

Zones de protection spéciales La France à pas comptés

Le dernier baromètre Européen Natura 2000 souligne que la désignation de Zones de protection spéciales en France est encore «notoirement insuffisante». Mais le 17 novembre 2002, notre pays a désigné six nouvelles ZPS.

La France vient d'être condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes pour insuffisance de désignation de Zones de protection spéciales (ZPS). En effet, la directive européenne¹ du 2 avril 1979 oblige les États membres à protéger certaines espèces d'oiseaux, à mettre en place des «mesures de conservation spéciale» de leur habitat et à désigner des ZPS. L'objectif étant de constituer un réseau européen cohérent d'espaces protégés sur les voies de migrations de l'avifaune, dans le cadre du réseau Natura 2000.

Pour condamner la France, le juge se fonde sur le fait qu'en juillet 2001, seules 117 ZPS étaient désignées (900000 ha). Or, celles-ci ne représentent que 41 % des zones préalablement inventoriées et 19 % de leur superficie. Par ailleurs, le juge constate que 6 des 116 espèces visées à l'annexe I de la directive ne sont protégées par aucune ZPS française.

Dans le même arrêt, la Cour condamne la France pour l'insuffisante superficie (879 ha) de la Zone de protection spéciale de la plaine des Maures, alors que la zone inventoriée s'étend sur 7500 ha. Cette condamnation intervient malgré la notification le 17 mai 2001 d'une extension de la ZPS dont la superficie était portée de 879 ha à 4537 ha. Mais l'élément intervenait trop tardivement (au stade de la procédure précontentieuse), et la Cour n'en a pas tenu compte.

Depuis (le 17 novembre 2002), la France a «rectifié le tir» en désignant six nouvelles zones de protection spéciales (cf. encadré) mais il est vrai que la France a eu quelques difficultés à transposer cette directive. En 1994, 285 Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) étaient dénombrées. Réparties sur 4,7 millions d'hectares soit 8,1 % du territoire national, elles constituaient autant de sites potentiels pouvant être classés en ZPS. Pourtant, en 2002, on ne comptait que 119 ZPS désignées couvrant 934141 hectares, soit 1,7 % du territoire métropolitain. La Commission considère, dans son baromètre Natura 2000 d'avril 2002 (le dernier en date), que la désignation est encore «notoirement insuffisante».

Ce n'est pas la première fois qu'une condamnation frappe notre territoire. Déjà, la Cour avait reproché à la France l'insuffisante superficie des ZPS de l'estuaire de la Seine (18 mars 1999), du Marais poitevin (25 nov. 1999) et des Basses Corbières (7 nov. 2000). Quant aux mesures de protection mises en place sur les sites désignés, elles suscitent régulièrement des réserves de la Cour qui rappelle qu'un régime de protection fort doit être institué. Si la doctrine du ministère de l'Écologie est de privilégier une gestion contractuelle sur les ZPS, notre droit national laisse en réalité le choix entre instruments réglementaires et outils contractuels pour protéger les ZPS (Code de l'environnement, art. 414-1-V). ■

OLIVIER CIEZEL • JURISTE

1. Directive n° 79/409/CEE

>>> CJCE, 26 nov. 2002, aff. C-202/01, Commission c/ République Française <http://curia.eu.int/fr/>

>>> Nouvelles désignations

En application de la directive dite Oiseaux du 2 avril 1979, le ministère de l'écologie a désigné par arrêtés¹ six nouvelles zones de protection spéciales (ZPS), qui seront intégrées au réseau Natura 2000 tel que prévu par la directive dite Habitats du 21 mai 1992.

Il s'agit du site d'Arjuzanx (Landes), des îles marseillaises, des îles d'Hyères, du marais Poitevin, des Basses Corbières et de l'estuaire et des marais de la basse Seine. Pour ces trois derniers sites, la France avait fait l'objet de condamnations par la Cour de justice européenne pour insuffisance des superficies concernées. Les nouveaux arrêtés ont donc procédé à leur extension.

