

## **Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats»**

**CLARIFICATION DES CONCEPTS DE: *SOLUTIONS ALTERNATIVES, RAISONS  
IMPERATIVES D'INTERET PUBLIC MAJEUR, MESURES COMPENSATOIRES,  
COHERENCE GLOBALE, AVIS DE LA COMMISSION***

janvier 2007

**Le présent document d'orientation doit être lu en liaison avec la brochure intitulée «Gérer les sites Natura 2000», publiée par la Commission européenne en 2000 et avec les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats» (directive 92/43/CEE). Le présent document a pour objet de développer et de remplacer la partie de cette brochure antérieure qui a trait à l'article 6, paragraphe 4. De nature non contraignante, il reflète uniquement le point de vue des services de la Commission.**

## Table des matières

### **1.1. Le texte**

### **1.2. Champ d'application**

*1.2.1. Contenu*

*1.2.2. Applicabilité dans le temps*

### **1.3. Remarques initiales**

*1.3.1. Examen des solutions alternatives*

*1.3.2. Examen des raisons impératives d'intérêt public majeur*

### **1.4. Adoption de mesures compensatoires**

*1.4.1. Qu'entend-on par «mesures compensatoires» et quand devraient-elles être envisagées?*

*1.4.2. «Cohérence globale» du réseau Natura 2000*

*1.4.3. Objectif et teneur générale des mesures compensatoires*

*1.4.4. Que doit-on inclure dans le programme de mesures compensatoires?*

### **1.5. Critères applicables lors de la conception des mesures compensatoires**

*1.5.1. Compensation ciblée*

*1.5.2. Compensation effective*

*1.5.3. Faisabilité technique*

*1.5.4. Ampleur de la compensation*

*1.5.5. Localisation des mesures compensatoires*

*1.5.6. Choix du calendrier d'exécution de la compensation*

*1.5.7. Mise en œuvre à long terme*

### **1.6. Qui prend en charge le coût des mesures compensatoires?**

### **1.7. Communication des mesures compensatoires à la Commission**

### **1.8. Qu'en est-il des sites abritant des habitats et/ou espèces prioritaires?**

*1.8.1. Les sites concernés*

*1.8.2. Les concepts de «santé de l'homme», de «sécurité publique» et de «conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement»*

*1.8.3. L'adoption de l'avis de la Commission - conséquences*

## 1.1. Texte de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats»

*«Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de 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 prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.»*

## 1.2. Champ d'application

### 1.2.1. Contenu

Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la procédure d'évaluation et, le cas échéant, d'autorisation, par les autorités nationales compétentes, des plans et projets susceptibles de porter atteinte à une zone spéciale de conservation (ZSC), une zone de protection spéciale (ZPS) ou un site d'importance communautaire (SIC)<sup>1</sup>. Deux considérations essentielles s'imposent:

- d'une part, cette disposition traite des dérogations à la règle générale de l'article 6, paragraphe 3, en vertu de laquelle les plans ou projets ne peuvent être autorisés que s'ils ne portent pas atteinte à l'intégrité du ou des sites concernés;
- d'autre part, sa mise en œuvre pratique doit respecter les différentes étapes et l'ordre chronologique<sup>2</sup> prévus à la directive.

L'évaluation préliminaire des incidences d'un plan ou d'un projet sur le site, prévue à l'article 6, paragraphe 3, permet aux autorités nationales compétentes de parvenir à des conclusions quant aux répercussions de l'initiative envisagée sur l'intégrité du site concerné. Si ces conclusions sont positives, c'est-à-dire lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets sur le site, les autorités compétentes peuvent marquer leur accord sur le plan ou projet. En cas de doute ou de conclusions négatives, il convient d'appliquer les principes de précaution et de prévention, ainsi que les procédures prévues à l'article 6, paragraphe 4. En outre, la prise en compte du principe de

---

<sup>1</sup> Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 6 ne s'appliquent qu'aux sites inscrits sur la liste des sites sélectionnés comme sites d'importance communautaire (SIC). Ces dispositions ne couvrent dès lors pas les sites susceptibles d'être retenus comme sites d'importance communautaire sur les listes nationales transmises à la Commission (SICp). Le régime de protection dont bénéficient les SICp est défini dans l'affaire C-117/03 (arrêt de la Cour du 13 janvier 2005, Dragaggi) et dans l'affaire C-244-05 (arrêt de la Cour du 14 septembre 2006, Bund Naturschutz).

<sup>2</sup> Dans ses conclusions dans l'affaire C-239/04, l'avocat général (points 44-46) semble estimer qu'il n'y a pas d'ordre chronologique à respecter entre l'examen des solutions alternatives et celui des raisons impératives d'intérêt public majeur.

précaution et l'application d'une approche préventive peuvent également aboutir à la décision de ne pas autoriser le plan ou projet.

À cet égard, la Cour a déjà considéré, dans l'affaire C-127/02 *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee et Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels*<sup>3</sup>, et confirmé, dans l'affaire C-6/04 *Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*<sup>4</sup>, que l'article 6, paragraphe 3, de la directive «Habitats» subordonne l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative. Compte tenu, en particulier, du principe de précaution, un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs, que ledit plan ou projet affecte le site concerné de manière significative.

Cette approche se retrouve également dans l'arrêt de la Cour du 26 octobre 2006 dans l'affaire C-239-/04<sup>5</sup> concernant la construction d'une autoroute au Portugal, en vertu duquel il ne doit subsister, avant l'autorisation du projet, aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné.

La décision de mener à bien un plan ou projet doit respecter les exigences de l'article 6, paragraphe 4. Il convient notamment d'établir que:

- 1 l'alternative proposée pour approbation est la moins préjudiciable pour les habitats, les espèces et l'intégrité du site Natura 2000, indépendamment des considérations économiques, et qu'il n'existe pas d'autre option réalisable qui ne porterait pas atteinte à l'intégrité du site;
- 2 la réalisation du projet est justifiée par des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris «de nature sociale ou économique».

Cette disposition, qui constitue une dérogation à l'article 6, paragraphe 3, ne peut être appliquée que lorsque toutes les conditions requises par la directive sont pleinement satisfaites. À cet égard, quiconque souhaite recourir à cette dérogation doit nécessairement prouver, dans chaque cas d'espèce, que les conditions susmentionnées sont réunies.

- 3 Une fois pleinement établies et étayées l'absence d'alternatives appropriées et l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur, il convient de prendre toutes les mesures compensatoires nécessaires pour sauvegarder l'intégrité globale du réseau Natura 2000. En conséquence, les mesures compensatoires ne doivent être envisagées que lorsque l'application d'autres mécanismes de protection, comme les mesures d'atténuation, ne suffit pas. Les mesures compensatoires adoptées doivent **toujours** être communiquées à la Commission.

**Les dispositions de l'article 6, paragraphe 4, s'appliquent lorsque les résultats de l'évaluation préliminaire prévue à l'article 6, paragraphe 3, sont négatifs ou ne sont pas concluants. Autrement dit, lorsque:**

<sup>3</sup> Arrêt de la Cour du 7 septembre 2004 dans l'affaire C-127/02, points 57 et 61.

<sup>4</sup> Arrêt de la Cour du 20 octobre 2005 dans l'affaire C-6/04, point 54.

<sup>5</sup> Arrêt de la Cour du 26 octobre 2006 dans l'affaire C-239/04 (Commission contre Portugal), point 24.

**1. le plan ou projet portera atteinte à l'intégrité du site;**  
**2. des doutes subsistent quant à l'absence d'effets préjudiciables sur l'intégrité du site liés au plan ou au projet concerné.**  
**«La succession des étapes prévues doit être respectée».**

### *1.2.2. Applicabilité dans le temps*

L'arrêt rendu par la Cour de Justice dans l'affaire C-209/04 définit les principes à respecter pour ce qui est de l'applicabilité dans le temps de l'article 6, paragraphe 3, et, partant, de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats». Pour déterminer si les projets doivent ou non faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement conformément à l'article 6, paragraphe 3, la Cour utilise un critère formel, à savoir la date de la demande d'autorisation du projet en question. En conséquence, si la date d'introduction formelle de la demande d'autorisation d'un projet se situe avant la date d'expiration du délai de transposition de la directive ou avant la date d'adhésion à l'UE, le projet n'est pas soumis aux exigences définies à l'article 6, paragraphes 3 et 4. Toutefois, si la date d'introduction formelle de la demande d'autorisation d'un projet est postérieure à l'expiration du délai de transposition fixé pour la directive ou à la date d'adhésion à l'UE, le projet est soumis aux exigences de l'article 6, paragraphes 3 et 4.

