COMMISSION ESPACES PROTEGES

DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

_____

SEANCE DU 16 avril 2019

_____

AVIS SUR UNE DEMANDE DE DEROGATION A L'INTERDICTION DE DESTRUCTION D'ESPECES PROTEGEES ET SUR UNE DEMANDE DE MODIFICATION DE L'ETAT OU DE L'ASPECT DE LA RESERVE NATURELLE NATIONALE DU HAUT RHONE FRANCAIS

_____

Le Conseil national de la protection de la nature, délibérant valablement,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2, L. 332-9, L. 411-1, L. 411-2, R. 134-20 et suivants et R. 332-25,

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14,

Vu la loi modifiée n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2,

Vu le règlement intérieur adopté par délibération du 30 octobre 2018,

Décide :

Après en avoir délibéré :

Le CNPN constate :

Ces deux demandes s'inscrivent dans un dossier de remise en navigabilité du Haut-Rhône à des fins touristiques dans le département de l'Ain et de l'Isère, projet inscrit dans le contrat de concession de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Le présent dossier concerne le programme de remise en navigabilité entre l'usine de Brégnier-Cordon et l'usine de Sault-Brénaz comprenant notamment :

- la réalisation d'une écluse de navigation à Brégnier-Cordon en dehors de la réserve naturelle du Haut-Rhône français, qui fait l'objet d'une demande de dérogation de destruction d'espèces protégées et qui propose une mesure compensatoire située dans le périmètre de la réserve naturelle ;

- et le balisage du chenal de navigation à l'aval de celle-ci, notamment dans la traversée de la réserve naturelle.

Ces 2 dossiers se trouvent donc liés. En application du règlement intérieur du CNPN, la commission « espèces et communautés biologiques » (ECB) est incompétente sur les demandes de travaux en RNN. L'avis du CNPN est rendu par la commission « Espaces protégés » qui intègre l'avis de la CECB.

La DREAL AURA a souhaité examiner ce dossier dans une procédure unique regroupant une demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées et une demande de travaux dans une Réserve Naturelle Nationale A l'invitation du ministère de la transition écologique le rapporteur du CNPN s'est rendu le 1/4/2019 sur les lieux pour une visite du site. Il a pris connaissance du volumineux dossier préparé par le pétitionnaire (la Compagnie Nationale du Rhône), du décret de création de la Réserve naturelle du Haut Rhône, et des différents avis liés aux procédures de travaux : les avis défavorables du CSRPN (2/12/2014, 12/10/2017 et 15/11/2018), l'avis défavorable de la commission départementale de la nature des paysages et des sites de l'Ain (29/11/2018). Dans le compte rendu de cette réunion il est noté la position de « M. le secrétaire général a bien noté la contradiction entre le fait d'avoir classé ce secteur en réserve naturelle et l'obligation de transformer le Rhône en voie navigable. Une demande de clarification devra être adressée au niveau ministériel. ». Il a aussi pris connaissance de l'avis défavorable du gestionnaire de la réserve naturelle (9/05/2018), de la délibération défavorable de la commune de Brangues (38) du 7/03/2019 et de l'avis réservé du Syndicat du Haut Rhône 28/03/2019.

Le CNPN donne deux avis séparés dans l'ordre suivant :
- avis sur le dossier de demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées ;
- et avis sur l'autorisation de travaux dans une réserve naturelle nationale.

1/ Avis CNPN : Demande de dérogation de destruction d'espèces protégées.

Au regard des textes, il apparaît qu'un dossier de demande de dérogation pour destruction d'espèces protégées doive justifier que le projet envisagé puisse être qualifié d'intérêt public majeur.

Le projet peut-il être considéré comme un projet d'intérêt public majeur ?

L'article L 411-2 4° du code de l'environnement prévoit qu'une dérogation pour destruction d'espèces protégées réponde aux trois conditions suivantes :
- pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique ;
- qu'il n'existe pas d'autres solutions satisfaisantes ;
- que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Il importe donc d'examiner successivement ces trois conditions. La CEP a rappelé l'arrêt du Conseil d'État du 25 mai 2018, dans lequel celui-ci évoque les trois conditions distinctes et cumulatives prévues par le 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour pouvoir bénéficier de la dérogation de destruction d'espèces protégées.

