

Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France

Fanny Mallard et Denis François

Volume 12, numéro 1, mai 2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1015106ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Mallard, F. & François, D. (2012). Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France. *VertigO*, 12(1).

Résumé de l'article

Certaines modifications majeures des milieux naturels sont liées à la construction et à l'utilisation des routes. Ainsi, en France, malgré les engagements juridiques, chaque année des espaces naturels sont transformés. Quarante-trois instruments juridiques de protection des espaces naturels et évaluations environnementales ont été identifiés et classés selon la hiérarchie des normes françaises. Une classification complète et synthétique de ces instruments nationaux, européens et internationaux est présentée. Ceci met en lumière la structure complexe de l'ensemble du système de protection, souvent contradictoire ou redondante. L'effectivité de l'ensemble du système juridique de protection des espaces naturels vis-à-vis des projets routiers est analysée sur la base de textes officiels et de la jurisprudence. Le plus effectif et pertinent des instruments est le réseau Natura 2000, cependant son applicabilité est limitée au regard des exigences communautaires. Les instruments nationaux sont généralement juridiquement ineffectifs. Parmi les espaces naturels, la forêt est la mieux protégée. Malgré l'effectivité de la protection offerte par quelques instruments, ils n'ont pas réussi à enrayer le déclin de la biodiversité. La sanctuarisation de ces espaces naturels est nécessaire, mais ne peut être qu'une mesure d'urgence. L'application du concept de trames vertes et bleues de la loi Grenelle II permettrait de compenser les déficiences de conservation si elle se basait sur des obligations coercitives. Les évaluations environnementales ont une portée décevante et elles interviennent relativement tard dans le processus de décision. Ces instruments prennent encore peu en compte la notion d'écosystème. Ceci peut s'expliquer par l'absence d'outil d'évaluation quantitative des impacts des projets au stade opportunité.



Fanny Mallard et Denis François

Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France

Introduction

- 1 Certaines modifications majeures des écosystèmes sont liées à la construction des infrastructures routières, à leur utilisation et à leur maintenance. Les projets routiers affectent la structure, la dynamique du fonctionnement de l'écosystème, et ont des effets directs sur ses composantes, y compris en espèces animales et végétales. L'attention croissante des scientifiques sur les effets écologiques des routes a entraîné l'émergence d'une science : « l'écologie des routes » (Forman *et al.*, 2003).
- 2 En France, la conduite des projets routiers est encadrée par un processus juridique complexe impliquant des évaluations environnementales associées aux instruments de protection des espaces naturels à l'échelon national, européen et international. Ces instruments sont impliqués au moment de la phase d'autorisation et sont nécessaires pour l'obtention de la maîtrise foncière de la future emprise des projets. À titre d'exemple, le réseau Natura 2000 français couvre et défend 6,8 millions d'hectares de sites naturels, soit 12,4 % du territoire terrestre métropolitain (MEEDEM, 2010). D'autres instruments, comme les évaluations environnementales, consistent en une analyse des conséquences d'un projet sur l'environnement au moment des études préalables.
- 3 Sur le territoire français, ces instruments juridiques ont permis des progrès au cours des 50 dernières années. Cependant, ils n'ont pas suffi à enrayer la dégradation globale des milieux naturels due notamment aux projets routiers qui sont l'une des causes premières de la fragmentation et de la destruction des habitats (Lanord, 2004). Ce n'est pas nécessairement parce qu'un espace naturel reçoit la dénomination de « zone protégée », que cette désignation entraîne, *ipso facto* une réelle protection, et recouvre une réalité juridique (Cans et Clap, 2008). Ces dispositifs juridiques peuvent être ainsi plus ou moins contraignants et obligatoires.
- 4 L'objectif de cette étude est d'évaluer l'effectivité du système juridique français appliquée à la protection des espaces naturels vis-à-vis des projets routiers au moment des choix de variantes de tracé, c'est-à-dire au moment des études d'impact. L'effectivité juridique des instruments est définie par la force (Thibierge *et al.*, 2009) de l'applicabilité du texte pour produire un effet réel et direct de protection. L'effectivité permet d'évaluer la validité pratique des textes. L'analyse de l'effectivité est basée sur les textes officiels et la jurisprudence.
- 5 Ainsi, afin d'évaluer l'effectivité de l'ensemble du système de protection des espaces naturels, un graphique présentant un panorama global de l'ensemble du dispositif suivant la hiérarchie des normes et les relations entre les textes, du niveau national au niveau européen et international, a été une étape préliminaire indispensable. L'analyse de l'effectivité est décrite suivant la hiérarchie des normes. Cette analyse peut montrer quels instruments pourraient avoir un effet sur les choix dans les projets routiers en faisant une synthèse de la jurisprudence et de la portée du texte associé à chacun d'eux. Des exemples de projets routiers sont extraits de la jurisprudence. Enfin, des voies d'amélioration de ce système juridique de protection sont proposées.

Principes de l'analyse de l'effectivité juridique des instruments de protection

Instruments juridiques et projets routiers

- 6 En France, depuis la loi du 22 juillet 1960¹ relative à la création des parcs nationaux, une multitude d'instruments de protection a été instituée et s'applique sur l'ensemble du territoire national.

- 7 Les instruments de protection étudiés sont ceux susceptibles d'être pris en compte au stade des avant-projets routiers. Sont exclus de l'analyse ceux qui réglementent uniquement certaines activités (Réserves de pêche), ceux qui interdisent l'implantation d'activité (Schéma départemental des carrières, Plans d'élimination des déchets ménagers), ceux qui protègent des espaces marins (Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine) et des espaces hors France (Convention sur la protection du Pacifique Sud, Traité sur l'Antarctique).

Classification des instruments juridiques

- 8 Dans cet article, les instruments juridiques sont différenciés, classés, mis en catégories :
- Selon leur nature originelle : protection (notée A), connaissance scientifique des espaces naturels (B), et évaluations environnementales (C).
 - Selon les catégories du principe de la hiérarchie des normes française : un texte de catégorie inférieure ne peut déroger aux textes des catégories supérieures auxquels il est subordonné. Trois niveaux sont distingués : droit international (noté niveau 3) ; droit communautaire (niveau 2) ; et droit national (niveau 1). En droit national, trois sous-niveaux des instruments de protection sont établis : les instruments législatifs (noté a), réglementaires (b) et conventionnels (c).
 - Selon qu'ils protègent des espaces naturels de manière directe ou indirecte. Trois catégories d'objet sont relevées : protection stricte des espaces naturels, protection des habitats d'espèces spécifiques, et protection du patrimoine et aménagement du territoire.