### **1.3. Remarques initiales**

*Garantir la qualité de l'évaluation appropriée au titre de l'article 6, paragraphe 3*

L'évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site doit être menée préalablement à l'autorisation et prendre en considération les effets cumulatifs résultant de la combinaison du plan ou projet concerné avec d'autres plans ou projets, compte tenu des objectifs de conservation du site. En conséquence, tous les aspects du plan ou du projet pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, porter atteinte à ces objectifs, doivent être répertoriés compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière.

Les procédures d'évaluation des plans ou projets susceptibles de porter atteinte aux sites Natura 2000 doivent garantir la pleine intégration de tous les éléments contribuant à l'intégrité du site et à la cohérence globale du réseau, tant pour la définition des conditions de départ que lors des différentes étapes aboutissant à la détermination des incidences potentielles, des mesures d'atténuation et des incidences résiduelles. C'est ainsi qu'est déterminé ce qui doit être compensé, qualitativement et quantitativement.

Que les dispositions de l'article 6, paragraphe 3, fassent ou non suite à des procédures d'évaluation environnementale existantes ou à d'autres méthodes spécifiques, il convient de faire en sorte que:

- les résultats de l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, permettent une traçabilité totale des décisions finales, et notamment de la sélection des alternatives et de l'existence éventuelle de raisons impératives d'intérêt public majeur;
- l'évaluation couvre tous les éléments contribuant à l'intégrité du site et à la cohérence globale du réseau telles que définies dans les objectifs de conservation du site et le formulaire-type, et repose sur les meilleures connaissances scientifiques en la matière.

Les informations requises doivent être actualisées. Elles peuvent notamment comprendre les éléments suivants:

- structure, fonction, et rôles respectifs des actifs écologiques du site;
  - superficie, représentativité et état de conservation des habitats prioritaires et non prioritaires présents sur le site;
  - taille des populations, degré d'isolement, écotype, capital génétique, structure des classes d'âge et état de conservation des espèces visées à l'annexe II de la directive «Habitats» ou à l'annexe I de la directive «Oiseaux» présentes sur le site;
  - rôle du site au sein de la région biogéographique et contribution à la cohérence du réseau Natura 2000;
  - autres fonctions et actifs écologiques répertoriés sur le site;
- l'évaluation répertorie l'ensemble des incidences significatives potentielles du plan ou projet sur le site considéré, compte tenu des effets cumulatifs et des autres incidences pouvant résulter de l'action conjuguée du plan ou projet évalué et d'autres plans ou projets;
- l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, se fonde sur les meilleures techniques et méthodes disponibles pour estimer l'ampleur des effets du plan ou du projet sur l'intégrité biologique du ou des sites susceptibles d'être détériorés;
- l'évaluation prévoit l'intégration, dans le plan ou le projet concerné, des mesures d'atténuation les plus efficaces, afin d'éviter, de réduire, voire de neutraliser les effets négatifs sur le site;
- la caractérisation de l'intégrité biologique et l'évaluation des incidences sur l'environnement se fondent sur les meilleurs indicateurs propres aux actifs Natura 2000, qui doivent également être utiles aux fins de la surveillance de la mise en œuvre du plan ou programme.

Il semble préférable, pour satisfaire aux exigences de l'article 6, paragraphe 3, que les autorités compétentes Natura 2000 définissent des prescriptions formelles spécifiques concernant le type d'informations et les critères à respecter lors de la réalisation de l'évaluation appropriée. La diffusion des informations utiles et la formation des parties concernées (autorités appartenant à un échelon administratif différent, consultants et promoteurs du plan ou du projet) sont vivement recommandées.

### *1.3.1. Examen des solutions alternatives*

Compte tenu de la nécessité d'éviter toute atteinte indésirable au réseau Natura 2000, il convient d'envisager la révision approfondie et/ou le retrait des plans ou projets proposés lorsque des incidences négatives importantes ont été répertoriées. C'est notamment le cas lorsque le plan ou projet risque d'avoir des effets sur des habitats et/ou des espèces prioritaires protégés au titre de la directive «Habitats» ou des espèces d'oiseaux menacées à l'échelle mondiale visées à l'annexe I de la directive «Oiseaux». Les autorités compétentes doivent d'abord procéder à des analyses et démontrer que le plan ou projet concerné est nécessaire. Il convient dès lors d'envisager l'option zéro à ce stade.

Ensuite, les autorités compétentes doivent étudier la possibilité de recourir à des solutions alternatives qui respectent mieux l'intégrité du site en question<sup>6</sup>. Elles doivent analyser toutes les options envisageables, en particulier du point de vue de leur performance eu égard aux objectifs de conservation du site Natura 2000, à l'intégrité du site et à sa contribution à la cohérence globale du réseau Natura 2000. En principe, ces solutions devraient déjà avoir été répertoriées à l'occasion de l'évaluation préliminaire menée au titre de l'article 6, paragraphe 3. Elles peuvent s'écarter du plan ou projet initial du point de vue du lieu ou du tracé, de l'échelle ou de la conception, ou encore faire appel à des procédés différents.

Conformément au principe de subsidiarité, c'est aux autorités nationales compétentes qu'il appartient d'évaluer l'incidence relative de ces solutions alternatives sur le site concerné. Il convient de souligner que les paramètres de référence utilisés pour ces comparaisons ont trait aux aspects liés à la conservation et au maintien de l'intégrité du site et de ses fonctions écologiques. C'est pourquoi, dans cette phase, d'autres critères d'évaluation, comme les critères économiques, ne peuvent pas l'emporter sur les critères écologiques.

**Il appartient aux autorités nationales compétentes d'évaluer les solutions alternatives. Cette évaluation doit être effectuée au regard des objectifs de conservation du site.**

### 1.3.2. Examen des raisons impératives d'intérêt public majeur

En l'absence de solutions alternatives - ou lorsque les autres solutions ont des effets encore plus négatifs sur le site concerné, eu égard aux objectifs de conservation précités de la directive - la deuxième étape, pour les autorités compétentes, consiste à déterminer l'existence de «raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique» exigeant la réalisation du plan ou du projet en cause.

La notion de «raison impérative d'intérêt public majeur» n'est pas définie dans la directive. L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, cite cependant la santé de l'homme, la sécurité publique et les conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement comme exemples de raisons impératives d'intérêt public majeur. En ce qui concerne les «autres raisons impératives d'intérêt public majeur» de nature sociale ou économique, la formulation de l'article montre clairement que seuls des intérêts publics, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, peuvent être mis en balance par rapport aux objectifs de conservation de la directive. En conséquence, la réalisation des projets émanant d'organismes privés ne peut être envisagée que lorsque ces projets servent un intérêt public dont l'existence est démontrée.

Jusqu'à présent, la Cour de justice des Communautés européennes n'a pas donné d'orientations claires pour l'interprétation de cette notion. Il peut donc être utile de se pencher sur d'autres domaines du droit communautaire où des notions similaires sont utilisées.

La notion d'«exigence impérative» a été élaborée par la Cour de justice en tant qu'exception au principe de libre circulation des marchandises. Parmi les exigences

---

<sup>6</sup> Dans ses conclusions dans l'affaire C-239/04, l'avocat général estime (point 44) que «En ce qui concerne les alternatives ainsi sélectionnées, le choix ne doit pas obligatoirement se porter sur l'alternative qui affecte le moins l'intégrité de la zone concernée. Ce choix exige plutôt une mise en balance entre l'atteinte à l'intégrité de la ZPS et les raisons impératives d'intérêt public majeur pertinentes.»

impératives aptes à justifier des mesures nationales réduisant la liberté de circulation, la Cour a reconnu la santé publique et la protection de l'environnement, ainsi que la poursuite d'objectifs légitimes de politique économique et sociale.

Le droit communautaire recourt également à la notion de «service d'intérêt économique général», qui figure à l'article 86, paragraphe 2 (ex-article 90, paragraphe 2), du traité, pour ce qui concerne l'exception aux règles de concurrence envisagée pour les entreprises chargées de la gestion de ces services. Dans une communication sur les services d'intérêt général en Europe<sup>7</sup>, la Commission, se basant sur la jurisprudence à cet égard, a défini comme suit les services d'intérêt économique général: «...ils désignent les activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public<sup>8</sup>. C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication.»

