



**VIANNEY CUNY,**  
avocat,  
cabinet DS avocats

**Prise en compte**

Le caractère alternatif des critères de définition des zones humides soulève la question de leur prise en compte dans les projets d'aménagement et de construction.

**Compensation**

Les maîtres d'ouvrage, publics ou privés, sont tenus de compenser les zones humides, par des mesures de réhabilitation ou de récréation, sur un terrain situé à proximité du site impacté.

**Orientations**

Les porteurs de projet sont notamment soumis aux orientations des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) pour concevoir leurs mesures compensatoires.

**Aménagement**

**La compensation des zones humides dans les projets**

Le retour du caractère alternatif des critères de définition des zones humides, élargissant à de nouveaux terrains la protection légale qui s'attache à ces zones, pose la question de leur prise en compte dans les projets d'aménagement et de construction (1). En effet, lorsque la destruction de ces zones ne peut être évitée par un projet, son maître d'ouvrage est tenu de les compenser, par des mesures de réhabilitation ou de récréation, sur un terrain situé à proximité du site impacté. Cette obligation, initialement essentiellement appréciée à travers la compatibilité des autorisations environnementales avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), doit être en outre examinée au regard de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

**COMPATIBILITÉ AVEC LES SDAGE**

A quel degré les porteurs de projet sont-ils soumis aux orientations du Sdage pour concevoir leurs mesures compensatoires?

La rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement soumet à autorisation environnementale (2), au titre de la loi sur l'eau, les travaux ayant pour effet d'assécher ou d'imperméabiliser une zone humide d'une surface égale ou supérieure à un hectare. Dans ce cas, pour que l'autorisation environnementale soit légalement délivrée, celle-ci doit obligatoirement comporter des prescriptions destinées à éviter, réduire, compenser (ERC) les atteintes du projet aux zones humides, dont la préservation fait partie des impératifs protégés par l'article L.211-1 I du code de l'environnement (3).

Initialement, la suffisance de ces prescriptions était essentiellement appréciée au regard des orientations contenues dans les Sdage avec lesquelles elles doivent être compatibles (4). En effet, lorsque les incidences négatives sur les zones humides ne peuvent pas être

évitées, ni suffisamment réduites, les Sdage imposent systématiquement l'adoption de mesures compensatoires, généralement selon deux méthodes: celle dite «fonctionnelle», soit l'évaluation, puis la comparaison des fonctions d'une zone détruite avec les fonctions du site compensatoire, et celle dite «surfaccique», soit la compensation de X hectares détruits par Y hectares après application d'un ratio surfaccique (5).

Les juridictions administratives ont été très fréquemment saisies de la suffisance des mesures compensatoires au regard des orientations du Sdage. Elles ont initialement adopté une position restrictive, annulant des autorisations pour incompatibilité dès lors que les compensations prescrites à l'autorisation ne permettent pas d'atteindre le ratio indiqué par le Sdage (6).

Toutefois, par un arrêt du 21 novembre 2018, le Conseil d'Etat a censuré un arrêt par lequel il avait été considéré que des mesures compensant 26% des surfaces de zones humides détruites étaient incompatibles avec le Sdage 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée, qui fixait un ratio surfaccique de 100% (7). Le Conseil d'Etat a estimé qu'une telle analyse du juge du fond, subordonnant la compatibilité du Sdage à l'atteinte d'une surface compensatoire égale ou supérieure à un tel ratio, procédait d'une analyse de conformité et non de compatibilité. Ainsi, si le Sdage peut fixer des objectifs exprimés sous forme quantitative, s'agissant d'orientations, elles n'ont pas de valeur prescriptive. Aussi, si un projet ne doit pas contrarier les orientations du

Sdage prises dans leur globalité, il n'est pas pour autant soumis à une obligation d'adéquation avec chaque disposition ou objectif particulier.

Interprétée largement, cette décision pourrait impliquer qu'un projet soit compatible avec le Sdage s'il impacte notablement des zones humides sans les compenser mais s'il s'inscrit

dans d'autres objectifs du document, telle la restauration d'un cours d'eau identifié comme continuité écologique. Toutefois, il convient de ne pas surestimer la portée de cet arrêt. En effet, cette décision



**À NOTER**  
Si un projet ne doit pas contrarier les orientations du Sdage prises dans leur globalité, il n'est pas pour autant soumis à une obligation d'adéquation avec chaque disposition ou objectif particulier.

« n'interdit pas qu'en mettant gravement en péril la réalisation d'un seul objectif essentiel du Sdage, une décision doive être déclarée incompatible avec lui malgré une éventuelle contribution à d'autres objectifs » (8).

Aussi, comme semble l'indiquer le récent arrêt de la cour administrative d'appel de Paris sur la légalité du Sdage du bassin Seine-Normandie 2015-2021 (9), il apparaît qu'un projet impactant des zones humides dont les mesures compensatoires n'atteindraient pas le ratio surfacique indiqué doit respecter au minimum l'objectif d'équivalence écologique que posent les différents Sdage pour définir les compensations, et ce, même s'il s'inscrit dans d'autres orientations. Cela implique d'examiner plus en détail le principe d'équivalence écologique de l'article L.163-1 du code de l'environnement issu de la loi « biodiversité » de 2016.

### RESPECT DE LA LOI « BIODIVERSITÉ »

La loi « biodiversité » de 2016, à travers la création des articles L.163-1 à L.163-5 du code de l'environnement, a formalisé le cadre légal des mesures compensatoires des atteintes à la biodiversité, en adoptant plusieurs principes conditionnant la légalité des autorisations environnementales: les principes d'équivalence écologique, de pérennité, de proximité et d'additionnalité des mesures compensatoires. Ce cadre légal doit être considéré comme applicable aux mesures compensatoires des zones humides (10).

Le principe d'équivalence écologique vise à l'objectif « d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité ». Ainsi, le porteur de projet doit démontrer que les mesures compensatoires permettent de reconstituer les fonctionnalités écologiques détruites et de restituer la cohérence environnementale du milieu impacté. A titre d'illustration,

### RÉFÉRENCE

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

dans l'affaire du barrage de Sivens, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'autorisation au motif que, si les mesures compensatoires respectaient le ratio surfacique du Sdage de 150%, leur efficacité à reconstituer les fonctionnalités écologiques et la cohérence de la zone humide détruite n'était pas établie, notamment en raison du fractionnement des mesures sur des sites dispersés (11).

Comment, dès lors, s'assurer du respect du principe d'équivalence écologique? Il convient de dépasser la méthode purement surfacique. En effet, compenser X hectares de surfaces détruites par Y hectares de surfaces compensatoires ne prouve pas de facto la reconstitution des fonctionnalités écologiques impactées. Plusieurs méthodes peuvent être employées. L'une consiste à mêler compensation fonctionnelle et compensation surfacique en employant des « coefficients d'ajustement », reposant sur l'intégration de plusieurs critères de majoration ou de minoration au sein d'un ratio appliqué à la surface détruite en fonction des risques associés à l'incertitude relative à l'efficacité des mesures (12).

Une autre méthode, celle du « ratio d'équivalence fonctionnelle », validée par la juridiction administrative dans le dossier du projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes (13), consiste à estimer les pertes sur le lieu du projet et les gains attendus sur le site compensatoire, afin de déterminer le ratio d'équivalence écologique. Un guide a été publié et comporte une série d'indicateurs et de sous-indicateurs des fonctionnalités des zones humides pour pouvoir déterminer ce ratio (14).

Relevons que la méthode « fonctionnelle », outre sa meilleure sécurité juridique vis-à-vis du principe d'équivalence écologique, présente l'avantage opérationnel de potentiellement limiter les acquisitions foncières nécessaires aux compensations. En effet, dans le cas où la zone humide impactée est peu fonctionnelle, et que les mesures de compensation visent à reconstituer des fonctionnalités plus importantes, de fait, l'équivalence écologique sera très probablement atteinte sur des surfaces plus réduites que celles du site initial. En ce sens, si le principe d'additionnalité, issu de la doctrine nationale ERC (15), interdit qu'une même mesure compensatoire sur une parcelle donnée serve à compenser les impacts issus de plusieurs projets, en revanche, la loi « biodiversité » de 2016 permet expressément de mutualiser plusieurs fonctionnalités impactées par un même projet sur un même site (16).

En tout état de cause, afin de respecter le principe de pérennité, les mesures de compensation et de suivi devront être dimensionnées sur une durée suffisamment longue, correspondant au temps nécessaire à la maturation de gains écologiques. En outre, conformément au principe de proximité, elles devront être préférentielles et mises en œuvre sur le même bassin versant que celui de la zone humide détruite.

Le dimensionnement des mesures compensatoires devra toutefois être adapté aux spécificités de chaque dossier, en précisant les modalités de mises en œuvre retenues parmi celles indiquées à l'article L.163-1 II du code de l'environnement: compensation par le maître d'ouvrage lui-même, par un opérateur de compensation ou dans le cadre d'acquisition d'unités de compensation. ●

(1) V. Cuny, « La définition des zones humides depuis la loi du 24 juillet 2019 », *La Gazette* du 8 juin 2020, p. 42-43.

(2) Code de l'environnement, art. L.181-1 1°.

(3) Code de l'environnement, art. L.181-3 I et R.181-12.

(4) Code de l'environnement, art. L.212-1 XI.

(5) A titre d'illustration: Sdage du bassin Seine-Normandie 2010-2015, orientation n° 19, disposition n° 78.

(6) CAA de Marseille, 13 octobre 2015, req. n° 13MA05167.

(7) CE, 21 novembre 2018, req. n° 408175.

(8) CE, 25 septembre 2019, req. n° 418658 et 418706, concl. L. Dutheillet de Lamothe.

(9) CAA de Paris, 31 juillet 2020, req. n° 19PA00805.

(10) CAA de Nantes, 14 novembre 2016, req. n° 15NT02883.

(11) TA de Toulouse, 30 juin 2016, req. n° 1400853.

(12) « Lignes directrices nationales sur la séquence, éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels », fiche n° 15.

(13) CAA de Nantes, 14 novembre 2016, req. n° 15NT02883.

(14) « Guide de la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides ».

(15) « Doctrine relative à la séquence « éviter, réduire et compenser » les impacts sur le milieu naturel », ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, mars 2012, p. 4.

(16) Code de l'environnement, art. L.163-1: « Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités ».