

RAISONS IMPÉRATIVES D'INTÉRÊT PUBLIC MAJEUR



MESURE CONCERNÉE :	Compensation
RESPONSABLE DE L'ACTION :	Maître d'ouvrage
PARTENAIRES ÉVENTUELS :	Bureaux d'études et autres prestataires, experts naturalistes, etc.

■ OBJECTIF DE L'ACTION

- Justifier les raisons impératives d'intérêt public majeur pour un projet susceptible d'avoir des effets négatifs significatifs sur un site Natura 2000 ou dérogeant aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement (CE) relatif à la protection d'espèces.

■ CONTEXTE RÉGLEMENTAIRE ET DÉFINITIONS

Champ d'application

Deux réglementations spécifiques prises en application de la même directive européenne, la Directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE, introduisent la notion d'intérêt public majeur : Natura 2000 (L. 414-4 VII du CE) et la procédure de dérogation à l'interdiction de destruction des espèces (article L. 411-2 4°c du CE).

- « Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur ». Des mesures compensatoires sont alors indispensables afin de maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000.

En cas d'incidences sur des sites abritant des habitats et espèces prioritaires* : « Si l'intérêt public majeur est lié à la santé publique, à la sécurité publique ou à des avantages importants procurés à l'environnement, l'administration peut donner son accord au projet d'activité. Si l'intérêt public majeur ne concerne pas la santé, la sécurité publique ou des avantages importants procurés à l'environnement, l'administration ne peut pas donner son accord avant d'avoir saisi la Commission européenne et reçu son avis sur le projet d'activité » (source : circulaire du 15 avril 2010).

- La délivrance d'une dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du CE (espèces protégées) peut se justifier, entre autres, « dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement », s'il n'existe pas de solutions alternatives satisfaisantes.

Si le maître d'ouvrage doit exposer l'intérêt public majeur de son projet, il revient à l'autorité compétente pour Natura 2000 ou les dérogations espèces protégées de l'apprécier, après avis des services compétents en matière d'environnement, et le cas échéant de refuser l'autorisation.

« La caractérisation d'intérêt public majeur intervient au cas par cas sur décision de l'administration. [...] Lorsque l'évaluation des incidences d'un projet d'activité n'a pas permis de retenir une solution alternative, l'autorité décisionnaire doit déterminer si l'activité peut tout de même être autorisée pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. » (source : circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000).



« Raisons impératives d'intérêt public majeur » : une notion non juridiquement définie mais encadrée par la Commission européenne

L'intérêt public majeur est une notion qui n'est définie par aucun texte d'ordre législatif ou réglementaire ni par aucune jurisprudence française. La circulaire du 15 avril 2010 indique qu'« il n'est pas possible de proposer une définition générale de la notion d'intérêt public majeur ». Cette circulaire précise toutefois qu'« il est possible de qualifier de majeur l'intérêt général d'une activité lorsque l'intérêt public de cette activité est supérieur à celui de la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages du ou des sites concernés. Dans cette perspective, il est également tenu compte de l'importance du ou des sites pour le réseau Natura 2000 national ou communautaire. De plus, il ne peut être exclu qu'un organisme de droit privé porte un projet d'activité qui relève d'un intérêt public majeur ».

Au niveau de la Commission européenne, la notion est jugée de façon analogue pour les impacts sur les sites Natura 2000 et les espèces protégées d'intérêt communautaire.

Le guide d'interprétation de la Commission européenne « Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 » de 2001 définit les paramètres et méthodes à considérer pour autoriser ou refuser un projet ou un document de planification sur cette base.

« Les raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, visent des situations où les activités envisagées se révèlent indispensables :

- dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ;
- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société (éducation, justice, culture, emploi, sécurité du territoire) ;
- dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à accomplir des obligations spécifiques de service public » (source : document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats, faune, flore » repris en annexe V de la circulaire du 15 avril 2010).

Eau et milieux aquatiques : la notion spécifique de « projets d'intérêt général »

La notion de « raisons impératives d'intérêt public majeur » ne s'applique pas dans le cadre de la procédure loi sur l'eau, qui fait appel à une notion différente qualifiant les projets « d'intérêt général ».