Eu égard à la *structure de cette disposition*, dans les cas particuliers, les autorités compétentes nationales doivent poser comme condition à l'autorisation des plans et projets en cause que la balance entre les objectifs de conservation du site touché par ces initiatives et les raisons impératives précitées penche en faveur de ces dernières. À cet égard, les considérations importantes devraient être déterminantes:

- a) L'intérêt public doit être **majeur**: il est donc clair qu'il ne suffit pas qu'un intérêt public soit de nature sociale ou économique, notamment lorsqu'il est mis en regard de l'importance particulière des intérêts protégés par la directive (voir, par exemple, son quatrième considérant, qui parle du «*patrimoine naturel de la Communauté*») (voir annexe I, point 10).
- b) Dans ce contexte, il apparaît également légitime de partir du principe que l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à **long terme**; les intérêts économiques à court terme ou autres intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme pour la société ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation à long terme protégés par la directive.

**On peut raisonnablement considérer que les «raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique» visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables:**

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

<sup>7</sup> COM(96) 443 du 11.9.1996.

<sup>8</sup> Les obligations de service public, quant à elles, répondent à certains principes essentiels tels que la continuité, l'égalité d'accès, l'universalité et la transparence, mais elles peuvent varier selon les États membres, en fonction des situations différentes, telles que des contraintes géographiques ou techniques, l'organisation politique et administrative, l'histoire et les traditions..

Afin de donner aux lecteurs une indication plus précise de ce qui pourrait légitimement être considéré comme des raisons impératives d'intérêt public majeur, des **exemples** d'avis rendus par la Commission dans le cadre de l'article 6, paragraphe 4, sont repris ci-dessous, en liaison avec la justification fournie par les États membres.

Franchissement de la vallée de la Peene par l'autoroute A 20 en projet (Allemagne)

L'autoroute A 20 est une composante du réseau routier transeuropéen. Un axe de circulation est-ouest doit être créé dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale pour relier le Land aux zones centrales de la Communauté.

Le Mecklembourg-Poméranie occidentale doit faire face à un chômage particulièrement élevé. Le taux de chômage y est depuis plusieurs années presque deux fois plus fort que dans les Länder de l'Ouest. Rapporté à la population, le produit intérieur brut du Mecklembourg-Poméranie occidentale est nettement au-dessous de la moyenne nationale.

Plan d'aménagement «Project Mainport Rotterdam» (Pays-Bas)

L'activité portuaire et industrielle dans la région de Rotterdam est l'un des principaux piliers de l'économie néerlandaise. Le port de Rotterdam est un carrefour multimodal essentiel dans le réseau RTE-T et revêt par conséquent une importance communautaire. La croissance prévue des mouvements mondiaux de conteneurs et de l'activité de l'industrie chimique conduira à une demande accrue d'espace qu'il faudra satisfaire si l'on veut maintenir la compétitivité du port de Rotterdam par rapport aux autres ports de la façade Hambourg - Le Havre.

Le développement du port de Rotterdam pose également la question de la promotion du transfert modal, en particulier pour le transport de fret. Il est évident que le transfert d'une partie du trafic de marchandises de la route vers le transport maritime et les voies navigables apportera une contribution appréciable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et des encombrements routiers. Il convient d'en tenir compte lors de l'examen des questions d'intérêt public.

Extension du site de la société Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH à Hambourg-Finkenwerder (Allemagne)

Le projet est d'une importance exceptionnelle pour la région de Hambourg, pour l'ensemble du Nord de l'Allemagne ainsi que pour l'industrie aérospatiale européenne. Il contribuera au progrès technologique et favorisera la coopération européenne dans le domaine de l'aviation. Le projet aura une incidence positive importante sur la situation économique et sociale des régions voisines et sur la compétitivité de l'industrie aéronautique européenne. Le projet générera un nombre important de nouveaux emplois hautement qualifiés, qui permettront de contrebalancer les pertes d'emplois enregistrées dans le secteur industriel de la région.

Liaison ferroviaire à grande vitesse (TGV Est)(France)

Absence d'options pour le raccordement entre les lignes existantes. Le projet TGV Est européen a été accueilli favorablement au Conseil des Ministres de la Communauté européenne en décembre 1990 et a été retenu comme projet prioritaire par le Conseil européen en 1994, ayant bénéficié de décisions de l'Union en matière de priorité des projets d'infrastructure à réaliser.

Plan- cadre d'exploitation («Rahmenbetriebsplan») du charbonnage Prosper Haniel (Allemagne)

En raison de ses qualités géologiques et infrastructurelles exceptionnelles, le charbonnage Prosper Haniel et la poursuite de ses activités d'extraction minière sont essentiels pour atteindre les objectifs généraux de la politique énergétique allemande à long terme à l'échelon fédéral et régional, notamment la sécurité d'approvisionnement et le maintien d'une position dominante des technologies européennes d'extraction minière et d'exploitation énergétique du charbon. La fermeture du charbonnage Prosper Haniel aurait des conséquences économiques et sociales directes et indirectes inacceptables à l'échelon régional et entraînerait directement des pertes d'emplois dans l'industrie charbonnière et dans les industries en amont et les services en aval.

Construction du barrage de la Breña II (Espagne)

Assurer un approvisionnement en eau suffisant pour la consommation humaine, les utilisations industrielles et l'agriculture, ce qui est impossible dans l'état actuel du bassin du Guadalquivir.

Pour d'autres exemples et renseignements concernant les avis rendus par la Commission, consulter:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/nature\\_conservation/eu\\_nature\\_legislation/specific\\_articles/art6/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm)

## 1.4. Adoption de mesures compensatoires

### 1.4.1. Qu'entend-on par «mesures compensatoires» et quand devraient-elles être envisagées?

Dans le contexte de l'article 6 de la directive «Habitats», il convient d'établir une distinction claire entre les mesures d'atténuation et les mesures compensatoires.

Le concept de «*mesure compensatoire*» n'est pas défini dans la directive «Habitats». L'expérience acquise permet de proposer la distinction suivante:

- les mesures d'atténuation, au sens large, sont les mesures visant à réduire, voire supprimer les effets négatifs que la réalisation d'un plan ou d'un projet est susceptible d'avoir sur un site. Ces mesures font partie intégrante des spécifications d'un plan ou d'un projet (voir le point 4.5 de la brochure «Gérer les sites Natura 2000» et les dispositions de l'article 6 de la directive «Habitats»);
- les mesures compensatoires, au sens strict, sont des mesures indépendantes du projet (y compris des éventuelles mesures d'atténuation connexes). Elles visent à contrebalancer les effets négatifs du plan ou du projet de manière à sauvegarder la cohérence écologique globale du réseau Natura 2000.

Ainsi, l'extension des activités d'extraction souterraine du charbonnage vers des zones qui n'étaient pas exploitées auparavant se traduira par des affaissements de terrain à grande échelle, accompagnés d'inondations et d'une élévation du niveau des eaux souterraines, avec des conséquences considérables pour tous les écosystèmes de la région. Pour compenser les effets négatifs du projet, des terrains seront sélectionnés sur la base de critères écologiques retenus pour la création de types d'habitats non prioritaires (forêts de bouleaux et de chênes) par reboisement ou transformation/amélioration de forêts existantes. Sont également envisagées la création et l'amélioration de forêts alluviales et la remise en état ou l'optimisation de lits de cours d'eau afin de compenser la perte du type d'habitat prioritaire (forêts alluviales résiduelles - *Alnion glutinoso-incanae*) et du type d'habitat non prioritaire (rivières des étages planitiaire à montagnard avec végétation flottante). Cette mesure contribuera aussi à compenser l'incidence négative du projet sur l'espèce *Lampetra planeri*.

Les mesures compensatoires doivent venir s'ajouter aux mesures normales prises en vertu des directives «Habitats» et «Oiseaux» ou des obligations découlant du droit communautaire. Par exemple, la mise en œuvre d'un plan de gestion, ou la proposition ou désignation d'une nouvelle zone déjà répertoriée comme zone d'importance communautaire, constituent des mesures «normales» pour un État membre. Les mesures compensatoires doivent donc aller

au-delà des mesures normales/standard requises pour la protection et la gestion des sites Natura 2000.

