

1 Introduction et mise en contexte

Au Québec, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*¹ (« *Loi sur l'eau* ») exige, depuis 2017², que les municipalités régionales de comté (« MRC ») adoptent un plan régional des milieux humides et hydriques (ci-après « PRMHH » ou « plan régional »), dans le but de planifier les actions à entreprendre pour conserver et utiliser durablement ces milieux³. Dans ce plan, les MRC doivent cartographier les milieux humides et hydriques (« MHH ») présents sur leur territoire, les classer sur la base des principaux enjeux identifiés (MHH d'intérêt, milieux présentant un potentiel de restauration et de création, et milieux qui devraient être visés par des mesures d'encadrement des activités susceptibles d'être réalisées afin d'en assurer une utilisation durable), décider des objectifs précis à atteindre, et déterminer les moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

Bien que non directement exprimé comme tel, cet exercice de planification est une chance unique d'identifier à l'échelle régionale un réseau interconnecté de milieux humides et hydriques d'intérêt, ou une trame bleue, capable d'assurer les fonctions et services d'importance sur la base d'un diagnostic des enjeux locaux.

À cet égard, certains auteurs ont suggéré de recourir à la planification systématique de conservation pour identifier un réseau d'aires protégées sur la base des services écologiques les plus importants⁴. Selon ces derniers :

Afin d'établir la trame de fond du réseau de milieux humides protégés, il serait donc souhaitable d'intégrer des considérations spatiales dans le processus d'identification des milieux humides d'intérêt pour la conservation, sur la base d'approches éprouvées en conservation, telle la planification systématique qui se base sur des principes de complémentarité entre les sites. Une telle planification systématique de la conservation est un domaine de la biologie de la conservation qui est en pleine émergence, mais qui dépasse déjà largement l'efficacité des approches multicritères pour l'établissement de réseaux de conservation. Elle demeure l'approche la plus efficace et la plus flexible pour optimiser un réseau de conservation lorsque plusieurs attributs sont considérés en même temps (c.-à-d. espèces, écosystèmes, services écologiques, coûts, connectivité, etc.) »⁵

¹ RLRQ, c. C-6.2.

² Voir *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (« *Loi MHH* »), LQ 2017, c. 14.

³ *Loi sur l'eau*, art. 15.

⁴ SOPHIE LAVALLEE, CAROLINE ROBERGE, MONIQUE POULIN ET STEPHANIE PELLERIN, « Comment le droit peut-il favoriser l'objectif d'aucune perte nette de milieux humides au Québec dans une perspective de développement durable ? », (2017) 433 *Développements récents en droit de l'environnement* 5.

⁵ *Id.*

La planification systématique de conservation est un processus structuré de décision pour identifier les sites à prioriser en fonction du budget disponible et des cibles à atteindre⁶. Ce processus implique entre autres, les six étapes itératives suivantes⁷ : récolte de données, identification des objectifs de conservation, analyse des zones protégées existantes, sélection de zones additionnelles, concrétisation d'actions de conservation, maintien de l'état de conservation⁸. En particulier, l'établissement d'objectifs de conservation implique d'identifier des objectifs quantitatifs pour les cibles visées, telles que la protection d'un nombre défini de populations ou d'espèces, de différents types de végétation, de fonctions ou services écologiques⁹.

Au Québec, outre l'objectif d'absence de perte nette de milieux humides et hydriques, la *Loi sur l'eau* ne fixe pas d'objectifs chiffrés. De plus, la loi ne requiert pas expressément des MRC qu'elles fixent des objectifs de conservation à l'échelle régionale¹⁰, même malgré le fait que les superficies de milieux humides (et hydriques) diffèrent largement sur le territoire du Québec méridional¹¹.

Il reste que la détermination d'objectifs est essentielle à l'identification rigoureuse d'un réseau de MHH d'intérêt. Tel qu'énoncé dans le guide d'élaboration du PRMHH, « les orientations et les objectifs permettent de déterminer la méthode de sélection des MHH d'intérêt pour la conservation la plus adéquate »¹². Toujours selon le guide,

« [L]es orientations déterminent les pistes d'action qui contribueront à préserver les forces ou à résoudre les faiblesses qui touchent un enjeu donné. Elles constituent un premier pas vers l'élaboration des objectifs, qui précisent et alimentent ainsi l'approche de priorisation des MHH d'intérêt décrite dans les sections suivantes. Les objectifs déterminent l'état de conservation souhaité en proposant des cibles à atteindre. Ils sont souvent précisés à l'aide de valeurs seuils, d'une localisation géographique et d'un échancier »¹³.

⁶ JARAMAR VILLARREAL-ROSAS *et al.*, «Advancing Systematic Conservation Planning for Ecosystem Services», (2020) 35 *Trends in Ecology & Evolution* 1129

⁷ ROBERT L. PRESSEY ET MADELEINE C. BOTTRILL, «Opportunism, Threats, and the Evolution of Systematic Conservation Planning», (2008) 22 *Conservation biology* 1340.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ Seul l'article 13.5 de la *Loi sur l'eau* indique que le ministre peut déterminer le contenu des plans directeurs de l'eau adoptés par les OBV, notamment en ce qui concerne les « objectifs en matière de conservation des ressources en eau et des milieux qui leur sont associés, en tenant compte des besoins des MRC concernées et des objectifs qu'elles peuvent elles-mêmes fixer dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan régional des MHH ».

¹¹ STÉPHANIE PELLERIN ET MONIQUE POULIN, *Analyse de la situation des milieux humides au Québec et recommandations à des fins de conservation et de gestion durable*, Rapport final présenté au Ministère du développement durable, de l'environnement, de la faune et des parcs, 2013, 104 pages.

¹² GOULWEN DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques - Démarche de Réalisation*, MELCC, Québec, 2018, 75 pages, p. 45.

¹³ *Id.*, p. 46.

Ces objectifs devraient idéalement être définis sur dix ans, délai endéans lequel les PRMHH doivent être révisés. De plus, afin de pouvoir identifier un réseau écologique sur la base de la planification systématique, les MRC ont tout intérêt à adopter des objectifs de conservation quantifiés. Pour autant, la question de savoir « combien est assez » ou « combien est nécessaire » demeure un véritable défi¹⁴.

Pour éclairer les décisions en la matière, une partie du projet de recherche soutenu par la Grappe Mitacs visait à analyser la manière dont les autorités gouvernementales établissent ces objectifs de conservation dans d'autres juridictions, notamment en Australie, au Vermont, au Massachusetts, en Belgique et en France. La recherche devait se baser sur une grille d'analyse permettant de comparer les différentes approches. Cependant, plusieurs limites sont apparues lors de cette recherche.

Une première analyse des documents gouvernementaux de ces juridictions suggère en effet qu'il existe très peu d'approches rigoureuses dans l'établissement des objectifs. Ceux-ci découlent généralement des objectifs établis au niveau international, qui manquent souvent eux-même d'un ancrage scientifique solide¹⁵. Par exemple, l'Union européenne s'était engagée à restaurer 17% des écosystèmes dégradés en 2011, objectif légèrement au-dessus des 15% préconisés dans les objectifs d'Aichi¹⁶. Par ailleurs, il y a très peu d'objectifs quantifiés définis au niveau municipal. Lorsqu'ils le sont, le raisonnement qui a mené à un objectif particulier est souvent opaque. Ces chiffres reflètent généralement un compromis politique entre des chiffres proposés par les scientifiques et des considérations socio-économiques. Ils résultent de choix politiques, qui peuvent notamment être basés sur des études scientifiques, mais les informations à cet égard sont rarement accessibles. Par conséquent, il est souvent difficile d'établir sur quoi repose les objectifs quantifiés de conservation, lorsqu'ils existent. Tel qu'il est énoncé par Timothy H. TEAR et al, la définition d'objectifs de conservation combine les connaissances scientifiques à la faisabilité politique, de telle sorte qu'il est impossible de savoir où s'arrête la science et où prend place le pragmatisme politique¹⁷.