Art. L. 212-1 XI du CE : « Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. » Pour cela, le maître d'ouvrage doit justifier dans son dossier « le cas échéant, de la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux » (R. 214-6 du CE).

L'impact résiduel, défini ici après compensation, ne doit pas conduire à la dégradation de la masse d'eau à laquelle le cours d'eau est rattaché (perte d'une classe de qualité) ou compromettre la réalisation des objectifs tendant à rétablir le bon état de cette masse d'eau, à moins que le projet ne soit qualifié d'intérêt général.

Art. R. 212-7 du CE : dans le cadre de la procédure d'élaboration et de mise à jour des SDAGE, « Le préfet coordonnateur de bassin porte à la connaissance du comité de bassin les projets répondant à des motifs d'intérêt général qui sont de nature, par les modifications qu'ils apportent à une masse d'eau, à compromettre la réalisation des objectifs tendant à rétablir le bon état de cette masse d'eau ou à prévenir sa détérioration, malgré les mesures prises pour atténuer ces effets négatifs et en l'absence d'autres moyens permettant d'obtenir de meilleurs résultats environnementaux. »

■ DOCTRINE NATIONALE

Si des impacts négatifs résiduels significatifs portent atteinte aux objectifs de préservation d'un site du réseau Natura 2000 ou à une espèce protégée, l'étape relative à la compensation ne peut être engagée que s'il est démontré que le projet justifie d'une raison impérative d'intérêt public majeur, de l'absence de solution alternative et, s'agissant de Natura 2000, de l'information ou de l'avis de la Commission européenne une fois les mesures compensatoires définies. Lorsque ces critères ne sont pas remplis, le projet ne peut être autorisé.

La notion d'intérêt public majeur renvoie à un intérêt à long terme du projet, qui apporte un gain significatif pour la collectivité, du point de vue socio-économique ou environnemental. Pour que la raison impérative d'intérêt public majeur du projet puisse être retenue, l'intensité du gain collectif doit être d'autant plus importante que l'atteinte aux enjeux environnementaux est forte.



L'intérêt public majeur d'un projet doit se poser le plus tôt possible au niveau des dossiers, c'est-à-dire dès la suspicion d'impacts potentiels sur un site du réseau Natura 2000 ou une espèce protégée. Il ne peut être définitivement établi par l'autorité administrative compétente au titre des procédures espèces protégées ou Natura 2000 qu'au regard des impacts environnementaux et du gain collectif suffisamment analysés et mis en balance.

La déclaration d'utilité publique (DUP) prise en application du code de l'expropriation ne suffit pas pour établir que le projet relève d'un intérêt public majeur mais en est un indice tangible.

■ RECOMMANDATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Le cas échéant (impacts significatifs sur Natura 2000 ou procédure de dérogation « espèces protégées », cf. doctrine supra), le maître d'ouvrage apporte dans son dossier par un argumentaire précis (analyse « au cas par cas ») la preuve d'une raison impérative d'intérêt public majeur à la réalisation de son projet. Cette preuve est apportée sans préjudice du respect des autres critères liés à l'absence d'alternative satisfaisante et au maintien de l'état de conservation favorable des milieux concernés (mesures compensatoires).

La DUP prise en application du Code de l'expropriation n'est une condition ni indispensable ni systématiquement suffisante pour établir que le projet relève d'un intérêt public majeur, mais elle en est un indice tangible. Lorsque des raisons impératives d'intérêt public majeur peuvent être détectées en amont de la procédure de DUP ou de déclaration de projet, le maître d'ouvrage peut les exposer dans ce cadre.

Temporalité

La raison impérative d'intérêt public majeur se définit tout au long du projet. Elle est discutée en amont dès la concertation avec le public (cf. fiche n° 2). La délivrance de l'acte d'autorisation valide l'intérêt public majeur.

Critères de justification possibles, sans préjudice de l'analyse au cas par cas

Les éléments d'ordre réglementaire, à défaut de définir clairement les projets pouvant être qualifiés d'intérêt public majeur, permettent d'écarter un ensemble de projets par qui, du fait de leur but intrinsèque ou de leur bénéfice attendu à court terme, ne peuvent pas justifier de cette qualification.