1. Arrêtés ministériels publiés au Journal Officiel du 17 nov. 2002.

>>> marchés publics et environnement

Pour la juste clause



Le juge européen ouvre le jeu

Le juge européen ouvre l'achat public à l'idée d'environnement, mais le doute taraude les exégètes de notre code des marchés: la préoccupation écologique est-elle un critère légitime d'attribution? État des lieux à la veille d'une nouvelle réforme.

Ni Kyoto, ni Max Havellar, les acheteurs publics n'ont pas à se préoccuper d'environnement; leur rôle est d'acheter. C'est du moins la lecture qui se dégage de notre code des marchés publics et de la jurisprudence du Conseil d'État. Pourtant, sous l'impulsion du juge communautaire et sur toile de fond de future directive européenne, la clause environnementale s'invite dans les dossiers de consultation.

d'attribuer un marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, il peut prendre en considération des critères écologiques, tels que le niveau d'émissions d'oxyde azotique ou le niveau sonore des autobus. Ceci pour autant que ces critères sont liés à l'objet du marché, qu'ils ne confèrent pas au pouvoir adjudicateur une liberté inconditionnée de choix, qu'ils sont expressément mentionnés dans le cahier des charges ou dans l'avis de marché et respectent tous les principes fondamentaux du droit communautaire, notamment le principe de non-discrimination.»

Ces attendus valent pour tout type de marché public, qu'il s'agisse d'un marché de service, de fournitures, de travaux, ou même d'un marché passé dans les secteurs dits «spéciaux», tels l'eau, l'énergie, les transports ou les télécommunications.

Le code le dit mais

Dans le code des marchés publics français, les considérations environnementales ne sont ni expressément reconnues ni exclues. L'article 53 prévoit bien que l'attribution des marchés «se fonde sur un ou plusieurs critères variables» (coûts, valeur technique...) mais se garde de viser le critère environnemental. Toutefois, ce même article laisse la porte ouverte puisqu'il stipule que «d'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution». À condition cependant qu'ils aient «été définis et hiérarchisés dans le règlement de la consultation». Cette invite fait écho à l'article 14 du code des marchés publics, qui envisage clairement la possibilité d'une clause environnementale dans un marché public en ces termes: «la définition des conditions d'exécution d'un marché dans le cahier des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières... ou à protéger l'environnement».

Mais la jurisprudence est très restrictive dans l'interprétation de ce qui pourrait être la reconnaissance d'une clause environnementale. Elle relève l'absence explicite du critère environnement dans l'article 53 du code des marchés et souligne

que selon l'article 5 «le marché conclu par la personne publique doit avoir pour objet exclusif» de répondre aux besoins à satisfaire.

Acheter pour satisfaire un besoin

Le juge administratif français fait donc son miel des différents articles du code. Il dessine les contours d'un acheteur public dont l'objectif est de satisfaire un besoin identifié. Cet acheteur ne peut s'écarter de la voie qui lui est tracée, pour dévier vers ce qui s'apparenterait plus à une politique environnementaliste qu'à une politique d'achat. Ainsi, s'il achète du café Max Havellar, c'est qu'il a besoin de café, et non pour promouvoir le commerce équitable. Dans le cas contraire, il ne satisfait pas un besoin, il mène une politique et se fait froter les oreilles par le juge.

Donc, qu'on ne s'y trompe pas! La finalité du code des marchés publics n'est ni d'acheter pour préserver l'environnement ni de le préserver en achetant. L'acheteur public peut, par contre, trouver à acheter tout en préservant. À l'heure où développement durable et principe de précaution ambitionnent une légitimité constitutionnelle, cette lecture apparaît pour le moins minimaliste. ■

JOËL DEMASSON

>>> Cour de justice des communautés européennes, arrêt du 17.09.02 • Concordia Bus Finland Oy AB, affaire C-513/99. L'arrêt et les conclusions de l'avocat général Jean Mischo sont disponibles sur le site internet de la Cour: <http://www.curia.eu.int> • aller sur Le contentieux/Jurisprudence/Formulaires de recherche.

>>> Nouveau code des marchés publics

Ce Cd-rom est conçu sous forme de recueil de documents commentés. Chaque clic conduit au contenu des textes applicables, à des exemples types, à un formulaire en pdf.

Dominique Legouge • Imprimerie nationale • 227 euros