

Note

Respecter le cadre et les procédures juridiques pour la restauration des milieux humides

Les projets de restauration des milieux humides sont soumis à diverses procédures qui permettent d'assurer la prise en compte de leurs impacts, la participation du public et la sécurisation des opérations sur le plan foncier. Une analyse de ces mécanismes réglementaires, notamment dans le cadre de la loi sur l'eau, peut s'avérer très utile aux gestionnaires confrontés aux enjeux d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.



La complémentarité entre les actions de préservation et les opérations de restauration des milieux humides est manifeste, en particulier quand on aborde la thématique sous l'angle temporel : ainsi, là où la préservation et la gestion des milieux humides s'inscrit dans le présent et dans la conservation de l'existant,

la restauration vise à faire ressurgir des milieux dégradés qui ont perdu cette qualité au fil des années. Comme en matière sanitaire, le versant curatif complète utilement l'action préventive pour pérenniser les fonctionnalités de ces milieux qui s'avèrent éminemment utiles pour la nature et pour l'homme.

En pratique, la mise en œuvre d'actions de restauration met généralement en jeu un panel de procédures administratives. Ces dernières varient sensiblement d'un projet à un autre en fonction de l'ampleur du projet (régime d'autorisation plus ou moins contraignant), de la nécessité d'une maîtrise foncière (acquisition amiable, expropriation, droit de préemption...), ou encore de la nécessité d'associer des acteurs privés (conventions d'usage, servitudes d'utilité publique, déclaration d'intérêt général...), du type de montage financier retenu.

Afin de balayer les principaux enjeux réglementaires en matière de restauration des milieux humides, le cadre juridique afférent au foncier sera tout d'abord abordé, puis des développements seront accordés aux autorisations de projet. Enfin, le lien entre restauration et compensation sera évoqué.

Le cadre juridique afférent au foncier

Le maître d'ouvrage propriétaire

Afin de pérenniser le projet de restauration sur plusieurs dizaines d'années, le porteur de projet cherchera parfois à bénéficier de l'entière propriété des terrains sur lesquels il envisage son action. C'est notamment le cas si la zone présente un caractère particulièrement stratégique. La situation la plus simple se rencontre lorsque le porteur du projet est également propriétaire du terrain où il souhaite mettre en œuvre une action de restauration.

S'il n'est pas propriétaire, il peut faire l'acquisition du terrain à l'amiable. Le porteur de projet, quand il est une personne publique, est parfois à même de mobiliser un droit de préemption que la loi lui confère afin d'acquérir les terrains présentant certaines caractéristiques, notamment :

- le département pour préserver la qualité des milieux naturels (art. L.142-1 du Code de l'urbanisme) ;
- le Conservatoire du littoral pour la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels (art. L.322-3 du Code de l'environnement) ;
- les agences de l'eau pour les zones humides, à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols et de valorisation, notamment agricole (art. L.213-8-2 du Code de l'environnement).

Si le propriétaire effectif des terrains concernés par le projet de restauration se refuse à toute cession, la



© Ville de Fouesnant

© M.-P. Maleyran (Irsiteo)

① Restauration du Marais de Moustierlin à Fouesnant (Finistère).

collectivité peut avoir recours à l'expropriation, en demandant à ce que les travaux soient déclarés d'utilité publique. Cette procédure reste toutefois rare en matière de restauration des milieux humides, une approche moins contraignante étant généralement privilégiée, par souci d'acceptabilité sociale.

La plupart des actions de restauration n'impliquent toutefois pas d'obtenir une maîtrise foncière. Dans une telle perspective, le porteur de projet pourra uniquement s'assurer de bénéficier d'une maîtrise d'usage.

La maîtrise d'usage

Si le porteur de projet ne veut pas devenir propriétaire, mais souhaite pouvoir, malgré tout, intervenir sur le terrain, la procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) présente un intérêt (art. L.211-7 du Code de l'environnement).

Dans le cadre de ce dispositif, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes peuvent bénéficier d'un droit de passage sur des terrains privés, pour des travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, notamment s'agissant de la « protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ». La déclaration d'intérêt général autorise également la participation financière des personnes « qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt » (art. R.214-93 du Code de l'environnement).

Dans certains cas, qu'il soit propriétaire ou non, la pérennisation de l'action de restauration passera uniquement par la contractualisation avec le propriétaire ou l'exploitant des terrains concernés (en milieu agricole), notamment par le biais de mesures agro-environnementales territoriales, ou de conventions de gestion.

Les autorisations de projet

En sus des problématiques d'usage et de maîtrise foncière, les porteurs de projet doivent fréquemment se conformer à des procédures administratives assez importantes pour pouvoir mettre en œuvre leurs projets de restauration.

La loi sur l'eau constitue le cadre principal de mise en œuvre de tels projets (art. R.214-1 du Code de l'environnement). En effet, sa nomenclature, qui met en œuvre une approche technique et objective, englobe fréquemment les typologies d'actions menées dans le cadre des programmes de restauration, notamment :

- la mise en eau de milieux humides (3.3.1.0) ;
- la consolidation de berges (3.1.4.0) ;
- les installations dans le lit mineur (3.1.1.0 ou 3.1.2.0) ou majeur (3.2.2.0) d'un cours d'eau.

Ces projets sont soumis à déclaration ou autorisation selon l'importance de leurs impacts sur la ressource en eau. Il convient de préciser qu'une articulation spécifique est prévue entre la procédure loi sur l'eau et la déclaration d'intérêt général (DIG), un dossier unique pouvant être constitué par le porteur de projet.

Les actions de restauration peuvent également être soumises à des autorisations sectorielles diverses, selon la composition du milieu et les enjeux en présence :

- dérogation « espèces protégées » (art. L.411-2 du Code de l'environnement) ;
- défrichement (art. L.341-3 du Code forestier) ;
- déclaration préalable exhaussement et affouillement (art. R.421-23 du Code de l'urbanisme) ;
- autorisation pour sites classés ou en cours de classement (art. L.341-3 du Code de l'environnement) ;
- etc.

► En fonction de l'impact du projet, celui-ci sera ainsi soumis à des exigences plus ou moins importantes en matière d'évaluation des impacts sur l'environnement (étude d'impact, évaluation Natura 2000, études d'incidences « loi sur l'eau ») et de participation du public (enquête publique, consultation du public, etc.).

Les exigences afférentes à la spécificité de certains milieux peuvent également venir se greffer sur les procédures de droit commun. Le projet de resalinitation du marais de Moustierlin (photos ① et ②), porté par la ville de Fouesnant (Finistère) en 2011 et réalisé dans le cadre du DOCOB (document d'objectifs) du site Natura 2000 du même nom, a par exemple fait l'objet d'une enquête publique conjointe au titre de l'autorisation loi sur l'eau et au titre de la loi littoral (espaces remarquables).

La contrainte réglementaire était plus importante pour le projet de restauration d'une roselière sur le marais de Châteauneuf, mesures compensatoire mise en œuvre par le syndicat de la baie du Mont-Saint-Michel dans le cadre du rétablissement du caractère maritime du Mont. Ce projet, réalisé sur des terrains appartenant à la Fédération départementale des chasseurs d'Ille-et-Vilaine, a impliqué la mise en œuvre de procédures nombreuses et variées au titre desquelles : une déclaration de projet pour mise en compatibilité du plan local d'urbanisme, une autorisation de défrichement, une déclaration préalable pour coupe d'un boisement en espace boisé classé et une déclaration loi sur l'eau. Une étude d'incidences Natura 2000 et une étude d'impact (défrichement) ont été réalisées au soutien de ces dossiers.

Pour un même projet, même de faible ampleur, de nombreuses autorisations (ou déclarations) sont donc parfois nécessaires, compliquant d'autant la tâche du porteur de projet sur le plan réglementaire.

Les mécanismes propres aux milieux humides à enjeux forts

À côté de ces outils de droit commun, la loi sur les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 a cherché à fournir des dispositifs spécifiques aux zones humides présentant des enjeux particuliers, lorsque les mécanismes classiques ne se sont pas révélés efficaces.

La LEMA a tout d'abord intégré les zones humides au dispositif des « zones soumises à contraintes environnementales » prévues par le Code rural, en créant les « zones humides d'intérêt environnemental particulier » (ZHIEP). Ces zones sont déterminées par le préfet, qui valide un programme d'actions (pratiques à promouvoir, objectifs à atteindre, etc.). À l'expiration d'un délai de trois ans, si les objectifs fixés n'ont pas été atteints, les mesures sont rendues contraignantes.

La LEMA a également envisagé l'adoption de « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (ZSGE), qui venaient jusqu'à récemment s'insérer dans le dispositif des ZHIEP, en tant que sous-ensembles spécifiques¹. La préservation ou la restauration de ces zones est censée contribuer à la réalisation des objectifs fixés par les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de

gestion des eaux). L'article L.211-12 du Code de l'environnement prévoit que des servitudes d'utilité publique peuvent être mises en place au sein de ces ZSGE, le préfet pouvant « obliger les propriétaires et les exploitants à s'abstenir de tout acte de nature à nuire à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone, notamment le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairie ».

Ces outils ont toutefois trouvé peu d'applications en pratique, la contrainte ayant probablement été perçue comme trop grande pour de « simples » projet de restauration.

Restauration et compensation

Restauration et compensation entretiennent des rapports complémentaires mais ambiguës qui participent à complexifier le cadre juridique applicable. Ainsi, de manière classique, la restauration d'un milieu va souvent être utilisée comme moyen de compensation des impacts négatifs d'un projet d'aménagement en milieux humides. Le SDAGE Loire-Bretagne 2016-2021 prévoit ainsi qu'en cas de destruction de zones humides, « les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir la recréation ou la restauration de zones humides ». Ces opérations sont donc réalisées dans un objectif de non-perte nette pour l'environnement, dont les difficultés sur le plan scientifique ont été mises en lumière².

À l'inverse, les opérations de restauration vont elles-mêmes donner lieu à la mise en œuvre de mesures compensatoires, notamment au titre de la loi sur l'eau, en application des articles R.214-6 (procédure d'autorisation) et R.214-32 (procédure de déclaration). Cette exigence paradoxale conduit à alourdir des dossiers qui s'inscrivent, en principe, dans la perspective d'une plus grande protection de l'environnement.

Conclusion : simplifier la restauration

Les projets de restauration des milieux humides peuvent parfois impliquer la mise en œuvre de très nombreuses procédures, parfois lourdes, équivalentes à celles de projets d'aménagement ou d'artificialisation ayant un impact négatif sur l'environnement. L'approche purement objective et technicienne du droit de l'environnement peut ainsi empêcher ou, à tout le moins, ralentir la mise en œuvre d'actions de restauration, de manière antinomique aux objectifs fixés par l'article L.211-1 du code de l'environnement.

La mise en œuvre d'une approche fonctionnelle (prenant en compte le but des opérations menées) participerait à faciliter la mise en œuvre des projets de restauration et enverrait un message positif à des acteurs publics et privés qui peuvent parfois être découragés par les obstacles réglementaires qui se dressent face à eux. Cette approche pourrait d'ores et déjà passer par une appréciation plus souple du Code de l'environnement, par les services instructeurs,

1. La loi biodiversité adoptée le 8 août 2016 a élargi le recours aux ZSGE en prévoyant qu'elles pouvaient désormais être déterminées dans toutes les zones humides, et non plus au sein des seules ZHIEP.

2. Cf. le « Rapport du collège d'experts scientifiques relatif à l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones humides » concernant le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (avril 2013).



📍 Marais de Moustertin à Fouesnant (Finistère).

concernant les dispositions qui prévoient, par exemple, que les mesures correctives ou compensatoires doivent être précisées par le dossier de demande « loi sur l'eau » uniquement « s'il y a lieu » (articles R.214-6 et R214-32 précités). Les projets de restauration pourraient ainsi sortir rapidement du champ de la compensation exigée à l'heure actuelle par les services instructeurs.

Une simplification efficace et globale impliquera toutefois nécessairement une modification de la nomenclature de l'article R.214-1 pour intégrer l'objectif de restauration, comme un signal fort à l'égard des collectivités qui font l'effort de porter ces projets essentiels pour la protection de la ressource en eau. ■

L'auteur

Thomas DUBREUIL

Avocat

17 rue Joseph LE BRIX,
F-56000 Vannes, France.

✉ tdubreuil@avocat-environnement.com

EN SAVOIR PLUS...

📖 **CODE DE L'ENVIRONNEMENT** – Version consolidée au 8 mai 2017

Partie législative

Livre II – Milieux physiques : articles L.211-1, L.211-12, L.211-7, L.213-8-2

Livre III – Espaces naturels : articles L.322-3, L.341-3

Livre IV – Patrimoine naturel : article L.411-2

Partie réglementaire

Livre II – Milieux physiques : articles R.214-1, R.214-6, R.214-32, R.214-93

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20091231>

📖 **CODE FORESTIER** – Version consolidée au 28 avril 2017

Partie législative

Livre III – Bois et forêts des particuliers, article L.341-3

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025244092>

📖 **CODE DE L'URBANISME** – Version consolidée au 28 avril 2017

Partie législative

Livre I – Réglementation de l'urbanisme : article L.142-1

Partie réglementaire

Livre IV – Régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions : article R.421-23

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>

📖 **LOI n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques**

Version consolidée au 11 mai 2017

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000649171>

📖 **LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/8/8/2016-1087/jo/texte>

📖 de MARSILY, G., BARNAUD, G., BENOIT, M., de BILLY, V., BIRGAND, F., GARNIER, J., LESAFFRE, B., LEVEQUE, C., MULLER, S., MUSY, A., TOURNEBIZE, J., ZIMMER, D., 2013, Projet de réalisation de la plateforme aéroportuaire du programme VIAIRE d'accompagnement et de la desserte routière de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, Rapport du collège d'experts scientifiques relatif à l'évaluation de la méthode de compensation des incidences sur les zones humides, 124 p.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000222.pdf>