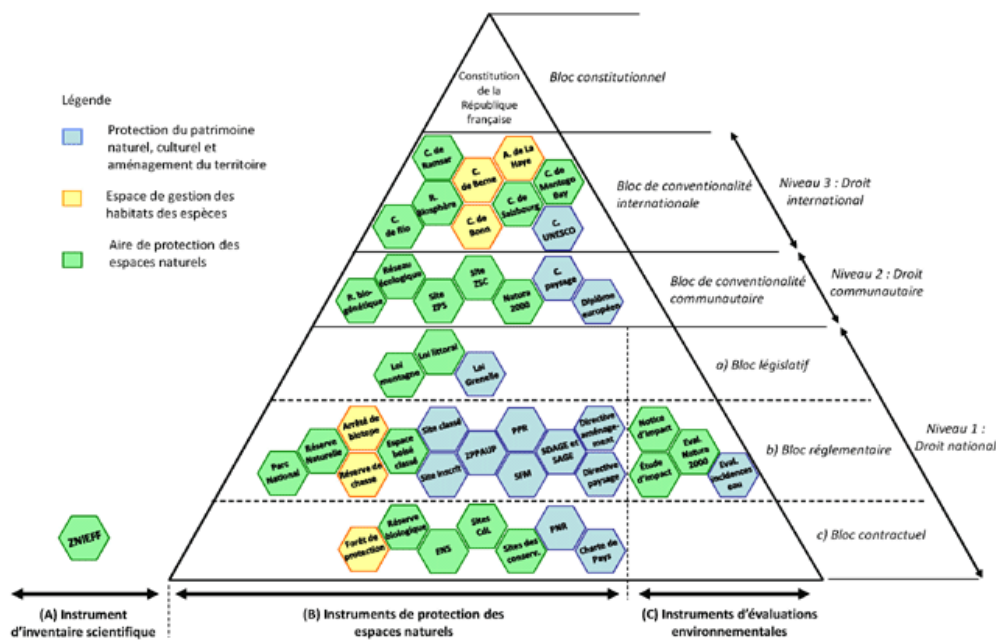
Analyse et degré de l'effectivité juridique

- 9 L'effectivité juridique est analysée suivant des textes officiels et la jurisprudence existante spécifique aux projets routiers. L'effectivité se construit par le fait que le contentieux conduit au respect des normes (Thibierge *et al.*, 2009). Dans le cas où aucune jurisprudence publiée liée au projet routier n'a été relevée, une déduction de l'effet est effectuée à partir des textes. Les principales sources documentaires utilisées sont : le code de l'environnement (Cans *et al.*, 2010), le site Internet www.legifrance.gouv.fr, le Jurisclasseur Environnement et Développement Durable (Cans et Clap, 2008), l'outil de protection des espaces naturels (Crozet *et al.*, 2005) et le Guide technique du Sétra (Sanson et Bricker, 2004).
- 10 Un instrument est considéré comme contraignant s'il impose des règles coercitives de protection des sites pouvant avoir une incidence négative sur la réalisation de projets routiers au profit de la protection des espaces naturels. Le degré d'effectivité juridique est réparti dans cet article selon trois classes :
- effet juridique faible ou néant, aucune mesure de protection à respecter ;
 - effet imposant des contraintes qui ne remettent pas en cause la réalisation des projets ;
 - effet contraignant, protection stricte des sites, peut entraver la réalisation de projets.

Instruments juridiques de protection : du « droit mou » au « droit dur » (Maljean-Dubois, 2006)

- 11 La Figure 1 présente de façon synthétique l'organisation et la hiérarchisation des normes en droit français des 43 instruments recensés. Les couleurs vertes, jaunes et bleues, indiquent l'objet principal de protection : espaces naturels (51 % des instruments), habitats (14 %) et protection indirecte des espaces naturels (35 %).

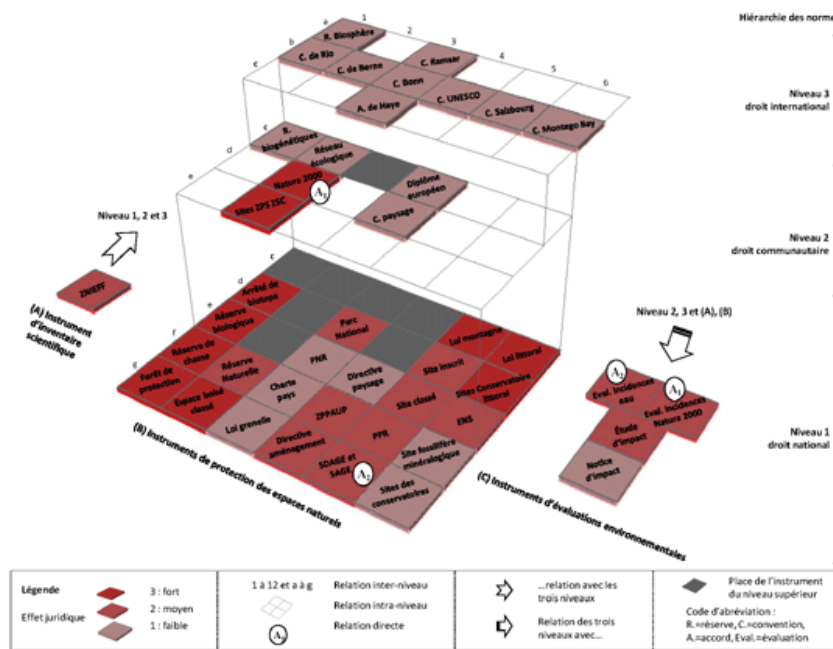
Figure 1. Hiérarchie des normes en droit français et instruments juridiques de protection des espaces naturels et d'évaluations environnementales.



GLégende : A. = accord de ; C. = convention de ; Cdl = Conservatoire du Littoral ; conserv. = conservatoires ; ENS = Espace Naturel Sensible ; Eval. = évaluations ; PNR = Parcs Naturels Régionaux ; PPR = Plan de prévention des risques ; R. = réserves ; ZNIEFF = Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique ; SAGE = Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux ; SDAGE = Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux ; SFM = Site fossilifère et minéralogique ; ZPPAUP = Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager ; ZPS = Zone de protection spéciale ; ZSC = Zone spéciale de conservation.

12 La Figure 2 propose un moyen de clarifier et de décrire la structure complexe de l'ensemble des instruments juridiques de protection. Le dégradé de couleur qui tend vers le rouge représente le degré ascendant d'effectivité juridique. Afin de représenter l'articulation de l'ensemble des instruments entre eux, les instruments ont été disposés en trois niveaux, trois plans parallèles suivant la hiérarchie des normes. La disposition des parallélogrammes est fonction des relations entre les instruments intra/inter-niveau disposés à l'intérieur d'un plan. Les grisés représentent la place d'un instrument occupé au plan supérieur. Les codifications des instruments de protection permettent leur repérage selon 2 axes de *l* à *6* et *a* à *g*.

Figure 2. Relations, effectivité juridique envers les projets routiers, objet des instruments de protection, de connaissance des espaces naturels et d'évaluations.



- 13 Les ZNIEFF sont liées aux instruments des trois niveaux. Les instruments d'évaluations sont dépendants des autres et de relations spécifiques, directes. Le réseau Natura 2000 (coordonnées 2-2d) et les SDAGE/SAGE (coordonnées 1-5g) sont liés à des mesures d'évaluations spécifiques (A₁ : Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000, A₂ : Études d'incidences au titre de la loi sur l'eau). Les évaluations des incidences sur les sites Natura 2000 sont définies par le processus d'évaluations des impacts des projets sur l'état de conservation des espèces et de leurs habitats et sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels et la faune et la flore. Les études d'incidences au titre de la loi sur l'eau sont définies par les évaluations des impacts des projets sur la conservation de l'eau et des milieux aquatiques en application de la loi sur l'eau.

