

Natura 2000 : une opportunité de dialogues à saisir

SIMON CHARBONNEAU

Décidément l'Europe rencontre bien des oppositions en matière de protection de la nature. Après la fameuse directive 79/409 relative à la protection des oiseaux sauvages qui se heurte à l'hostilité du monde cynégétique, voici la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels, transposée partiellement par un décret du 5 mai 1995, qui mobilise contre elle l'ensemble des acteurs du monde rural, des forestiers aux agriculteurs en passant par les chasseurs (voir « La directive européenne et Natura 2000 »). Et pourtant ces derniers, contrairement à la directive précédente, avaient fait preuve de vigilance au stade de l'élaboration du texte. Il est vrai que le conflit actuel opposant d'un côté le ministère de l'Environnement et les associations de protection de la nature, de l'autre les représentants du monde rural se situe plutôt au stade de la mise en œuvre au niveau national du texte européen. En effet près de 15 % du territoire national serait potentiellement concernés par ces mesures communautaires qui imposent clairement aux États membres une obligation de non détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces (art.6, § 2) qui devrait donc les protéger contre toute forme d'aménagement destructeur du type zones industrielo-portuaires, infrastructures de transport, stations de ski et contre les techniques polluantes de l'agriculture intensive, ensemble d'activités habituellement subventionnées par l'Europe !

Chasseurs, forestiers et agriculteurs : une alliance contre nature

Au lieu de se féliciter de ces mesures, tout en restant vigilant quant au maintien de leurs activités dans les zones de conservation spéciale, pêcheurs et chasseurs ont curieusement préféré s'allier avec des chambres d'agriculture et des organismes professionnels forestiers qui depuis trente ans ont largement participé à la dégradation générale des milieux naturels et donc à la régression des activités halieutiques et cynégétiques. Ce Groupe des neuf, composé de représentants des propriétaires fonciers, par ses positions hostiles à Natura 2000, laisse d'ailleurs entendre a contrario que la défense du droit de propriété implique en définitive celui de détruire des milieux leur appartenant alors même que ces derniers ont échappé à toute dégradation et continuent à présenter un intérêt écologique reconnu justement par l'inventaire officiel.

Soulignons cependant qu'en dehors de son aspect de réaction hostile à l'écologie cette alliance s'explique par la dépendance historique étroite de l'exer-

cice de la chasse vis-à-vis du droit de propriété ; il était donc normal que chasseurs et propriétaires fonciers se retrouvent associés contre toute forme d'ingérence bureaucratique en raison de l'étroitesse de leurs liens sociologiques originels, alors même que leurs intérêts actuels sont manifestement divergents.

Car il est vrai que cette initiative communautaire a été une fois de plus engagée sur un mode bureaucratique sans concertation suffisante avec les représentants d'un monde rural peu préparés culturellement à subir des contraintes environnementales dans l'exercice de leurs activités économiques, contrairement aux industriels et aux aménageurs. En effet, en cette fin du xx^e siècle, forestiers et agriculteurs n'ont toujours pas réalisé que leurs activités ne sont plus en symbiose avec les écosystèmes comme elles l'ont été durant des millénaires : au volant de leur 300 CV dans leur cabine climatisée et insonorisée, ils continuent alors à tenir curieusement le vieux discours rural sur l'ordre éternel des champs ! Et voilà que l'Europe leur parachute des mesures autoritaires de protection zonale sans crier gare ! Tout cela explique le malentendu actuel par lequel les signataires de la récente déclaration commune expriment leur peur de voir leurs activités interdites ou rendues très difficiles par la création du réseau d'espaces naturels protégés dénommé Natura 2000. Cette peur, explicable pour les forestiers et les agriculteurs, prend parfois l'aspect d'une véritable paranoïa, en particulier dans le monde cynégétique, qui engendre une certaine désinformation sur la véritable portée juridique de la directive 92/43.