Le CNPN a examiné successivement ces trois conditions afin de répondre notamment à la question, l'aménagement examiné peut-il être considéré comme un projet d'intérêt public majeur ?

Première condition : Démontrer les raisons impératives d'intérêt public majeur

Le rapporteur de la commission a cherché, en vain, dans le dossier fournit un paragraphe faisant référence au code de l'environnement et aux trois conditions justifiant que le projet de création d'une nouvelle écluse, d'un coût envisagé de 25 millions d'euros, pouvait être déclaré d'intérêt public majeur.

Dans la pièce A du dossier, le paragraphe intitulé justificatif du projet, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) évoque sans le prouver, la demande des élus locaux, la demande des professionnels du tourisme et des loisirs et les *« rhôdaniens qui seraient désireux de se réapproprier le fleuve et ses berges* ». Ce dernier point parait anecdotique, discutable, voire contestable de la part de nombre de « *rhôdaniens* » inquiets de voir le Rhône « *amazonien* » disparaître progressivement.

On notera en outre, p 48 de la pièce B2a, que le Rhône n'est pas, au sein des dispositifs territoriaux (CDDRA, SCOT) appréhendé comme un espace à enjeux.

Toujours p 48 de la pièce B2a on lit : « *Si le fleuve en tant que tel ne constitue pas, aujourd'hui, une destination touristique majeure, les infrastructures de sport et de loisirs nautiques (port, haltes, sites d'activités nautiques) concourent au positionnement touristique développé par les acteurs du secteur ; entre lacs et montagnes* ».

P 80 de la pièce B2a, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) produit les résultats d'une étude sur la fréquentation de la navigation entre Brégnier-Cordon et Sault-Brénaz du 6 juin au 21 août 2015. Sur cinq jours de comptages de 10 heures du matin à la tombée de la nuit, il a été compté seulement 226 embarcations différentes (83 bateaux à rames, 48 jet-skis, 23 barques de pêche, 57 hors bords, 3 voiliers, 3 bateaux avec passagers, 9 bateaux électriques).

Ainsi, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) parle de fréquentation de navigation de mi-juin à mi-septembre, principalement le weekend et par beau temps.

Il faut signaler d'ailleurs que les 48 jet-skis comptés dans la réserve étaient en infraction avec la réglementation de la réserve comme le tribunal l'a confirmé. De plus, il faut savoir que les bateaux à rames, à voile et à moteurs électriques sont interdits dans une écluse, ce qui rend l'intérêt d'un tel équipement encore moins utile. Seuls, les hors bords et les bateaux avec passagers et moteurs seraient admis.

On peut donc difficilement prétendre que l'investissement de l'écluse se justifie par la fréquentation actuelle de navigation. Par contre, il est probable qu'elle sera à l'origine d'une augmentation de la fréquentation et d'un changement de type d'embarcations utilisées avec passagers et motorisation.

Dans la pièce B2 du dossier et la pièce B7 (Résumé non technique), la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) rappelle qu'elle doit « *rétablir à des fins touristiques la voie navigable à l'amont de Lyon* » dans les conditions définies par l'article 7 du cahier des charges de la concession accordée par l'Etat en 1933 et qui se termine fin 2023.

Ceci pourrait être considéré comme un argument justifiant un intérêt public majeur, mais il convient :

- d'observer que cette concession a fait l'objet de huit avenants de modifications et que l'Etat peut facilement modifier son application pour prendre en compte l'évolution de la société et de ses attentes. Ainsi, il n'était pas question en 1933 de protéger la biodiversité et de créer une Réserve Naturelle Nationale ;

- de savoir que le projet ne concerne qu'une petite partie du Rhône en amont de Lyon et donc, de reconnaître que la concession signée ne sera pas respectée dans sa totalité avant 2023. Tout le monde le sait et admet la nécessaire adaptation du contenu de la concession, dont le prolongement pour 18 ans est actuellement en cours de négociation.

Le rapporteur a cherché dans le dossier l'intérêt purement économique du projet.
P 30 de la pièce B3a, on lit : « *Le montant total des retombées en matière de fiscalité locale s'élève à 174 K€ sur les deux ans de travaux … 88 employés ETP générés par le chiffre d'affaires des entreprises locales de TP (sur 2 ans) … Le chiffre d'affaires pour les commerces locaux est alors estimé … à 39 600 € sur les deux ans* ». Ces estimations modestes restent à démontrer et il n'est pas possible d'estimer le nombre d'emplois créés et maintenus au-delà du chantier.
Le dossier n'apporte pas d'arguments démontrant l'intérêt économique après le chantier, en phase fonctionnement. Le CNPN considère que l'intérêt public majeur n'est pas démontré sur ce dossier au regard des éléments épars contenus dans le dossier qui traitent des obligations de la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) envers sa concession, du prétendu développement touristique et de l'intérêt économique essentiellement limité à la période de travaux. De plus l'Etat peut facilement décharger la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) de l'obligation de construire cette écluse, car il n'est pas prouvé que les 25 millions d'investissement prévus servent efficacement le développement touristique souhaité. De plus, les travaux de la construction de cette écluse causent un impact écologique important, et induisent des travaux dans la réserve naturelle nationale voisine, ainsi qu'une augmentation de la navigation sur le territoire de la Réserve Naturelle Nationale.

Deuxième condition : Démontrer l'absence d'autres solutions satisfaisantes.
Le dossier examine uniquement trois solutions : l'une avec deux écluses et les deux autres, dont celle retenue, avec un emplacement différent de l'écluse. La variante sans écluse n'est pas examinée.

Troisième condition : Démontrer que le projet ne nuira pas au maintien à l'état de conservation favorable des espèces concernées.
Il convient ici d'évoquer la bonne qualité de certains éléments figurant dans le dossier fourni par la Compagnie Nationale du Rhône (CNR). Les inventaires naturalistes, la description des travaux, les documents cartographiques donnent une idée précise et exacte des impacts. 29 800 m² de zones humides seraient impactées.

Six espèces de plantes patrimoniales (protégées ou en liste rouge Rhône-Alpes) seraient touchées. Le dossier parle d'incidence faible pour l'Utriculaire citrine, moyenne pour la Grande Naiade et forte pour l'Ophioglosse vulgaire, le Butome en ombelle, l'Hottonie des marais et le Rubanier émergé.

Le dossier mentionne également un impact sur les mammifères protégés suivants :
- le castor, dont un terrier devrait être détruit. Impact fort ;
- la loutre, impact jugé négligeable, car elle serait uniquement de passage ;
- le campagnol amphibie, dont l'incidence est jugée moyenne à faible, ce qui reste à démontrer. En effet, la dernière étude scientifique importante sur la répartition nationale de l'espèce (Rigaux P. 2015. Les campagnols aquatiques en France – Histoire, écologie, bilan de l'enquête 2009-2014. Société Française pour l'Étude et la Protection des Mammifères, 164 p.) constate l'absence de l'espèce dans les départements de l'Ain et de l'Isère. Autrefois, celle-ci était répandue sur le Haut Rhône (La dernière citation prouvée de l'espèce sur le Haut Rhône date de 1994). Aussi, si l'espèce est effectivement présente sur le site, il conviendrait de considérer que c'est un enjeu très fort d'importance capitale.

- la crossope de Miller, dont l'impact est jugé nul malgré l'extrême rareté des citations dans le département de l'Ain. (Un seul site connu à plus de 30 km de Brégnier-Cordon).
- la crossope aquatique, dont l'impact est jugé nul et sans réelle justification, car sa présence régulière est très probable compte tenu des observations récentes et régulières dans le secteur.

Seize espèces de chauves-souris sont présentes sur le site et l'incidence est jugée nulle, ce qui devrait être prouvé. En effet, l'expertise réalisée en 2017 sur l'impact d'une importante zone de dépôt de remblais évoque la perte de gites potentiels, la mortalité en période de travaux par abattages d'arbres et la perte de terrain de chasse.

