cadre d'une requête tendant à obtenir une autorisation qui a été refusée par l'administration («Verpflichtungsklage») ou bien dans le cadre d'une action en annulation de l'acte administratif accordant une autorisation («Anfechtungsklage»). Le requérant d'une requête introduite en vue d'obtenir une autorisation doit faire valoir qu'il a été lésé par le refus dans ses droits subjectifs. La requête en annulation d'une autorisation exige, comme condition de recevabilité, l'existence d'une possible violation des droits subjectifs du requérant qui surviendrait suite à une atteinte majeure du site protégé. La juridiction compétente en première instance est le tribunal administratif; s'il s'agit d'un projet d'importance majeure, c'est le tribunal administratif supérieur du Land qui décide; la Cour administrative fédérale est compétente pour les litiges concernant la planification des réseaux de transports et des aéroports.

7. Jusqu' à présent, aucune information n'est disponible quant au nombre d'actions en contrôle de la légalité des règlements de protection ni quant au nombre des requêtes qui ont mené au contrôle de la validité comme question préalable.

#### B. Le statut protégé des sites Natura 2000

8. Les Sites d'Importance Communautaire doivent être désignés comme zones de protection spéciales. Ils bénéficient du statut d'espace naturel protégé, de réserve naturelle ou de parc national s' ils sont déclarés par règlement comme étant une zone de protection spécifique.
9. En Allemagne, art. 6 de la directive «Habitats» a été transposé en droit national par la loi fédérale sur la protection de la nature («Bundesnaturschutzgesetz»). Comme le législateur fédéral ne détient la compétence légale que pour fixer les principes généraux de la législation en cette matière, les lois des Länder relatives à la protection de la nature ont également été modifiées. Des exigences visant la protection des Sites d'Importance Communautaire sont précisées notamment dans les règlements des Länder relatifs à la protection de la nature, dans différentes prescriptions administratives, dans les schémas et programmes d'aménagement du territoire ainsi que dans des contrats conclus avec les bénéficiaires d'un droit de jouissance. Des mesures concrètes visant la conservation des habitats naturels et des espèces dans les réserves naturelles sont établies dans des plans de gestion spécifiques («Managementpläne»).
10. La directive «Habitats» n'a pas été transposée intégralement par la loi fédérale de la protection sur la nature en droit national. Par son arrêt du 10 janvier 2006, la Cour de Justice des Communautés Européennes a sanctionné le fait que contrairement à l'art. 6 alinéas 3 et 4 de la directive «Habitats», l'Allemagne n'ait pas prescrit une évaluation d'impacts

concernant des projets hors d'un site naturel susceptibles d'affecter ce site de manière significative.

11. S'il s'agit d'un projet soumis à autorisation, c'est l'administration du Land compétente pour accorder l'autorisation qui décide de la nécessité d'une évaluation d'impacts; quant aux projets non soumis à autorisation, c'est l'administration du Land spécialisée dans la protection de la nature du Land qui décide. Quand il faut procéder à une évaluation d'impact parce que le projet est susceptible d'affecter le site protégé de manière significative, le détenteur du projet doit fournir les documents nécessaires. Le détenteur obtient accès aux données déterminantes pour l'intégration des sites au sein du réseau Natura 2000. L'administration compétente pour accorder l'autorisation procède à l'évaluation d'impacts en concertation avec l'administration du Land spécialisée dans la protection de la nature du Land et analyse les impacts du projet. Bien entendu qu'elle ne se limite pas alors aux incidences découlant du projet en question, mais elle tient compte aussi des impacts en relation avec d'autres plans et projets déjà réalisés ou bien sur le point d'être concrétisés.

C. Situations illustrant la prise en considération de l'incidence de la mise en place des sites Natura 2000 sur le processus d'attribution des certifications environnementales

- 12.1. Une association de protection de la nature a formé un recours contre l'arrêté d'autorisation («Planfeststellungsbeschluss») concernant le premier segment de l'autoroute A 20 (autoroute de la mer Baltique). Le tracé passe le parc de protection du site naturel «Schaalsee». Le requérant faisait valoir que le projet était susceptible d'affecter le site protégé de manière significative. L'administration chargée de la procédure de déclaration d'utilité publique («Planfeststellungsbehörde») a renoncé à une évaluation d'impacts, parce qu'une distance d'environ 500 m séparait le tracé du site naturel et par conséquent des atteintes majeures pouvaient être exclues. La Cour administrative fédérale

compétente en première et dernière instance a rejeté la requête suite aux résultats d'une enquête. La Cour s'est fondée sur un avis d'expert selon lequel des atteintes majeures pouvaient être exclues vu la distance existant entre la frontière du site naturel et la source du trouble incriminé en l'espèce (arrêt du 19 mai 1998, BVerwGE 107, 1).

