



PREFECTURE DE L'HERAULT

## ZONES DE PROTECTION SPECIALES (ZPS) : QUESTIONS-REPNSES

*Mise à jour le 22 mai 2006*

### 1 – QUELLES DIFFERENCES ENTRE UNE ZPS ET UNE ZSC ?

Le réseau Natura 2000 sera constitué à terme par :

- **des Zones Spéciales de Conservation (Z.S.C.)**, désignées **au titre de la directive Habitats** (prenant en compte les espèces végétales et animales rares ou menacées au niveau européen, sauf les oiseaux) sur la base des propositions de Sites d'Importance Communautaire (p-SIC) transmises par les Etats,
- **des Zones de Protection Spéciale (Z.P.S.)**, désignées **au titre de la directive Oiseaux**.

Chaque type de zone doit faire l'objet d'une **procédure de désignation spécifique, précisant en particulier les habitats et les espèces pour lesquels la zone est désignée.**

Lorsqu'un territoire présentait des enjeux importants au titre des 2 directives, un maximum de cohérence entre les périmètres proposés au titre de la directive Oiseaux et ceux déjà transmis au titre de la directive Habitats a été recherché lors des consultations menées au cours de l'année 2005.

### 2 – QUI A DELIMITE LE PERIMETRE ET SUR QUELLES BASES ?

**Ce sont les critères scientifiques qui justifient la délimitation des sites**, c'est à dire, pour l'application de la directive Oiseaux, la présence des espèces de l'annexe 1 de la directive et des milieux naturels qui sont nécessaires à la conservation des espèces (sites de reproduction, d'alimentation, en particulier pendant l'élevage des jeunes). Sont également prises en compte les espèces migratrices dont la venue est régulière, même si elles ne sont pas inscrites à l'annexe 1 de la directive (le gravelot à collier interrompu, par exemple).

**Ce sont donc des experts ornithologues qui ont proposé les périmètres des projets de Z.P.S.**

Il faut noter que ces propositions reposent sur un important travail de terrain, étalé sur plusieurs années. Aujourd'hui, les structures de recherche (universités, CNRS...) ne peuvent pas fournir à elles seules un tel effort et c'est donc sur le réseau des associations que repose pour l'essentiel cette expertise. Les personnes en charge de ces études au sein des associations disposent d'une formation scientifique de bon niveau et travaillent en étroite collaboration avec les spécialistes des universités de la région. On rappellera aussi que les techniques modernes d'observation n'imposent plus de pénétrer systématiquement dans les propriétés privées pour observer la présence d'oiseaux et les milieux qu'ils occupent.

### 3 – LE PERIMETRE PROPOSE EST-IL DEFINITIF ?

**Non : il sera possible de procéder à des modifications des périmètres.** Toutefois, ces modifications :

- devront être validées par les membres du comité de pilotage lors de la validation du document d'objectifs,
- devront être justifiées par des éléments scientifiques probants,
- nécessiteront de nouvelles consultations des collectivités et EPCI concernés par ces modifications, puis une nouvelle notification à la Commission européenne et un nouvel arrêté ministériel confirmant cette notification.

Les modifications de périmètre devront donc s'inscrire dans des phases clés de la mise en œuvre de Natura 2000, en particulier à l'achèvement de l'élaboration du document d'objectifs et lors de ses révisions ultérieures.

#### **4 - QUE SE PASSE-T-IL SI LES AVIS DES COLLECTIVITES SONT MAJORITAIREMENT DEFAVORABLES ? LES AVIS QUI NE REPOSENT PAS SUR DES ARGUMENTS SCIENTIFIQUES SONT-ILS RECEVABLES ?**

L'article R.414-3 du code de l'environnement (article 1 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001) précise :

*« Les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics émettent leur avis motivé dans le délai de deux mois à compter de leur saisine. A défaut de s'être prononcés dans ce délai, ils sont réputés avoir émis un avis favorable.*

*Le ou les préfets transmettent au ministre chargé de l'environnement le projet de désignation du site Natura 2000, assorti des avis qu'ils ont recueillis. S'ils s'écartent des avis motivés mentionnés au premier alinéa, ils en indiquent les raisons dans le projet qu'ils transmettent. »*

La jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne précise que les Etats ne peuvent pas exclure d'un territoire dont l'intérêt ornithologique justifie une désignation en Z.P.S., une zone sur laquelle est prévu un aménagement de quelque nature que ce soit. Cette position est motivée par le fait que la désignation en Z.P.S. n'interdit pas la réalisation de projets et d'aménagements à condition de démontrer au préalable :

- soit que le projet n'a aucune incidence par rapport à la conservation des espèces pour lesquelles le site a été désigné,
- soit que son incidence (cf. question 7) peut être compensée par des mesures appropriées à la conservation de ces espèces.