¹⁴ ENVIRONNEMENT CANADA, *Quand l'habitat est-il suffisant ?*, 3ème édition, Environnement Canada, Toronto (Ontario), 2013.

¹⁵ Voir les critiques faites sur les objectifs CDB 2010 et les objectifs d'Aichi : MICHAEL E. SOULE ET M. A. SANJAYAN, «Conservation Targets: Do They Help?», (1998) 279 *Science* 2060 ; TIMOTHY H. TEAR *et al.*, «How Much Is Enough? The Recurrent Problem of Setting Measurable Objectives in Conservation», (2005) 55 *BioScience* 835. Notons que la convention de Ramsar ne contient pas de d'objectifs quantifiés. De même le plan stratégique ne contient pas non plus d'objectifs quantifiés. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ramsar_convention_strategic_plan_poster_french.pdf

¹⁶ Commission européenne, La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel — stratégie de l'UE à l'horizon 2020, COM (2011) 244 final. Ce chiffre a été augmenté à 30% lors de l'adoption de la stratégie biodiversité post-2020, conformément à ce qui a été protégé dans l'Avant-projet du cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020 (CBD/WG2020/2/3) : « Pour le bien de notre environnement et de notre économie, et pour soutenir la sortie de l'Union de la crise liée à la COVID-19, nous devons davantage protéger la nature. Dans cet esprit, au moins 30 % de la superficie terrestre et 30 % de la superficie marine de l'Union devraient être protégés. Cela représente un minimum de 4 % supplémentaires pour les zones terrestres et de 19 % pour les zones marines par rapport à aujourd'hui. Cet objectif est pleinement conforme à ce qui est proposé dans le cadre mondial pour la biodiversité pour l'après 2020 ». Commission européenne, Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 — Ramener la nature dans nos vies, COM (2020) 380 final, p. 4.

¹⁷ T.H. TEAR *et al.*, *préc.*, note 15.

On retrouve les mêmes critiques lors de l'établissement de seuils de pollution, de seuils visant à soumettre des activités à une étude environnementale ou à un régime de protection spécifique, des normes maximales de bruit, des seuils définissant le dommage écologique, etc¹⁸. Bien qu'omniprésents en droit de l'environnement et indispensables¹⁹, ces seuils ne sont pas toujours fiables sur le plan scientifique²⁰, soit que les données scientifiques sont insuffisantes pour établir un seuil incontestable, soit que d'autres enjeux entrent en ligne de compte lors de l'établissement du seuil²¹. Tel qu'énoncé par Adeline MEYNIER,

« [D]es objectifs spécifiquement juridiques entrent en compte dans le choix des méthodes, les conditions de mesure, la détermination des paramètres environnementaux et la fixation des seuils. La vérité juridique s'éloigne donc parfois de la vérité scientifique. [...] Les seuils tendent en effet à exprimer un compromis entre les différents acteurs de la société, le droit prenant en compte les intérêts environnementaux, mais aussi socio-économiques »²².

De plus, les cadres juridiques énoncent rarement les dispositions permettant de guider l'établissement d'objectifs de conservation. Ceux-ci sont avant tout établis dans des stratégies de conservation, adoptées ou non sur la base d'un cadre juridique spécifique. Lorsqu'elles le sont, ce cadre dicte le niveau de participation du public et le degré de transparence quant à l'établissement des objectifs de conservation.

Ensuite, les cadres juridiques établissant un système d'aires protégées mettent rarement en œuvre la planification systématique de conservation. Ce cadre habilite généralement le gouvernement, le ministre de l'Environnement, ou encore des entités décentralisées à établir des aires protégées et édicte un processus de désignation et de protection, sans pour autant mettre en place une stratégie de priorisation des sites à désigner. Ces lois énoncent en général les critères qui doivent guider la désignation des sites, reflétant plutôt une approche multicritère qu'une approche systématique. L'approche multicritère peut permettre d'identifier des sites d'un grand intérêt pour la conservation mais elle ne prend pas en compte la complémentarité des sites sur le territoire et peut ainsi mener à une surreprésentation de certains éléments d'intérêt au détriment d'autres, pour la même quantité de ressources investies.

¹⁸ MARIE-PAULE GREVÊCHE, *La notion de seuil en droit de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), 2002 ; JESSICA MAKOWIAK, « Le seuil en droit de l'environnement », dans CHARLES-HUBERT BORN ET FRANÇOIS JONGEN (dir.), *D'urbanisme et d'environnement-Liber Amicorum Francis Haumont*, Bruylant, 2015 ; ERIC NAIM-GESBERT, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement: Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruylant, 1999 ; Loïc PEYEN, "Essai d'une approche épistémologique du seuil en droit de l'environnement", in MILON P., SAMSON D. (coord.), *Révolution juridique, révolution scientifique: Vers une fondamentalisation du droit de l'environnement?*, Presses universitaires d'Aix-Marseille.

¹⁹ J. MAKOWIAK, préc., note 18, p. 695.

²⁰ *Id.*, p. 697.

²¹ ADELIN MEYNIER, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université de Lyon, 2017, p. 361.

²² *Id.*, p. 366-367.

En pratique, le développement des réseaux de zones protégées continue d'être mal planifié dans de nombreux pays²³. Beaucoup d'aires protégées sont désignées de manière *ad hoc* en fonction des opportunités qui se présentent (p. ex. acquisition, terres déjà publiques, terres non-productives et non-propices à l'exploitation des ressources) et là où les coûts d'opportunités sont faibles, plutôt qu'en fonction de la contribution des sites à une stratégie planifiée de conservation de la biodiversité²⁴. Les auteurs Stuart H.M. BUTCHART ET AL ont ainsi montré qu'un nombre considérable de sites identifiés comme importants pour la biodiversité ne sont pas désignés comme aires protégées (inventaires IBAs et AZEs)²⁵. De même, plusieurs études ont montré que les aires protégées de certaines régions ou pays ne représentent pas efficacement la biodiversité du territoire, parfois même moins bien que des aires choisies au hasard par simulation²⁶.

Un des cadres de désignation d'un réseau cohérent d'aires protégées les plus aboutis est sans conteste le cadre mis en place par les directives européennes sur la conservation de la biodiversité, soit la directive Habitats et la directive Oiseaux²⁷. Bien que ne reposant pas sur une approche systématique de conservation et n'exigeant pas l'établissement de cibles chiffrées, l'élaboration du réseau européen d'aires protégées « Natura 2000 » repose sur une approche multicritère rigoureuse qui mérite d'être analysée en détail. Nous proposons dès lors d'analyser ces directives dans les pages qui suivent, en ce qu'elle peut servir d'exemple.

2 Préalable terminologique

Dans la littérature et les documents gouvernementaux, les termes « cibles », « seuils », « objectifs de conservation », et « buts » (targets, thresholds, objectives, goals) sont parfois utilisés de manière synonyme, ou reflètent parfois des concepts très différents. Par soucis de clarté, voici une brève description de la manière dont nous utiliserons ces concepts dans les pages qui suivent. Nous empruntons une partie des définitions développées par la méthode « conservation standards »²⁸.

²³ ANA S. L. RODRIGUES *et al.*, «Global Gap Analysis: Priority Regions for Expanding the Global Protected-Area Network», (2004) 54 *BioScience* 1092.

²⁴ STUART HM BUTCHART *et al.*, «Protecting Important Sites for Biodiversity Contributes to Meeting Global Conservation Targets», (2012) 7 *PloS one* e32529. Voir aussi R.L. PRESSEY ET M.C. BOTTRILL, préc., note 7.

²⁵ S.H. BUTCHART *et al.*, préc., note 24.

²⁶ Voir, p. ex., JONAS GELDMANN *et al.*, «Effectiveness of terrestrial protected areas in reducing habitat loss and population declines», (2013) 161 *Biological Conservation* 230 ; YOLANDA F. WIERSMA ET THOMAS D. NUDDS, «Efficiency and effectiveness in representative reserve design in Canada: The contribution of existing protected areas», (2009) 142 *Biological Conservation* 1639 ; MARTA VERGÍLIO *et al.*, «Assessing the efficiency of protected areas to represent biodiversity: a small island case study», (2016) 43 *Environmental Conservation* 337.