Instruments internationaux de protection

- 14 Les dispositions de la plupart des instruments internationaux ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne. Ils ne créent pas de droits que les particuliers pourraient invoquer directement à l'appui d'un recours contentieux : réserves de biosphère² (coordonnées 3-1a, Figure 2), convention du patrimoine mondial³ (coordonnées 3-4b), convention sur la protection des Alpes⁴ (coordonnées 3-5b) et convention de Rio de Janeiro⁵ (coordonnées 3-1b). Les accords précis de la convention de Bonn⁶ (coordonnées 3-3b) n'ont qu'une portée facultative.
- 15 Le Conseil d'État rejette la portée effective de l'applicabilité directe⁷ de la convention de Berne⁸ (coordonnées 3-2b). Dans les zones du littoral, la convention de Ramsar⁹ (coordonnées 3-3a) est mise en œuvre par l'art. L. 146-6 C. urb. Ces dispositions ne sont pas directement opposables pour des projets routiers lesquels sont régis par l'art. L. 146-7 C. urb. Néanmoins, le fait de ne pas tenir compte d'un site Ramsar dans un document de planification ou une déclaration d'utilité publique (DUP) est considéré comme une erreur manifeste d'appréciation¹⁰. En Europe, beaucoup de pays, dont la France, ne respectent pas certaines dispositions fondamentales prévues par l'accord de La Haye¹¹ (coordonnées 3-3c). Les jurisprudences en matière d'application de la convention de Montego Bay¹² (coordonnées 3-6b) tendent à rendre ces procédures juridiquement plus contraignantes (Sanson et Bricker, 2004).

Instruments communautaires de protection

- 16 Les instruments communautaires de protection sont essentiellement des directives dites « lois-cadres ». Les directives sont des actes normatifs qui lient les États membres quant au résultat à atteindre, en leur laissant le choix de la forme et des moyens.
- 17 Certains instruments ont une valeur juridique réduite et n'ont pas d'effet direct devant les juridictions nationales : le diplôme européen¹³ (coordonnées 2-4c, Figure 2), le réseau européen de réserves biogénétiques¹⁴ (coordonnées 2-1c), le réseau écologie paneuropéen¹⁵ (coordonnées 2-2c), et la convention du paysage¹⁶ (coordonnées 2-4d).
- 18 L'instrument le plus contraignant se retrouve malgré cela au niveau communautaire : le réseau Natura 2000¹⁷ (coordonnées 2-2d), association des sites ZPS (Zones de Protection Spéciale) / ZICO (Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux) et ZSC (Zones Spéciales de Conservation) / SIC (Sites d'Intérêt Communautaire) (coordonnées 2-2e). Les SIC et ZICO n'ont normalement pas d'effet juridique. Aucune disposition n'impose que la ZICO figure dans une étude d'impact¹⁸. Cependant, la ZICO peut être prise en compte dans l'appréciation de la légalité de la DUP qui l'affecte (Cans et Clap, 2008). L'inscription des sites SIC sur la liste des ZSC impose de faire une évaluation des plans et projets susceptibles d'affecter de manière significative ces sites dans leur ressort géographique¹⁹.
- 19 Les sites inscrits au niveau communautaire ZSC et ZPS ont des effets juridiques contraignants. En application de l'art. L. 414-4 C. env., tout projet de travaux situé dans un des sites Natura 2000 et non prévu dans les contrats Natura 2000 doit faire l'objet d'une évaluation de ses incidences sous peine de sanctions administratives prévues par l'art. L. 414-5 C. env. En cas de projet de nature à porter préjudice à l'état de conservation, celui-ci ne peut être autorisé sauf dérogation. Conformément à l'art. L. 414-4 III C. env., en l'absence d'autres solutions, le projet peut être justifié exclusivement par des raisons impératives d'intérêt public majeures (art. 6-4 de la directive) et après notification à la Commission européenne (Thieffry, 2011).

Instruments nationaux de protection

Protection législative directe

- 20 La « Loi Grenelle »²⁰ (coordonnées 1-3g, Figure 2) permet de mettre en œuvre des mesures, de lutte contre le changement climatique, de prévention des risques pour l'environnement et la santé, et de mieux protéger la biodiversité et les milieux naturels. Le Grenelle de l'environnement a abouti au projet de loi « Grenelle I ». Une seconde loi, dite « Grenelle II », détaille les modalités d'application du « Grenelle I » par objectif. Le Grenelle de l'environnement est un processus novateur de réflexion et de débat entre les membres de la société civile et le gouvernement. Les trames vertes et bleues définies suivant l'art. L. 371-1.-I sont une mesure phare du Grenelle de l'environnement apportant l'ambition d'inverser le déclin de la biodiversité par la réalisation d'un maillage écologique sur l'ensemble du territoire national en préservant et restaurant des continuités écologiques connectées aux espaces réservoirs de biodiversité. La « Loi Grenelle » modifie l'art. L. 110 du C. Urb. pour y introduire les nouveaux objectifs : de préservation de la biodiversité, de restauration et de création de continuités écologiques, etc. Elle n'impose cependant aucune contrainte aux collectivités et aux aménageurs, excepté lors de la construction d'autoroutes. Dorénavant, ces constructions devront être compatibles avec la trame verte et bleue.
- 21 Enfin, la « loi montagne » (coordonnées 1-5c) et la « loi littoral »²¹ (coordonnées 1-6c) incitent le juge à porter un regard sévère sur les opérations d'urbanisation. Une opération conduisant à porter atteinte aux sites a peu de chance d'échapper à la censure juridictionnelle²². Des règles d'inconstructibilité réglementent aussi la réalisation de routes²³.

Instruments réglementaires nationaux

- 22 Les sites fossilifères²⁴ (coordonnées 1-6f, Figure 2), les espaces protégés par les directives paysage²⁵ (coordonnées 1-4e), ou par les directives d'aménagement²⁶ (coordonnées 1-4g) n'entraînent pas *ipso facto* une réelle valeur réglementaire.
- 23 Le juge peut annuler une décision d'autorisation de travaux ou d'ouvrages pour incompatibilité avec les orientations fixées par les SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de