Un autre exemple de compensation peut être donné dans le cas d'une extension portuaire entraînant la destruction d'un dortoir pour les oiseaux et la réduction des vasières intertidales peu profondes et des roselières. La création d'un nouveau dortoir de marée haute et de plages peu encaissées comprenant des vasières, combinée à la remise en état des roselières et des prairies humides au moyen de travaux d'hydraulique et de mesures environnementales en faveur de l'exploitation agricole des roselières et des prairies, et à des mesures de gestion de la pression de chasse, permettraient de compenser l'incidence négative du projet.

En conséquence, les mesures compensatoires ne sont pas un moyen de permettre la réalisation de plans ou de projets tout en se dérochant aux obligations de l'article 6. Elles ne doivent être envisagées qu'après que les effets négatifs sur l'intégrité d'un site Natura 2000 ont été identifiés avec précision. En particulier, la logique et la justification du processus d'évaluation imposent, dès lors que le plan/projet risque d'avoir une incidence négative, de procéder à une évaluation des solutions alternatives et de l'intérêt que présente le plan/projet par rapport à la valeur naturelle du site. Une fois décidée la réalisation du projet/plan, il convient de passer à l'examen des mesures compensatoires. Cette façon de procéder a également été confirmée dans les conclusions de l'avocat général dans l'affaire C 239-04 (point 35).

**Les mesures compensatoires constituent des mesures spécifiques d'un projet ou d'un plan qui viennent s'ajouter aux mesures normales prises pour mettre en œuvre les directives «Nature». Elles visent à contrebalancer les effets négatifs d'un projet et à assurer une compensation correspondant exactement aux effets négatifs sur l'espèce ou l'habitat en cause. Elles constituent le «dernier recours» et ne sont utilisées que lorsque les autres mesures de sauvegarde prévues par la directive restent sans effet et qu'il a été décidé d'envisager malgré tout la réalisation d'un projet ou d'un plan ayant des effets négatifs sur un site Natura 2000.**

#### *1.4.2. «Cohérence globale» du réseau Natura 2000*

Les termes «cohérence globale» utilisés à l'article 6, paragraphe 4, s'appliquent aux cas où un plan ou un projet sont autorisés pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, et où l'État membre doit prendre des mesures pour compenser les pertes provoquées par le projet.

Elle est également utilisée à l'article 3, paragraphe 1, qui précise que Natura 2000 est un «réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation» censé «assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle». Deux critères sont donc à prendre en compte: d'une part, les espèces et habitats visés, du point de vue quantitatif et qualitatif et, d'autre part, la contribution du site à une répartition géographique appropriée, compte tenu de l'aire de répartition.

L'article 3, paragraphe 3, stipule que «Là où ils l'estiment nécessaire, les États membres s'efforcent d'améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 par le maintien et, le cas échéant, le développement des éléments du paysage, mentionnés à l'article 10, qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages.»

L'article 10, qui traite plus généralement des politiques d'aménagement du territoire et de développement, énonce ce qui suit :

*«Là où ils l'estiment nécessaire, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire et de développement et notamment en vue d'améliorer la cohérence écologique du réseau Natura 2000, les États membres s'efforcent d'encourager la gestion d'éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages.*

*Ces éléments sont ceux qui, de par leur structure linéaire et continue (tels que les rivières avec leurs berges ou les systèmes traditionnels de délimitation des champs) ou leur rôle de relais (tels que les étangs ou les petits bois), sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique d'espèces sauvages.»*

Le terme «écologique» est utilisé à l'article 3 et à l'article 10 pour qualifier la cohérence. Il est évident que l'expression «cohérence globale» utilisée à l'article 6, paragraphe 4, a le même sens.

Cela étant dit, il est clair que l'importance d'un site pour la cohérence du réseau est fonction des objectifs de conservation du site, du nombre et du statut des habitats et des espèces qu'il abrite, ainsi que de la mesure dans laquelle il contribue à assurer une répartition géographique appropriée compte tenu de l'aire de répartition des espèces et des habitats concernés.

L'article 6, paragraphe 4, stipule que la cohérence globale de Natura 2000 doit être «protégée». La directive part donc du principe que le réseau était cohérent au départ. En cas de dérogation, la situation doit être corrigée pour rétablir entièrement la cohérence.

S'agissant d'un plan ou d'un projet, les mesures compensatoires définies afin de sauvegarder la cohérence globale du réseau Natura 2000 devront remplir les critères susmentionnés. Les compensations proposées devront dès lors de se référer aux objectifs de conservation du site et aux habitats et aux espèces touchées, dans des proportions comparables en nombre et en statut. Il conviendra également d'assurer le remplacement adéquat du rôle joué par le site quant à la répartition biogéographique.

À ce stade, il est opportun de rappeler que, conformément à la directive «Habitats», le choix d'un site pour Natura 2000 repose sur les aspects suivants:

- la prise en compte de l'habitat et des espèces concernées selon les critères quantitatifs (superficies, populations) décrits dans le formulaire standard des données;
- l'inclusion du site dans une région biogéographique à l'intérieur de laquelle il a été choisi;
- les critères de sélection établis par le comité "habitats" et utilisés par le centre thématique européen - conservation de la nature pour conseiller la Commission en ce qui concerne le maintien d'un site sur la liste communautaire.

Les autorités compétentes doivent prendre en compte ces critères lors de l'élaboration des mesures compensatoires et veiller à ce que ces mesures garantissent des propriétés et des fonctions comparables à celles qui avaient motivé la sélection du site initial.

La directive «Oiseaux» ne prévoit ni régions biogéographiques, ni sélection au niveau communautaire. Par analogie, cependant, on pourrait considérer que la *cohérence globale du réseau* est assurée si:

- la compensation remplit les mêmes fonctions que celles qui avaient motivé la désignation du site conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive «Oiseaux»;
- la compensation remplit la même fonction le long des mêmes voies migratoires;
- le ou les sites de compensation sont accessibles avec certitude pour les oiseaux présents habituellement sur le site touché par le projet.

Ainsi, si un projet porte atteinte à une ZPS ayant pour fonction spécifique de fournir des aires de repos à des espèces d'oiseaux migrateurs volant vers le nord, les mesures compensatoires proposées doivent mettre l'accent sur la fonction spécifique assurée par le site. Par conséquent, des mesures compensatoires qui permettraient de recréer des aires propices au repos pour la même espèce, mais dans une zone s'écartant des voies migratoires, ou encore sur les voies migratoires, mais à une distance importante, ne garantiraient pas suffisamment la cohérence globale du réseau. En pareil cas, la compensation doit garantir pour l'espèce visée des aires de repos adéquates et situées sur les voies migratoires, ce qui les rend raisonnablement accessibles pour les oiseaux qui auraient utilisé le site initial touché par le projet.

**Pour assurer la cohérence globale de Natura 2000, les mesures compensatoires proposées pour un projet doivent donc: a) viser les habitats et espèces ayant subi des effets négatifs, dans des proportions comparables; b) assurer des fonctions comparables à celles qui avaient justifié la sélection du site original, notamment pour ce qui est de la répartition géographique appropriée. Il ne suffit dès lors pas que les mesures compensatoires concernent la même région biogéographique dans le même État membre.**

**La distance entre le site original et le lieu retenu pour les mesures compensatoires ne constitue donc pas nécessairement un obstacle, pour autant qu'elle ne compromette pas la fonctionnalité du site et son rôle dans la répartition géographique, et qu'elle soit conforme aux motifs pour lesquels le choix initial a été opéré.**

#### 1.4.3. Objectif et teneur générale des mesures compensatoires

Au sens strict, des mesures compensatoires doivent avoir pour but de permettre à un site de continuer à contribuer à la conservation dans un état favorable d'un ou plusieurs types d'habitats naturels et habitats d'espèces «dans la région biogéographique concernée». En bref, elles doivent garantir la cohérence globale du réseau Natura 2000. En conséquence:

- d'une manière générale, un site ne doit pas avoir subi d'effets irréversibles à cause d'un projet avant que les mesures compensatoires n'aient été effectivement mises en place. Il peut cependant arriver que cette condition ne puisse pas être remplie. Ainsi, il faut de nombreuses années pour qu'un habitat forestier recréé puisse remplir les mêmes fonctions que le site original dégradé par un projet. C'est pourquoi il convient de mettre tout en œuvre pour que la compensation soit mise en place avant la réalisation du projet; si c'est

impossible, les autorités compétentes doivent envisager des mesures compensatoires supplémentaires compte tenu des pertes intermédiaires qui surviendront dans l'intervalle;

- la compensation doit avoir une valeur additionnelle par rapport au réseau Natura 2000 à la constitution duquel l'État membre était tenu de contribuer en vertu des directives.