Le monde cynégétique officiel laisse en effet entendre que, à travers la possibilité de prohiber toute forme de perturbations dans les zones protégées comme le prévoit la directive européenne en question, ce serait donc l'avenir de la chasse dans son ensemble qui serait compromis alors même que cette notion est loin de concerner seulement l'activité cynégétique, mais également tous les nouveaux usages de la nature (parapente, safari photo, randonnées, etc.) si souvent et paradoxalement perturbateurs de la première. Refuser les mesures de protection des milieux serait donc préférable à cette perspective et mieux vaudrait en quelque sorte être condamné à chasser la cocotte sans restrictions dans un terrain vague situé entre un lotissement et une autoroute ou pêcher la truite arc-en-ciel dans un lac collinaire destiné à l'irrigation ! Tel est aujourd'hui la vision caricaturale des choses qui trop souvent règne, du moins dans les milieux cynégétiques les plus obscurantistes, et qui cache en fait un refus de toute gestion. Au plan strictement juridique, la vérité est pourtant que la directive Faune-flore-habitat n'interdit nullement la chasse bien conçue dans les zones intégrées

SIMON CHARBONNEAU
Professeur de droit communautaire de l'environnement à l'université de Bordeaux-Montesquieu et chercheur au Laboratoire d'analyse des dysfonctionnements des systèmes (Lads).

au réseau Natura 2000. Prétendre le contraire, c'est se faire l'avocat d'un refus politique de réguler une pression de chasse à certains endroits excessive et cautionner le processus continu de destruction des territoires de chasse engendré par un prétendu progrès. Et de toutes manières, si par hasard, dans ces zones, la chasse devait être interdite au titre de la directive, seules les autorités compétentes des États membres seraient susceptibles de le faire par le biais des dispositions existantes de notre Code rural relatives aux réserves de chasse ou naturelles ou sur la base d'un nouveau texte législatif ou réglementaire. Car, rappelons qu'une directive n'est jamais directement opposable aux États membres, surtout dans la mesure où, en l'espèce, aucune disposition de ce texte européen n'est suffisamment précise et inconditionnelle pour être d'effet direct suivant les termes utilisés par la jurisprudence européenne. Tout au plus peut-on effectivement craindre un arrêt de la Cour européenne de justice relatif à l'absence de mesures nationales de transposition de l'article 6, car depuis juillet dernier celle-ci a effectivement été saisie par la Commission européenne contre la France, le Portugal, l'Allemagne et l'Italie pour non communication des zones à protéger ; ou bien encore une condamnation provoquée par des mesures nationales de transposition trop laxistes du point de vue de la protection des milieux.

Il faut donc arrêter la désinformation et les manipulations qui en haut lieu visent à entretenir la paranoïa latente du monde de la chasse, lequel au contraire aurait intérêt à défendre ce texte tout en contrôlant l'application pour mieux en combattre les éventuelles dérives protectionnistes. En revanche, il est certain que les dispositions de la directive seront évidemment très contraignantes vis-à-vis des formes modernes les plus brutales de la sylviculture ou de l'agriculture productiviste ; de ce côté là nos « entrepreneurs » agricoles ont effectivement du souci à se faire ! L'article 6 de la directive Faune-flore-habitat impose en effet à l'encontre des États membres une obligation générale d'adopter

des mesures de conservation des milieux qui doit être mise en œuvre sous forme de plans de gestion spécifiques applicables dans les zones spéciales de conservation. Ces dispositions communautaires qui restent fort imprécises doivent bien entendu être transposées en droit national pour être opposables aux propriétaires et exploitants concernés, chose qui n'a pas encore été faite et qui sera beaucoup plus difficile à réaliser que l'inventaire des zones à protéger, compte tenu de la conciliation à effectuer entre le respect des objectifs écologiques poursuivis par le texte communautaire et celui des activités humaines existantes dans les sites en question. Seul le point 3 de l'article 2 se contente d'une formule très générale disposant que « les mesures prises en vertu de la directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales ». Autant en effet la directive 92/43 est discrète sur la question fondamentale des contraintes environnementales à imposer dans ces zones protégées, autant elle est prolix sur les critères scientifiques permettant le classement de ces mêmes zones.

La protection zonale : une contradiction à terme

Mais en ce point de notre analyse, se manifestent déjà les impasses auxquelles peut mener la politique de protection zonale des milieux naturels pratiquée depuis vingt ans dans tous les pays de l'Union européenne. Dominée par une conception étroitement naturaliste qui vise à créer des sanctuaires de nature sauvage hostiles à toute présence humaine dans un environnement toujours plus artificiel et se désintéresse complètement de la dimension anthropologique du problème, cette politique n'a donné jusqu'à présent aucun résultat convaincant dans la mesure où elle a surtout servi aux aménageurs de tout poil à justifier les destructions continues de la nature jugée ordinaire c'est-à-dire de la campagne. À voir le pourcentage actuel d'espaces protégés par rapport à celui des espaces naturels détruits, l'échec est donc patent et il l'est d'autant plus que la création de ces parcs, réserves naturelles et autres zones refuge a abouti paradoxalement à susciter une extraordinaire pression touristique menaçant la pérennité même de ces milieux, sans compter la dénaturation du comportement de la faune sauvage. Si bien qu'aujourd'hui il est de plus en plus question de cantonner le public à certaines parties de ces espaces protégés qui sur des superficies importantes seraient dès lors réservés à quelques naturalistes privilégiés. C'est ainsi que la protection zonale peut aboutir finalement à artificialiser un peu plus la nature.