- 12.2. Une association de protection de la nature a formé un recours contre l'arrêté d'autorisation concernant la construction d'un barrage de l'Ems auprès de Papenburg. Le barrage devrait servir à protéger les côtes; en même temps l'Ems aménagée permettrait au chantier naval à Papenburg d'assurer le transport de navires de croisière jusqu'à la mer du Nord. Près de Papenburg se trouvent la zone européenne de protection spéciale «Nendorper Vorland» et des sites naturels sélectionnés qui s'étendent le long de l'Ems au nord et au sud de Papenburg excluant ainsi le terrain du projet. Le tribunal administratif supérieur du Land a rejeté la requête (arrêt du 1 décembre 2004, Natur und Recht 2006, 115): Les conclusions du rapport sur l'évaluation des incidences auraient prouvé que la construction et l'exploitation du barrage ne causeraient pas d'atteintes majeures aux sites protégés parce que les impacts sur l'habitat des oiseaux n'entraîneraient pas à une diminution durable de leur population. La Cour administrative fédérale n'a pas encore jugé le pourvoi en cassation.
13. Les arrêts de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) sont très importants pour des décisions des tribunaux nationaux. Les tribunaux nationaux respectent les arrêts de la CJCE concernant l'interprétation du droit communautaire. Lorsque l'interprétation du droit communautaire est incertain et qu'il doit être pris en compte pour permettre au tribunal de statuer, le tribunal se sert régulièrement du renvoi à titre préjudiciel. Les lignes directrices de la Commission européenne concernant les sites Natura 2000 sont prises en compte par les autorités administratives et les tribunaux nationaux.

14. L'administration compétente pour accorder l'autorisation est habilitée de son propre fait à prendre une décision quant à la requête et pour juger si les conditions juridiques d'une dérogation au principe de protection (Art. 6 alinéa 4 de la directive «Habitats») sont remplies. En cas de requête contre le refus d'une autorisation ou l'attribution d'une autorisation la décision incombe à la juridiction administrative. Les tribunaux administratifs examinent si les conditions juridiques de l'exemption au sens de l'art. 6 alinéa 4 de la directive «Habitats» sont remplies.
- 14.1. Une association de protection de la nature a formé un recours contre l'arrêté d'autorisation concernant la construction de l'autoroute A 73 dans le secteur de Lichtenfels. Le tracé traverse la vallée du Main auprès du monastère de Banz et de la basilique «Vierzehnheiligen» et se transforme à l'ouest de Lichtenfels en route nationale. L'administration envisage de désigner des zones dans la vallée supérieure du Main comme sites protégées à l'exception du secteur de la traversée du Main auprès de Lichtenfels. La Cour administrative fédérale compétente en première et dernière instance a estimé au bénéfice du requérant que le projet serait susceptible d'affecter les sites protégés d'une manière significative. Cependant, la Cour a affirmé que les conditions d'une exemption selon l'art. 6 alinéa 4 sous-paragraphe 1 de la directive «Habitats» étaient données en l'absence d'une solution alternative plus compatible avec la protection de l'environnement. En effet, elle a estimé qu'il existait une raison impérieuse d'intérêt public majeur qui était la création de conditions de vie équivalentes dans les Länder à l'ouest et à l'est de Allemagne auxquelles le projet devrait servir et que des mesures compensatoires étaient prévues dans le territoire concerné par le projet (arrêt du 15 janvier 2004, Buchholz 451.91 No. 12).
- 14.2. Une association de protection de la nature a formé un recours contre l'arrêté d'autorisation concernant le nouveau tracé de la route nationale B1 près de Hildesheim. Le projet fait partie d'un schéma opératoire à réaliser en deux étapes. Dans une première étape, l'arrêté d'autorisation prévoit la construction d'une rocade à quatre files avec des voies

