



Secrétariat technique  
Rhône-Méditerranée

## Note SDAGE et Zones Humides

1	Contexte .....	2
1.1	Origine de la note.....	2
1.2	Cadre d'utilisation de la note.....	2
2	Messages généraux du SDAGE .....	2
2.1	Principe de non dégradation .....	2
2.2	Principe de compensation.....	3
2.3	Notion de compatibilité.....	3
2.4	Gestion de la compatibilité d'un dossier de déclaration.....	3
3	Définition d'une zone humide.....	4
4	Messages contenus dans la disposition 6B-6 et valeur guide .....	4
4.1	Attribution des responsabilités .....	4
4.2	Notion de compensation à hauteur de 200%.....	4
4.3	Lieu de la compensation .....	5
4.4	Délais de mise en œuvre de la mesure compensatoire .....	5
4.5	Nature de la compensation .....	5
4.6	Contrôles.....	6
5	Annexes : .....	6

## 1 Contexte

### 1.1 Origine de la note

Le SDAGE Rhône Méditerranée a été approuvé par le préfet coordonnateur de bassin le 20 novembre 2009. Il est composé de 8 orientations fondamentales, elles-même déclinées sous forme de dispositions.

L'orientation fondamentale 6B est intitulée « Prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides ». Elle est composée de huit dispositions, dont la 6B-6 « Préserver les zones humides en les prenant en compte à l'amont des projets » dont un extrait est repris dans l'encadré ci-dessous.

#### Disposition 6B-6

...Après étude des impacts environnementaux, lorsque la réalisation d'un projet conduit à la disparition d'une surface de zones humides ou à l'altération de leur biodiversité, le SDAGE préconise que les mesures compensatoires prévoient dans le même bassin versant, soit la création de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité, soit la remise en état d'une surface de zones humides existantes, et ce à hauteur d'une valeur guide de l'ordre de 200 % de la surface perdue.

Des questions sur les modalités de mise en œuvre de cette disposition du SDAGE commencent à remonter des services de l'état. Il est donc apparu utile de rappeler quelques messages essentiels concernant l'application de cette disposition dans le cadre des activités de police des services de l'Etat.

### 1.2 Cadre d'utilisation de la note

Cette note a vocation à expliciter le message du SDAGE concernant la gestion des projets qui impactent des zones humides et à fournir des exemples de ce qui peut ou ne peut pas être considéré comme compatible avec le SDAGE.

Elle est rédigée à l'attention exclusive des services de l'état du bassin Rhône Méditerranée (Services de police de l'eau des DDT(M), DREAL, Unités territoriales) et ne peut servir de base juridique dans le cadre d'un contentieux. En effet, elle a vocation à éclairer la position de l'administration dans l'instruction des dossiers loi sur l'eau ainsi que dans le cadre des arrêtés ICPE ayant des prescriptions de compensation pour la conservation des zones humides.

Elle a été validée par le secrétariat technique du bassin.

## 2 Messages généraux du SDAGE

### 2.1 Principe de non dégradation

Il convient de re-situer la disposition 6B-6 dans le cadre plus général de la politique zones humides voulue par le SDAGE. Cette politique est définie par l'Orientation Fondamentale (OF) 6B consacrée aux zones humides. Toutefois, le cadre d'exercice de la police administrative est également largement concerné par l'OF 2 sur l'objectif de non dégradation des milieux aquatiques.

Les extraits du SDAGE concernant ces aspects sont mentionnés en annexe 1.

Il ressort de ces extraits que l'objectif général du SDAGE est d'éviter les « pertes sèches » de zones humides, comme en témoignent notamment :

- l'OF 2 sur la non dégradation d'une manière générale
- l'introduction de l'OF 6B sur les zones humides en particulier qui exprime notamment la « nécessité de maintenir la surface en zones humides à l'échelle du bassin Rhône-Méditerranée » et « ne pas dégrader les zones humides et leur bassin d'alimentation, y compris pour les zones humides sans statut de protection » (*se référer en annexe 1 pour le libellé exact*)

## **2.2 Principe de compensation**

La compensation visée par le SDAGE ne peut s'envisager que si un certain nombre de préalables sont réunis (notion de meilleure option environnementale précisée dans la disposition 2-01 du SDAGE, p61):

- Il faut avoir étudié des alternatives permettant de choisir l'emplacement du projet le moins pénalisant pour les milieux (éviter au maximum la destruction des zones humides) ;
- une fois le choix de l'emplacement défini, le projet doit démontrer que ses impacts ont été réduits au maximum, par la mise en place de mesures appropriées ;

Ce n'est que si malgré toutes ces précautions prises, il y a un impact, qu'il faut compenser selon les principes édictés par le SDAGE (éviter, réduire, compenser). Il est en effet indispensable que les zones humides soient prises en compte à l'amont des projets pour que ceux-ci puissent privilégier l'évitement et la réduction d'impact sur les zones humides. Ce n'est qu'après ce travail et le constat de l'échec de la réalisation du projet sans dégradation d'une zone humide que la notion de compensation entrera en ligne de compte. Dans le cadre de projets soumis à étude d'impact, les articles L.122-1 à 3 du code de l'environnement précisent les notions à prendre en compte pour définir les mesures compensatoires.

La disposition 2-02 vise quant à elle la prise en compte des impacts indirects subis par les masses d'eau lorsqu'un projet porte atteinte à des milieux comme les zones humides ou les têtes de bassin versant. (cf. annexe 1)

Dans le cadre de la mise en compatibilité des dossiers loi sur l'eau avec le SDAGE, ces derniers doivent ainsi justifier de la meilleure option environnementale.

## **2.3 Notion de compatibilité**

Le code de l'environnement prévoit la mise en compatibilité des décisions préfectorales dans le domaine de l'eau au regard des nouveaux SDAGE. L'instruction des dossiers doit donc dorénavant vérifier, en plus de l'acceptabilité de l'impact des projets au regard des réglementations en vigueur (hors DCE) dans le domaine de l'eau, également leur acceptabilité par rapport aux objectifs fixés par la DCE.

