



Lagunes de Padulatu et de Pinarellu, E. VOLTO

Lefebvre Dalloz

DALLOZ


EDITIONS
FRANCIS LEFEBVRE

 EDITIONS
LEGISLATIVES

CULLETTIVITÀ DI **CORSICA**
COLLECTIVITÉ DE **CORSE**

Uffiziu di l'Ambiente
di a Corsica

Office de l'Environnement
de la Corse



Le cadre juridique de la restauration des zones humides

Olivier CIZEL, juriste,
éd. Lefebvre Dalloz

Octobre 2021

Cette publication a été rédigée en accompagnement d'une rencontre tenue le 24 septembre 2021, qui a été enregistrée :

<https://pole-lagunes.org/premiere-plateforme-reglementation-autour-de-la-restauration-des-zones-humides/>

Cette rencontre a été organisée par l'Office de l'Environnement de la Corse dans le cadre des actions menées au titre de l'Observatoire Régional des Zones Humides de Corse (ORZHC) et du Pôle-relais Lagunes Méditerranéennes.

Table des matières

Introduction	6
1. - La notion de zone humide	6
1.1. - État des zones humides	6
1.2. Définition des zones humides	7
Les définitions existantes	7
Critères pour les sols	7
Critères pour les plantes	7
Caractères communs	8
1.3 Évolution de la définition : critères alternatifs / critères cumulatifs	8
Situation 1992-2017	8
Situation 2017-2019	8
Situation post juillet 2019	9
Rapport et propositions récentes	10
1.4. Délimitation réglementaire des zones humides	11
1.4.1. Objet et champ d'application	11
1.4.2. Élaboration et effets	12
2. - La restauration	13
2.1. Définition de la restauration	13
2.2. Un terme à ne pas confondre avec d'autres	15
Renaturation	15
Entretien	15
Remise en état	15
Réaménagement	15
Réhabilitation	15
Compensation	15
Réparation du dommage	16
2.3. Un sujet d'actualité	16
2.3.1. Au plan international	16
2.3.2. Au plan européen : la stratégie européenne pour la biodiversité	17
2.3.3. Au plan national : des actions disparates	18
2.3.4. Au plan local : réseau de restauration des zones humides de Bretagne	19
3. Les travaux de restauration	21
3.1. L'indépendance des législations	21
3.2. Des législations plus ou moins nombreuses selon la localisation et l'importance des projets	21
3.3. Les différentes étapes à suivre pour la conduite du projet	21
1. Procédure classique de travaux de restauration	22

1.1. Déclaration IOTA travaux de restauration.....	22
1.1.1. Champ d'application.....	22
1.1.2. Prescriptions techniques	23
1.1.3. Milieux visés	23
1.1.4. Régime de la déclaration.....	23
Travaux ayant uniquement pour objectif la restauration des milieux aquatiques :.....	24
Travaux mixtes (n'ayant pas pour objectif exclusif la restauration des milieux aquatiques) :	24
1.2. Étude d'incidence	24
1.2.1. Contenu de l'étude d'incidence	24
1.2.2. Contenu de l'étude d'incidence	25
1.3. SDAGE et SAGE.....	26
1.3.1. SDAGE	26
1.3.2. SAGE.....	27
2. Procédures complémentaires.....	29
2.1. Évaluation environnementale.....	29
2.1.1. Cumuls d'évaluation.....	29
2.1.2. Étude d'incidence environnementale.....	29
2.1.3. Étude d'impact.....	29
Seuils de soumission à étude d'impact.....	30
Contenu de l'étude d'impact.....	30
2.1.4. Évaluation des incidences Natura 2000	31
Projets concernés	31
Contenu du dossier d'incidence.....	32
Réalisation du projet	34
2.2. Autorisation environnementale.....	35
2.2.1. Présentation	35
2.2.1. Champ d'application.....	35
2.2.2. Dossier unique d'autorisation.....	35
2.2.3. Mise en œuvre.....	36
2.3. Autorisation de défrichement.....	37
2.3.1. Seuils applicables.....	37
2.3.2. Opérations non soumises à autorisation de défrichement	37
2.3.3. Motifs de refus de l'autorisation de défrichement	38
2.3.4. Prescriptions	39
2.3.5. Absence d'exigence de boisements compensateurs.....	39
2.4. Dérogation faune-flore protégées	40
2.5. Autorisations d'urbanisme	42
2.6. - Autorisation propre à Natura 2000.....	42
2.7. Déclaration d'intérêt général	43

2.7.1. Travaux prévus par le code rural	43
2.7.2 Travaux prévus par le code de l'environnement	43
Champ d'application	43
Éléments de procédure	44
Financements.....	44
2.8. Séquence Éviter, réduire et compenser	44
2.8.1. Dispositif général.....	44
2.8.2. Liste des législations rendant les mesures compensatoires obligatoires.....	45
Étude d'impact.....	46
Autorisation/Déclaration IOTA	46
SDAGE et SAGE	47
2.8.3. Objectifs et caractéristiques des mesures compensatoires.....	48
2.8.4. <i>Personnes en charge des mesures compensatoires</i>	48
2.8.5. Exemples d'exigences posées par le juge	49
2.8.6. Évaluation et suivi des prescriptions appliquées au projet	51
Étude d'impact.....	51
Sites naturels de compensation	52
Autorisation environnementale.....	52
SDAGE et SAGE	52
3. Compétences et financements	52
3.1. Compétences	52
3.1.1. Compétences des collectivités territoriales et leurs EPCI	52
3.1.2. Clause de compétence GEMAPI des communes et de leurs EPCI	53
Présentation	53
Champ d'application de la compétence restauration	53
Maintien de la compétence d'autres acteurs.....	54
Transfert de la compétence	55
3.2. Les financements	55
3.2.1. Europe : les fonds LIFE.....	55
Programme LIFE.....	55
Autres programmes.....	56
3.2.2. Financements nationaux	56
Taxe GEMAPI	56
Agences de l'eau	57
Le Fonds de prévention des risques naturels	57
Programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI).....	58

Introduction

1. - La notion de zone humide

1.1. - État des zones humides

Malgré la prise de conscience dont elles sont l'objet, les zones humides continuent toujours de perdre du terrain.

La dernière évaluation portant sur 2010-2020 (1)¹ montre que :

- 41 % des 189 sites humides emblématiques de métropole et d'outre-mer évalués (sur 223 identifiés) se sont détériorés entre 2010 et 2020, tandis que 48 % sont restés stables et que 11 % voient leur situation s'améliorer. On observe ainsi un léger mieux par rapport à la dernière évaluation 2000-2010 ;

- si l'on prend l'état écologique des milieux, celui-ci est resté stable pour 52 % des sites, s'est dégradé pour 29 %, s'est amélioré pour 10 % et demeure inconnu pour 9 % des sites. Cette dynamique est similaire concernant la surface de ces milieux : depuis 2010, elle a eu tendance à se stabiliser dans 64 % des sites, à régresser dans 20 % et à s'étendre dans 7 % (l'étendue de 9 % des sites ne peut être évaluée) ;

- en englobant la décennie précédente pour couvrir la période 2000-2020, le ratio de détérioration est évidemment plus élevé. Sur les 132 sites communs aux deux périodes d'évaluation, le taux de dégradation atteint 58 %, celui de stabilité 31 % et celui d'amélioration 11 % ;

- si l'on raisonne par type de milieux, quatre se sont plus fortement dégradés que la moyenne : les zones humides de plaine intérieure (53 %), des vallées alluviales (49 %), du littoral de Manche, mer du Nord et Atlantique (45 %) et d'outre-mer (42 %) ;

- de manière générale, les zones humides d'eau salée se sont moins dégradées que celles d'eaux douces. Ainsi, la part des sites dont les milieux salés se sont dégradés est passée de 31 % sur 2000-2010 à 22 % sur 2010-2020 (contre 34 % à 36 % pour les milieux doux). De même, la part des sites dont les milieux salés se sont restaurés est passée de 10 % à 14 % entre les deux périodes (contre 12 % à 9 % pour les milieux doux) ;

- enfin, si l'on prend en compte les milieux eux-mêmes, l'évaluation montre que 49 % sont stables, 38 % en érosion et 13 % sont en situation de reconquête. Les trois milieux qui subissent des taux supérieurs à 50 % de dégradation sont les dunes et pannes dunaires (50 %), les milieux palustres d'eau douce (57 %) et les prairies humides et oligotrophes (59 %). A l'inverse, les plus forts taux de reconquête sont à signaler sur les milieux palustres d'eau saumâtre (25 %), les annexes alluviales (26 %) et les eaux libres stagnantes salées (36 %) (2) ;

- l'intensification des pressions directes et indirectes, à l'intérieur et en périphérie de ces sites, les fragilise. L'étude souligne des corrélations entre le nombre d'activités humaines sur un site et l'évolution de l'état de l'écosystème et entre l'évolution de l'état de la flore et les problématiques hydrologiques. La sauvegarde de ces milieux passe notamment par la mise en oeuvre de mesures de préservation et de restauration et par une prise de conscience collective des enjeux et menaces qui pèsent sur eux ;

- l'avenir des zones humides est marqué par un fort degré d'incertitude. Les référents estiment que 25 % des sites ont un avenir favorable à l'horizon 2030 (versus 19 % pour la précédente campagne), 12 % un avenir stable, 9 % un avenir défavorable mais que l'avenir est incertain pour 51 % d'entre eux (versus 48 %).

1 Les chiffres entre parenthèses renvoient aux numéros de diapositives du Power Point.

1.2. Définition des zones humides

Les définitions existantes

(3) La première définition juridique des zones humides a été donnée par la Convention internationale de Ramsar du 2 février 1971. Cette définition dépasse en fait les seules zones humides et vise également les milieux aquatiques (cours d'eau et plans d'eau).

Depuis la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, il existe une définition juridique nationale des zones humides (Code de l'environnement, article L. 211-1-I, 1°). Ce sont « *les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre, de façon permanente ou temporaire ; la végétation lorsqu'elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ».

Enfin, une définition plus précise des zones humides s'applique pour les travaux d'assèchement, de remblaiement, de submersion ou d'imperméabilisation dépassant les seuils d'autorisation ou de déclaration de la nomenclature sur l'eau (rubr. 3.3.1.0). La plus grande précision donnée à la définition est justifiée par l'atteinte à la propriété. Les critères de cette définition ont été précisés par décret de 2007, un arrêté du 24 juin 2008 (modifié en octobre 2009) et une circulaire parue en janvier 2010 qui ont précisé les listes de sols et de plantes concernées, ainsi que les éléments méthodologiques à prendre en compte.

Critères pour les sols

- le caractère hydromorphe des sols **(4)**, soit une morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle : ce critère permet ainsi d'exclure à proprement parler les milieux aquatiques que sont les cours d'eau, les grands plans d'eau, les nappes phréatiques et les étendues d'eau marine.

Remarque : les lagunes, si elles rentrent bien dans les milieux visés par la convention de Ramsar, ne semblent pas en revanche pouvoir être qualifiées de zones humides au titre de la définition de la loi sur l'eau qui exclut les grands plans d'eau. Seul le pourtour de ces espaces - la ceinture végétale - est appréhendée par la définition.

- le critère « *sols hydromorphes* » est basé sur certains types de sols (IVd, V(a à d), VI(c et d) et H) présentant des traces d'hydromorphie à une profondeur le plus souvent située à moins de 50 cm de la surface. Le préfet peut exclure les classes IV d et Va après avis du CSRPN.

Critères pour les plantes

- la présence de plantes hygrophiles **(5)**, définies à partir de listes établies par région biogéographique. Ce critère est facultatif : en l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide. Lorsque ce critère est utilisé, la présence des plantes est exigée à la fois dans le temps (une partie de l'année) et dans l'espace (domination).

- le critère « *plantes hygrophiles* » est rempli si les plantes hygrophiles représentent plus de 50 % du nombre des plantes présentes ou sont caractéristiques d'habitats humides (Corine Biotope ou Prodrome).

Caractères communs

Ces critères peuvent être remplis, soit par l'analyse de cartes ou de données (sauf pour les espèces hygrophiles), soit par des relevés sur le terrain. Dans ce dernier cas, le périmètre de la zone humide doit s'appuyer, soit sur le niveau phréatique, soit sur la cote de crue, soit sur le niveau de marée ou, soit la courbe topographique correspondant à ces niveaux.

Ces critères n'ont pas à être utilisés en matière d'inventaires ou de pré-inventaires, de délimitation de ZHIEP, de ZSGE ou d'autres outils (exonération de TFPNB sur les zones humides, Natura 2000, exonération de TFPNB...). Ils ne sont pas applicables aux cours d'eau, plans d'eau et canaux, aux eaux souterraines et eaux marines, ainsi qu'aux infrastructures créées en vue du traitement des eaux usées ou des eaux pluviales.

1.3 Évolution de la définition : critères alternatifs / critères cumulatifs

Situation 1992-2017

Les textes et la jurisprudence ont précisé que les critères de sols hydromorphes et de plantes hygrophiles peuvent être utilisés alternativement ou cumulativement. Si un critère fait défaut, l'autre critère doit alors être testé. (6)

Situation 2017-2019

Dans un arrêt remarqué rendu en février 2017, le Conseil d'État a estimé que ces deux critères n'étaient pas alternatifs mais cumulatifs contrairement à ce qui est indiqué par les textes : « *une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles.* » Il considère en conséquence que les deux critères pédologique et botanique sont, en présence de végétation, « *cumulatifs, (...) contrairement d'ailleurs à ce que retient l'arrêté (interministériel) du 24 juin 2008 précisant les critères de définition des zones humides en application des articles L. 214-7 et R. 211-108 du code de l'environnement.* »².

Une instruction du ministère de la transition écologique de juillet 2017³ essaie de limiter cette jurisprudence en prévoyant trois hypothèses.

- en l'absence de végétation due à des conditions naturelles ou anthropiques, une zone humide est caractérisée par le seul critère pédologique, selon les caractères et méthodes réglementaires mentionnées à l'annexe I de l'arrêté du 24 juin 2008 ;

- en présence d'une végétation « non spontanée » résultant d'une action anthropique, notamment la végétation sur des parcelles labourées, plantées, cultivées ou amendées (céréales, oléagineux, prairies temporaires, plantations forestières...), la note considère qu'il ne s'agit pas d'une végétation attachée naturellement aux conditions du sol et donc d'une « végétation » au sens de la législation : ici encore un seul critère permet la qualification d'une zone humide ;

- en présence d'une végétation botanique, dite « spontanée », c'est-à-dire une végétation attachée naturellement aux conditions du sol (jachères, landes, friches, boisements naturels...), une zone humide devra être caractérisée par le cumul des deux critères pédologique et botanique.

² Conseil d'État, 22 février 2017, n° 386325

³ Note technique, 26 juin 2017 : BO MTES, n° 2017/12, 10 juill.

Situation post juillet 2019

La loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement⁴ a modifié la définition des zones humides codifiée à l'article L. 211-1-I-1° du code de l'environnement. Cette modification a pour effet de revenir à la situation antérieure à la décision du Conseil d'État du 22 février 2017. Ainsi les critères relatifs, d'une part au type de sol (hydromorphe) et, d'autre part, au type de végétation (hygrophile) sont de nouveau pris en compte de manière **alternative** et non plus cumulative.

Cette définition modifiée, en l'absence de disposition spécifique d'entrée en vigueur, s'applique à compter du 27 juillet 2019 (date de publication de la loi au JO le 26/07 + 1 jour). La note du Ministère de la Transition Énergétique et Solidaire du 26 juin 2017 peut être considérée comme caduque.

Par une décision du 17 juin 2020⁵, le Conseil d'État conforte la nouvelle définition réglementaire des zones humides et précise, discrètement mais nettement, que la nouvelle loi ne s'applique pas aux litiges antérieurs, mais porte seulement pour l'avenir : « Toutefois, ces dispositions, qui se bornent à modifier la définition de la notion de « zone humide » pour prévoir que les deux critères qu'elle comporte sont alternatifs et pas cumulatifs, n'ont pas un caractère rétroactif et n'ont pu, par elles-mêmes, porter atteinte au droit à un procès équitable ».

A l'occasion de l'examen du projet de loi ASAP, un amendement approuvé au Sénat le 5 mars 2020 prévoyait que la définition des zones humides avec critères alternatifs ne devait pas s'appliquer aux demandes d'autorisations ni aux déclarations antérieures à la publication de cette loi. Cette précision paraît de prime abord inutile, puisque la définition actualisée ne pouvait s'appliquer qu'aux décisions à venir, c'est-à-dire celles postérieures à la publication de la loi OFB (juillet 2019). Cependant, la législation prévoit que lors d'un contentieux en matière de police de l'eau, le juge administratif examine la légalité du projet en tenant compte de la réglementation applicable, non pas à la date de la décision attaquée, mais à la date du jugement. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée nationale a décidé de voter la suppression de cet amendement le 6 octobre 2020. La loi ASAP du 7 décembre 2020 ne contient donc aucune disposition modifiant la définition.

Enfin, la loi climat du 22 août 2021⁶, a adopté un amendement créant un ajout à l'article L. 210-1 du code de l'environnement sur les fonctionnalités des zones humides : *« Le respect des équilibres naturels implique la préservation et, le cas échéant, la restauration des fonctionnalités naturelles des écosystèmes aquatiques, superficiels et souterrains, des zones humides et des écosystèmes marins ainsi que de leurs interactions. Ces fonctionnalités sont essentielles à la reconquête de la biodiversité, à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'atténuation de ses effets et participent à la lutte contre les pollutions. À ce titre, les écosystèmes aquatiques, les zones humides et les écosystèmes marins constituent des éléments essentiels du patrimoine naturel de la nation. »*.

Cet amendement reprend partiellement un des articles d'une proposition de loi déposée par Frédéric Tuffnell elle-même adaptée d'une des propositions de son rapport. La définition des zones humides n'est cependant pas modifiée.

4 L. n° 2019-773, 24 juill. 2019 : JO, 26 juill.

5 CE, 17 juin 2020, n° 438062.

6 L. n° 2021-1104, 22 août 2021, art. 45 : JO, 24 août.

Le rapport parlementaire « Terres d'eau, terres d'avenir » de janvier 2019⁷ (7) propose une nouvelle définition nationale des zones humides se rapprochant de la convention de Ramsar :

« Les zones humides sont des territoires ou parties de territoires naturels ou artificiels, exploités ou non, marqués par la présence permanente ou temporaire d'eau, stagnante ou à faible débit, douce, saumâtre ou salée, tels que marais, lagunes, étangs, mares, tourbières, vasières, mangroves, y compris les étendues d'eau terrestres dont la profondeur moyenne n'excède pas deux mètres, et d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres. Pour l'identification ou la délimitation de ces zones, l'autorité administrative peut faire appel, soit à une analyse de la nature des sols, soit à l'étude, quand elle existe, de la végétation spontanée des territoires ou parties de territoires concernés » (C. envir., art. L. 211-1, nouv.).

La définition intègre les plans d'eau (lagunes, étangs, mares), liste une série de types de zones humides comme pour la définition de Ramsar, prévoit une profondeur d'eau maximale pour les zones humides d'eau douce comme pour celles marines et pose le principe de critères alternatifs dont l'application devient facultative (le rapport a été publié pendant la période où les critères étaient cumulatifs).

Dans la foulée deux propositions de loi⁸ reprenant plusieurs propositions de ce rapport ont été déposées au Parlement mais n'ont pas jusqu'ici pu être adoptées. Ces propositions prévoient une extension de la définition des zones humides « Les zones humides sont les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année. Les zones humides forment des milieux diversifiés tels que notamment, les marais, les mares, les mangroves, les tourbières, les forêts alluviales, les ripisylves, les prairies humides, les grands territoires d'étangs. Un décret précise les modalités de leur caractérisation pour l'application de la police de l'environnement".

Affaires de la zone humide de Pietracorbara et Prunelli Gravona (8)

Le juge estime que la circonstance que les terrains remblayés illégalement perdent leur caractère humide est sans incidence sur le fait qu'ils sont situés dans une zone humide à protéger en application de la loi sur l'eau.

En l'espèce, un propriétaire et une société de travaux publics sont accusés d'avoir déposé des gravats dans une zone humide partiellement remblayée (Pietracorbara). Ces dépôts se localisaient en limite de la plateforme déjà comblée plusieurs années auparavant et de manière illicite. Ils ont conduit, à un remblaiement de la zone humide restante et à la destruction d'espèces protégées, le tout sans autorisation. Si des blocs de pierre et de béton ont été retirés, il restait au moins par endroits un mélange de sable et de gravier sur une épaisseur conséquente (0,60 à 1 mètre) correspondant parfaitement à un concassage de blocs suivi d'un étalement. Les parcelles concernées ont pu être identifiées par un plan de situation fournie par l'ONEMA indiquant au mètre près, la zone de remblais.

Le juge estime qu'il ne peut être tiré argument de l'existence d'une plateforme comblée artificiellement antérieurement de façon illicite pour faire disparaître le classement de la zone humide et autoriser le dépôt de gravats ou la création de parking. Le juge condamne les prévenus à une amende de 22 500 € pour destruction d'espèces protégées et de 1 000 € pour remblaiement de zone humide sans déclaration et octroie 4 000 € de dommages et intérêts aux associations requérantes⁹. En appel, il confirme le jugement et ordonne en plus une expertise pour déterminer s'il est opportun, d'un point de vue écologique et technique, de remettre en état la zone humide par retrait des gravats visibles et enterrés¹⁰. Après expertise, le juge décide finalement

7 F. Tuffnell et J. Bignon, Terres d'eau, terres d'avenir. Faire de nos zones humides des territoires pionniers de la transition écologique, Rapport au Premier ministre et au ministère de la transition écologique, janv. 2019, p. 43.