séparées. Dans une seconde étape, un secteur contigu fera l'objet d'un plan d'aménagement urbain de la ville de Hildesheim, plan déjà publié. Le tracé longe sur environ 900 m une zone spéciale de conservation abritant un habitat d'intérêt communautaire prioritaire (gazon desséché calcaire). L'administration a estimé que le projet était nécessaire pour des raisons de sécurité publique parce qu'en diminuant les risques d'accidents le projet augmenterait la sécurité de la circulation. D'autre part, la solution alternative de construire un tunnel causerait des frais supplémentaires considérables. Le tribunal administratif supérieur du Land a jugé que les impact négatifs sur le site protégé étaient justifiés pour des raisons de protection de la santé de l'homme. Le pourvoi en cassation a donné gain de cause au requérant.

En se basant sur les faits établis par le tribunal administratif supérieur du Land, il apparaît qu'il ne fallait pas se limiter au fait de savoir si le projet était justifié pour des raisons impératives de protection de la santé de l'homme. L'autorisation d'un projet est soumise, par l'exemption prévue par l'art. 6 alinéa 4 sous-paragraphe 2 de la directive «Habitats», à des conditions très strictes: Il ne suffit pas que le projet soit utile à la santé de l'homme de manière générale. La dérogation portant sur la santé de l'homme et la sécurité publique doit être interprétée et appliquée de manière stricte en ce qui concerne la notion elle-même. Si l'intérêt public se fonde sur la protection de la santé de l'homme, c'est exactement ce but de la protection qui doit être atteint par la réalisation du projet en cause. Un projet de construction routière n'est justifié au titre de la lutte contre des risques pour la santé que s'il est destiné et approprié pour préserver les usagers des voies ouvertes à la circulation publique contre des risques de la circulation routière excédant le degré de risque usuel. Ces conditions ne sont pas remplies si, en effet, le projet déclaré d'utilité publique (première étape) vise à une amélioration de la sécurité de la circulation, mais que sur le plan d'ensemble (seconde étape), il ne tend pas à une diminution considérable des charges de la circulation (arrêt du 27 janvier 2000, BVerwGE 110, 302).

- 14.3. Une association de protection de la nature a formé un recours contre l'arrêté d'autorisation concernant la construction de l'autoroute 44 dans le secteur de Hessisch Lichtenau. Le tracé traverse – partiellement par un tunnel, partiellement par une construction basse – la zone spéciale de conservation «Lichtenauer Hochland» abritant un habitat d'intérêt communautaire prioritaire. Pour compenser les incidences engendrées par la traversée il est prévu de mettre en place un pont vert («Grünbrücke»). L'administration n'avait pas trouvé de solution alternative plus compatible avec l'environnement et avait estimé que les incidences seraient compensées par l'installation du pont vert et l'élargissement du site naturel. La Cour administrative fédérale compétente en première et dernière instance a jugé que l'arrêté d'autorisation était illicite et ne devait pas être exécuté, parce que l'administration n'avait pas suffisamment tenu compte des conditions de l'art. 6 alinéas 3 et 4 de la directive «Habitats». Selon les résultats de l'évaluation des incidences, le projet est susceptible d'affecter le site de manière significative.

Une exemption selon l'art. 6 alinéa 4 sous-paragraphe 2 de la directive «Habitats» ne peut être accordée que pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Avant de procéder à la pondération des intérêts en présence, il faut constater l'absence de solutions alternatives. S'il existe une solution alternative, la protection des sites Natura 2000 a priorité. La condition d'une solution alternative peut aussi être remplie si les objectifs du projet ne peuvent pas être atteints selon la manière préconisée par le détenteur du projet. Si les objectifs peuvent être atteints à un emplacement répondant mieux aux exigences de la directive «Habitats» ou engendrant moins d'incidences, le détenteur est obligé de modifier son projet. Une solution alternative techniquement possible et juridiquement admis peut être écartée si elle mène, en considération des bénéfices pour la nature et l'environnement, à une charge disproportionnée pour le détenteur ou si elle est disproportionnée pour des motifs sans rapport avec la protection de la nature. Le degré de prépondérance de l'intérêt visant à une diminution du niveau du bruit de



la circulation intracommunale ou à une limitation des frais du projet dépend de l'importance respective attribuée aux différents objectifs en présence (arrêt du 17 mai 2002, BVerwGE 116, 254).