La proposition de mesures compensatoires est prévue par le code de l'environnement aux articles L.122-1 et 122-3 (pour les projets soumis à étude d'impact) ou au regard de l'évaluation d'incidences Natura 2000 pour les projets soumis à évaluation (décret du 9 avril 2010 et arrêtés préfectoraux en cours de signature).

Cette notion de compatibilité laisse une marge de manœuvre au porteur de projet: elle n'implique pas un respect à la lettre des dispositions du SDAGE et rend possibles plusieurs interprétations concernant leur mise en œuvre à condition que ces interprétations ne conduisent pas à dévoyer le SDAGE ou à remettre en causes ses objectifs généraux. L'annexe 2 présente un rappel sur la notion de compatibilité.

## **2.4 Gestion de la compatibilité d'un dossier de déclaration**

Les dossiers soumis à déclaration bénéficient a priori d'un accord tacite de l'administration quelle que soit la nature de la compensation prévue. Toutefois l'Etat a la possibilité de s'opposer à la délivrance du récépissé de déclaration, en vertu de la politique d'opposition à déclaration. Ceci nécessite au préalable d'avoir anticipé le sujet lors d'un Coderst qui précise les rubriques pouvant faire l'objet de cette politique d'opposition. Les projets qui dégradent entre 0,1 et 1 ha de zone humide rentrent dans ce cadre. Il convient donc de faire preuve d'une grande réactivité sur ces dossiers afin de s'assurer en tout premier lieu que des mesures compensatoires sont proposées et que celles-ci répondent aux exigences du SDAGE.

Ces dossiers concernant généralement des projets de moindre impact sur l'environnement, il pourra être considéré qu'à partir du moment où des mesures compensatoires sont prévues, il n'y a pas lieu de bloquer leur instruction. Il est difficile d'imposer après coup par arrêté préfectoral spécifique des prescriptions demandant la mise en œuvre de mesures compensatoires pour les zones humides

même si cette éventualité n'est pas à exclure pour certains dossiers notamment dans le cadre d'une régularisation.

La mise à disposition des services instructeurs d'un outil SIG permettant de répertorier et caractériser les zones humides peut faciliter la recherche de mesures compensatoires pour restaurer des zones humides dégradées mais la re-création d'anciennes zones humides doit également être recherchée.

### **3 Définition d'une zone humide**

Les zones humides sont définies à l'article 2 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Cette définition est codifiée dans l'article L.211-1 du code de l'environnement.

Cette définition a été déclinée dans l'arrêté du 24 juin 2008, modifié le 1<sup>er</sup> octobre 2009.

Le SDAGE, dans l'OF 6B identifie (tableau page 149 – rappelé en annexe 3) les territoires et/ou type de zones humides recensées ou en cours de recensement au moment de sa rédaction. Il est précisé que si ces territoires doivent impérativement être pris en compte, ce tableau n'est pas exhaustif et d'autres zones humides répondant aux critères cités ci-dessus doivent également faire l'objet de mesures de protection.

### **4 Messages contenus dans la disposition 6B-6 et valeur guide**

L'objet du paragraphe qui suit est de donner une interprétation de la disposition 6B-6 qui répond aux objectifs du SDAGE, à l'échelle du bassin.

Des exemples d'interprétation du SDAGE sont proposés en annexe 4 du présent document.

#### **4.1 Attribution des responsabilités**

Le pétitionnaire doit fournir au service instructeur un dossier complet. C'est à lui que revient la responsabilité de cette compensation. C'est à dire qu'il doit lui même proposer au service instructeur les mesures compensatoires ou correctives nécessaires, les prendre à sa charge, mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose pour les réaliser et s'assurer de leur pérennité. Il est responsable vis-à-vis des services de l'Etat et des tiers, de la bonne réalisation de la mesure compensatoire.

En d'autres termes, la réalisation de mesures compensatoires ne peut pas être dévolue à un SAGE, à un contrat de rivière ou à toute autre collectivité ou organisme. Toutefois, pour des raisons pratiques de coordination à l'échelle d'un bassin versant, le pétitionnaire peut dans le cadre d'une convention de délégation définir les mesures compensatoires qu'il confie.

De leurs côtés les services instructeurs (dans la limite des données disponibles) doivent, en amont de l'instruction, pouvoir fournir un porter à connaissance, mettant en évidence les questions auxquelles le pétitionnaire devra répondre pour établir la compatibilité de son projet avec le SDAGE et avec le principe de conservation des zones humides renforcé par la loi DTR (développement des territoires ruraux) du 23 février 2005 et lui permettre d'accéder aux données nécessaires à la réalisation du document d'incidence.

Dans la mesure du possible, il est préférable qu'il y ait un responsable unique de la mesure compensatoire. De plus, la participation financière du pétitionnaire ne doit pas venir en substitution des financements publics nécessaires et déjà prévus pour financer le projet.

#### **4.2 Notion de compensation à hauteur de 200%**

La valeur de 200% mentionnée dans le SDAGE est une valeur guide. Elle correspond à la surface de zones humides (de fonctionnalité équivalente) à remettre en état ou à créer par rapport à la surface perdue du fait du projet.

Il n'est pas possible de prévoir d'affecter des coefficients à la surface de zone humide en fonction de sa nature, comme cela a pu être calculé dans le cadre d'autres compensations (au titre du défrichement forestier notamment). L'utilisation de ces coefficients conduirait à prendre en compte au titre de la compensation des surfaces inférieures aux surfaces réellement détruites et n'est pas acceptable : 1 ha de zone humide vaut 1 ha de zone humide, quel que soit le type de zone humide. Elle ouvrirait un cadre de discussion inutile et complexe. Toutefois au moment de la définition de la compensation, il est indispensable de vérifier que les fonctionnalités de la zone humide créée et de la zone humide dégradée ou détruite sont équivalentes.