À la lecture des avis de la Commission européenne (cf. détail en annexe 1) et à titre indicatif, les types de projets suivants ont pu justifier de raisons impératives d'intérêt public majeur :

- Le projet a une importance européenne ou a été décidé précédemment par un autre service de la Commission européenne ou par le Conseil européen.
- Le projet concerne une activité économique importante génératrice de nombreux emplois (parfois hautement qualifiés).
- Le projet contribue au progrès technologique, favorise la coopération européenne et la compétitivité de l'industrie européenne.
- Le projet permet la réduction (significative au vu des enjeux) des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et de la congestion des transports, la mise aux normes d'une installation existante.

Grille d'analyse permettant de construire un argumentaire sur l'intérêt public majeur

Pour construire son argumentaire, le maître d'ouvrage peut raisonner à partir des questions suivantes :

- Le projet a-t-il pour intérêt premier des questions liées par exemple à la sécurité publique, la santé, se justifiant au regard de l'environnement ou d'intérêts économiques et sociaux ?
- L'activité porte-t-elle un intérêt de service public ? Le statut du maître d'ouvrage (partenariats avec l'État, établissement public ou parapublic, structure privée, etc.) peut être un élément étayant l'argumentation mais ne saurait être suffisant. Par exemple, une personne morale de droit privé peut avoir une mission de service public dans le cadre d'une concession.
- Le projet est-il intégré au sein :
 - d'une politique européenne (RTE-T, partenariat européen, intervention de la banque européenne, etc.) ?
 - d'un document de politique, de planification ou de programmation publique de niveau national ?
 - d'une politique locale de service public ?
- Le projet est-il vecteur d'emplois sur le long terme ?
- Le projet est-il vecteur d'un bénéfice global pour la société sur le long terme ?



Exemples de projets pouvant justifier (cf. annexe 1)

- **D'un intérêt premier pour la sécurité publique** : une percée forestière dans un boisement en zone Natura 2000 (ex. : boisement comportant des stations d'espèces protégées, ou correspondant à une zone de reproduction pour des espèces protégées) pour permettre la protection civile au regard du risque incendie ; l'endiguement d'un cours d'eau pour la protection de zones d'habitation au risque d'inondation.
- **D'un intérêt premier pour la santé** : des travaux de protection d'une zone de captage d'adduction en eau potable sur un cours d'eau Natura 2000 (sur une frayère d'espèces piscicoles protégées, dans une zone de roselières) ou sur une nappe souterraine située dans une zone Natura 2000.
- **D'un intérêt premier pour l'environnement** : travaux sur un cours d'eau classé Natura 2000 dans le cadre d'un contrat de rivière.
- **D'un intérêt économique sur le long terme** : une infrastructure de transport désenclavant un territoire peu accessible.

Ces exemples sont indicatifs et ne préjugent en rien de l'analyse au cas par cas nécessaire à la définition de l'intérêt public majeur.

■ ANNEXE 1 : JURISPRUDENCE EUROPÉENNE ET NATIONALE

Exemples d'avis favorables de la Commission européenne pour des projets soumis à justification d'intérêt public majeur

- **Le franchissement de la vallée de la Peene par l'autoroute A 20 en projet – Allemagne** (avis de la Commission du 18 décembre 1995)

L'autoroute A 20 est une composante du réseau routier transeuropéen, qui vise notamment à favoriser le fonctionnement du marché unique et la cohésion économique et sociale de la Communauté. Un axe de circulation est-ouest doit être créé dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale pour relier le Land aux zones centrales de la Communauté. Le Mecklembourg-Poméranie occidentale doit faire face à un chômage particulièrement élevé : le taux de chômage y est depuis plusieurs années presque deux fois plus fort que dans les Länder de l'Ouest ; rapporté à la population, le produit intérieur brut de ce Land est nettement au-dessous de la moyenne nationale. La Commission européenne conclut que, en raison de la situation économique et sociale particulière du Mecklembourg-Poméranie occidentale, des raisons impératives d'intérêt public majeur justifient l'atteinte portée à la zone de protection Mecklenburgische Schweiz, Rchnitz und Trebeltal, à condition que toutes les mesures compensatoires possibles soient prises pour assurer la cohérence globale de Natura 2000.