- Gestion des Eaux) / SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux)²⁷²⁸ (coordonnées 1-5g). Néanmoins, la compatibilité peut être interprétée de façon souple.
- 24 L'interdiction d'altérer ou de détruire des « parcs nationaux »²⁹ (coordonnées 1-3d) ou « réserves naturelles »³⁰ (coordonnées 1-2f) peut être détournée par un déclassement ou une modification des limites du site. Certains décrets soumettent à autorisation les constructions de nouvelles routes indispensables pour améliorer la desserte des parcs³¹.
- 25 Des autorisations spéciales sont demandées pour toutes constructions routières, par le Conseil régional pour les réserves naturelles régionales, ou par le représentant de l'État pour les réserves naturelles nationales (art. L. 332-9 C. env.) ; et par l'architecte des Bâtiments de France³² pour les ZPPAUP (Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager)³³ mises en place avant le 14 juillet 2010 (coordonnées 1-4f). Les ZPPAUP ont été remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AMVAP), mais elles produisent leurs effets de droit, au plus tard jusqu'au 14 juillet 2015, c'est-à-dire jusqu'à ce que s'y substituent les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, conformément à l'article L. 642-8 C. patr. Les AMVAP ont été instituées par la « loi Grenelle II ». Un décret d'application³⁴ du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine définit le contenu et la procédure d'établissement d'une AMVAP, et précise les modalités de délivrance d'une autorisation de travaux dans cette aire. Il instaure une sanction pénale en cas de violation des dispositions relatives à l'autorisation de travaux. Ces dispositions sont codifiées aux articles D. 642-1 à R. 642-29 C. patr.
- 26 Faute d'engagement de la procédure de classement d'un site inscrit³⁵ (coordonnées 1-5d), les opérations routières peuvent être réalisées dans les conditions habituelles.
- 27 À contrario, la réglementation peut être plus stricte. Le décret de classement en site classé (coordonnées 1-5e) rend impossible la réalisation de travaux³⁶ et les aménagements en périphérie doivent respecter les caractéristiques du site³⁷. Certaines jurisprudences affectent cependant l'effectivité juridique de ces sites classés³⁸.
- 28 Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope³⁹ (coordonnées 1-1d) peuvent contrarier la mise en œuvre d'autorisations de construction^{40,41}.
- 29 Les PPR (Plan de prévention des risques)⁴² (coordonnées 1-5f) sont des servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux autorisations d'occupation des sols.
- 30 L'atteinte aux intérêts protégés par les réserves de chasse⁴³ (coordonnées 1-1f) pourrait entraîner un refus de qualification d'utilité publique d'un projet.
- 31 Dans les espaces boisés classés⁴⁴ (coordonnées 1-2g), tout changement d'affectation du sol est interdit. Seul le déclassement permet la construction d'une route. Bien qu'elle soit lourde, cette procédure est possible dans le cadre de révision, ou de révision simplifiée, du document d'urbanisme ou de sa mise en compatibilité avec un projet.

Instruments fonciers nationaux

- 32 Les sites des conservatoires régionaux⁴⁵ (coordonnées 1-6g) font l'objet de règles applicables à la propriété privée. Le conservatoire ne peut s'opposer à une opération d'utilité publique. De même, l'acquéreur des ENS (Espaces naturels sensibles)⁴⁶ (coordonnées 1-6e) ne peut s'opposer aux travaux publics des collectivités publiques et de leurs délégataires. Cependant, ces sites peuvent être acquis par l'application de la taxe départementale des espaces sensibles. L'acquisition foncière par le Conservatoire de l'espace littoral⁴⁷ (coordonnées 1-6d) permet d'assurer la conservation de la nature. Les terrains acquis sont inaliénables. La construction d'une autoroute étant une cause d'utilité publique, elle peut porter atteinte à ces sites. En droit français, la déclaration d'utilité publique (DUP) est une procédure administrative qui permet l'expropriation des terres privées et est obtenue après une enquête publique. Cette procédure est requise en vertu du Code civil qui stipule (article 545) que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ».
- 33 Aucune infrastructure publique ou privée ne peut être réalisée dans une forêt de protection⁴⁸ (coordonnées 1-1g). Les forêts de protection constituent une servitude d'utilité publique qui s'impose au plan local d'urbanisme (Cans et Clap, 2008). Le classement en forêt de protection

est une protection foncière relativement efficace. Cependant, le déclassement d'une partie de la forêt peut être réalisé pour permettre des opérations futures³⁸.

Protection conventionnelle des espaces naturels

34 La valorisation des richesses environnementales de la charte des pays⁴⁹ (coordonnées 1-3f) n'a pas de valeur juridique. Quant à la charte des PNR (Parcs Naturels Régionaux)⁵⁰ (coordonnées 1-3e), l'État ne peut autoriser des aménagements routiers en contradiction avec la charte. Les PNR sont créés à partir d'une démarche volontariste des acteurs locaux. La charte du PNR constitue un contrat qui concrétise le projet de protection élaboré pour le territoire. Le classement n'est valable que 12 ans et peut ne pas être renouvelé en cas d'aménagement routier, tel par exemple, en 1991, que la suspension du label du PNR du Marais Poitevin suite notamment à un projet de tracé autoroutier.

35 Toute activité humaine est interdite dans les réserves biologiques domaniales⁵¹ (coordonnées 1-1e') dénommées « réserves intégrales » ainsi que dans leurs zones tampons lorsqu'elles sont ajoutées aux réserves. Dans le cas contraire, il s'agit de « réserves dirigées ». L'arrêté de création établit des réglementations spécifiques. Les prescriptions portent sur les coupes d'arbres qui sont limitées ou arrêtées.

Instruments d'inventaire scientifique nationaux

36 La ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique)⁵² n'a qu'une valeur d'expertise. Elle ne produit pas d'effets juridiques en elle-même, mais permet de traduire l'intérêt écologique d'une zone et peut être invoquée au cours d'un recours en annulation⁵³. L'absence de prise en compte d'une ZNIEFF relève d'une erreur manifeste d'appréciation. En pratique, la technique de l'erreur manifeste ne permet que de sanctionner des excès et de valider des opérations localisées dans des ZNIEFF qui ne conduisent pas à leur destruction totale ou à des atteintes excessives (Inserguet-Brisset, 2005).

Instruments d'évaluations environnementales

37 Les opérations soumises à une notice ou une étude d'impact⁵⁴ sont listées dans les textes suivant deux logiques qui dispensent de manière hétéroclite de nombreux projets : logique exclusive (dispenses d'étude d'impact), inclusive (assujettissement à étude d'impact). En dehors de ces catégories, l'obligation d'étude d'impact à retenir est liée au coût du projet, fixé à 1,9 million euros.

38 Le juge administratif admet que l'analyse de la notice d'impact des effets sur l'environnement du projet soit plus succincte, sans toutefois être réduite à une simple description⁵⁵. L'absence ou l'insuffisance de l'étude d'impact constitue un document insusceptible de recours contentieux direct. En tant que vice de procédure, les éventuelles insuffisances ne pourront être soulevées qu'à l'occasion d'un recours exercé contre la décision finale prise par les autorités administratives⁵⁶. Le juge a des difficultés à exercer son contrôle sur l'étude existante compte tenu du caractère scientifique dont elle fait l'objet (Inserguet-Brisset, 2005).

39 De nombreuses études d'incidences sur la ressource en eau⁵⁷ peuvent s'avérer exemptes d'insuffisances susceptibles d'altérer l'instruction⁵⁸. Le document doit également procéder à une analyse comportant la justification de la compatibilité du projet avec le SDAGE et de sa contribution à la réalisation des objectifs de l'art. L. 211-1 et ceux de la qualité des eaux⁵⁹.

40 L'autorité compétente doit s'opposer à tout projet si l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000⁶⁰ n'a pas été réalisée ou est insuffisante. Si l'évaluation conclut que le projet peut porter atteinte à l'état de conservation du site, l'autorisation ne peut être accordée, sauf raisons impératives d'intérêt public et s'il n'existe pas d'autre solution. Des mesures compensatoires ou correctives devront être prévues. Si un tel projet est accompli sans évaluation, l'autorité compétente mettra l'intéressé en demeure de remettre le site en état⁶¹.