La valeur guide évoquée dans le SDAGE doit être prise en compte tant pour la création de nouvelles zones humides de fonctionnalité équivalente que pour la restauration ou remise en état de zones humides existantes. La définition des différents types de zones humides rencontrés sur le bassin Rhône Méditerranée est abordée dans le guide technique du SDAGE (de 1996) n°5 « Fonctionnement des zones humides : 1ère synthèse des indicateurs pertinents », mai 2001. Cette note est disponible sur le site du bassin à l'adresse suivante : <http://sierm.eaurmc.fr/sdage/guides-notes-techniques.php>

Il est possible de coupler les deux types d'opération pour viser la valeur de 200% ( exemple: pour 1ha perdu, proposer la création de 1 ha de zone humide et la restauration de 1 ha de zone humide - ou proposer la création de 0,5 ha et la restauration de 1,5ha). Cependant la valeur de 200% reste une valeur guide et un projet qui ne restaurerait ou créerait une zone humide qu'à hauteur de 180% pourrait être jugé compatible. L'ensemble du projet doit être pris en considération et le niveau des mesures compensatoires doit être apprécié dans sa globalité pour juger de sa compatibilité avec le SDAGE.

#### **4.3 Lieu de la compensation**

La compensation doit porter si possible sur le bassin versant du cours d'eau à proximité duquel est localisée la zone humide (c'est ce que prévoit la dispo 6B-6). A défaut, elle peut porter sur un bassin versant voisin (surtout quand les zones humides détruites sont en tête de bassin versant) puisque la disposition 2-03 parle de « mesures compensatoires à l'échelle appropriée » en citant le sous bassin versant.

La compensation surfacique telle que prévue doit être privilégiée même si cette reconstitution de zone humide doit avoir lieu sur un site éloigné de l'aménagement à l'origine d'une destruction de zone humide. Ce point doit être apprécié au cas par cas.

#### **4.4 Délais de mise en œuvre de la mesure compensatoire**

De manière générale, il est recommandé de s'assurer que les acquisitions (promesses de vente, actes de vente), les travaux de restauration ou de gestion (engagement sur la mise en oeuvre des baux environnementaux, convention de gestion) relatifs aux mesures compensatoires sont mis en œuvre et terminés avant le début de la réalisation du projet qui détériore la zone humide. Cela permet de s'assurer que les mesures compensatoires sont réellement mises en place en gardant la possibilité d'interdire le projet si ce n'est pas le cas.

Il convient également de s'assurer de la pérennité des mesures compensatoires mises en œuvre.

#### **4.5 Nature de la compensation**

La compensation doit consister en la « re-création de zone humide équivalente » ou en la « remise en état de zone humide existantes ». Se contenter de « remettre un chèque en blanc » à un opérateur qui sera chargé de re-créer une zone humide ou remettre en état n'est pas acceptable même si le pétitionnaire peut se faire assister par un organisme qualifié (association, conservatoire, ...). Le projet doit être précis, établi (quelle est la zone humide concernée ? qui est maître d'ouvrage de l'opération ? etc.) et porté par le pétitionnaire.

La compensation peut contribuer à mettre en oeuvre le programme de mesures (PDM), cela ne pose aucun problème, bien au contraire. A noter que la dispo 6B-8 prévoit notamment que la reconquête des zones humides peut aussi se faire par le biais d'autres politiques (restauration physiques des cours d'eau, zones d'expansion de crues, etc.).

Une action financée par le pétitionnaire qui permettrait de faire émerger un projet collectif de valorisation d'une zone humide peut être retenue à la hauteur de contribution. Ainsi, si le pétitionnaire finance à hauteur de 30% une opération visant à reconquérir 1 ha de zone humide, on considère qu'il a compensé une surface de 0,3 ha et non d'un hectare. Dans ce cas là, le coût de la mesure compensatoire s'entend études préalables, animation et frais généraux liés au projet, compris. L'acceptation de cette mesure doit être appréciée au cas par cas après examen conjoint du service de police de l'eau et de la DREAL.

## **4.6 Contrôles**

Il convient de veiller par la suite que les mesures compensatoires proposées sont réellement mises en œuvre notamment dans le cadre de la mise en œuvre des plans de contrôles : ONEMA, ONCFS... L'intégration de ces mesures dans les arrêtés ICPE par exemple pour les industriels permettra aux inspecteurs de réaliser une police administrative et de maintenir une pression forte sur les pétitionnaires. Les arrêtés d'autorisation au titre de la police de l'eau doivent également comporter un descriptif précis des mesures compensatoires à mettre en œuvre avec un échéancier si nécessaire. Cette notion nécessite une rédaction très claire et précise des mesures compensatoires dans les arrêtés qui doit permettre aux personnes chargées de vérifier leur application de disposer d'indicateurs de suivi simples.

Par ailleurs, afin de garder la mémoire des prescriptions, il pourrait être utile de développer à l'échelle départementale un outil SIG permettant de cartographier les zones humides perdues, les zones humides créées ou restaurées avec le descriptif de la mesure compensatoire (en précisant le pétitionnaire, l'arrêté d'autorisation ou le récépissé de déclaration). Ces informations pourraient servir à la mise en place d'un observatoire régional (ou départemental) des zones humides avec comme référence l'état initial défini dans les inventaires départementaux des zones humides, ou les autres inventaires locaux listés page 149 du SDAGE.

## **5 Annexes :**

Annexe 1 : Extrait des orientations fondamentales du SDAGE

Annexe 2 : Rappel sur la notion de compatibilité

Annexe 3 : Territoire ou/et type de zones humides recensées ou en cours de recensement (extrait du SDAGE disposition 6b-1, page 149)

Annexe 4 : Exemples d'interprétation du SDAGE

## **ANNEXE 1 : EXTRAITS DES ORIENTATIONS FONDAMENTALES DU SDAGE**

## ORIENTATION FONDAMENTALE N°6-B Prendre en compte, préserver et restaurer les zones humides

### ENJEUX ET PRINCIPES POUR L'ACTION

...

le SDAGE réaffirme d'une manière générale la nécessité a minima de maintenir la surface des zones humides du bassin Rhône-Méditerranée, et d'améliorer l'état des zones humides aujourd'hui dégradées. Il s'agit en particulier :

- **de ne pas dégrader les zones humides existantes et leurs bassins d'alimentation**, y compris celles de petite taille qui n'ont pas forcément fait l'objet d'inventaire et/ou sans "statut" de protection réglementaire, l'adhésion à la charte devant garantir leur non-dégradation ;
- ...