**Un avis défavorable ne peut donc pas être motivé par la crainte de ne pas pouvoir réaliser un projet ou un aménagement puisque ceux-ci restent possibles dans la Z.P.S. Par ailleurs, le refus de principe de l'application de la directive sur un territoire ne peut suffire à motiver un avis défavorable dès lors que les éléments de connaissance scientifique justifient la délimitation du périmètre proposé.**

C'est sur la base de ces critères que le préfet doit motiver sa décision lorsqu'il transmet une proposition de désignation d'un site Natura 2000 au ministre chargé de l'environnement. Il est donc souhaitable et nécessaire que les communes et établissements publics motivent sur ces mêmes bases leurs délibérations.

#### **5 - POURQUOI LES PROPRIETAIRES NE SONT-ILS PAS CONSULTES ?**

Le dispositif législatif et réglementaire institué pour transposer en France les directives Oiseaux et Habitats repose sur deux types d'outils :

- **le contrat Natura 2000** (par le biais des Contrats d'Agriculture Durable, lorsque les mesures concernent des parcelles agricoles) : s'agissant d'une démarche volontaire du bénéficiaire du contrat, cette disposition ne crée pas juridiquement de servitude sur les propriétés privées ;
- **les moyens réglementaires** si nécessaire : il s'agit, dans ce cas, de mettre en œuvre des dispositifs existant préalablement aux directives dans le droit français (parcs nationaux, réserves naturelles nationales ou régionales, arrêtés de protection de biotope). Ces protections réglementaires sont mises en place, en concertation avec le comité de pilotage du site, selon les procédures régies par les textes en vigueur. **Lorsque ces outils réglementaires emportent la création de servitudes sur les propriétés privées (parcs nationaux, réserves naturelles nationales, notamment), la procédure de création prévoit la réalisation d'une enquête publique, donc la consultation des propriétaires.** L'Etat français a décidé de privilégier le plus longtemps possible le recours aux contrats, l'utilisation des moyens réglementaires devant rester l'exception en l'absence de possibilité de politique contractuelle.

Il est précisé que la question d'une consultation des propriétaires préalablement à la désignation des sites a été soumise à l'appréciation du Conseil d'Etat qui a confirmé la légalité des principes rappelés ci-dessus et leur cohérence avec la jurisprudence en la matière.

Par ailleurs, la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (loi DTR) précise que le comité de pilotage mis en place pour l'élaboration et le suivi du document d'objectifs du site doit comprendre des représentants des propriétaires et exploitants des terrains inclus dans le périmètre du site Natura 2000.

## **6 – SI LE SITE EST DESIGNÉ, QUELLES SERONT LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES À L'INTÉRIEUR DU SITE ?**

**Il n'y a aucune interdiction globale et générale applicable à l'ensemble des Zones de Protection Spéciale.** C'est dans le cadre du document d'objectifs, donc en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux représentés au sein du comité de pilotage, que seront établies des mesures de gestion qui devront prioritairement prendre la forme de contrats-types à proposer ensuite aux gestionnaires du site.

Selon l'article L. 414-1 du code de l'environnement, ces mesures de gestion doivent :

- répondre aux exigences écologiques des espèces pour lesquelles le site a été désigné,
- tenir compte des exigences économiques, sociales et culturelles, et des particularités régionales et locales,
- être adaptées aux menaces spécifiques pesant sur les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire.

L'expérience acquise sur plusieurs sites Natura 2000 de la région Languedoc-Roussillon où les documents d'objectifs sont validés ou en cours de réalisation montre que le consensus avec les acteurs locaux sur les actions à mettre en œuvre (détournement partiel de sentiers, limitation de la pratique de l'escalade, entretien d'espaces ouverts, actions en faveur du renforcement des populations de petit gibier, ...) est généralement facilement obtenu dès lors que les enjeux sont clairement exposés.

## **7 – COMMENT SERONT PRIS EN COMPTE LES INTERETS SOCIO-ECONOMIQUES : TRAITEMENTS PHYTOSANITAIRES DES VIGNES, IMPLANTATION D'EOLIENNES, DE VOIES DE COMMUNICATION OU DE LIGNES ELECTRIQUES ?**

En ce qui concerne les **activités économiques existantes**, le document d'objectifs devra proposer **toutes les mesures techniquement opérationnelles** qui permettront de concilier la conservation des espèces d'oiseaux et des habitats et le maintien, voire le développement des activités existantes. Les pratiques existantes n'ayant aucune d'incidence sur les espèces et habitats à préserver peuvent continuer à s'y exercer normalement.

Pour ce qui concerne les activités agricoles, la plupart des mesures envisageables sont d'ores et déjà proposées dans le cadre du catalogue régional des mesures agri-environnementales élaboré en étroite concertation avec les chambres d'agriculture dans le cadre du programme « contrat d'agriculture durable » et validé par les CDOA.

**Les aménagements nouveaux doivent faire l'objet d'une « étude d'incidence » s'ils sont soumis, dans le cadre de la réglementation française existante, à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative** : l'évaluation des incidences d'un projet au titre de Natura 2000 consiste donc à examiner tout particulièrement dans le cadre des études déjà prévues par les textes en vigueur (étude d'impact ou étude d'incidence au titre de la loi sur l'eau), les conséquences du projet sur la conservation des espèces d'oiseaux pour lesquelles la Z.P.S. a été désignée (ou sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire lorsqu'il s'agit d'une ZSC).