Portée juridique et écologique controversée des instruments juridiques

Propositions d'améliorations de l'effectivité juridique des instruments existants

- 41 Les instruments internationaux sont des instruments d'impulsion qui, pour la plupart, exigent d'être concrétisés par des mesures juridiques internes. L'intégration des textes internationaux dans le droit national reste néanmoins délicate. Leur contenu général rend difficile une application pleine et entière (Cans et Clap, 2008). L'absence d'effectivité des conventions environnementales internationales, liée aux limites juridiques, réduit considérablement leur portée dans l'ordre interne (Lanord, 2004). Le périmètre de protection reste restreint à des reliquats de sites particuliers essentiels au trajet migratoire d'espèces spécifiques d'oiseaux, aux zones humides des habitats des oiseaux d'eau et aux sites marins, côtiers, menacés.
- 42 Les difficultés pratiques et juridiques auxquelles est soumis le droit international ne permettent pas d'assurer de manière efficace la conservation des habitats naturels (Lanord, 2004). Le Conseil d'État refuse toute éventualité d'applicabilité directe d'une convention internationale⁶². Cette condition ne s'applique pas en droit communautaire. Il influe considérablement sur l'ordre interne par son effet direct et sa primauté sur le droit national⁶³. Toute personne peut invoquer l'application immédiate des traités, règlements, directives ou décisions communautaires, par le juge national. Une fois ratifiés par le Parlement ou par voie référendaire, les textes communautaires ont une force obligatoire supérieure à une loi et à la constitution⁶⁴.
- 43 Cependant, l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne dispose que « la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». Le succès ou l'échec dépend de la mise en œuvre du droit communautaire dans l'ordre juridique interne (Lanord, 2004). Concernant les directives environnementales, la portée normative dépend d'un acte de réception interne : la transposition (Thibierge *et al.*, 2009).
- 44 L'instrument communautaire le plus effectif est le réseau Natura 2000. Ce réseau permet de préserver différents types d'habitats naturels en tant que réseau écologique⁶⁵. Cet instrument impose une obligation d'évaluation des incidences des projets sur des sites Natura 2000. Néanmoins, la Commission européenne a considéré que le droit français ne prévoyait pas suffisamment de précautions concernant l'évaluation des incidences d'un projet sur un site Natura 2000. La France a ainsi été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour mauvaise transposition de la directive 92/43 sur l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet affectant un site concerné de manière significative⁶⁶, « 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 »⁶⁷.
- 45 Certains espaces sont préservés de manière effective par décision prise au plan national. Les espaces remarquables de forêts, de montagne et du littoral sont concernés par ces décisions. La protection des sites montagnards et littoraux résulte de « lois directes » spécialement adoptées pour en assurer la protection. Le Comité français de l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) expose un constat mitigé de l'application des lois sur 20 ans. Des révisions successives ont érodé progressivement leurs principes fondateurs. Les exceptions se multipliant, les règles générales ont été peu à peu assouplies. Le littoral peut toutefois être protégé par la maîtrise foncière dans le cas d'acquisitions du Conservatoire de l'Espace Littoral. Malgré cette protection effective, les sites montagnards et littoraux sont dégradés (Martinez, 2006 ; UICN, 2005). En l'absence de texte ayant pour ambition la conservation des forêts communautaires (Cornu et Fromageau, 2004a), au plan national, la forêt est actuellement l'espace naturel le mieux protégé par sa désignation soit en forêt de protection, soit en espace

boisé classé. En France, les forêts de production constituent d'ailleurs la quasi-totalité des espaces boisés, outre leur intérêt économique, elles ont une image sociale forte d'espace libre et de loisir (Cornu et Fromageau, 2004b).

46 L'arrêté préfectoral de protection de biotope est un complément à ces instruments. Un tel arrêté peut révéler l'existence d'une espèce protégée⁶⁸ et empêcher la réalisation des travaux⁶⁹. L'arrêté est généralement édicté par le préfet, c'est une compétence de principe (Cans et Clap, 2008), selon sa propre appréciation. Ces arrêtés ne sont nullement obligatoires, quand bien même la présence d'une espèce protégée aurait été signalée⁷⁰.

47 Les autres instruments nationaux moins contraignants démontrent que ce n'est pas nécessairement parce qu'un espace naturel est une « réserve », ou un « parc », que ces désignations entraînent, *ipso facto* une réelle protection, et recouvrent une réalité juridique.

48 La multiplication des instruments, dont l'effectivité juridique est contestée, ne fait que s'accroître. À chaque nouvelle loi apparaissent des systèmes particuliers. Leur superposition reste dérisoire dans la protection concrète des espaces naturels. La construction d'autoroute étant une cause d'utilité publique, elle déroge à la plupart des instruments.

49 La dernière loi en date du Grenelle de l'environnement est associée au concept de « trame verte et bleue », constitué de « la somme des zones de connexion biologique et des habitats connectés ». À l'image du réseau Natura 2000, cette mesure est viable écologiquement et est complémentaire des sites précédents juridiquement sanctuarisés. L'opposabilité de ces trames reste aujourd'hui cependant sujette à caution. Les orientations du plan d'action ne formalisent pas d'obligations contraignantes à même de forcer les réticences (UICN, 2010).

Portée décevante des études d'impact et autres évaluations environnementales

50 Les études d'impact et autres évaluations environnementales sont des instruments complémentaires aux protections précédentes. Elles visent à apprécier les conséquences environnementales d'un projet pour en limiter les impacts négatifs entre autres sur les milieux naturels traversés et adjacents à la route. Elles devraient donc naturellement atténuer les difficultés rencontrées. Cependant, au-delà du concept pertinent, leur portée est décevante.

51 En effet, le champ d'application de l'étude d'impact dispense de manière arbitraire de nombreux projets de l'obligation de l'évaluation. Les projets d'un montant inférieur à 1,9 million d'euros sont dispensés d'étude d'impact même s'ils touchent un milieu de grande valeur alors qu'ils peuvent réaliser des économies au détriment de la nature. Ces mêmes projets. Le maître d'ouvrage responsable de la rédaction des évaluations fera en sorte de présenter le dossier sous son meilleur jour et en cherchant à ce que le bureau d'études recruté adopte la même attitude. Dans un tel contexte, il apparaît difficile d'obtenir des évaluations objectives (Inserguet-Brisset, 2005).

52 L'absence d'évaluation constitue un vice substantiel de procédure qui provoquera l'illégalité de l'acte administratif. Cependant, les éventuelles insuffisances ne pourront être soulevées, en tant que vice de procédure, qu'à l'occasion d'un recours exercé contre la décision finale des autorités administratives. Le juge a des difficultés à exercer son contrôle contentieux sur une étude scientifique intentionnellement incomplète. Le juge ne sanctionne pas toutes les irrégularités des évaluations, dès lors que certaines omissions n'apparaissent pas déterminantes (Inserguet-Brisset, 2005).

53 Une évaluation inquiétante, voire alarmante, devrait naturellement conduire les autorités à refuser d'autoriser le projet. Cependant, l'administration conserve un pouvoir discrétionnaire. La seule hypothèse dans laquelle elle est tenue de refuser l'autorisation de travaux est définie au titre du dispositif Natura 2000 (Inserguet-Brisset, 2005). Lorsque l'évaluation relative à des travaux révèle une atteinte à la conservation du site Natura 2000, le projet ne peut être autorisé⁷¹. Même dans ce cas, une autorisation peut être délivrée pour « une raison impérieuse d'intérêt public ». Le champ d'application de l'évaluation Natura 2000 est réduit au regard des exigences de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels (Le Corre, 2009).

