



Fait à Strasbourg, le 20 février 2014

Michel HOFF, président

Avis n° 88

Évolution de la liste locale « premier décret » du Haut-Rhin

et

Listes locales « second décret » des activités et projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000 des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Réunion du 14 novembre 2013, point 6 et du 12 décembre, point 5

La demande

Contexte Depuis la loi du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale, le code de l'environnement prévoit que certaines activités encadrées par un régime administratif d'autorisation, d'approbation ou de déclaration au titre d'une législation distincte de celle de Natura 2000 fassent l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur les sites Natura 2000 dès lors qu'elles figurent soit sur une liste nationale, soit sur une liste locale complémentaire. Les modalités d'application de cette évaluation ont été fixées par le décret du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000.

La mise en œuvre de cette loi a donné lieu à l'élaboration d'une liste locale par département, dite liste locale « premier décret ». Pour mémoire, les listes locales « premier décret » du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont fait l'objet d'un avis du CSRPN¹ daté du 1^{er} avril 2011.

Evolution de la liste locale premier décret du Haut-Rhin Depuis le décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impacts des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, la notice d'impact, sorte de mini étude s'appliquant à de petits projets a été supprimée. Par conséquent, les « défrichements soumis à autorisation au titre de l'article L. 311-2 du Code Forestier, même fragmentés, inférieurs à 25 hectares », sont concernés par la nouvelle procédure de

1 Avis 36 du CSRPN Alsace du 1/04/2011 relatif à l'évaluation des incidences Natura 2000 : liste locale prévue au 2° du III de l'art. 414-4 du code de l'environnement.



soumission à étude d'impact dite « au cas par cas ». La Direction Départementale des Territoires du Haut-Rhin propose en conséquence de modifier la liste locale premier décret afin d'y inclure les « *demandes d'autorisation de défrichements portant sur des bois de superficie supérieure à un hectare* » et de les soumettre à autorisation au titre de l'article L. 341-1 du code forestier lorsque leur réalisation est prévue, en tout ou partie, à l'intérieur des sites Natura 2000. Cette modification permet d'exiger une évaluation des incidences pour les défrichements compris entre 1 et 25 hectares inclus dans les sites Natura 2000, qu'ils soient ou non soumis à étude d'impact à l'issue de la procédure « au cas par cas ». Le projet limite cependant l'application de cette mesure à certains sites selon un seuil de un hectare : dans la zone dénommée « Plaine » et à quatre hectares dans la zone « Montagne et collines » : ZSC FR4201810 Vallée de la Doller, ZSC FR4201811 Sundgau, région des étangs, ZSC FR4201813 Hardt-Nord et ZSC FR4202001 Vallée de la Largue.

Listes locales second décret Le Code de l'Environnement prévoit également que les activités non soumises à encadrement administratif puissent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur les sites Natura 2000. Il précise que l'autorité administrative compétente arrête une liste locale de ces activités choisies parmi celles figurant sur une liste nationale de référence établie par décret en Conseil d'État.

Il précise enfin, en application de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, que toutes les activités susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 et qui ne figurent sur aucune des listes sus-mentionnées puissent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur décision motivée de l'autorité administrative.

Le décret n° 2011-966 du 16 août 2011 a pour objet de préciser ces dernières modalités : il fixe le contenu de la liste nationale de référence permettant au préfet de constituer des listes locales d'activités soumises à évaluation et organise la procédure applicable aux activités ne figurant sur aucune liste mais néanmoins susceptibles de porter atteinte aux objectifs de conservation des sites Natura 2000.

En application de ce décret, les Directions Départementales des Territoires du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont élaboré une liste locale par département, dite liste locale "second décret".

Questions posées

L'avis du CSRPN est sollicité sur les deux questions suivantes :

- **La modification de la liste locale 1^{er} décret du Haut-Rhin répond-elle aux**



enjeux de préservation des habitats et espèces forestiers ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 ?

- **les arrêtés préfectoraux de liste locale 2nd décret de chacun des deux départements répondent-ils aux enjeux de préservation des habitats et espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 ?**

Dossiers de séance et autres sources d'information

- Décret n°2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements ;
- Projet d'arrêté préfectoral modifiant l'arrêté préfectoral n°2011-08020 du 21 mars 2011 fixant la liste prévue au 2° du III de l'article L. 414-4 du Code de l'Environnement des documents de planification, programmes, projets, manifestations et interventions soumis à évaluation des incidences Natura 2000 pour le Haut-Rhin ;
- Décret n° 2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à Natura 2000 ;
- Projets d'arrêtés préfectoraux fixant les listes locales second décret, prévues au IV de l'article L.414-4 du code de l'environnement, des projets et interventions ne relevant pas d'un régime administratif ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une organisation distincte de Natura 2000 ;
- tableau de synthèse de la présence et de la surface des habitats naturels (de l'annexe I de la directive habitats) dans les sites de la partie régionale du réseau natura 2000 au moment de leur désignation (cf. données issues des formulaires standards de données) ;
- tableau de synthèse de la présence et de la surface actuelles des habitats naturels (annexe I de la directive habitats) dans les sites du réseau natura 2000 (cf. données issues des documents d'objectifs) ;
- tableau de synthèse de la présence actuelle des espèces (annexe II de la directive Habitats et annexes I directive oiseaux) dans les sites de la partie régionale du réseau natura 2000 et de la présence de ces espèces au moment de la désignation des sites ;
- interventions des représentants des directions départementales des territoires (DDT) du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au CSRPN du 14 novembre 2013.
- note complémentaire de la DDT du Bas-Rhin sur le projet d'arrêté préfectoral pris pour la constitution de la 2^{ème} liste locale relative à l'évaluation des incidences au titre de natura 2000 (18 novembre 2013)
- pièce complémentaire du 21 novembre 2013 présentant 4 catégories d'items et complétées d'un tableau présentant la justification du maintien, du retrait ou de l'adaptation des items dans les arrêtés préfectoraux pour les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.



Avis sur la question 1

Le CSRPN est d'avis que l'évolution envisagée par le Préfet du Haut-Rhin consistant à intégrer les défrichements d'une superficie inférieure à 25 ha dans la liste locale 1^{er} décret constitue un élément indispensable à l'atteinte des objectifs de conservation de certains des habitats naturels et d'espèces - en l'occurrence forestiers – ayant justifié la désignation des sites Natura 2000.

Elle répond de manière adaptée et opérationnelle aux enjeux européens identifiés pour les sites retenus mais apparaît également nécessaire pour d'autres sites forestiers :

- le CSRPN constate la présence dans chacune des ZSC et ZPS régionales d'habitats naturels et d'espèces forestiers des annexes concernées de la directive, la singularité de ces habitats (pas d'interchangeabilité entre les sites) et leur vulnérabilité à la réduction de leur surface, au mitage et au dérangement ;
 - chacune des ZSC a été désignée, notamment pour la présentation d'un ou plusieurs des habitats forestiers listés à l'annexe 1 de la directive habitat et, pour la plupart d'entre elles, pour la préservation d'espèces forestières listées à l'annexe 2 de la directive Habitat, Faune, Flore ; les ZPS ont, pour la plus grande part d'entre elles, été désignées pour assurer la conservation d'oiseaux forestiers ;
 - les défrichements de surfaces inférieures à 25 ha sont susceptibles a priori de remettre en cause partiellement ou totalement la conservation des habitats naturels ou d'espèces, et donc des objectifs de conservation visés par la désignation de ces sites dans le réseau Natura 2000
- sous réserve de compléter l'arrêté à tous les sites concernés, l'évolution de la liste premier décret constitue une réponse de bon sens, adaptée au contexte et moyens juridiques et administratifs nationaux et locaux ; l'objectif visé est affiché au bon niveau (européen), son application est simple, transparente et équitable ; la sécurité juridique des acteurs est augmentée (information systématique en amont des projets), l'administration peut mettre en œuvre des mesures curatives ou des sanctions lorsque cela est nécessaire.

Dans une situation analogue de présence d'habitats forestiers dans les sites du réseau Natura 2000 et de leur vulnérabilité aux défrichements, le Préfet du Bas-Rhin n'a pas intégré les défrichements dans la liste locale 1^{er} décret. Cette décision ne permet pas de répondre de façon satisfaisante aux exigences des deux directives. L'absence de document d'évaluation des incidences de ces défrichements ne permettra pas de vérifier leur innocuité.

recommandations Le CSRPN recommande aux préfets du Haut-Rhin et du Bas-Rhin :

- **d'intégrer rapidement dans les arrêtés préfectoraux de chacun des deux départements l'obligation de faire une évaluation de l'impact**



des défrichements sur les enjeux européens, sur tous les sites Natura 2000 du réseau sans distinction géographique ;

- dans l'attente de la signature de cet arrêté et de son entrée en vigueur, de porter une attention particulière aux projets de défrichement et de les soumettre le cas échéant à une étude d'impact dans le cadre de la procédure du cas par cas (ou clause « filet » du IV bis de l'article L. 414-4 du Code de l'Environnement).

Avis sur la question 2

Le CSRPN considère que chacune des actions (items) listées dans les projets d'arrêtés préfectoraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est susceptible d'avoir des impacts sur les habitats ayant justifié la désignation des sites Natura 2000 et que leur présence sur les listes se justifie pleinement.

Il observe par contre que ces arrêtés ne sont pas, en l'état, en adéquation avec les enjeux communautaires. Ils sont incomplets et présentent des incohérences internes à chaque département et entre les deux départements.

Ainsi le CSRPN constate l'absence dans ces listes de plusieurs actions (items) susceptibles d'affecter l'état de conservation des habitats naturels ou d'espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000. Parmi ces actions absentes figurent notamment : « les premiers boisements ; l'épandage de boues issues du traitement des eaux usées, l'aménagement d'un parc d'attractions ou d'une aire de jeux et de sports, l'installation d'éoliennes ayant un mât inférieur à 12 m, etc. », et pour le Bas-Rhin, « les défrichements inférieurs à 1 ha ».