²⁷ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206/7 du 22 juillet 1992 (« directive Habitats ») et Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO L 20/7 du 26 janvier 2010 (« directive Oiseaux »). L'Union européenne a adopté dans un premier temps une directive visant uniquement la conservation des oiseaux. Afin de ne pas modifier l'acquis environnemental de cette directive, celle-ci a été maintenue lors de l'adoption de la directive Habitats en 1992. Les sites désignés en vertu de la directive Oiseaux ont été intégrés au réseau Natura 2000 et bénéficient du régime de protection instauré par la directive Habitats. La suite de ce rapport se concentrera donc uniquement sur la directive Habitats

²⁸ <https://conservationstandards.org/>

CIBLE : Selon la méthode « conservation standards », une cible de conservation est « [u]n élément de la biodiversité (espèce, habitat ou système écologique) d'un site du projet sur lequel le projet a choisi de se concentrer. Toutes les cibles doivent ensemble représenter la biodiversité de préoccupation du site ». En d'autres mots, il s'agit de l'objet sur lequel porte le projet de conservation. Dans notre cas, il s'agit des éléments visés par le réseau écologique. Il peut s'agir d'écosystèmes entiers, d'habitats d'espèces individuelles, d'assemblages d'espèces, de fonctions écologiques, ou encore de services écologiques.

OBJECTIFS GENERAUX : Les textes juridiques énoncent généralement des objectifs généraux reflétant les valeurs sociétales, une vision vers où aller. Par exemple, la directive Habitats « a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique » (article 2). Le Endangered Species Act aux États-Unis a pour objectif général “to provide a means whereby the ecosystems upon which endangered species and threatened species depend may be conserved” (section 2[b]).

OBJECTIFS DE CONSERVATION : Ceux-ci visent l'état futur de la cible. Il s'agit d'« un énoncé formel détaillant l'impact désiré d'un projet tel que l'état futur désiré d'une cible ». Il se base sur une analyse de la viabilité de la cible, ce qui va permettre d'identifier les attributs clés nécessaires à une cible de conservation en bon état, le délai nécessaire espéré pour atteindre l'état désiré, et les indicateurs à évaluer pour évaluer l'état. Dans la méthode « conservation standards »²⁹, il s'agit du « but », les objectifs étant « des descriptions formelles des résultats (ou des résultats intermédiaires dans vos chaînes de résultats) que vous pensez nécessaires pour pouvoir atteindre vos buts. Les objectifs précisent quels changements doivent être réalisés au niveau des facteurs (menaces directes et indirectes et opportunités) à court et moyen terme. Lorsque vos résultats sont liés à ou dépendants d'acteurs particuliers, vos objectifs associés doivent être clairs sur les acteurs et les comportements désirés ». Dans ce rapport, nous ne ferons pas de distinctions entre les objectifs et buts de conservation.

Par contre, nous distinguerons les objectifs qualitatifs des objectifs quantitatifs. Un objectif qualitatif est, par exemple, de maintenir ou restaurer les habitats naturels d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable, tel que préconisé par la Directive Habitats (voir *infra*). Un objectif quantitatif est généralement un objectif chiffré. Cela peut, par exemple, consister en une obligation de « Restaurer les bandes riveraines dégradées sur X km » ou « Conserver X ha de milieux humides ayant des fonctions écologiques en lien avec la filtration des nutriments et des contaminants (ex. : marais filtrants dans les affluents de lacs eutrophes) »³⁰. L'objectif d'Aichi de restaurer 15 % des écosystèmes dégradés est également un objectif quantitatif. Les objectifs de conservation peuvent contenir à la fois des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

²⁹ <https://conservationstandards.org/>

³⁰ Exemples repris de GOULWEN DY *et al.*, *Les plans régionaux des milieux humides et hydriques - Démarche de Réalisation*, MELCC, Québec, 2018, 75 pages, p. 47.

3 Elaboration du réseau Natura 2000

3.1 Objectifs de la directive Habitats et du réseau Natura 2000

L'objectif général de la directive Habitats est « de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique »³¹. Plus spécifiquement, les mesures prises en vertu de la directive « visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire »³².

De même, le réseau écologique européen, dénommé Natura 2000, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle³³. Il est formé par des sites abritant les types d'habitats figurant à l'annexe I et les habitats des espèces figurant à l'annexe II de la directive Habitats et par des sites nécessaires à la conservation des oiseaux protégés par la directive Oiseaux.

Sans pour autant établir un objectif chiffré, la directive Habitats identifie donc précisément des cibles de conservation, soit les espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire, et un objectif qualitatif spécifique, soit l'état de conservation favorable.

3.1.1 Les cibles : Les espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire

L'objectif clé de la directive Habitats ne s'applique qu'aux espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire.

Selon l'article 1(h) de la directive, les espèces d'intérêt communautaire sont celles qui sont en danger, vulnérables, rares ou endémiques³⁴. Parmi celles-ci, les espèces prioritaires sont celles en danger et pour la conservation desquelles l'Union européenne porte une responsabilité particulière compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire européen des États membres³⁵.

De manière similaire, les habitats naturels d'intérêt communautaire sont les types d'habitats naturels qui sont en danger de disparition dans leur aire de répartition naturelle, qui ont une aire de répartition naturelle réduite par suite de leur régression ou en raison de leur aire intrinsèquement restreinte ou qui constituent des exemples remarquables de caractéristiques propres à l'une ou à plusieurs des cinq régions biogéographiques européennes³⁶. Parmi ceux-ci, les types d'habitats naturels prioritaires sont

³¹ Directive Habitats, art. 2(1).

³² Directive Habitats, art. 2(2).

³³ Directive Habitats, art. 3(1).

³⁴ Directive Habitats, art. 1(g).

³⁵ Directive Habitats, art. 1(h).

³⁶ Directive Habitats, art. 1(c).

ceux en danger de disparition pour la conservation desquels la Communauté porte une responsabilité particulière, compte tenu de l'importance de la part de leur aire de répartition naturelle comprise dans le territoire européen des États membres³⁷. Ces derniers incluent par exemple les tourbières boisées, les marais calcaires à *Cladium mariscus* et *Carex davalliana*, ou encore les landes humides atlantiques méridionales à *Erica ciliaris* et *Erica tetralix*.

Contrairement à beaucoup d'autres régimes juridiques, la directive Habitats identifie directement dans ses annexes les espèces et habitats naturels qui remplissent ces critères. En particulier, les annexes I et II listent les espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de zones spéciales de conservation (« ZSC ») formant le réseau Natura 2000.

L'article 19 de la directive établit la procédure permettant de modifier les annexes contenant les listes d'espèces et d'habitats naturels d'intérêt communautaire et donc d'adapter la portée des régimes de protection en fonction des progrès techniques et scientifiques et de l'état de conservation de la biodiversité européenne. La définition des espèces et des habitats naturels d'intérêt communautaire fournit des critères qui doivent guider les modifications des annexes (voir définition ci-dessus).

Au fil des ans, ces listes ont été largement critiquées comme étant trop étroites ou trop larges. En d'autres termes, de nombreuses espèces et habitats qui répondent aux critères énoncés ci-dessus ne figurent toujours pas dans les annexes³⁸. À l'inverse, certaines espèces qui bénéficient du mécanisme de protection spéciale prévu par l'article 12 de la directive Habitats sont abondantes à l'échelle régionale et nationale³⁹. Bien que le caractère explicite de ces listes facilite la mise en application de la directive, la difficulté réside ainsi dans la désignation des espèces ou habitats naturels lors de l'élaboration et de la mise à jour des annexes de la directive.

3.1.2 Un objectif de conservation qualitatif : l'état de conservation favorable

L'établissement du réseau Natura 2000 doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle.