54 En matière de recours contentieux, les organismes compétents pour la protection de l'environnement, associations agréées et collectivités territoriales, ont un rôle essentiel à jouer pour faire respecter les mesures de protection. La mise en œuvre de ces recours contentieux contraint les associations à être à l'affût de nouveaux projets routiers. Ces procédures lourdes ne résultent pas toujours d'une décision juridictionnelle positive. Les évaluations devraient être indépendantes du maître d'ouvrage afin de donner une réalité matérielle aux engagements. Un organisme extérieur indépendant pourrait aussi avoir un rôle d'organisme notifié, habilité pour les évaluations, les contrôles et requalifications.

Conséquences du système juridique existant sur la conservation des espaces naturels

55 Malgré l'effectivité de certaines protections immédiates de ces instruments, ceux-ci n'ont pas permis d'enrayer la perte de la biodiversité (UICN, 2010).

56 Quelle que soit l'origine des instruments considérés comme protégeant les espaces naturels, ils n'ont pas tous pour finalité première cet objectif. La moitié d'entre eux est utilisée de manière opportuniste mettant « sous cloche » des sites naturels. Ils sont néanmoins importants, car certains contribuent à la mise en œuvre de protections juridiques effectives. Le plan de prévention des risques naturels (PPR) et les sites classés réglementent strictement l'autorisation de construire. Ces zones protègent indirectement de toute destruction les sites naturels situés dans ces zones. Les sites naturels sont ainsi préservés de manière sanctuarisée. L'autre moitié des instruments concerne essentiellement la protection des espaces contenant des espèces spécifiques de flore et faune remarquables. C'est une autre manière de sanctuariser la nature qui a cependant l'avantage d'être complétée par une gestion écologique du site.

57 La mise « sous cloche » de la nature ne reste qu'une protection d'urgence (Lanord, 2004) pour esquiver les atteintes causées par la destruction des sites remarquables lors de projets. L'inventaire ZNIEFF recense de nombreux sites rares, exceptionnels, restant à protéger, qui en majorité ne bénéficient d'aucune protection juridique, même minime.

58 La loi Grenelle est une avancée novatrice qui prend en compte un concept fondamental de conservation, le maillage entre les espaces naturels au travers des concepts de « trame verte et bleue » (Bonnin, 2008). Le « Grenelle de l'environnement » est censé donner une grande impulsion à la politique de protection de l'environnement en France. Dans le domaine de la biodiversité, le bilan de 2009 montre un engagement précoce par l'ascension des Plans d'action nationaux en faveur d'espèces menacées : 55 Plans en cours d'exécution ou de préparation. Toutefois, à ce jour, la pratique reste controversée (Sido, 2009). Plusieurs organisations dont Greenpeace et WWF, sont impliquées dans le processus de publication du « bilan du Grenelle » (Réseau Action Climat - France, 2010) dans lequel elles dénoncent le manque d'applications réelles et l'abandon de mesures « efficaces ». L'ensemble des habitats naturels et des corridors écologiques constitue un système viable pour protéger la biodiversité (Bonnin, 2008). La conservation juridique de la biodiversité pourrait être plus efficace en ajoutant aux instruments de protection des espaces naturels, sources de biodiversité, l'application coercitive des connexions des habitats par les corridors écologiques préconisés dans le « Grenelle », et ainsi que la reconnaissance de l'importance de ces connexions par le législateur.

59 Bien que le concept des évaluations soit pertinent, elles interviennent tardivement dans le processus de décision d'un projet routier, au stade avant projet sommaire, après celui d'opportunité. Ces études permettent seulement d'affiner le tracé sur une bande de 300 m, après la détermination d'un fuseau de 1 km par les études préliminaires. Les évaluations abordent essentiellement l'aspect environnemental du point de vue anthropocentrique, ce qui signifie en priorité les impacts sur la qualité de l'air et de la santé humaine, puis les nuisances sonores, les vibrations et le paysage. Elles prennent encore peu en compte le fonctionnement des écosystèmes. Les concepts du Grenelle et les évaluations environnementales doivent être encore renforcés sur la préservation du fonctionnement de l'écosystème.

Conclusion

60 Le dispositif juridique des instruments de protection applicables au territoire français, conduit à un arsenal juridique complexe, désordonné et généralement ineffectif, tant par son origine

juridique, ses objets et objectifs variés que par ses insuffisances pratiques dans la conservation des espaces naturels. À partir de l'analyse de l'effectivité juridique des 43 instruments énumérés, cette étude a révélé les instruments potentiellement les plus influents dans la sélection des variantes de tracés routiers.

61 Actuellement, le réseau communautaire Natura 2000 est la mesure de protection la plus intéressante par le fait de la prise en compte de maillages entre espaces naturels. Cependant, l'application française de la directive est limitée au regard des exigences communautaires. La Loi Grenelle II permettrait de compenser les déficiences de conservation, si elle se basait sur des obligations coercitives et non sur le seul volontariat. Le concept des évaluations environnementales visant à limiter les impacts négatifs des projets routiers sur les milieux naturels est pertinent pour la conservation des espaces naturels. Cependant, elles ont aussi une portée juridique décevante. Par ailleurs, les maîtres d'ouvrages des projets étant responsables de leur rédaction, les évaluations peuvent manquer d'objectivité intrinsèque. Des organismes de contrôle indépendants devraient être mis en place pour vérifier systématiquement la conformité des études environnementales.

62 Les raisons de la non prise en compte de l'écosystème résultent du manque de compétences techniques et du manque d'accessibilité de cette notion, en lien avec l'absence d'outil pratique d'aide à la décision. Pour assurer une conservation durable et une efficacité environnementale, le droit devrait s'appuyer sur la science (Lanord, 2004). Pour rendre opérationnelle la conservation des espaces naturels et résoudre les déficiences de ce système de protection, il conviendrait donc de développer un outil scientifique d'évaluation quantitatif et ce, en amont de l'étude d'impact afin de permettre une prise en compte plus précoce des enjeux écosystémiques dans le processus de décision des projets. Il est à créer en accord avec les fondements de la loi Grenelle II. L'outil pourrait ainsi permettre l'application de cette loi dans les faits. L'outil serait donc un moyen simple d'appui pour l'exercice du contrôle contentieux par le juge. Par la suite, il conviendrait de réfléchir sur la procédure à suivre pour intégrer l'outil dans les annexes techniques de la loi Grenelle pour la mise en œuvre de certains de ses principes fondamentaux.

Bibliographie

Bonnin, M., 2008, Les corridors écologiques. Vers un troisième temps de la conservation de la nature ?, l'Harmattan, Paris, 270 p.

Cans, C. et F. Clap, 2008, Typologie des procédures de protection des espaces naturels, *JurisClasseur Environnement et Développement Durable*, Fasc, 4530.

Cans, C., P. Billet et E. Dejean, 2010, *Code de l'environnement commenté*, Dalloz-Sirez, 13ème édition, Paris, 3085 p.

Cornu, M. et J. Fromageau, 2004a, *Le droit de la forêt au XXIe siècle : Aspects internationaux*, Paris : L'Harmattan, 304 p.

Cornu, M. et J. Fromageau, 2004b, *La forêt en France au XXIe siècle : enjeux politiques et juridiques*, Paris : L'Harmattan, 255 p.

Crozet, S., ministère de l'Ecologie et du développement durable, GIP Atelier technique des espaces naturels, délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, Office national des forêts, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et ministère de l'Agriculture et de la pêche, 2005, *Outils juridiques pour la protection des espaces naturels*, Ed, Medd-Aten.