8 Prop. L. AN n° 3207, 15 juill. 2020 (7 art.) ; Prop. L. AN n° 3291, 25 août 2020 (2 art.).

9 T. corr. Bastia, 11 janv. 2011, n° 08000002375.

10 CA Bastia, 14 nov. 2012, n° 254.

de ne pas ordonner de remise en état de la zone humide remblayée car l'enlèvement de déblai sur une couche d'un mètre n'était pas suffisant pour permettre la restauration de l'écosystème¹¹.

Cinq ans plus tard, sur la zone humide de Prunelli Gravona, constatant des travaux de remblaiements et de sur-remblaiements de zones humides sur une surface de 0,34 ha pour l'extension d'un parking, réalisés sans déclaration IOTA, en connaissance de cause et malgré plusieurs rappels à la loi successifs par les agents de police de l'eau, le juge condamne les prévenus à une amende de 25 000 € (dont 7 000 € avec sursis) et au versement de 20 000 € de dommages et intérêts, dont 10 000 € à la collectivité de Corse et 10 000 € à une association de protection de l'environnement. Le juge ordonne également une remise en état des lieux par un retrait des remblais sur une surface de 0,34 ha, sous le suivi des services de la police de l'eau, en concertation avec l'Agence de la biodiversité et la DDTM, dans un délai de 12 mois, sous astreinte de 200 €¹².

Nota : des peines plus fortes ont été prononcées pour diverses infractions en matière d'urbanisme, notamment des travaux d'extension d'un bâtiment existant et la construction de nouveaux bâtiments et terrasses réalisés sans ou de manière non conforme au permis de construire originellement délivré : 150 000 € d'amende (dont 50 000 € avec sursis), destruction des bâtiments sous astreinte dans les deux mois. C'était alors l'amende la plus forte jamais prononcée par un juge.

En appel toutefois, le juge a largement réduit les peines infligées : elles se réduisent à 10 000 € au titre de l'urbanisme, tandis que la société est relaxée de l'infraction à la police de l'eau (zone humide). La cour condamne néanmoins l'entreprise à la remise en état des lieux (évalué à 31 108 euros), dans un délai de six mois avec astreinte de 250 € par jour de retard après ce délai et au versement de 3 500 € de dommages et intérêts à deux associations parties civiles (U Levante et Le Garde)¹³.

1.4. Délimitation réglementaire des zones humides

1.4.1. Objet et champ d'application

Afin de permettre une meilleure mise en œuvre de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature sur l'eau sur l'assèchement, l'imperméabilisation, le remblaiement ou la submersion de zones humides, le préfet peut délimiter tout ou partie des zones humides du département¹⁴. Cette délimitation s'effectue selon certaines modalités précisées par un arrêté ministériel du 24 juin 2008 modifié et d'une circulaire du 18 janvier 2010¹⁵. **(9)**

Cette délimitation permet aux porteurs de projets d'installations, d'ouvrages, de travaux et d'activités (IOTA) pouvant avoir un impact sur ces zones de pouvoir clairement identifier si leur projet est situé en zone humide. S'agissant des services de police de l'eau en charge du dossier, la délimitation leur permet également de vérifier *a priori* si le projet est ou non situé en zone humide.

Cette délimitation n'a pour objet d'englober tout le territoire d'un département : elle doit porter prioritairement sur les zones humides à enjeux actuels ou futurs, soumises à pressions ou à conflits d'intérêts ou d'usages. Les zones humides en question peuvent être délimitées dès que les inventaires, cartes ou expertises permettent de localiser ces zones. Plusieurs délimitations successives sont possibles, mais les arrêtés de délimitation ne doivent pas laisser croire que les zones humides délimitées sont les seules du département¹⁶.

11 CA Bastia, CA corr., 17 déc. 2014, no 54.

12 T. corr. Bastia, 29 nov. 2019, n° 17139000003

13 CA Bastia, 17 févr. 2021.

14 C. envir., art. L. 214-7 et R. 211-108.

15 Arr. 24 juin 2008 : JO, 9 juill. (mod. par Arr. 1er oct. 2009 : JO, 3 nov.) ; Circ. 18 janv. 2010, NOR : DEVO1000559C : BO min. Écologie n° 2010/2, 10 févr.

16 Circ. 18 janv. 2010, préambule et § 2.

Cette procédure de délimitation doit être utilisée seulement dans le cadre de l'application de la rubrique 3310. Elle n'est donc pas nécessairement requise pour l'application d'autres procédures (inventaires de ZH, Zones humides des SAGE, ZHIEP, ZSGE, TFPNB, Natura 2000...), compte tenu de ses objectifs particuliers. Pour ces différents dispositifs, l'appréciation de la nature humide de la zone, c'est-à-dire la compatibilité avec la définition donnée à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, est du ressort des autorités locales sur la base des connaissances disponibles (données d'inventaires ou autres études pertinentes)¹⁷.

Une modification du PLU qui consiste à procéder à la délimitation de zone humides remarquables afin d'assurer sa compatibilité avec un SAGE ne constitue pas une décision prise pour l'exercice des pouvoirs de police de l'eau : elle ne peut donc pas être assimilée à une délimitation de zone humide au titre de l'article R. 211-108 et de l'arrêté du 24 juin 2008¹⁸.

1.4.2. Élaboration et effets

La délimitation est prise par arrêté préfectoral¹⁹, après concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements. Il doit ensuite être publié et notifié aux élus²⁰. Voir par exemple la délimitation d'une zone humide dans le Calvados, la seule qui soit actuellement effective. (10)

Un préfet n'est pas tenu de procéder au préalable à une délimitation de zone humide en application de l'article L. 214-7 du code de l'environnement, dès lors que les analyses, réalisés par les agents assermentés à cette fin, étaient en elles-mêmes suffisantes pour caractériser la présence d'une zone humide en application de l'article R. 211-108 dudit code²¹.

Le préfet n'est pas tenu de procéder au préalable à une délimitation de la zone humide en application de l'article L. 214-7 du code de l'environnement avant d'adresser à l'exploitant une mise en demeure²².

Il convient de préciser que cette délimitation n'emporte aucun effet juridique en termes de prescriptions supplémentaires. Il ne s'agit pas d'un zonage (contrairement aux ZHIEP et aux ZSGE), mais d'une simple délimitation²³ par l'administration des zones humides lorsque celle-ci ne fait pas l'objet d'une appréciation partagée localement²⁴. Cette délimitation permettant de présumer la présence d'une zone humide, il reviendra donc au porteur du projet, comme dans le cadre de tout acte administratif, de prouver le cas échéant que les terrains ne peuvent être qualifiés de zones humides.

Comme la circulaire le précise, la délimitation ne peut avoir ni pour effet de remettre en cause des activités ou aménagements existants au moment de la délimitation, ni de définir *a priori* un avis négatif sur les projets concernant ces zones²⁵. Elle ne peut donc en aucun cas interdire ou limiter les projets de drainage ou d'assèchement, mais elle permet simplement à l'administration d'assujettir à autorisation ou à déclaration, des projets d'assèchement dépassant les seuils d'autorisation ou de déclaration en zone humide.

Pour les activités ou aménagements existants déjà, le préfet peut prendre des arrêtés de prescriptions complémentaires/particulières afin de faire respecter les dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement²⁶.

17 Circ. 18 janv. 2010, préambule et § 4

18 CAA Douai, 24 mars 2016, n° 14DA01293.

19 C. envir., art. L. 214-7.

20 Circ. 18 janv. 2010, § 2.

21 TA Nantes, 18 avr. 2014, n° 1109989.

22 CAA Douai, 30 avr. 2015, n° 14DA00214.

23 Arr. préf. Calvados, 15 mai 2013, Communes d'Ouistreham, Colleville-Montgomery et Hermanville-sur-Mer : Recueil des actes administratifs de la Préfecture, n°40, 21 mai 2013.

24 Circ. 18 janv. 2010, préc., préambule et § 2.

25 Circ. 18 janv. 2010, préc., préambule et § 2.

26 C. envir., art. L. 214-3.

En tout état de cause, l'absence de délimitation préfectorale (zones non délimitées dans un arrêté préfectoral ou absence d'arrêté préfectoral de délimitation) ne peut avoir pour effet de priver le terrain de sa qualification de zone humide, dès lors que les critères visés aux articles L. 211-1-I et R. 211-108 du code de l'environnement sont réunis²⁷. Autrement dit, la rubrique 3.3.1.0 continue de s'appliquer même en l'absence de délimitation.

Enfin, au contentieux, le juge reste toujours compétent pour apprécier, de manière discrétionnaire, si un terrain peut être qualifié de zones humides en application de l'article L. 211-1 du code de l'environnement. De plus, rien ne l'empêche d'annuler une délimitation entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

2. - La restauration

2.1. Définition de la restauration

La restauration n'est pas définie juridiquement, pas plus qu'elle ne fait l'objet de dispositions regroupées. Toutefois, cette notion est assez souvent employée dans les textes. En tapant « restauration » dans le code de l'environnement, on trouve plus de 25 occurrences disséminées dans le code. **(11)**

- *La restauration des milieux naturels est d'intérêt général (L. 110-1) – Loi Biodiversité*
- *Mission de l'OFB (L. 131-9)*
- *Obligation réelle environnementale (L. 132-2)*
- *Réparation de certains dommages causés à l'environnement (R 161-5)*
- *Conditions d'agrément et missions des sites naturels de compensation (D. 163-1)*
- *Les zones humides d'intérêt environnemental particulier (art. L. 211-3)*
- *Servitudes d'utilité publique « zone de rétention temporaire des crues », « zone de mobilité des cours d'eau », « zone humide stratégique pour la gestion de l'eau » (L. 211-12)*
- *Les travaux de restauration des milieux aquatiques soumis à la police de l'eau (R. 214-1 et R. 214-27)*
- *Les missions des EPTB et de l'EP du marais Poitevin (restauration de la biodiversité des milieux aquatiques) – C. envir., art. L. 213-12*
- *Missions des comités de l'eau et de la biodiversité des DOM (R. 213-54)*
- *PAGDRE et règlement du SAGE – restauration des milieux aquatiques (L. 212-5-1 et R. 212-47)*
- *Plan de gestion des cours d'eau (L. 215-15) ;*
- *Sanction pénale - restauration du milieu aquatique (L. 216-6)*
- *Restauration des écosystèmes marins (L.219-7)*
- *Restauration du milieu naturel ordonné par le juge (L. 231-4)*
- *Règles du SRADDET - trait de côte (L. 321-14)*
- *Sanction pénale - opposition à des mesures de restauration par un parc national (L. 331-27)*
- *Missions du gestionnaire d'une réserve naturelle (R. 332-20)*
- *Aires marines protégées (R. 334-2)*
- *Recommandation des directives paysagères – restauration des espaces dégradés (R. 350-1)*
- *Continuités écologiques dans le cadre de la trame vert et bleue (L. 371-2)*

²⁷ Circ. 18 janv. 2010, préc., préambule.

- *Zone prioritaire pour la biodiversité – restauration de couvert végétal, de mare, plans d’eau ou zones humides (R. 411-17-5)*
- *Contenu du document d’objectif Natura 2000 et de la charte Natura 2000 (R. 414-11 et R. 414-12)*
- *Missions des conservatoires botaniques (R. 416-1)*
- *Missions des chasseurs (L. 420-1)*
- *Mission des réserves de chasse et de faune sauvage (R. 422-90)*
- *Objectifs du PPRI – restauration des champs d’inondation (L. 562-8)*
- *Dérogation à l’interdiction de l’Urbanisation en zone soumise à des risque d’inondation ou de submersion marine (R. 562-11-2).*

On doit donc se reporter à des définitions scientifiques (12). La restauration est définie par Aronson et al. (1995) comme « la transformation intentionnelle d’un milieu pour y rétablir l’écosystème considéré comme indigène et historique. Le but de cette intervention est de revenir à la structure, la diversité et la dynamique de cet écosystème ». Le but est de rétablir l’intégrité biotique préexistante en termes de compositions spécifiques et de structure des communautés²⁸.

La restauration écologique est ainsi une action intentionnelle qui initie ou accélère l’autoréparation d’un écosystème en respectant sa santé, son intégrité et sa gestion durable. Cette restauration tend ainsi vers le retour d’un écosystème à sa trajectoire historique. Les conditions historiques sont de ce fait un point de départ idéal pour un plan de restauration. L’écosystème restauré ne va pas nécessairement retrouver son stade antérieur, puisque des contraintes et des conditions actuelles peuvent l’entraîner vers une trajectoire altérée²⁹.

Selon l’*International Primer on Ecological Restoration* (SER, 2004), repris par Chrisofoli & Mahy (2010), un écosystème s’est régénéré (restauré), lorsqu’il possède neuf attributs³⁰.

- *l’écosystème restauré contient un ensemble caractéristique d’espèces de l’écosystème de référence qui procure une structure communautaire appropriée ;*
- *l’écosystème restauré est constitué pour la plupart d’espèces indigènes ;*
- *tous les groupes fonctionnels nécessaires à l’évolution continue et/ou à la stabilité de l’écosystème restauré sont représentés ou, s’ils ne le sont pas, les groupes manquants ont la capacité à le coloniser naturellement ;*
- *l’environnement physique de l’écosystème restauré est capable de maintenir des populations reproductrices d’espèces nécessaires à sa stabilité ou à son évolution continue le long de la trajectoire désirée ;*
- *l’écosystème restauré fonctionne en apparence normalement lors de sa phase écologique de développement et les signes de dysfonctionnement sont absents ;*
- *l’écosystème restauré est intégré comme il convient dans une matrice écologique plus large ou un paysage, avec qui il interagit par des flux et des échanges biotiques et abiotiques ;*
- *les menaces potentielles du paysage alentour sur la santé et l’intégrité de l’écosystème restauré ont été éliminées ou réduites autant que possible ;*
- *l’écosystème restauré est suffisamment résilient pour faire face à des événements périodiques normaux de stress de l’environnement local, ce qui sert à maintenir l’intégrité de l’écosystème ;*
- *l’écosystème restauré se maintient lui-même au même degré que son écosystème de référence et a la capacité à persister indéfiniment sous les conditions environnementales existantes.*

28 P. Triplet, Dictionnaire encyclopédique de la diversité biologique et de la conservation de la nature, 6e éd. 2020.

29 Idem.

30 Idem.

2.2. Un terme à ne pas confondre avec d'autres

Renaturation

La loi Climat définit ce terme s'agissant du sol : « La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé »³¹. La renaturation est une des bases de la restauration écologique, complément essentiel à la conservation. **(13)**

Entretien

L'entretien est un principe de gestion consistant à intervenir sur le milieu pour éviter que celui-ci n'évolue vers un état différent de l'état actuel par fermeture ou comblement. L'objectif est de maintenir le milieu dans un état particulier (l'état souhaité)³². A l'inverse, les travaux de restauration ont pour objectif de retrouver un état originel qui a disparu.

Remise en état

La remise en état est l'ensemble des opérations de réaménagement, de traitement de dépollution et de résorption comprises dans le processus de réhabilitation d'un site pollué. La remise en état s'applique en particulier aux ICPE à la fin de leur exploitation. La remise en état est plus limitée qu'une opération de restauration, puisqu'elle vise simplement à rendre un terrain sans danger.

Remarque : en droit, une remise en état peut être demandée dans le cadre d'un contentieux pénal, elle a alors un sens plus large (v. ci-dessous).

Réaménagement

Le réaménagement va plus loin qu'une simple remise en état : il s'agit d'une opération distincte ayant pour effet de valoriser les lieux par la création d'équipements ou d'infrastructures afin de leur donner une affectation nouvelle souvent différente de l'affectation originelle. Le réaménagement va au-delà de la simple réintégration du site dans le paysage et ne découle pas d'une obligation réglementaire mais d'engagements pris préalablement par l'exploitant auprès du propriétaire³³.

Réhabilitation

La réhabilitation est l'ensemble des opérations (réaménagement, traitement de dépollution, confinement, résorption des déchets, contrôles institutionnels...) effectuées en vue de rendre un site apte à un usage donné. Ici encore, cette notion est bien moins exigeante qu'une opération de restauration qui vise au rétablissement des écosystèmes dans leur état d'origine. La loi Climat en donne une définition juridique : « La réhabilitation d'un terrain est définie comme la mise en compatibilité de l'état des sols avec, d'une part, la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 [ICPE] et, le cas échéant, à l'article L. 211-1 [IOTA] et, d'autre part, l'usage futur envisagé pour le terrain »³⁴.

Remarque : en écologie, la réhabilitation vise également le rétablissement de certaines fonctions et/ou une ou plusieurs espèces sélectionnées, alors que la restauration vise à atteindre l'intégralité de la richesse, de la composition, de la structure et des fonctions.

Compensation

La restauration intervient sur le site dégradé, alors que la compensation par restauration du milieu intervient sur un autre milieu situé à l'extérieur du site dégradé ou détruit. De plus, la compensation est une notion plus large que celle de restauration, puisqu'elle peut se traduire par d'autres mesures : maîtrise

³¹ C. urb., art. L. 101-2-1.

³² Les définitions qui suivent ont été extraits de l'ouvrage de P. Triplet, précité

³³ Instr. 4 août 2017 : BO n° 2017-/14, du 25 septembre sept. 2017.

³⁴ C. envir., art. L. 556-1.

foncière, protection d'un site, financement en faveur des espaces naturels, mise en place d'obligations réelles environnementales...

Réparation du dommage

La réparation sous forme de dommages et intérêts (responsabilité civile) et la réparation pénale sous forme de peine d'amende/d'emprisonnement ou de remise en état du milieu (responsabilité pénale) interviennent en aval du processus de destruction du milieu (*ex-post*) et constitue une sanction, contrairement à la compensation qui intervient en amont (*ex-ante*) d'un projet et résulte d'un choix proposé par/ou imposé au maître d'ouvrage avant le début des travaux.

A noter que le régime de « responsabilité environnementale » prévoit des mesures compensatoires dans son volet réparation³⁵.

2.3. Un sujet d'actualité

Le sujet de la restauration écologique occupe désormais une place importante à tous les échelons politiques, de l'international à l'Europe, du national au local.

2.3.1. Au plan international

La **décennie des Nations unies pour la restauration des écosystèmes³⁶ (14)** a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 1^{er} mars 2019 en partenariat avec le FAO³⁷ et lancée en juin 2021. Il s'agit d'un appel lancé à tous les pays du monde à s'unir pour protéger et restaurer les écosystèmes dans l'intérêt de la nature et des êtres humains. Elle vise à mettre un terme à la dégradation des écosystèmes et à les restaurer afin d'atteindre les objectifs mondiaux. Elle se déroulera de 2021 à 2030, date cible d'atteinte des objectifs de développement durable et dernière chance, selon les scientifiques, d'éviter des changements climatiques catastrophiques.

Le plan stratégique³⁸ se fonde sur 3 axes - créer un mouvement mondial, obtenir des soutiens politiques, renforcer les capacités techniques – et la mise en place des mécanismes de gestion (structures de gouvernance, financement, suivi des progrès réalisés).

D'ici à 2030, la restauration de 350 millions d'hectares d'écosystèmes terrestres et aquatiques dégradés pourrait générer des services écosystémiques estimés à 9 000 milliards de dollars. Les activités de restauration pourraient également alléger l'atmosphère de 13 à 26 gigatonnes de gaz à effet de serre. Les bénéfices économiques de ces interventions sont dix fois supérieurs aux coûts d'investissement nécessaires. A contrario, le statu quo revient au moins trois fois plus cher que l'investissement dans des mesures de restauration.

Selon une étude publiée dans la revue Nature le 14 octobre 2020³⁹, la conservation et la restauration de 30 % de terres cultivées, minutieusement choisies, serait potentiellement 13 fois plus efficace économiquement en matière de conservation de la biodiversité et de lutte contre la crise climatique. Les zones prioritaires sont situées dans les zones humides et les forêts tropicales et subtropicales, dans les points chauds de biodiversité, en général en Amérique du Sud et dans le Sahel. L'approche mathématique et cartographique identifie 2 870 millions d'hectares d'écosystèmes convertis en terres agricoles, et parmi elles 54 % étaient à l'origine des forêts, 25 % des prairies, 14 % des fruticées, 4 % des terres arides et 2 % des zones humides. Les chercheurs constatent que la restauration de 15 % des terres converties pour l'agriculture dans les zones prioritaires pourrait éviter 60 % des extinctions attendues tout en séquestrant 299 gigatonnes de CO2, soit 30 % de

35

36 <https://www.decadeonrestoration.org/fr>

37 <https://undocs.org/A/RES/73/284>

38 https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/31813/ERDStrat_fr.pdf?sequence=3&isAllowed=y

39 <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2784-9>

l'augmentation totale de CO₂ dans l'atmosphère depuis la révolution industrielle. La restauration de 30 % de zones prioritaires fait grimper le taux d'extinctions évités à 70 % et permet d'absorber 465 gigatonnes de CO₂ (soit presque 50 % de l'augmentation).

Par ailleurs, **le projet de cadre mondial de la biodiversité**, qui doit être approuvé dans le cadre de la 15^e COP de la convention sur la diversité biologique en 2022, prévoit, dans sa nouvelle version adoptée début juillet 2021, la nécessité de restaurer 20 % des écosystèmes prioritaires et de lutter contre la dégradation des terres⁴⁰.

Enfin, le **congrès mondial de la nature de l'UICN** de septembre 2021 a approuvé trois recommandations qui font allusion à la restauration et portant sur les océans, les mangroves et les forêts primaires⁴¹.

2.3.2. Au plan européen : la stratégie européenne pour la biodiversité

La stratégie européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030⁴² **(15)** adoptée par la Commission européenne le 20 mai 2020 est un plan global, ambitieux et à long terme visant à protéger la nature et à inverser la tendance à la dégradation des écosystèmes. Cette stratégie vise à mettre la biodiversité en Europe sur la voie du rétablissement d'ici à 2030. Elle contient des actions et des engagements spécifiques.

Remarque : elle constitue la proposition de contribution de l'UE aux négociations internationales à venir sur le cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020.

L'une des actions de ce plan est le lancement d'un plan européen de restauration de la nature. Au moyen d'actions et d'engagements concrets, l'UE vise à restaurer les écosystèmes dégradés d'ici à 2030 et à les gérer de manière durable, en s'attaquant aux principaux facteurs de perte de la biodiversité.

Ce plan contient une série d'engagements dont certains seront rendus contraignants.

1. Des objectifs juridiquement contraignants de l'Union en matière de restauration de la nature seront proposés en 2021, à l'issue d'une analyse d'impact. Un appel à contribution a été organisée sur l'étude d'impact du futur règlement de novembre à décembre 2020⁴³, puis une consultation publique de janvier à avril 2021⁴⁴. D'ici 2030, des superficies importantes d'écosystèmes dégradés et riches en carbone sont restaurées ; les tendances et l'état de conservation des habitats et des espèces n'enregistrent aucune détérioration, et au moins 30 % d'entre eux parviennent à un état de conservation favorable, ou affichent tout au moins une tendance positive.

2. Le déclin des pollinisateurs est enrayé.

3. Les risques liés aux pesticides chimiques et l'utilisation de ces substances sont réduits de 50 %, et l'utilisation des pesticides à haut risque est réduite de 50 %.

4. Au moins 10 % des terres agricoles sont des particularités topographiques à haute diversité.

5. La superficie cultivée en agriculture biologique représente au moins 25 % des terres agricoles et l'adoption de pratiques agroécologiques croît de manière significative.

6. Trois milliards d'arbres sont plantés dans l'Union, dans le plein respect des principes écologiques.

40 <https://www.cbd.int/doc/c/d40d/9884/b8a54563a8e0bf02c1b4380c/wg2020-03-03-fr.pdf>

41 <https://www.iucncongress2020.org/fr/assembly/motions?id=&title=&congress=All&c=1>

42 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF et https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF

43 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12596-Protecting-biodiversity-nature-restoration-targets>

44 <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12596-Protecting-biodiversity-nature-restoration-targets/public-consultation>

7. Des progrès importants sont accomplis dans la dépollution des sols contaminés.
8. Au moins 25 000 km de cours d'eau à courant libre sont rétablis.
9. Le nombre des espèces de la Liste rouge qui sont menacées par des espèces exotiques envahissantes a diminué de 50 %.
10. Les pertes de nutriments dues à l'utilisation de fertilisants ont diminué de 50 %, entraînant ainsi une réduction de 20 % de l'utilisation de fertilisants.
11. Les villes de 20 000 habitants ou plus se sont dotées d'un plan d'écologisation de l'espace urbain ambitieux.
12. Aucun pesticide chimique n'est utilisé dans les zones sensibles telles que les espaces verts urbains de l'Union.

2.3.3. Au plan national : des actions disparates

Le **plan biodiversité**⁴⁵ (16) adopté en juillet 2018 dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité 2004-2010⁴⁶ prévoit quelques mesures en faveur de la restauration.

L'axe 1.2 de ce plan vise à renforcer l'utilisation des solutions fondées sur la nature, c'est-à-dire les solutions qui s'appuient sur la préservation et la restauration d'écosystèmes en bon état pour répondre à un enjeu de société. Le même axe souhaite renforcer le cadre d'action pour la préservation et la restauration des zones humides.

L'axe 2.2 consacre 150 M€ d'ici 2021 dans le cadre du 11^e programme des agences de l'eau, pour expérimenter de nouveaux outils de paiement pour services environnementaux (PSE) qui viseront prioritairement à valoriser les pratiques de préservation des sols et de restauration de la biodiversité (plantations de haies, restauration de mares, préservation de prairies). L'axe 3.1 prévoit la restauration de la continuité écologique sur 50 000 km de cours d'eau en 2030.

La prochaine stratégie nationale pour la biodiversité 2020-2030 qui sera publiée à la fin 2021⁴⁷ devrait prévoir des mesures plus ambitieuses pour la restauration.

Le **plan de relance**⁴⁸ adopté en septembre 2021 prévoit un financement à hauteur de 135 millions d'euros pour une vingtaine d'opérations prioritaires de restauration écologique.

Des **appels à projet** ont aussi été lancés par l'Office français de la biodiversité concernant des opérations de restauration écologique.

- **L'AAP MobBiodiv'Restauration 2021** – deuxième session a pour but de soutenir des projets visant la restauration des écosystèmes terrestres secs, de leurs fonctionnalités et des espèces qui y sont inféodées. Il est mis en oeuvre dans le cadre du plan France Relance, en réponse à la mesure « Biodiversité sur les territoires, prévention des risques et renforcement de la résilience »⁴⁹ (appel clos le 24 septembre 2021).

45 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/18xxx_Plan-biodiversite-04072018_28pages_FromPdf_date_web_PaP.pdf

46 <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Strat%C3%A9gie%20nationale%20pour%20la%20biodiversit%C3%A9%202011-2020.pdf>

47 <https://biodiversite.gouv.fr/3e-strategie-nationale-pour-la-biodiversite>. Le 8 septembre, la secrétaire d'État a annoncé que l'axe « restauration et protection des écosystèmes » intégrera la stratégie nationale des aires protégées, la stratégie nationale de lutte contre la déforestation et le plan national de protection des zones humides. Il prendra en compte les objectifs chiffrés qui seront fixés aux échelles européenne et internationale. Un ensemble de mesures concrètes est d'ores et déjà identifié : lancement du processus d'identification d'un parc national dédié aux zones humides ; création d'espaces protégés ; restauration de tourbières et zones humides, de trames vertes, de la continuité écologique du Rhin ; lutte contre la pollution lumineuse ; adoption de plans nationaux de protection d'espèces protégées ; publication du plan national d'action du dugong à Mayotte.

48 https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/cfiles/mesures_france_reliance.pdf

49 <https://bit.ly/2Tiice4>

- **L'AAP ReMHOM**, Restauration écologique des Milieux humides en Outre-mer, permet de supprimer les pressions directes sur ces milieux et/ou de lancer des actions de restauration sur les sites dont les pressions à l'origine de la dégradation ont été supprimées ou fortement réduites. Les opérations d'acquisition de connaissance pourront être éligibles lorsqu'elles sont un préalable à la planification d'opérations de restauration de grande ampleur⁵⁰ (appel clos le 10 septembre 2021).

Par ailleurs, plusieurs **colloques** ont été organisés récemment sur ce thème.

- colloque « Restauration écologique. Quand conserver ne suffit plus ! » organisé à Paris en 2012⁵¹ ;
- colloque « Réparer la nature ? L'exemple des milieux humides » tenu les 3 et 4 février 2016 à Brest et dont les actes ont été publiés dans la revue IRSTEA en septembre 2017⁵² ;
- colloque « Restaurer ou reconquérir » organisé par le Réseau d'échanges et de valorisation en écologie de la restauration et le MNHN à Paris en mars 2019⁵³ ;
- journée technique d'échanges sur le "Génie écologique : concilier éco-conception, efficacité et résilience" en novembre 2019 à Paris dont une synthèse a été publiée par l'OFB en juillet 2020⁵⁴ ;
- journée technique Restauration de zones humides et de cours d'eau sur d'anciens sites de lagunage organisée le 3 décembre 2020 par le Forum des marais Atlantiques⁵⁵.

Signalons enfin le **Programme « Nature 2050 »**⁵⁶ : programme de restauration des écosystèmes lancé en 2016 par la CDC biodiversité, filiale du groupe de la Caisse des dépôts.

Au 1^{er} janvier 2021, le programme concernait 41 projets pour une surface de 578 ha pour un montant total engagé de 4,8 millions d'euros mobilisant 30 collaborations et partenariats publics-privés et près de 50 acteurs économiques.

2.3.4. Au plan local : réseau de restauration des zones humides de Bretagne

Le réseau sur la restauration des zones humides (RERZH)⁵⁷ (17) a été créé en 2013, sous l'impulsion du Forum des Marais Atlantiques (FMA) et du Conseil départemental du Finistère, réunis au sein de la Cellule d'animation sur les milieux aquatiques et la biodiversité (CAMAB). Le RERZH regroupe des partenaires techniques et scientifiques intervenant sur la thématique de la restauration des zones humides en Bretagne.

Un premier programme (2013-2017) a initié l'acquisition de connaissances sur les techniques de restauration et les effets induits sur les fonctions des zones humides restaurées. La poursuite de cette acquisition de connaissances a été jugée nécessaire, notamment pour augmenter la transposabilité des résultats et acquérir des connaissances sur des modalités de travaux non évaluées. Le réseau a donc été étendu en 2018 au niveau de la région Bretagne, sous la coordination du Forum des Marais Atlantiques.

Un nouveau programme sur l'évaluation de l'effet de travaux de restauration sur les fonctions des zones humides - ETREZ (2019-2021) est adopté. L'objectif du programme ETREZ est d'évaluer les effets des travaux de restauration sur les fonctions hydrologiques, biogéochimiques et biologiques des zones humides. Le programme ETREZ vise en particulier à vérifier dans quelle mesure et sous quelles conditions, les services de régulation de la qualité et de la quantité d'eau et d'accueil de la biodiversité rendus par les zones humides peuvent être reconquis. Le projet pose également la question de la façon dont peuvent être évalués les travaux de restauration et de l'adaptation de protocoles de suivis au contexte particulier de la restauration des milieux.

Ce programme est complété par un autre – Artisan Ressources du Néal - sur la restauration des milieux aquatiques en tête de bassin versant du Néal pour atténuer les effets du changement climatique sur la

50 <https://bit.ly/35KPqoI>

51 https://en.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/user_upload/actes_colloque2012_hd.pdf

52 <http://www.set-revue.fr/restauration-et-rehabilitation-des-zones-humides-enjeux-contextes-et-evaluation>

53 <http://www.genieecologique.fr/reference-biblio/colloque-rever10-restaurer-ou-reconquerir>

54 http://oai.afbiodiversite.fr/cindocoai/download/PUBLI/1279/1/2020_016.pdf_2409Ko

55 <http://www.forum-zones-humides.org/journee-technique-rerzh-2020.aspx>

56 <https://www.nature2050.com>

57 <http://www.forum-zones-humides.org/RERZH.aspx>

ressource en eau en période d'été (2020-2027). L'objectif est d'aboutir à des préconisations techniques sur la restauration des milieux aquatiques (zones humides, cours d'eau, zones d'infiltration...), dans le cadre de l'atténuation des effets du changement climatique mais aussi des préconisations socio-économiques pour faciliter la mise en œuvre des actions.

L'état des lieux réalisé en 2021 (18) fait toutefois le constat d'un petit nombre d'opérations volontaires (12 %), la très grande majorité des restaurations découlant de la mise en œuvre de mesures compensatoires (88 %). En outre, les travaux de restauration menés, sont très dispersés et concernent de petites surfaces, en très grande majorité réalisés sur des parcelles publiques ou des réserves foncières.

Cette faible mise en œuvre d'actions de restauration s'explique par une série de raisons : difficulté à intervenir sur des surfaces agricoles ; sectorisation des politiques publiques ; contexte réglementaire jusqu'ici peu propice à l'action ; temps de dialogue et de concertation insuffisant ; déficit de données et d'outils homogènes ; besoin de retours d'expérience documentés ; manques de connaissances identifiés⁵⁸.

58 <http://www.forum-zones-humides.org/rapport-rerzh.aspx>

3. Les travaux de restauration

Les travaux de restauration des zones humides obéissent à certaines règles juridiques que le gestionnaire d'espaces naturels se doit de connaître avant de réaliser de tels travaux. **(19)**

3.1. L'indépendance des législations

Compte tenu du principe dit d'indépendance des législations, une autorisation délivrée dans le cadre d'une législation ne vaut pas autorisation au titre d'une autre législation. Cela signifie que, sauf exception prévue par les textes, il faut demander et recevoir autant d'autorisations qu'exigées (cumul d'autorisations). Ne pas oublier de demander l'autorisation du propriétaire du terrain (privé ou public). **(20)**

Par exception, la nouvelle procédure d'autorisation environnementale applicable aux IOTA et aux ICPE, permet d'englober dans un seul et même dossier plusieurs procédures auparavant distinctes (autorisation loi sur l'eau, autorisation de défrichement, dérogation espèces protégées, autorisation de travaux en réserve naturelle ou en site classé).

3.2. Des législations plus ou moins nombreuses selon la localisation et l'importance des projets

D'un point de vue général, il faut rappeler que les travaux de gestion et de restauration des zones humides font rarement l'objet d'un régime spécifique (défrichement, travaux de restauration au titre des IOTA) et sont soumis comme les autres travaux à la réglementation applicable en la matière. De plus, même s'ils contribuent à la préservation des habitats et de la biodiversité, les dossiers sont rarement examinés avec plus de bienveillance de la part des services instructeurs que des projets impactant.

Certaines dispositions sont applicables pour tous types de travaux, à partir de certains seuils (fonction de la nature du projet, de son impact sur l'environnement, de la surface impactée, de son coût financier...) : cela concerne les études d'impact et les procédures soumettant les travaux à un régime d'autorisation ou de déclaration (type Loi sur l'eau).

D'autres ne le sont applicables qu'à l'intérieur de certaines zones (montagne, littoral, forêt, zone humide) ou ou dans certains espaces protégés (parcs nationaux, réserves naturelles, etc.) ou pour certaines espèces (protégées).

*L'Afnor a publié en octobre 2012 une **norme NF X10-900** sur la conduite de projets de génie écologique. Ce référentiel donne des recommandations précises pour conduire un projet de génie écologique appliqué aux zones humides et aux cours d'eau (eaux maritimes non comprises). Cette norme définit les méthodes d'interventions sur ces habitats naturels et leurs écosystèmes, depuis la prise de décision permettant d'initier des actions jusqu'au suivi des habitats sur le long terme. Elle décrit l'ensemble des opérations d'études, de maîtrise d'oeuvre, de travaux et de gestion. La notion de coordinateur Biodiversité apparaît également. Cette norme fait l'objet d'une mise à jour (la période de consultation du publique a pris fin le 31 août 2017). Par ailleurs, l'AFNOR a publié en février 2013 un **recueil de normes** applicables à la préservation des zones humides qui contient une vingtaine de normes applicables dont la norme NF X10-900.*

3.3. Les différentes étapes à suivre pour la conduite du projet

La réalisation de travaux de restauration nécessite le respect de différentes étapes à suivre de la phase de conception et d'évaluation du projet jusqu'à sa réalisation et son suivi **(21)**.

1. Procédure classique de travaux de restauration

1.1. Déclaration IOTA travaux de restauration

Un certain nombre d'installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) figurant dans la nomenclature Eau ou IOTA (liste de travaux), sont soumis à autorisation ou à déclaration auprès du préfet, s'ils dépassent certains seuils. Une nouvelle rubrique 3.3.5.0 a été créée par le décret n° 2020-828 du 30 juin 2020 complétée par un arrêté du 30 juin 2020 **(22)**.

«3.3.5.0. Travaux, définis par un arrêté du ministre chargé de l'environnement, ayant uniquement pour objet la restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques, y compris les ouvrages nécessaires à cet objectif » (D).

Elle vise à simplifier, pour les maîtres d'ouvrage, la réalisation de projets favorables à la protection des milieux aquatiques et à l'atteinte des objectifs de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE (DCE).

Remarque : une grande majorité des commentaires exprimés lors de la consultation de l'arrêté a été défavorable à la création de cette nouvelle rubrique, pour la plupart des propriétaires de moulins qui craignaient la suppression systématique des seuils de moulins et une remise en cause de leur droit de propriété. Si seulement 16 % des commentaires sont favorables, estimant que le système déclaratif permet d'éviter les lourdeurs de la procédure d'autorisation, les répondants ont néanmoins demandé un meilleur encadrement de cette rubrique et l'instauration de seuils.

Antérieurement à cette réforme, les travaux de restauration étaient assez souvent soumis au régime d'autorisation, bien plus lourd qu'un simple dossier de déclaration.

Avant la réforme de 2006, une rubrique 6.1.0 soumettait à autorisation les travaux de restauration des milieux aquatiques supérieurs à 1,9 M€ et à déclaration ceux compris entre 160 000 et 1,9 M€.

1.1.1. Champ d'application

Sont concernés certains travaux de restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques ainsi que les ouvrages nécessaires à cet objectif (remblais, digues...).

Afin d'éviter tout risque de dérive - projets maquillés en travaux de restauration - un arrêté ministériel précise la liste exhaustive des projets éligibles, ou les documents de planification pouvant les prévoir⁵⁹ **(23)** :

- arasement ou dérasement d'ouvrage en lit mineur ;
- désendiguement ;
- déplacement du lit mineur pour améliorer la fonctionnalité du cours d'eau ou rétablissement du cours d'eau dans son lit d'origine ;
- restauration de zones humides.

Un arrêté précise que l'implantation d'un plan d'eau en zone humide ne peut intervenir que s'il participe à une opération de restauration ou respecte certaines conditions⁶⁰.

- mise en dérivation ou suppression d'étangs existants ;

59 Arr. 30 juin 2020, NOR : TREL2011759A : JO, 2 juill.

60 Arr. 9 juin 2021, NOR : TREL2018473A, art. 4 : JO, 15 août.

- remodelage fonctionnel ou revégétalisation de berges ;
- reméandrage ou remodelage hydromorphologique ;
- recharge sédimentaire du lit mineur ;
- remise à ciel ouvert de cours d'eau couverts ;
- restauration de zones naturelles d'expansion des crues ;
- opération de restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques prévue dans des documents de gestion approuvés par l'autorité administrative.

Remarque : pour cette dernière catégorie de travaux sont visés les documents de gestion suivants : SDAGE, SAGE, Docob Natura 2000, charte de parc national ou de parc naturel régional, plan de gestion de réserve naturelle, plan d'action quinquennal d'un conservatoire d'espace naturel, plan de gestion des risques d'inondation, stratégie locale de gestion des risques d'inondation, plan de gestion de site du Conservatoire du littoral.

1.1.2. Prescriptions techniques

La nouvelle rubrique s'applique aux dossiers déposés depuis le 1^{er} septembre 2020.

Pour mettre en œuvre cette rubrique un arrêté ministériel devait fixer des prescriptions techniques générales⁶¹, mais le ministère de la transition écologique a décidé finalement de ne pas le publier.

Dans l'attente de cette publication le préfet peut imposer à l'exploitant des prescriptions techniques :

- dans le délai de deux mois suivant la réception d'un dossier déclaratif complet, le préfet peut juger nécessaire d'imposer des prescriptions particulières à l'opération projetée. Dans ce cas, il invite le déclarant à présenter ses observations sur les prescriptions envisagées⁶².
- le préfet peut imposer, à tout moment, les prescriptions techniques nécessaires au respect des intérêts mentionnés par l'article L. 211-1⁶³ (dont la préservation des zones humides).

1.1.3. Milieux visés

La rubrique s'applique selon les cas aux cours d'eau (lit mineur et berges, linéaire), aux zones d'expansion des crues, aux zones humides ainsi que plus largement à tous les milieux aquatiques lorsqu'ils sont prévus dans un document de gestion.

1.1.4. Régime de la déclaration

Tous les travaux concernés par cette rubrique sont soumis à déclaration quelle que soit leur importance ou leur coût, aucun seuil d'assujettissement n'étant prévu. Toutefois, quelques précisions sont données par la rubrique et l'arrêté conduisant à la distinction travaux consacrés exclusivement à la restauration et travaux mixtes (24).

61 Pour un exemple de prescriptions techniques générales, concernant la création et la vidange des plans d'eau, voir Arr. 9 juin 2021, NOR ; TREL2018473A ; JO, 15 août.

62 C. envir., art. R. 214-35.

63 C. envir., art. L. 214-3 et R. 214-39.

Remarque : la rubrique précise qu'elle s'applique aux travaux ayant « uniquement » pour objet de restaurer les fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques, y compris les ouvrages nécessaires à cet objectif. Le mot « uniquement » permet d'exclure du champ de la rubrique des travaux mixtes qui n'auraient pas pour objectif exclusif la restauration des milieux aquatiques.

Travaux ayant uniquement pour objectif la restauration des milieux aquatiques :

Trois hypothèses :

- si les travaux dépassent un ou des seuils visés aux rubriques de la nomenclature Eau et s'ils figurent dans la liste prévue par l'arrêté du 30 juin 2020, ils sont soumis à déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0 uniquement, quelle que soit l'importance des travaux ;

Remarque : la rubrique 3.3.5.0 a été conçue pour éviter de passer par une autorisation notamment pour les gestionnaires d'espaces naturels, en prévoyant que cette rubrique était exclusive des autres rubriques de la nomenclature.

Exemple : des travaux de restauration de zones humides nécessitant la submersion de plus de 1 ha de la zone humide seront soumis à déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0. La rubrique 3.3.1.0 sur la submersion des zones humides, dont l'application aurait entraîné une autorisation, est écartée.

- si les travaux ne dépassent aucun des seuils visés aux rubriques de la nomenclature Eau mais figurent sur la liste des travaux prévus par l'arrêté, la rubrique 3.3.5.0 ne s'applique pas ;

Remarque : la rubrique précise en effet que ne sont pas soumis à cette rubrique les travaux n'atteignant pas les seuils des autres rubriques de la nomenclature.

Exemple : travaux de restauration de zone humide nécessitant la création d'une mare de 0,08 ha : pas de déclaration au titre de la rubrique plan d'eau 3.2.3.0, pas de déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0.

- si les travaux figurent seulement dans la rubrique 3.3.5.0 et dans aucune autre rubrique de la nomenclature, les travaux sont soumis à déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0.

Exemple : suppression d'un étang ou désendiguement d'un cours d'eau : pas de rubrique concernée dans la nomenclature. Projet soumis à déclaration via la rubrique 3.3.5.0.

Travaux mixtes (n'ayant pas pour objectif exclusif la restauration des milieux aquatiques) :

Ces travaux sont soumis :

- soit à déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0 et des seuils de déclaration d'autres rubriques ;
- soit à autorisation en cas de dépassement d'un ou de seuil(s) d'autorisation (l'autorisation prime alors sur la déclaration).

1.2. Étude d'incidence

1.2.1. Contenu de l'étude d'incidence

Dès lors que le projet est soumis à déclaration au titre de la rubrique 3.3.5.0, il est alors obligatoirement soumis à une étude d'incidence⁶⁴, sorte d'étude d'impact ciblée sur les milieux aquatiques. Cette étude est proportionnée à l'importance du projet.

64 C. envir., 214-32.

1.2.2. Contenu de l'étude d'incidence

Cette étude (25) doit comporter obligatoirement une série d'item précisés par les textes. Trois d'entre elles sont contrôlées par le juge et donnent souvent lieu à annulation du projet pour insuffisance de l'étude :

- les incidences directes et indirectes, temporaires ou permanentes du projet ;

Remarque : le document d'incidences sur le milieu aquatique doit donner des indications suffisantes sur l'incidence sur le milieu aquatique (incluant notamment la prise en compte des effets cumulés du projet avec d'autres) et envisager les mesures de réduction, de correction et de compensation à leur égard. Faute de quoi, il sera considéré comme insuffisant et de nature à rendre illégal l'arrêté d'autorisation ou le récépissé de déclaration.

Exemple 1 : est insuffisante une étude d'incidence d'un projet de captages et de forages situés, d'une part, dans un vaste périmètre de zones humides formées par l'affleurement de la nappe aquifère souterraine et dépendant directement de cette dernière et, d'autre part, dans une ZNIEFF composée de pelouses et de prairies humides qualifiée de « très grand intérêt biologique » dans l'inventaire du patrimoine naturel réalisé par la DREAL Basse-Normandie :

- l'étude ne mentionne en effet, ni la présence de ces zones humides, ni celle de la ZNIEFF, se bornant à évoquer l'existence de la plaine alluviale et de son bassin hydrologique, et ne comporte aucune indication sur l'impact éventuel pour ces zones, des prélèvements effectués dans la nappe ;

- les insuffisances de l'étude d'incidences ne peuvent être compensées par la seule mention dans le chapitre consacré aux mesures compensatoires et correctives selon laquelle « le prélèvement n'aura aucun impact sur telle ou telle zone humide »⁶⁵.

Exemple 2 : est suffisante une étude d'impact d'un projet de ferme de cultures hydroponique et d'une unité de méthanisation⁶⁶ :

- elle comprend un chapitre détaillé sur l'identification des zones humides au moyen de campagnes de sondages géotechniques (97 sondages à la tarière à main) permettant la caractérisation du substrat à forte profondeur et à l'observation des saturations en eau du sol. Cette méthodologie et ces résultats ont été confirmés par une nouvelle analyse indépendante réalisée par un cabinet d'étude ;

- le maître d'ouvrage, tenant compte de ces études, a décidé in fine de prendre compte les zones humides potentielles ou intermédiaires portant la surface de zones humides de 1,2 à 4,16 ha ;

- l'étude d'impact a prévu des mesures compensatoires détaillées tenant à l'amélioration de la zone humides sur 0,85 ha, à la réhabilitation de zones humides en culture ou boisées de peupliers et de résineux ainsi qu'à la création de zone humide en contexte urbain. L'arrêté d'autorisation a prévu des prescriptions complémentaires relatives aux mesures destinées à compenser l'impact du projet sur les zones humides situées au droit du site : réalisation des mesures dans les six mois de la mise en service de l'installation et mise en place d'un programme de surveillance.

- justification de la compatibilité de l'étude d'incidence avec les orientations du SDAGE et, éventuellement de sa conformité avec le règlement du SAGE si ce dernier existe ;

Remarque : cette exigence devrait en théorie ne pas poser de problème sérieux car les mesures de gestion et de restauration participent aux objectifs de préservation des zones humides fixées dans les SDAGE et les SAGE (v. ci-après).

Exemple : l'aménagement de bassins filtrants installés en complément d'une station d'épuration, parce qu'il nécessite préalablement l'assèchement et le remblaiement d'une zone humide, n'est pas compatible avec le SDAGE Loire-Bretagne qui préconise la préservation de ce type d'espace, et ce d'autant plus que ce type d'aménagement n'est pas de nature à restituer à ces parcelles leur caractère humide et qu'aucune mesure compensatoire n'est prévue⁶⁷.

⁶⁵ CAA Nantes, 16 mai 2014, n° 13NT00418.

⁶⁶ CAA Nantes, 20 oct. 2020, n° 19NT03776.

⁶⁷ TA Orléans, 29 avr. 2008, n° 0403524 et n° 0500058.

- préciser les mesures d'évitement, de réduction ou compensatoires envisagées, notamment celles préconisées par le SDAGE ou imposées par le SAGE. Ces mesures doivent être proportionnées à l'importance et aux effets du projet sur la zone humide.

Exemple : répond aux exigences légales, une étude d'incidence d'un projet de drainage d'une zone humide qui détaille, d'une part, les incidences directes et indirectes du projet sur la ressource en eau et ses conséquences sur l'usage de l'eau ainsi que les mesures compensatoires et de surveillance envisagées, d'autre part, localise le site Natura 2000 et examine les incidences du projet au regard des objectifs de conservation de ce site, enfin, justifie de la compatibilité du projet avec le SDAGE Loire-Bretagne⁶⁸.

1.3. SDAGE et SAGE

1.3.1. SDAGE

Les SDAGE et les SAGE (26) comportent encore peu de dispositions spécifiques aux mesures de restauration des milieux aquatiques, même si elles ont tendance à prendre une importance grandissante au fil des révisions des SDAGE et des SAGE.

En particulier, elles ne tiennent pas compte de la nouvelle rubrique 3350 créée en juin 2020, date à laquelle le contenu des projets de SDAGE était en grande partie stabilisé. Néanmoins, on compte certaines mesures concernant la restauration des cours d'eau et plans d'eau, la continuité écologique, les zones humides et les lagunes.

Exemple du projet de SDAGE RM&C 2022-2026⁶⁹ :

- *Orientation fondamentale (OF) 6A Agir sur la morphologie et le décloisonnement pour préserver et restaurer les milieux aquatiques :*
- *Disposition 6A-04 Préserver et restaurer les rives de cours d'eau et plans d'eau, les forêts alluviales et ripisylves ;*
- *Disposition 6A-05 Restaurer la continuité écologique des milieux aquatiques ;*
- *Disposition 6A-08 Restaurer les milieux aquatiques en ciblant les actions les plus efficaces et en intégrant les dimensions économiques et sociologiques ;*
- *Disposition 6A-16 Mettre en oeuvre une politique de préservation et de restauration du littoral et du milieu marin pour la gestion et la restauration physique des milieux (dont Engager des actions de restauration physique spécifiques aux milieux lagunaires).*
- *OF 6B Préserver, restaurer et gérer les zones humides : Disposition 6B-01. - Préserver, restaurer, gérer les zones humides et mettre en oeuvre des plans de gestion stratégique des zones humides dans les territoires pertinents*
- *OF 2 du SDGAGE RM&C 2022-2026 relative à la mise en oeuvre du principe de non dégradation des milieux, notamment par l'application exemplaire de la séquence « éviter, réduire, compenser » en particulier (Disp. 2-01).*

68 TA Nantes, 5e ch., 4 avr. 2014, no 1107963.

69 Projet approuvé par le Comité de bassin le 25 septembre 2020 : https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierrm/files/content/2020-10/0-SDAGE-volume_principal_vconsolidee_postCB200925_0.pdf et https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierrm/files/content/2021-01/1-SDAGE-annexes-vconsolidee_postCB200925.pdf

1.3.2. SAGE

S'agissant des SAGE, le règlement peut édicter des règles nécessaires⁷⁰ : (27)

- à la restauration des milieux aquatiques en édictant des règles particulières aux opérations ayant des impacts significatifs dans un ou des sous-bassins et aux IOTA ;
- à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion
- au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)

Sage de l'étang de Biguglia (Corse)⁷¹. Objectif n° 3 du PAGRE : Préserver ou restaurer la continuité écologique des différents milieux aquatiques. Mesure 7 du PAGRE : Préserver, voire restaurer, les zones humides et plus globalement les milieux aquatiques

De nombreux SAGE organisent la mise en œuvre des opérations de restauration dans le cadre d'opérations de compensation.

SAGE de la basse vallée de l'Aude⁷² (règlement, n° 2) : Si le porteur de projet démontre à partir de critères techniques et économiques l'impossibilité de réaliser la compensation en continuité fonctionnelle des zones humides dégradées, celle-ci sera mise en œuvre par ordre de priorité suivante :

- 1. à proximité immédiate du site de dégradation (en continuité des parcelles impactées : cela notamment pour tenter d'aménager des zones attractives pour les espèces impactées). La mesure compensatoire est prioritairement mise en œuvre à proximité fonctionnelle de la zone impactée par le projet, sur le site le plus approprié au regard des enjeux en présence et au sein de la même unité hydrographique.*
- 2. dans le périmètre du SAGE de la basse vallée de l'Aude ;*
- 3. dans le bassin versant du fleuve Aude, correspondant au périmètre de l'EPTB Aude.*

Enfin, certains SAGE prévoient souvent une exception à l'interdiction d'assécher ou d'imperméabiliser les zones humides pour celles faisant l'objet, soit de travaux sous DIG/DUP, soit de travaux de restauration.

Règlement du SAGE Camargue Gardoise⁷³. Art.2.3 : interdiction de travaux d'assèchement, de remblaiement ou de drainage de zones humides cartographiées et relevant de la nomenclature eau, sauf notamment pour les projets ayant fait l'objet d'une DIG ou d'une DUP et les projets de restauration des milieux aquatiques.

Ces dispositions sont d'autant plus importantes que le dossier de déclaration de restauration de milieux aquatiques doit être (28)⁷⁴ :

- compatible avec les orientations du SDAGE et du plan d'aménagement et de gestion de la ressource en eau des SAGE, en particulier celles sur les zones humides et les modalités de la séquence ERC ;

Exemple 1 : n'est pas compatible avec le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse, un projet d'extension de zone industrialo-portuaire sur une surface de 221 ha à proximité du secteur de l'île de la Platière, dernière grande zone humide relictuelle de la vallée du Rhône, présentant un grand potentiel écologique, classée Natura 2000 et réserve naturelle nationale. De plus, la nature des prélèvements devant permettre de satisfaire les nouveaux besoins en eau – évalués à 80 000 m³/jour – ainsi que les ressources superficielles ou souterraines concernées ne sont pas identifiées dans le dossier d'étude d'impact, alors que la canalisation du Rhône et des

⁷⁰ C. envir., art. R. 212-47.

⁷¹ https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/planamenagement.pdf

⁷² <https://www.gesteau.fr/document/pagd-reglement-et-atlas-cartographique-du-sage-basse-vallee-de-laude>

⁷³ https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/R%C3%A8glement%20-%20SAGE%20Camargue%20gardoise_0.pdf

⁷⁴ C. envir., art. L. 212-1, L. 212-5-5 et R. 214-32

prélèvements d'eau génèrent déjà un abaissement permanent de la nappe phréatique. Les prescriptions prévues pour interdire les prélèvements directs et pour limiter et compenser les prélèvements indirects ne sont pas de nature à répondre à l'ensemble des besoins en eau de nouvelles entreprises. Le juge considère que compte tenu de son ampleur et de sa situation, le projet ne peut pas faire l'objet d'une régularisation via une autorisation modificative⁷⁵.

Exemple 2 : est compatible avec les orientations du SDAGE Loire-Bretagne sur les zones humides, un projet de culture d'algue et de méthanisation dont le maître d'ouvrage⁷⁶ :

– a étudié préalablement au choix du lieu d'implantation du projet, la possibilité de s'établir sur d'autres sites et a privilégié l'évitement de la dégradation de la zone humide, sur la compensation ;

– a adopté plusieurs mesures destinées à réduire l'impact du projet sur les zones humides, grâce à une optimisation des équipements, l'abandon d'un merlon périphérique d'emprise au sol de 7 mètres, diminuant ainsi l'impact de 1 200 m² et s'est engagé à réaliser des buses sous la voirie d'accès des pompiers afin de permettre l'alimentation de la zone humide en eau pluviale de ruissellement et de créer un passage pour la faune ;

– a prévu des mesures de compensation tenant à l'amélioration d'une zone humide sur 0,85 ha, à la réhabilitation de zones humides en culture ou boisées de peupliers et de résineux ainsi qu'à la création de zone humide en contexte urbain. Enfin, l'arrêté d'autorisation a prévu des prescriptions complémentaires relatives aux mesures destinées à compenser l'impact du projet sur les zones humides situées au droit du site : réalisation des mesures dans les six mois de la mise en service de l'installation et mise en place d'un programme de surveillance et de maintenance pour chaque zone.

- conforme avec le règlement et les documents cartographiques du SAGE, notamment les mesures concernant les zones humides.

Exemple 1 : le règlement du SAGE peut légalement interdire dans les zones humides, sans empiéter illégalement sur le domaine dévolu au préfet en matière de police des ICPE/IOTA, les remblaiements, affouillements, exhaussements, dépôts de matériaux, drainage et mise en eau⁷⁷.

Exemple 2 : dès lors que le règlement d'un SAGE prévoit que « les nouveaux projets de travaux, soumis à déclaration ou à autorisation au titre de la législation sur l'eau, ne doivent pas conduire à l'assèchement, la mise en eau, le remblaiement, l'affouillement ou à l'exhaussement de sol et aux dépôts de matériaux dans des zones humides ayant fait l'objet d'un inventaire, sauf s'ils revêtent un caractère d'intérêt général », le préfet doit s'opposer à de tels travaux dans l'hypothèse où ceux-ci sont incompatibles avec les dispositions du SAGE ou portent une atteinte aux zones humides, telle qu'aucune prescription ne permettrait d'y remédier.

Un préfet commet ainsi une erreur manifeste d'appréciation en délivrant un récépissé de déclaration pour un projet de création de nouveaux silos impliquant des remblais sur une surface de 0,3 ha situés en lit majeur d'un cours d'eau et en zone humide. Le terrain d'assiette était répertorié dans un inventaire des zones humides, les travaux consistaient en la création de nouveaux ouvrages sur des parcelles non aménagées et le sol devait être aménagé par une méthode de remblaiement proscrite par le SAGE. Les travaux sont donc incompatibles avec le SAGE⁷⁸.

Malgré une apparente complexité liée au cumul possible des différentes réglementations applicables (autorisation/déclaration loi sur l'eau, SDAGE et SAGE, évaluation environnementale, espèces protégées, défrichement, Natura 2000, mesures compensatoires, financements, etc.), le régime de base applicable à une opération de restauration peut se limiter à une déclaration au titre de la loi sur l'eau compatible avec le SDAGE (et le SAGE s'il existe), accompagnée d'une étude d'incidence dont l'importance sera fonction de celle de l'opération. Le gestionnaire de zone humide ne doit pas renoncer à réaliser une opération de restauration d'une zone humide au motif que celle-ci serait complexe à mener !

⁷⁵ TA Grenoble, 5e ch., 4 mai 2021, n° 1902805.

⁷⁶ CAA Nantes, 20 oct. 2020, n° 19NT03776.

⁷⁷ CAA Bordeaux, 6 nov. 2018, no 16BX00589.

⁷⁸ TA Lille, 1re ch., 15 déc. 2015, nos 1200108 et 1203232.

2. Procédures complémentaires

2.1. Évaluation environnementale

2.1.1. Cumuls d'évaluation

Pour les travaux autres que ceux de restauration relevant de la rubrique 3.3.5.0, notamment des travaux d'entretien, un certain nombre d'évaluations environnementales peuvent s'appliquer **(29)**.

Selon les cas, le projet peut être soumis à d'autres études que l'étude d'incidence loi sur l'eau, notamment une étude d'incidence environnementale (Autorisation environnementale IOTA), une étude d'impact et une évaluation des incidences Natura 2000. En cas d'exigence de plusieurs études, celles-ci sont fusionnés au sein d'un document d'évaluation unique qui est généralement l'étude d'impact⁷⁹.

Dans l'hypothèse où l'étude d'impact est exigée, celle-ci va englober l'étude d'incidence. Il n'y aura donc au final qu'une seule étude – l'étude d'impact – avec un volet spécifique sur les milieux aquatiques – l'étude d'incidences Loi sur l'eau. L'étude d'impact devra comprendre tous les volets spécifiques aux études d'impact – notamment état des lieux – et à l'étude d'incidences.

Lorsque le projet est tout à la fois soumis à étude d'incidence Loi sur l'eau et évaluation des incidences Natura 2000, l'étude d'incidence doit alors intégrer l'évaluation Natura 2000. Si en plus, l'étude d'impact est nécessaire, cette dernière peut alors remplacer les deux autres, à condition de reprendre tous les éléments de celles-ci.

2.1.2. Étude d'incidence environnementale

Pour les projets qui sont soumis à autorisation au titre de la nomenclature IOTA, et donc depuis 2017 à la procédure d'autorisation environnementale, une étude d'incidence environnementale s'applique, avec un contenu globalement identique aux études d'incidence des dossiers de déclaration, auquel s'ajoute la description de l'état actuel du site, l'attestation que le pétitionnaire est propriétaire du terrain, des mesures de suivi et de remise en état ainsi qu'un résumé non technique⁸⁰. Si le projet d'autorisation environnementale dépasse certains seuils, cette étude peut être remplacée par une étude d'impact.

2.1.3. Étude d'impact

Dans certaines hypothèses une étude d'impact⁸¹ est obligatoire (EI systématique) ou peut être exigée par l'administration le cas échéant (EI au cas par cas) **(30)**.

⁷⁹ C. envir., art. R. 181-14, R. 214-32 et R. 414-22.

⁸⁰ C. envir., art. R. 181-14.

⁸¹ C. envir., art. R. 122-2, ann. 11°, 13°, 14°, 16°, 17°, 21°, 25°, 28°, 47°, R. 122-3, R. 122-3-1 et R. 122-5.

Seuils de soumission à étude d'impact

Une étude d'impact (EI) est notamment nécessaire pour :

- les travaux situés dans les espaces remarquables du littoral (EI au cas par cas) ;
- les travaux d'aménagement côtier et les travaux de rechargement de plage (EI au cas par cas) ;
- les assèchements de zones humides, les drainages, les prélèvements d'eau souterraine, les barrages et les ouvrages de stockage d'eau, les extractions de minéraux par dragage marin ou fluvial, les travaux de recherche de mines en zones humides (EI au cas par cas) ;

Aucune étude d'impact n'est exigée pour les dossiers lois sur l'eau soumis à déclaration. Avant la réforme de 2016, tous les dossiers lois sur l'eau Autorisation étaient soumis à une étude d'impact systématique, après 2016 seuls un faible nombre d'entre eux sont soumis à EI au cas par cas. Pour cette dernière et à compter de 2021, la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet doit être considérée en prenant notamment en compte notamment les zones humides, rives, estuaires ainsi que les zones côtières et environnement marin.

- les défrichements de plus de 25 ha (EI obligatoire) ou entre 0,5 et 25 ha (EI au cas par cas) et les premiers boisements de plus de 0,5 ha (EI obligatoire) ;
- lorsque le ministère de l'environnement le décide dès lors que le projet a des incidences notables sur l'environnement (clause filet).

Les modifications et extensions de travaux et ouvrages déjà autorisés qui dépassent à eux seuls les seuils sont soumis à étude d'impact systématique ou au cas par cas (exemple : nouveaux travaux d'assèchement de zones humide de plus de 1 ha en complément d'anciens). Idem lorsque certains travaux et ouvrages ne dépassent pas les seuils, mais que leurs modifications et extensions provoquent au global leurs dépassements.

Par exception, ne sont pas soumis à étude d'impact, les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations. Exemple : travaux d'entretien d'un fossé.

Une enquête publique⁸² peut s'avérer nécessaire **(31)** :

Sont soumis à enquête :

- les travaux relevant d'une autorisation au titre de la nomenclature sur l'eau (autorisation environnementale) sont systématiquement soumis à enquête publique environnementale ;
- plus largement, dans les cas où une étude d'impact est exigée (obligatoire ou après examen au cas par cas), une enquête publique environnementale l'est également.

Ne sont jamais soumis à enquête publique :

- les déclarations loi sur l'eau ;
- les travaux d'entretien, de maintenance et de grosses réparations.