Pour les oiseaux, le dossier se limite à une espèce (Martin pêcheur), alors que l'étude de l'état initial (SAGE décembre 2015) mentionne la présence de 34 espèces nicheuses dont, 29 espèces protégées, 2 en annexe I de la directive oiseaux et 33 classées en faible risque (LC) dans la liste rouge Rhône-Alpes. On peut donc regretter la non prise en compte de ces espèces.
Concernant les amphibiens, seules trois espèces sont mentionnées (Crapaud commun et grenouille rieuse avec incidence forte, grenouille agile avec incidence moyenne).
Pour les reptiles, cinq espèces sont mentionnées avec une incidence moyenne.
Pour les insectes, le projet a une incidence forte sur l'Agrion de Mercure et l'Azuré du serpolet mais nulle sur le Cuivré des marais.
Pour les poissons, le projet a une incidence forte sur le brochet par destruction d'une zone de frayère et forte pour les autres espèces de poissons du site.

En ce qui concerne les habitats et Natura 2000, le dossier conclut à une incidence finale neutre avec quelques impacts négatifs lors des travaux limités dans le temps et avec une emprise très faible.

Par ailleurs, le rapporteur note l'absence de « mesures ERC des émissions de gaz à effet de serre, malgré les engagements pris par la France d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon de 2050 » comme le réclame l'Autorité Environnementale dans son retour d'expérience récent des dossiers. (Note du 6 février 2019). Le CNPN considère que malgré les nombreuses et pertinentes mesures d'évitement, de réduction et de compensation, il n'est pas possible d'affirmer que le projet ne nuira pas au maintien en bon état de conservation des espèces concernées. En effet, il n'est pas assuré que les mesures ERC proposées compensent tous les impacts. D'autre part, l'augmentation du trafic de navigation sur le Rhône et dans la réserve naturelle nationale induit par la création de l'écluse n'est pas suffisamment étudiée. Ce sera une augmentation du bruit, de la pollution (déchets, motorisation des embarcations), augmentation du batillage et du dérangement de la faune de la réserve naturelle.

Ceci permet ainsi de conclure que le projet de création d'une écluse à Brégnier-Cordon ne répond pas aux critères définis par le code de l'environnement pour caractériser l'intérêt public majeur de ce projet.

2/ Avis CNPN sur la demande de modification de l'état ou de l'aspect de la réserve naturelle nationale du Haut-Rhône français

La Réserve Naturelle Nationale du Haut-Rhône français a été créée par décret n° 2013-1123 du 4 décembre 2013.

L'article L 332-9 du code de l'environnement pose que les territoires classés en réserve naturelle nationale ne peuvent être ni détruits, ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect, sauf autorisation spéciale du préfet. Le décret de la réserve rappelle cette obligation dans

son article 9. Or le code prévoit que lorsque la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) ou le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), a émis un avis défavorable, la décision est prise par le ministre chargé de la protection de la nature après avis du CNPN. Suite à l'avis défavorable du CSRPN (15/11/2018) et de la CDNPS de l'Isère (29/11/2018), le dossier est donc remonté au niveau du ministre et tel est donc l'objet de la saisine du CNPN.

La demande de modification de l'état ou de l'aspect de la réserve, déposée par la CNR, concerne des travaux de balisage et de panneautage du chenal navigable. Actuellement, le tronçon du Rhône entre l'usine de Brégnier-Cordon et celle de Sault-Brénaz est navigué sous la responsabilité des pratiquants. Il n'existe ni panneaux ni balises sur l'axe navigable. Le projet consiste à matérialiser, par balisage, un chenal dont les caractéristiques sont définies par le cahier des charges général de la CNR et par l'arrêté inter-préfectoral portant sur le règlement particulier de police (RPP) de la navigation. Aucun travail de dragage du lit n'est envisagé, car le chenal s'inscrit naturellement dans le lit mineur du Rhône.

Les travaux à réaliser consistent en la pose de :
28 balises dont 19 dans le périmètre de la Réserve Naturelle Nationale ;
26 panneaux sur des ponts dont 16 dans le périmètre de la Réserve Naturelle Nationale ;
47 panneaux en berge dont 10 dans le périmètre de la Réserve Naturelle Nationale.

Sur le fond : La plaine alluviale du Haut-Rhône qui s'étend en limite des départements de l'Ain, de l'Isère et de la Savoie est un hydrosystème fluvial d'une grande complexité. Grâce aux déplacements du Rhône au cours des siècles, un réseau de bras secondaires s'est créé et cette activité créatrice a permis le développement d'une grande diversité de milieux. Or l'ensemble de cette plaine a subi du fait de l'action humaine de profondes transformations notamment les travaux liés à la domestication du fleuve pour la production d'énergie hydroélectrique. En 1978, le CNPN avait considéré que le site des Îles du Haut Rhône était « un capital de valeur nationale voire européenne ».

À l'occasion des travaux de construction du barrage de Champagneux, du canal de dérivation et de l'usine hydroélectrique de Brégnier-Cordon par la CNR, il avait été envisagé la création d'une réserve naturelle sur le Haut-Rhône comme mesure compensatoire. À l'époque ce projet n'a pu aboutir en raison d'oppositions locales. À la place a été créée une Réserve Naturelle Volontaire devenue une Réserve Naturelle Régionale en 2002 et un arrêté inter préfectoral de protection de biotope. En 2005, l'État a souhaité remettre à l'ordre du jour cette réserve naturelle, créée en 2013.

La quasi-totalité des intervenants dans ce dossier, y compris ceux qui sont favorables à l'écluse de Brégnier-Cordon, reconnaissent le caractère exceptionnel du paysage du Haut Rhône.

La commission constate que la CNR a cherché à diminuer le plus possible les impacts paysagers de ce balisage qui, doit respecter le règlement général de police de la navigation intérieure (RGP). La responsabilité de la CNR pourrait être engagée en cas d'accident pour non-respect du cahier des charges de la concession signée avec l'état si l'écluse était créée. De nombreux intervenants du dossier comme le CSRPN ont demandé que la CNR recherche un système de balisage numérique diffusé par smartphone. La CNR a étudié cette solution et l'a rejetée par manque de fiabilité.

La commission considère que :
- le paysage du Haut Rhône, si rare en France pour un fleuve de cette importance, mérite largement le plus grand respect et le meilleur traitement ;
- les citoyens ont le droit de pouvoir connaître et jouir d'espaces de nature vierge ;

- ce balisage entraînerait une artificialisation du site et une dégradation du paysage de la RNN ;
- elle rejoint les oppositions du CSRPN et de la CDNPS de l'Isère ;
- les services de police fluviale, en raison de leur manque de moyens, ont déjà des difficultés faire respecter les règlements existants et les panneaux déjà installés en dehors de la Réserve Naturelle Nationale sur le Rhône. Or la réalisation de l'écluse de Brégnier-Cordon entraînerait une augmentation du trafic induit dans la RNN avec son lot de bruit, pollutions et dérangement.

En conclusion le CNPN considère que :

- l'intérêt public majeur du projet n'est pas démontré ;
- l'impact des travaux même après la mise en œuvre des mesures compensatoires reste fort pour certaines espèces ;
- la création de la réserve naturelle du Haut Rhône est une mesure compensatoire des travaux déjà réalisés d'aménagement du Rhône et que son intégrité doit être préservée ;
- la réserve naturelle constitue un des derniers espaces naturels du cours du Rhône, il s'agit d'un espace naturel remarquable du point de vue paysager et de la biodiversité ;
- les travaux de navigabilité vont se traduire par une augmentation de la fréquentation préjudiciable à ce lieu de quiétude pour la faune et cet espace de tranquillité et d'observation pour les visiteurs ;
- le projet va à l'encontre des orientations nationales concernant le maintien de la biodiversité.

En conséquence, le CNPN émet un avis défavorable à ce projet d'aménagement. Il demande aussi une modification de la concession entre L'Etat et la CNR concernant la gestion du Rhône, afin de ne plus imposer à la CNR l'obligation de navigabilité et de balisage ce qui doit se traduire par l'abandon du projet d'écluse.

Enfin, concernant la modification de l'état ou de l'aspect de la réserve naturelle nationale qui serait liée à la restauration en zone humide d'un remblai de 6 hectares issus des travaux de création de l'écluse de Brégnier-Cordon et proposée comme mesure compensatoire dans le cadre de la demande de dérogation espèces protégées : si cette restauration est intéressante sur le plan de la biodiversité, elle est liée à la demande de dérogation espèces protégées qui a reçu un avis négatif. Elle est donc caduque.

Le Président

Roger ESTEVE

L'expert délégué de la commission écosystème et communauté biologique