Forman, R. T. T., D., Sperling, J. A., Bissonette, A. P. Clevenger, C. D. Cutshall, V. H. Dale, L. Fahrig, R. France, C. R. Goldman, K. Heanue, J. A. Jones, F. J. Swanson, T. Turrentine, et T. C. Winter, 2003, *Road Ecology: Science and Solutions*, *Island Press*, Washington.

Inserguet-Brisset, V., 2005, *Droit de l'environnement*, Presses Universitaires de Rennes, Didact Droit, 292 p.

Le Corre, L., 2009, Réseau NATURA 2000 - Constitution, Régime de protection, *JurisClasseur Environnement et Développement Durable*, Fasc, 3820.

Lanord, M., 2004, *La conservation des habitats naturels et de la faune sauvage : le droit communautaire et sa mise en œuvre en*

France, Clermont-Ferrand : Presses universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, Paris, LGDJ, 445 p.

Legifrance, 2010, [En ligne] URL : <http://www.legifrance.gouv.fr>, Consulté en juillet 2010.

Maljean-Dubois, S., 2006, Sources du droit international de l'environnement > II, - Typologie des sources > § 57, *JurisClasseur Environnement et Développement durable*, Fasc, 2000.

Martinez, C., 2006, *1986-2006 : 20 ans de loi Littoral, Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*, Comité français de l'UICN, Paris, 24 p.

MEEDDM (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer), 2010, [En ligne] URL : www.developpement-durable.gouv.fr, Consulté en juillet 2010.

Réseau Action Climat – France, 2010, *Grenelle de l'environnement : 3 ans après, le bilan*, 43 p, [En ligne] URL : http://www.rac-f.org/IMG/pdf/Bilan_Grenelle_RAC-F.pdf, Consulté en juillet 2010.

Sanson, C. et G. Bricker, 2004, *Les outils de protection des espaces naturels en France, Aspects juridiques liés aux opérations routières*, Guide technique, Sétra, Paris, France, 79 p.

Sido, B., 2009, Rapport n° 165 (2008-2009) fait au nom de la Commission des Affaires Economiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement par M. Bruno Sido, sénateur, [En ligne] URL : <http://www.senat.fr/rap/108-488/108-4881.pdf>, Consulté en juillet 2010.

Thibierge, C. (dir.), et al, 2009, *La force normative. Naissance d'un concept*, Paris : LGDJ, Bruxelles : Bruylant, 891 p.

Thieffry, P., 2011, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Bruylant : Bruxelles, 2^{ème} édition, 1318 p.

UICN, 2005, *1985–2005 : 20 ans de loi Montagne, Bilan et propositions*, Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), Paris, 16 p.

UICN, 2010, *Stratégie nationale pour la biodiversité, Bilan général 2004-2010 et recommandations pour une nouvelle stratégie*, Comité français de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), Paris, 13 p.

Notes

1 L. n° 60-708 du 22 juillet 1960, J.O. du 23 juillet 1960.

2 Programme Man and Biosphere (MAB) soumis à la Conférence générale de l'UNESCO en 1970.

3 Signature : 23 nov. 1972. Entrée en vigueur : 17 déc. 1975.

4 Signature : Salzbourg, 7 nov. 1991. Entrée en vigueur : 6 mars 1995. Ratification par la France : 7 déc. 1995.

5 Signature : Rio de Janeiro, 22 mai 1992. Entrée en vigueur : 29 déc. 1993. Ratification par la France : 10 juin 1994.

6 Signature : 23 juin 1979. Entrée en vigueur : le 1er nov. 1983.

7 CE, 8 déc. 2000 : Europe 2001, comm. 145 ; AJDA 2001, p. 775, note J.-M. Février

8 Signature : 19 sept. 1979. Entrée en vigueur : 1er juin 1982. Ratification par la France : 31 déc. 1989.

9 Signature : 2 fév. 1971. Entrée en vigueur : 21 déc. 1975. Ratification par la France : 1er déc. 1986.

10 CAA de Nantes, arrêt 30 juin 2000, Assoc. du Camp de César, req. n° 98NT01333.

11 Signature : 16 juin 1995. Ratification par la France : 24 nov. 2003. Entrée en vigueur : 1er déc. 2003.

12 Conclut sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'Environnement depuis 1976. En France : Protocole des aires protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, Barcelone, 10 juin 1995 (remplace celui de Genève du 3 avril 1982).

13 Résolution du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, n° (73) 4, 19 janv. 1973.

14 Institué en application résolution principale n° (76) 17, 15 mars 1976 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

15 3e Conférence des ministres « Un environnement pour l'Europe », 25 oct. 1995.

16 Signature : Florence, 20 oct. 2000. Entrée en vigueur : 1er juill. 2006. D. n° 2006-1643, 20 déc. 2006, J.O. 22 Déc. 2006.

- 17 Directive « Oiseaux » CEE/79/409 remplacée par la directive 2009/147 et directive « Habitats » CEE/92/43 du 21 mai 1992.
- 18 C.E., 16 juin 2000, Arrêt Association de défense du cadre de vie du grand Angoulême, req. n° 194495.
- 19 CE, 9 juill. 2001, Assoc. Fédérative Régionale pour la protection de la Nature Haut-Rhin, req. n° 234555
- 20 « Loi Grenelle I » L. n° 2009-967 du 3 août 2009, « Loi Grenelle II » L. n° 2010-788 du 12 juillet 2010.
- 21 Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 dite « loi Montagne » et Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « loi littoral ».
- 22 CE, 10 déc. 1993, min. équip. c/ Assoc. régionale pour la protection des oiseaux et de la nature : AJDA 1994, p. 149, concl. Schwartz ; Rec. CE, p. 363. – TA Nice, 2 mai 1995, Troin, n° 90-2246.
- 23 C. urb., art. L. 145-7, L. 146-6 et R. 146-6.
- 24 C. env., art. L. 411-1 et L. 411-2 et L. 342-1.
- 25 L. n° 93-24 du 8 janvier 1993, C. env., art. L.350-1.
- 26 Créées par la Loi Pasqua L. n° 95-115 du 4 février 1995.
- 27 C. env., art. L. 212-3 et s.
- 28 CAA Paris, 11 mai 2004, n° 99PA03676, Assoc. Val de Seine vert.
- 29 C. env., art. L. 331-1 et s.
- 30 C. env., art. L. 332-1 et s.
- 31 Décret n° 63-651 du 6 juill. 1963 créant le Parc national de la Vanoise, art. 15.
- 32 C. patr., art. L. 642-3.
- 33 C. patr., art. L. 642-1 et s.
- 34 Décret d'application n° 2011-1903 du 19 décembre 2011 relatif aux aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine
- 35 C. env., art. L. 341-1 et s. reproduits in C. patr., art. L. 630-1. Sur le littoral, C. urb., art. R. 146-1.
- 36 CE, 22 mars 1999, Cne de Théoule-sur-Mer et autres, n° 178455 et s.
- 37 CE, 21 oct. 1994, Cne de Bennwihr, n° 115248.
- 38 CAA, Paris, 30 janvier 2001, Commune de Fontainebleau c/ Institut européen d'administration des affaires, n° 00PA02622 et 00PA02760
- 39 C. env., art. L. 411-1 et R. 411-15 et R. 411-16. Sur le littoral, C. urb., art. R. 146-1, b.
- 40 CE, 21 janv. 1998, Cts de Sinety, n° 114587.
- 41 TA Grenoble, 12 mars 1993, Brunel *et al.*, n° 912195.
- 42 C. env., art. L. 562-1 et s.
- 43 C. env., art. L. 422-27 et R. 422-82 et s.
- 44 C. urb., art. L. 130-1 et s.
- 45 C. env., art. L. 322-1 et s. et R. 322-1 et s.
- 46 C. urb., art. L. 142-1 et s. et R.142-1 et s.
- 47 Associations Loi 1901 pour la plupart. Réunis au sein d'une fédération (Espaces Naturels de France).
- 48 C. for., art. L. 412-1 et R. 412-14.
- 49 L. n° 2003-590, 2 juill. 2003, « Urbanisme et Habitat », art. 95.
- 50 C. env., art. L. 333-1 et s. et R. 333-1 et s.
- 51 Convention du 3 fév. 1981 pour les forêts domaniales, étendue en 1986 aux forêts communales.
- 52 C. env., art. L. 411-5. D. n° 89-694 C. urb., art. L. 146-6, explicitée par circulaire n° 89-56 du 10 octobre 1989.
- 53 CAA Douai, 4 mars 2004, n° 02DA00666, Sté des sablières et entreprise Morillon-Corvol.
- 54 C. env., art. L.122-1 issu de la L.76-629 du 10 juillet 1976, art. R. 122-1 à R. 122-16, décret du 12 oct. 1977.
- 55 CAA Lyon, 13 juin 1995, n° 95LY00159, M. Charitat-Narce.
- 56 CE 23 novembre 1984, Sté des ciments français, Ree. 390, AJDA, 1985, p. 164.
- 57 Art. 10 de la L. n° 92-3 du 03/01/92 sur l'eau (C. env., art. L 214-1). R214-1-56 C. env.
- 58 CAA Lyon, 3 févr. 1998, n° 95LY01414, 95LY01479, Préfet de l'Ain *et al.*
- 59 C. env., art. R. 214-6, 4°, II.