## **8 – POURQUOI NE PAS REALISER LE DOCUMENT D'OBJECTIFS AVANT DE DESIGNER LES SITES ?**

On a vu précédemment (cf. question 4) que seuls les critères scientifiques devaient être pris en considération pour arrêter le périmètre. Il est donc logique de délimiter au préalable le périmètre au sein duquel vont se développer les études et démarches concertées permettant d'aboutir au document d'objectifs.

Même si elles ne sont pas couramment répandues dans les procédures en vigueur, des démarches analogues existent en France, par exemple pour la création des parcs naturels régionaux ou pour l'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

On doit également rappeler (cf. question 3) que le périmètre désigné n'est pas immuable et peut, notamment au vu des travaux conduits dans le cadre du document d'objectifs, faire l'objet de modifications si des éléments scientifiques le justifient.

## **9 – LES MESURES DE GESTION CONCERNERONT-ELLES DES ESPECES CHASSABLES ?**

**Les mesures de gestion doivent concerner les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées.**

En territoire de garrigue et de montagne, les ZPS concernent particulièrement plusieurs espèces de rapaces (Aigle de Bonelli, Aigle royal, Percnoptère d'Egypte...) dont le régime alimentaire est en partie constitué d'espèces chassables (Perdrix rouge, Lapin de garenne...). Le maintien voire le renforcement des potentialités alimentaires des territoires concernés figurent donc parmi les thèmes qui devront être abordés par le document d'objectifs. De plus, la gestion cynégétique (restauration de milieux ouverts, bocagers, zones humides, création de haies, ...) est favorable aux autres espèces que celles chassables.

**De ce fait, les actions favorables aux populations d'espèces gibier qui sont également des proies des espèces de rapaces pour lesquelles la zone a été désignée pourront**

**être inscrites au document d'objectifs et faire l'objet de contrats Natura 2000 avec les maîtres d'œuvre de ces actions.**

Ainsi, des initiatives de sociétés de chasse en faveur de l'ouverture de milieux ou pour la création de parcs de pré-lâcher de lapins, ont été soutenues financièrement au titre de Natura 2000 ou de programmes LIFE préfigurant la mise en œuvre de Natura 2000.

Le problème est plus complexe pour les zones humides car leur capacité d'accueil pour la faune en général et les oiseaux en particulier est étroitement dépendante de la gestion des niveaux d'eau et de la qualité de l'eau. Les objectifs de gestion des habitats pourront donc avoir des incidences sur la fréquentation des milieux par les espèces gibier.

Rappelons pour conclure que, dans tous les cas, c'est par la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux dans le cadre du comité de pilotage du site que doivent être définies les mesures de gestion.

## **10 – COMMENT DOIT-ON INTERPRETER LA NOTION DE PERTURBATION OU DE DERANGEMENT ?**

Seul le terme de « perturbation » est employé dans le texte de la directive et dans les articles L.414-1 et suivants du code de l'environnement. Ce terme est explicité dans l'article 6 paragraphe 2 de la directive Habitats, qui s'applique dans les Z.P.S. désignées :

*« Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter (...) 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. »*

Le rapport « Gérer les sites Natura 2000 » publié par la Commission européenne en avril 2000 précise l'interprétation de ces dispositions.

Au plan national, un groupe de travail issu du comité national de suivi Natura 2000 a étudié les risques de perturbation liés aux activités humaines sur les 346 espèces d'oiseaux susceptibles de justifier, en France, la désignation de Z.P.S. (« Perturbation des oiseaux et Zones de Protection Spéciale » - rapport du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – DNP-SDEN - Novembre 2000).

On retiendra de ces documents qu'il n'y a « perturbation » au sens des directives Oiseaux et Habitats que **si des observations scientifiques réalisées dans la durée** (sur plusieurs années, pour ce qui concerne les oiseaux) **permettent d'établir que la population d'une espèce dans un site connaît une baisse significative de ses effectifs, au point que le site risque, à terme, de ne plus présenter d'intérêt pour la conservation de l'espèce concernée.**

**Identifier une activité susceptible d'être particulièrement « perturbatrice » pour une espèce d'oiseau ayant justifié la désignation d'une ZPS ne signifie pas pour autant que l'activité en question sera interdite dans la ZPS.** Ainsi, dans les ZPS des gorges du Gardon et des Basses Corbières, des conventions ont été signées avec les clubs d'escalade afin de concilier dans chacun de ces sites, la pratique de la varappe avec la quiétude des rapaces nichant en falaise, nécessaire notamment en période de reproduction.

Pour ce qui concerne la chasse et les activités piscicoles, le code de l'environnement précise (article L.414-1) que *« les activités piscicoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlement en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets ».*