Il convient que les États membres soient particulièrement attentifs lorsque les effets négatifs d'un plan ou d'un projet concernent des types d'habitats naturels rares ou des habitats naturels qui ne peuvent remplir leurs fonctions écologiques qu'au bout d'une période prolongée. Dans ces conditions, l'option zéro doit être sérieusement envisagée.

Si la désignation de nouveaux sites Natura 2000 peut faire partie d'un ensemble de mesures compensatoires au titre de l'article 6, paragraphe 4, elle ne saurait suffire à elle seule et doit être assortie de mesures d'accompagnement.

Dans le cas de la *directive «Oiseaux»*, il pourrait s'agir de travaux visant à améliorer la valeur biologique d'une zone déjà désignée ou encore à désigner, de sorte que la capacité de charge ou le potentiel alimentaire soient augmentés dans une mesure correspondant à la perte subie sur le site touché par le projet. À plus forte raison, la reconstitution d'un habitat favorable pour l'espèce concernée est acceptable, pour autant que le nouveau site soit disponible au moment où le site endommagé perd sa valeur naturelle.

S'agissant de la *directive «Habitats»*, la compensation pourrait, de même, consister à reconstituer un habitat comparable, à améliorer la valeur biologique d'un habitat de qualité insuffisante, voire à ajouter au réseau Natura 2000 un nouveau site d'une qualité comparable à celle du site original. Dans le dernier cas, on pourrait faire valoir que, globalement, le projet entraînera une perte pour ce type d'habitat au niveau de l'État membre. Au niveau communautaire, cependant, un nouveau site bénéficiera de la protection garantie par l'article 6, et contribuera ainsi à la réalisation des objectifs de la directive.

Les mesures compensatoires appropriées ou nécessaires pour contrebalancer les effets négatifs sur un site Natura 2000 peuvent prendre les formes suivantes:

- remise en état ou amélioration de sites existants: remettre en état l'habitat de manière à en sauvegarder la valeur de conservation et à garantir la conformité aux objectifs de conservation du site, ou améliorer l'habitat restant proportionnellement aux pertes occasionnées par le plan ou le projet à un site Natura 2000;
- reconstitution d'un habitat: reconstituer un habitat sur un site nouveau ou agrandi, et intégrer ce site dans le réseau Natura 2000;
- comme décrit ci-dessus, et en combinaison avec d'autres travaux, proposition d'un nouveau site au titre des directives «Habitats» et «Oiseaux».

Parmi les mesures compensatoires auxquelles il est actuellement recouru dans l'UE dans le cadre de la directive «Habitats», on trouve également:

- la réintroduction d'espèces;
- la remise en état et le renforcement d'espèces, et notamment le renforcement des espèces prédatrices;
- l'acquisition de terrains;
- l'acquisition de droits;

- la création de réserves (assortie de restrictions rigoureuses concernant l'utilisation des terres);
- les mesures d'incitation en faveur de certaines activités économiques compatibles avec les fonctions écologiques essentielles;
- la réduction des (autres) menaces pesant sur certaines espèces, soit par des actions visant une menace précise, soit par une action coordonnée visant l'ensemble des menaces (résultant par exemple de la surpopulation).

**En principe, la compensation doit déjà être opérationnelle au moment où le dommage sur le site concerné est effectif. Lorsque c'est impossible, une surcompensation peut être requise en contrepartie des pertes survenant dans l'intervalle (pertes intermédiaires).**

L'option consistant à créer des habitats de réserve (habitat banking) en tant que mesure compensatoire au titre de l'article 6, paragraphe 4, ne présente qu'une valeur très limitée, compte tenu du fait que la compensation doit impérativement sauvegarder la cohérence du réseau (*point 1.4.2*)

Le concept d'habitat de réserve pourrait cependant se révéler utile dans le contexte d'une réglementation restrictive au titre de l'article 6, paragraphe 1. Ainsi, lorsqu'un projet d'aménagement est envisagé, il pourrait être opportun d'examiner et de mettre en œuvre, dans le cadre du plan de gestion mis en place pour le site ou intégré dans d'autres plans d'aménagement, les mesures compensatoires qui seraient nécessaires si le projet était réalisé, et cela avant que les autorités compétentes ne prennent de décision.

#### *1.4.4. Quel doit être le contenu du programme de mesures compensatoires?*

Les mesures compensatoires au titre de l'article 6, paragraphe 4, doivent couvrir toutes les questions, qu'elles soient techniques, juridiques, financières ou autres, qui doivent être réglées pour parvenir à compenser les effets négatifs d'un plan ou d'un projet et à préserver la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ci-dessous figure une vue d'ensemble des questions devant figurer dans le programme de mesures compensatoires:

- coordination et coopération étroites entre les autorités Natura 2000, les autorités chargées de l'évaluation et l'auteur du programme de mesures compensatoires (c'est-à-dire l'auteur du plan ou du projet et les consultants externes intéressés);
- définition d'objectifs et de valeurs cibles clairs, sur la base des objectifs de conservation du site;
- analyse de la faisabilité technique des mesures par rapport à leurs objectifs de conservation;
- analyse de la faisabilité juridique et/ou financière des mesures, compte tenu du calendrier requis;
- explication de l'échéance prévue pour la réalisation des objectifs de conservation;
- calendrier de mise en œuvre et coordination avec le calendrier de réalisation du plan ou du projet;
- information et/ou consultation du public;

- échéances spécifiques fixées en ce qui concerne la surveillance et l'établissement des rapports, sur la base d'indicateurs d'avancement fondés sur les objectifs de conservation;
- approbation d'un budget approprié pour le programme pendant une période suffisante pour garantir le succès des mesures.

## **1.5. Critères à appliquer pour la conception des mesures compensatoires**

### *1.5.1. Compensation ciblée*

Les mesures compensatoires au titre de la directive «Habitats» doivent être élaborées sur la base des conditions de références définies après la caractérisation de l'intégrité biologique du site susceptible d'être perdu ou dégradé, et en fonction des effets négatifs importants probables qui ne seront pas neutralisés par les mesures d'atténuation. On entend par «intégrité biologique» l'ensemble des facteurs qui contribuent à la survie de l'écosystème, et notamment de ses éléments structurels et fonctionnels. Dans le cadre de la directive «Habitats», l'intégrité biologique d'un site est liée aux objectifs de conservation qui ont motivé la désignation du site aux fins du réseau Natura 2000.

Pour que la compensation soit ciblée, il faut que l'évaluation appropriée prévue à l'article 6, paragraphe 3, ait été menée conformément aux dispositions du chapitre précédent.

Une fois déterminés les éléments de l'intégrité biologique menacés et l'ampleur effective des dégradations, les mesures prévues dans le programme de compensation doivent viser spécifiquement les effets recensés, de manière à garantir, à long terme, la préservation des éléments de l'intégrité contribuant à la cohérence globale du réseau Natura 2000. Les mesures retenues doivent donc être celles qui sont le plus à même de compenser le type d'incidence prévu, et doivent être axées sur des objectifs directement liés aux éléments de Natura 2000 qui sont touchés. Il faut pour cela que les mesures visent clairement les aspects structurels et fonctionnels de l'intégrité du site, ainsi que les types d'habitats et populations correspondants qui sont touchés.

En conséquence, le programme de compensation doit nécessairement comprendre des mesures écologiques, telles que des actions de remise en état ou d'amélioration des habitats, des actions de renforcement des populations de certaines espèces, et toute autre action opportune. Les versements, par exemple en faveur de fonds spéciaux, qu'ils soient ou non destinés à des projets de conservation de la nature, ne peuvent dès lors pas être considérés comme des mesures compensatoires aux fins de la directive «Habitats». En outre, toute mesure secondaire ou indirecte qui serait proposée en vue d'améliorer la performance des mesures principales ou le résultat du programme de compensation devrait être clairement en rapport avec les objectifs du programme de compensation.

Ainsi, il convient, lors de la conception de la compensation, de fixer des objectifs clairs:

- déterminer le nombre total d'espèces touchées;
- déterminer les principales espèces touchées, ainsi que la proportion approximative qu'elles représentent par rapport à la/aux population(s) totale(s);
- définir les principales fonctions des habitats touchés qui revêtent une importance décisive pour les espèces concernées (nourrissage, repos, etc.);

- déterminer les populations des espèces susceptibles d'être concernées et les fonctions de l'habitat se trouvant dans un état de conservation favorable;
- déterminer les mesures nécessaires pour compenser le préjudice causé aux fonctions et aux espèces de l'habitat touché et pour les rétablir, de manière à parvenir à un état de conservation favorable pour la zone touchée.