- **La construction de l'aéroport commercial de Karlsruhe – Allemagne** (avis de la Commission du 6 juin 2005).

Le projet de l'aéroport avait des incidences liées à la construction, l'aménagement et l'exploitation sur plusieurs sites classés Natura 2000, dont la destruction de dunes intérieures avec pelouses ouvertes à *Corynephorus* et *Agrostis*, et de l'habitat de deux papillons.

Le projet a été jugé d'intérêt public majeur pour les motifs suivants : gestion de la croissance du trafic aérien, remise aux normes de sécurité pour les pistes de décollage et d'atterrissage et du système de drainage des eaux pluviales. La Commission européenne a émis un avis positif sous la condition stricte de l'application des mesures compensatoires en amont du projet.

- **Le plan d'aménagement « Project Mainport Rotterdam » – Pays-Bas** (avis de la Commission du 24 avril 2003).

L'activité portuaire et industrielle dans la région de Rotterdam est l'un des principaux piliers de l'économie néerlandaise. Le port de Rotterdam est un carrefour multimodal essentiel dans le réseau RTE-T et revêt par conséquent une importance communautaire. La croissance prévue des mouvements mondiaux de conteneurs et de l'activité de l'industrie chimique conduira à une demande accrue d'espaces qu'il faudra satisfaire pour maintenir la compétitivité du port de Rotterdam par rapport aux autres ports de la façade Hambourg – Le Havre. Le développement du port de Rotterdam pose également la question de la promotion du transfert modal, en particulier pour le transport de fret. Le transfert d'une partie du trafic de marchandises de la route vers le transport maritime et les voies navigables apportera une contribution appréciable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la pollution atmosphérique et des encombrements routiers. Il convient d'en tenir compte lors de l'examen des questions d'intérêt public.

- **La liaison ferroviaire à grande vitesse (TGV Est) – France** (avis de la Commission du 17 septembre 2004).

Il n'existe pas d'options pour le raccordement entre les lignes existantes. Le projet TGV Est européen a été accueilli favorablement au Conseil des Ministres de la Communauté européenne en décembre 1990 et a été retenu comme projet prioritaire par le Conseil européen en 1994. Il a bénéficié de décisions de l'UE en matière de priorité des projets d'infrastructure à réaliser.



- **Contre-exemple : Zone d'activité – Allemagne**
(avis de la Commission du 24 avril 2003).

La Commission a estimé que la création d'une nouvelle zone d'activité industrielle et commerciale en Rhénanie du Nord-Westphalie ne justifiait pas d'un intérêt public majeur (intérêts privés et de court terme).

Lien pour télécharger les avis complets de la Commission européenne :
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

Exemples nationaux d'avis défavorables pour des projets soumis à justification d'intérêt public majeur

- **Exploitation d'une carrière à ciel ouvert de sable et de graviers alluvionnaires sur le territoire de la commune de Port-le-Grand – France**
(Cour administrative d'appel de Douai, N° 06DA01325, Lecture du 15 novembre 2007).

La société a soutenu que la carrière représentait dans la région picarde un atout économique important, qu'il s'agissait d'un gisement d'une exceptionnelle qualité et que l'autorisation d'exploiter cette carrière devait permettre d'embaucher une vingtaine de salariés supplémentaires. La Cour administrative d'appel a conclu qu'il ne ressortait pas de manière certaine que le projet d'exploitation de carrière pouvait entrer dans le cas d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur en particulier de nature sociale ou économique.

- **Extension d'une installation de stockage de déchets non dangereux exploitée par la sas Sovatram – France**
(Tribunal administratif de Toulon, N° 0805213, Audience du 18 juin 2010, Lecture du 26 août 2010).

Ce projet d'extension a obtenu une autorisation de déplacement de spécimens d'espèces animales protégées et de destruction de spécimens d'espèces végétales protégées (21 mars 2008). En dépit de l'intérêt public indiscutable qui s'attache à la continuité du service public de stockage des déchets non dangereux, le tribunal administratif de Toulon a annulé cette décision d'autorisation du fait de l'antériorité de cette décision au regard de celle qualifiant de projet d'intérêt général l'extension de l'installation (7 octobre 2008). La décision d'autorisation était donc tachée d'illégalité. Cet exemple montre l'importance de l'analyse de l'intérêt public majeur dans l'instruction d'un dossier.

■ ANNEXE 2 : ANALYSE DE NOTIONS PROCHES EN DROIT FRANÇAIS MAIS NON ÉQUIVALENTES

En l'absence de définition de la notion d'intérêt public majeur dans le droit, il peut être intéressant d'interroger d'autres notions qui en sont proches. Ces notions peuvent constituer des indices mais ne peuvent être assimilées à la notion communautaire de « raisons impérieuses d'intérêt public majeur ».

Notion d'utilité publique

L'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen protège le « droit inaliénable et sacré » que constitue la propriété « si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ». Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique donne les modalités pratiques d'expropriation pour cause d'utilité publique, mais ne donne pas pour autant de définition légale de cette notion, celle-ci ayant un contenu variable lié aux circonstances et à l'intérêt général.

Cette situation a amené la jurisprudence à élaborer la « théorie du bilan coûts avantages » et à énoncer, dans l'arrêt « Ville nouvelle Est » rendu par le Conseil d'État le 28 mai 1971, la formule de principe qui sert depuis à apprécier la légalité des déclarations d'utilité publique : « Une opération d'expropriation ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou l'atteinte à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. »

Les bénéficiaires des expropriations pour cause d'utilité publique sont l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, les sociétés d'économie mixte d'aménagement, les sociétés publiques locales d'aménagement, les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer) et les organismes HLM.



Notion d'intérêt général

La notion d'intérêt général peut, dans certains cas, être préférée à la notion d'utilité publique. L'article L. 121-9 du code de l'urbanisme définit la nature et les conditions nécessaires pour obtenir la qualification de projet d'intérêt général :

- « 1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.
- 2° Avoir fait l'objet
 - a) Soit d'une délibération ou d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public.
 - b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication.

Les projets relevant de l'initiative des communes ou de leurs groupements compétents pour élaborer un document d'urbanisme ou des communes membres de ces groupements ne peuvent être qualifiés de projets d'intérêt général pour l'application de l'article L. 121-2. »

Pour en savoir +

- Directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:FR:HTML>
- Commission européenne. 2000. Gérer les sites Natura 2000 – Les dispositions de l'article 6 de la directive « Habitats, faune, flore » (92/43/CEE).
http://www.facenatura2000.net/provision_of_art6_fr.pdf
- Commission européenne. 2007. Document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats, faune, flore » 92/43/CEE.
http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?!=/commission_guidance/french/env-2007-00702-00-00-fr/_EN_1.0_&a=d
- Commission européenne. 2001. Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 – Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive « Habitats, faune, flore » (92/43/CEE). http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_fr.pdf
- Commission européenne. 2012. Document d'orientation concernant l'article 6, paragraphe 4 de la directive « Habitats, faune, flore » complétant la brochure « Gérer les sites Natura 2000 » Clarification des concepts de solutions alternatives, raisons impératives d'intérêt public majeur, mesures compensatoires, cohérence globale, avis de la Commission 2007-2012.
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_fr.pdf
- Ministère du développement durable. 2004. Guide méthodologique pour l'évaluation appropriée des incidences des projets et programmes d'infrastructures et d'aménagement sur les sites Natura 2000, application de l'article L. 414-4 du code de l'environnement.
http://www.natura2000.fr/IMG/pdf/guidemethodo_infras2004_parties_1_3.pdf
- SETRA. 2007. Natura 2000 – Principe d'évaluation des incidences des infrastructures de transports terrestre. http://www.setra.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/noted_information_no78.pdf
- Circulaire du 15 avril 2010 relative à l'évaluation des incidences Natura 2000.
http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/05/cir_31044.pdf
- Ministère du développement durable. 2012. Guide « Espèces protégées, aménagements et infrastructures ». Recommandations pour la prise en compte des enjeux liés aux espèces protégées et pour la conduite d'éventuelles procédures de dérogation au sens des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement dans le cadre des projets d'aménagements et d'infrastructures.
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Espèces-menacees-les-plans-.html>