Le concept d'état de conservation favorable, issu de la Convention de Bonn sur les espèces migratrices⁴⁰, est en outre défini dans la directive Habitats comme suit :

³⁷ Directive Habitats, art. 1(d).

³⁸ NICOLAS DE SADELEER ET CHARLES-HUBERT BORN, *Droit International et Communautaire de la Biodiversité*, Dalloz, 2004.

³⁹ AYLWIN PILLAI ET DANIEL HEPTINSTALL, «Twenty Years of the Habitats Directive: A Case Study on Species Reintroduction, Protection and Management», (2013) 15 *Environmental Law Review* 27.

⁴⁰ Convention de Bonn de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, art. 1(b) – (d). Ce concept a été repris par d'autres accords sur les espèces migratrices. Les accords existants utilisent le concept, soit en renvoyant à la définition de la Convention mère, comme l'Accord sur les phoques de la mer des Wadden du 16 oct. 1990, l'Accord conclu le 16 juin 1995 à La Haye sur la conservation des oiseaux d'eau d'Afrique-Eurasie (AEWA), l'Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la

L'état de conservation d'un habitat naturel correspond à « l'effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite, qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions ainsi que la survie à long terme de ses espèces typiques sur le territoire visé à l'article 2 »⁴¹. L'état de conservation d'une espèce correspond à « l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2 »⁴².

L'état de conservation est considéré comme « favorable », pour les habitats naturels, lorsque trois conditions cumulatives sont remplies : (1) leur aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire sont stables ou en extension et (2) leur structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible et (3) l'état de conservation des espèces qui lui sont typiques est favorable. Pour les espèces, cet état est considéré comme « favorable » lorsque : (1) les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et (2) l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible et (3) il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme. En faisant de la sorte, la directive Habitats précise donc également les indicateurs de suivi qui permettent de vérifier l'atteinte de l'objectif d'état de conservation favorable [Table 1]⁴³.

zone Atlantique adjacente (ACCOBAMS) du 24 novembre 1996, soit sans même prendre cette précaution, comme l'Accord sur la conservation des populations de chauves-souris d'Europe signé à Londres le 4 décembre 1991 (EUROBATS), ou l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique, du nord-est de l'Atlantique et des mers d'Irlande et du Nord du 17 mars 1992 (ASCOBANS). Pour un historique de ce concept, voir JOHANNA MEHTÄLÄ ET TIMO VUORISALO, «Conservation Policy and the EU Habitats Directive: Favourable Conservation Status as a Measure of Conservation Success», (2007) 17 *European Environment* 363 ; A. MEYNIER, préc., note 21, p. 528.

⁴¹ Directive Habitats, art. 1(e).

⁴² Directive Habitats, art. 1(i).

⁴³ Pour une analyse de chaque critère, voir REBECCA HALAHAN ET REBECCA MAY, *Favourable Conservation Status – to the Heart of EU Wildlife Legislation*, WWF, 31 January 2003.

Tableau 1 : Critères pour l'évaluation de l'état de conservation favorable (ECF)

	État de conservation	Composants de l'ECF	Critères de l'ECF
Habitats naturels	Effet de l'ensemble des influences agissant sur un habitat naturel ainsi que sur les espèces typiques qu'il abrite	La structure et les fonctions spécifiques nécessaires à son maintien à long terme	Existent et sont susceptibles de perdurer dans un avenir prévisible
		Aire de répartition naturelle ainsi que les superficies qu'il couvre au sein de cette aire	Stables ou en extension
		État de conservation des espèces qui lui sont typiques	État de conservation de ces espèces est favorable
Espèces	Effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire européen des États membres	Dynamique de la population de l'espèce en question	Cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient
		Aire de répartition naturelle de l'espèce	Ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible
		Habitat de l'espèce	Il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme

Le concept d'état de conservation favorable est nécessairement dynamique et permet des fluctuations dans le temps et l'espace tant que la taille de la population reste supérieure aux seuils de viabilité, que l'aire de répartition naturelle reste stable et que la quantité d'habitat reste suffisante pour maintenir ses populations à long terme. Par exemple, si la population d'une espèce est bien au-dessus des seuils de viabilité, cette population pourrait subir quelques pertes sans mettre en péril sa survie à long terme. De même, la destruction d'un lieu de reproduction ou de repos ne sera pas préjudiciable à la population de l'espèce si les habitats naturels actuels restent supérieurs à ce qui est suffisant pour la maintenir à long terme.

3.1.3 D'objectifs qualitatifs à l'établissement d'objectifs quantitatifs : La valeur de référence favorable

La directive Habitats n'établit pas de seuil minimal chiffré pour considérer une espèce ou un type d'habitat naturel dans un état de conservation favorable. Ainsi, « le caractère favorable correspond à un standard indéterminé, déterminable au cas par cas selon les circonstances de l'espèce »⁴⁴. Selon Adeline MEYNIER, « en l'absence de seuil déterminé, chiffrable, le concept se rapproche d'un standard pour lequel les États disposent d'une certaine marge d'appréciation »⁴⁵.

Pour rendre opérationnels ces grands paramètres, le comité Habitats⁴⁶, composé de représentants des États membres, constitué en vertu de l'article 20 de la directive Habitats pour assister la Commission européenne dans l'application de la directive, invite les États membres à définir des valeurs minimales de référence dans les rapports qu'ils doivent rendre sur l'application de la directive⁴⁷, appelées « valeurs de référence favorables » (VRF), pour chaque paramètre énuméré dans la définition (aire de répartition totale, taille de la population, superficie et état, perspectives d'avenir de l'espèce) pour chaque espèce et chaque habitat naturel figurant dans les annexes de la directive Habitats⁴⁸. Si une espèce ou un habitat naturel est en dessous de la référence pour l'un des paramètres, l'espèce ou l'habitat naturel concerné est considéré comme étant dans un état défavorable.

Bien que ces VRF soient des éléments clés pour évaluer l'état de conservation des espèces et habitats naturels et l'efficacité des mesures prises en vertu de la directive, celles-ci sont encore très peu développées, notamment parce qu'elles sont difficiles à établir ou parce qu'il manque des données pour les établir. En conséquence, elles sont appliquées de façon non uniforme par les États membres. La Commission européenne a donc entrepris plusieurs études pour soutenir le développement de méthodes et de conseils pour établir des VRF et pour élaborer des lignes directrices⁴⁹.

⁴⁴ A. MEYNIER, préc., note 21, p. 530.

⁴⁵ *Id.*, p. 530.

⁴⁶ Committee on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

⁴⁷ En vertu de l'article 17, les États membres doivent établir tous les 6 ans un rapport sur l'application des dispositions prises dans le cadre de la directive. Ce rapport comprend notamment des informations concernant les mesures de conservation visées à l'article 6, paragraphe 1, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11. Ce rapport, conforme au modèle établi par le comité, est transmis à la Commission et rendu accessible au public : https://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/index_en.htm

⁴⁸ Voir DOUGLAS EVANS ET MARITA ARVELA, *Assessment and Reporting under Article 17 of the Habitats Directive : Explanatory Notes & Guidelines for the period 2007-2012. Final Version*, European Topic Centre on Biological Diversity, July 2011, 123 pages (en ligne : <https://circabc.europa.eu/sd/a/2c12cea2-f827-4bdb-bb56-3731c9fd8b40/Art17%20-%20Guidelines-final.pdf>). Voir aussi CHRISTOPH WALDER *et al.*, *Towards European Biodiversity Monitoring: Assessment, Monitoring and Reporting of Conservation Status of European Habitats and Species*, Results, Comments & Recommendations of a NGO Consultation within the European Habitats Forum, IUCN, June 2006.