Toute incertitude quant à la nature précise et/ou à l'ampleur des effets négatifs doit faire l'objet d'un examen approfondi. Le cas échéant, il conviendra d'adopter une approche reposant sur le principe de précaution et de fonder l'évaluation des effets négatifs sur le scénario le plus défavorable.

### *1.5.2. Compensation effective*

La faisabilité et l'efficacité des mesures compensatoires sont essentielles à la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 4, de la directive «Habitats» conformément au principe de précaution et aux bonnes pratiques. Pour garantir l'efficacité, la faisabilité technique des mesures compensatoires doit aller de pair avec une ampleur, un calendrier d'exécution et une localisation appropriés.

Les mesures compensatoires doivent être réalisables et permettre le rétablissement des conditions écologiques nécessaires pour garantir la cohérence globale du réseau Natura 2000 (autrement dit la structure écologique et les fonctions touchées, ainsi que les habitats et espèces concernés). En outre, dans la perspective de la mise en œuvre des mesures, le calendrier estimatif et les éventuelles mesures de maintenance nécessaires pour améliorer la performance doivent être connus et/ou prévus dès le début. Il conviendra, à cet égard, de se fonder sur les meilleures données scientifiques disponibles et de procéder à des analyses spécifiques pour déterminer la localisation précise des mesures compensatoires. Les mesures dont le succès n'est pas garanti ne doivent pas être envisagées au titre de l'article 6, paragraphe 4, et les chances de réussite du programme de compensation doivent influencer l'approbation finale du plan ou du projet, conformément au principe de prévention.

En outre, lorsqu'il s'agit d'opérer un choix entre différentes possibilités de compensation, il convient de choisir l'option la plus efficace et offrant les meilleures chances de succès.

La mise en œuvre du programme de mesures compensatoires doit faire l'objet d'une surveillance étroite afin d'en garantir l'efficacité à long terme. Étant donné qu'elle s'inscrit dans le cadre du réseau Natura 2000, cette surveillance doit être coordonnée avec les mesures de surveillance prévues au titre de l'article 11 de la directive «Habitats», voire intégrée dans ces mesures.

Les mesures qui, dans la pratique, ne contribuent pas suffisamment à la réalisation des objectifs doivent être modifiées en conséquence.

### *1.5.3. Faisabilité technique*

Au vu des connaissances actuelles, il semble fort peu probable que la structure écologique et la fonction d'un site, de même que les habitats et les populations connexes, puissent être rétablis dans l'état où ils se trouvaient avant d'être dégradés par un plan ou un projet. Pour surmonter les difficultés intrinsèques qui compromettent le rétablissement total des conditions écologiques, les mesures compensatoires doivent être élaborées:

- sur la base de critères scientifiques et à l'issue d'une évaluation exécutée au regard des meilleures données scientifiques disponibles, et
- en tenant compte des exigences spécifiques des caractéristiques écologiques à rétablir (par exemple: sol, humidité, exposition, capital génétique, menaces existantes et autres conditions déterminantes pour la réussite de la remise en état).

Les aspects importants du point de vue de la faisabilité technique joueront un rôle déterminant dans le choix de l'emplacement (faisabilité spatiale), du calendrier et de l'ampleur des mesures compensatoires.

En outre, les mesures seront sélectionnées et élaborées en tenant compte des orientations existant pour chaque pratique (création d'habitats, remise en état d'habitats, renforcement des populations, réintroduction d'espèces ou autre action envisagée dans le programme de compensation).

#### *1.5.4. Ampleur de la compensation*

L'ampleur nécessaire pour que les mesures compensatoires soient efficaces est directement liée aux aspects quantitatifs et qualitatifs inhérents aux éléments de l'intégrité (structure, fonctions et rôle dans la cohérence globale du réseau Natura 2000) qui sont susceptibles d'être dégradés, ainsi qu'à l'efficacité escomptée des mesures.

En conséquence, il est préférable de définir les ratios de compensation au cas par cas et de se fonder, dans un premier temps, sur les informations recueillies lors de l'évaluation menée au titre de l'article 6, paragraphe 3, et de veiller à répondre aux exigences minimales pour garantir la fonctionnalité écologique. Les ratios peuvent ensuite être révisés en fonction des résultats observés dans le cadre de la surveillance de l'efficacité. La décision finale concernant le ratio de compensation doit être justifiée.

Il est généralement admis que les ratios doivent être nettement supérieurs à 1:1. En conséquence, des ratios de compensation égaux ou inférieurs à 1:1 ne doivent être envisagés que lorsqu'il est démontré que les mesures prévues permettront à 100 % de rétablir la structure et la fonctionnalité du site à brève échéance (sans que la conservation des habitats ou des populations des principales espèces susceptibles d'être touchées par le plan ou le projet soit compromise).

#### *1.5.5. Localisation des mesures compensatoires*

La localisation des mesures compensatoires doit être de nature à permettre avec une efficacité maximale de sauvegarder la cohérence globale du réseau Natura 2000. À cette fin, toute mesure compensatoire doit satisfaire à une série de conditions préalables:

- la zone retenue pour la compensation doit être située dans la même région biogéographique (pour les sites désignés au titre de la directive «Habitats») ou dans la même aire de répartition, sur la même voie migratoire ou dans la même zone d'hivernage pour les espèces d'oiseaux (pour les sites désignés au titre de la directive «Oiseaux») dans l'État membre concerné. En outre, la zone doit assurer des fonctions

comparables à celles qui ont justifié la sélection du site original, notamment en ce qui concerne la répartition géographique;

- la zone retenue pour la compensation doit présenter – ou être en mesure d'acquérir – les caractéristiques qui correspondent aux fonctions et à la structure écologiques de la zone touchée, et qui sont nécessaires aux habitats et aux populations d'espèces concernées de la zone touchée. Il convient notamment de s'attacher aux aspects qualitatifs, tels que le caractère unique des actifs écologiques détériorés, et de prendre en compte les conditions écologiques locales;
- les mesures compensatoires ne doivent pas compromettre la sauvegarde de l'intégrité d'un autre site Natura 2000 contribuant à la cohérence globale du réseau. Lorsqu'elles portent sur des sites Natura 2000 existants, les mesures doivent être compatibles avec les objectifs de conservation de ces sites et ne doivent pas être considérées comme une manière d'assurer la gestion globale requise pour les sites en question.

En outre, il est généralement admis que les conditions locales nécessaires au rétablissement des actifs écologiques doivent être trouvées dans un lieu aussi proche que possible de la zone touchée par le plan ou projet. C'est pourquoi il semble préférable de choisir pour la compensation un lieu qui soit situé au sein du site Natura 2000 concerné ou à proximité, et qui offre des conditions propices à sa réussite. Cela n'étant toutefois pas toujours possible, il convient de définir un ordre de priorité à respecter lors de la recherche de lieux répondant aux exigences de la directive «Habitats»:

- 1) compensation au sein du site Natura 2000, à condition que les éléments nécessaires pour garantir la cohérence écologique et la fonctionnalité du réseau existent sur le site;
- 2) compensation hors du site Natura 2000 concerné, mais à l'intérieur d'une unité topographique ou d'une unité de paysage commune, à condition que la compensation puisse fournir la même contribution à la structure écologique et/ou à la fonction du réseau. Le lieu choisi peut être un autre site désigné au titre de Natura 2000 ou une zone non désignée. Dans ce dernier cas, la zone elle-même doit être désignée comme site Natura 2000 et être soumise à toutes les exigences découlant des directives «Nature»;
- 3) compensation hors du site Natura 2000, dans une unité topographique ou une unité de paysage différente. Le lieu choisi peut être un autre site désigné aux fins de Natura 2000. Si la compensation a lieu sur une zone non désignée, la zone elle-même doit être désignée comme site Natura 2000 et être soumise à toutes les exigences découlant des directives «Nature».

Les nouvelles désignations auxquelles il est procédé dans le cadre des mesures compensatoires doivent être notifiées à la Commission avant leur mise en œuvre et avant la réalisation du projet, mais après son autorisation. Les nouvelles désignations doivent être notifiées à la Commission par les voies et procédures établies, comme pour l'adoption des listes de SIC et les désignations de ZPS (*business as usual*).