### OBJECTIFS VISES – RESULTATS ATTENDUS

Au terme de l'application du schéma directeur, il est visé

- ...
- d'inverser la tendance à la disparition et à la dégradation des zones humides.

### LES DISPOSITIONS – Libellé détaillé

...

#### 2. Préserver et gérer les zones humides

##### **[Disposition 6B-6] Préserver les zones humides en les prenant en compte à l'amont des projets**

En vertu de l'obligation générale de respect de l'environnement prévue par le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, et en particulier des obligations résultant de la reconnaissance de l'intérêt général attaché à la préservation et à la gestion durable des zones humides de l'article L211-1-1 du code de l'environnement :

- le règlement des SAGE peut définir des règles nécessaires au maintien des zones humides présentes sur son territoire ;
- les services de l'Etat s'assurent que les enjeux de préservation des zones humides sont pris en compte lors de l'élaboration des projets soumis à autorisation ou à déclaration ;

- les documents d'urbanisme définissent des affectations des sols qui respectent l'objectif de non dégradation des zones humides présentes sur leurs territoires.

Après étude des impacts environnementaux, lorsque la réalisation d'un projet conduit à la disparition d'une surface de zones humides ou à l'altération de leur biodiversité, le SDAGE préconise que les mesures compensatoires prévoient dans le même bassin versant, soit la création de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la biodiversité, soit la remise en état d'une surface de zones humides existantes, et ce à hauteur d'une valeur guide de l'ordre de 200 % de la surface perdue.

#### **[Disposition 6B-8] Reconquérir les zones humides**

Dans les territoires où les zones humides ont été asséchées de façon importante au cours des dernières décennies, et afin de contribuer à la reconstitution de la continuité écologique promue par le Grenelle pour la trame verte et bleue, le SDAGE préconise :

- ...
- de profiter lorsque c'est possible de la mise en œuvre d'autres politiques (par exemple concernant la restauration de champs d'expansion de crues, de reconquête d'espaces de liberté, de protection des bassins d'alimentation de captage, ...) pour reconquérir les zones humides ;
- que les zones humides ainsi reconquises puissent faire l'objet d'une préservation et gestion pérenne.

Ces plans privilégient des techniques de restauration qui font appel aux processus hydrauliques et biologiques naturels. Les infrastructures humides artificielles conçues selon des principes écologiques peuvent dans certains cas contribuer à ces plans de reconquête.

**ORIENTATION FONDAMENTALE N°6C Intégrer la gestion des espèces faunistiques et floristiques dans les politiques de gestion de l'eau**

**3. Lutter contre les espèces exotiques envahissantes**

**[Disposition 6C-06] Favoriser les interventions préventives pour lutter contre les espèces exotiques envahissantes**

Au niveau des masses d'eau en bon état et des milieux dans un état de conservation favorable, un dispositif de surveillance et d'alerte est mis en place pour intervenir préventivement dès lors qu'est déclarée l'apparition d'une nouvelle espèce exotique susceptible de devenir envahissante et de remettre en cause l'état actuel du milieu.

Le dispositif de surveillance s'appuie sur un réseau des différents acteurs qui mènent des actions sur les espèces exotiques envahissantes ou bien dans le domaine de la préservation du patrimoine naturel. Il prévoit la mise en commun d'informations actualisées.

## ORIENTATION FONDAMENTALE N°2 Concrétiser la mise en œuvre du principe de non dégradation des milieux aquatiques

### OBJECTIFS VISES – RESULTATS ATTENDUS

La politique dans le domaine de l'eau mise en œuvre à l'échelle du bassin ou à des échelles plus locales vise les objectifs généraux suivants :

- préserver le fonctionnement et donc l'état des milieux en très bon état ou en bon état ;
- ne pas accentuer le niveau des perturbations subies par les milieux qui présentent un état dégradé ;
- ...

### LES DISPOSITIONS – Libellé détaillé

#### 1. Prendre en compte le principe de non dégradation lors de l'élaboration des projets et de l'évaluation de leur compatibilité avec le SDAGE

**[Disposition 2-01] Elaborer chaque projet en visant la meilleure option environnementale compatible avec les exigences du développement durable.**

Tout projet susceptible d'impacter les milieux aquatiques doit être élaboré en visant la non dégradation de ceux-ci et doit constituer, par sa nature et ses modalités de mise en œuvre, la meilleure option environnementale permettant de respecter les principes évoqués aux articles L211-1 (gestion équilibrée de la ressource) et L212-1 du code de l'environnement (objectifs environnementaux du SDAGE).

**[Disposition 2-02] Evaluer la compatibilité des projets avec l'objectif de non dégradation en tenant compte des autres milieux aquatiques dont dépendent les masses d'eau.**

Pour l'application des articles L212-1 et R212-13 du code de l'environnement, les services en charge de la police de l'eau veillent à la bonne prise en compte de l'incidence directe ou indirecte sur les masses d'eau des projets soumis au régime d'autorisation/déclaration, notamment lorsque ces projets concernent des milieux aquatiques qui ne constituent pas des masses d'eau au sens de la DCE (petits ruisseaux, zones humides, annexes hydrauliques...) mais qui, par leurs caractéristiques écologiques, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, contribuent au respect des objectifs d'état des masses d'eau qui en dépendent.

**[Disposition 2-03] Définir des mesures réductrices d'impact ou compensatoires à l'échelle appropriée et visant la préservation du fonctionnement des milieux aquatiques**

Les mesures de réduction d'impact et les éventuelles mesures compensatoires décrites dans les dossiers prévus dans le cadre de la procédure relative à la nomenclature "eau" et de la procédure relative aux installations classées pour la protection de l'environnement doivent :

- s'envisager à l'échelle appropriée en fonction de l'impact prévisible des projets : impacts à l'échelle de tronçons de cours d'eau, de portions de bassin versant, d'un ou plusieurs bassins versants, de secteurs littoraux pertinents, etc.
- viser le maintien du bon fonctionnement des milieux, notamment des réservoirs biologiques identifiés dans le SDAGE, des petits fonds marins...

