PROTÉGER LES ZONES HUMIDES DANS LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

NOUVELLE ÉDITION

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
LANGUEDOC-ROUSSILLON

Qu'est ce qu'une zone humide ?

Les zones humides peuvent être des milieux écologiquement différents mais l'eau y joue toujours un rôle déterminant, à la fois pour les espèces qui en dépendent, et pour leur fonctionnement en tant qu'écosystème.

AU NIVEAU INTERNATIONAL : la Convention de Ramsar définit les « wetlands » au sens large, incluant certains milieux marins ainsi que les cours d'eau et milieux souterrains[1], mais son objet est la constitution d'un réseau international de grandes zones humides en particulier pour les oiseaux migrateurs.

POUR LE DROIT FRANÇAIS : le code de l'environnement prévoit une définition plus précise : il s'agit des « *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*[2] ». L'article R211-108 exclut explicitement de la définition les « *cours d'eau, plans d'eau et canaux* » ainsi que les « *infrastructures créées en vue du traitement des eaux usées ou des eaux pluviales* »

Pourquoi les préserver ?

Ces milieux d'exception sont porteurs d'enjeux écologiques et sociétaux forts :

Pour la valeur intrinsèque de la richesse animale et végétale qu'ils abritent et de leurs fonctions écologiques (hydrologique, biogéochimique et d'habitat naturel).

Pour les « services écosystémiques » qui en découlent et qui sont reconnus comme des bénéfices pour l'humanité[3].

Les principaux services écosystémiques rendus par les zones humides

Source : Plan bleu, Évaluation économique des services rendus par les zones humides méditerranéennes en termes de régulation du climat, Rapport technique, avr. 2017.

[1] *UNESCO, Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, 1971, art. 1 : «* les zones humides sont des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres *».*

[2] *Code de l'environnement, art. L. 211-1 | 1°.*

[3] *Pour plus de détails, voir l'étude du Commissariat général au développement durable,* Évaluation économique des services rendus par les zones humides, *Études & Documents n°23, juin 2010, pp. 9-10. Voir aussi publication ONU,* Millenium Ecosystem assessment, *2000.*

La protection des zones humides par le droit français

La définition légale des zones humides est de première importance pour justifier l'applicabilité des textes de protection qui leur sont spécifiques. La définition du Code de l'environnement[4], a dû être précisée par arrêtés ministériels, ce qui a donné lieu à une bataille juridique (voir encadré). À ce jour il existe **deux critères alternatifs** pour identifier une zone humide :

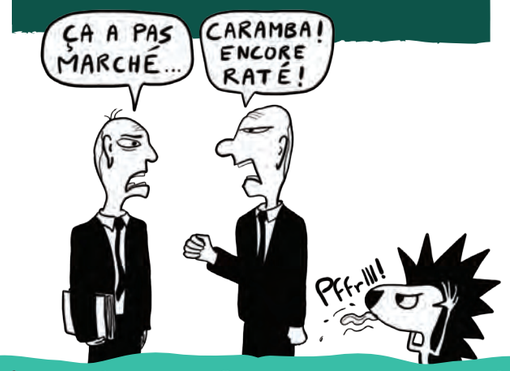
- Un critère pédologique : la zone humide présente un sol hydromorphe
- Un critère botanique : une végétation hygrophile (qui aime l'eau) est présente. Il peut s'agir d'espèces indicatrices des zones humides, ou d'une communauté d'espèces végétales qui constitue un habitat caractéristique des zones humides (liste dans l'arrêté ministériel[5]).

UN DROIT INSTABLE

L'arrêté du 24 juin 2008[5] détaille les types de sol et de végétation hygrophile considérés pour identifier une zone humide :
il donne un caractère alternatif à ces critères, c'est à dire que la présence de l'un ou l'autre suffit.

Mais dans son arrêt du 22 février 2017[6] le Conseil d'État interprète la définition des zones humides dans un sens défavorable à leur protection en affirmant qu'au vu de la rédaction de l'article L211-1 les critères de qualification doivent être cumulatifs, et non alternatifs.
Cette décision prend alors le dessus sur le règlement de 2008 et la qualification des zones humides devient difficile, notamment lorsqu'elles présentent un sol hydromorphe mais que des plantes non-hygrophiles y sont cultivées.

La loi du 28 juillet 2019[7] créant l'Office Français de la Biodiversité rétablit finalement le caractère alternatif des critères et modifie la rédaction de l'article L211-1 pour lever toute ambiguïté.



Préservation et gestion durable des zones humides sont d'intérêt général[8]. Les collectivités doivent donc veiller à la cohérence des politiques publiques avec ces principes. Les travaux impactant les zones humides sont soumis à autorisation ou déclaration au titre de la loi sur l'eau en fonction de la superficie impactée[9]. La « nomenclature eau », annexée à l'article R214-1, précise les travaux ou aménagements concernés, notamment :

- les Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (IOTA) de nature à détruire les frayères (certaines frayères sont des zones humides), zones de croissance ou d'alimentation des poissons, des crustacés et des batraciens[10]
- les prélèvements susceptibles d'avoir un impact sur l'alimentation en eau des zones humides situées à proximité
- la création de plans d'eau[11]

Dans ce cadre les maîtres d'ouvrage doivent mener une étude d'impact, et proposer des mesures pour **éviter, réduire et le cas échéant compenser leurs impacts.**

CONTRÔLES

Des contrôles administratifs peuvent être menés par des fonctionnaires ou agents publics afin de veiller au respect des dispositions relatives à la protection des zones humides.

SANCTIONS PÉNALES

Dans le cas où des IOTA auraient été réalisées sans avoir fait l'objet de l'autorisation ou de la déclaration prévue, le Code de l'environnement prévoit des peines d'emprisonnement et des amendes.

SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Elles doivent être prononcées en parallèle aux sanctions pénales :

- mise en demeure du maître d'ouvrage afin qu'il régularise sa situation ;
- suspension des IOTA en attendant que la situation soit régularisée ;
- remise en état des lieux notamment lorsque les travaux réalisés ne peuvent bénéficier d'une autorisation ou d'une déclaration, si leur impact sur l'environnement est trop important et que le projet n'est pas compatible avec les objectifs de préservation des zones humides.

[4] Code de l'environnement, art. L 211-1 et R. 211-108

[5] Arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement, tel que modifié en 2009. NOR:DEVO0813942A

[6] Conseil d'État, 9ème - 10ème chambres réunies, 22/02/2017, 386325

[7] LOI n° 2019-773 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'environnement

[8] Code de l'environnement, art. L. 211-1-1

[9] Code de l'environnement, art. L 214-1 et suiv. et R. 214-1 et suiv. pour la police de l'eau et voir plus spécifiquement la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature eau annexée à l'art. R. 214-1, concernant l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation et les remblais de zone humides et de marais.

[10] Rubrique 3.1.5.0 annexée à l'art. R. 214-1 du Code de l'environnement

[11] Rubrique 3.2.3.0 annexée à l'art. R. 214-1 du Code de l'environnement, nomenclature IOTA. Pour plus d'informations sur les IOTA réglementés en zones humides, voir le portail Eaufrance qui répertorie l'ensemble des rubriques de la nomenclature susceptibles de s'appliquer à un projet qui risque de menacer une zone humide. Site consultable sur : http://www.zones-humides.org/reglementation/travaux-reglementes-en-zones-humides/installations-ouvrages-travaux-ou-activites

La protection des zones humides par le SDAGE Rhône-Méditerranée

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée définit les orientations de gestion de la ressource en eau à l'échelle du grand bassin. Les décisions prises dans le domaine de l'eau sont soumises à une obligation de compatibilité avec ce document[12].

Qu'est-ce que la « compatibilité » ?

Une jurisprudence du Conseil d'État[13] rappelle que la compatibilité d'un projet avec le SDAGE doit être appréciée dans le cadre d'une **analyse globale** des objectifs imposés par le schéma, sans rechercher une adéquation exacte de l'autorisation ou de la déclaration à chaque disposition ou objectif. **Ce rapport de *compatibilité*, choix du législateur, réduit considérablement la portée juridique du SDAGE.** Malheureusement, le non-respect d'une seule disposition ne suffit pas pour faire annuler une décision.

ATTENTION : le SDAGE n'est pas non plus opposable aux activités qui ne relèvent pas d'une décision administrative. C'est le cas des travaux inférieurs au seuil de déclaration de la loi sur l'eau comme la destruction d'une zone humide d'une surface inférieure à 1000 m².

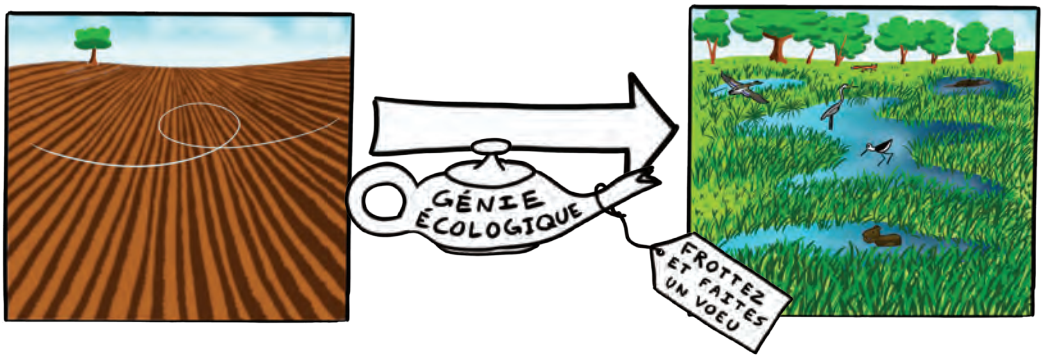
La disposition 6B-04, spécifique aux zones humides

Lorsqu'une opération d'aménagement conduit à la disparition d'une zone humide ou de ses fonctions, cette disposition propre au SDAGE Rhône-Méditerranée préconise que la compensation soit « *réalisée préférentiellement dans le même sous bassin, ou à défaut, dans un sous bassin adjacent et dans la limite de la même hydro-écorégion de niveau 1* ».

Pour s'assurer que le gain écologique apporté par les mesures compensatoires soit au moins équivalent à la perte occasionnée par la destruction de la zone humide, est préconisée une compensation en 2 tranches :

1. La première doit viser une compensation à hauteur de 100 % de la surface détruite, par la création ou la restauration de zone humide fortement dégradée. Cette compensation doit viser des fonctions équivalentes à celles impactées par le projet et être recherchée en priorité sur le site impacté ou à proximité de celui-ci.

2. La deuxième tranche, « *complémentaire* », peut seulement viser l'amélioration des fonctions d'une zone humide partiellement dégradée. Elle n'a pas forcément à viser les mêmes fonctions que celles de la zone humide détruite.



[12] *Code de l'environnement art. L. 212-1, XI*
[13] *CE 21 novembre 2018, n° 408175*

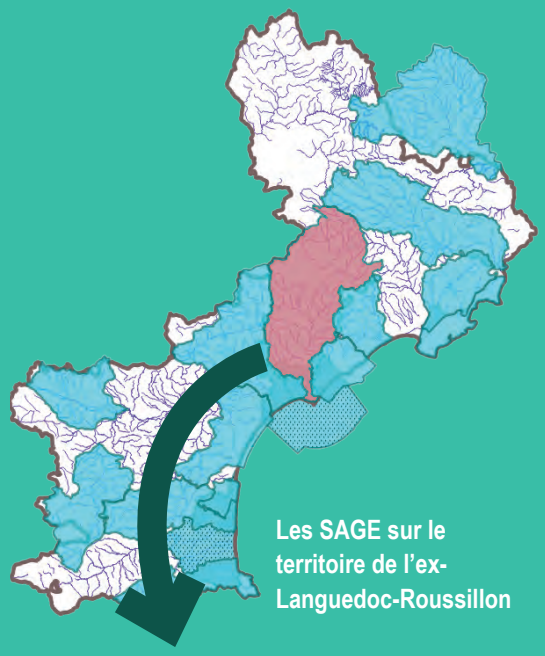
La protection des zones humides par les SAGE

Le SAGE peut être institué à l'échelle d'une unité hydrographique (bassin versant, nappe souterraine). Il doit être compatible avec le SDAGE. Il identifie les enjeux de protection des zones humides locales et détermine :

- les objectifs de préservation et de gestion des zones humides dans un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD). Toute décision administrative prise dans le domaine de l'eau doit être **compatible** avec les objectifs de ce plan.
- les règles **directement opposables** aux installations, ouvrages, travaux et aménagements (IOTA) qui impactent les zones humides. Toute décision administrative prise dans le domaine de l'eau doit d'être **conforme** à ces règles[14].

La portée juridique du règlement des SAGE est donc beaucoup plus forte que celle du SDAGE, à condition que les dispositions du SDAGE soient effectivement traduites dans son règlement… ce qui n'est pas toujours le cas.

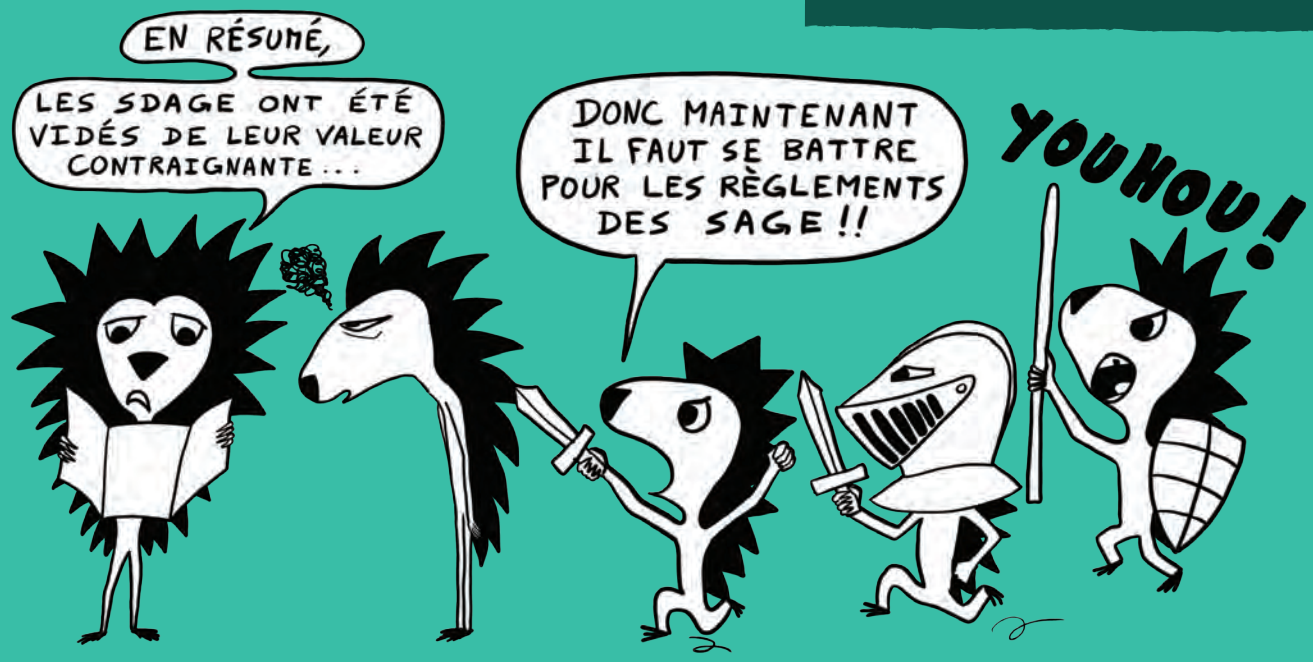
La disposition 6B-04 du SDAGE **doit être une source d'inspiration pour l'établissement des règles opposables aux IOTA qui impactent les zones humides.**



Les SAGE sur le territoire de l'ex-Languedoc-Roussillon

Par exemple, le règlement du SAGE du bassin du fleuve de l'Hérault[15] :

- **exige** pour tout IOTA conduisant à la disparition d'une surface de zone humide, **une compensation par la création de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité d'une superficie de 200 % à la surface perdue** (article 5)
- prévoit que les remblais, dans les zones d'expansion de crues ne peuvent être réalisés qu'à la condition d'une compensation totale des impacts (article 6)



[14] *Code de l'environnement, art. L.212-5-2 et R. 212-47*

[15] *pour télécharger le règlement du SAGE du fleuve Hérault : https://www.gesteau.fr/document/pagd-et-reglement-du-sage-du-bassin-du-fleuve-herault*

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
LANGUEDOC-ROUSSILLON

Guide réalisé par France Nature Environnement Languedoc-Roussillon
Illustrations de Simon Popy, mise en page par Thomas Hervé (www.thomasherve.com)
FNE Languedoc-Roussillon : 39 rue Jean Giroux - 34 080 Montpellier
www.fne-languedoc-roussillon.fr • Décembre 2020

Réalisé avec le soutien financier de :
agence de l'eau RHÔNE MÉDITERRANÉE CORSE établissement public de l'État
La Région Occitanie Pyrénées · Méditerranée

Le point de vue exprimé dans ce document n'engage que FNE LR et ne reflète pas nécessairement celui de ses financeurs.