⁴⁹ Voir notamment D. EVANS ET M. ARVELA, préc., note 47 (en ligne : <https://circabc.europa.eu/sd/a/2c12cea2-f827-4bdb-bb56-3731c9fd8b40/Art17%20-%20Guidelines-final.pdf>); RJ BIJLSMA *et al.*, *Defining and Applying the Concept of Favourable Reference Values for Species Habitats under the EU Birds and Habitats Directives*:

3.1.4 Absence d'échéance pour atteindre l'état de conservation favorable

Une des grosses faiblesses de la directive Habitats est l'absence d'horizon temporel. En d'autres mots, la directive n'établit pas de date à laquelle l'état de conservation doit être favorable (s'il ne l'est déjà), donc pas d'indication sur le délai acceptable pendant lequel un habitat ou une espèce peut se rétablir. A l'heure actuelle, près de 30 ans depuis l'adoption de la directive Habitats, de nombreux habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire ne sont toujours pas dans un état de conservation favorable⁵⁰.

Dans la nouvelle stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030, adoptée en 2020, la Commission européenne s'est engagée à proposer un plan de restauration de la nature de l'UE et des objectifs de restauration juridiquement contraignants⁵¹. En particulier, les États membres devront veiller à ce qu'au moins 30 % des espèces et des habitats qui ne présentent pas actuellement un état favorable entrent dans cette catégorie ou affichent une tendance nettement positive⁵².

3.2 *Processus de désignation des sites Natura 2000 : approche multicritère*

La procédure de sélection des sites Natura 2000 a été conçue afin de garantir la constitution d'un réseau cohérent d'aires protégées⁵³. La directive Habitats est très détaillée quant à la procédure de désignation des sites et la méthodologie à suivre. La directive Habitats, datant de 1992, ne met pas en place une planification systématique de conservation, mais s'appuie plutôt sur une analyse multicritère pour l'identification des sites à sélectionner.

La désignation des sites Natura 2000 doit être conforme à l'article 4 de la directive Habitats. Afin d'assurer la cohérence du réseau, la directive Habitats prévoit des critères écologiques stricts qui doivent guider la sélection des sites et met en place un processus de désignation complexe impliquant la Commission européenne en tant que gardienne de la cohérence du réseau⁵⁴.

Examples of Setting Favourable Reference Values, Technical Report, Wageningen Environmental Research, Wageningen, October 2018, (en ligne: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/platform/documents/TechnicalReportFRVs%20October2018.pdf>) ; EXPERT GROUP ON REPORTING UNDER THE NATURE DIRECTIVES, *Favourable Reference Values* European Environmental Agency, 21 March 2017 (en ligne: https://circabc.europa.eu/sd/a/d3721f6a-a790-4789-92d0-a3d3897e7264/3.ii_Draft_Section%20on%20FRVs%20for%20Art17%20guidelines.pdf).

⁵⁰ Voir EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), *State of Nature in the EU: Results from Reporting under the Nature Directives 2013-2018*, EEA Report No 10/2020.

⁵¹ Commission européenne, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 — Ramener la nature dans nos vies*, COM (2020) 380 final, p. 7.

⁵² *Ibid.*, p. 8.

⁵³ Le réseau Natura 2000 inclut également les aires désignées en vertu de la directive Oiseaux, adoptée en 1979. La procédure de désignation de ces sites ne sera pas détaillée ici.

⁵⁴ CHARLES-HUBERT BORN, «La Cohérence Ecologique du Réseau Natura 2000», dans FRANCIS HAUMONT ET CHARLES-HUBERT BORN (dir.), *Natura 2000 et le Droit: Aspects Juridiques de la Sélection et de la Conservation des Sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruylant, 2004.

En résumé, chaque site doit être désigné en fonction de sa contribution relative au maintien ou au rétablissement dans un état favorable, sur le territoire des États membres, des espèces et des types d'habitats naturels qu'il abrite et, par conséquent, de sa contribution à la cohérence du réseau. Le processus complexe de désignation et l'implication de la Commission européenne dans la sélection des sites garantissent une approche coordonnée et cohérente de la sélection des sites les plus précieux au niveau biogéographique.

Le processus s'opère en trois temps :

3.2.1 Etape 1 : inventaire exhaustif des sites répondant aux critères de désignation

Dans un premier temps, chaque État membre devait proposer une liste de sites abritant les types d'habitats naturels énumérés à l'annexe I et les espèces énumérées à l'annexe II, sur la base des critères de sélection établis à l'annexe III et des informations scientifiques pertinentes (liste des sites candidats)⁵⁵.

Pour les habitats naturels, ces critères incluent,

- (a) *Degré de représentativité du type d'habitat naturel sur le site.*
- (b) *Superficie du site couverte par le type d'habitat naturel par rapport à la superficie totale couverte par ce type d'habitat naturel sur le territoire national.*
- (c) *Degré de conservation de la structure et des fonctions du type d'habitat naturel concerné et possibilité de restauration.*
- (d) *Évaluation globale de la valeur du site pour la conservation du type d'habitat naturel concerné.*⁵⁶

Pour les espèces, ces critères incluent

- (a) *Taille et densité de la population de l'espèce présente sur le site par rapport aux populations présentes sur le territoire national*
- (b) *Degré de conservation des éléments de l'habitat importants pour l'espèce concernée et possibilité de restauration.*
- (c) *Degré d'isolement de la population présente sur le site par rapport à l'aire de répartition naturelle de l'espèce.*
- (d) *Évaluation globale de la valeur du site pour la conservation de l'espèce concernée*⁵⁷.

⁵⁵ Directive Habitats, art 4(1).

⁵⁶ Directive Habitats, Annexe III, étape 1, par. A.

⁵⁷ Directive Habitats, Annexe III, étape 1, par. B.

Cette étape a pour but de fournir une liste exhaustive des sites répondant aux critères scientifiques fixés par la directive. Les États membres ne disposent que d'une marge d'appréciation scientifique limitée, et non d'une marge d'appréciation politique. Les exigences économiques, sociales et culturelles ne peuvent être prises en compte dans la sélection et la délimitation des sites candidats⁵⁸. De même, les États membres ne sont pas autorisés à tenir compte des régimes de propriété dans le processus de désignation.

La Directive n'établit pas la procédure à suivre pour l'établissement des sites candidats au sein de chaque État membre. La consultation de la population locale, la désignation d'experts scientifiques, l'établissement de comités de partie prenante dépendait donc du cadre juridique instauré par chaque État membre pour transposer la directive Habitats dans leur ordre juridique interne.

Ces listes devaient être transmises à la Commission européenne dans les trois ans suivant la notification de la directive. La directive ayant été notifiée en juin 1992, les listes auraient dû être transmises à la Commission européenne en juin 1995 au plus tard. Cependant, la transposition et la mise en œuvre de la directive ont été considérablement retardées dans de nombreux États membres. Nombre d'entre eux ne disposaient pas, à l'époque, des connaissances scientifiques nécessaires pour identifier tous les sites répondant aux critères énumérés à l'annexe III de la directive Habitats. Par conséquent, le processus a souvent pris beaucoup plus de temps que prévu. En outre, les listes nationales de sites n'étaient pas nécessairement adéquates. Par exemple, le WWF a montré en 2000 qu'une proportion importante d'habitats naturels et d'espèces d'intérêt communautaire n'était pas suffisamment représentée dans les listes de sites candidats⁵⁹. De plus, les sites proposés étaient souvent trop petits pour assurer un état de conservation favorable des espèces et habitats naturels concernés. Enfin, ce rapport identifiait également le manque de corridors entre les sites, particulièrement préjudiciable pour les espèces nécessitant de grands espaces.

La directive Habitats établit à l'article 5 une procédure de consultation bilatérale pour les cas où la Commission n'est pas satisfaite des listes de sites candidats fournies par les États membres ou estime qu'un État membre n'a pas correctement répertorié tous les sites essentiels au maintien des types d'habitats naturels et des espèces prioritaires. Cette procédure a par exemple été déclenchée dans le cas de la Wallonie, la Commission européenne n'étant pas satisfaite de la liste des sites candidats

⁵⁸ *Case C-371/98 First Corporate Shipping*, [2000] ECR I-09235. Voir CHARLES-HUBERT BORN, «La Marge d'Appréciation des États Membres lors de la Procédure de Désignation des Zones Spéciales de Conservation, Observations sous CJCE, aff. The Queen & Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping (Estuaire de Severn), C-371/98, du 7 novembre 2000», (2001) *Aménagement-environnement: urbanisme et droit foncier* ; HENDRIK SCHOUKENS ET HANS E. WOLDENDORP, «Site Selection and Designation under the Habitats and Birds Directives: a Sisyphean Task?», dans CHARLES-HUBERT BORN, AN CLIQUET, HENDRIK SCHOUKENS, DELPHINE MISONNE ET GEERT VAN HOORICK (dir.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, 2015.

⁵⁹ WWF, *Habitats Directive WWF European Shadow List*, WWF, 15 June 2000 (en ligne : <https://www.wwf.eu/?5364/Habitats-Directive-WWF-European-Shadow-List>).

transmise en 2002 par le gouvernement wallon. Suite à la procédure de consultation, le gouvernement wallon a mis à jour sa liste de sites candidats à deux reprises⁶⁰.

3.2.2 Étape 2: le choix des sites par la Commission européenne

Dans un deuxième temps, la Commission européenne devait établir un projet de liste de sites d'intérêt communautaire (ci-après "SIC") pour chacune des neuf régions biogéographiques de l'Union européenne. Ces sites sont définis comme

*« site d'importance communautaire: un site qui, dans la ou les régions biogéographiques auxquelles il appartient, contribue de manière significative à maintenir ou à rétablir un type d'habitat naturel de l'annexe I ou une espèce de l'annexe II dans un état de conservation favorable et peut aussi contribuer de manière significative à la cohérence de «Natura 2000» visé à l'article 3, - et / ou contribue de manière significative au maintien de la diversité biologique dans la ou les régions biogéographiques concernées ».*⁶¹

Les listes de SIC devraient être établies en accord avec chaque État membre et les sites tirés des listes de sites candidats transmises par ceux-ci.

L'Annexe III énonce également les critères de désignation qui devaient guider la sélection des SICs (étape 2). Tous les sites abritant un habitat naturel et/ou une espèce prioritaire doivent automatiquement être considérés comme des sites d'importance communautaire. L'évaluation de l'importance communautaire des autres sites inclus dans les listes des États membres, c'est-à-dire de leur contribution au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, d'un habitat naturel de l'annexe I ou d'une espèce de l'annexe II et/ ou à la cohérence de Natura 2000, tient compte des critères suivants: a) la valeur relative du site au niveau national; b) la localisation géographique du site par rapport aux voies migratoires d'espèces de l'annexe II ainsi qu'à son éventuelle appartenance à un écosystème cohérent situé de part et d'autre d'une ou de plusieurs frontières intérieures à la Communauté; c) la surface totale du site ; d) le nombre de types d'habitats naturels de l'annexe I et d'espèces de l'annexe II présents sur le site ; e) la valeur écologique globale du site pour la ou les régions biogéographiques concernées et/ ou pour l'ensemble du territoire visé à l'article 2 tant par l'aspect caractéristique ou unique des éléments le composant que par leur combinaison.

À ce stade, une certaine souplesse est accordée aux États membres dont les sites abritant un ou plusieurs types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires représentent plus de 5 % de leur territoire national (art. 4, par. 2, al. 2). Ils peuvent demander que les critères de l'annexe III soient

⁶⁰ Décision du 4 février 2004, publiée par avis au Moniteur Belge le 30 juillet 2004 ; décision du 24 mars 2005, publiée par avis au Moniteur Belge le 23 février 2011. Voir CHARLES-HUBERT BORN, «Natura 2000 (Région wallonne)», dans *Guide de Droit Immobilier*, Story-Scientia, 2005.

⁶¹ Directive Habitats, art. 1(k).

appliqués de manière plus souple dans la sélection des SIC. Dans ces cas, les critères sociaux et économiques pourraient être pris en compte dans une certaine mesure⁶².

La Commission européenne adopte une liste de SIC pour chaque région biogéographique et la met à jour régulièrement⁶³.

3.2.3 Etape 3: la désignation formelle

Dans la troisième et dernière étape, les États membres devaient désigner officiellement les SIC comme des sites Natura 2000 dans un délai maximum de six ans après la décision de la Commission adoptant la liste des SIC. La désignation officielle des sites inclus dans les listes initiales aurait ainsi dû être effectuée au plus tard entre 2010 et 2016 dépendamment de la région biogéographique concernée⁶⁴. Malgré un calendrier clair dans la directive, ce processus a été assez lent et de nombreux sites n'étaient toujours pas formellement désignés en 2015 (voir Figure 1). Par exemple, le gouvernement wallon, en Belgique, a adopté les arrêtés de désignation entre 2014 et 2016⁶⁵, alors que ceux-ci auraient dû être adoptés avant 2010 selon le droit européen. La Commission a entrepris de nombreuses procédures d'infraction pour pousser les États membres à avancer.

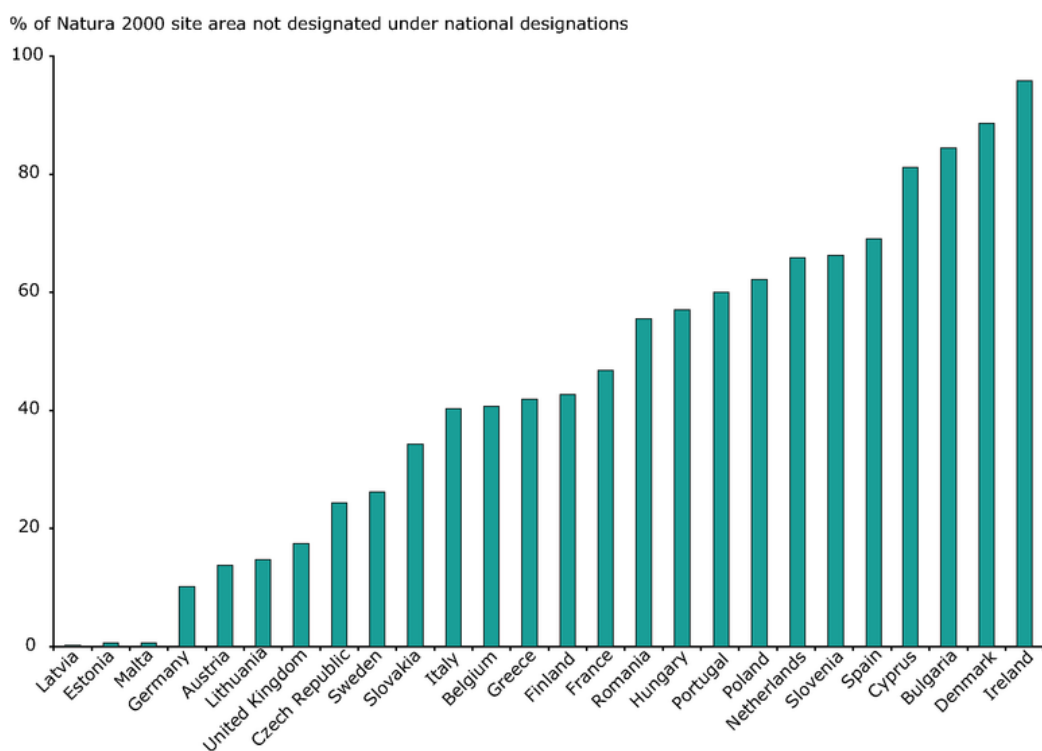
⁶² CHRISTOPHER RODGERS, *The Law of Nature Conservation*, OUP Oxford, 2013.

⁶³ Voici la liste des listes initiales: Décision de la Commission du 22 décembre 2003 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine JO L 14 du 21.1.2004, p. 21–53 ; Décision de la Commission du 7 décembre 2004 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique atlantique, JO L 387 du 29.12.2004, p. 1–96 ; Décision de la Commission du 12 décembre 2008 adoptant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste initiale des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique de la mer Noire, JO L 43 du 13.2.2009, p. 59–62 ; Décision de la Commission du 12 décembre 2008 adoptant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste initiale des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique des steppes, JO L 344 du 20.12.2008, p. 117–120 ; Décision de la Commission du 13 novembre 2007 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique pannonique, JO L 12 du 15.1.2008, p. 678–710 ; Décision de la Commission du 19 juillet 2006 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique méditerranéenne, JO L 259 du 21.9.2006, p. 1–104 ; Décision de la Commission du 28 décembre 2001 arrêtant la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique macaronésienne, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, JO L 5 du 9.1.2002, p. 16–25 ; Décision de la Commission du 7 décembre 2004 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique continentale, JO L 382 du 28.12.2004, p. 1–189 ; Décision de la Commission du 13 janvier 2005 arrêtant, en application de la directive 92/43/CEE du Conseil, la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique boréale, JO L 40 du 11.2.2005, p. 1–181. Pour un exemple de mise à jour, voir Décision d'exécution (UE) 2019/17 de la Commission du 14 décembre 2018 arrêtant la douzième actualisation de la liste des sites d'importance communautaire pour la région biogéographique alpine [2018] JO L 7/28. L'ensemble des mises à jour peut être consulté en ligne : https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/biogeog_regions/.

⁶⁴ Voir la date des listes initiales, *supra*, note 63.

⁶⁵ Ceux-ci sont disponibles en ligne : <http://environnement.wallonie.be/legis/consnat.htm#natura2000>.

Figure 1: Pourcentage de sites Natura 2000 non-désignés officiellement par les Etats membres en 2015



Source : Agence européenne de l'Environnement, *Percentage of Natura 2000 site area not protected under national instruments per EU Member State*, publié en ligne le 1^{er} mars 2010, dernière mise à jour le 23 janvier 2015, en ligne : <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/percentage-of-natura-2000-site-area-not-protected-under-national-instruments-per-eu-member-state>

4 Conclusion

Bien qu'il ait mis un certain temps à se mettre en place, le réseau européen Natura 2000 est l'un des plus larges réseaux coordonnés d'aires protégées au monde. Celui-ci couvre 18% de la surface terrestre du territoire de l'Union européenne et approximativement 10% de ses eaux maritimes. Comme mentionné ci-dessus, le réseau repose sur une approche de sélection multicritère plutôt que sur une approche systématique et des objectifs quantitatifs précis. Ainsi, les États membres et la Commission européenne doivent identifier toutes les aires qui remplissent les critères de sélection énoncés dans les directives européennes « Oiseaux » et « Habitats » et les classer en zones Natura 2000. Le pourcentage de zones Natura 2000 au sein de chaque pays varie en fonction du pourcentage du territoire correspondant aux critères de sélection en question⁶⁶. Les milieux naturels étant encore fortement préservés en Pologne et en Espagne, les zones Natura 2000 couvrent respectivement 19,6%

⁶⁶ MILIEU LTD, IEEP ET ICF CONSULTING SERVICES, *Evaluation Study to Support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, Final Report, March 2016, p. 50 ; EUROPEAN COMMISSION, *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, Commission Staff Working Document SWD(2016) 472 final, p. 25. Cette importante différence de superficie incluse dans le réseau Natura 2000 découle également d'une différence d'approche entre les États membres. Alors que certains d'entre eux ont désignés de vastes territoires qui incluent des habitats autres que ceux pour lesquels un site Natura 2000 doit être désigné, d'autres ont délimités précisément leurs sites, en y intégrant que les zones répondant aux critères de sélection.

et 27.3% du territoire de ces pays. Dans un pays plus densément peuplé tel que la Belgique, seul 12.7% du territoire a été désigné Natura 2000 [Voir Tableau 2].

Tableau 2: Baromètre Natura 2000, dont le pourcentage du territoire de chaque État membre en zone Natura 2000 (Réseau terrestre)

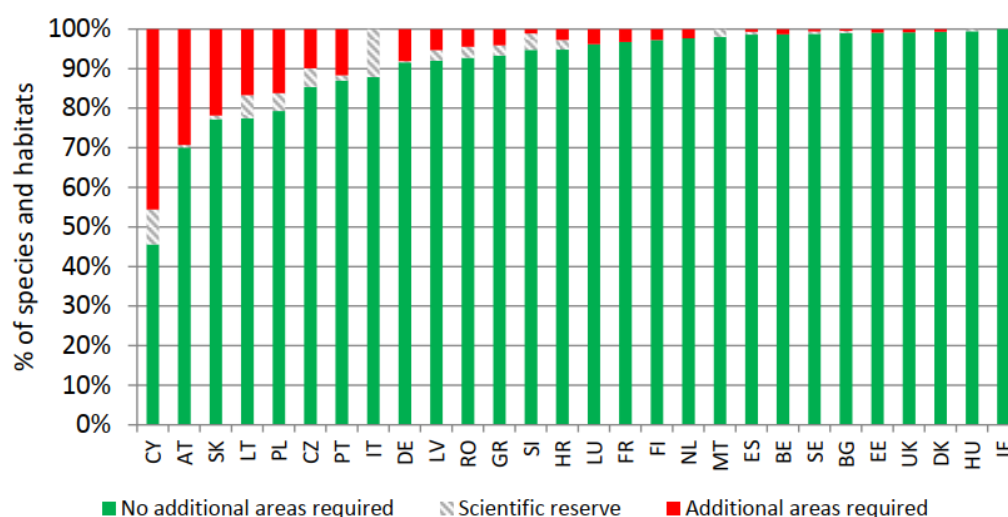
États Membres	Réseau Natura 2000 (terrestre et marin)		TERRESTRE			
	N° total des sites Natura 2000	Surface totale Natura 2000 (km ²)	SIC	ZPS	Réseau Natura 2000	
			Surface SIC (km ²)	Surface ZPS (km ²)	Surface Natura (km ²)	% Surface couverte
AUTRICHE	352	12895	9378	10334	12895	15%
BELGIQUE	310	5163	3282	3186	3891	13%
BULGARIE	341	41554	33629	25609	38728	35%
CHYPRE	62	10133	959	1493	1669	30%
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	1153	11148	7951	7035	11148	14%
ALLEMAGNE	5200	80831	33550	40263	55228	15%
DANEMARK	350	22647	3178	2605	3594	8%
ESTONIE	567	14861	7806	6203	8106	18%
ESPAGNE	1872	222515	117584	101619	138111	27%
FINLANDE	1866	50636	42197	24550	42495	13%
FRANCE	1776	203564	48755	44016	70875	13%
GRÈCE	446	58778	21912	27761	35982	27%
CROATIE	783	25954	16036	17050	20716	37%
HONGRIE	525	19949	14442	13747	19949	21%
IRLANDE	604	19481	7163	4311	9226	13%
ITALIE	2621	69302	42902	40295	57258	19%
LITUANIE	556	9699	6344	5530	8136	13%
LUXEMBOURG	66	702	416	418	702	27%
LETTONIE	333	11834	7421	6607	7447	12%
MALTE	55	4184	41	16	42	13%
PAYS-BAS	197	20605	3139	4771	5522	15%
POLOGNE	985	68405	34196	48428	61168	20%
PORTUGAL	167	61403	15661	9196	18968	21%
ROUMANIE	606	60577	40310	37118	54214	23%
SUÈDE	4087	75854	55106	26448	55611	12%
SLOVENIE	355	7682	6634	5066	7672	38%
SLOVAQUIE	683	14633	6151	13105	14633	30%
EU – 27	26918	1204987	586143	526780	763986	18%

Source : Commission européenne, Lettre d'information Nature et Biodiversité, Natura 2000, L'état de la nature dans l'UE, Numéro 49, Décembre 2020, p. 8, en ligne : file:///C:/Users/valer/Downloads/KHAA20003FRN.fr.pdf

L'objectif principal des directives habitats et oiseaux est la conservation de la biodiversité. Dès lors, les critères de sélection tournent principalement autour de cet objectif, plutôt que sur la conservation de certains services écologiques. L'inclusion de milieux humides et hydriques dans le réseau Natura 2000 est dès lors fonction de leur contribution à la conservation de la biodiversité. Actuellement, 41% des milieux humides et hydriques font partie du réseau Natura 2000⁶⁷. Par ailleurs, ces milieux peuvent également être protégés par d'autres directives, notamment s'ils font partie d'une aire de captage d'eau destinée à la consommation humaine⁶⁸, d'une zone de baignade⁶⁹, ou encore d'une zone d'alimentation des eaux sensibles à l'eutrophisation⁷⁰.

L'Union européenne considère que le réseau terrestre est relativement complet, c'est-à-dire que l'ensemble des sites répondant aux critères de sélection ont été désigné dans la majorité des États membres (voir Figure 2)⁷¹. Le réseau marin est quant à lui encore en cours de constitution.

Figure 2: Suffisance des Sites d'intérêt Communautaire pour les habitats et espèces terrestres



Source: MILIEU LTD, IEEP ET ICF CONSULTING SERVICES, *Evaluation Study to Support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*, 2016. p 99.

Pour autant, à l'heure actuelle, l'Union européenne et les États membres n'ont pas encore réussi à maintenir ou rétablir dans un état de conservation favorable de nombreux habitats naturels et espèces

⁶⁷ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), préc., note 49, p. 135.

⁶⁸ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327/1, art. 7.

⁶⁹ Directive 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, JO L 31/1.

⁷⁰ Zones sensibles du point de vue des nutriments, notamment les zones désignées comme vulnérables et sensibles dans le cadre de la Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375/1) et de la Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO L 135/40).

⁷¹ MILIEU LTD, IEEP ET ICF CONSULTING SERVICES, préc., note, p. 100 ; EUROPEAN COMMISSION, préc., note, p. 5. Voir également https://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/320na1_en.pdf

d'intérêt communautaire. En effet, seul 15% des habitats naturels, 27% des espèces d'intérêt communautaire et 47% des oiseaux sont dans un état de conservation favorable⁷².

Quelles conclusions retirer de l'expérience européenne pour l'établissement d'objectifs de conservation par les municipalités du Québec ?

Premièrement, l'expérience européenne montre la difficulté d'établir des objectifs de conservation chiffré et la nécessité d'avoir une bonne connaissance des écosystèmes afin d'établir rigoureusement de tels objectifs. En effet, bien que reposant sur un système multicritère, la directive Habitats vise un état de conservation favorable de toutes les espèces et habitats naturels d'intérêt communautaire. Même si cet objectif est un seuil qualitatif plutôt que quantitatif, son application nécessite ultimement l'établissement de valeurs quantifiées à l'aune desquelles évaluer l'état des espèces et habitats naturels protégés par la directive Habitats. Bien que ces « valeurs de référence favorables » soient des éléments clés pour évaluer l'état de conservation des espèces et habitats naturels et l'efficacité des mesures prises en vertu de la directive, celles-ci sont encore très peu développées, notamment parce qu'elles sont difficiles à établir ou parce qu'il manque des données pour les établir. En conséquence, elles sont appliquées de façon non uniforme par les États membres. En somme, l'expérience des États membres de l'Union européenne met en évidence l'importance d'acquérir une bonne connaissance des écosystèmes et des enjeux avant d'être capable de développer des objectifs quantitatifs de manière rigoureuse.

Deuxièmement, l'expérience européenne ne permet pas d'établir si une approche multicritère est plus efficace ou efficiente qu'une approche basée sur une approche systématique de conservation. À notre connaissance, il n'existe pas d'étude comparant le réseau actuel avec un réseau alternatif identifié en utilisant des logiciels de planification systématique de conservation. Par ailleurs, il est très difficile d'évaluer la contribution du réseau écologique ainsi constitué à la conservation de la biodiversité européenne, notamment à cause d'un manque de suivi et d'évaluation des sites Natura 2000. Tel qu'énoncé lors de la dernière évaluation :

On average, species are better covered by the Natura 2000 network than habitats. While vascular plants and terrestrial reptiles are particularly well covered, fish and marine reptiles (except for their nesting sites) are much less well covered. Scrubs, heaths and dunes are the best covered habitats; forest coverage, however, falls rather short. Coverage of birds is generally low, especially for breeding birds with large breeding distribution areas and dispersed nesting sites (making it difficult to include all of these areas within the network). Measuring the ecological effectiveness of a network of protected areas is difficult, as baseline data are scarce and the data have many data limitations, such as the lack of data enabling comparison of the conservation status of and trends in species and habitats inside and outside of the Natura 2000 network. Statistics for this assessment link the level of coverage of Annex II non-bird species and Annex I habitats and the proportion of good status assessments and reported changes in status and improvements in trends between reporting periods. The results show that a good conservation status and less deterioration/decline are more likely for species and habitats that are well covered by the network. Although the results for birds are

⁷² *Id.*

less conclusive, they indicate that decreasing population trends are sharper for species not targeted for protection under the Natura 2000 network (non-SPA species). Despite some positive impacts, however, the potential effectiveness of the network has not been achieved. Realising the network's potential requires an increase in the adaptive capacity of and functional connectivity between sites and the level of protection beyond sites; an increase in the effectiveness of management and monitoring inside and outside the network; addressing gaps in knowledge and communication; and streamlining biodiversity protection across key sectoral policies. These efforts should be supported by a reduction in the pressures that Natura 2000 sites face⁷³.

Vu la difficulté d'établir des objectifs de conservation eut égard aux données actuelles, l'approche multicritère permet à tout le moins d'établir un réseau écologique sur des critères scientifiques, transparents et objectifs. Celà étant, l'établissement d'objectifs quantitatifs devient une nécessité pour évaluer la performance de tout réseau et identifier les mesures de conservation nécessaires à l'échelle des sites.

Troisièmement, l'expérience européenne met en exergue l'importance de prévoir l'implication des parties prenantes dès l'identification des sites à inclure dans le réseau écologique ainsi qu'une évaluation des sites proposés par une institution indépendante et/ou par un organisme de supervision. En effet, la Commission européenne, appuyée par le European Topic Centre for Biodiversity, a joué un rôle clé, tant dans la vérification des sites proposés, que dans le contrôle du respect des obligations des États membres.

Quatrièmement, l'établissement et la mise en œuvre du réseau Natura 2000 a connu d'importants retards, ce qui a réduit considérablement l'efficacité du mécanisme. Il est donc indispensable de fixer un échéancier et de prévoir des sanctions en cas de non-respect de cet échéancier.

Cinquièmement, au-delà de la création du réseau, une gestion efficace de ce dernier est primordiale à l'atteinte des objectifs. Comme mentionné par la Commission européenne, « l'un des plus grands défis pour la décennie à venir est de faire en sorte que tous les sites Natura 2000 soient pleinement protégés et efficacement gérés afin qu'ils puissent contribuer le plus possible à améliorer l'état de conservation des espèces et des habitats pour lesquels ils sont désignés ». Les sites Natura 2000, bien que désignés, ne sont pas encore efficacement gérés. Des manquements importants peuvent être observés dans l'établissement de plans de gestion et d'objectifs de conservation à l'échelle des sites, dans la mise en place des mesures de conservation et de restauration nécessaires au maintien ou au rétablissement des habitats naturels et des espèces visées dans un état de conservation favorable, dans le suivi des sites et l'acquisition de connaissance, dans le contrôle des activités susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des sites, et dans le financement de la gestion du réseau⁷⁴.

Sixièmement, au-delà de la gestion des sites à proprement parlé, les différentes évaluations de la nature en Europe mettent en exergue le manque de connectivité des sites et la nécessité de conservation les écosystèmes au-delà du réseau Natura 2000.

⁷³ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA), préc., note 49, p. 7.

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION, préc., note ; MILIEU LTD, IEEP ET ICF CONSULTING SERVICES, préc., note ; EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *More Efforts Needed to Implement the Natura 2000 Network to its Full Potential*, 2017