Or des habitats (naturels ou d'espèces) vulnérables à ces actions sont présents (certains d'entre eux sont considérés comme prioritaires au sens de la directive « Habitat, Faune, Flore »), ils ont justifié la désignation des sites et leurs surfaces² ont déjà régressé de façon significative dans le réseau depuis sa création (cas de certaines pelouses, landes et massifs forestiers par ex.).

Une partie au moins de ces régressions résulte selon toute vraisemblance d'une érosion progressive liée à de petits projets tels que ceux visés par le décret (défrichement de petites surfaces en plaine et sur les collines, épandages de boues sur les pelouses, retournement de prairies, suppression d'arbres à cavités abritant les chauves-souris, etc.).

Il observe que d'autres actions telles que « le retournement de prairies permanentes ou temporaires de plus de cinq ans ou de landes, les travaux ou

2 Extrait des tableaux de bord la DREAL Alsace : Les tableaux comparant les surfaces des habitats naturels des formulaires standards des données à celles évaluées dans les documents d'objectifs montrent par exemple :

- diminution de 626ha de l'habitat 6210, pelouses sèches, répartie de la manière suivante entre les sites :secteur alluvial Rhin-ried-Bruch (67) : -265ha ; massif du Donon (67) : -51ha ; Val de Villé (67) : -60ha ;
- diminution de 510ha de l'habitat 6410, prairies à Molinie, répartie de la manière suivante entre les sites : Lauter:-56ha ; secteur alluvial Rhin-ried-Bruch (67):-21ha ; Haguenau:-21ha ; Val de Villé:-20ha ; Hautes Vosges:-85ha ; Jura alsacien:-39ha ; secteur alluvial Rhin-ried-Bruch (68):-69ha ; Largue:-178ha ; Vosges du Sud (68) : -43ha) ;
- diminution de 887ha de l'habitat 4030, landes sèches, répartie de la manière suivante entre les sites : Hautes Vosges (68) : -29ha ; Vosges du Sud (68) :-306ha) ; site à chauves souris (68) :-623ha.



aménagement sur des parois rocheuses ou des cavités souterraines, etc. » ne sont retenues que pour certains des sites Natura 2000 concernés sans que ces modulations géographiques ne soient systématiques. Ainsi, les sites de la bande rhénane ou de la Hardt n'ont pas été exclus de « travaux d'aménagements sur des parois rocheuses ou des cavités souterraines » qui ne les concernent pas.

L'absence d'items de la liste repose moins sur une analyse rigoureuse de leur impact sur les habitats que sur des considérations de faisabilité estimées a priori (insuffisance de moyens pour l'instruction des dossiers ou le contrôle) et d'acceptabilité. L'administration fait valoir que d'autres mesures administratives³ se substitueront plus ou moins systématiquement à la procédure d'évaluation.

Cette décision d'exclusion de certains items de la liste déroge ainsi au principe de l'article 6 de la directive « Habitat, Faune, Flore » qui prévoit que tout projet susceptible d'impacter un habitat doit faire l'objet d'une évaluation.

L'exclusion d'items de la liste les fait sortir des schémas de procédure permettant à l'administration de mesurer l'impact d'un projet, d'en autoriser et d'en contrôler la réalisation. Elle transfère la responsabilité de l'étude de ses incidences possibles sur un site Natura 2000 à des procédures n'ayant pas cette vocation.

L'activation de la mesure filet pose la question des moyens disponibles pour alerter les services de l'État préalablement à la réalisation des travaux.

Elle rend le dispositif plus complexe et moins transparent. Elle diminue l'équité de traitement des porteurs de projets et, parce qu'elle diffère l'information à une phase de réalisation des projets, elle en diminue la sécurité juridique.

recommandations Le CSRPN recommande en conséquence de faire évoluer les listes et de les compléter selon une démarche rigoureuse afin de les mettre en conformité avec les objectifs visés par les directives « Habitat, Faune, Flore » et « Oiseaux » sur la base d'une analyse de la réalité écologique départementale, tenant compte, dans chacun des sites, de tous les habitats naturels et d'espèces, de leur singularité et de leur vulnérabilité à la réduction de surface, au mitage et au dérangement (susceptible d'être provoqué par les actions listées dans le décret).

Il suggère de les simplifier en évitant la mention de zonages ou de modulations, redondantes avec le bon sens et d'améliorer leur cohérence (interne à chaque département et entre les deux départements).

Ce faisant, les enjeux européens seront affichés à un niveau adapté, de manière claire, transparente et juste, facilitant leur utilisation par les porteurs de projets et les services instructeurs (disposant des mesures curatives ou des sanctions lorsque cela est nécessaire).

Dans l'attente de la signature de cet arrêté et de son entrée en vigueur, le CSRPN recommande de porter une attention particulière aux projets dans les sites Natura 2000 et de les soumettre le cas échéant à une étude d'impact dans le cadre de la procédure du cas par cas (ou clause filet).

Il suggère enfin d'évaluer sur des sites tests et quelques indicateurs, l'efficacité du dispositif d'évaluation des incidences.

³ examen des projets lors de demandes de financement, accompagnement du pétitionnaire pour les projets de stabilisation des sols par la DDT, mesure « filet », etc.