



**HAL**  
open science

# Expérimenter une nouvelle gouvernance locale : Natura 2000

Luc Bodiguel

► **To cite this version:**

Luc Bodiguel. Expérimenter une nouvelle gouvernance locale : Natura 2000. in L. Després (dir.) “ L’estuaire de la Loire. Un territoire en développement durable ? ”, PUR, 2009, 471 p., 291-308, ISBN : 978-2-7535-0931-3, 2009. hal-01688560

**HAL Id: hal-01688560**

**<https://hal.science/hal-01688560>**

Submitted on 23 Jan 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Expérimenter une nouvelle gouvernance locale : Natura 2000

Luc BODIGUEL

*Juriste, Université de Nantes, Droit et Changement Social UMR 3128 CNRS*

## **DOCUMENT DE TRAVAIL**

*Ce texte a déjà fait l'objet d'une publication. La présente version a été actualisée et légèrement modifiée : BODIGUEL L., 2008. A la recherche de la participation dans les dispositifs Natura 2000. Une expérimentation conforme au concept de développement durable, FIALAIRE J. (dir), Les stratégies du développement durable, L'Harmattan, pp. 397-406, 419 p., ISBN : 978-2-296-07678-1.*

Le réseau écologique européen « Natura 2000 » est constitué de « zones spéciales de conservation » [ZSC] désignées par les États membres conformément aux dispositions de la directive 92/43/CEE<sup>1</sup>, ainsi que de zones de protection spéciale [ZPS] instaurées en vertu de la directive 79/409/CEE<sup>2</sup> concernant la conservation des oiseaux sauvages. Ce réseau et ces directives s'intègrent dans la stratégie communautaire en faveur de la biodiversité et du développement durable.<sup>3</sup> À cette fin, les États membres doivent prendre « les mesures appropriées pour éviter (...) la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive »<sup>4</sup>.

Dans le droit fil de la « tradition française » en matière environnementale, le délai de transposition de la directive Habitat / Natura 2000 (5 juin 1994) a été largement dépassé et il a fallu attendre l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001<sup>5</sup> et les décrets n° 2001-1031 et n° 2001-1216 pour que le droit français soit véritablement doté d'une législation conforme aux dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement.<sup>6</sup>

Suivant l'article L. 414-1 c. env., les ZSC sont « des sites marins et terrestres à protéger comprenant soit des habitats naturels menacés de disparition (...), soit des habitats abritant des espèces de faune ou de flore sauvages rares ou vulnérables ou menacées de disparition, (...) ou (...) dignes d'une attention particulière (...) »<sup>7</sup>. La même disposition définit les ZPS comme « des sites maritimes et terrestres particulièrement appropriés à la survie et à la reproduction des espèces d'oiseaux sauvages » ou des « des sites maritimes et terrestres qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais, au cours de leur migration, à des espèces d'oiseaux (...) ». Ces sites sont désignés suivant un dispositif propre à chaque type de zonage, les ZSC relevant d'un contrôle plus strict de la Commission européenne.<sup>8</sup>

L'une des particularités du dispositif communautaire et français relatif à Natura 2000 vient de la liberté accordée aux acteurs dans la constitution et le suivi des « règles locales ». Natura 2000 promeut un mode plus participatif de gestion des milieux naturels et laisse place à la rencontre des acteurs locaux concernés par un site, rencontre devant aboutir à une « négociation » des règles collectives et individuelles. En ce sens, Natura 2000 rejoint l'ensemble des textes européens et français transcendés par le principe de participation.

Cette « démarche » mérite d'être analysée et confrontée à la pratique. En quoi ce dispositif remet-il en question les modes habituels d'action publique en matière environnementale ? Le pouvoir de l'administration déconcentrée est-il toujours aussi prégnant ou laisse-t-il place à l'expression d'autres intérêts, notamment ceux des collectivités locales ou des associations de citoyens ? Comment sont conciliés les intérêts des chasseurs, des pêcheurs, des agriculteurs et des défenseurs de l'environnement ? Quel est le rôle des agriculteurs, souvent appréhendés comme les acteurs

principaux et déterminants du développement rural ? Quels sont les jeux d'acteurs locaux ? Ces interrogations ont pour objectif de comprendre comment le principe de participation exprimé dans les textes est saisi par la pratique et mis en œuvre par les acteurs. Il s'agit aussi de déterminer s'il est possible de conclure à une véritable « négociation collective » des règles locales de gestion permettant de garantir une performance environnementale.

Pour atteindre ces objectifs, l'analyse a été construite en 2007 à partir de l'étude des textes généraux et des « documents » propres à deux sites Natura 2000<sup>9</sup> : « Grande Brière, marais de Donges et du Brivet » et « Lac de Grand-Lieu ». Ces sites ont été désignés comme site d'importance communautaire (SIC) en 2004 et comme ZPS respectivement en 2006 et 2004<sup>10</sup>. Seul un des quatre documents d'objectifs (DOCOB)<sup>11</sup> a été validé (DOCOB Habitat de Brière, juillet 2003). Les DOCOB ZPS (oiseaux) pour les deux sites et le DOCOB Habitats (SIC/ ZSC) de Grand-Lieu ne sont toujours pas opérationnels (janvier 2009<sup>12</sup>).

Dans ce contexte, il a semblé opportun d'interroger le mécanisme de participation proposé par Natura 2000 à partir de l'institution-clé de la gouvernance locale des sites Natura 2000 : le comité de pilotage. Il s'agit de se demander dans quelle mesure l'instauration de ces « assemblées locales » favorise la participation de tous les acteurs locaux privés et publics concernés. Cette question a été étudiée en droit (1) et en fait (2). Elle a été prolongée par une analyse de l'action des comités de pilotage et de leur capacité à créer ou non un « droit local » (3).

## **1 - La gouvernance locale Natura 2000 en droit**

Comme pour la gestion locale de l'eau (BODIGUEL et al., 2007), les textes français relatifs au réseau Natura 2000 organisent la rencontre de tous les acteurs concernés par chaque site Natura 2000 : administration centrale via ses organes déconcentrés, collectivités locales, entreprises et chambres consulaires, syndicats et professionnels, associations et regroupement citoyens. Toutefois, ce système ne profite pas toujours à tous. S'il se fait l'écho du principe de participation, il donne nettement l'avantage aux collectivités territoriales depuis la loi relative au développement des territoires ruraux, l'administration préfectorale jouant le rôle d'expert ou d'homologation.

### **1.1 - Principe : une large participation des acteurs concernés**

Avant la loi relative au développement des territoires ruraux, il subsistait un doute sur le souhait du « législateur ». Le maintien d'un pouvoir aux mains des administrations déconcentrées et du Préfet, pouvait être interprété comme une réticence à l'épanouissement d'un système participatif localisé, décentralisé. Désormais, la ligne semble plus claire puisque la maîtrise d'œuvre a été confiée aux collectivités locales.

Les comités de pilotage (CP) Natura 2000 constituent l'expression la plus évidente de cette exigence participative de principe. En effet, ils sont chargés de la préparation des documents de planification (DOCOB) et des contrats Natura 2000, du suivi et de l'évaluation du DOCOB, des mesures et actions et des modifications qui peuvent en résulter.<sup>13</sup> Ils forment ainsi non seulement une sorte d'assemblée constitutive du site Natura 2000, mais ils détiennent aussi un « pouvoir réglementaire ».<sup>14</sup> Le rôle des CP est donc déterminant ; leur composition aussi puisqu'elle démontre à elle seule la volonté du législateur d'instaurer une véritable gouvernance locale.<sup>15</sup>

Si le préfet territorialement compétent au regard de la localisation du site Natura 2000<sup>16</sup> arrête la composition du CP, il est largement contraint par la loi et ne peut donc pas faire obstacle à une gestion décentralisée des sites Natura 2000 ni à une participation d'une partie des acteurs privés concernés. D'une part, le CP « comprend les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi que, notamment, des représentants de propriétaires exploitants et

utilisateurs des terrains et espaces inclus dans le site Natura 2000 » ; d'autre part, les représentants de l'État ne siègent plus qu'à titre consultatif depuis la loi sur le développement des territoires ruraux.

En revanche, le Préfet reste maître de l'étendue de la participation du public puisque le texte de l'article L. 414-2 c. env. ne fait que lui soumettre d'autres acteurs : « Le comité peut être complété notamment par des représentants des concessionnaires d'ouvrages publics, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes consulaires, des organisations professionnelles agricoles et sylvicoles, des organismes exerçant leurs activités dans les domaines de la chasse, de la pêche, du sport et du tourisme et des associations de protection de la nature ».

Cependant, le caractère optionnel de cette disposition est largement contesté par la formulation de l'article R. 414-8 c. env. selon lequel « Outre les membres mentionnés à l'article L. 414-2, le comité de pilotage Natura 2000 comprend notamment, en fonction des particularités locales, des représentants (...) de concessionnaires d'ouvrages publics ; de gestionnaires d'infrastructures ; des organismes consulaires ; des organisations professionnelles et d'organismes exerçant leurs activités dans les domaines agricole, sylvicole, des cultures marines, de la pêche, de la chasse, du sport et du tourisme ; d'organismes exerçant leurs activités dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel ; d'associations agréées de protection de l'environnement ». Certes, le texte n'est pas du même niveau dans la hiérarchie des normes mais l'utilisation de l'expression « le CP... comprend » et non « peut comprendre » ainsi que le renvoi à l'article L. 414-2 c. env., dont la liste n'est pas limitative (emploi de « notamment »), suggère une interprétation extensive de la composition des CP et limitative du pouvoir du Préfet.<sup>17</sup>

Le choix du législateur français en faveur d'un système participatif apparaît donc assez clairement. Le Préfet est l'autorité qui arrête la composition du CP, mais il est tenu d'y inscrire l'ensemble des acteurs publics et privés concernés.

Ce choix n'apparaît d'ailleurs pas seulement au stade de la composition des CP ; il est explicitement affiché lorsqu'il est question de l'élaboration des mesures intégrées aux DOCOB Natura 2000 : elles doivent être « définies en concertation notamment avec les collectivités territoriales intéressées et leurs groupements concernés ainsi qu'avec des représentants de propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le site »<sup>18</sup>. La gouvernance s'applique donc non seulement à la détermination des objectifs généraux de chaque site Natura, mais aussi à celle des mesures plus opérationnelles.

L'ensemble de ces éléments permet de conclure à l'instauration d'une « gouvernance locale », dans son acception la plus extensive - une participation des acteurs privés et publics à la décision - fonctionnant suivant une logique de consensus. Toutefois, l'équilibre des pouvoirs n'est pas pour autant assuré.

## **1.2 - Evolution : montée en puissance des collectivités locales**

Lors de la première phase de la procédure Natura 2000 - la désignation des sites -, le choix en faveur d'une gestion participative n'apparaît pas dans son ensemble puisque seuls les conseils municipaux et les établissements publics de coopération intercommunale sont consultés par le préfet, « avant la notification à la Commission européenne de la proposition d'inscription d'un périmètre modifié d'une ZSC, ou avant la décision de modifier le périmètre d'une ZPS, le projet de périmètre modifié de la zone ».<sup>19</sup> Cette consultation n'est pas seulement formelle, puisque « L'autorité administrative ne peut s'écarter des avis motivés rendus à l'issue de cette consultation, que par une décision motivée ».

Si à ce stade, la participation n'est pas encore effective, la loi organise une information des collectivités locales et du public en exigeant notamment pour les ZPS<sup>20</sup>, que « l'arrêté de désignation du site Natura et ses annexes, comportant notamment la carte du site, sa dénomination, sa délimitation, ainsi que l'identification des habitats naturels et des espèces qui justifient la

désignation du site » soient transmis aux maires des communes intéressées et « tenus à la disposition du public dans les services du ministère chargé de l'environnement, à la préfecture et dans les mairies des communes situées dans le périmètre du site ».

Ce droit à l'information et à la consultation des collectivités territoriales est commué en un véritable pouvoir de décision lors de la phase d'élaboration des DOCOB et de leur suivi, avec la désignation du Président du CP et de l'opérateur, puis de l'animateur. Dans ce domaine, le recul du pouvoir central ne bénéficie pas à tous les acteurs de la gouvernance locale précédemment évoquée, mais uniquement aux institutions décentralisées.

En effet, le président du CP est désormais choisi parmi les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, alors qu'avant la loi n° 2005-157 sur le développement des territoires ruraux, les CP étaient présidés par le Préfet ou son représentant ou par le Préfet coordonnateur ou par le commandant de la région terre.<sup>21</sup> Ce n'est que par défaut que le Préfet peut reprendre les rênes de la présidence. Par conséquent, en pratique, dans les CP constitués avant la réforme, la présidence doit être « transférée à un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement membre du comité de pilotage (...) »<sup>22</sup>.

Suivant la même logique, les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements désignent la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du document d'objectifs et du suivi de sa mise en œuvre, désigné dans un premier temps comme l'opérateur (phase d'élaboration du DOCOB), puis comme l'animateur (phase de mise en œuvre). Là aussi, l'État ne reprend la main que par défaut.<sup>23</sup>

La gouvernance locale instaurée par le dispositif Natura 2000 telle qu'il a été transcrit en droit français, apparaît donc comme une fusée à trois étages : en bas, les citoyens peuvent intervenir et faire entendre leurs voix au sein des comités de pilotage, mais leur place n'est pas toujours impérative, sauf pour les « propriétaires exploitants et utilisateurs des terrains et espaces » ; en haut, les collectivités territoriales sont assurées de maîtriser le processus à condition qu'elles en aient la volonté et qu'elles s'accordent avec l'étage central, la Préfecture, qui a un rôle d'impulsion, d'expertise et de validation des mesures et actions élaborées dans les CP.

Cette construction formelle doit être mise à l'épreuve des faits...

## **2 - La gouvernance locale Natura 2000 en fait : les sites Grand-Lieu et Brière**

Comment la gouvernance locale portée par le dispositif Natura 2000 est-elle mise en œuvre ?

L'étude de la composition des comités de pilotage des sites Natura Grand-Lieu et Brière donne des éléments de réponse.

### **2.1 - Composition des comités de pilotage : une large participation**

Le site Natura 2000 de Grand-Lieu a été doté d'un comité de pilotage par arrêté du 3 novembre 2000, qualifié dans le compte-rendu du premier CP (28 novembre 2000), d'« organe central du processus de concertation », dont l'objectif est de réaliser un plan de gestion (le DOCOB) « avec l'ensemble des partenaires concernés ». Conformément à la loi antérieure, il était présidé par le Préfet et composé de cinq collègues reprenant explicitement les différentes catégories d'acteurs locaux publics et privés concernés par la zone Natura :

-Un « collège État » composé du Préfet, de la DIREN, de la DDAF, de l'ONC, du CSP et de l'Agence de l'eau Loire Bretagne.

-Un « collège collectivités » composé des Présidents du Conseil général, du Conseil régional, de la Commission locale de l'eau et des Maires des communes concernées.

-Un « collège socioprofessionnel » composé des Présidents de la Chambre d'agriculture, de la Société coopérative des pêcheurs du lac de Grand-Lieu, de l'Association de sauvegarde des marais de GL, de la Société du canal de Buzais, de l'Union des syndicats des marais du sud Loire, du Syndicat d'aménagement hydraulique du sud de la Loire

-Un « collège associations » composé des Présidents de la Société nationale de la protection de la nature, de la Fondation nationale pour la protection des habitats français de la faune sauvage, de la Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, de la Fédération départementale de pêche de Loire-Atlantique, de la Ligue de protection des oiseaux de Loire-Atlantique, de la Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne.

-Un « collège scientifique » composé du Directeur de la réserve naturelle de Grand-Lieu, d'un spécialiste des mammifères au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel, du Président du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel et du Président du Muséum national d'histoire naturelle

En application de la réforme opérée par la loi sur le développement des territoires ruraux, l'arrêté préfectoral du 21 février 2005 a modifié la composition du CP Natura de Grand-Lieu. Seuls deux collèges ont été réformés. La nomination d'un enseignant-chercheur et la disparition du Président du Muséum national d'histoire naturelle au sein du « collège scientifique » paraissent sans conséquence. En revanche, la montée en puissance des collectivités locales au sein du dispositif Natura 2000 ne pouvait se faire sans consolider la représentativité du « collège des collectivités », ce qui a été réalisé avec l'arrivée des Conseillers généraux des cantons de Bouaye, du Pellerin, de Machecoul et de Saint Philbert de Grand-Lieu.

L'arrêté portant modification du CP Grand-Lieu ne fait donc pas une application littérale de la réforme introduite par la loi n° 2005-157. Le collège État est maintenu dans la liste officielle des membres du CP, alors que la loi attribue aux administrations un statut de « consultants ». En outre, le maintien de l'ensemble des partenaires associatifs et socioprofessionnels, dont la nomination relève d'une faculté du Préfet, constitue un signe clair en faveur d'une gouvernance la plus large possible. Il existe donc une continuité dans le fonctionnement du CP Natura 2000, propre à assurer une sérénité aux débats encore en cours.

Comparé au site de Grand-Lieu, le CP de Brière arrêté le 20 novembre 2000 ne comprend que trois collèges, mais le premier et le troisième intègrent les acteurs prévus dans les deux collèges supplémentaires prévus à Grand-Lieu : État, scientifiques, collectivités locales, professionnels, associations... Il n'existe donc pas de différence majeure. Comme pour Grand-Lieu aussi, jusqu'à ce jour, la loi sur le développement des territoires ruraux n'a pas eu d'effet majeur sur la composition du CP. En Brière, la tendance est donc aussi à la conservation du système antérieur.

-

Cette continuité est-elle aussi assurée en ce qui concerne le choix du président et de l'opérateur ?

## **2.2 - Présidence et opérateur : maintien du contrôle de l'État**

Suivant la loi n° 2005-157, la présidence des CP doit revenir à l'un des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Or, en pratique, la règle ne semble pas suivie d'effet. Sur le site Natura 2000 de Grand-Lieu, si l'arrêté préfectoral du 21 février 2005 a modifié le CP Natura de Grand-Lieu, il n'a pas touché à l'article 2 du premier arrêté portant nomination du président. Selon certains représentants de l'administration, la Préfecture aurait conservé la Présidence pour des raisons tenant à la continuité du processus engagé. De même, sur le site Natura 2000 de Brière, le Sous-préfet de Saint-Nazaire reste Président en titre du comité de pilotage conformément à l'arrêté du 20 novembre 2000. Par conséquent, sur les deux sites, l'État garde son pouvoir.

Le même constat s'impose pour le choix de l'opérateur dont la désignation relève en principe des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements qui désignent la collectivité territoriale ou le groupement chargé de l'élaboration du document d'objectifs et du suivi de sa mise en œuvre.

Le site de Brière est à ce titre particulièrement instructif. L'opérateur choisi par l'État en 2000 est le Parc naturel régional de Brière (PNR) considéré par l'administration comme l'« opérateur naturel » du site : « Le site se situant sur le territoire d'un PNR, il était pleinement légitime que l'État propose au PNR de Brière d'être opérateur ». Toutefois, ce n'est pas l'avis de tous, certains mouvements associatifs (écologistes) considérant que « l'opérateur local a été choisi faute de mieux », alors que la DIREN « reconnaît les difficultés de concertation au départ, [mais] conteste cependant que le choix du parc (...) se soit fait a minima... » Selon l'administration, « cette structure a été choisie comme étant le meilleur acteur local pour sa compétence et sa connaissance des acteurs »<sup>24</sup>. Le débat ressurgit lors du CP du 25 juin 2003 alors que le Sous-préfet annonce son départ : « M. V. fait part de son souhait de voir le parc naturel régional de Brière endosser le rôle de structure animatrice du DOCOB et qu'il lui paraîtrait étonnant qu'il en soit autrement. (...). Le choix serait une garantie d'un suivi sérieux du dossier ». Cette remarque semble plus ressortir d'une conception traditionnelle unilatérale de l'action administrative que d'une vision concertée, ce qui s'explique sans doute par une volonté d'efficacité et de maîtrise du processus par l'État.

À Grand-Lieu, il semble que la reprise du processus de négociation, correspondant à la réforme opérée par la loi n° 2005-157, a permis de désigner un nouvel opérateur plus conforme aux souhaits des acteurs locaux. Au début de la procédure, le choix de l'opérateur a été difficile. Selon l'administration, « il n'existait aucun acteur légitime », ou du moins, plus légitime qu'un autre. Ce constat, permettant sans doute de dépasser les conflits d'acteurs en présence, a conduit à désigner un bureau d'étude pour la fabrication du DOCOB « habitat et oiseaux », entreprise « qui avait l'habitude de travailler avec la DIREN ». Cette maîtrise de l'administration, plus relative qu'en Brière, semble avoir été partiellement abandonnée puisque « les acteurs locaux ayant clairement exprimé le souhait (...) de ne pas continuer de travailler avec le même bureau d'étude, l'ADASEA<sup>25</sup> de Loire-Atlantique a été désignée comme opérateur (...) compte tenu de l'enjeu agricole ».

Sous réserve d'informations ultérieures contraires, le passage de relais entre l'État et les collectivités locales ne semble donc pas encore effectif. Vu le peu de recul dont disposent les acteurs et les collectivités locales face à la réforme de 2005, et vu la nécessité d'assurer une continuité dans l'élaboration des DOCOB commencés avant 2005, cette conclusion n'est pas étonnante. Il faudra vérifier si cette « entorse » à la règle perdure au-delà de 2007.

## **2.3 - Recherche de concertation à Grand-Lieu et en Brière**

### **2.3.1 - Recherche de concertation à Grand-Lieu**



Sans étude complémentaire il est assez difficile d'obtenir des informations utiles sur le processus de concertation mis en place, à partir des comptes-rendus des CP de Grand-Lieu. Dans l'ensemble, la conduite des réunions reste du ressort de l'État et le pouvoir d'expertise semble essentiellement revenir aux administrations d'État. Malgré la faiblesse des éléments à disposition, la volonté effective de consensus, ou du moins de débats entre les acteurs, peut être perçue.

En premier lieu, cette recherche de consensus a conduit au blocage pendant de nombreuses années. En effet, la cristallisation des conflits sociaux autour de la question du niveau d'eau du lac a stoppé la dynamique Natura 2000 en janvier 2001. Même si les communes et EPCI ont été consultés en décembre 2001 et que les décisions ZPS et SIC sont intervenues en 2004 pour le site de Grand-Lieu, il a fallu attendre l'arrivée des contrats d'agriculture durable (CAD) en 2004 pour que l'administration et les agriculteurs trouvent un terrain d'entente. En principe, il n'était pas possible de conclure des CAD Natura 2000 tant que le DOCOB n'était pas arrêté. Toutefois, l'administration a proposé aux agriculteurs de signer des CAD malgré l'absence de DOCOB « à condition de relancer la procédure d'élaboration du DOCOB ». Les financements apportés par les CAD, ont ainsi permis de motiver les agriculteurs, de sortir du conflit et de poursuivre la procédure Natura 2000 sur Grand-Lieu.<sup>26</sup>

En second lieu, l'organisation des travaux d'élaboration des DOCOB correspond à une démarche participative propre à aboutir à des consensus. À compter du 3 mars 2005, la concertation a ainsi été recherchée en aval des CP avec la mise en place de groupes de travail composés de toutes les parties concernées inscrites sur une base volontaire. Les acteurs pouvant intervenir à ce stade dépassent largement la composition du CP, ce qui laisse une large place aux acteurs de la vie civile. Ces groupes de travail sont chargés de réflexions préparatoires concernant les inventaires devant figurer dans le DOCOB et leur analyse. Concernant l'inventaire des activités humaines et leur interaction avec l'environnement, il existe par exemple un groupe relatif aux activités socio-économiques (principalement l'agriculture et la pêche) et un groupe en charge des activités sociales et de loisirs (principalement la chasse, la pêche amateur et le tourisme).

### **2.3.2 - Recherche de concertation en Brière**

Dès le premier CP, le Président du parc naturel régional (PNR), opérateur désigné, a rappelé l'objectif de concertation. Cette « méthodologie » a parfois conduit à des rejets de demandes de modification « faute de consensus »<sup>27</sup>, ou à rappeler qu'il existe « toujours une possibilité de changements jusqu'à la fin de la rédaction du DOCOB, sous réserve d'une validation par le CP<sup>28</sup> ».

Comme à Grand-Lieu mais plus rapidement, des groupes de travail préparatoire ont été mis en place : « inventaire faune flore » ; « chasse-pêche » ; « agriculture » ; « coupe du roseau » ; « tourisme » ; « autres loisirs découverte »... Leur distribution a été discutée notamment pour savoir s'il fallait instaurer un groupe spécifique pour les riverains et propriétaires. À ce propos, le caractère concerté semble dominer puisque « Monsieur le Sous-préfet répond (...) sur la possibilité de création de nouveaux groupes, en confirmant que l'on n'est pas dans un formalisme juridique (...) sur la notion de groupes thématiques ».

La formule a été modifiée le 3 février 2003 (5<sup>e</sup> CP) afin de la rendre plus efficace pour la phase technique d'élaboration des DOCOB (mesures, actions, cahier des charges...) : à compter de cette date, les groupes de travail sont rassemblés en une assemblée appelée Comité des usagers Natura mais, comme l'assemblée est trop importante pour être opérationnelle, sont constitués deux groupes techniques, l'un agricole, l'autre non agricole, de taille réduite, devant travailler en amont sur les cahiers des charges. Ces groupes doivent se réunir plus souvent que dans l'ancienne organisation. Le Comité des usagers quant à lui « se réunira avant chaque réunion du CP et se verra présenter les travaux des groupes techniques » ; On assiste donc à une réorganisation de la gouvernance locale en commissions techniques, prolongée par une assemblée générale qui formule les propositions au CP qui valide. Ici encore, l'inscription au sein des groupes de travail est libre et volontaire. Ces groupes de travail ont permis à des associations de participer alors qu'elles ne faisaient pas partie directement du CP.<sup>29</sup>



Les groupes de travail ont pu être suivis de réunions inter-groupes dans lesquels ont été débattues un certain nombre de questions. Par exemple, le 20 juin 2001, les débats ont porté sur l'impact de la disposition selon laquelle la chasse n'est pas perturbatrice pour Natura 2000. Selon l'animateur, « c'est au niveau local qu'il s'agira de déterminer de façon rigoureuse si certaines activités sont effectivement source de perturbations (...) ». En d'autres termes, la règle sera adaptée en concertation avec tous les acteurs dans le cadre de la gouvernance instaurée avec les CP. Lors de cette rencontre se font aussi jour les interrogations « des riverains de projets d'infrastructures qui se demandent comment Natura 2000 pourrait les aider à protéger leur environnement ». On perçoit alors comment le système participatif proposé pour élaborer les plans de gestion Natura 2000 peut fournir des lieux de revendication corporatiste.

Cette réunion inter-groupes est aussi riche en ce qu'elle pose la « question de l'organisation de la démocratie au sein des groupes de travail. Comment sera prise la décision de valider ou de ne pas valider un document rédigé par le chargé de mission ? Y aura-t-il un vote ? Comment cela se passera-t-il s'il y a désaccord entre des groupes d'utilisateurs ? ». Le représentant de la DIREN a alors une parole assez étonnante, mais révélatrice de l'évolution nécessaire pour passer de l'action unilatérale à l'action concertée : « nous sommes condamnés au consensus. Sans acceptation locale des mesures proposées, aucune gestion du site n'est possible sur le long terme ». L'opérateur vient alors rassurer l'ensemble des acteurs présents en affirmant que « la méthode (...) choisie par la France (...) apporte la possibilité de faire du sur-mesure (...) ».

### ***2.3.3 - Concertation et jeu d'acteurs locaux***

Que ce soit en Brière ou à Grand-Lieu, l'organisation interne des travaux du CP révèle donc une recherche de débats et d'échanges pouvant favoriser le consensus. Toutefois, il reste un certain flou quant au positionnement de certains acteurs.<sup>30</sup>

La première interrogation concerne le rôle de l'opérateur. Lors du premier CP, l'opérateur est présenté comme un médiateur entre les différents partenaires : « le PNR ne prend pas les orientations qui seront le fruit de la concertation avec les acteurs de terrain. Il n'y aura pas de validation politique de la part du parc ; préalablement au CP, c'est au chargé de mission de faire son travail. Le parc met à disposition son personnel et sa connaissance du terrain ». Il faudra toutefois vérifier le rôle effectif du PNR et notamment déterminer s'il a su distinguer son rôle d'opérateur, et sa participation au CP au même titre que les autres partenaires.

Les modalités d'intervention de l'État et son respect de la logique de concertation, constitue une seconde source de questions. Son action concernant le choix de l'opérateur a déjà été décrite ; mais plus généralement aussi, le positionnement du préfet reste ambigu. Ainsi a-t-il proposé de surseoir à statuer sur une fiche action liée au « problème du non-respect chronique de la réglementation », proposée par l'opérateur, parce qu'elle n'avait pas fait l'objet d'un consensus. Cependant, cette suspension dessaisissait partiellement le CP de son travail puisque le préfet proposait que les fiches « fassent l'objet d'une réunion entre le parc et les administrations concernées avant la prochaine réunion de pilotage ». Le consensus est donc recherché entre les administrations (communes comprises) avant d'être représentées devant le CP, ce qui ne favorise pas la participation de tous.

La frilosité apparente des collectivités locales constitue le troisième élément révélé par les comptes-rendus des CP. Lors des 3<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> CP, les collectivités locales ont clairement exprimé leurs inquiétudes, considérant que Natura 2000 pourrait constituer un obstacle au développement local. Alors que la loi n° 2005-157 a accordé plus de pouvoir aux collectivités locales, on peut se demander si cette peur de la contrainte n'entraînera pas un blocage du processus.

L'absence de positionnement des acteurs locaux est enfin à noter. Les écologistes, les chasseurs, les pêcheurs et les agriculteurs semblent absents des débats ou sont peu présents. Serait-ce qu'ils bénéficient d'autres lieux d'expression, notamment par leur capacité d'expertise ? Ou leur parole n'est-elle pas transcrite dans les comptes-rendus ? Il s'agit d'un point essentiel de réflexion.

Sous réserve de ces interrogations, l'étude des textes, puis l'observation des faits aboutissent à la conclusion suivante : le comité de pilotage Natura 2000 constitue un nouveau lieu d'expérimentation du principe de participation des acteurs privés et publics à la décision publique. Il reste à comprendre quelle est l'étendue des pouvoirs de ce gouvernement local.

### **3 - Natura 2000 : un gouvernement local pour un droit local**

#### **3.1 - Une liberté encadrée mais consacrée**

La directive n° 92/43/CEE ne fait qu'imposer pour les ZSC, l'établissement de « mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés (...) et les mesures réglementaire (...) qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels (...) »<sup>31</sup>. La directive 79/409/CEE est plus précise encore puisqu'elle exige des mesures visant à « instaurer un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux (...) comportant notamment l'interdiction (...) de les tuer ou de les capturer, (...) de détruire ou d'endommager intentionnellement leurs nids et leurs œufs (...) » et de les vendre<sup>32</sup>. Qu'elles traduisent la directive habitat ou oiseaux, ces règles concernant le régime juridique des travaux et ouvrages ou des modalités de protection sur les sites Natura 2000 sont d'application générale ; elles valent pour tous les sites Natura 2000 et ne peuvent pas faire l'objet d'adaptations locales.

Toutefois, le droit français ne propose pas seulement des règles générales. En instituant des CP en charge des DOCOB des sites Natura 2000, il leur offre une part de liberté de « faire le droit local ». Il faut alors se demander quelle est la portée de cette liberté.

Suivant l'article R. 414-9 c. env., sur la base des trois inventaires réalisés<sup>33</sup> et de leur analyse, le DOCOB comprend « les objectifs de développement durable du site destinés à assurer la conservation et, s'il y a lieu, la restauration des habitats naturels et des espèces ainsi que la

sauvegarde des activités économiques, sociales et culturelles qui s'exercent sur le site ; Des propositions de mesures de toute nature permettant d'atteindre ces objectifs ; un ou plusieurs cahiers des charges types applicables aux contrats Natura 2000 (...) précisant notamment les bonnes pratiques à respecter et les engagements donnant lieu à contrepartie financière ; L'indication des dispositifs, en particulier financiers, destinés à faciliter la réalisation des objectifs ; Les procédures de suivi et d'évaluation (...) ».

En d'autres termes, conformément à l'article L. 414-2 c. env., les compétences des comités de pilotage sont les suivantes : inventorier l'existant écologique, juridique et socio-économique ; fixer les objectifs de gestion du site ; déterminer les priorités d'action ; élaborer les cahiers des charges et les chartes sur la base desquels des personnes privées ou publiques vont s'engager à réaliser des actions spécifiques propres à protéger, conserver et/ou restaurer des habitats ou des espèces végétales ou animales, en contrepartie d'une « rémunération ».

Ces compétences montrent l'étendue de la liberté offerte aux acteurs publics et privés, constituant les CP. Ces derniers définissent les règles de gestion locale, applicables à un territoire donné - une ZPS ou une ZSC - dans la limite du contenu impératif des DOCOB et des objectifs fixés dans les deux directives cadre, repris dans les règles nationales. Même si le Préfet arrête le DOCOB en dernier lieu, il ne peut le faire que sur la base du document « soumis à son approbation dans les deux ans qui suivent la création du CP Natura 2000 »<sup>34</sup>. Il est donc tenu par l'action des CP.

Le système français propose donc beaucoup plus que des règles générales. Il donne aux CP Natura 2000 une parcelle d'imperium, une possibilité de créer un « droit local » ou d'adapter la mise en œuvre de mesures nationales aux spécificités locales. Ce pouvoir est indirect et imparfait dans la forme puisque le Préfet reste seul détenteur de la capacité de signer les actes administratifs applicables sur le site, seul habilité à arrêter les DOCOB et que les CP ne peuvent s'affranchir des dispositions d'ordre public. Cependant, sur le fond, l'étude des textes permet de conclure au caractère « réglementaire » indirect de l'action des CP.

À la lumière de la pratique, cette conclusion reste valide mais elle doit être nuancée. Ainsi, dans le cadre du 4<sup>e</sup> CP Habitat du site de Brière (7 oct. 2002), un débat a été engagé sur les remblaiements et leur régime juridique d'autorisation ou de déclaration. Une proposition a été faite pour que la plupart des remblaiements y soit soumis du fait de l'abaissement des seuils de déclaration et autorisation. Seules certaines opérations pourraient y échapper pour ne pas pénaliser les agriculteurs. Suite au débat qui s'engage, le Préfet propose de poursuivre ultérieurement ; il souhaite un accord au sein du CP afin d'éviter une mesure réglementaire. Or, le 3 février 2003, lors du 5<sup>e</sup> CP Habitat, l'opérateur a dû expliquer que le décret du 20 décembre 2001 ne permettait pas d'abaisser les seuils.

Cette illustration monte bien la limite de l'action « réglementaire » indirecte des CP qui, s'ils peuvent décider d'utiliser les dispositifs généraux applicables sur leur zone géographique, ne peuvent pas décider d'en modifier les conditions d'application, sauf à passer par la voie administrative ou législative normale. Cette conclusion paraît évidente pour le juriste en raison de la hiérarchie des normes, du caractère d'ordre public de certaines dispositions ou des compétences générales ou spéciales des différents « régulateurs », mais le flou porté par le dispositif Natura 2000 implique de rappeler les principes juridiques de base.

### **3.2 - Une liberté locale fondée sur le volontariat**

Au processus participatif, s'ajoute le choix d'un système d'engagements volontaires.

Déjà, au stade de l'élaboration et du suivi des DOCOB, l'organisation dans les groupes de travail et les comités de pilotage est pensée sur la base du volontariat. Comme le rappellent plusieurs fois les comptes-rendus, « l'inscription est libre... ».<sup>35</sup>

En outre, lors de la phase opérationnelle, le caractère volontaire des engagements dans le dispositif Natura 2000 s'exprime par l'utilisation de deux instruments juridiques particuliers : les chartes ou les contrats.<sup>36</sup> La logique générale du législateur est claire : favoriser l'adhésion des acteurs par le biais contractuel, chaque engagement donnant lieu à une contrepartie financière, sous forme d'aide directe ou de mesure fiscale.<sup>37</sup>

Ce choix est clairement affirmé dans les discussions des CP. Ainsi, lors de la réunion intergroupes « Faune Flore » du site Natura 2000 de Brière (20 juin 2001), a été rappelée la nécessité de « parvenir à une gestion contractualisée du site » ; le compte rendu précise que même s'il est « possible que dans certains cas une mesure réglementaire soit (...) la plus efficace (...), il faut garder à l'esprit que les mesures seront avant tout déclinées sous une forme contractuelle basée sur le volontariat et l'incitation financière, et que l'utilisation d'une mesure réglementaire devra rester exceptionnelle : le contrat est la règle, le règlement l'exception ».

L'élaboration des chartes Natura 2000 est une application de ce principe : l'engagement volontaire est l'outil central de la gestion des sites Natura 2000. L'objectif de ces chartes est désormais connu : elle « permet aux adhérents de marquer leur adhésion à la démarche Natura 2000 et de souligner la contribution (...) à la réalisation des objectifs du DOCOB, sans pour autant s'investir dans un contrat Natura 2000 ».<sup>38</sup> Concrètement, les titulaires de droits réels ou personnels portant sur des terrains inclus dans un site pourront adhérer à la charte du site pour une durée de 5 ou 10 ans, ce qui leur permettra notamment de bénéficier d'avantages fiscaux<sup>39</sup>. A l'adhésion correspondra une liste d'engagements portant sur « des pratiques de gestion des terrains (...) ou des pratiques sportives ou de loisirs respectueuses des habitats naturels et des espèces »<sup>40</sup>, qui seront éventuellement contrôlés, et pourront « conduire à une suspension temporaire, par décision préfectorale, de l'adhésion à la charte pour une durée qui ne peut excéder un an », ce qui entraînera la perte des avantages liés<sup>41</sup>. A la lecture du guide régional et de la circulaire, il semble que la nature de l'adhésion à la charte soit ambiguë, comme s'il existait une sorte de « contrat mou » ; pourtant l'analyse juridique conduit sans doute à affirmer la nature contractuelle de l'adhésion et à tirer toutes les conséquences de cette qualification, notamment en cas d'inexécution des engagements.

Les deux autres types de contrats proposés par le dispositif Natura 2000 sont plus classiques puisqu'ils reprennent des dispositifs déjà expérimentés, principalement dans le domaine agro-environnemental (TRUILHE-MARENGO E. et al., 2005) :

- « Pour l'application du document d'objectifs, les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site ainsi que les professionnels et utilisateurs des espaces marins situés dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative des contrats, dénommés » « contrats Natura 2000 » ;
- « Les contrats Natura 2000 conclus par les exploitants agricoles peuvent prendre la forme de contrats portant sur des engagements agro-environnementaux »<sup>42</sup>.

Prolongeant la logique de participation, l'élaboration et la conclusion de ces contrats mêlent la négociation collective et l'engagement individuel.

En premier lieu, la conclusion des contrats Natura 2000 comme des CAD reste volontaire. Il s'agit de contrats administratifs par détermination de la loi puisque les litiges relatifs à l'exécution de ces contrats sont du ressort de la juridiction administrative.<sup>43</sup> Certains auteurs ont pu discuter de la nature contractuelle de ce type de contrats et préférer la qualification d'actes condition (HERNANDEZ-ZAKINE, 1998 ; STRUILLLOU, 1999). Toutefois, ces actes ne sont pas imposés. Le consentement reste libre, ce qui constitue l'essence même du contrat et, malgré le fait que le contenu soit imposé sur la base de contrats type et de cahiers des charges, il n'en reste pas moins que le cocontractant de l'administration peut choisir les mesures pour lesquelles il s'engage. En outre, fondamentalement, l'existence d'un contenu imposé n'est pas une condition exclusive du caractère contractuel de l'acte dès lors que le libre consentement est maintenu : « un contrat, qu'il soit de droit privé ou de droit public, se caractérise avant tout par la présence d'un consentement et

d'un engagement des parties. Que le contenu du contrat, sa forme, son régime soient plus ou moins empreints de liberté est secondaire. Le contrat n'est pas libre par nature. Par nature, le contrat est une technique de droit consenti et un mode d'engagement individuel. Ce qui, par nature, doit être libre, c'est le consentement, non le contenu ou le régime du contrat lui-même. Toute l'histoire civiliste du contrat d'adhésion, qui (...) est là pour en témoigner »(COLLART DUTILLEUL 2000).

En second lieu, ces contrats relèvent d'une logique collective volontaire : ils s'appuient sur des cahiers des charges, des mesures ou contrats types visés **dans** les DOCOB, l'ensemble étant négocié par les personnes publiques et privées qui le souhaitent et sont concernées par le site Natura.

Ainsi, hors agriculture, il existe un contrat spécifique dit « contrat Natura 2000 » qui « comporte un ensemble d'engagements conformes aux orientations et aux mesures définies par le document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000 »<sup>44</sup>. Concrètement, chaque cocontractant s'engage donc à une ou plusieurs actions correspondant à un ou plusieurs cahiers des charges<sup>45</sup> définis collectivement dans les groupes de travail et les comités de pilotage en charge de l'élaboration des DOCOB. Le rattachement de l'engagement au cahier des charges est explicite puisque le contrat contient le « descriptif des opérations à effectuer pour mettre en œuvre les objectifs de conservation ou, s'il y a lieu, de restauration du site, avec l'indication des travaux et prestations d'entretien ou de restauration des habitats naturels et des espèces et la délimitation des espaces auxquels ils s'appliquent »<sup>46</sup>. Par exemple, si une collectivité de Brière s'engage à réaliser l'action « Désherber mécaniquement et non chimiquement le long des axes routiers et ferroviaires traversant, longeant ou étant en connexion hydraulique avec la zone humide », elle conclut un contrat s'inscrivant dans le cahier des charges n° 15 du DOCOB Habitats applicable à la «végétation des tourbières hautes actives» intitulé « désherbage »<sup>47</sup>.

Lorsqu'une activité agricole est concernée, le dispositif des contrats d'agriculture durable (CAD) avait vocation à s'appliquer. Désormais, il faut se référer aux nouvelles mesures agri-environnementales (MAE) prévues dans le dernier règlement « développement rural » et le récent plan de développement rural hexagonal (BODIGUEL, 2007).<sup>48</sup> Suivant le Dispositif I du PDRH, ces « mesures agro-environnementales territorialisées » visent notamment à « *mettre en œuvre les mesures de bonne gestion définies dans le document d'objectifs de chaque site NATURA 2000* » (I.1 : enjeu NATURA 2000), Une liste des engagements unitaires est établie dans chaque cahier des charges sur la base d'une liste générale inscrite dans le PDRH.<sup>49</sup> Ces MAE s'inscrivent dans la logique des « CTE territoire » puisqu'elles sont fondées sur des cahiers des charges locaux et que les engagements prennent la forme de contrats de cinq ans entre l'agriculteur et l'État.

## Conclusion

Comme le montrent l'étude des sites de Brière et Grand-Lieu, la logique participative promue par les textes français et communautaires régissant Natura 2000 et la liberté qu'ils offrent aux acteurs locaux trouvent donc des traductions dans les faits : la démarche contractuelle fondée sur une négociation collective et l'engagement volontaire est largement favorisée et la gouvernance instaurée par les comités de pilotage semble être une source de débat, voire de participation à la décision publique.

Il reste toutefois de nombreuses interrogations concernant notamment l'application et le développement des chartes et des contrats Natura 2000 et la manière dont les collectivités locales vont saisir l'opportunité de diriger les comités de pilotage. C'est donc dans ces directions qu'il faudra conduire de nouvelles investigations.

## Références

BODIGUEL L., BODIGUEL M. (dir), BOURIGAUD R., CROIX N., LANGLAIS A., STRUILLLOU J.-F., 2007 . *Gouvernance et partage de l'eau. Bassin-versant de Grand-Lieu*, Presse Universitaire de Rennes, 204 p.

BODIGUEL L., 2007. « Le règlement communautaire relatif au développement rural et son application en France », *Revue de droit rural*, p. 20-31.

COLLART DUTILLEUL F., 2000. « La mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation », *Droit et Patrimoine*, n° 80, p. 32-36.

HERNANDEZ-ZAKINE C., 1998. « De l'affichage au Droit : l'analyse juridique des contrats agri-environnementaux », *Revue de droit rural*, n° 263, p. 275-282.

STRUILLLOU J.-F., 1999. « Nature juridique des mesures agri-environnementales : adhésion volontaire à un statut ou situation contractuelle ? », *Revue de droit rural*, n° 277, p. 510-518.

TRUILHE-MARENGO E. et al., 2005. « Le recours à l'outil contractuel », DUBOIS J., MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), *Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales*, La documentation française, p. 265-350.

## N

<sup>1</sup> Directive n° 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JOCE L 206 du 22 juillet 1992, p. 7–50.

<sup>2</sup> Directive n° 79/409/CE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JOCE L 103 du 25 avril 1979, p. 1–18.

<sup>3</sup> V. COM (98) 42 du 4 février 1998 et Directive 92-43, « considérant » n° 1 et 3.

<sup>4</sup> Art. 6 de la directive 92-43 aussi applicable aux ZPS (v. art 7, directive 92-43).

<sup>5</sup> Titre III c. env. relatif au réseau Natura 2000, art. L. 414-1 à 414-17 c. env.

<sup>6</sup> Modifiés notamment par : Loi n° 2005-157 du 23 février 2005, JO 24 févr. 2005 ; Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, JO 31 déc. 2006. Désormais, v. : décret n° 2006-922 du 26 juillet 2006, JO du 27 juillet 2006 ; décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006, JO du 29 juillet 2006 ; décret n° 2006-1266 du 16 octobre 2006, JO du 17 octobre 2006.

<sup>7</sup> Conformément à l'article R414-1 c. env. : v. arrêté ministériel du 16 novembre 2001 fixant la liste des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages justifiant la désignation de ZSC.

<sup>8</sup> V. art. L. 414-1 III et R. 414-3-7 c. env. V. aussi, fiche 1, circulaire 2004-3 ; procédure spéciale si terrain militaire (art. R. 414-6).

<sup>9</sup> Je tiens à remercier la DIREN des Pays de Loire, la DDAF de Loire Atlantique et l'ADASEA 44 qui m'ont soutenu dans la recherche d'informations sur les sites NATURA de Grand-Lieu et de Brière.

<sup>10</sup> SIC arrêté avec: Décision 2004/813/CE de la Commission du 7 décembre 2004 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique, JOUE L 387 du 29 déc. 2004, p. 1-96 ; Arrêté du 26 avril 2006 portant désignation du site Natura 2000 Grande Brière, marais de Donges et du Brivet (ZPS) ; Arrêté du 27 oct. 2004 portant désignation du site Natura 2000 Lac de Grand-Lieu (ZPS).

<sup>11</sup> DOCOB: document d'objectif. Ce document cadre dresse l'état des lieux écologique et socio-économique du territoire concerné et fixe les objectifs généraux et opérationnels du site natura 2000.

<sup>12</sup> V. [http://www.pays-de-la-loire.ecologie.gouv.fr/liste\\_docob.php3](http://www.pays-de-la-loire.ecologie.gouv.fr/liste_docob.php3) (site de la diren des Pays de la Loire, consulté le 26 janvier 2009).

<sup>13</sup> V. notamment Circ. 2004-3, fiche 5, point 5.3.1.

<sup>14</sup> V. infra partie 3.

---

<sup>15</sup> Notons qu'en principe, il existe deux CP distincts ZPS et ZCS mais qu'il est possible de constituer un CP Natura 2000 commun à plusieurs sites (art. L. 414-2 c. env.).

<sup>16</sup> Si le site s'étend sur plusieurs départements, la composition du CP est fixée par un préfet coordonnateur désigné par arrêté du Premier ministre.

<sup>17</sup> V. circulaire 2004-3, Fiche 2.

<sup>18</sup> V. art. L. 414-1 c. env.

<sup>19</sup> V. art. L414-1 III ; R414-3-7 c. env.

<sup>20</sup> Art. R. 414-7 c. env.

<sup>21</sup> V. art. R. 414-8-1 c. env.

<sup>22</sup> V. art. 145, Loi 2005-157 et R. 414-8-1. Si terrain militaire, v. art. L. 414-2 VI et R414-8 c. env.

<sup>23</sup> V. art. L. 414-2 et R414-8-1.

<sup>24</sup> 1<sup>ère</sup> réunion groupe de travail « inventaire faune flore » DOCOB Habitat, 27 avr. 2001.

<sup>25</sup> [L'ADASEA, Association Départementale pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles, est une association loi 1901 ayant pour fonction d'accompagner les évolutions du milieu rural. Depuis leur création l'Etat délègue aux ADASEA une partie de ses missions de service public concernant l'aménagement des structures agricoles.](#)

<sup>26</sup> Relance du processus : CP du 3 mars 2005.

<sup>27</sup> 3<sup>e</sup> CP, 29 avr. 2002 : rejet de deux des modifications discutée lors du CP.

<sup>28</sup> Sur la prise en compte des riverains, 3<sup>e</sup> CP.

<sup>29</sup> Par ex. 1<sup>ère</sup> réunion du groupe « inventaire faune flore », 27 avr. 2001.

<sup>30</sup> Ces questions seront illustrées à partir de documents concernant le site Natura 2000 de Brière.

<sup>31</sup> V. Art. 6.1, 6.3, 6.4 et 7 directive 92/43/CEE. Directive 92/43/CEE transcrite en France par les art. L. 414-4 et 5 et R. 414-19 à 24 c. env.

<sup>32</sup> V. art. 5, 6 et 7, directive 79/409/CEE.

<sup>33</sup> Inventaires : état initial de conservation et localisation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site ; mesures réglementaires de protection qui y sont applicables ; activités humaines exercées sur le site, notamment les pratiques agricoles et forestières

<sup>34</sup> V. art. L. 414-2 c. env.

<sup>35</sup> V. supra partie II.

<sup>36</sup> V. art. L. 414-3 et R. 414-13 à R. 414-18 c. env.

<sup>37</sup> V. art. 1395 E du CGI.

<sup>38</sup> Guide régional de la charte natura 2000 des pays de la loire propositions de recommandations et d'engagements, mars 2008. V. [http://www.pays-de-loire.ecologie.gouv.fr/article.php?id\\_article=404](http://www.pays-de-loire.ecologie.gouv.fr/article.php?id_article=404) (consulté le 26 janvier 2009).

<sup>39</sup> Exonération de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, droits de mutation à titre gratuit pour certaines successions et donations ( v. Circulaire DNP/SDEN N° 2007-n°1 / DGFAR/SDER/C2007- 5023 du 26 avril 2007). Ces exonérations ne sont valables d'une part qu'après validation du DOCOB et de la charte et, d'autre part si le préfet a arrêté la liste des parcelles incluses dans le site Natura 2000 avant le 1er septembre de l'année précédant l'imposition. Le guide des Pays-de-la-Loire précise que « Comme l'indiquent les objectifs de la charte présentés ci-dessus, la charte ne doit pas se limiter à la possibilité d'obtenir des avantages fiscaux ».

<sup>40</sup> Décret 2006-922 ; v. art. R414-12-1 et s c. env. ; V. aussi Circulaire 26 avril 2007 précitée.

<sup>41</sup> Guide régional, op. cit.



---

<sup>42</sup> Art. L. 414-3 I c. env. **Sur le cadre juridique des mesures agro-environnementales, v. PDRH, note 48 et 49.**

<sup>43</sup> V. notamment L. 414-3 c. env.

<sup>44</sup> Art. L. 414-3 c. env. ; v. circulaire 2004-3, fiche 11.

<sup>45</sup> V. Circulaire 2004-3, annexe I et IV et annexe D4 du Manuel de procédure, oct. 2006.

<sup>46</sup> Art. R. 414-14 c. env.

<sup>47</sup> À ce jour, il n'existe pas de contrats Natura 2000 sur les sites de Grand-Lieu et de Brière, mais cinq contrats non agricoles ont été conclus dans d'autres sites Natura des Pays de la Loire pour des actions d'entretien ou d'aménagement. Quatre sur cinq ont été signés entre une commune et l'État, l'autre ayant été conclu par un particulier.

<sup>48</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, JOCE L. 277 du 21 octobre 2005, pp. 1-40. Règlements d'application : Règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 déc. 2006, JOCE, L. 368 du 23 déc. 2006, pp. 15-73 ; Règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission du 7 déc. 2006, JOCE, L. 368 du 23 déc. 2006, pp. 74-784. Le **Plan de développement rural hexagonal (PDRH)** et les cinq autres programmes français ont été validés par la Commission européenne en juillet 2007 (<http://agriculture.gouv.fr/sections/thematiques/europe-international/la-programmation-de-developpement-rural-2007-2013>, **16 mars 2009**)

<sup>49</sup> PDRH, p. 237 et s.