## **ANNEXE 2 : RAPPELS SUR LA NOTION DE COMPATIBILITE**

## **Rappel sur la notion de « compatibilité »**

Chacun sait que la notion de compatibilité est moins contraignante que celle de conformité. Encore faut-il préciser en quoi, concrètement, cette notion est moins contraignante que l'autre. L'analyse théorique, ainsi que la jurisprudence du droit de l'urbanisme, apportent des éléments de réponses.

La notion de compatibilité accepte une « atteinte marginale » de la norme inférieure vis-à-vis de la norme supérieure. Le rapport de compatibilité ne suppose pas d'exiger que les décisions soient conformes au schéma, c'est-à-dire qu'elles en respectent scrupuleusement toutes les prescriptions, mais plutôt que ces décisions ne fassent pas obstacle à ses orientations générales. Autrement dit, pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que la digression soit substantielle vis à vis des orientations générales du schéma (le Conseil d'Etat parle de « non contradiction ou non contrariété avec les options fondamentales du schéma »). Au contraire de la conformité qui exclut toute différence, même mineure, entre la norme inférieure et la norme supérieure, la compatibilité exige simplement qu'il n'y ait pas de contradiction majeure vis à vis des objectifs généraux.

La difficulté est donc de placer la limite entre l' « atteinte marginale » et la « différence substantielle ». La jurisprudence concernant le droit de l'urbanisme (depuis longtemps, les POS devenus PLU doivent être compatibles avec les schémas directeurs devenus SCOT) apporte à cet égard un éclairage intéressant. La compatibilité du POS avec le schéma directeur a par exemple été admise par le juge lorsque :

- Le POS a classé en zone urbaine 2,4 ha d'un secteur agricole de 77 ha identifié comme tel par le schéma directeur (Conseil d'Etat 19/03/93, Commune de St Egrève)
- Le POS a modifié les limites d'une zone « espace boisé classé » reconnu par le schéma directeur pour faciliter l'implantation d'un Club Méditerranée, dès lors que le projet s'inscrit dans les perspectives de développement du schéma directeur (Conseil d'Etat 03/04/87, Ministère de l'Urbanisme et du Logement contre Association de Protection de l'Environnement de Châteauneuf de Grasse)
- Le POS admet un projet de déviation non prévu au schéma directeur et traversant une zone protégée par lui, dans la mesure où la déviation est un élément du plan de développement routier du schéma directeur (Conseil d'Etat 05/05/81, Association Fédérative Régionale de Protection de la Nature)
- Le POS modifie les règles de hauteur de construction pour permettre la réalisation d'une construction d'intérêt national (l'Opéra Bastille) dans un secteur où le schéma directeur préconise le respect des caractéristiques majeures de l'environnement et la limitation des hauteurs de construction, dans la mesure où il n'y a qu'une « atteinte marginale à la destination générale des sols et intégration du projet à une option majeure du schéma directeur », à savoir le rééquilibrage à l'est des activités de la capitale (Conseil d'Etat 23 décembre 1987 Centre national d'ophtalmologie des quinze-vingt).

Aussi, il faut moins apprécier la compatibilité des orientations et dispositions du SCOT au regard du respect d'une disposition du SDAGE prise individuellement qu'au regard du respect des principes sous-jacents aux orientations fondamentales du SDAGE. Ce n'est pas parce qu'une décision administrative « contredira » un alinéa d'une disposition du SDAGE que la décision ne sera pas compatible avec lui. Lorsqu'il examine la compatibilité avec le SDAGE, le juge recherche avant tout si la décision qui a été prise est ou non dans le respect de ses orientations fondamentales. Cela n'empêche pas de procéder lors d'un contentieux à une lecture détaillée des différentes dispositions du SDAGE concernées, au contraire. En effet, l'analyse des différentes dispositions constitue un faisceau d'indices permettant au juge d'estimer si la décision est ou non compatible avec les orientations fondamentales du schéma. De surcroît il convient de veiller à la non-contradiction des choix d'aménagement du DOG / DOO vis-à-vis des objectifs de qualité et de quantité établis par le SDAGE pour chaque masse d'eau du territoire, à savoir l'objectif de non dégradation de l'état des eaux et l'objectif d'atteinte du bon état des eaux en 2015, en tenant compte des effets individuels du projet mais aussi des effets cumulés avec d'autres projets ou aménagements existants. De la même façon, un argumentaire technique suffisamment détaillé mettant en évidence l'existence ou l'absence

d'impact sur les milieux aide le juge à se forger une idée sur la compatibilité d'un projet avec le SDAGE.

### **Exemples de jurisprudences impliquant le SDAGE**

Les jurisprudences du droit de l'urbanisme citées ci-dessus pourraient laisser penser à une interprétation de la notion de compatibilité peu favorable à l'environnement. En fait, la position du juge peut s'expliquer par la nature même d'un document d'urbanisme comme le schéma directeur, dont le volet « aménagement du territoire et développement économique » est pour le moins largement aussi important que le volet environnemental. En effet, le juge justifie systématiquement sa position validant les atteintes à l'environnement « dans la mesure où le projet s'inscrit dans les perspectives de développement économique du même schéma directeur ».

Cela peut conduire à des solutions différentes dès lors que l'on apprécie la compatibilité avec un SDAGE, qui a par essence pour objet l'atteinte du bon état des eaux et la mise en œuvre d'une politique de gestion équilibrée de la ressource en eau et non des considérations de développement économique. Le SDAGE a en effet déjà conduit à l'annulation de différents projets d'aménagement :

- le Tribunal Administratif de Lille a annulé le schéma directeur de l'agglomération lilloise au motif qu'il ne prenait pas correctement en compte les dispositions du SDAGE Artois Picardie (TA Lille 19/04/2000 req. N°98-552 Fédération Nord Nature contre Syndicat Mixte pour la révision du schéma directeur de l'agglomération lilloise). Ce schéma directeur (les schémas directeurs sont depuis devenus les SCOT) prévoyait le passage d'une autoroute sur des champs captants reconnus comme stratégiques et à préserver par le SDAGE Artois Picardie car participant de façon significative à l'alimentation en eau potable de l'agglomération lilloise. Dans cette affaire, le tribunal a estimé que « les auteurs (du schéma directeur) ont fait une appréciation manifestement erronée des éléments qu'il leur appartenait de prendre en compte ».
- Le juge administratif s'est appuyé sur les SDAGE pour s'opposer à l'aménagement de nouvelles microcentrales :
  - Dans le bassin RMC (TA de Grenoble 5 avril 2000 req n°983841, Société hydroélectrique de Francin), le tribunal administratif de Grenoble confirmé par la cour administrative de Lyon (16 février 2006 n°00LYO01172) a validé la décision du préfet refusant un projet d'installation d'une micro centrale en s'appuyant sur le SDAGE qui préconise notamment la « maîtrise de la pression des usages sur un milieu à fortes potentialités en réduisant au maximum l'impact des extractions et en interdisant, par sa réservation au titre de la loi de 1919, l'hydroélectricité ». Dans cette affaire, la démarche de classement n'avait pas encore été engagée, et le tribunal a privilégié « le fond du SDAGE » à la mise en œuvre administrative du classement de l'Isère. Ce dossier était également caractérisé par une argumentation technique très détaillée montrant les impacts de l'aménagement projeté.
  - Dans le bassin Adour-Garonne (TA de Pau 8 juin 1999 req n°98/1313, SARL La Mouline), le tribunal a jugé l'autorisation d'une micro centrale sur un gave pyrénéen incompatible avec le SDAGE qui préconise la réhabilitation de ce cours d'eau.

Inversement, toujours dans le domaine de l'hydroélectricité, le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat 14 avril 1999 req n° 185955, Comité de sauvegarde de la vallée de Chambonchard et autres - n°185935, 185954, 197159, 197162, Commune de la petite-marche et autres) a considéré que le projet de barrage de Chambonchard dans le bassin Loire-Bretagne est compatible avec le SDAGE, la construction de ce barrage étant prévue dans le SDAGE lui-même.

Ont été considérés comme compatibles avec les orientations du SDAGE :

- un aménagement routier de contournement urbain ne portant pas atteinte à la continuité de la circulation par voie d'eau des pratiquants de sport nautique préconisée par le SDAGE, car assorti d'installation de glissière à canoë (Conseil d'Etat, 25 juin 2005, req n°262681, 262729, 262822, Association « Jeunes canoë kayak avignonnais » et autres) ;
- un plan d'eau communal les orientations du SDAGE se limitant à demander aux autorités administratives de réduire le nombre et la superficie des plans d'eau sur les têtes de bassin et dans les zones où ils abondent, mais ne les interdisant pas (CAA Lyon, 1<sup>er</sup> juin 2006, req n°03LYO00488, commune de Charbuy) ;

- l'exploitation d'une usine hydroélectrique dont l'arrêté d'autorisation prévoit des mesures pour éviter tout entraînement de poisson dans les turbines alors que le SDAGE entend préserver le fonctionnement naturel des milieux aquatiques en évitant au maximum les discontinuités entre l'amont et l'aval (CAA Marseille, 20 septembre 2007, req n°4MA00286, AMPER-TOS).

En revanche, ont été considérés comme incompatibles avec le SDAGE :

- l'autorisation d'exploitation de carrière alluvionnaire située dans le lit majeur alors que le SDAGE compte limiter la création de nouvelles carrières dans des zones sensibles ou dégradées (CAA Nantes, 28 juin 2002, req n°7NT00037, SA Carrières du Maine et de la Loire - CAA Nantes , 15 octobre 2002, req n°00NT011656, Compagnie des sables – CAA Lyon, 20 juin 2000, req n°99LYO01774, SARL Guittard) ;
- la création d'un étang impliquant le détournement d'un cours d'eau alors que le SDAGE préconise de s'opposer à la création de nouveaux étangs en tête de bassin versant où le peuplement piscicole est de qualité (CAA Bordeaux, 31 décembre 23008, req n°07BX07364, Monsieur Bourdat – CAA Bordeaux, 2 novembre 2009, req n°08BX 01540, Monsieur et Madame Aupetit)
- 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 prévue. TA Orléans, 29 avril 2008, Association SOS Molineuf, n°0403524 et 0500058.

**ANNEXE 3 : TERRITOIRE OU/ET TYPE DE ZONES  
HUMIDES RECENSEES OU EN COURS DE RECENSEMENT  
(EXTRAIT DU SDAGE Disposition 6B-1, page 149)**

**Territoire ou/et type de zones humides recensées ou en cours de recensement**

<b>Champagne-Ardenne</b>	Zones humides (étangs) de l'Isle Crémieu
52 (Haute-Marne)	Vercors
Lorraine	Drac
88 (Vosges)	Parc National des Ecrins
<b>Bourgogne</b>	Inventaire de Zones humides départemental complet
21 (Côte-d'Or)	42 (Loire)
Inventaire des petites Zones humides de débordement de la Saône	Plat
Inventaire Bourgogne	Inventaire complet frange méditerranéenne de la Loire
71 (Saône-et-Loire)	69 (Rhône)
Inventaire Bourgogne	Azerques
Inventaire complémentaire des petites Zones humides de débordement de la Saône	Inventaire de Zones humides départemental
<b>Franche-Comté</b>	Rhina-Trambouze
25 (Doubs)	Inventaire des petites Zones humides de débordement de la Saône
Inventaire DIREN de Franche-Comté	73 (Savoie)
Inventaire des petites Zones humides de débordement de la Saône	Gulera ; Chartreuse
39 (Jura)	Maurienne
Inventaire DIREN de Franche-Comté	basin versant Lac du Bourget
Inventaire des petites Zones humides de débordement de la Saône	Beaufortin
Inventaire de Zones humides départemental du Jura	Chéran
70 (Haute-Saône)	Combe de Savoie
Inventaire DIREN de Franche-Comté	Parc National de la Vanoise
Inventaire des petites Zones humides de débordement de la Saône	Inventaire de Zones humides départemental complet
90 (Territoire de Belfort)	74 (Haute-Savoie)
Inventaire DIREN de Franche-Comté	Plateau du Gavot
Inventaires des mares de Franche-Comté	Inventaire de Zones humides départemental
<b>Rhône-Alpes</b>	<b>Languedoc-Roussillon</b>
01 (Ain)	11 (Aude)
Mares du pays de Gex	Saises Leucate
Inventaire des petites Zones humides de débordement de la Saône	Inventaire départemental préliminaire
Valsérine	30 (Gard)
Zones humides du Pays de Gex	Inventaire de Zones humides départemental
Reyssouze	34 (Hérault)
Veyre	Étang Palavasien
Inventaire de Zones humides départemental complet	Mares temporaires méditerranéennes
07 (Ardèche)	Inventaire de Zones humides départemental
Inventaire sur l'Heyrieux	48 (Lozère)
Inventaire de Zones humides départemental FDP07	Mont Lozère
Inventaire de Zones humides départemental OREN	Marquise
26 (Drôme)	66 (Pyrénées-Orientales)
Ouvéze	Tourbières des Pyrénées
Drôme	Inventaire préliminaire des Zones humides du département des Pyrénées Orientales
Vercors	<b>Provence-Alpes-Cotes d'Azur</b>
Galaure	04 (Alpes de Haute-Provence)
Zones humides alluviales du Rhône	Verdon
Garde Achémar, Clansayes, Solérieux, Saint Restitut, Rochebude	Alpes de Haute-Provence
rive gauche de l'Isère	05 (Hautes-Alpes)
Herbasse	Inventaire de Zones humides départemental
Jablon	PNR du Queyras (Contrat de rivière du Guill)
Roubion	Parc National des Ecrins
Lez	06 (Alpes Maritimes)
Valloire	Zones Inondables du Loup
Barberolle	13 (Bouches du Rhône)
Véone	Mares temporaires méditerranéennes
Eygues	Inventaire de Zones humides départemental
Méouge	Les Stee Maries de La Mer
Territoire de Luce la Croix Haute	83 (Var)
Inventaire de Zones humides départemental complet	Mares temporaires méditerranéennes
38 (Isère)	Inventaire de Zones humides départemental
Zones humides bassin versant de la Fure et lac de Paladru	84 (Vaucluse)
Gulera	Durance
Trièves	Sorgues
Forêt de Bonnevaux	Meyne et annexes du Rhône
Bourbre	Lez
	basin S-O Mt Ventoux
	Calavon
	Inventaire "INVOD" (odonates) départemental
	Inventaire de Zones humides départemental

Nota : Les inventaires cités couvrent un bassin versant, un territoire, un département ou une région.

## **ANNEXE 4 : EXEMPLES DE MESURES COMPENSATOIRES (INTERPRETATION DU SDAGE)**

## Utilisation du programme de mesures

Le programme de mesures constitue une première base lors de la recherche de mesures compensatoires à mettre en œuvre. En effet, il répertorie sur chaque territoire, des mesures prioritaires permettant l'atteinte des objectifs de bon état.

Aussi, un projet qui serait prévu par exemple dans la commission géographique Isère Drôme, pourra se référer aux pages 178 à 180 du programme de mesures. Ce dernier prévoit entre autres, la mesure « 3C-16 Reconnecter les annexes aquatiques et milieux humides du lit majeur et restaurer leur espace fonctionnel » sur le sous bassin « Drôme des Collines » (Herbasse). Le pétitionnaire et les services de l'Etat sont alors invités à se rapprocher de la structure porteuse du contrat de rivière Herbasse pour voir s'il n'y a pas un projet à faire sortir au titre des mesures compensatoires du dit-projet. Attention dans ce cas à ce que les actions proposées viennent en sus de celles déjà contractualisées

## Intégration de la mesure compensatoire dans un projet collectif

Il convient de distinguer le cas où le projet de création ou de restauration de zone humide n'est pas prêt à sortir si le pétitionnaire ne travaille pas à sa sortie (dans ce cas, il s'agit d'une vraie mesure compensatoire) et le cas où tout est déjà prêt et où on ne demande au pétitionnaire qu'une participation financière (il s'agit alors de vérifier si la mesure peut être considérée comme réellement compensatoire).

De plus, pour être considérée comme mesure compensatoire, il faudra mettre en avant l'implication concrète du pétitionnaire dans sa mise en œuvre. En effet, il est indispensable d'éviter le principe du « chèque en blanc » qui permettrait au pétitionnaire, en faisant un chèque, d'obtenir tous les accords pour son projet. Un projet ne peut pas sortir sans une animation des acteurs locaux et il convient que le pétitionnaire y participe en donnant au projet, avec le maître d'ouvrage principal, l'impulsion suffisante. Par ce contrôle, il convient d'éviter de favoriser les cas, plus simples, où le pétitionnaire se rattache à un projet en émergence au détriment d'un travail de fond de la part du pétitionnaire qui fait émerger un projet.

Lorsque les mesures compensatoires concernent des parcelles qui n'appartiennent pas au pétitionnaire, ce dernier devra se rapprocher du(es) propriétaire(s) afin d'établir une convention (dont la durée devra être suffisamment longue) qui permettra de préciser la nature des travaux à réaliser et l'engagement du propriétaire à ne pas la dégrader.

Dans le cas où les parcelles concernées sont propriétés de la collectivité territoriale, un bail emphytéotique pourra alors être signé entre la collectivité et le pétitionnaire selon l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales) permettant au pétitionnaire d'engager et préserver les travaux de restauration ou reconquête.

Enfin, dans le cas où le pétitionnaire s'appuierait sur un plan d'actions d'un SAGE ou d'un contrat de rivière, il conviendra de passer une convention qui fixe clairement la part de chacun et la pérennité de l'action.

## La sur-protection d'une zone humide :

En aucun cas, il ne faut envisager la possibilité d'établir comme mesure compensatoire principale une sur-protection d'une zone humide existante, déjà gérée par ailleurs (la mesure compensatoire ne peut pas consister à classer en réserve une zone gérée par un contrat de rivière par exemple). En effet, ce type de mesure n'augmente pas la surface de zone humide et ne contribue pas à l'atteinte d'un des objectifs du SDAGE sur ce thème (reconquête). A la rigueur, ce type de mesure peut être mis en place si au minimum 100% de la surface perdue a déjà été compensée physiquement. L'action de l'homme sur le milieu ne doit pas être trop importante. Par exemple, il est possible dans le cadre d'une restauration de ripisylve d'avoir une action de lutte contre les espèces invasives, ce qui à terme permet de laisser la ripisylve naturelle revenir d'elle même. Par contre, il n'est pas recommandé de procéder à une replantation artificielle.

### L'acquisition de parcelles par le conservatoire :

Le pétitionnaire peut proposer comme mesure compensatoire d'acquérir des parcelles pour y réaliser des travaux de réhabilitation de zones humides. Il peut alors assurer la pérennisation de la mesure en passant un contrat avec un conservatoire, ou en lui cédant la propriété de la parcelle. Cette mesure présente l'intérêt d'être l'une des plus pérenne.

Dans le cadre du respect de la valeur guide de 200%, il est conseillé de privilégier ce type de mesure par rapport aux autres.

### La contractualisation de MAEt

La contractualisation de MAEt permet de restaurer des zones humides. Toutefois, la durée de l'engagement des mesures compensatoires doit (à défaut d'être éternelle), permettre une pérennisation réelle de la reconquête d'une zone humide. En effet, les MAEt ne sont pour l'instant valables que sur 5 ans. Il convient de prévoir par voie de convention ou dans les termes d'un bail emphytéotique (L.1311-2 du code général des collectivités territoriales) les obligations de l'occupant de la parcelle pour une durée suffisamment longue, d'un minimum de 15 ans (la durée de 2 baux environnementaux étant de (2x9) 18 ans).

La vérification de cette inscription dans la durée de cette gestion environnementale sur des parcelles de tiers doit se traduire à minima par un engagement du propriétaire de la parcelle à mettre en place un bail environnemental ou des mesures de gestion conservatoires financées par le pétitionnaire responsable de la disparition de la zone humide.

Lorsque les mesures compensatoires concernent des parcelles qui n'appartiennent pas au pétitionnaire, ce dernier devra se rapprocher du(es) propriétaire(s) afin d'établir une convention (dont la durée devra être suffisamment longue) qui permettra de préciser la nature des travaux à réaliser et l'engagement du propriétaire à ne pas la dégrader.

Dans le cas où les parcelles concernées sont propriété de la collectivité territoriale, un bail emphytéotique pourra alors être signé entre la collectivité et le pétitionnaire selon l'article L.1311-2 du code général des collectivités territoriales) permettant au pétitionnaire d'engager et préserver les travaux de restauration ou reconquête.

Pour les parcelles acquises en compensation, une convention de gestion avec un conservatoire des espaces naturels sur une durée suffisamment longue est de nature à garantir la conservation de la zone humide.

Dans le cas où les mesures compensatoires consistent en la contractualisation de MAEt, l'arrêté autorisant la réalisation du projet et fixant les mesures compensatoires à mettre en place, devra prévoir également la pérennisation de la protection des zones humides. Ce qui compte pour le milieu n'est pas tant la liste des travaux à réaliser que la réalité de la compensation. Ainsi, dans le cas où au bout de quelques années, les mesures proposées ne sont plus appliquées pour une raison quelconque (fin du contrat MAEt, changement de propriétaire de la parcelle concernée, résiliation du bail,...), le principe de compensation doit continuer à s'appliquer et de nouvelles mesures compensatoires doivent être mises en œuvre.

### Priorisation des mesures compensatoires :

Les mesures compensatoires peuvent être prises selon l'ordre de priorité suivant :

1- restauration d'anciennes zones humides comblées ou « profondément » transformées : zones humides remblayées par des inertes en bord de cours d'eau (par le retrait du remblai), plateforme industrielle désaffectée (friches industrielles) pouvant être renaturée, suppression des drainages d'une parcelle anciennement en zone humide ;

2- aménagement permettant une remise en état suite à une dégradation récente transformation d'une peupleraie ou plantation résineuse par une évolution naturelle en ripisylve, remise en état d'une tourbière boisée par plantation ;

3- création de nouvelle zone humide : création de roselières, hauts fonds en bordure d'étangs, lônes, extension de la zone d'expansion des crues, réaménagement d'anciennes carrières (gravières notamment) type bassin n'ayant pas d'habitats de zone humide, création d'un nouveau lit « naturel et ses annexes » d'un cours d'eau chenalisé ou capté par un étang (ex la Veyle).

La règle des 200% peut être déclinée en deux niveaux, sachant qu'une priorité à l'acquisition et à la pérennisation de l'état de conservation de la zone humide compensée est l'objectif prioritaire :

- ✓ 100% minimum de la surface doit être compensée, ce qui permet de ne pas perdre de surface de zone humide ;
- ✓ 100% de la surface peut être compensée de façon complémentaire en instaurant une sur-protection d'une autre zone humide par exemple, avec un engagement de gestion.

Enfin, l'argument phare permettant de défendre la non pondération des surfaces de zones humides réside dans la diversité de la fonctionnalité de ces zones, à savoir :

- ✓ les différents compartiments physiques de l'écosystème (lit mineur / lit majeur, gradient amont / aval, eaux de surface / sous-écoulement / nappe) sont traversés par des flux d'eau interdépendants,
- ✓ les descripteurs biologiques (juges de paix du bon état) répondent aux impacts cumulés des pressions les plus diverses (rejets ponctuels, pollutions diffuses et accidentelles, altération hydrologique et morphologique, invasions biologiques, ...)
- ✓ les têtes de bassin normalement pourvues de zones humides jouent un rôle de régulateur et compensateur pour le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques (interdépendance entre l'amont et l'aval, effets à distance de certaines pressions...)