Contenu de l'étude d'impact

L'étude d'impact doit être jointe au dossier d'autorisation ou de déclaration dans lequel elle s'insère. Tous les dossiers soumis à étude d'impact donnent lieu à une enquête publique environnementale. Elle doit être proportionnée à l'importance du projet. En cas de réalisation fractionnée dans le temps et/ou dans l'espace d'un même projet, tous les travaux doivent être additionnés pour savoir si les seuils sont dépassés.

82 C. envir., art. R. 123-1, I et IV et R. 181-36.

S'agissant du contenu de l'étude d'impact⁸³, deux points sont à souligner : **(32)**

- **état actuel de l'environnement** : ne pas oublier de citer la présence des espèces protégées présentes sur le site. Plusieurs dossiers ont été annulés à cause de lacunes sur ce point (pas de signalement de ces espèces ou bien inventaire incomplet) ;
- mesures d'**évitement** des effets négatifs notable du projet sur l'environnement, de **réduction** des effets n'ayant pu être évités et de **compensation** des effets négatifs qui n'ont pu être réduits ou évités et l'estimation de leur coût, d'un exposé des effets attendus de ces mesures sur l'impact du projet.

Est insuffisante l'étude d'impact d'un projet de télésiège qui, notamment, ne précise pas son impact sur des espèces protégées (libellules, végétaux) d'une tourbière identifiée en ZNIEFF 1, ni ne mentionne l'existence d'un bas-marais alcalin, susceptible d'être coupé par la future piste de ski, alors qu'il s'agit d'un habitat d'intérêt communautaire et alors que ce dernier est soumis obligatoirement à déclaration au titre de la loi sur l'eau, sa superficie dépassant les 1 000 m². Les mesures de réduction et de compensation des impacts sont purement et simplement absentes concernant les zones humides, notamment le principe d'une compensation de 200 % prévue par le SDAGE RMC⁸⁴.

Est suffisante une étude d'impact montrant que les éoliennes se situeront à proximité de certains réservoirs, ruisseaux, étangs et sources et qui met également en évidence qu'aucun des aérogénérateurs ne sera directement implanté dans des zones humides, lesquelles sont énumérées de manière exhaustive par cette étude. En outre, les demandeurs n'établissent pas que cet aérogénérateur serait implanté dans une zone humide ou une tourbière et que sa présence ou les travaux de réalisation des accès seraient de nature à impacter un captage d'eau⁸⁵.

2.1.4. Évaluation des incidences Natura 2000

Dans certains cas le projet peut être soumis à évaluation des incidences Natura 2000⁸⁶.

Projets concernés

Les interventions effectuées dans le milieu naturel ou le paysage dans un site Natura 2000 peuvent être soumis à évaluation Natura 2000. **(33)**

Par exception, les travaux et interventions prévus par un contrat Natura 2000 ou pratiqués selon les engagements spécifiques définis par une charte Natura 2000 sont dispensés de l'évaluation des incidences Natura 2000.

Une évaluation des incidences au titre de Natura 2000 est nécessaire si les travaux sont situés dans une zone Natura 2000 ou s'ils sont situés à proximité de cette zone, dès lors que le projet impacte significativement celle-ci. On prend en compte l'importance du projet, sa localisation dans un site Natura 2000 ou la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, la topographie, l'hydrographie, le fonctionnement des écosystèmes, les caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et leurs objectifs de conservation.

Remarque : pour les projets situés à l'extérieur d'un site Natura 2000, il appartient à l'exploitant d'apprécier la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, en fonction de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation. Ces éléments figurent dans l'exposé sommaire du dossier d'évaluation. L'évaluation des

83 C. envir., art. 122-5.

84 TA Grenoble, 12 févr. 2013, nos 1101160 et 1101158.

85 CAA Bordeaux, 24 janv. 2013, n° 12BX00095.

86 C. envir., art. L. 414-4, III et R. 414-19 à R. 414-23. Circ. 15 avr. 2010, NOR : DEVN1010526C : BO min. Écologie n° 2010/8, 10 mai. Circ. 26 déc. 2011, NOR : DEVL1123191C : BO min. Écologie n° 2012/2, 10 févr. 2012

incidences pourra être très réduite dès lors que la distance du projet au site est significative et ne peut manifestement pas induire un impact.

Exemple : dès lors que l'extension d'une installation classée de fabrication et de transformation de polystyrène est située à deux kilomètres d'un site Natura 2000 (marais de Vilaine) et qu'elle est susceptible d'avoir une incidence notable sur ce site, une étude d'évaluation devait être établie. En effet, la rivière séparant l'usine du site peut être considérée comme un facteur de propagation d'une éventuelle pollution (produits chimiques inflammables) à l'ensemble de ce milieu protégé. Or, en l'espèce, la notice produite ne prenait en compte, ni la proximité du site Natura 2000, ni le milieu naturel terrestre de l'installation, au demeurant inondable au moins en son pourtour immédiat, ou le milieu aquatique⁸⁷.

Les travaux concernés figurent sur une *liste nationale* approuvée par décret.

Cela vise notamment tous les travaux soumis à autorisation ou à déclaration au titre de la loi sur l'eau ainsi que les travaux devant faire l'objet d'une étude d'impact, qu'ils soient situés en zone Natura 2000 ou à proximité.

Cette liste nationale peut être complétée par une *liste locale* par arrêté préfectoral. Il faut donc se renseigner dans chaque département pour savoir si des travaux supplémentaires ne sont pas concernés (autorisation d'urbanisme, dérogation espèce protégée par exemple).

De plus, certains travaux qui ne font *pas l'objet d'autorisation ou de déclaration*, peuvent malgré tout faire l'objet d'une *autorisation propre* à Natura 2000. Mais cette autorisation, pour être opposable, doit faire l'objet d'une *liste locale* approuvée dans chaque département par le préfet et reprenant tout ou partie d'une *liste nationale indicative*.

Sont concernés par exemple : le retournement de prairies permanentes ou temporaires de plus 5 ans ou de landes, les travaux d'assèchement de zones humides supérieur à 0,01 ha, les travaux de drainage supérieurs à 1 ha, les créations de plans d'eau supérieurs à 0,05 ha, les remblaiements en lit majeur compris entre 0,02 et 0,4 ha, l'arrachage de haies, la création de chemin ou sentier pédestre, équestre ou cycliste, les affouillements et exhaussements inférieures à 100 m². Là encore, il faut se renseigner auprès de chaque préfecture pour savoir si l'on est ou non concerné.

Enfin, le préfet peut également soumettre à évaluation des incidences Natura 2000 tout projet susceptible d'affecter de manière significative un site Natura 2000, qui ne figurerait ni sur la liste nationale, ni sur les listes locales (également appelée clause filet).

Contenu du dossier d'incidence

Selon l'effet significatif du projet sur le milieu, le contenu dossier diffère. **(34)**

Le dossier d'évaluation peut être **simplifié** : il se limitera alors à une description du projet et un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le projet n'est pas susceptible d'avoir une incidence sur le site Natura 2000. Il appartient au porteur de projet de constituer le dossier d'évaluation de son projet et de justifier l'absence d'atteinte significative.

Exemple : réalisation de dragages d'entretien du chenal de navigation de la Gironde et de la basse Garonne, de travaux d'approfondissement du chenal d'accès avec suppression de seuils rocheux, ainsi que des immersions de matériaux subséquentes. L'étude d'impact analysait précisément l'incidence du projet sur les sites Natura 2000 de l'estuaire de la Gironde, ainsi que sur la faune et la flore estuarienne, en particulier sur

87 TA Rennes, 17 févr. 2011, n° 0902864, Assoc. La Basse Vallée de l'AFF.

l'esturgeon et sur l'angélique à fruits variés, espèces d'intérêt communautaire, et montrait que les travaux en cause ne portaient pas atteinte à l'état de conservation du site. Le projet n'a pas donc pas d'incidence significative sur les habitats et les espèces remarquables de cette zone et les mesures compensatoires ne sont donc pas exigibles⁸⁸.

Le dossier d'évaluation peut être **renforcé** dans trois hypothèses :

- si plusieurs sites sont concernés : une analyse détaillée des effets du projet est nécessaire ;
- en cas d'atteintes significatives dommageables : doivent être précisées les mesures prises pour supprimer ou réduire ces effets ;

***Exemple** : une évaluation des incidences est nécessaire pour un projet d'extension de carrière, qui bien que situé à moins d'un kilomètre de la zone Natura 2000, va néanmoins impacter une espèce de plante (le Coléanthe délicat) présente sur les berges d'un étang situé dans le site. Cette espèce, menacée au niveau mondial, a besoin d'un maintien du régime hydraulique actuel pour assurer un bon état de conservation. Or, le projet d'extension va priver le cours d'eau alimentant cet étang d'un volume compris entre 160 000 et 300 000 m³ par an. Alors même que le niveau du cours d'eau serait partiellement régulé par un barrage, la privation d'un tel volume d'eau est de nature à affecter de manière significative le site⁸⁹.*

— au cas où les effets dommageables ne peuvent être supprimés ou réduits malgré les mesures mises en place, doivent figurer au dossier trois séries de documents :

1° *La description des solutions alternatives envisageables, les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution que celle retenue et les éléments justifiant l'approbation du projet ;*

2° *La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures de suppression ou de réduction ne peuvent supprimer.* Ces mesures doivent permettre une compensation efficace et proportionnée à l'atteinte portée aux objectifs de conservation du site et du maintien de la cohérence globale du réseau Natura 2000. Elles doivent être mises en place selon un calendrier permettant d'assurer une continuité des capacités du réseau Natura 2000 à assurer la conservation des habitats naturels et des espèces. Lorsque ces mesures compensatoires sont fractionnées dans le temps et dans l'espace, elles résultent d'une approche d'ensemble, permettant d'assurer cette continuité.

3° *L'estimation des dépenses correspondantes et les modalités de prise en charge des mesures compensatoires.* Ces dépenses sont assumées, pour les documents de planification, par l'autorité chargée de leur approbation, pour les programmes, projets et interventions, par le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire bénéficiaire, pour les manifestations, par l'organisateur bénéficiaire.

La circulaire du 15 avril 2010 précise les modalités de cette compensation :

- les mesures compensatoires sont prises en charge par le porteur du projet d'activité.*
- le préfet doit s'assurer des conditions de leur mise en œuvre sur le long terme (gestion, objectifs, résultats). Il vérifie notamment la mise en œuvre effective des mesures de suppression, de réduction et de compensation. Le suivi de la bonne mise en œuvre des activités est une responsabilité de l'État qui implique un suivi particulier.*
- lorsqu'une mesure compensatoire entre elle-même dans le champ d'application de l'évaluation des incidences Natura 2000, cette autre évaluation doit être intégrée à l'évaluation initiale. Par exemple, un projet d'intérêt public majeur nécessite une mesure compensatoire qui relève d'une autorisation « loi sur l'eau » et donc d'une évaluation des incidences Natura 2000 : cette dernière évaluation doit être anticipée par l'évaluation qui organise les mesures compensatoires. Le fait de produire l'évaluation « anticipée » pour permettre de valider les mesures compensatoires n'exonère pas le demandeur de suivre la procédure administrative prévue (demande d'autorisation « loi sur l'eau » dans l'exemple ci-dessus).*
- la Commission européenne est informée des mesures compensatoires prises.*

88 CE, 29 juin 2009, n° 307206.

89 CAA Nantes, 29 mai 2017, n° 16NT00452.

Réalisation du projet

Dès lors que l'évaluation des incidences est absente ou insuffisante ou lorsque le projet porte atteinte à la conservation d'un site Natura 2000, le préfet doit refuser l'autorisation ou s'opposer à la déclaration de travaux. *A fortiori* en est-il si le site abrite des habitats naturels ou espèces d'intérêt prioritaire figurant dans une liste approuvée par arrêté ministériel. **(35)**

Seules des raisons d'intérêt public majeur peuvent permettre au préfet de donner son accord après avis ou information de la Commission européenne :

- en cas d'atteinte significative, le préfet ne peut donner son accord que pour des raisons d'intérêt public majeur, moyennant des mesures compensatoires et après en avoir informé la Commission ;
- pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire prioritaires, le préfet ne peut donner son accord que pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement ou, après avis de la Commission européenne, pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur.

De grands projets ont été censurés par le juge compte tenu de leur impact significatif et l'absence de mesures compensatoires adéquates.

A été annulée une décision autorisant la création d'une ZAC d'une superficie de 54 ha, composée de 40 000 m² de logements, 28 000 m² d'hôtels, de 12 000 m² de commerces services et équipements et par 2 300 places de parkings. Le juge a pu noter en particulier que ⁹⁰:

– le projet porte atteinte à 25 ha d'habitats, dont 14 ha d'habitats prioritaires (formations herbeuses, tourbières hautes actives, assèchement d'autres habitats prioritaires par modification de l'écoulement de l'eau) et 11 ha d'habitats d'intérêt communautaire (landes alpines et boréales, mégaphorbiaies hydrophiles...);

– malgré la mise en place de mesures de réduction des impacts et des mesures compensatoires, l'importance du projet ne permet pas de conserver ou de rétablir, dans un état de conservation favorable, les habitats naturels, leur faune et leur flore ;

– le projet n'est pas justifié par des motifs liés à la santé, à la sécurité publique, à l'environnement ou à d'autres raisons impératives d'intérêt public ().

Cependant, la Cour administrative d'appel⁹¹ censure ce jugement. Selon elle, le projet n'est pas susceptible d'affecter un site d'intérêt communautaire lorsque, d'une part, il n'affecte que de manière très limitée des espaces d'un site Natura 2000 par rapport à sa superficie totale, et d'autre part, ses effets négatifs ne génèrent qu'une faible intensité sur ces espaces, compte tenu des mesures de réduction et des mesures compensatoires. En l'espèce, la construction d'une zone d'aménagement concertée, bien que d'une surface de 40 ha - comportant 80 000 m² de surface, dont 40 000 m² de logements, 28 000 m² d'hôtels et assimilés et 12 000 m² de commerces et équipements, ainsi que 2 300 places de parking - n'affectait, selon le juge, qu'une proportion très limitée d'habitats communautaires par rapport à la totalité du site : destruction de 14,28 ha d'habitats d'intérêt communautaire composés de zones herbeuses à Nardus (0,72 % du site) et de 0,007 ha de tourbières actives hautes (0,02 % du site) et dégradation de 11 ha d'habitats prioritaires - landes alpines, pelouses siliceuses, mégaphorbiaies hygrophiles... (0,55 % du site).

Le Conseil d'État censure à son tour l'arrêt de la Cour. Celui-ci estime que l'évaluation des incidences ne peut se fonder sur le seul rapport entre la superficie d'habitats naturels affectée et la superficie du site lui-même. Ainsi, doit être annulé l'arrêt qui se fonde sur le caractère très limité des espaces affectés par le projet par rapport à la superficie totale du site d'intérêt communautaire pour apprécier si la réalisation d'une zone d'aménagement concerté est de nature à porter atteinte à l'état de conservation du site concerné. De même,

90 TA Montpellier, 25 nov. 2008, n° 0703817.

91 CAA Marseille, 17 mars 2011, n° 09MA00510.

le juge estime que pour évaluer les incidences d'un projet sur l'état de conservation d'un site d'importance communautaire, il doit être tenu compte des mesures de suppression ou de réduction des effets dommageables de celui-ci sur le site, mais qu'en revanche, à ce stade, les mesures compensatoires n'ont pas à être pris en compte si le projet répond aux conditions posées par les textes⁹².

2.2. Autorisation environnementale

En cas de dépassement de certains seuils de la nomenclature IOTA, le projet peut être soumis à autorisation environnementale⁹³. Si le dossier dépasse à la fois un/des seuil(s) de déclaration (hors restauration) et un/des seuil(s) d'autorisation, le dossier bascule en dossier d'autorisation environnementale. (36)

2.2.1. Présentation

La procédure d'autorisation environnementale s'inscrit dans une démarche de simplification des procédures et de réduction des délais pour les porteurs de projet (9 mois au lieu de 12 à 15 mois) sans diminution du niveau de protection de l'environnement. Elle a également pour objectif d'apporter une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux d'un projet pour les services instructeurs, comme pour le public. Enfin, elle vise à renforcer le projet en phase amont, par une anticipation, une lisibilité et une stabilité juridique accrues pour le porteur de projet. (37)

Cette nouvelle procédure généralise les expérimentations d'autorisations uniques ICE et IOTA menées depuis 2014. La nouvelle procédure est entrée en vigueur du 1^{er} mars au 30 juin 2017. Elle est obligatoire pour toute demande intervenant depuis le 1^{er} juillet 2017.

2.2.1. Champ d'application

La procédure d'autorisation environnementale fusionne les anciennes procédures d'autorisation ICPE et autorisation IOTA (loi sur l'eau) tout en laissant les dispositions de fonds inchangées. Sont également concernées par l'autorisation environnementale les projets soumis à évaluation environnementale et qui ne sont pas soumis à une autorisation administrative susceptible de prévoir des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

La nouvelle procédure reprend globalement les procédures existantes en matière d'ICPE/IOTA mais elle comprend quelques nouveautés, telles les demandes d'information préalable ou de certificat de projet (v. ci-avant) ou encore le régime du contentieux.

Remarque : la procédure d'autorisation environnementale ne s'applique pas aux déclarations IOTA ou ICPE, sauf lorsque celles-ci sont exigées en plus d'autorisations englobées dans l'autorisation environnementale.

2.2.2. Dossier unique d'autorisation

La principale nouveauté, c'est que l'autorisation environnementale englobe une quinzaine de procédures. Cela signifie que pour un même projet, un seul dossier devra être déposé en lieu et place de dossier pour chaque procédure. (38)

92 CE, 13 déc. 2013, n° 349541.

93 C. envir, art. L. 181-1 et s. et R. 181-1 et s. ; C. urb., art. R. 111-26 ; Note technique 27 juill. 2017, non publiée au BO

L'autorisation, demandée en une seule fois et délivrée par le préfet de département, inclut l'ensemble des prescriptions des différentes législations applicables, et relevant des différents codes :

- **code de l'environnement** : autorisation au titre des ICPE ou des IOTA, autorisation spéciale au titre de la législation des réserves naturelles nationales ou des réserves naturelles de Corse, autorisation spéciale au titre de la législation des sites classés, dérogations à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, agrément pour l'utilisation d'OGM, agrément des installations de traitement des déchets, déclaration IOTA, enregistrement et déclaration ICPE, autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre ; dérogations aux objectifs des SDAGE ;
- **code forestier** : autorisation de défrichement ;
- **code de l'énergie** : autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité ;
- **codes des transports, de la défense et du patrimoine** : autorisation pour l'établissement d'éoliennes.

*Remarque : les **autorisations d'urbanisme** (permis de construire, d'aménager ou de démolir, et déclarations préalables) ne sont pas englobées dans la procédure et doivent être demandées séparément. L'autorisation environnementale est néanmoins articulée avec les procédures d'urbanisme : (39)*

- le porteur de projet choisit librement le moment où il sollicite un permis de construire et ce dernier peut être délivré avant l'autorisation environnementale, mais il ne peut être exécuté qu'après la délivrance de cette dernière. Toutefois, le permis de démolir peut recevoir exécution avant la délivrance de l'autorisation environnementale si la démolition ne porte pas atteinte aux intérêts protégés par cette autorisation ;

- l'autorisation environnementale peut être rejetée si celle-ci ou l'autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée eu égard à l'affectation des sols définies par le PLU ou la carte communale, sauf si une procédure en cours (révision, modification, mise en compatibilité) permet cette délivrance ;

- l'arrêté délivrant l'autorisation doit tenir compte des prescriptions spéciales dont est assortie l'autorisation d'urbanisme et vice-versa.

- l'enquête publique est unique lorsqu'elle est requise par les deux décisions.

La nouvelle procédure présente plusieurs avantages :

- pour le pétitionnaire, une plus grande lisibilité sur les démarches administratives grâce à un dossier et un interlocuteur unique ;
- les éventuelles demandes de compléments sont faites par l'administration de manière groupée.
- une meilleure vision globale de tous les enjeux environnementaux du projet.

2.2.3. Mise en œuvre

Sont alors nécessaire une étude d'incidence environnementale ou une étude d'impact et/ou une enquête publique (v. ci-dessus). Comme pour les projets soumis à déclaration, le projet doit être compatible/conforme avec les SDAGE/SAGE et prévoir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation. L'arrêté d'autorisation fixe les prescriptions nécessaires à la préservation des milieux aquatiques et des zones humides ainsi qu'au suivi des travaux.

Ces prescriptions figurent dans l'arrêté d'autorisation accordée pour les IOTA autorisés, et peuvent être complétés par des arrêtés ministériels de prescriptions.

En cas de travaux réalisés de manière simultanée (en même temps) ou successive (étalés dans le temps), l'ensemble des travaux doit être pris en compte pour déterminer s'ils dépassent ou non les seuils. Toutefois la prise en compte de projets cumulés ne s'applique que si ceux-ci sont réalisés à la fois : par une même personne ; sur une même exploitation ou un même établissement ; sur un même milieu aquatique ; lorsque l'ensemble des travaux dépasse le seuil de déclaration ou d'autorisation fixé par la nomenclature.

Remarque : en zone Natura 2000, les projets situés sous le seuil de la déclaration peuvent être soumis à un régime d'autorisation propre à Natura 2000 (v. ci-après). Le SAGE, lorsqu'il existe, peut mettre en place certaines prescriptions applicables à des installations non soumises à la nomenclature Eau (v. ci-après).

2.3. Autorisation de défrichement

2.3.1. Seuils applicables

La destruction volontaire de l'état boisé d'un terrain visant à mettre fin à sa destination forestière est soumise à une autorisation de défrichement délivré par le préfet⁹⁴. **(40)**

Les bois d'une superficie inférieure à 0,5 à 4 ha selon les départements sont dispensés d'autorisation de même que les jeunes bois de moins de 30 ans (sauf réserves boisés et boisements compensateurs).

Le défrichement peut être soumis selon la superficie, à étude d'impact et/ou à enquête publique.

Cette autorisation doit être obtenue avant la délivrance de toute autre autorisation, y compris les autorisations d'urbanisme, mais à l'exception de l'autorisation environnementale (v. ci-dessus).

2.3.2. Opérations non soumises à autorisation de défrichement

Par exception, ne sont pas soumis à autorisation de défrichement : **(41)**

- les déboisements ayant pour but de créer, à l'intérieur des bois et forêts, les équipements indispensables à leur mise en valeur et à leur protection ou de préserver ou restaurer des milieux naturels, sous réserve que ces équipements ou ces actions de préservation ou de restauration, ne modifient pas fondamentalement la destination forestière de l'immeuble bénéficiaire et n'en constituent que les annexes indispensables ;

Selon la circulaire de 2017, il s'agit :

*- **pour les équipements** : de la création des différentes infrastructures nécessaires à la protection et à la mise en valeur de la forêt, telles que routes forestières, chemins, allées, fossés, dépôts pour le bois, les tours de guet, les points d'eau ou les bandes pare-feu, et les coupures agricoles imposées pour protéger la forêt contre les incendies. Les travaux réalisés en vue de l'accueil du public du tourisme, sont concernés lorsqu'ils portent sur une part très réduite de la surface de la propriété ;*

*- **pour la préservation et la restauration de milieux naturels** (nouvelle hypothèse créée par la loi Biodiversité) : de mesures préconisées par les documents d'objectifs Natura 2000 ou des mesures compensatoires environnementales qui concernent la création ou la restauration de milieux associés et intégrés au milieu forestier sur de faibles surfaces (clairière, zone humide ou prairie), ou encore des engagements volontaires subventionnés ou non. En effet, les opérations de coupes et d'ouverture de ce type de milieu ne mettent pas fin, a priori, à la destination forestière des sols. Tant qu'elles ne changent pas fondamentalement la*

94 C. for., art. L. 341-1 et s. et R. 341-1 et s., R. 122-2, ann. 47° ; Instr. n° 2017-295, 30 mars 2017 : BO min. Agr. n° 14/2017, 6 avr. ; Instr. n° 2017-712, 30 août 2017 : BO min. Agr. n° 35/2017, 31 août.

destination des terrains par leur envergure, leur nature, leur mise en oeuvre et leur objectif final, alors le service instructeur peut considérer que ces opérations ne sont pas assimilées à des opérations de défrichement ou de déboisement entraînant la reconversion des sols.

- les opérations ayant pour but de remettre en valeur d'anciens terrains de culture, de pacage ou d'alpage envahis par une végétation spontanée, ou les terres occupées par les formations telles que garrigues, landes et maquis ;
- les opérations portant sur les taillis à courte rotation, normalement entretenus et exploités, implantés sur d'anciens sols agricoles depuis moins de 30 ans ;

Sont concernés les peuplements forestiers spontanés, composés d'arbres issus de rejets de souche ou de drageons et exploités par coupe à blanc à une rotation inférieure à 10 ans.

- les défrichements destinés à la réouverture des espaces à vocation pastorale.

Cette dernière catégorie de travaux doit néanmoins faire l'objet d'une autorisation du préfet après avis de la commission de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

2.3.3. Motifs de refus de l'autorisation de défrichement

Cette autorisation peut être refusée si le défrichement porte notamment atteinte aux fonctions suivantes :

- à l'existence des sources, cours d'eau et des zones *humides* et plus généralement à la qualité des eaux ;
- à la défense du sol contre les érosions et envahissements des fleuves, rivières ou torrents ;
- à la protection des dunes et des côtes contre les érosions de la mer et les envahissements de sable ;
- à l'équilibre biologique d'une région ou d'un territoire présentant un intérêt remarquable du point de vue de la préservation des espèces animales ou végétales et de l'écosystème.

L'administration a pu refuser un déboisement de collines qui risquait de perturber le fonctionnement d'un écosystème aquatique, par déversement des terres ravinées dans un marais. Le boisement assurait en effet à cet endroit la fixation du sol sablonneux et évitait ainsi le ruissellement des eaux de surface et l'érosion du sol⁹⁵.

Une autorisation de défrichement de 40 ha de forêt alluviale caractéristique identifiée en ZNIEFF et en ZICO, nécessitée pour l'ouverture d'une carrière alluviale, est annulée, faute pour l'étude d'impact de prévoir des mesures de prévention des atteintes résultant du déboisement et de l'extraction et de mesures compensatoires suffisantes⁹⁶.

Un défrichement situé, à proportion de 85 % de la surface totale des parcelles, dans le périmètre de deux zones humides, peut être autorisé dès lors que ces zones humides ne recouvrent qu'une faible partie de chacune de ces zones, dont l'existence même n'est pas menacée et que la sauvegarde ou la reconstitution desdites zones humides peuvent être assurées par des mesures compensatoires ultérieures prises dans le cadre de la police de l'eau et le SDAGE⁹⁷.

Un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage peut caractériser la plantation d'arbres plantés en limite de propriété qui cause des dommages diverses (ombre, chute de branche, perte d'ensoleillement, dégradation des toitures et des murs...). En l'espèce le juge reconnaît que la plantation de peupliers, en provoquant l'assèchement de sols argileux et des dégradations dans une habitation, peut être à l'origine d'un tel trouble du voisinage⁹⁸.

Les défrichements sont interdits dans les espaces boisés classés et en forêt de protection.

95 CAA Versailles, 8 févr. 2007, n° 05VE01407.

96 CAA Nancy, 28 févr. 2005, n° 02NC01301.

97 CAA Lyon, 24 avr. 2012, n° 11LY01962.

98 Cass. Civ., 29 juin 2000, n° 98-20519.

2.3.4. Prescriptions

L'autorisation de défrichement peut être subordonnée notamment (42) :

- à l'exécution, sur d'autres terrains, de travaux de boisement ou reboisement, pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5, déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement, ou d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent. Le préfet peut imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans un même massif forestier ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable. Le demandeur qui ne souhaite pas réaliser des travaux de boisement ou de reboisement peut proposer de s'acquitter de ses obligations par le versement d'une indemnité équivalente.

L'exigence d'un reboisement compensateur n'est qu'une faculté exercée au regard du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement : le préfet n'est donc pas obligé d'exiger une compensation systématique, notamment dans le cas d'un défrichement effectué dans le cadre d'une restauration de zone humide⁹⁹.

La circulaire de 2017 précise deux points :

- le boisement compensateur peut être réalisé dans le massif forestier où a lieu le défrichement mais aussi dans un autre secteur du département ou même dans un autre département ;

- le service compétent de veiller à l'application des mesures de compensation et de contrôler ultérieurement la pérennité des plantations effectuées lorsque cette option aura été retenue. La période pendant laquelle ce contrôle pourra être effectué sera indiquée dans l'autorisation. Elle pourrait être de 5 ans à compter de la transmission de l'acte d'engagement des travaux à réaliser.

Le morcellement de boisements compensateurs au défrichement d'une forêt humide et la situation de certains de ces boisements à plusieurs dizaines de kilomètres du lieu de la parcelle défrichée sont de nature à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision. Les opérations de défrichement ayant débuté, le juge a considéré qu'il y avait urgence et a suspendu l'arrêté préfectoral d'autorisation¹⁰⁰.

- à des mesures ou travaux de génie civil ou biologique en vue de réduire les impacts sur toutes les fonctions rendues par les forêts (notamment l'existence de zones humides) et exercées soit par les bois et forêts concernés par le défrichement, soit par le massif qu'ils complètent. C'est une nouvelle hypothèse introduite par la loi biodiversité.

La circulaire de 2017 précise qu'il convient de bien analyser la pertinence de conditionner l'autorisation de défrichement à la mise en oeuvre de cette seule condition qui vise uniquement la réduction d'impact, sans pour autant compenser aucun des enjeux portés par la forêt objet du défrichement, ce qui reviendrait à considérer que cette forêt ne remplit aucune des fonctions énumérées à l'article L. 341-5. Par ailleurs, les mesures prescrites dans ce cadre n'ont pas vocation à se substituer aux mesures de réduction prescrites dans le cadre d'autres autorisations (eau, espèces protégées). Enfin, lorsque la mise en oeuvre de telles mesures est imposée, il faut s'assurer que le bénéficiaire de l'autorisation de défrichement dispose de la maîtrise foncière des terrains où la mesure est réalisée.

2.3.5. Absence d'exigence de boisements compensateurs

La loi biodiversité a instauré des exceptions à la compensation dans le cadre d'autorisations de défrichement pour des motifs "de préservation ou de restauration du patrimoine naturel ou paysager" dans les réserves naturelles, les parcs nationaux et régionaux, les sites Natura 2000, les sites classés, les réserves biologiques et les espaces gérés par les conservatoires d'espaces naturels. Le défrichement doit néanmoins être prévu par un document de gestion ou un programme validé par l'autorité administrative.

La circulaire précise que la mise en oeuvre de ces dispositions est conditionnée à la publication d'un décret. Dans l'attente de parution de ce décret, elles ne sont pas applicables

⁹⁹ Rép. min. n° 4114 : JO Sénat Q, 8 août 2013, p. 2364.

¹⁰⁰ TA Amiens, 17 mars 2005, nos 0500507 et 0500566

La loi montagne exonère également de compensation pour les défrichements situés en zone de montagne, de boisements spontanés de première génération sans aucune intervention humaine et âgés de moins de quarante ans.

La circulaire précise que cette modification vise à faciliter la reconquête des espaces perdus par l'agriculture de montagne et non gérés pour la production de bois, en réduisant le champ d'application des compensations

2.4. Dérogation faune-flore protégées

Certains travaux de gestion ou de restauration peuvent paradoxalement causer la détérioration d'habitats d'espèces animales ou végétales protégées figurant sur des listes fixées par arrêtés ministériels. **(43)**

La plupart des arrêtés encadrent en effet la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces. Le juge estime que la seule destruction du milieu abritant des espèces protégées est répréhensible en tant que telle¹⁰¹.

Dans ce cas, le responsable du projet doit demander une autorisation (dérogation) de destruction au préfet¹⁰².

Exemple : un propriétaire d'un ensemble de parcelles en nature d'étangs et de marais, qui a, sans démarche administrative préalable, fait réaliser par un entrepreneur des travaux de creusement portant sur plus d'un hectare et demi et de défrichement sur une superficie de près de trois hectares a été condamné pour avoir détruit et altéré le milieu particulier à une espèce animale (Leucorrhine à gros thorax) et à une espèce végétale protégées (Utriculaire commune), et pour avoir, sans autorisation, exécuté un défrichement ainsi que des travaux affectant le milieu aquatique¹⁰³.

La dérogation ne peut être acceptée que si trois conditions sont remplies cumulativement :

- aucune autre solution satisfaisante n'existe ;

Le maître d'ouvrage doit expliciter les solutions alternatives qu'il a dû écarter.

Exemple : à propos d'un projet de contournement routier, le juge estime que des variantes de tracé qui présentent un risque de pollution estimé modéré à fort du milieu naturel, notamment un impact fort sur la ripisylve sauvage constituant un corridor écologique pour de nombreuses espèces protégées, ne peut constituer des solutions satisfaisantes. A l'inverse, des variantes qui sont implantées en dehors de la ripisylve, à l'exception des tronçons de franchissement du cours d'eau, permettent de réduire cet impact. Il n'est donc pas établi la preuve de l'absence de solution alternative satisfaisante. L'annulation de la dérogation est confirmée¹⁰⁴.

- la dérogation ne nuit pas au maintien des populations d'espèces protégées dans un état de conservation favorable ;

Remarque : la jurisprudence ne s'accorde pas sur la portée géographique de ce maintien : parcelles du site du projet ; bassin-versant ou massif forestier ; ou territoire national.

Exemple : le juge a prononcé l'annulation d'un arrêté du préfet de la Gironde portant dérogation dans le cadre de l'aménagement d'une déviation routière (79 espèces protégées impactées sur un linéaire de 78 km). Le préfet avait estimé que le tracé de la déviation n'avait aucun impact direct sur le papillon azuré de la sanguisorbe et de son habitat. Au contraire, le juge estime que le projet de tracé de la déviation routière, qui traverse la seule station connue en Gironde et une des deux seules d'Aquitaine du papillon azuré de la sanguisorbe, conduit à une destruction partielle de l'habitat naturel de ce papillon, en très mauvais état de conservation au niveau national et faisant l'objet d'un plan national d'action. Il ressort de la carte

101 Cass. crim., 27 juin 2006, n° 05-84.090.

102 C. envir., art. L. 411-1 à L. 411-3 et R. 411-1 et s.

103 Cass. crim., 27 juin 2006, n° 05-84.090.

104 CAA Marseille, 7e ch., 1er juin 2018, n° 17MA02799.

d'observation de l'azuré de la sanguisorbe joint au dossier de demande de dérogation, que des spécimens de ce papillon et des pontes ont été recensés à seulement quelques mètres à l'ouest de l'emprise du projet¹⁰⁵.

- elle est justifiée par des raisons tenant à la santé ou à la sécurité publique ou par d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris sociale ou économique. Bien souvent, des mesures de d'atténuation ou de compensation sont prescrites.

Exemple : un projet de lotissement industriel destiné à accueillir une scierie industrielle, une unité de fabrication de pellets et une unité de cogénération, ainsi qu'un pôle d'entreprises de la filière bois, présente un caractère d'intérêt général, mais est dépourvu de raison impérative d'intérêt public majeur, seule susceptible de permettre de délivrer une dérogation à la destruction, l'altération ou la dégradation de sites de reproduction ou d'aires de repos d'espèces animales – chiroptères, oiseaux, amphibiens et reptiles - d'une zone humide. Deux arrêtés préfectoraux portant dérogation sont ainsi annulés¹⁰⁶.

Au cas où l'étude d'impact est exigée, la mention des espèces protégées doit figurer dans l'état initial de l'environnement. Elle doit également analyser les incidences du projet sur ces espèces et habitats et prévoir les mesures ERC correspondantes. **(44)**

Exemple : une autorisation de travaux d'aménagement hydraulique liés au rejet d'eaux pluviales a été annulée, compte tenu du caractère incomplet de son étude d'incidence. En l'espèce, l'étude ne prenait pas en compte l'incidence du projet sur la conservation d'une espèce végétale protégée (Ophioglossum vulgatum, fougère dite « langue de serpent »). Ce vice de procédure est substantiel. Peu importe que des mesures de protection des plants aient été ultérieurement prévues¹⁰⁷.

A noter que dans certains départements, une politique d'opposition à déclaration de drainage/assèchement de zones humide peut s'appliquer en cas d'impact non compensé de destruction d'espèces protégées ou de leur biotope.

Exemple : le préfet peut s'opposer à une déclaration préalable faite en application de la loi sur l'eau pour régulariser les travaux de création d'un plan d'eau. En l'espèce, le plan d'eau illégalement créé a eu pour effet de détruire, d'une part, une zone humide sur 2 500 m², d'autre part, l'habitat d'espèces protégées, ainsi que des spécimens de ces espèces, notamment le crapaud sonneur à ventre jaune. Or, les mesures ou prescriptions proposées ne permettaient pas de remédier à l'atteinte portée à ces espèces, notamment les mares de compensation réalisées n'abritaient que quelques-unes des espèces détruites par les travaux¹⁰⁸.

Pour la destruction d'espèces végétales, des listes complémentaires régionales s'appliquent. En outre, les textes précisent que l'interdiction ne s'applique pas aux « opérations d'exploitation courante des fonds ruraux sur les parcelles habituellement cultivées ». **(45)**

Cette exception ne semble toutefois pas s'appliquer à un retournement de prairie si les parcelles ne sont pas cultivées jusqu'ici ou d'un drainage, faute de pouvoir constituer une opération d'entretien courant. Ainsi, le juge a-t-il précisé que :

- des travaux de nivellement d'une prairie humide ne peuvent être assimilés à de simples travaux d'entretien¹⁰⁹ ;

- des grattages à l'aide d'un outil spécialisé qui permettent de dévégétaliser la croûte superficielle de la terre ne peuvent être assimilés à une opération courante, dès lors que le groupement agricole ne justifie pas que la parcelle litigieuse soit cultivée ou l'ait été un jour. Au contraire, la parcelle présente le caractère d'une lande ne pouvant en aucun cas être considéré comme habituellement cultivée¹¹⁰.

105 TA Bordeaux, 2e ch., 30 juill. 2015, n° 1304140 CAA Bordeaux, 5e ch., 7 juill. 2016, n° 15BX03179.

106 TA Dijon, 14 avr. 2015, n° 1201960 et 1300282.

107 CAA Lyon, 1re ch., 30 sept. 2008, n° 06LY01764.

108 TA Nancy, 16 juill. 2013, n° 1300069 : CAA Nancy, 9 oct. 2014, n° 13NC018943.

109 Cass. crim., 15 sept. 1992, n° 92-80.000.

110 TGI Colmar, 6 oct. 2000, n° 00/00098, Alsace Nature du Haut-Rhin.

2.5. Autorisations d'urbanisme

Certaines constructions sont soumises à permis de construire ou à déclaration auprès du maire de la commune ou du président de l'EPCI ¹¹¹ (46).

***Exemple** : un permis de construire est exigée dès que la construction dépasse 20 m² et une déclaration préalable est nécessaire pour celle comprise entre 2 et 20 m², ainsi que pour les murs de plus de 2 mètres. Les travaux sur les constructions existantes peuvent également en relever.*

Les clôtures sont exemptées de déclaration préalable, sauf celles situées en site classé, sur le domaine public ou dans un secteur à protéger délimité par le PLU. Les clôtures agricoles et forestières sont toujours exemptées.

En l'absence de construction, des travaux sont soumis à un permis d'aménager ou une déclaration préalable d'aménager auprès du maire de la commune ou du président de l'EPCI.

***Exemple** : un permis d'aménager est exigé pour les affouillements et exhaussements – autres que ceux nécessités pour la construction - de plus de 2 m de profondeur ou de hauteur, sur une surface de plus de 2 ha (dès 0,1 ha en site classé ou en réserve naturelle). Une déclaration préalable est exigée pour ceux compris entre 0,1 et 1 ha.*

Dans les espaces remarquables du littoral, les aires de stationnement, les cheminements piétonniers et cyclables, les sentes équestres, les objets mobiliers destinés à l'information du public, les postes d'observation de la faune, les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité (sanitaires, postes de secours, etc.) sont soumis dans tous les cas à un permis d'aménager.

Un permis de démolir peut s'avérer nécessaire pour la destruction de certaines constructions.

Les autorisations d'urbanisme doivent être conformes au règlement du PLU et à ses documents cartographiques (47). Certains PLU admettent en zone naturelle (N) les affouillements et exhaussements des sols, dès lors que qu'ils sont liés et nécessaires à la mise en valeur ou la restauration d'espaces écologiques sensibles, telles que les zones humides.

Pour l'autorisation environnementale, les prescriptions contenus dans l'autorisation environnementale doit être prise en compte dans l'autorisation d'urbanisme et vice-versa tandis qu'un rejet de l'AE est possible si l'AU qui la nécessite n'est pas conforme au zonage du PLU (v. ci-dessus).

2.6. - Autorisation propre à Natura 2000

Certains travaux, non réglementés au titre des procédures existantes (ex : retournement de prairies), sont soumis à une autorisation propre à Natura 2000. Ce peut être le cas même si le projet est situé à proximité du site Natura 2000 ¹¹² (48). Voir ci-dessus.

111 C. urb., art. L. 421-1 et R. 421-1 et s.

112 C. envir., art. L. 414-4 et R. 414-24.

2.7. Déclaration d'intérêt général

2.7.1. Travaux prévus par le code rural

Les départements, les communes, les groupements de ces collectivités, et les syndicats mixtes peuvent entreprendre certains travaux d'intérêt général ou d'urgence¹¹³. **(49)**

Ces travaux concernent notamment :

- les travaux de débroussaillage entrepris au titre de la réglementation des boisements ;
- l'entretien des canaux et fossés ;
- l'irrigation, l'épandage, le colmatage et le limonage

Cette procédure ayant un champ d'application très restreint, c'est la procédure prévue au code de l'environnement qui est largement utilisée (v. ci-dessous). Les deux procédures sont identiques.

2.7.2 Travaux prévus par le code de l'environnement

Champ d'application

Les collectivités territoriales, leurs groupements (EPCI), les syndicats mixtes, les EPTB et les EPAGE peuvent effectuer des études et travaux d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du SAGE s'il existe¹¹⁴. **(50)**

Cette procédure peut être notamment utilisée pour les travaux suivants :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ceux-ci ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des écosystèmes aquatique, des zones humides et des formations boisées riveraines ;
- la lutte contre les pollutions ;
- la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- l'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- l'animation et la concertation en matière notamment de gestion et de protection des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Remarque : tout ou partie de cette dernière mission peut être exercée par la région lorsque l'état des eaux justifie une gestion coordonnée.

113 C. rur., art. L. 151-36 et s. et R. 140-1 et s.

114 C. envir., art. L. 211-7, L. 211-7-2 et R. 214-88 et s. ; C. rur., art. L. 151-36 à L. 151-40 et R. 151-31 et s. et R. 152-29 et s.

Éléments de procédure

La déclaration d'intérêt général ou d'urgence, ainsi qu'en cas d'expropriation, la déclaration d'utilité publique, sont approuvées par arrêté du préfet, après enquête publique.

Exemples de travaux présentant un caractère d'intérêt général :

- les opérations de restauration et d'entretien d'une rivière, malgré l'atteinte portée au droit d'usage d'un propriétaire sur ses terres¹¹⁵ ;
- un programme de travaux d'entretien pluriannuel des berges d'un cours d'eau¹¹⁶.

Les travaux sont soumis le cas échéant à autorisation ou à déclaration au titre de la nomenclature Eau.

Remarque : depuis septembre 2020, les travaux de restauration sont soumis à déclaration. De plus, si d'autres travaux (hors restauration) dépassent les seuils de cette nomenclature, ils seront soumis à autorisation ou à déclaration. La DIG n'a pas vocation à les remplacer.

Dans tous les cas, ils sont soumis à une seule enquête publique environnementale.

Sont dispensées d'enquête publique en l'absence d'expropriation et de participation financière demandée aux personnes intéressées :

- les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques ;
- les travaux d'urgence (péril imminent) ;
- les travaux portant sur un cours d'eau couvert par SAGE, directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle, réalisés dans les trois ans qui suivent celle-ci et visant à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles.

Financements

Les études et travaux peuvent être pris en charge par les collectivités qui les réalisent, mais celles-ci peuvent se retourner ensuite sur les propriétaires bénéficiant de ces travaux pour exiger leur remboursement intégral.

Les participations financières demandées aux propriétaires ne peuvent pas financer des dépenses relevant de la compétence GEMAPI lorsque la taxe GEMAPI a été instituée.

2.8. Séquence Éviter, réduire et compenser

2.8.1. Dispositif général

Les mesures compensatoires sont mises en œuvre en toute dernière solution. En effet, il convient dans un premier temps d'éviter l'impact sur les zones humides, et à défaut, il convient de réduire cet impact. Les impacts qui n'auront pu être ni évités ni réduits (impacts résiduels) doivent alors faire l'objet de mesures compensatoires : **(51)**

115 TA Poitiers, 30 mai 2001, n° 002371.

116 TA Dijon, 30 déc. 2005, n° 0301552.

- une **mesure d'évitement** modifie un projet afin de supprimer un impact négatif identifié que ce projet engendrait : évitement stratégique (faire/ne pas faire) ; évitement géographique (faire moins, faire ailleurs) ; évitement technique (faire autrement) ; évitement temporelle (faire à un autre moment) ;
- une **mesure de réduction** vise à réduire autant que possible la durée, l'intensité ou l'étendue des impacts d'un projet qui ne peuvent pas être complètement évités, soit pendant la phase des travaux (réduction de surface d'une construction, modification de la date de chantier ou de l'itinéraire), soit pendant la phase d'exploitation (réduction des émissions) ;
- une **mesure compensatoire** a pour objet d'apporter une contrepartie équivalente aux effets négatifs, notables, directs ou indirects du projet qui n'ont pu être évités ou suffisamment réduits : création d'un nouvel habitat, restauration d'un site dégradé, action permettant une évolution des pratiques de gestion.

Exemple : éviter que le projet de remblaiement de prairie touche la partie de la parcelle en zone humide. Réduire la surface du projet en zone humide en ne remblayant que la partie de la zone humide la moins intéressante sur le plan biologique. Compenser en restaurant une zone humide détériorée à proximité.

Les mesures ERC¹¹⁷ étaient déjà prévues par la loi de 1976 à travers l'étude d'impact et se sont depuis multipliées (police de l'eau, espèces protégées, directive Habitats, trame verte et bleue). Toutefois, leur mise en oeuvre n'était pas véritablement effective, faute pour les maîtres d'ouvrage de connaître les règles à appliquer. De plus, la législation étant le plus souvent muette sur le contenu et la mise en oeuvre, de ces mesures. Aussi, le ministère de l'écologie avait publié en 2012 une doctrine officielle sur les mesures compensatoires complétées par des fiches pratiques.

La loi Biodiversité de 2016 officialise cette doctrine. Elle donne un cadre juridique permettant la réalisation des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité et elle intègre la « compensation » dans le principe de prévention. Ces mesures générales sont complétées par des dispositions spécifiques de chaque législation les prévoyant. Il reste que pour la mise en oeuvre pratique de ces mesures, le droit ne donne aucune explication si bien qu'on doit se reporter aux guides pratiques existants.

2.8.2. Liste des législations rendant les mesures compensatoires obligatoires

Les mesures compensatoires peuvent être rendues obligatoires sur la base de plusieurs législations du code de l'environnement, à savoir les travaux soumis à : **(52)**

- l'étude d'impact (v. ci-dessus) ;
- l'étude d'incidence Loi sur l'eau (v. ci-dessus), complétée par les dispositions des SDAGE et des SAGE ;
- l'étude d'évaluation des incidences Natura 2000 (v. ci-dessus) ;
- la dérogation faune flore protégée (v. ci-dessus).

Remarque : ne sont pas concernés les mesures compensatoires exigées par d'autres codes, notamment le code forestier pour l'autorisation de défrichement (boisements compensateurs), ou le code rural pour les mesures compensatoires collectives à caractère économique en cas de pertes de terrains agricoles¹¹⁸. Toutefois, ces mesures sont susceptibles de se cumuler avec les mesures compensatoires écologiques.

117 C. envir., art. L. 111-1, L. 163-1 à L. 163-5 et D. 163-1 à D. 161-9 (dispositif général)

C. envir., art. R. 122-5 et R. 122-13 (étude d'impact)

C. envir., art. R. 181-14 et R. 214-32 (étude d'incidence Loi sur l'eau)

C. envir., art. L. 414-4 et R. 414-23 (évaluation des incidences Natura 2000)

Arr. 19 févr. 2007, NOR : DEVN0700160A : JO, 19 avr. (faune-flore)

118 C. for., art. L. 341-6 (compensation forestière) ; C. rur., art. L. 112-1-3 (compensation agricole).

Elle s'applique également aux documents d'urbanisme (SRADDET, PADDUC, SCOT, PLU, CC) dont le rapport de présentation doit présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences notables négatives que peut avoir le document sur l'environnement¹¹⁹.

Étude d'impact

L'étude d'impact¹²⁰ comporte les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour :

- éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;
- compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité.

La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur certains éléments.

Les mesures compensatoires ont pour objet d'apporter une contrepartie aux incidences négatives notables, directes ou indirectes, du projet sur l'environnement qui n'ont pu être évitées ou suffisamment réduites. Elles sont mises en œuvre en priorité sur le site affecté ou à proximité de celui-ci afin de garantir sa fonctionnalité de manière pérenne. Elles doivent permettre de conserver globalement et, si possible, d'améliorer la qualité environnementale des milieux.

Ces dispositions s'appliquent sous réserve de dispositions plus contraignantes prévues par d'autres réglementations.

L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation sollicitée précise les mesures et caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire et, si possible, compenser les effets négatifs notables. Elle fixe s'il y a lieu, par une nouvelle décision, les mesures à la charge du ou des maîtres d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser ces incidences notables.

Elle peut saisir le préfet pour qu'il prenne des sanctions administratives en cas de non-respect par le maître d'ouvrage des prescriptions, caractéristiques et mesures. Lorsque le contrôle révèle un manquement aux prescriptions, caractéristiques et mesures fixées, celui qui l'exerce établit un rapport qu'il transmet à l'autorité administrative. Copie de ce rapport est délivrée à l'intéressé, qui peut faire part de ses observations dans un délai d'un mois.

Autorisation/Déclaration IOTA

Si la législation sur l'eau ne donnait pas de détail sur la mise en œuvre des mesures ERC, le nouveau régime d'autorisation environnementale¹²¹ est un peu plus précis.

L'étude d'incidence environnementale de l'AE doit présenter les mesures envisagées pour éviter et réduire les effets négatifs notables du projet sur l'environnement et la santé, les compenser s'ils ne peuvent être évités ni réduits et, s'il n'est pas possible de les compenser, la justification de cette impossibilité.

¹¹⁹ C. urb., art. L. 104-4 et R. 104-18.

¹²⁰ C. envir., art. L. 122-1-1, L. 122-3, L. 122-3-1, L. 122-5 et R. 122-13

¹²¹ C. envir., art. L. 181-12 et R. 181-14, R. 181-15-5, R. 181-43 et R. 214-32.

Remarque : si le dossier concerne une dérogation faune-flore, le dossier doit présenter des mesures de réduction ou de compensation mises en œuvre, ayant des conséquences bénéfiques pour les espèces concernées.

De même, le préfet doit fixer dans son arrêté d'autorisation les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs notables sur l'environnement et la santé, qui sont établies le cas échéant en tenant compte des prescriptions spéciales du permis de construire.

Remarque : lorsque la réalisation d'un projet incombe à plusieurs maîtres d'ouvrage, le préfet identifie, le cas échéant, dans l'arrêté, les obligations et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation relevant de la responsabilité de chacun des maîtres d'ouvrage.

Pour les déclarations IOTA, le document d'incidence précise s'il y a lieu les mesures correctives ou compensatoires envisagées.

SDAGE et SAGE

Il faut se référer aux dispositions des SDAGE et des SAGE pour connaître le détail de leur mise en œuvre dans chaque bassin ou sous-bassin versant.

Mesures ERC du projet de SDAGE RMC 2022-2027, disposition 6 B03. Les mesures ERC suivent les mesures suivantes : **(53)**

- délimitation précise de la zone humide impactée et caractérisation de la zone humide ;
- proportionnalité des mesures de réduction aux enjeux et prise en compte de celles-ci par l'administration dans les procédures réglementaires ;
- pas de remise en cause du fonctionnement de la zone humide et du bon état des masses d'eau dépendant de la zone humide affectées par les impacts résiduels ;
- proposition de mesures compensatoires en derniers recours ;
- en cas de disparition ou de dégradation de zones humides, mise en œuvre de mesures compensatoires :
 - principe de 200 % de la surface perdue ;
 - compensation minimale de 100 % de la surface détruite par restauration de zone humide dégradées avec objectif d'équivalence écologique avec les fonctions des zones humides dégradées, en priorité sur le site impacté ou à proximité géographique, à défaut dans le même sous-bassin à défaut dans sous-bassin adjacent au sein d'une même hydro-écorégion ;
 - compensation complémentaire par amélioration des fonctions des zones humides partiellement dégradées situés en priorités dans le même sous-bassin ou dans sous-bassin adjacent.
- Objectifs des mesures compensatoires : restauration des fonctions hydrologiques, biogéochimiques ou biologiques altérées, réhabilitation de fonctions disparues, voire création d'habitats humides.
- Mise en œuvre des MC soit par le maître d'ouvrage, soit par un opérateur intervenant en appui d'un plan de gestion stratégique des zones humides (Disposition 6 B-01), soit dans le cadre d'un tel plan ;
- Suivi des MC sur une période de 10 ans avec bilan d'efficacité et de pérennité des mesures ;
- Adaptation des mesures ;
- Mesures d'accompagnement visant l'évolution vers des pratiques de gestion favorables.

Une note technique publiée en 2017 a vocation à favoriser une instruction des mesures compensatoires sur les zones humides qui soit conforme aux nouveaux textes introduits par la « loi biodiversité » et compatible avec les nouvelles dispositions du SDAGE 2016-2021. Elle précise en particulier les modalités d'application du

2.8.3. Objectifs et caractéristiques des mesures compensatoires

Les mesures compensatoires sont destinées à compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux, d'un plan ou d'un programme. **(54)**

Elles doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- elles sont obligatoires seulement si elles sont prévues par un texte (v. ci-dessus) ;
- elles sont mises en oeuvre en dernier recours en cas d'échec des mesures d'évitement et de réduction. En l'absence de mesures compensatoires, le projet peut être refusé ;
- elles visent un objectif d'absence de perte nette ;
- elles se traduisent par une obligation de résultat pour le maître d'ouvrage ;
- elles doivent être effectives pendant toute la durée des atteintes ;
- elles sont mises en oeuvre en priorité sur le site endommagé ou à proximité ;
- elles sont géolocalisées et intégrées dans un système d'information géographique.

Remarque : la loi Climat renforce la mise en œuvre des mesures compensatoires dans le SCOT et le PLU

Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité au sein de zones de renaturation préférentielle identifiées par les SCOT et par les orientations d'aménagement et de programmation du PLU portant sur des secteurs à renaturer, lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent. Un décret précisera les modalités d'application de cette disposition¹²³.

La loi prévoit également la remise d'un rapport dressant une analyse des dispositifs de compensation écologique, agricole et forestière existants, du dispositif de compensation pour l'autorisation commerciale et l'opportunité de les faire évoluer ou de développer de nouveaux mécanismes de compensation de l'artificialisation contribuant à l'atteinte des objectifs prévus à l'article 191 de la loi¹²⁴.

2.8.4. Personnes en charge des mesures compensatoires

Les mesures compensatoires peuvent être réalisées : **(55)**

- soit par le maître d'ouvrage ;
- soit par contractualisation avec un opérateur de compensation : personne publique ou privée chargée, par l'exploitant, de mettre en oeuvre des mesures de compensation pour celui-ci et de les coordonner à long terme ;

¹²² https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierrm/files/content/migrate_documents/20170401-NotTechniqueSdage-MesuresCompensatoiresZonesHumides-vF.pdf

¹²³ C. envir., art. L. 163-1, II ; C. urb., art. L. 141-10 et L. 151-7.

¹²⁴ LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021, art. 194, VI.

- soit par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation (opérations de restauration ou de développement pouvant être mises en place par des personnes publiques ou privés, afin de mettre en oeuvre des mesures compensatoires de manière anticipée et mutualisée. Ils font l'objet d'un agrément préalable par l'État).

La loi prévoit des sanctions administratives et pénales en cas d'absence de ces mesures compensatoires :

- l'exécution d'office des mesures au frais de l'exploitant ;
- des prescriptions par arrêté complémentaire pris par le préfet ;
- la consignation d'office de sommes destinées à garantir le financement de ces mesures.

Les travaux de restauration ne sont pas exonérés de mesures compensatoires. Bien souvent le maître d'ouvrage requalifie une partie des travaux en mesures compensatoires. Par exemple, s'agissant de travaux de réhabilitation d'un cours d'eau, les mesures compensatoires prévues dans l'autorisation environnementale ont consisté en création de nouveaux méandres, la récréation d'une magnocariçaie ou le retalutage des berges¹²⁵.

2.8.5. Exemples d'exigences posées par le juge

Le juge est sensible aux mesures d'évitement et de réduction (56).

Exemple 1 : la légalité d'une autorisation de remblaiement et d'assèchement de zone humide pour la création d'une zone d'aménagement concertée est confirmée. En effet, l'arrêté d'autorisation prévoit que la zone humide, d'une superficie de 2,13 ha, ne sera pas touchée par les travaux et sera intégralement préservée, que l'aulnaie ne sera pas détruite et qu'une largeur minimale de 70 mètres à partir de la limite sud du périmètre sera laissée libre de toute urbanisation. Compte tenu de ses mesures, l'autorisation est compatible avec le SDAGE¹²⁶.

Exemple 2 : un arrêté autorisant la construction d'un projet immobilier conduisant à la destruction d'environ 50 % des zones humides existantes (1,7 ha sur 2,9 ha) au sein du périmètre urbanisable a été suspendu. En effet, le règlement du SAGE imposait au maître d'ouvrage, en l'absence d'alternative avérée, de chercher à réduire les impacts sur la zone humide du projet à l'endroit où il envisage de l'implanter et prévoir des mesures compensatoires afin de recréer ou de restaurer des zones humides dans le bassin-versant de la masse d'eau et équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité. L'existence d'une alternative avérée s'apprécie au regard de la recherche d'une autre implantation du projet afin d'éviter de dégrader la zone humide. Or, en l'espèce, le projet ne contient aucune justification d'une alternative avérée donnant les raisons pour lesquelles une telle alternative ne serait pas possible¹²⁷.

Au fond, le juge prononce l'annulation de l'autorisation pour non-conformité avec le SAGE. Il confirme que le projet ne comporte pas la démonstration d'une alternative avérée, carence également soulignée dans l'avis de l'autorité environnementale. Selon le juge, le pétitionnaire s'est en effet borné à exposer, dans son dossier de demande, trois scénarios différents, qualifiés de « scénarios au fil de l'eau » ; ces trois variantes, dont la dernière a été retenue, portaient toute sur le même lieu d'implantation du projet, si bien qu'elles ne pouvaient donc démontrer l'absence d'alternative avérée. En outre, si le maître d'ouvrage a mis en avant que le choix du site a été décidé parmi seize autres lieux, via une analyse multicritères prenant en compte 10 critères et 21 sous-critères, la protection des zones humides ne constituait qu'un sous-critère ne bénéficiant que d'une pondération de 3 sur 39. Enfin, une déclaration d'utilité publique ne dispense pas le maître d'ouvrage de justifier, au stade de l'autorisation environnementale, l'absence d'alternative avérée, avant toute mise en oeuvre de mesures compensatoires, au stade de l'analyse de la compatibilité/conformité du projet avec le SDAGE/SAGE¹²⁸.

¹²⁵ <http://www.ain.gouv.fr/IMG/pdf/20210113apautodigccbsseranroussesvsigne.pdf> et http://www.ain.gouv.fr/IMG/pdf/20210113apautodigccbsseranrousses_annexe-carto.pdf

¹²⁶ CAA Nancy, 16 nov. 2009, n° 08NC00597.

¹²⁷ TA Rennes, ord. réf., 12 nov. 2019, n° 1905093.

¹²⁸ TA Rennes, 3e ch., 4 déc. 2020, no 1900585.

Le juge rejette des mesures compensatoires :

- qui sont impossibles techniquement à mettre en œuvre ;

Est annulé, un projet de retenue collinaire qui porte atteinte à une zone humide et dont l'insuffisance des mesures compensatoires ne permet pas d'y remédier : en l'espèce, des incertitudes importantes pesaient sur les modalités techniques de reconstitution, au titre des mesures compensatoires, d'une zone humide en amont de la retenue collinaire. De même, l'aménagement proposé de zones humides « en queue de barrage » ne peut d'avantage être regardé, en l'absence de toute précision sur sa faisabilité, comme une proposition sérieuse de mesure compensatoire¹²⁹.

- qui ne sont pas suffisamment prescriptives ;

L'arrêté ne doit pas fixer des principes généraux mais imposer de véritables prescriptions. Telle est le cas s'agissant de la mise en œuvre de mesures compensatoires pour lequel l'arrêté :

- *détermine les besoins compensatoires pour chaque bassin versant, par référence au système de compensation exposé dans le dossier de demande d'autorisation ;*
- *fixe les modalités générales de mise en œuvre de ces mesures (principes généraux, localisation, mesures éligibles à la compensation, calendrier) et prévoit que celles mises en œuvre en dehors de l'emprise du projet feront l'objet de conventions ;*
- *traite spécifiquement des garanties d'équivalence et de plus-value écologique et évoque les habitats remarquables, les haies et les mares, ainsi que la méthode permettant de déterminer, pour chaque parcelle pré-sélectionnée en vue de la mise en œuvre de mesures compensatoires, le type de mesures à réaliser ;*
- *impose des minima surfaciques à réaliser pour chaque fonction impactée.*

La méconnaissance par son titulaire des prescriptions énoncées par l'autorité administrative, si elle est susceptible d'exposer ce dernier à des sanctions, est par elle-même sans influence sur la légalité de cette autorisation¹³⁰.

- qui sont insuffisantes par rapport à ce que prévoient les préconisations du SDAGE/SAGE, que ce soit en termes de localisation ou de superficie des sites offerts en compensation ;

Compte tenu de la dispersion et du morcellement des sites de compensation proposés - 16 sites répartis sur 5 départements, dont 3 sites de plus de 15 ha d'un seul tenant représentant 75 % de la surface de compensation, à la distance séparant le projet et les sites offerts en compensation, les remises en état de zones humides envisagées pour compenser l'impact du projet de « Center park » ne peuvent être considérées comme constituant globalement des mesures équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité. L'arrêté, bien que prévoyant des mesures compensatoires permettant d'approcher la valeur-guide de 200 % de surface de zone humide (152 ha compensés pour une destruction de 76 ha) n'est pas compatible avec le principe de compensation à une échelle appropriée tel que le prévoit la disposition 2-03 du SDAGE Rhône-Méditerranée. Le juge estime nécessaire pour le pétitionnaire d'identifier de nouveaux sites dans le cadre d'une nouvelle instruction du dossier. Le juge d'appel confirme ce jugement et précise que les 121 ha de sites de compensation situés en dehors du sous-bassin du projet ou des sous-bassins adjacents au sens du SDAGE 2016-2021 ne peuvent constituer des mesures compensatoires. Si un ajout en cours de procédure d'un site de 59 ha a été proposé par le maître d'ouvrage, il ressort que seulement 20 ha s'apparentent réellement à « la création ou à la restauration de zone humide fortement dégradée » au sens du SDAGE. Au total, les surfaces proposées à la compensation se limitent à seulement 26 % de la superficie des zones humides impactées au lieu des 100 % exigé par le SDAGE¹³¹.

Un projet visant à reconstituer une zone humide de 4,28 ha pour compenser la destruction d'une autre de 3,4 ha est incompatible avec le SDAGE Rhône Méditerranée 2010-2015, lequel préconise, au titre des mesures compensatoires à la destruction des zones humides, une reconstitution de 200 % de la surface de la zone humide perdue. L'écart ainsi constaté avec cette préconisation étant trop important (79 % au lieu de 200 %), le juge ordonne donc au préfet de prendre dans un délai d'un an un nouvel arrêté prescrivant des mesures

129 (TA Lyon, ord. réf., 1er oct. 2005, n° 0506497 ; TA Lyon, 13 déc. 2007, n° 0504898.

130 TA Nantes, 17 juill. 2015, n° 1410918 ; TA Nantes, 17 juill. 2015, n° 1401296

131 TA Grenoble, 16 juill. 2015, n° 1406678 ; CAA Lyon, 16 déc. 2016, n° 15LY03104.

complémentaires permettant de compenser la perte de zone humide dans des proportions compatibles avec les préconisations de ce SDAGE¹³².

- dont la mise en œuvre est renvoyée à des études ultérieures indéterminées :

Les mesures compensatoires doivent être prévues dans l'étude d'incidence du projet. Sont insuffisantes les mesures compensatoires d'un projet d'autoroute qui a pour effet de supprimer plus de 203 ha de zones humides, élément substantiel de l'autorisation de réaliser les travaux en cause, alors que l'ensemble des études et documents d'incidence soumis à enquête publique ne comporte aucune mesure compensatoire de cette suppression. En effet, les études se limitent à un engagement de compensation par équivalence des fonctionnalités écologiques des zones, dont la méthode n'est pas déterminée et est conditionnée, par renvoi, aux résultats d'une étude ultérieure devant quantifier la valeur des zones concernées, tant s'agissant de leur pouvoir d'épuration des eaux que de leur pouvoir tampon sur les cours d'eau. En renvoyant à des mesures ultérieures indéterminées la définition des mesures compensatoires de la suppression des zones humides impactées, le dossier soumis à enquête publique ne peut être considéré comme complet. Par ailleurs, le préfet ne peut se prévaloir du caractère inédit de la détermination des fonctionnalités écologiques des zones concernées et de la méthode de compensation pour justifier ce caractère incomplet. Le public a par conséquent été privé de son droit à être informé et à présenter ses observations sur un élément substantiel du projet soumis à enquête publique¹³³.

- qui sont mises en place dans un délai déraisonnable.

Les mesures compensatoires doivent être mises en place dans un délai raisonnable : le refus implicite d'un préfet de mettre en demeure l'exploitant de les réaliser six ans après qu'un arrêté les ait prévus est ainsi annulé. Par ailleurs, elles doivent être réalisées sur un terrain ne pouvant pas/plus être qualifié de zone humide - ancienne zone humide drainée et plantée en résineux en l'espèce¹³⁴.

2.8.6. Évaluation et suivi des prescriptions appliquées au projet

Ces mesures d'évaluation et de suivi proviennent généralement des législations sur l'évaluation des incidences, des mesures compensatoires, de l'autorisation environnementale et des SDAGE et des SAGE.
(57)

Étude d'impact

L'étude d'impact¹³⁵ doit préciser les modalités de suivi des incidences du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités du suivi des mesures d'ERC. Le préfet fixe s'il y a lieu, par une nouvelle décision, les mesures à la charge du ou des maîtres d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser ces incidences notables, ainsi que les mesures de suivi afférentes.

Le suivi de la réalisation des prescriptions, mesures et caractéristiques du projet, destinées à éviter, réduire et compenser les effets négatifs notables de celui-ci sur l'environnement et la santé humaine ainsi que le suivi de leurs effets sur l'environnement font l'objet d'un ou de plusieurs bilans réalisés sur une période donnée et selon un calendrier que l'autorité compétente détermine afin de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité de ces prescriptions, mesures et caractéristiques.

Ce ou ces bilans sont transmis pour information, par l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation, aux autorités qui ont été consultées.

132 TA Besançon, 29 janv. 2015, n° 1300206.

133 TA Châlons-en-Champagne, 1re ch., 11 févr. 2014, n° 1101772.

134 TA Besançon, 31 mai 2012, n° 1100090.

135 C. envir., art. L. 122-1-1, R. 122-5, R. 122-13

Le dispositif de suivi est proportionné à la nature et aux dimensions du projet, à l'importance de ses incidences prévues sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'à la sensibilité des milieux concernés. L'autorité compétente peut décider la poursuite du dispositif de suivi au vu du ou des bilans du suivi des Incidences du projet sur l'environnement.

Ces dispositions s'appliquent sous réserve de dispositions plus contraignantes prévues par d'autres réglementations.

Sites naturels de compensation

Le préfet de région préside un comité de suivi local du site naturel de compensation, dont il détermine la composition et la fréquence des réunions. Le comité est chargé du suivi des obligations qui incombent au site naturel de compensation agréé et du suivi des ventes des unités de compensation. Les comptes rendus des réunions du comité sont transmis au ministre chargé de l'environnement¹³⁶.

Autorisation environnementale

Dans le dossier de demande d'autorisation¹³⁷, le porteur de projet doit préciser les modalités d'exécution des travaux, les procédés mis en œuvre, les moyens de suivi et de surveillance, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident. L'étude d'incidence doit également proposer des mesures de suivi.

L'arrêté d'autorisation environnementale doit fixer les modalités de de suivi des mesures d'évitement, de réduction et compensatoires qui, le cas échéant, sont établies en tenant compte des prescriptions spéciales dont est assorti l'autorisation d'occupation des sols (permis de construire).

SDAGE et SAGE

Les SDAGE et les SAGE¹³⁸ peuvent prévoir des modalités de suivi supplémentaires pour les projets de IOTA soumis à autorisation ou à déclaration loi sur l'eau.

Exemple : le SDAGE Rhône-Méditerranée de 2016 (disposition 6 B04.) prévoit un suivi des mesures compensatoires mobilisant les outils du bassin (indicateurs) à réaliser sur une période minimale de 10 ans pour évaluer l'effet des actions mises en œuvre au regard des fonctions ciblées avant travaux et après leur réalisation (bilan). Le pétitionnaire finance ce suivi au même titre que les mesures compensatoires.

3. Compétences et financements

3.1. Compétences

3.1.1. Compétences des collectivités territoriales et leurs EPCI

Les collectivités territoriales peuvent entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du SAGE, s'il existe, et visant notamment la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines¹³⁹. (58)

¹³⁶ C. envir., art. D. 163-9.

¹³⁷ C. envir., art. R. 181-12, R. 181-14, R. 181-43.

¹³⁸ C. envir., art. L. 212-1 et s. et R. 212-1 et s.

¹³⁹ C. envir., art. L. 211-7.

Sont visés :

- les collectivités territoriales : régions, départements et communes ;
- leurs groupements
- les établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines,
- les syndicats mixtes intercommunaux, interdépartementaux et interrégionaux,
- les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales ;
- les établissements publics territoriaux de bassin.

Les travaux doivent être réalisés dans le cadre du SAGE, s'il existe. Cette compétence s'exerce sous réserve de la compétence GEMAPI attribuées aux communes et à leurs EPCI.

3.1.2. Clause de compétence GEMAPI des communes et de leurs EPCI

Présentation

Les communes et leurs EPCI/métropoles disposent depuis 2018 d'une compétence expresse s'agissant de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Cette compétence dite « GEMAPI »¹⁴⁰ a été créée par la loi « Métropole » de 2014, modifiée par la loi « Notre » de 2015, biodiversité de 2016 et GEMAPI de 2017. (59)

Cette compétence englobe les missions suivantes :

- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- la défense contre les inondations et contre la mer.

Les communes et les EPCI peuvent recourir ci-besoin à la procédure des travaux d'intérêt général ou d'urgence.

Pour financer ces travaux, les collectivités peuvent instaurer une taxe pour la GEMAPI (v. ci-après) dans la limite de 40 €/ habitant. L'objet de cette taxe est de financer les travaux relevant de la GEMAPI.

Champ d'application de la compétence restauration

L'organe compétent pour exercer la GEMAPI peut entreprendre des travaux de restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines (60).

140 C. envir., art. L. 211-7, I, 1°, 2°, 5° et 8° et I bis et L. 211-7-2 et R. 214-88 et s

S'agissant des **milieux concernés**, Le texte permet la réalisation de travaux de restauration sur tous les milieux aquatiques superficiels (les cours d'eau – fleuve, rivière, ruisseau, fossé, les plans d'eau - lac, étang, mare), ainsi que les zones humides (dont les boisements alluviaux) tels que définies par le code de l'environnement. Les milieux aquatiques d'eau saumâtre et salés (lagunes, marais littoraux, plages, estuaires, mangroves) sont compris dans le champ de cette compétence. En revanche, les milieux « secs » (prairie, forêt, lande) en sont exclus.

S'agissant des **travaux**, sont notamment concernés :

- le rattrapage d'entretien de cours d'eau ;
- la restauration hydromorphologique des cours d'eau et des plans d'eau ;
- protection des zones humides et restauration de zones humides dégradées ;
- restauration de la continuité écologique, de transport sédimentaire, de bras morts, restauration morphologique ou renaturation de cours d'eau ;
- gestion et entretien de zones humides (mise en oeuvre d'un programme d'action sur une ZHIEP ou définition de servitudes sur une ZHSGE).

S'agissant de la **localisation des travaux** : ceux-ci peuvent être entrepris soit sur des terrains appartenant à l'organisme GEMAPIEN, soit sur des terrains privés, auquel cas la procédure de DIG avec le cas échéant DUP (en cas d'expropriation) est requise.

Maintien de la compétence d'autres acteurs

S'agissant de la **conciliation de cette compétence avec celle d'autres acteurs**, les textes précisent que l'exercice de cette compétence ne dispense pas, d'une part, le propriétaire riverain de respecter son obligation d'entretien régulier du cours d'eau, d'autre part, les associations syndicales de propriétaires d'exercer leurs missions¹⁴¹. **(61)**

Plus généralement, on doit souligner que tous les organismes en charge de la gestion des milieux naturels (parcs nationaux, réserves naturelles, conservatoires d'espaces naturels, conservatoire du littoral) conservent leurs compétences respectives en matière de restauration.

Il y a eu notamment des difficultés sur le terrain où par exemple une commune contestait à un conservatoire la compétence de réaliser des travaux d'entretien et de restauration sur un marais n'appartenant pas à ce dernier. Des partenariats permettant de régler la répartition des compétences des acteurs commencent à se mettre en place¹⁴².

Par ailleurs, les départements et régions qui exerçaient tout ou partie des ITEM avant le 1^{er} janvier 2018 peuvent continuer à les exercer sous réserve de conclure une convention avec chaque commune/EPCI concerné(e)¹⁴³.

141 L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, VII : JO, 28 janv.

142 <https://centrederecources-loirenature.com/fr/evenements/zones-humides/quelles-collaborations-encourager-entre-gestionnaires-et-structures> et <https://centrederecources-loirenature.com/fr/evenements/zones-humides/quelles-collaborations-encourager-entre-gestionnaires-et-structures-0>

143 L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 59, I : JO, 28 janv.

Transfert de la compétence

La commune ou l'EPTB peut transférer ou déléguer **(62)** :

- à un syndicat mixte ou à un syndicat de communes¹⁴⁴, à un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou à un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE)¹⁴⁵ ;
- soit l'ensemble des 4e missions de la GEMAPI, soit certaines d'entre elles, totalement ou partiellement.

3.2. Les financements

Les travaux de restauration sont bien souvent des opérations coûteuses qui nécessitent donc des financements complémentaires à ceux que le maître d'ouvrage – généralement un EPCI – peut apporter.

3.2.1. Europe : les fonds LIFE

Programme LIFE

Le programme LIFE¹⁴⁶ est l'instrument financier de la Commission européenne de soutien aux projets dans les domaines de l'environnement et du climat. Il s'adresse à des porteurs de projets publics et privés et vise à promouvoir et à financer des projets innovants portant notamment sur la conservation d'espèces et d'habitats. **(63)**

Pour la période 2021-2027, le nouveau règlement¹⁴⁷ octroie 5,4 milliards d'euros dont 2,143 dédiés au sous-programme « Nature et biodiversité »¹⁴⁸ qui concerne la gestion, la restauration et la surveillance des sites Natura 2000.

Lorsqu'ils concernent le sous-programme "Nature et biodiversité", en particulier ceux qui concernent les habitats ou les espèces prioritaires au titre de Natura 2000, les projets sont financés jusqu'à 75 % (contre 60 % en temps normal) des coûts.

Certaines opérations de restauration ont bénéficié de LIFE en France¹⁴⁹ :

- Réhabilitation fonctionnelle des tourbières du massif jurassien franc-comtois (2014-2020) - 8 051 163 €¹⁵⁰ ;
- Restauration, conservation et valorisation des espaces littoraux de la baie de l'Aiguillon (2016-2020) – 2.317.727 €¹⁵¹.

144 CGCT, art. L. 5211-61.

145 C. envir., art. L. 213-12, V et R. 213-49, IV

146 https://cinea.ec.europa.eu/life_en

147 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0783&qid=1623139101540&from=EN>

148 https://cinea.ec.europa.eu/life/nature-and-biodiversity_en

149 https://ec.europa.eu/environment/archives/life/publications/otherpub/documents/life_fr.pdf

150 <http://www.life-tourbieres-jura.fr/programmes-life-rubrique.html>

151 <https://life.reserve-baie-aiguillon.fr/>

Autres programmes

Dans certains cas plus restreints en lien avec l'agriculture, la forêt ou la pêche, certains fonds peuvent être sollicités¹⁵² :

- **Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)**

Exemples : travaux de restauration de la biodiversité des marais salants de Quimiac et du Breugny (2016-2020) à hauteur de 66 843 € ; travaux de restauration du marais de Chautagne (2016-2019) à hauteur de 170 650 € ; restauration environnementale d'anciennes gravières - site de l'Ecopôle du Val d'Allier (2019-2020) à hauteur de 65 667 €.

- **Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)** : au titre de sa Priorité 4 sur la restauration, préservation et renforcement des écosystèmes liés à l'agriculture et la foresterie.

Exemples : Travaux de restauration de la tourbière du Massif du Livradois-Forez (2009-2013) à hauteur de 15 000 € ; restauration de landes humides atlantiques et ouverture du pourtour d'un étang en forêt domaniale de Campet (2020-2023) à hauteur de 21 932 €¹⁵³.

- **Fonds Européen pour les Affaires Maritimes, la Pêche et l'aquaculture (FEAMPA).**

Exemples : restauration du marais d'Ars en Ré (2018-2019) à hauteur de 35 687,8 € ; réhabilitation de fossés à poissons d'eau douce dans le marais de Mérignac (2020-2021), à hauteur de 86 640 €.

3.2.2. Financements nationaux

Taxe GEMAPI

Les communes ou EPCI qui exercent des compétences en matière de GEMAPI ont la possibilité d'instituer une taxe en vue de financer celle-ci¹⁵⁴. La commune conserve sa compétence pour instituer et percevoir la taxe, même si elle a transféré tout ou partie de sa compétence GEMAPI à un syndicat mixte, à compter des impositions dues au titre de 2017. **(64)**

L'assiette de cette taxe, à l'origine limitée au seul domaine du risque inondation, a été étendue à l'ensemble des quatre domaines de la GEMAPI par la loi Biodiversité. Les communes et EPCI ne peuvent donc créer cette taxe que pour l'accomplissement de la compétence de GEMAPI, c'est-à-dire pour financer les travaux, actions, ouvrages ou installations relevant des quatre domaines d'actions précités.

La taxe peut être créée et perçue seulement par les communes, sur délibération expresse de leur part, ou par substitution aux communes membres, par les EPCI ou les métropoles.

La taxe doit être votée avant le 1^{er} octobre et ne peut dépasser 40 € par habitant, résidant sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. Son produit ne peut dépasser le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement correspondantes.

¹⁵²Exemples tirés du site : <https://www.europe-en-france.gouv.fr>

¹⁵³ <https://www.onf.fr/onf/+/aef::feader-natura-2000-foret-domaniale-de-campet-lot-et-garonne-site-fr-7200739-la-vallee-de-lavance-retablissement-dun-etang.html>

¹⁵⁴ CGI, art. 1530 bis.

Le produit de la taxe est exclusivement affecté au financement des charges de fonctionnement et d'investissement (y compris le coût de renouvellement des installations et de remboursement des emprunts) en matière de GEMAPI. Le produit entre dans le budget de fonctionnement de la commune ou de l'EPCI.

La loi interdit tout cumul entre la perception de la taxe GEMAPI et les participations financières liées aux travaux d'intérêt général ou d'urgence de GEMAPI pouvant être demandés aux personnes ayant rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt)¹⁵⁵.

En 2019, 15.295 communes la prélevaient, soit 44 % des quelque 35 000 communes françaises et 21 grandes villes sur 50¹⁵⁶.

Agences de l'eau

Les agences de l'eau financent la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin ou au groupement de bassins qui contribuent à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, des milieux aquatiques, du milieu marin ou de la biodiversité. Le barème des aides et les conditions d'octroi de celles-ci sont fixés par le programme pluriannuel de chaque agence¹⁵⁷. **(65)**

*Exemple : l'agence de l'eau finance jusqu'à 70 % les études et travaux de restauration des milieux aquatiques et des zones humides¹⁵⁸. **(66-67)***

De plus, les agences de l'eau lancent périodiquement des appels à projet portant sur la restauration.

Exemple : en 2021, l'appel à projet « Sauvons l'eau » portée par l'Agence RM&C à hauteur de 70 % des dépenses éligibles dans la limite de 10 millions d'euros permet de soutenir financièrement des projets¹⁵⁹ :

- de restauration du fonctionnement global des milieux au sein de la trame turquoise par des travaux de restauration des habitats secs et humides ;
- de restauration des habitats de la trame bleue pour des espèces cibles (hors champ des aides classiques). Ces espèces de faune et de flore sont à définir localement en fonction des enjeux et des menaces ;
- de restauration des continuités écologiques favorisant la circulation des espèces-cibles au cours de leur cycle de vie (création / restauration d'un réseau de mares dans le cadre d'une stratégie globale, plantations de haies dans le cadre d'une stratégie globale...).

Le Fonds de prévention des risques naturels

Ce fonds peut contribuer au financement **(68)** :

- des études et actions de **prévention des risques naturels majeurs** dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage dans les communes couvertes par un PPRI ou qui en bénéficient¹⁶⁰. Ces études et actions bénéficient d'un taux de financement de 40 à 50 % selon que le PPRI est approuvé ou seulement prescrit ;

- la prise en charge des études de diagnostic de vulnérabilité dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et des travaux identifiés par l'étude, dans les **programmes d'actions de prévention contre les inondations**, sur des biens couverts par un contrat

155 C. rur., art. L. 151-36.

156 <https://www.capital.fr/immobilier/taxe-inondation-voici-les-15000-communes-qui-la-prelevent-la-gemapi-1383783>

157 C. envir., art. L. 213-9-2.

158 https://www.eaurmc.fr/jcms/gbr_5503/fr/les-aides-financieres-primes-et-appels-a-projets

159 https://www.eaurmc.fr/jcms/pro_101005/fr/appel-a-projets-eau-biodiversite-2021

160 C. envir., art. L. 561-3, II.

d'assurance catastrophe naturelle¹⁶¹. Ces diagnostics et travaux bénéficient d'un taux de financement de 50 % pour les études de diagnostic de vulnérabilité et 80 % pour les études et travaux de prévention.

- des études et travaux de **mise en conformité des digues domaniales** de protection contre les crues et les submersions marines, ainsi que des digues dont la gestion a été transférée de l'État à une collectivité territoriale après le 1^{er} janvier 2018¹⁶². La contribution est de 100 % de la dépense.

Par dérogation, pour les digues dont la gestion a été transférée de l'État à une collectivité territoriale après le 1er janvier 2018, sous réserve que l'engagement budgétaire correspondant au soutien du Fonds ait été pris par l'État avant le 31 décembre 2027, la contribution du fonds est plafonnée à 80 % de la dépense¹⁶³.

Programme d'actions et de prévention des inondations (PAPI)

Dans le cadre à projet des PAPI 3¹⁶⁴, chaque PAPI fait l'objet d'une aide de l'État à hauteur de 65 000 €¹⁶⁵ et de financements par le Fonds de prévention des risques naturels. Ces PAPI ont un axe 6 sur la gestion des écoulement qui peut donner lieu à des travaux de restauration des espaces de bon fonctionnement des cours d'eau et des champs d'expansion des crues.

Exemple : le Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières EPTB Aude a engagé en 2015 des actions dans le cadre d'un PAPI Haute vallée de l'Aude pour restaurer la ripisylve, une zone humide sur le Bousquet¹⁶⁶.

Des aides peuvent également être versées dans le cadre de travaux de restauration situés dans les espaces naturels sensibles des départements par le conseil départemental et dans les parcs naturels régionaux par le conseil régional. Les communes et leurs EPCI peuvent également intervenir. ■

161 C. envir., art. L. 561-3, III et D. 561-12-7

162 C. envir., art. L. 561-3, IV.

163 C. envir., art. D. 561-12-9.

164 https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Cahier%20des%20charges%20PAPI%203%202021_0.pdf

165 Instr. 10 mai 2021, NOR : TREP2106271J : BO écologie, 29 mai 2021.

166 <https://www.smmar.org/article/etudes-actions/actions-papi-des-adherents/hva-actions-papi>