- 60 Transposition dans le C. env., des directives européennes « Habitats » 92/43/CEE du 21 mai 1992 et « Oiseaux » 79/409/CEE du 2 avril 1979. Définie par l'ordonnance du 11 avril 2001 (Ord. 2001-321, JO 14 avril).
- 61 C. env., art. L. 414-4, L. 414-5 et R. 414-19 et s.
- 62 CE, Sect., 8 déc. 2000, Commune de Breil-sur-Roya & autres, req. n° 204756 & s.
- 63 CJCE, avis 1/91, 14 déc. 1991, Rec. P. I-6079.
- 64 Arrêt du 15 juillet 1964, 6/64, Rec. p. 1141
- 65 Question écrite n° 88735, JO Assemblée nationale, 15 mai 2007.
- 66 CJUE, 4 mars 2010, aff. C-241/08 : AJDA 2010. 468
- 67 CJCE, 13 déc. 2007, aff. C-418/04, Comm. CE c/ Irlande, pt. 226
- 68 TA Rouen, 14 mai 1996, Assoc, n° 941296.
- 69 TA Grenoble, 12 mars 1993, Brunel *et al.*, n° 912195.
- 70 Exemple, CE, 17 mai 1991, n° 108903, Assoc. Environnement Var.
- 71 C. env., art. L.414-4./I.

Pour citer cet article

Référence électronique

Fanny Mallard et Denis François, « Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 Numéro 1 | mai 2012, mis en ligne le 29 mai 2012, consulté le 02 octobre 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/11924> ; DOI : 10.4000/vertigo.11924

À propos des auteurs

Fanny Mallard

Diplômée de Master 2 Environnement et Droit, Doctorante à l'École Centrale de Nantes. Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux, Centre de Nantes, Route de Bouaye CS4 44344 Bouguenais cedex, France. Courriel : fanny.mallard@ifsttar.fr

Denis François

Directeur de recherche en sciences de l'environnement à l'Institut Français des Sciences et Technologies des Transports, de l'Aménagement et des Réseaux, Centre de Nantes, Route de Bouaye CS4 44344 Bouguenais cedex, France. Courriel : denis.francois@ifsttar.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Certaines modifications majeures des milieux naturels sont liées à la construction et à l'utilisation des routes. Ainsi, en France, malgré les engagements juridiques, chaque année des espaces naturels sont transformés. Quarante-trois instruments juridiques de protection des espaces naturels et évaluations environnementales ont été identifiés et classés selon la hiérarchie des normes françaises. Une classification complète et synthétique de ces instruments nationaux, européens et internationaux est présentée. Ceci met en lumière la structure complexe de l'ensemble du système de protection, souvent contradictoire ou redondante. L'effectivité de l'ensemble du système juridique de protection des espaces naturels vis-à-vis des projets routiers est analysée sur la base de textes officiels et de la jurisprudence. Le plus effectif et pertinent des instruments est le réseau Natura 2000, cependant son applicabilité est limitée au regard des exigences communautaires. Les instruments nationaux sont généralement juridiquement inefficaces. Parmi les espaces naturels, la forêt est la mieux protégée. Malgré l'effectivité de la protection offerte par quelques instruments, ils n'ont pas réussi à enrayer

le déclin de la biodiversité. La sanctuarisation de ces espaces naturels est nécessaire, mais ne peut être qu'une mesure d'urgence. L'application du concept de trames vertes et bleues de la loi Grenelle II permettrait de compenser les déficiences de conservation si elle se basait sur des obligations coercitives. Les évaluations environnementales ont une portée décevante et elles interviennent relativement tard dans le processus de décision. Ces instruments prennent encore peu en compte la notion d'écosystème. Ceci peut s'expliquer par l'absence d'outil d'évaluation quantitative des impacts des projets au stade opportunité.

Some major changes to natural environments are related to the construction and the use of roads. In France, despite legal commitments, each year natural areas are disrupted. Forty-three legal instruments of natural areas protection and environmental assessments have been identified and classified according to the hierarchy of rules applicable under French law. A comprehensive and detailed classification of these national, European and international instruments is presented. Highlights the complex structure of the whole system, often contradictory or redundant. The effectiveness of the whole legal framework in protecting natural areas relative to road projects is analyzed on the basis of official legal texts and case law. The Natura 2000 network appears to be the most effective and relevant instrument. However, its applicability is limited in light of the EU requirements. National instruments are generally legally ineffectual. Among the natural areas, forest is the best protected by binding instruments. Despite the effectiveness of the protection offered by few instruments, overall they have failed to stem the loss of biodiversity. Establishing nature sanctuaries and enforcing existing instruments are necessary short term means of improvement. Introducing the concept of green and blue networks of the Grenelle law II could compensate today shortcomings of conservation, provided it based on coercive obligations. Environmental assessment instruments – including EIA – have a disappointing reach and they occur relatively late in the decision process. These instruments do not yet incorporate the ecosystem concept. This can be explained by the lack of an ecological assessment tool of the impacts of projects at the opportunity stage.

Entrées d'index

Mots-clés : droit international, communautaire, France, étude d'impact, projet routier.

Keywords : international, European Union, French law, environmental impact assessment, road project.