Les États membres devront veiller à garantir une coopération et une coordination optimales lorsqu'il s'agira de déterminer la localisation de mesures compensatoires dans le cadre de projets transfrontaliers.

### 1.5.6. *Choix du calendrier d'exécution de la compensation*

Le calendrier de mise en œuvre des mesures compensatoires doit être déterminé au cas par cas. L'échéancier adopté doit garantir la continuité des processus écologiques essentiels pour préserver les fonctions et la structure biologiques qui contribuent à la cohérence globale du réseau Natura 2000. Il faut pour cela veiller à coordonner étroitement l'exécution du plan ou du projet et la mise en œuvre des mesures, en tenant compte de divers aspects tels que le temps nécessaire pour que les habitats se développent et/ou pour que les populations des espèces visées s'établissent ou se rétablissent dans une zone donnée. Il convient par ailleurs de prendre en considération les autres facteurs et processus ci-après:

- un site ne doit pas avoir subi de dommages irréversibles avant que les mesures compensatoires ne soient mises en place;
- les résultats de la compensation doivent être effectifs au moment où les dommages surviennent sur le site concerné; lorsque c'est impossible, une surcompensation sera nécessaire pour tenir compte des pertes intermédiaires;
- les décalages ne sont admissibles que lorsqu'il est établi qu'ils compromettront pas la réalisation de l'objectif consistant à «éviter toute perte nette» en termes de cohérence globale du réseau Natura 2000;
- ainsi, les décalages ne doivent pas être autorisés s'ils entraînent une réduction des effectifs pour les populations d'une espèce protégée sur le site en vertu de l'annexe II de la directive 92/43/CEE ou de l'annexe I de la directive 79/409/CEE, une attention particulière devant être accordée aux espèces prioritaires.
- suivant que les effets négatifs importants sont attendus à court, moyen ou long terme, il peut être possible d'échelonner les mesures compensatoires dans le temps.

Il peut s'avérer opportun de mettre en œuvre des mesures spécifiques pour compenser les pertes intermédiaires qui surviendront jusqu'à la réalisation des objectifs de conservation. Toutes les dispositions techniques, juridiques ou financières, nécessaires pour mettre en œuvre les mesures compensatoires doivent être établies avant le démarrage du plan ou du projet, de manière à éviter tout retard imprévu susceptible de compromettre l'efficacité des mesures.

### 1.5.7. *Mise en œuvre à long terme*

Les mesures compensatoires nécessitent une base juridique et financière solide, propre à garantir leur mise en œuvre à long terme et leur protection, leur surveillance et leur maintenance. Cette base juridique et financière doit être mise en place avant que les incidences sur les habitats et/ou les espèces ne se produisent. À cette fin, il convient notamment de:

- prévoir une protection provisoire, même si le statut de SIC/ZPS n'est octroyé qu'ultérieurement;
- élaborer des instruments d'exécution contraignants au niveau national, en vue de garantir la mise en œuvre et l'efficacité optimales de la compensation (par exemple, en établissant un lien avec la responsabilité au titre de la directive EIE, le cas échéant, ou avec la directive sur la responsabilité pour l'environnement, lorsqu'elle sera en vigueur, ou encore en subordonnant l'autorisation d'un plan ou d'un projet à la solidité des dispositions prévues pour la mise en œuvre des mesures compensatoires);

- mettre en place les moyens légaux nécessaires lorsque l'acquisition de terrains ou de droits est jugée essentielle pour que les mesures soient mises en œuvre de manière efficace et conformément aux bonnes pratiques (par exemple, procédures d'expropriation standard à des fins de protection de la nature);
- mise en place de programmes de surveillance pour toute la durée de vie du projet, avec définition des objectifs, des organismes responsables, des ressources nécessaires et des indicateurs à utiliser, ainsi que des obligations d'information à l'égard de la Commission. Cette tâche pourrait être confiée à des organismes indépendants créés à cet effet, qui travailleraient en coordination et en coopération avec les autorités Natura 2000.

### 1.6. Qui prend en charge le coût des mesures compensatoires?

Il semble logique que, conformément au «principe du pollueur-payeur», le promoteur d'un projet supporte le coût des mesures compensatoires. Il peut comptabiliser ce coût dans le budget total soumis aux pouvoirs publics en cas de cofinancement. Dans ce contexte, les Fonds européens pourraient, par exemple, cofinancer les mesures compensatoires nécessaires pour une infrastructure de transport retenue aux fins du RTE (réseau transeuropéen). *Plus précisément, un soutien financier du Fonds européen de développement régional (FEDER) peut être envisagé pour les mesures compensatoires associées à des projets financés au titre de ce Fonds, pour autant qu'il soit octroyé conformément aux objectifs, règles et procédures applicables audit Fonds.*

Une subvention octroyée par les pouvoirs publics en faveur de mesures prises en vue de compenser les dommages causés à un site Natura 2000 peut être considérée comme une *aide d'État* [au sens de l'article 87 (ex. article 92) du traité] dans le cas où elle serait accordée à une entreprise établie dans un site Natura 200 désigné après ou avant l'établissement de l'entreprise. Toutefois, dans le cas d'une entreprise construisant sous contrat une infrastructure pour le compte d'une autorité publique, la subvention ne serait pas considérée comme une aide d'État pour autant qu'elle soit octroyée en contrepartie de l'exécution de travaux.

**L'État membre est tenu de mettre en œuvre des mesures compensatoires à compter de l'entrée en vigueur de l'article 6. Le financement de ces mesures peut relever de sa compétence.**

### 1.7. Communication des mesures compensatoires à la Commission

Les autorités nationales compétentes sont tenues d'informer la Commission des mesures compensatoires adoptées. La disposition correspondante ne précise ni la forme ni l'objet de cette communication. Toutefois, pour faciliter la procédure, les services de la Commission ont élaboré un formulaire standard<sup>9</sup> pour la communication d'informations à la Commission conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 4. En tout état de cause, il n'appartient pas à la Commission de proposer des mesures compensatoires ou de les valider sur le plan scientifique.

<sup>9</sup> Ce format est présenté à l'annexe du présent document.

Ces informations doivent permettre à la Commission d'évaluer comment les objectifs de conservation du site en question sont poursuivis en l'espèce. Bien que les autorités nationales soient uniquement tenues de notifier les mesures compensatoires adoptées, il peut se révéler nécessaire de communiquer certains éléments relatifs aux solutions alternatives étudiées et aux raisons impératives d'intérêt public majeur qui ont nécessité la réalisation du plan ou du projet, dans la mesure où ces éléments ont exercé une influence sur le choix des mesures compensatoires.

**Les informations concernant les mesures compensatoires doivent permettre à la Commission d'évaluer comment les objectifs de conservation du site en question sont poursuivis en l'espèce. Il n'appartient toutefois pas à la Commission de proposer des mesures compensatoires.**

*À quel stade du processus de planification la Commission doit-elle être informée des mesures compensatoires et à qui revient la responsabilité de cette information?*

Afin de permettre à la Commission de solliciter des renseignements complémentaires sur les mesures arrêtées, ou de prendre des mesures si elle estime que les exigences légales de la directive n'ont pas été appliquées correctement, les mesures compensatoires doivent être soumises à la Commission **avant** leur mise en œuvre et, en tout état de cause, avant la réalisation du plan ou du projet concerné, mais après son autorisation. Il est dès lors recommandé de communiquer les mesures compensatoires à la Commission dès qu'elles ont été adoptées, de manière que la Commission puisse, en tant que gardien du traité, s'assurer de la bonne application des dispositions de la directive.

En tant qu'organismes chargés de sauvegarder la cohérence globale du réseau Natura 2000 et d'actualiser les informations le concernant, les autorités responsables de Natura 2000 dans chaque État membre ont un rôle important à jouer dans ce processus; ce sont donc les autorités nationales qui doivent transmettre les informations, par l'intermédiaire de leur représentation permanente, comme pour l'adoption des listes de sites.

### **1.8. Qu'en est-il des sites abritant des habitats et/ou espèces prioritaires?**

L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, prévoit des dispositions particulières lorsque le plan ou le projet concerne un site abritant des habitats et/ou des espèces prioritaires et est susceptible de leur porter atteinte. La réalisation des plans ou projets susceptibles d'avoir des incidences négatives sur ces sites ne peut être justifiée que si les raisons impératives d'intérêt public majeur invoquées ont trait à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou si, avant l'autorisation du plan ou du projet, la Commission émet un avis sur l'initiative envisagée.