Or l'intérêt majeur du projet Natura 2000 est qu'il vise justement à faire sortir de leur ghetto ces mêmes espaces en les étendant sur des superficies beaucoup plus vastes. Cette ambition initiale est toutefois desservie par une absence de dispositions précises relatives à la manière de préserver les activités humaines dans les zones spéciales de conservation, à l'exception de la formule générale mentionnée à l'article 2 qui ne peut être d'effet direct.

La directive européenne et Natura 2000

La directive européenne 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvage complète la directive 79/409 relative à la protection des oiseaux sauvages dont l'adoption prématurée par rapport aux dispositions alors en vigueur du traité de Rome témoignait de la priorité inconsciente accordée aux oiseaux par rapport aux autres espèces du monde vivant. Comme ce dernier texte et sans beaucoup d'imagination, la directive Faune-flore-habitat vise à établir une nomenclature des espèces et des espaces protégés sur la base d'inventaires scientifiques.

En ce qui concerne tout d'abord les espèces animales et végétales, ce texte communautaire établit dans différentes annexes des listes d'espèces strictement protégées, donc interdites à la chasse et à toute forme de cueillette ainsi que d'espèces chassables et régulables dans le respect du maintien du capital biologique. Une autre annexe énumère la liste des techniques interdites de capture et de prélèvement.

Les dispositions les plus intéressantes et controversées de ce texte européen concernent les habitats des espèces concernées. Il est en effet prévu que chaque État membre de l'Union européenne doit assurer la création d'un réseau écologique communautaire de zones de conservation spéciales appelé Natura 2000. Ces zones comprennent des types d'habitats naturels énumérés à l'annexe I et des types d'habitats d'espèces énumérés à l'annexe II. La liste des sites indiquant les habitats doit être établie sur la base de critères scientifiques fixés à l'annexe III. Sur la base de ces inventaires nationaux, la Commission européenne doit alors établir une liste de sites d'importance communautaire.

Toutes ces zones font l'objet de mesures spéciales de conservation pour éviter les détériorations d'habitats ainsi que les perturbations quelle qu'en soit l'origine. À l'intérieur de celles-ci doivent être établis des plans de gestion sans autres précisions.

Significativement, au sein de l'article 6, seule est prévue une dérogation pour la réalisation de projets d'équipement d'intérêt public tels que les grandes infrastructures de transport dont on connaît les effets dévastateurs !

Énorme carence, la question du multiusage compatible avec le milieu dans les espaces naturels protégés n'est pas abordée par la directive alors même qu'elle aurait dû être réglée *juridiquement avant même la manière de délimiter les zones à protéger*. Quoique tout a fait positive en raison de l'ampleur des espaces naturels concernés, cette initiative européenne de protection de la nature risque alors d'être remise en question sous l'action involontairement conjuguée de la levée de bouclier des représentants du monde rural et des milieux protectionnistes arqueboutés sur *une conception sanctuariste* de la protection des milieux, qui veut ignorer délibérément que la présence humaine peut au contraire contribuer à enrichir la biodiversité – comme l'a prouvé l'histoire millénaire des campagnes françaises. Cette conception implicite à la directive 92/43 est fondée sur un refus de toute symbiose pouvant exister entre activités humaines et conservation des espaces naturels, *la dimension anthropologique de la protection de la nature ayant été évacuée dès le départ*, malgré l'allusion très formelle à la prise en compte nécessaire des contraintes socioéconomiques faite à l'article 2. C'est ainsi, que comme l'avait déjà souligné en 1980 Bernard Charbonneau dans un ouvrage rarement cité (*Le feu vert* chez Karthala), le dogmatisme naturaliste des uns peut faire bon ménage avec l'artificialisme des autres, l'apologie de la friche coexistant avec celle du béton. Dès lors, il faudrait s'attendre à voir prochainement le réseau Natura 2000 se réduire comme une peau de chagrin ou alors à permettre n'importe quoi à l'intérieur des zones protégées et conforter par là le *système dominant de destruction de la nature*.

Cela explique pourquoi la suspension actuelle d'application de la directive décidée par le Premier ministre devrait être mise à profit pour définir une politique non zonale de protection de la nature qui permettrait de mobiliser tous les acteurs prêts à défendre *une conception symbiotique des rapports de l'homme et de la nature* fondée sur un multiusage compatible avec le milieu et sur l'idée d'une positivité possible de la présence humaine du point de vue de la richesse des écosystèmes. Certes depuis une dizaine d'années des mesures de protection non zonales ont été adoptées telles que l'obligation d'étude d'impact écologique préalable aux aménagements, les dispositions contraignantes pour la profession agricole découlant de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et de la directive européenne 91/676 concernant la pollution des eaux par des nitrates à partir de sources agricoles ou encore celles introduites par la loi paysage dans le Code rural ; elles ne sauraient cependant constituer à elles seules une orientation politique dominante et délibérée, compte tenu de leur caractère fragmentaire. Une telle politique impliquerait à vrai dire avant toutes choses *une réorientation complète de la politique agricole commune (Pac) visant non seulement à produire des nourritures de qualité mais également à permettre un entretien des espaces naturels, l'occupation des terroirs*

agricoles les plus défavorisés comme la pérennité de la faune sauvage inféodée à ces écosystèmes transformés depuis des millénaires par la main de l'homme et non par la pelle mécanique.

Cette réorientation radicale éviterait les incohérences actuelles de la politique communautaires qui à la fois impose des zones protégées au monde rural et incite ce dernier par des aides financières conséquentes à drainer les dernières zones humides ou à planter des eucalyptus ou des peupliers dans les secteurs de déprise agricole. Aujourd'hui à peine ébauchée avec les mesures communautaires agrienvironnementales prévues par le règlement 2078/92, une politique non zonale visant à remettre en question les pratiques destructrices de l'agriculture et de la sylviculture intensive s'avérerait autrement efficace pour la protection de la nature que le classement de quelques milieux exceptionnels par des mesures administratives. Elle nécessiterait en tous les cas une profonde réforme du Code rural et forestier qui depuis les années 1960 est dominé par des préoccupations productivistes, ainsi qu'une révision de la fiscalité foncière qui, elle aussi, pousse les propriétaires à ignorer la valeur patrimoniale écologique de leurs biens. Le maintien de l'intégrité écologique des territoires de chasse passe par l'adoption d'un ensemble de mesures à la fois contraignantes et incitatives. Il y a en tous les cas urgence à mener une réflexion commune aux milieux agricoles, cynégétiques et de protection de la nature sur le contenu d'une telle politique. Il en va de l'avenir même de notre patrimoine naturel pour l'essentiel composé d'écosystèmes modifiés par les activités humaines. De ce point de vue, malgré toutes ses imperfections, la mise en œuvre de la directive 92/43 devrait être alors l'occasion de réfléchir sur un nouveau mariage de l'homme moderne et de la nature et d'expérimenter une politique novatrice dans ce domaine.

Pour les associations de protection de la nature et de l'environnement, le conflit actuel né de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 devrait en tous les cas être l'occasion d'une réflexion approfondie sur leurs relations avec les représentants du monde rural avec lesquels elles se trouvent souvent obligées de collaborer sur le terrain pour combattre les carrières, les autoroutes, les parcs de loisirs comme les zones industrielo-portuaires. Plutôt que de toujours les percevoir comme des adversaires, il serait peut être utile de réaliser qu'ils pourraient être, davantage que certains industriels pollueurs/dépollueurs mécènes d'associations, leurs partenaires naturels. Cela étant dit, il faut bien reconnaître qu'une prise de conscience écologique est surtout attendue du monde rural qui a encore beaucoup de chemin à faire dans ce domaine car il doit enfin réaliser qu'il travaille directement sur le milieu naturel et que par conséquent ses responsabilités sont importantes ! C'est pourquoi, il faudrait que de part et d'autre on accepte d'un côté de remettre en question un certain nombre d'idées reçues et d'un autre d'engager un indispensable dialogue d'où chacun pourrait tirer avantage. Sur cette voie difficile, il serait alors possible d'imaginer des solutions juridiques européennes novatrices qui auraient l'appui de tous pour le plus grand bien de l'homme comme de la nature.