En d'autres termes, les dommages causés au site ne peuvent être acceptés - en contradiction avec les objectifs de la directive - qu'en présence des raisons impératives spécifiques mentionnées ou une fois qu'a joué la garantie supplémentaire que constitue une évaluation indépendante par la Commission.

Cette disposition soulève un certain nombre de questions ayant trait à:

- l'identification des sites concernés;

- l'interprétation des concepts de «santé humaine», «sécurité publique» et «conséquences essentiellement bénéfiques pour l'environnement»;
- la procédure d'adoption de l'avis de la Commission et les conséquences découlant de cet avis.

#### *1.8.1. Les sites concernés*

L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, s'applique lorsque la réalisation du plan ou du projet est susceptible de porter atteinte à un site abritant des habitats et/ou des espèces prioritaires. À cet égard, il serait légitime de considérer qu'un plan ou projet:

- a) qui ne porte en rien atteinte à un habitat/une espèce prioritaire ou
- b) qui porte atteinte à un habitat/une espèce qui n'a pas été prise en compte lors de la sélection d'un site («présence non significative» dans le formulaire standard des données)

ne justifie pas de facto l'application de ce deuxième alinéa à un site.

Étant donné que la directive «Oiseaux» ne classe aucune espèce comme prioritaire, l'avis de la Commission n'est jamais requis pour les mesures compensatoires visant à contrebalancer les effets sur les populations d'oiseaux d'une ZPS.

**L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, doit être interprété comme s'appliquant à tous les sites abritant des habitats ou des espèces prioritaires, dès lors que ces habitats et espèces sont touchés.**

#### *1.8.2. Les concepts de «santé humaine», de «sécurité publique» et de «conséquences essentiellement bénéfiques pour l'environnement»*

La santé humaine, la sécurité publique et les conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement constituent les raisons impératives d'intérêt public majeur les plus importantes. Cependant, de même que la notion de «raisons impératives d'intérêt public majeur», ces trois concepts ne sont pas définis expressément.

Le droit communautaire considère les raisons de santé publique et de sécurité publique comme des raisons pouvant justifier l'adoption de mesures nationales restreignant la libre circulation des marchandises, des travailleurs et des services, ainsi que la liberté d'établissement. La protection de la santé humaine constitue en outre l'un des objectifs fondamentaux de la politique communautaire en matière d'environnement. De même, les conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement constituent une catégorie qui doit être incluse dans les objectifs fondamentaux de la politique environnementale précitée.

En application du principe de subsidiarité, c'est aux autorités compétentes nationales qu'il appartient de vérifier si une telle situation se présente. Toute situation de ce type est évidemment susceptible d'être examinée par la Commission dans le cadre de son activité de contrôle de l'application correcte du droit communautaire.

En ce qui concerne la notion de «sécurité publique», on peut utilement se référer à l'arrêt de la Cour de justice du 28 février 1991 dans l'affaire C-57/89, Commission contre Allemagne («*Digues dans la Leybucht*»). Cet arrêt est antérieur à l'adoption de la directive 92/43/CEE, et donc de son article 6. Cependant, il reste valable, notamment parce que l'attitude de la Cour a influencé la rédaction de l'article 6. Dans cette affaire, il s'agissait de travaux en vue de renforcer des digues à Leybucht (mer du Nord). Ces travaux impliquaient une réduction de la superficie d'une zone de protection spéciale. En guise de principe général, la Cour a statué que les motifs justifiant une telle réduction doivent correspondre à un intérêt général supérieur à l'intérêt général représenté par l'objectif écologique de la directive. Dans le cas d'espèce, la Cour a confirmé que le risque d'inondation et la protection de la côte constituent des raisons suffisamment sérieuses pour justifier les travaux sur les digues et le renforcement des structures côtières, pour autant que ces mesures n'aillent pas au-delà du minimum strictement nécessaire.

**Les autorités nationales ne peuvent autoriser la réalisation d'un plan ou d'un projet que si l'existence des raisons d'intérêt public majeur précitées est dûment établie, dans les limites dans lesquelles le plan ou le projet sont nécessaires pour assurer la satisfaction des intérêts publics en cause.**

### *1.8.3. L'adoption de l'avis de la Commission - conséquences*

Comme l'a confirmé l'arrêt de la Cour du 14 septembre 2006 dans l'affaire C-244/05, la Commission ne rend un avis au titre de l'article 6, paragraphe 4, que lorsque les sites concernés figurent sur la liste des sites retenus comme sites d'importance communautaire (SIC).

Lorsque les raisons impératives d'intérêt public majeur invoquées n'ont pas trait à la santé publique, à la sécurité publique ou à des bénéfices environnementaux, l'avis préalable de la Commission est nécessaire. L'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa, ne prévoit pas de procédure pour cet avis, ni son contenu spécifique<sup>10</sup>. C'est la raison pour laquelle il faut derechef revenir sur les aspects économiques et sur les objectifs poursuivis par la disposition en cause. L'avis doit couvrir l'évaluation des valeurs écologiques susceptibles d'être affectées par le plan ou le projet, le bien fondé des raisons impératives invoquées et l'équilibre entre ces deux intérêts opposés, ainsi qu'une évaluation des mesures compensatoires. L'évaluation suppose une appréciation scientifique et économique, ainsi qu'un examen de la nécessité et du caractère proportionné de la réalisation du plan ou projet en cause au regard de la raison impérative invoquée.

Par sa nature même, l'avis est un acte juridique dépourvu de force obligatoire. Les autorités nationales peuvent s'en distancier et décider de réaliser un plan ou un projet même en cas d'avis contraire. Cependant, dans ce dernier cas, on peut raisonnablement s'attendre que la décision tiendra compte des arguments de la Commission et présentera les raisons pour lesquelles son avis n'a pas été suivi. En tout état de cause, la Commission peut contrôler la conformité du plan ou du projet en cause avec les exigences du droit communautaire et, le cas échéant, engager les poursuites qui s'imposent. Bien que la directive ne fixe pas d'échéance précise pour l'adoption de l'avis de la Commission, les services de la Commission mettent tout

<sup>10</sup> Le formulaire standard à cette fin (annexe) couvre également la demande d'avis de la Commission conformément à l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa.

en œuvre pour procéder aux évaluations et parvenir à des conclusions le plus rapidement possible.

**Dans son avis, la Commission doit mettre en balance les valeurs écologiques affectées et les raisons impératives invoquées, et évaluer les mesures compensatoires. L'avis est dépourvu de force obligatoire, mais en cas de non-conformité avec le droit communautaire, des poursuites peuvent être engagées.**

**Formulaire à utiliser pour informer la Commission européenne  
conformément à l'article 6, paragraphe 4**

État membre:

Date:

**Transmission d'informations à la Commission  
conformément à l'article 6 de la directive «Habitats»  
(directive 92/43/CEE)**

Documentation soumise pour  information/

avis/

(art. 6, § 4.1)

(art.6, § 4.2)

Autorité nationale compétente:

Adresse:

Personne compétente:

Téléphone/télécopieur/adresse électronique:

## 1. PLAN OU PROJECT

Nom et code UE du site Natura 2000 touché:

Le site en question est:

- une ZPS au titre de la directive «Oiseaux»
- une proposition de SIC au titre de la directive «Habitats»
- abritant un habitat/une espèce prioritaire

Résumé du plan ou projet ayant une incidence sur le site:

## 2. EFFETS NÉGATIFS

Résumé de l'évaluation des effets négatifs sur le site:

N.B.: ce résumé doit être axé sur les effets négatifs anticipés sur les habitats et les espèces qui ont motivé la proposition du site aux fins du réseau Natura 2000; il doit en outre être accompagné des cartes nécessaires et décrire les mesures d'atténuation déjà adoptées.

### 3. SOLUTIONS ALTERNATIVES

Résumé des solutions alternatives étudiées par l'État membre:

Raisons pour lesquelles les autorités nationales compétentes ont conclu à l'absence de solutions alternatives

#### 4. RAISONS IMPÉRATIVES

Raisons pour lesquelles le plan ou projet doit malgré tout être réalisé:

- Raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique (en l'absence d'habitats/espèces prioritaires)
- santé humaine
- sécurité publique
- conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement
- autres raisons impératives d'intérêt public majeur

Description succincte de la raison:

## 5. MESURES COMPENSATOIRES

Mesures compensatoires prévues et calendrier: