

Master 2

« Droit de l'environnement et du développement durable »

*Préservation et gestion durable des zones
humides : un lien nécessaire entre codes de
l'Environnement et de l'Urbanisme*



Mémoire présenté par :
Stéphane BONARDOT

Membres du jury :
Patrick LE LOUARN
Pierre-Yannick LEGAL

Remerciements

Ce mémoire de Master 2 « Environnement et Développement Durable » vient clôturer plus de douze mois d'une aventure qui a commencé le jour où Raphaël ROMI, directeur du Master, a accepté de m'intégrer au sein de la promotion qui allait devenir « *Promotion Kokopelli*¹ », parrainée par Monsieur le Sénateur Ronan DANTEC. Longtemps je me souviendrai de la réunion de prérentrée, au cours de laquelle le plus précieux conseil nous a été délivré par notre directeur : « *Surtout, évitez de vous disperser !* ». J'ai tâché, tout au long de cette année, d'éviter de me disperser, la combinaison d'une activité professionnelle avec une reprise d'étude n'étant pas toujours aisée. Comme nous l'avions évoqué avec Raphaël ROMI au cours de l'entretien préalable à cette admission, le « *canard boiteux* » que je suis s'est consacré à la question des milieux naturels en général, et des zones humides en particulier, dont le présent mémoire constitue la synthèse et la conclusion. Un immense merci à Raphaël ROMI pour la fabuleuse opportunité qu'il m'a ainsi offerte.

Ces quelques douze mois à arpenter les couloirs de la faculté de droit et de sciences politiques de Nantes n'auraient pas été aussi enrichissants sans l'ensemble des professeurs et des chercheurs qui nous ont accompagnés, qui nous ont ouvert des perspectives, au travers de conseils de lecture, via leur expérience, etc. Un immense merci à Patrick LE LOUARN pour les échanges que nous avons eus lors de nos réflexions sur la trame verte et sur l'intérêt de l'urbanisme opérationnel, dans le cadre du séminaire d'action locale, et à Pierre-Yannick LEGAL dont la passion dans sa transmission des rudiments de l'histoire du droit en général, du droit de l'environnement, du droit de la propriété et du Code forestier en particulier ont constitué un moment fort de cette année.

Cette année de Master 2, ce sont aussi, des comparses de promotion, qui ont accepté en leur sein un profil atypique. Une mention toute particulière à Sarah MOULLEC et à Florence QUIOT, infatigables partenaires d'étude de la thématique des zones humides ; à Lucie PRUDHOMME et Marine LE FEUNTEUN pour leur joie et leur bonne humeur communicatives ; à Alexandra DAVASE et Alexis TOUCHERON, secrétaires de la promotion, pour leur disponibilité et leur réactivité tout au long de l'année.

¹ Kokopelli est une association à but non lucratif, fondée en 1999 par Dominique et Sofy GUILLET, et qui a pris le relais de Terre de Semences et du Jardin Botanique de la Mhotte fondés, dans l'Allier, respectivement en 1992 et en 1994.

Cette année de reprise d'étude, ce sont également des collègues de travail qui m'ont permis de consacrer du temps aux cours, aux séminaires, aux conférences ; des collègues dont l'expérience et les compétences m'ont permis de confronter encore davantage théorie et pratique, dans des domaines qui m'étaient jusqu'alors inconnus... ou presque. Merci donc à Sylvie CHAHDAOUI, Sylvie GUEVEL, Claire SARRAZIN, Anthony BOUREAU, Aymeric MOUSSEAU, Damien CARAT, Pierre ROCA, Raynald LE MENN, Gwen BOULZENNEC, coéquipiers précieux au sein du cabinet SCE Environnement & Aménagement, pour leur aide et leur soutien constants.

Un grand merci et une reconnaissance immense, enfin, à Irwin BARON, doctorant en droit, sans qui rien n'aurait été possible. De l'initiation de la démarche de reprise d'études en passant par le soutien et les encouragements chaleureux, permanents, tout au long de l'année, les conseils – ô combien judicieux – pour la préparation des examens (grâce à lui, le commentaire d'arrêt et la dissertation n'ont plus de secret... quoi que !) ou encore la relecture attentive de ce mémoire, il aura été un partenaire infatigable et précieux. Ce travail, ce mémoire, lui sont particulièrement dédiés.

Sommaire

Remerciements.....	3
Sommaire	5
Liste des figures	6
Liste des tableaux.....	6
Table des abréviations.....	7
Introduction.....	9
Partie 1. La recherche de « la » zone humide.....	19
Chapitre 1. Une seule et rigoureuse détermination de chaque zone humide.....	19
Section 1. Définir des critères pertinents, forts, applicables pour définir ce qu'est une zone humide.....	19
Section 2. La délimitation et la qualification des zones humides.....	30
Chapitre 2. L'unique système de caractérisation des zones humides.....	41
Section 1. L'évaluation du service écologique rendu par chaque zone humide.....	41
Section 2. Le report des informations sur un support adapté	55
Partie 2. Vers l'adoption d'une stratégie de préservation et de gestion durable des zones humides	63
Chapitre 1. Définition d'une structure opérationnelle et mise en œuvre d'une politique de gestion foncière.....	63
Section 1. Le choix d'une échelle territoriale et d'une structures pertinentes pour délimiter, préserver et gérer les zones humides.....	63
Section 2. Mise en œuvre d'une politique d'action foncière.....	75
Chapitre 2. Une structure au service des acteurs de la préservation et de la gestion durables des zones humides	82
Section 1. Une aide aux propriétaires et usagers des zones humides dont ils ont la charge	83
Section 2. Un développement économique et social des territoires préservant les zones humides	94
Conclusion	101
Table des matières.....	103
Bibliographie.....	105

Liste des figures

Figure 1 : Classes d'hydromorphie. Les classes Vb, Vc, Vd, VI, H correspondent à des sols de zones humides ; les classes IVd et Va et les types de sols correspondants peuvent être exclus par le préfet de région après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (source : GEPPA 1981 modifié).	27
Figure 2 : Photographie d'un sol présentant des traits rédoxiques, caractéristiques d'une zone humide (source : INRA Orléans).	27
Figure 3 : Photographie d'un sol présentant des traits réductiques, caractéristiques d'une zone humide (source : CDA58 / ENESAD).	28
Figure 4 : Photographie d'un sol tourbeux, caractéristiques d'une zone humide (source : A. RUELLAN, INRA).	28
Figure 5 : Exemple de sondages à la tarière : à gauche un sondage caractéristique d'un sol de zone humide ; à droite un sondage caractéristique d'un sol non représentatif d'une zone humide (source : SCE pour le Grand Port Maritime de Rouen, expertise pédologique du site « RVSL aval » à Petit-Couronne en Seine-Maritime, 18 et 22 octobre 2012).	29
Figure 6 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base du seul critère pédologique (source : SCE pour la SELA, expertise dans le cadre du projet d'aménagement de la ZAC Maison Neuve à Guérande, 2 février 2012).	37
Figure 7 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base des deux critères (pédologie et/ou botanique) (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC de L'Europe à Pornic, juillet 2013).	38
Figure 8 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base du critère pédologique avec présence de secteurs non caractérisables (source : SCE pour le Grand Port Maritime de Rouen, expertise pédologique du site de Honfleur dans le Calvados, 18 et 22 octobre 2012).	39
Figure 9 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base du critère pédologique avec présence de secteurs remblayés et de sondages non caractérisables (source : SCE pour le Grand Port Maritime de Rouen, expertise pédologique du site « RVSL aval » à Petit-Couronne en Seine-Maritime, 18 et 22 octobre 2012).	40
Figure 10 : Exemple de hiérarchisation des zones humides (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC de l'Europe à Pornic, août 2013).	49
Figure 11 : Exemple de délimitation de zone humide accompagnée d'une définition des corridors écologiques (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC du Val Saint-Martin à Pornic, juillet 2013).	53
Figure 12 : Exemple de hiérarchisation des zones humides (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC du Val Saint-Martin à Pornic, septembre 2013).	54
Figure 13 : Exemple d'inventaire des zones humides au droit de la ZAC de l'Europe à Pornic (source : PLU de Pornic).	61
Figure 14 : Rappel, pour comparaison, de la délimitation de zone humide sur la base des deux critères (pédologie et/ou botanique) (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC de L'Europe à Pornic, juillet 2013).	62

Liste des tableaux

Tableau 1 : Exemple de grille d'évaluation des fonctionnalités d'une zone humide (source : SCE pour la SELA, expertise zones humides site de « L'Herbertière » au droit de la ZAC de l'Europe à Pornic, juin 2013).	48
Tableau 2 : Exemple de grille d'évaluation des fonctionnalités d'une zone humide (source : SCE pour la SELA, expertise zones humides au droit de la ZAC du Val Saint-Martin à Pornic, juin 2013).	52

Table des abréviations

AELB	Agence de l'Eau Loire-Bretagne
CELR	Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
CLE	Commission Locale de l'Eau
COMOP TVB	Comité Opérationnel de la Trame Verte et Bleue
CRBV	Contrat Régional de Bassin Versant
CRE	Contrat Restauration Entretien
CRECE	Contrat Restauration Entretien Cours d'Eau
CREZH	Convention Restauration Entretien Zones Humides
CTMA	Contrat Territorial Milieux Aquatiques
DIG	Déclaration d'Intérêt Général
ENS	Espace Naturel Sensible
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Etablissement Public Foncier
ICREI	International Center for Research on Environmental Issues
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
OAP	Orientation d'Aménagement et de Programmation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PAGD	Programme d'Aménagement et de Gestion Durable
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPRE	Plan Pluriannuel Restauration Entretien
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SFDE	Société Française du Droit de l'Environnement
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
ZHIEP	Zone Humide d'Intérêt Ecologique Particulier
ZHSGE	Zone Humide Stratégique pour la Gestion de l'Eau

Introduction

« La préservation et la gestion durable des zones humides [...] sont d'intérêt général. Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques tiennent compte des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable des zones humides et de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés. A cet effet, l'Etat et ses établissements publics, les régions, les départements, les communes et leurs groupements veillent, chacun dans son domaine de compétence, à la cohérence des diverses politiques publiques sur ces territoires. [...] »

Ce large extrait de l'article L.211-1-1 du Code de l'environnement, instauré par la loi n°2005-157 du 23 février 2005², pose un objectif clair : les zones humides doivent être d'une part préservées ; d'autre part, gérées durablement.

Or, force est de constater que cet objectif n'est pas atteint puisque la diminution de la surface de zone humide, à l'intérieur du territoire français se poursuit : *« Au cours du siècle dernier, plus de la moitié des zones humides en Europe et dans le monde a disparu (CEE, 1995). Notre pays [la France, NDLR] n'est pas épargné. Ces phénomènes de destruction et de dégradation des zones humides perdurent encore aujourd'hui, en dépit de la prise de conscience de la valeur de ces milieux et de la mobilisation pour leur protection. [...] Après un constat alarmant - la disparition de 50% de la surface des zones humides en France entre 1960 et 1990 -, un ralentissement de la tendance de régression des zones humides a été observé entre 1990 et 2000 mais également entre 2000 et 2010, à partir d'un échantillon représentatif à l'échelle nationale de zones humides [...]. Une dynamique en faveur des zones humides est observée désormais depuis plusieurs années, avec notamment le renforcement des mesures de protection et de gestion, dans le cadre entre autres de Natura 2000. Cependant, l'état de milliers de milieux humides « ordinaires » est mal connu, alors que l'effet cumulé de la dégradation de ces milieux à l'échelle d'un bassin versant, engendre des conséquences graves, en particulier pour la qualité et la quantité de la ressource en eau. »³*

² Loi relative au développement des territoires ruraux, dite « loi DTR ».

³ <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/milieux-en-danger/etat-des-lieux>, page mise à jour le 21 mars 2013.

La disparition des zones humides : un phénomène qui perdure.

La question de la disparition des zones humides est d'autant plus importante que les tentatives pour encadrer juridiquement le régime de protection des zones humides n'ont pourtant pas manqué. Au niveau international tout d'abord avec la convention sur les zones humides d'importance internationale⁴. Les zones humides, en raison de leur intérêt écologique, ont également été protégées, indirectement, par la création des réserves de Biosphère en 1971 (à l'initiative de l'UNESCO), par la création des réserves biogénétiques en 1976 (à l'initiative du Conseil de l'Europe), par la Convention sur la diversité biologique en 1992⁵. Au niveau européen ensuite, avec la directive dite « Directive Oiseaux »⁶, la directive dite « Directive Habitat »⁷, la stratégie paneuropéenne de protection de la biodiversité biologique et paysagère⁸ et la directive dite « Directive Cadre sur l'Eau » en 2000 ; cet ensemble de directives aborde, indirectement, au travers des espèces et des habitats, la question des zones humides. Au niveau national enfin avec la « loi sur l'eau » de 1992, codifiée au sein du Code de l'environnement, intégrant les notions d'arrêté de protection de biotope (arrêté préfectoral qui s'applique à la protection de milieux peu exploités par l'homme et abritant des espèces animales et/ou végétales sauvages protégées, milieux parmi lesquels figurent les zones humides), de réserve naturelle, de réserve nationale de chasse et de faune

⁴ La Convention sur les zones humides d'importance internationale, appelée Convention de Ramsar, est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Négocié tout au long des années 1960 par des pays et des organisations non gouvernementales préoccupés devant la perte et la dégradation croissantes des zones humides qui servaient d'habitats aux oiseaux d'eau migrateurs, le traité a été adopté dans la ville iranienne de Ramsar, en 1971, et est entré en vigueur en 1975. La Convention est le seul traité mondial du domaine de l'environnement qui porte sur un écosystème particulier et les pays membres de la Convention couvrent toutes les régions géographiques de la planète.

⁵ La Convention sur la diversité biologique a été adoptée lors de la conférence de Rio le 5 juin 1992. Cette convention définit la biodiversité comme étant « *la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces, entre espèces et celle des écosystèmes* ». Ce texte fixe trois principaux objectifs à atteindre : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de la diversité biologique et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Cette convention va également reconnaître la conservation de la diversité biologique comme étant « *une préoccupation commune de l'humanité* ».

⁶ Directive 2009/147/CE remplaçant la Directive 79/409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, la convention internationale sur la protection des oiseaux.

⁷ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992.

⁸ La stratégie paneuropéenne de protection de la biodiversité biologique et paysagère (SPDBP) a été adoptée à Sofia (Bulgarie) en 1995 lors de la Troisième Conférence ministérielle intitulée « Un environnement pour l'Europe ». L'objectif de cette stratégie est de lutter contre la détérioration de la biodiversité et des paysages en Europe. Cette stratégie était présentée comme devant conduire à une collaboration entre les Etats, à la différence des conventions qui laissent une marge de manœuvre et qui n'amènent pas à des collaborations transfrontalières.

sauvage, de parc national, de parc naturel régional, de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique, etc.

Une première explication à la poursuite de la disparition des zones humides provient sans doute du fait que la zone humide est un objet au statut « *entre deux mondes* », pour ne pas dire « *entre deux eaux* ». En effet, la convention de Ramsar évoquée précédemment en propose la définition suivante : « *Au sens de la présente Convention, 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.* »⁹. Cette définition recouvre une très large variété de configurations, qui s'explique par la portée mondiale de la convention.

Le Code de l'environnement français ne fait guère mieux par son article L.211-1-I-1° : « [...] *on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année.* »

Sur la base de ces deux définitions, auxquelles il faut reconnaître le mérite d'exister, il apparaît clairement que la zone humide n'est ni complètement un milieu aquatique (comme peuvent l'être un cours d'eau ou un lac), ni complètement un milieu naturel (sous-entendu un milieu terrestre comme peuvent l'être une haie du bocage vendéen ou une forêt de montagne). La zone humide est « un peu des deux », tantôt l'un si elle est submergée plusieurs mois consécutifs, tantôt l'autre lorsqu'elle est exondée et colonisée par la végétation.

Une deuxième explication provient sans doute du fait que la zone humide (tout comme d'autres composantes des milieux aquatiques et naturels), est abordée de manière éparse au sein du Code de l'environnement. Cette dissémination peut être une conséquence de la codification inadéquate de la loi sur l'eau et de l'intégration des directives européennes dans le droit français. Ainsi, l'article L.211-1 qui évoque la préservation des zones humides comme élément de « la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau » est situé dans le livre deuxième dédié aux « milieux physiques », au sein du titre I « eaux et milieux aquatiques et

⁹ Article 1.1 de la convention.

marins » ; alors que la trame verte et bleue¹⁰ (qui comporte les corridors écologiques et les réservoirs de biodiversité parmi lesquels peuvent figurer les zones humides) est évoquée dans le livre troisième consacré aux « espaces naturels », au sein du titre VII éponyme. La « conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages » figure quant à elle dans le livre quatrième qui traite du « patrimoine naturel », au sein du titre I « protection du patrimoine naturel ». Une telle dissémination au sein d'un même code ne facilite pas l'appropriation de ce que constitue une zone humide et des enjeux qu'elle emporte.

Une troisième explication est probablement que la zone humide (tout comme d'autres composantes des milieux aquatiques et naturels), est abordée au sein de plusieurs codes : le Code de l'environnement (cf. supra) et le Code de l'urbanisme. Au sein de ce dernier, plusieurs articles évoquent les milieux naturels et la biodiversité. C'est le cas de l'article L.110¹¹. Cet article aborde la « *préservation de la biodiversité* » parmi beaucoup d'autres objectifs comme par exemple la gestion du sol de façon économe, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction des consommations d'énergie, ce qui a pour conséquence de banaliser cet objectif de préservation, voire de conférer une vertu incantatoire à ce texte, l'incantation étant rarement un constat associé à l'efficacité d'un texte.

De son côté, l'article L.121-1¹² de ce même Code de l'urbanisme aborde les zones humides par l'intermédiaire des milieux (naturels) et leur protection via les documents d'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

¹⁰ Lors du Grenelle de l'environnement organisé en 2007, six groupes de travail ont été constitués pour mener des réflexions dans divers domaines notamment le groupe « changement climatique et maîtrise de l'énergie » ou encore le groupe « préserver la biodiversité et les ressources naturelles ». Par la suite, la loi Grenelle 1 (loi n°2009-967 du 3 août 2009) de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a prévu la mise en place de « trame verte et bleue » d'ici 2012, mise en place qualifiée de mesures « phare » censée stopper la perte de biodiversité sur le territoire national.

¹¹ Article du livre I « Règles générales d'aménagement et d'urbanisme », titre I « Règles générales d'utilisation des sols ».

¹² Article du livre I « Règles générales d'aménagement et d'urbanisme », titre II « Prévisions et règles d'urbanisme ».

b) *L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*

c) *La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; [...]* ;

3° *La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. ».*

Là encore, les zones humides et les milieux naturels sont abordés parmi de nombreux autres objectifs, ce qui donne le sentiment d'une vocation de « fourre-tout » des documents d'urbanisme.

Ce constat conduit à ce qui peut constituer la synthèse de l'explication de la poursuite de la disparition des zones humides sur le territoire français : le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme évoquent, « *chacun de leur côté* » les zones humides, en des termes plus ou moins précis, avec des portées plus ou moins générales. Cela se traduit par une articulation entre les documents de référence, au sein d'un même code d'une part, entre des documents de référence de codes différents d'autre part, qui peut relever de l'usine à gaz.

La définition variable de la zone humide entre les différents codes et les différents documents génère une conséquence immédiate : les acteurs des territoires se trouvent face à un objet, la zone humide, qui varie, pour caricaturer, « en fonction de la thématique de la réunion à laquelle on assiste ». Comment, dans de telles conditions, ne pas comprendre le désarroi de ces acteurs, des élus notamment, lorsque qu'un PLU cartographie les zones humides, que les élus décident d'ouvrir à l'urbanisation un secteur situé hors zone humide et que, à l'issue de l'état initial « loi sur l'eau », il s'avère que la quasi-intégralité de la superficie concernée par le projet d'aménagement relève de la zone humide ?

La complexité de la thématique « zone humide » et les incohérences, au moins apparentes, vécues par les acteurs constituent donc les plus évidentes sources de poursuite de la dégradation de ces milieux, ordinaires ou exceptionnels. Leur préservation, par l'arsenal juridique existant, relève des travaux d'Hercule. Ce constat formulé, le phénomène doit être enrayé.

La trame verte et bleue : une première réponse insuffisante pour enrayer la disparition des zones humides et assurer efficacement et durablement leur préservation et leur reconquête.

La disparition des zones humides constitue une partie de la perte de biodiversité constatée par exemple par Laurent PIERMONT, président de CDC Biodiversité¹³, constat qui précise bien le rapport entre perte de biodiversité et urbanisation des territoires en expliquant que « *l'une des causes de l'érosion de la biodiversité, c'est la fragmentation des espaces avec la construction des autoroutes, des zones d'activités. Pour protéger les espèces, il faut protéger les espaces* »¹⁴, donc, notamment, les zones humides. La trame verte et bleue, mesure phare du Grenelle de l'Environnement était ainsi destinée à constituer une première réponse à cette érosion de la biodiversité¹⁵.

Considéré comme un « *outil d'aménagement durable du territoire* »¹⁶, l'objectif clairement assigné par le Grenelle à la trame verte et bleue est d'enrayer la perte de la biodiversité. La trame doit permettre soit de constituer ou reconstituer les réseaux écologiques cohérents sur le territoire et de permettre aux espèces animales et végétales de se déplacer librement afin d'interagir et de continuer leur cycle de vie. C'est d'ailleurs ce que Marie BONNIN¹⁷ qualifie de « *troisième temps du droit de la conservation de la nature [NDLR : après l'apparition d'un droit de la nature puis d'un droit des espèces et des habitats]* » avec la mise en réseau des espaces.

Ce réseau d'échange est constitué de réservoirs de biodiversité¹⁸, c'est-à-dire de lieux essentiels à la vie des espèces et leur permettant de vivre et se produire. L'isolement de ces réservoirs peut tout d'abord conduire à leur fermeture¹⁹ puis à leur disparition, ou encore

¹³ Filiale de la Caisse des Dépôts des Consignations, lancée en février 2008.

¹⁴ Déclaration à l'AFP le 8 mai 2010, 15h26.

¹⁵ Le décret du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue définit cet outil en précisant qu'il s'agit d'« *un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements [...]* » (article R.371-16 du Code de l'environnement).

¹⁶ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-outil-d-amenagement-du,22588.html>.

¹⁷ Les corridors écologiques Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?, Marie BONNIN, Collection : « Droit du patrimoine culturel et naturel », p 18 et suivants.

¹⁸ Appelé également cœur de nature, de zones noyaux... Art. R. 371-19.

¹⁹ La fermeture des milieux se traduit par un développement non contrôlé, un envahissement des espaces par la végétation, ce qui conduit notamment à un assombrissement avec comme conséquence la disparition progressive de la diversité biologique pour arriver à un milieu mono-spécifique.

constituer un obstacle au maintien des populations animales²⁰ ; c'est pour cela qu'ils doivent être reliés entre eux par des corridors écologiques²¹. Ces derniers assurent ainsi le rôle de « passerelle fonctionnelle », permettant donc aux espèces de circuler librement²². Ils constituent ainsi, un maillon essentiel à la survie des espèces.

L'idée de créer ces corridors écologiques a été énoncée par les scientifiques dans les années 80²³, mettant ainsi en avant les préoccupations environnementales. Depuis, elle a été happée par les politiques et les aménageurs, « *qui en ont fait l'une des priorités du Grenelle de l'environnement pour gérer la biodiversité, mais scientifiquement, on n'a pas toujours assez de recul*²⁴ ». Ainsi, si les zones humides, éparses, isolées, ordinaires, peuvent peiner à survivre, leur mise en relation par des corridors peut permettre de les préserver, sans toutefois une garantie absolue de réussite.

Ainsi, les trames vertes et bleues visent à protéger la nature dite « ordinaire ». Si cette notion n'est pas clairement définie, elle peut être rapprochée de la notion de nature commune, habituelle (par opposition à la rareté) et celle qui est proche de l'homme²⁵. A contrario, il ne s'agit donc pas de protéger la nature « remarquable », qui d'ailleurs bénéficie d'une plus grande protection²⁶.

Comme le souligne Laurent GODET dans son article, il est curieux de vouloir préserver cette nature ordinaire si celle-ci présente l'intérêt de n'être « *a priori, ni rare, ni vulnérable, ni particulièrement riche et diversifiée* ». Mais il serait en effet préférable d'agir en amont et d'éviter toute destruction possible²⁷. De plus, certains scientifiques²⁸ estiment que la disparition d'espèces ordinaires pourrait avoir des conséquences plus graves que la disparition d'espèces rares, c'est pourquoi la trame verte et bleue se traduit par la mise en œuvre d'outils opérationnels destinés à préserver ces espaces.

²⁰ « Les corridors écologiques Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ? », Marie BONNIN, Collection : « Droit du patrimoine culturel et naturel », p 18 et suivants.

²¹ Art. R. 371-19. III.

²² Les corridors peuvent être continus (notamment les cours d'eau, les haies), en discontinu ou en pas japonais (série de bosquets) ou paysagers.

²³ Concept issu de la discipline de l'écologie du paysage.

²⁴ Propos de Françoise BUREL du laboratoire Écobio, rapportés par N. BLANC, « Des corridors pour les animaux », Revue Sciences Ouest n° 272, janvier 2010.

²⁵ L'espace géographique, p303, Laurent Godet, 2010-4.

²⁶ Il s'agit notamment des milieux exceptionnels, des espèces emblématiques... protégées notamment par les conventions internationales.

²⁷ L'auteur évoque la disparition d'animal, tel le pigeon voyageur d'Amérique.

²⁸ Kevin J. GASTON et Richard A. FULLER.

La mise en œuvre des trames repose sur des documents élaborés à des échelles territoriales différentes. D'abord au niveau national avec l'élaboration des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques²⁹, au niveau régional avec les SRCE³⁰, et à l'échelle communale ou intercommunale avec les SCOT et les PLU³¹. De ce fait, ces documents, issus tant du droit de l'environnement que du droit de l'urbanisme, doivent faire l'objet d'une délicate articulation.

Toutefois, le Grenelle de l'environnement n'innove pas réellement en matière de dispositif de préservation de la biodiversité. En effet, il existe aujourd'hui un ensemble d'outils destinés à assurer cette diversité biologique notamment les réserves naturelles, les arrêtés de protection de biotope, les zones Natura 2000, les parcs nationaux, les réserves naturelles régionales, qui pourrait être reproduit au bénéfice de la nature ordinaire. Toutefois ces outils illustrent le même type de dispositif composé d'une cartographie, d'un zonage et d'un règlement afférant à des espaces ponctuels, précisément délimités.

C'est pourquoi, si la trame bleue peut « s'adosser à un arsenal législatif et réglementaire concernant la protection de l'eau et des milieux aquatiques dont les premiers éléments ont été mis en place dans les années 1960 », la trame verte au contraire, « ne peut actuellement s'appuyer sur aucun texte juridique »³². « En droit français et communautaire, la protection des milieux aquatiques est relativement bien adaptée et la loi Grenelle 2 a renforcé cette protection par la mise en place de la trame bleue. Mais c'est l'instauration de la trame verte qui constitue la principale innovation, afin de répondre aux lacunes dans la protection des milieux terrestres »³³.

En conclusion, la trame verte et bleue est un instrument novateur qui peine et tarde toutefois à se mettre en place. En effet, les schémas régionaux de cohérence écologique n'émergent que très difficilement : alors que toutes les régions ont engagé la démarche, aucun SRCE n'a encore été approuvé et mis en œuvre³⁴. La trame verte et bleue reste faible sur le plan juridique : « La trame verte et bleue pourrait se réduire au mieux, à un élément du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation des documents d'aménagement du

²⁹ Article L 371-2 du Code de l'environnement.

³⁰ Article L 371-3 du Code de l'environnement.

³¹ Article L 121-1 du Code de l'urbanisme.

³² « La trame verte et bleue : biodiversité en continu », Géomètre, n° 2066, janvier 2010, pp. 28-43.

³³ Roland PEYLET, La trame verte et la trame bleue, Revue Environnement n 3, Mars 2011, 14.

³⁴ <http://www.trameverteetbleue.fr/presentation-tvb/avancement>.

territoire »³⁵. Même si l'objectif affiché de cette trame est d'enrayer la perte de biodiversité, sa traduction ressemble davantage à des documents d'aménagement qu'à des procédures de protection³⁶. La vigilance reste de mise pour que cet outil juridique apparemment mis au service de la protection de la nature ne devienne pas un moyen de mettre la nature « *en conserve* »³⁷.

La prise en compte de la biodiversité au travers des documents d'urbanisme³⁸ constitue une avancée intéressante. L'utilisation de ces documents ou l'introduction de sphère environnementale dans le domaine de l'urbanisme³⁹ peuvent ainsi contribuer à freiner la perte de la biodiversité et constituer un moyen de concilier le développement urbain (avec ses aspects économiques et sociaux) et la préservation de la diversité biologique.

La problématique de la confrontation entre science et droit prend corps ici. La complexité écologique du vivant est difficile à saisir pour le droit et de ce fait, « *les corridors écologiques ne reposent pas sur un régime juridique uniforme* »⁴⁰. Si le territoire national est fragmenté par des frontières administratives, politiques, les espèces ne se limitent pas à celles-ci et donc une coopération entre les territoires est nécessaire pour la mise en œuvre de ces corridors. De plus, ces corridors écologiques se heurtent également à d'autres branches du droit, tel le droit rural ou encore le droit de la propriété.

Il convient donc d'assurer un lien entre Code de l'environnement et Code de l'urbanisme pour préserver et gérer durablement les zones humides.

Comme cela a déjà été évoqué, les zones humides constituent des milieux « entre deux eaux », des milieux ni complètement terrestres, ni complètement aquatiques. Les zones humides relèvent ainsi des réservoirs de biodiversité mais aussi des corridors écologiques. Elles conjuguent donc l'ensemble des complexités propres à ces deux composantes de la trame verte et bleue.

³⁵ Code l'environnement, commentaire sous titre septième trame verte et trame bleue, p. 569.

³⁶ Mise à part l'absence d'opposabilité (caractéristique du doc d'aménagement).

³⁷ Chantal CANS, 2010, « Aires protégées et connectivité écologique », journée d'étude « La loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la Trame verte et la Trame bleue », Université Jean MOULIN - Lyon 3, 18 novembre 2010.

³⁸ Article L 121-1 du Code de l'urbanisme.

³⁹ Article L110 du Code de l'urbanisme.

⁴⁰ Philippe BILLET (2010), « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in Conseil d'Etat, L'eau et son droit, Etudes et documents du Conseil d'Etat 2010, vol. 2, p. 551-566.

Quasi apatride des milieux, la zone humide, cette « *omniprésente inconnue* », afin de faire l'objet d'une protection efficace et d'une gestion durable, doit être placée au centre d'une réflexion axée sur les piliers du développement durable. Cette réflexion doit conduire à se doter d'une définition unique et forte qui permette la recherche de « la » zone humide (partie 1) permettant ensuite d'adopter ensuite une stratégie de préservation et de gestion durables des zones humides (partie 2).

Avec, en idéal, une nouvelle rédaction de l'article L.211-1-1 du Code de l'environnement, qui débiterait ainsi : « *La préservation efficace, la reconquête et la gestion durables des zones humides [...] sont d'intérêt général* ».

PARTIE 1. LA RECHERCHE DE « LA » ZONE HUMIDE

Concrétiser la volonté forte d'assurer une protection efficace, une reconquête, une gestion durables des zones humides implique, sur la base des constats effectués, d'être en mesure de savoir ce qui doit être considéré comme zone humide, mais aussi, voire surtout, ce qui ne relève pas de ce type de milieu. C'est pourquoi une première étape consiste à déterminer rigoureusement chaque zone humide (chapitre 1) puis à caractériser chaque zone humide au regard du réseau écosystémique au sein duquel elle s'inscrit (chapitre 2).

CHAPITRE 1. UNE SEULE ET RIGOUREUSE DETERMINATION DE CHAQUE ZONE HUMIDE

Protéger, reconquérir, gérer des milieux, des espaces, nécessite d'être en mesure de déterminer précisément les caractéristiques, les critères à satisfaire, pour appartenir à tel ou tel type de milieu ou d'espace. C'est pourquoi, concernant l'objet zone humide, il importe, face au flou existant de choisir des critères pertinents, forts, applicables, pour définir ce qu'est une zone humide au-delà des scissions entre droit de l'environnement et droit de l'urbanisme (section 1) puis de délimiter, qualifier rigoureusement et précisément chaque zone humide (section 2).

SECTION 1. DEFINIR DES CRITERES PERTINENTS, FORTS, APPLICABLES POUR DEFINIR CE QU'EST UNE ZONE HUMIDE

Afin de définir ce qu'est une zone humide, il y a lieu de choisir des critères pertinents et applicables, communs aux droits de l'environnement et de l'urbanisme ; l'arrêté ministériel du 24 juin 2008, modifié le 1^{er} octobre 2009, présente, sur ce point un intérêt évident (A). Toutefois, afin de conférer une force juridique à ces critères, il s'avère nécessaire de les sanctuariser au sein du code de l'environnement (B).

A. Le choix de critères pertinents et applicables, communs aux droits de l'environnement et de l'urbanisme : l'intérêt de l'arrêté (modifié) du 24 juin 2008

La définition des zones humides au sens de l'article L.211-1-I-1° du Code de l'environnement est (volontairement ?) très englobante : « *On entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ».

Cette définition, très large, est, par essence, imprécise ; son manque de précision peut conduire à des textes en découlant inefficaces et/ou inapplicables. Ce qui pose la question de l' « *effectivité et ineffectivité de la règle de droit* » telle qu'abordée par le Doyen Jean CARBONNIER dans son article éponyme⁴¹.

L'analyse de la définition reprise ci-dessus conduit à s'interroger sur plusieurs des notions qu'elle aborde, afin d'en évaluer la portée, d'en mesurer la précision ou l'imprécision. Plusieurs termes nécessitent ainsi d'être détaillés, afin de connaître quelle a pu être la volonté du législateur :

- Il est question de terrains « **habituellement** » inondés : est-ce que cet adjectif s'applique à une observation effectuée une fois par an, une fois tous les deux ans, etc. ? Ou, au contraire, cette notion de « habituellement » est-elle à comprendre au sens de plusieurs fois par an, sur une ou plusieurs périodes, chacune représentant plusieurs jours ou semaines ? Cette notion peut également faire appel au vécu des personnes résidant au droit ou à proximité immédiate de la zone potentiellement humide ; l'article L.2112-1-I-1° intégrerait alors des éléments sociologiques et donc subjectifs.
- Il faut également s'intéresser à la notion de terrains « **inondés** » : cette notion fait appel à l'observation puisque l'inondation est visible ; de la même manière que pour le terme précédent, la question peut se poser de savoir qui constate cette inondation, dans quelles conditions. De même, la notion d'inondation peut être rattachée à une notion de niveau d'eau ; ainsi, considère-t-on une prairie pâturée, recouverte d'un ou deux centimètres d'eau, comme étant inondée ? Est-ce que, au sein d'un secteur de marais, le fait que les parcelles soient « blanches », c'est-à-dire recouvertes d'une fine pellicule d'eau, constitue une inondation ? Ou alors faut-il entendre cette notion comme relevant de l'approche classique d'un débordement de cours d'eau, sur une hauteur significative, à savoir plus de 5 centimètres, et pendant une durée observable et perceptible par tout un chacun (plusieurs heures a minima) ?
- Ces terrains habituellement d'eau sont encore « **gorgés** » d'eau : cette notion, pose plus encore de difficultés car elle implique d'explorer régulièrement le sous-sol pour vérifier l'éventuel engorgement habituel. La notion ainsi présentée emporte des difficultés techniques à ne pas négliger.

⁴¹ « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », Chapitre III, page 136 à 148, extrait de « Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur », Jean CARBONNIER, 10^{ème} édition, LGDJ.

- La définition poursuit en indiquant que cet état des terrains doit être permanent ou « **temporaire** » : est-ce que la notion de temporaire doit se lire comme « non permanent » ou alors emporte-t-elle une notion de durée ? Ainsi, faut-il être inondé ou gorgé d'eau plus de X jours dans l'année, plus de Y jours consécutifs, pour relever de la zone humide ?
- Pour sa part, la végétation doit être « **dominée** » par des plantes hydrophiles : cette notion semble, elle, plus simple à interpréter... à première vue seulement. Ainsi, est-ce que le pourcentage cumulé des espèces hygrophiles doit dépasser 50% pour rendre applicable la notion de zone humide, ou est-ce que la couverture par une seule espèce à hauteur d'un pourcentage supérieur au pourcentage de chaque espèce pris individuellement est suffisant ? La précision n'est pas sans impact sur le classement ou non en zone humide.
- La végétation doit enfin être dominée par des plantes hydrophiles « **au moins une partie de l'année** » : qu'est-ce qu'une partie de l'année ? Est-ce qu'une journée constitue, au sens de cette définition, une partie de l'année ? Ou bien la « partie de l'année » emporte-t-elle une notion de plusieurs jours, de plusieurs semaines ? Avec, de manière très nette, l'influence de la date à laquelle l'observation est réalisée.

L'article R.211-108 du Code de l'environnement vient apporter quelques précisions à la définition donnée à l'article L.211-1 du même code ; l'article R.211-108 dispose ainsi :

« I.-Les critères à retenir pour la définition des zones humides mentionnées au 1° du I de l'article L. 211-1 sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. Celles-ci sont définies à partir de listes établies par région biogéographique. En l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide.

II.-La délimitation des zones humides est effectuée à l'aide des cotes de crue ou de niveau phréatique, ou des fréquences et amplitudes des marées, pertinentes au regard des critères relatifs à la morphologie des sols et à la végétation définis au I.

III.-Un arrêté des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article et établit notamment les listes des types de sols et des plantes mentionnés au I.

IV.-Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux cours d'eau, plans d'eau et canaux, ainsi qu'aux infrastructures créées en vue du traitement des eaux usées ou des eaux pluviales. »

Le III. de cet article renvoie à la rédaction d'un arrêté ministériel, décrivant les modalités d'application des critères permettant la définition des zones humides. C'est ainsi qu'a été rédigé l'arrêté ministériel du 24 juin 2008, modifié par l'arrêté ministériel du 1^{er} octobre 2009⁴².

Cet arrêté prescrit une expertise basée sur l'analyse de la végétation présente (approche floristique) mais également sur l'analyse des sols en présence (approche pédologique).

Concernant les espèces végétales rencontrées, l'expertise s'appuie sur l'écologie des espèces d'après la bibliographie (l'arrêté du 1^{er} octobre 2009 précise les critères de définition et de délimitation des zones humides, habitat optimal d'après Philippe JULVE, « Flore forestière française et coefficients d'Ellenberg⁴³ »). Le caractère humide est retenu si les plantes obligatoires ou préférentielles des zones humides représentent plus de 50% du recouvrement végétal⁴⁴.

Ce pourcentage est à analyser comme suit : « Est zone humide une surface dont la végétation présente au moins, en nombre, 50% des espèces dominantes inscrites à la liste des espèces caractéristiques des zones humides, espèces qui présentent, en superficie cumulée, plus de 20% de recouvrement ».

L'arrêté ministériel indique que, en cas de doute sur la délimitation des zones humides et en l'absence d'une végétation hygrophile, l'examen des sols portera de part et d'autre de la frontière supposée d'une profondeur de l'ordre de 1 mètre. L'examen du sondage pédologique vise à vérifier la présence :

- D'horizons histiques (ou tourbeux) débutant a moins de 50 centimètres de la surface du sol et d'une épaisseur d'au moins 50 centimètres ;
- Ou de traits réductiques débutant a moins de 50 centimètres de la surface du sol ;
- Ou de traits redoxiques débutant a moins de 50 centimètres de la surface du sol et se prolongeant ou s'intensifiant en profondeur.

⁴² L'arrêté du 24 juin 2008 a fait l'objet d'une circulaire d'application en date du 25 juin 2008 ; cette circulaire a été abrogée et remplacée par une circulaire en date du 18 janvier 2010 pour tenir compte des modifications instaurées par l'arrêté du 1^{er} octobre 2009.

⁴³ Note de 1 à 10 selon la préférence pour l'humidité de chaque espèce.

⁴⁴ Méthode des indicateurs primaires de Tiner.

L'arrêté ministériel du 24 juin 2008, modifié le 1^{er} octobre 2009, constitue donc un outil nécessaire voire indispensable à une délimitation cohérente des zones humides, et ceci pour au moins trois raisons :

- Tout d'abord, il introduit de manière « officielle » le critère « pédologie » à une délimitation qui était, jusqu'alors uniquement floristique. Cette instauration du critère « pédologie » permet de tenir compte de l'histoire, de la mémoire des sols. Ainsi, une parcelle cultivée en maïs depuis plusieurs années ou régulièrement retournée à des fins de cultures, alors qu'il s'agissait auparavant d'une prairie hygrophile qui a fait l'objet d'un drainage, pourra être considérée comme zone humide, alors que la végétation présente, exogène, n'est pas caractéristique des milieux humides.
- Ensuite, il institue une méthode unique de déroulement de l'expertise en même temps qu'il permet une adaptation au contexte bioclimatique de la région concernée. Cette marge d'interprétation se comprend d'autant mieux que la typologie des zones humides est différente entre les marais de Bourges, les fonds de vallée dans le Haut Rhin, les zones humides en bordure de Méditerranée à Lattes ou encore dans le marais de Brière.
- Enfin, il présente comme avantage d'inclure en zone humide l'ensemble des terrains qui répondent à l'un ou à l'autre des deux critères pédologique et floristique.

Cet arrêté, scientifiquement pertinent, apparaît constituer la meilleure définition qui soit de la zone humide en droit français. Il serait ainsi opportun que son contenu devienne une référence commune au droit de l'environnement et au droit de l'urbanisme aux fins d'harmoniser les critères permettant de définir « la » zone humide, sans toutefois occulter ses quelques limites.

B. La consécration des critères de définition de la zone humide

Comme tout texte, l'arrêté présente des limites, dont certaines, et pas des moindres, sont nées de la modification intervenue le 1^{er} octobre 2009.

La première d'entre elles est constituée par la portée limitée de mise en œuvre des critères de délimitation des zones humides. En effet, l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel en date du 1^{er} octobre 2009 fixe la portée du texte à la « mise en œuvre de la rubrique 3.3.1.0 de l'article R.214-1 du Code de l'environnement ». Il s'agit de la rubrique classiquement désignée comme la « rubrique zones humides de la loi sur l'eau » et qui porte sur l'

« assèchement, [la] mise en eau, [l']imperperméabilisation, [le] remblais de zones humides ou de marais [...] » ; elle soumet ces installations, ouvrages, travaux ou activités au régime de déclaration « loi sur l'eau » à partir d'une superficie impactée supérieur à 1 000 m² et au régime d'autorisation « loi sur l'eau » à partir d'une superficie impactée supérieure à 1 hectare.

Cette indication relative à la rubrique 3.3.1.0 constitue une nouveauté par rapport au texte du 24 juin 2008 dont l'article 1^{er} disposait que « *un espace peut être considéré comme zone humide au sens du 1^o du I de l'article L.211-1 du Code de l'environnement, pour l'application du L.214-7-1 du même code, dès lors qu'il présente l'un des critères suivants [...]* ».

Cette nouvelle rédaction, en date du 1^{er} octobre, a pour première conséquence de limiter la portée d'application de l'arrêté ministériel aux projets d'une emprise supérieure à 1 000 m², ce qui a pour effet immédiat de rendre « invisibles » les zones humides situées sur des parcelles de superficie inférieure à ce seuil.

Elle a pour seconde conséquence de ne pas rendre obligatoire la mise en œuvre des critères floristique et pédologique définis en son sein pour mener à bien des inventaires communaux « zones humides » en application du règlement d'un SAGE par exemple, ou dans le cadre de l'élaboration du PLU : ces inventaires peuvent être menés en fonction de critères autres que ceux définis par l'arrêté ministériel. Bon nombre de zones humides sont ainsi méconnues des documents d'urbanisme.

La deuxième limite du texte tient en la difficulté de mise en œuvre stricte de la méthode d'expertise, mise en œuvre qui peut s'avérer coûteuse du fait des expertises de terrain à mener : inventaire floristiques, sondages à la tarière, avec une densité potentiellement importante en fonction du contexte.

Enfin, la troisième limite est liée à l'évolution possible du texte. L'arrêté en vigueur fixe des valeurs seuil et des intervalles qui font qu'une parcelle est, au sens de l'arrêté ministériel, considérée ou non comme zone humide. Ces valeurs et ces intervalles sont à même d'être modifiés (c'est-à-dire renforcés ou, au contraire, assouplis), au gré de décisions prises par le pouvoir réglementaire, sur des bases qui peuvent être scientifiques (suite à l'amélioration des connaissances ou suite à des évolutions – modifications climatiques) ou politiques. C'est notamment une décision d'ordre politique qui a conduit à la première modification, le 1^{er} octobre 2009 de l'arrêté ministériel du 24 juin 2008. Cette modification, qui pourrait en

appeler d'autres, est intervenue moins de dix-huit mois après l'entrée en vigueur du texte d'origine, sous la pression du monde agricole, dans le but d'assouplir les critères pédologiques afin que la superficie à la fois agricole et zone humide soit réduite. C'est ainsi que le 1^{er} de l'article 1^{er} de l'arrêté du 24 juin 2008 a été complété le 1^{er} octobre 2009 par la mention suivante : « *Pour les sols dont la morphologie correspond aux classes IVd et Va, définis d'après les classes d'hydromorphie du Groupe d'Etudes des Problèmes de Pédologie Appliquée (GEPPA, 1981 ; modifié), le préfet de région peut exclure [des catégories de sols relevant des zones humides, NDLR] l'une ou l'autre de ces classes et les types de sols associés pour certaines communes, après du conseil scientifique régional du patrimoine naturel* ».

Cette possibilité, laissée aux préfets de Région ouvre la porte à des pressions diverses et à des négociations qui constituent la première entaille à un dispositif qui se veut homogène sur l'ensemble du territoire. La possibilité offerte de déroger à la règle générale représente le meilleur moyen d'affaiblir la portée d'un texte donc l'objectif est, face à l'urgence de la situation, de préserver des milieux naturels en voie de disparition.

Les limites de l'arrêté du 24 juin 2008 ne doivent toutefois par faire obstacle à l'adoption d'une définition commune de la zone humide aux droits de l'environnement et de l'urbanisme. Elles peuvent en effet être utilement combattues.

La préservation et la gestion durables des zones humides méritent des textes forts, à la hauteur des enjeux. C'est pourquoi :

- Le contenu de l'arrêté ministériel du 24 juin 2008, modifié le 1^{er} octobre, tant pour la méthode d'expertise qu'il décrit que pour les critères de définition des zones humides, doit désormais constituer le socle minimal. Il pourra être renforcé afin, au besoin, d'augmenter la superficie du territoire susceptible d'être considérée comme zone humide, mais en aucun il ne pourra être assoupli. Il doit être le premier signe de « l'effet cliquet » du « droit des zones humides ».
- Le contenu de cet arrêté doit s'appliquer à tous les inventaires, quels qu'ils soient (inventaire communal ou intercommunal en application du règlement d'un SAGE, inventaire communal ou intercommunal dans le cadre de l'évaluation environnementale d'un PLUi, etc.).

Afin de sanctuariser les critères de définition des zones humides et de leur champ d'application, il serait bénéfique que le contenu de cet arrêté ministériel soit repris au sein du Code de l'environnement et vienne, par exemple, compléter l'article R.211-108 évoqué précédemment. Ce complément interviendrait aussi bien pour la partie « critères de délimitation des zones humides » que pour la question de l'élargissement du champ d'application évoquée plus haut, à savoir une réglementation s'appliquant à l'ensemble des inventaires, des diagnostics, des recensements de zones humides, induits par l'application de l'ensemble des réglementations environnementales ou urbanistiques

La force avec laquelle la zone humide est définie constitue un premier pas vers une préservation durable et efficace d'un milieu naturel qui dispose, via cette définition forte, d'un statut. Cependant, ce premier pas doit en appeler un autre afin que la marche vers la préservation soit véritablement engagée ; ce second pas consiste à mettre la même force, le même engagement et la même rigueur dans la délimitation et la qualification de chaque zone humide.

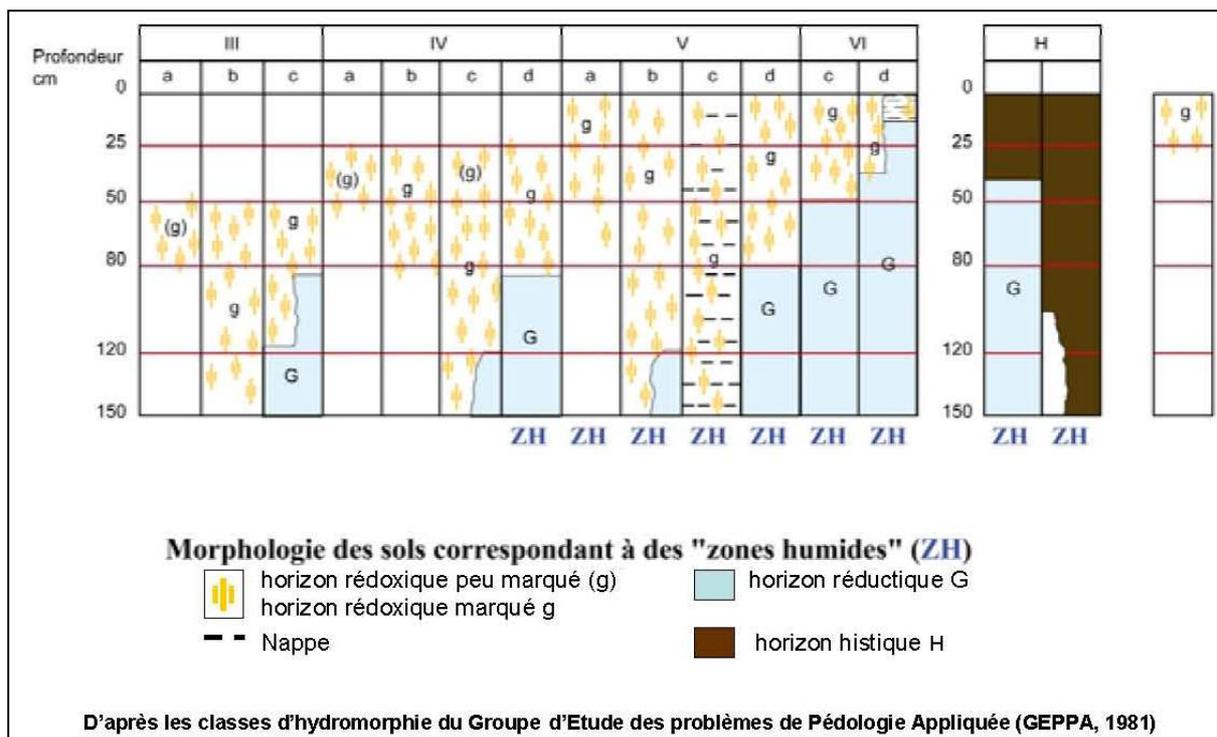


Figure 1 : Classes d'hydromorphie. Les classes Vb, Vc, Vd, VI, H correspondent à des sols de zones humides ; les classes IVd et Va et les types de sols correspondants peuvent être exclus par le préfet de région après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (source : GEPPA 1981 modifié).



Figure 2 : Photographie d'un sol présentant des traits rédoxiques, caractéristiques d'une zone humide (source : INRA Orléans).



Figure 3 : Photographie d'un sol présentant des traits réductiques, caractéristiques d'une zone humide (source : CDA58 / ENESAD).



Figure 4 : Photographie d'un sol tourbeux, caractéristiques d'une zone humide (source : A. RUELLAN, INRA).

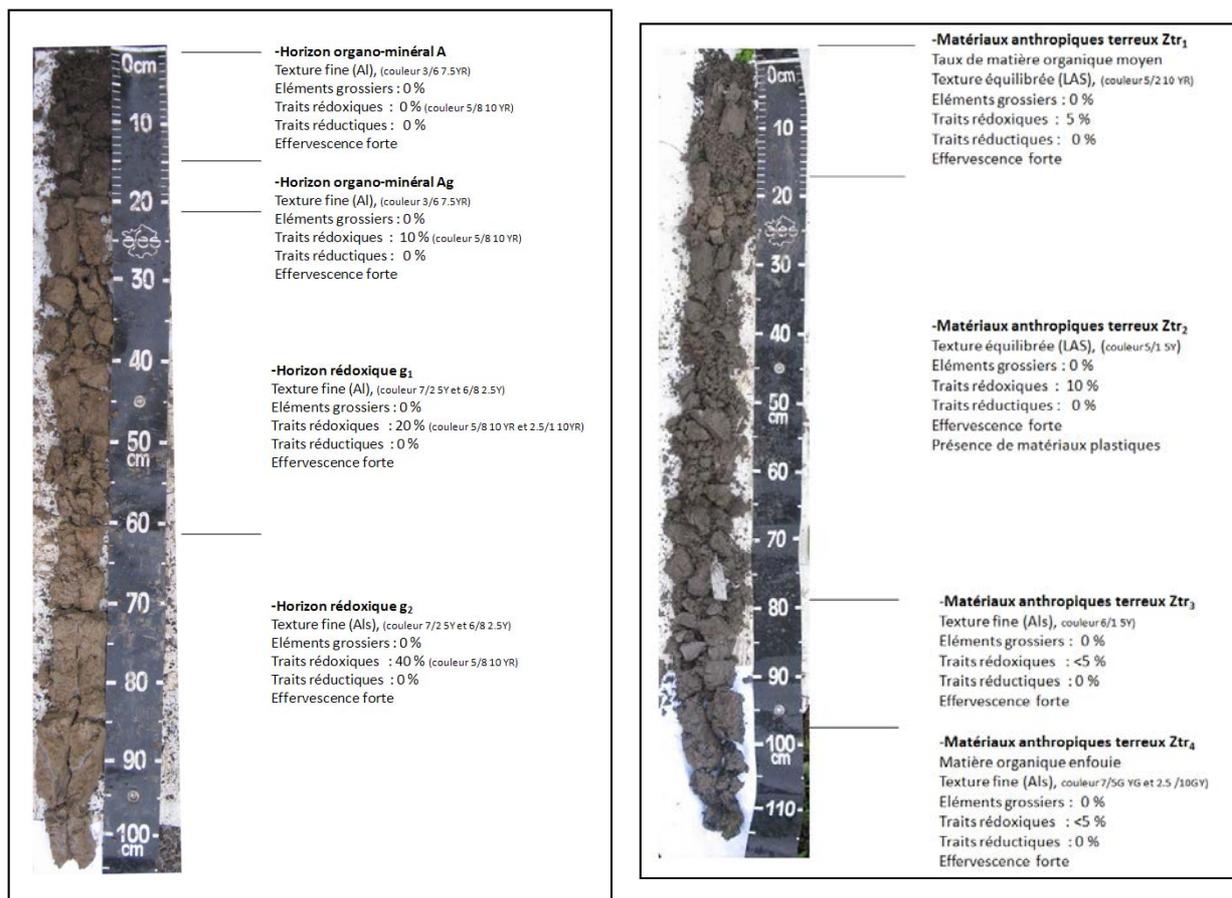


Figure 5 : Exemple de sondages à la tarière : à gauche un sondage caractéristique d'un sol de zone humide ; à droite un sondage caractéristique d'un sol non représentatif d'une zone humide (source : SCE pour le Grand Port Maritime de Rouen, expertise pédologique du site « RVSL aval » à Petit-Couronne en Seine-Maritime, 18 et 22 octobre 2012).

SECTION 2. LA DELIMITATION ET LA QUALIFICATION DES ZONES HUMIDES

Sur la base des critères précédemment définis, il faut désormais passer à l'action et délimiter, concrètement les zones humides. Cette délimitation nécessite la mise en œuvre de deux disciplines : la pédologie et la botanique qui se retrouvent au centre de la méthodologie (A). Ces disciplines doivent être mises en œuvre par des experts dont l'indépendance pourrait être garantie par l'instauration d'un agrément « délimitation des zones humides » (B).

A. La pédologie et la botanique au cœur de la science de détermination et qualification des zones humides

La définition des zones humides telle que proposée dans la section 1 nécessite la mise en œuvre de compétences dans au moins deux disciplines : la pédologie et la botanique.

Or, permettre à la définition, stricte et précise, de la zone humide, de trouver une application sur le terrain aussi rigoureuse, selon ces deux disciplines que sont la pédologie et la botanique, implique nécessairement de mobiliser les moyens humains, matériels et financiers, appropriés. Cette délimitation des zones humides ne saurait être réalisée que par des experts. Il convient que le droit contrôle étroitement leur activité.

La délimitation et la qualification de chaque zone humide nécessitant des compétences pédologique et botanique, il s'agirait premièrement que l'expertise des zones humides ne se voit pas appropriée par de *pseudo*-experts « multitâches » plus attirés par le lucre de l'activité que par l'intérêt à la préservation de ces milieux sensibles.

Il apparaît ainsi primordial que les disciplines pédologiques et botaniques soient soigneusement scindées, que les experts d'un domaine ne puisse être les experts de l'autre. Il revient au droit, sans considération de son caractère environnemental ou urbanistique, qu'il s'assure des compétences propres de chacun des experts à qui revient la lourde responsabilité de *trouver* les zones humides.

Trouver la zone humide doit amener au déclenchement d'un statut protecteur du milieu aux conséquences juridiques et économiques importantes. La qualité du travail des *chercheurs de zones humides* ne pourra ainsi être garantie que par une indépendance d'esprit qu'il convient, là encore, d'organiser légalement. L'expert devra donc sans aucun doute être indépendant et une attention toute particulière devra être accordée au donneur d'ordres, ayant probablement tout intérêt à *ne pas trouver la zone humide*.

Ces experts, protégés d'eux-mêmes et libérés de pressions externes, devront par suite mener une expertise de qualité. Il apparaît là encore revenir à un droit unificateur d'encadrer les grands principes de cet expertise. Qu'il soit ici permis à cette étude d'aborder quelques points scientifiques apparaissant particulièrement importants à encadrer légalement pour assurer les meilleures délimitation et qualification des zones humides possible.

Si le droit affectionne la stabilité, il conviendra de tenir compte du fait que l'expertise concerne des milieux naturels, en constante évolution. Les expertises doivent être menées :

- Pour la partie floristique, à une période où les espèces sont à un stade de développement permettant leur détermination. La période incluant la floraison des principales espèces est à privilégier. Il s'agira d'éviter les périodes automnale et hivernale lors du repos végétatif.
- Pour la partie pédologique :
 - o L'identification de zones humides doit être fondée sur la réalisation de sondages à la tarière à main type Edelman. L'implantation des sondages est réalisée lors de l'expertise de terrain afin de délimiter les zones humides éventuellement identifiées. La densité de sondage augmente donc dans les zones de transition (topographie, transition zone humide/zone non humide).
 - o Cette identification pourra être réalisée à n'importe quelle période de l'année, la seule limite tenant à ce que la tarière puisse pénétrer le sol.

La réalisation des prospections de terrain par des experts présente une plus-value notable. Il s'agit en effet de pouvoir, *in fine* :

- Intégrer au sein des inventaires les zones humides détériorées voire détruites, car se situant par exemple sous un remblai. La possibilité de détecter de telles zones est offerte par les sondages à la tarière qui permettent de détecter les couches de matériaux qui ne sont, visiblement, pas des couches représentatives du sol en place. Le recensement d'épaisseurs de remblais de type matériaux de construction, déchets ménagers, doit conduire à la réalisation d'expertises à des profondeurs plus importantes que celles réalisées à l'aide de la tarière à mains ; les essais géotechniques réalisés dans le cadre d'études préalables à des projets d'aménagement peuvent constituer des sources fiables d'informations complémentaires. Cette méthode peut ainsi conduire à la restauration de zones humides disparues.

- Evaluer et restituer l'expertise à une échelle adaptée afin de relater aussi précisément que possible les limites de la (des) zone(s) humide(s) et que les limites puissent être reportées sur des documents valorisables – utilisables par des tiers, y compris non sachant. C'est pourquoi l'ensemble des investigations de terrain doivent être menées en faisant appel à des outils de géolocalisation permettant un report fiable et aisé du résultat des expertises ; les technologies relevant des Systèmes d'Information Géographique prennent ici tout leur sens.

L'interprétation du contenu de l'arrêté peut conduire à des situations particulières, comme par exemple lorsque la pédologie révèle des anthroposols ou encore lorsqu'elle met en évidence des sols remaniés.

De telles situations, relatives à des sols remaniés, peuvent se rencontrer au droit de zones remblayées, notamment à proximité des cours d'eau lorsque les matériaux issus des dragages, par exemple, ont été déposés en rive. Par exemple, en bordure de la Seine, de nombreux secteurs remaniés sont présents, accueillant des dépôts réalisés afin d'entretenir le chenal de navigation de la Seine. Les remblais qui sont observés sont majoritairement constitués de sable. Se retrouvent également des dépôts pouvant être constitués de sédiments limoneux ou argilo-limoneux et également des secteurs comportant des déchets variés (ferrailles, bois, charbon...). Ainsi, les sols observés sont variables et correspondent à la classification des anthroposols⁴⁵.

La présence de sols remaniés constitue une limite importante au diagnostic pédologique visant à caractériser le site par rapport à l'arrêté du 1^{er} Octobre 2009. En effet, l'observation des traits rédoxiques n'y est pas pertinente. Pour rappel, ces traits se forment sur un long processus d'alternance de saturation en eau et de ressuyage du sol. Une fois ces traits formés, le processus est peu réversible et les traits peuvent avoir un caractère fossile.

Ainsi, dans le cas des expertises menées au droit de remblais, les traits rédoxiques peuvent témoigner de l'état d'engorgement des sols en place là où le matériau a été prélevé.

Il est donc souvent impossible de se baser sur les traits rédoxiques pour définir le caractère humide des sols. Souvent, l'intensité des traits rédoxiques observés n'est pas fonction de la profondeur (pas d'intensification) ce qui témoigne du remaniement important des sols, dans

⁴⁵ Référentiel Pédologique, 2008.

les cas où le profil de sol réagit de manière relativement homogène à la présence d'une nappe (texture et matériaux homogène).

Afin, « malgré tout », de réaliser les inventaires sur de tels sites remaniés à partir des critères pédologiques de l'arrêté du 1er octobre 2009, il est souvent choisi d'adapter la méthodologie et de ne considérer que les traits réductiques. Ces traits, qui sont dits fonctionnels, témoignent d'un engorgement des sols en eau concomitant à la date d'observation (pas de caractère fossile). Seul un critère de l'arrêté est donc dans un tel cas utilisé : « sondage montrant des traits réductiques à moins de 50 cm de profondeur ».

L'expertise pédologique et l'expertise floristique présentent donc, chacune, une marge d'erreur, liée à toute démarche scientifique. D'où l'importance de leur réalisation par des experts qui seront en mesure d'adapter la méthodologie en justifiant de l'intérêt de l'adaptation proposée dans le but de réduire au strict minimum la marge d'erreur dans la définition des zones humides.

Le résultat est la délimitation des zones humides telle que reportée au sein des dossiers réglementaires, qu'il s'agisse des études d'impact ou encore des dossiers « loi sur l'eau » ; cette limite sert de base à l'application de plusieurs réglementations, d'où l'importance de la fiabilité de la méthode et de la compétence des intervenants.

B. De la nécessité de mettre en œuvre un agrément « délimitation des zones humides »

La nécessité d'une expertise indépendante, pour la délimitation des zones humides, conduit à s'interroger quant aux dispositions à prendre afin d'éviter tout « conflit d'intérêt » entre les experts et leurs donneurs d'ordres, comme évoqué plus haut.

Une première solution pourrait consister à ce que les experts soient mandatés par l'Etat via son service en charge de la police de l'eau ; le coût étant supporté par le porteur de projet. L'absence de lien direct entre porteur de projet et experts constitue un premier gage, important, d'indépendance. Cependant, cette solution est, en l'état actuel des moyens notamment humains, affectés à l'Etat et à ses services, peu envisageable car elle nécessiterait la mise en place d'une organisation spécifique sans autre « intérêt » que le fait de jouer le rôle « d'isolant » entre deux parties.

Une seconde solution passerait par le report de la garantie d'indépendance sur les prestataires qui interviendront pour le compte des porteurs de projet. Il s'agit dans ce cas de mettre en œuvre un « agrément expertise zone humide », à l'image de l'agrément existant pour les études relatives aux digues et aux barrages intéressant la sécurité publique.

Ce dernier dispositif est codifié au sein des articles R.214-148 à R.214-151 du Code de l'environnement. Il pourrait se traduire comme suit, pour la question spécifique des zones humides :

« Les organismes habilités à réaliser les expertises zones humides telles que définies à l'article R.214-108⁴⁶ du Code de l'environnement sont agréés pour une durée maximale de cinq ans par un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'environnement publié au Journal officiel. La liste complète des agréments délivrés et, le cas échéant, retirés est publiée au Journal officiel au moins une fois par an.

L'agrément est délivré en prenant en considération les compétences du demandeur ainsi que l'organisation par laquelle il assure le maintien de celles-ci, son expérience, les conditions dans lesquelles il fait appel au concours de spécialistes lorsqu'il estime sa compétence ou ses moyens propres insuffisants, son degré d'indépendance, qui peut n'être que fonctionnelle, par rapport aux maîtres d'ouvrage et ses capacités financières.

L'agrément est délivré soit pour les seules expertises pédologiques, soit pour les seules expertises botaniques, soit pour les deux types d'expertises.

L'agrément est délivré pour tout ou partie des contextes pédologiques et botaniques susceptibles d'être rencontrés sur le territoire (métropole et outre-mer).

L'organisme agréé informe l'autorité administrative de toute modification des éléments au vu desquels l'agrément a été délivré.

L'agrément peut être retiré par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'environnement si l'organisme ne respecte pas les obligations qui découlent de son agrément ou cesse de remplir l'une des conditions qui ont conduit à la délivrance de l'agrément, après que le représentant de l'organisme a été invité à présenter ses observations. En cas d'urgence, le ministre chargé de l'énergie ou le ministre chargé de l'environnement peut suspendre l'agrément pour une durée maximale de trois mois avant l'expiration de laquelle, après avoir entendu l'intéressé, il est statué par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et de l'environnement sur son retrait définitif. »

⁴⁶ Il s'agirait ici de l'article R.214-108 modifié suivant les éléments indiqués au sein de la section 1 du présent chapitre.

Quelle que soit la solution retenue, il faudra que l'un ou l'autre des experts assure la synthèse, la compilation des résultats des investigations de terrain, afin que la délimitation des zones humides soit exhaustive et respecte le principe de mono conditionnalité exprimé dans le dernier alinéa du I de l'article R.211-108 du Code de l'environnement : « *En l'absence de végétation hydrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide* ».

Une fois cette synthèse réalisée, le travail des experts ne s'arrête pas là. Leur intervention doit se prolonger par la caractérisation de chaque zone humide au regard du réseau écosystémique au sein duquel elle s'inscrit.



Figure 6 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base du seul critère pédologique (source : SCE pour la SELA, expertise dans le cadre du projet d'aménagement de la ZAC Maison Neuve à Guérande, 2 février 2012).

Espèces protégées et/ou patrimoniales

- Site d'étude

- Points d'observation des espèces
- Oiseaux protégés patrimoniaux
 - ▲ Bécasse des bois
 - Tourterelle des bois
- Amphibiens protégés patrimoniaux
 - ★ Rainette verte
 - Triton palmé
- Insecte protégé patrimonial
 - ★ Grand Capricorne
- Plante patrimoniale
 - ★ Eufragie visqueuse

- Haie multistrate
- Haie arbustive
- Boisement
- Fossé en eau
- Mare
- Zone Humide / pédologie

source : IGN 2013

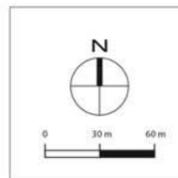


Figure 7 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base des deux critères (pédologie et/ou botanique) (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC de L'Europe à Pornic, juillet 2013).



Figure 8 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base du critère pédologique avec présence de secteurs non caractérisables (source : SCE pour le Grand Port Maritime de Rouen, expertise pédologique du site de Honfleur dans le Calvados, 18 et 22 octobre 2012).



Figure 9 : Exemple de délimitation de zone humide sur la base du critère pédologique avec présence de secteurs remblayés et de sondages non caractérisables (source : SCE pour le Grand Port Maritime de Rouen, expertise pédologique du site « RVSL aval » à Petit-Couronne en Seine-Maritime, 18 et 22 octobre 2012).

CHAPITRE 2. L'UNIQUE SYSTEME DE CARACTERISATION DES ZONES HUMIDES

Définition et délimitation des zones humides constituent une première étape vers leur connaissance et leur reconnaissance. Cependant, force est de constater que, une fois les zones humides définies et délimitées, celui qui souhaite les protéger, les préserver, les gérer, n'est « pas très avancé ». Il s'agit encore de caractériser chaque zone humide au regard du réseau écosystème au sein duquel elle s'inscrit.

Pour répondre à cette attente, deux étapes restent à accomplir : tout d'abord évaluer le service écologique rendu par chaque zone humide (section 1) puis reporter l'ensemble des informations sur un support adapté (section 2).

SECTION 1. L'EVALUATION DU SERVICE ECOLOGIQUE RENDU PAR CHAQUE ZONE HUMIDE

Se limiter à définir un périmètre n'est pas suffisant ; au-delà de la quantification, il faut s'attacher à la qualification de la zone humide. Cette qualification passe par l'évaluation des fonctionnalités de chaque zone humide, avec les terrains alentours, avec les zones humides situées à proximité. Elles portent également sur l'intérêt des fonctionnalités vis-à-vis de l'écosystème.

A. Les trois classes de zones humides à délimiter

En France, les travaux menés dans le cadre du programme national de recherche sur les zones humides, concluent que « *la définition de limites absolues relevait de l'impossible* » (BARNAUD G., 2000) et proposent pour une même zone humide trois types de délimitation : la zone humide effective, la zone humide efficace et la zone humide potentielle. Chacun de ces trois types de zone humide est à même de rendre des services écologiques différents ; cette décomposition gagnerait à être reprise au sein des documents d'urbanisme.

Chacun de ces types de zone humide possède sa propre définition écologique :

- **La zone humide effective**, qui est celle observée réellement sur le terrain et délimitée à partir des critères hydrologie, végétation et sol. Elle est également définie comme une « *zone dans laquelle la saturation en eau atteint 100% en période hivernale* »⁴⁷ ; cette dernière définition est restrictive par rapport aux critères de définition qui sont envisagés dans le chapitre 1.

⁴⁷ Site internet eaufrance, septembre 2013 : <http://www.zones-humides.eaufrance.fr/identifier/les-typologies-fonctionnelles-des-zones-humides>.

- **La zone humide efficace**, qui est celle définie par rapport à des fonctions (stockage d'eau, épuration, biodiversité, paysage,...) et des objectifs à atteindre (risques d'inondations, qualité de l'eau, conservation de la diversité biologique...). Il s'agit d'une « *surface jouant un rôle significatif pour une fonction donnée* »⁴⁸. La zone humide efficace est celle dont la fonctionnalité est non nulle.
- **La zone humide potentielle**, qui correspond à l'enveloppe des milieux qui seraient humides s'il n'y avait pas eu de perturbations liées aux activités humaines. Il s'agit d'une « *surface susceptible d'héberger une zone saturée en eau pendant une période suffisamment longue pour qu'elle lui confère des propriétés d'hydromorphie* »⁴⁹. Les zones humides potentielles sont délimitées grâce aux expertises de terrain ; elles sont localisées au droit des secteurs remblayés, des terrains remaniés, etc.

B. Des fonctionnalités à évaluer

Les fonctionnalités remplies en l'état actuel par les zones humides (zones humides efficaces) et susceptibles d'être remplies en l'état futur par les zones humides (qu'elles soient, ici, efficaces, effectives ou potentielles) doivent être analysées au travers d'une approche « développement durable » qui transcende la seule approche environnementale ou écologique. Cette approche « développement durable » permet de penser, de vivre la zone humide comme une composante du territoire, comme une partie intégrante de l'environnement, alors qu'elle est souvent vécue comme une contrainte⁵⁰. Cette approche permet de mettre en lien environnement et urbanisme.

Les fonctionnalités assurées par les zones humides sont de plusieurs types⁵¹ :

- Les fonctionnalités physiques ;
- Les fonctionnalités hydrauliques ;
- Les fonctionnalités épuratrices ;
- Les fonctionnalités biologiques ;
- Les fonctionnalités socio-économiques.

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ La notion de contrainte s'entend ici au sens que leur donnent les porteurs de projets, publics ou privés, à savoir que la zone humide est « vécue » comme un frein aux projets, une difficulté réglementaire, un poids économique, etc.

⁵¹ Les fonctionnalités ainsi définies et leur sous-détail présenté ensuite sont issus de travaux réalisés par les services de l'Etat, notamment la Direction Départementale des Territoires de la Mayenne, ainsi que de travaux personnels réalisés dans le cadre de l'exercice de missions de conseil et d'expertise dans le domaine de la prise en compte des zones humides dans les projets.

Les fonctionnalités physiques permettent de qualifier la zone humide au regard :

- De sa position dans le bassin versant. Ainsi, les zones humides situées en tête de bassin versant peuvent présenter des fonctionnalités intéressantes en ce sens qu'elles peuvent constituer le premier maillon d'une chaîne de zone humide s'étendant vers l'aval d'un thalweg ou d'un bassin versant. La préservation de ces zones humides de tête de bassin versant est donc importante car cela peut restreindre « l'envie » de sacrifier des zones humides situées en aval, ce qui reviendrait à créer une rupture dans le corridor écologique ainsi constitué. La perte des zones humides de tête de bassin versant constituerait le point de départ d'un cercle vicieux puisque la zone humide située en aval de celle détruite serait à son tour une zone humide de tête de bassin versant... susceptible d'être sacrifiée, comme celle qui l'a précédé dans ce rôle.
- De sa connexion avec les eaux de surface. Les zones humides connectées aux eaux de surface, qui plus est si elles sont positionnées en tête de bassin versant peuvent être intéressantes en termes de pérennisation du caractère humide au cours des saisons et sur le long terme.
- Des grands types de sols. La pédologie intervient ici pour qualifier les types de sols en présence et indiquer dans quelle mesure ils sont susceptibles de constituer des sols intéressants pour l'alimentation en eau ; par exemple, les sols tourbeux sont à même de constituer des sols à forte fonctionnalité pour les zones humides.

Les fonctionnalités hydrauliques sont, quant à elles, de plusieurs ordres. Elles permettent de qualifier la zone humide au regard :

- Du soutien naturel d'étiage. La question est ici de savoir si la zone humide, du fait de ses caractéristiques pédologiques notamment et sa capacité à stocker de l'eau, peut, en période estivale, soutenir l'étiage des cours d'eau, du chevelu de tête de bassin versant en particulier, en relâchant petit à petit le volume d'eau stocké en hiver. Cela implique ici une capacité des sols à stocker de l'eau à faible profondeur ; tout au moins à concurrence de la profondeur du lit mineur du cours d'eau ou du thalweg à alimenter.
- De la régulation naturelle des crues. Les zones humides situées dans le lit majeur des cours d'eau peuvent participer à la régulation des crues, à l'écêtement des débits ; ceci aussi bien au travers de leur faculté de ralentissement des écoulements (grâce à la présence de la végétation) qu'au travers des caractéristiques des sols aptes à absorber une partie du volume d'eau résultant du débordement des cours d'eau.

- De la protection contre l'érosion. Les zones humides, situées à flanc de coteau, peuvent activement participer à la protection contre l'érosion, grâce à la végétation présente, en toute saison. Le risque d'érosion dépend de l'intensité de pluie et de la vitesse de ruissellement, elle liée à la pente du terrain et à sa couverture. La présence d'une zone humide « botanique » est à même de faciliter la lutte contre l'érosion, si sa superficie est significative.
- Du stockage des eaux de surface. Les zones humides, situées sur des terrains faiblement pentus voire plat, présentant un couvert végétal important et, éventuellement, une topographie incluant quelques dépressions, favorisent le stockage des eaux de surface ; il s'agit ici du stockage de l'eau de pluie qui s'abat au droit de la zone humide, voire de l'eau de pluie qui ruisselle en provenance d'une superficie, modeste, alentour.
- De la décharge et de la recharge de nappe. Si l'hydromorphie des sols le permet, la zone humide peut, du fait de sa constitution, participer à la recharge de nappe en hiver et à la décharge de nappe en été, en absorbant par exemple une partie des eaux.

Les fonctionnalités épuratrices permettent de qualifier la zone humide au regard :

- De la régulation des nutriments. Les zones humides présentant un couvert végétal sont à même d'intercepter les nutriments en provenance des parties hautes du bassin versant auquel elles appartiennent. Il faut pour cela que la superficie de zone humide et la largeur de celle-ci soient suffisantes. A noter qu'une zone humide en tête de bassin versant ne peut pas remplir de fonction épuratrice, ou alors
- De la régulation des micropolluants. Celle-ci peut être assurée par les zones humides répondant aux critères indiqués ci-dessus.
- De l'interception des matières en suspension. Celle-ci peut être assurée par les zones humides répondant aux critères indiqués ci-dessus.

Les fonctionnalités biologiques assurées par les zones humides sont évaluées au regard des notions :

- De corridor écologique. Cette sous-fonctionnalité biologique sera d'autant plus forte que la zone humide présentera un habitat diversifié et qu'elle assurera la transition avec et entre d'autres parcelles adjacentes. Il s'agit ici de qualifier la contribution de la zone humide à un équivalent de « trame verte et bleue ».

- De zone d'alimentation, de reproduction et d'accueil pour la faune. Cette sous-fonctionnalité biologique sera d'autant plus importante si la zone présente un habitat susceptible d'assurer l'accueil, la reproduction et l'alimentation pour plus de trois groupes d'espèce (oiseaux, amphibiens, insectes, etc.).
- De support de biodiversité. Cette sous-fonctionnalité biologique sera d'autant plus intéressante si la zone humide accueille un habitat qui accroît fortement la biodiversité locale.
- D'intérêt patrimonial d'espèce ou d'habitat. La présence de nombreuses espèces sur une surface importante ou d'un habitat à forte valeur patrimoniale va accroître fortement l'intérêt de la zone humide concernée.
- De potentialité de stockage de carbone. Cette sous-fonctionnalité s'analyse au regard de la capacité de la zone humide à permettre une forte accumulation de matière organique (saussaie marécageuse, tourbière, etc.).

Les fonctionnalités socio-économiques remplies par les zones humides peuvent être de plusieurs niveaux. Elles peuvent ainsi relever :

- De l'activité agricole. Dans ce cas, les zones humides drainées et/ou cultivées présentent des fonctionnalités très faibles ou nulles. A l'inverse, une zone humide conservée en prairie pâturée présente une fonctionnalité socio-économique intéressante.
- De l'activité touristique. Une fréquentation excessive par les randonneurs ou autres promeneurs des zones humides n'est pas toujours compatible avec leur bon fonctionnement écologique. En revanche, une fréquentation mesurée permet de maintenir les milieux naturels ouverts, ce qui participe activement à leur préservation.
- Des autres activités de loisir, comme par exemple la pêche dont l'intensité de la pression peut impacter la fonctionnalité et l'intérêt de la zone humide.

Cet ensemble de critères permet d'aborder chaque zone humide comme un « milieu » (au sens des habitats et de ses espèces) présentant un intérêt au regard des milieux alentours, de son environnement.

Il permet de distinguer la zone humide « ordinaire », la zone humide « non fonctionnelle », des zones humides stratégiques.

Il permet aussi de définir le service – le bénéfice écologique apporté par chaque zone humide :

- Aujourd'hui ;
- Demain (à l'avenir) si « rien n'est fait » ;
- Demain (à l'avenir) si la zone humide fait l'objet d'une attention particulière.

L'analyse permet une hiérarchisation de l'attention à porter aux zones humides afin de les pérenniser et de les gérer.

Cette hiérarchisation est importante :

- Au titre des approches « Code de l'environnement » ;
- Au titre d'une approche plus large « aménagement du territoire ».

Cette approche « aménagement du territoire » mêle ainsi étroitement droit de l'environnement et droit de l'urbanisme. Sa transversalité, sa transdisciplinarité, doivent pouvoir être appréhendées, consultées, par tout un chacun, propriétaire particulier, aménageur, etc. D'où l'importance de reporter un maximum d'informations sur un support adapté.

	Déclinaison	Zones humides présentes à l'intérieur du périmètre à aménager
Les fonctions physiques	Position au sein du bassin versant	Les zones humides recensées représentent une superficie de 9,12 hectares. Elles occupent 55,30% de la superficie totale de la zone à aménager. Ces zones humides sont situées en tête du bassin versant du ruisseau de la Tabardière, sur le territoire du SAGE Estuaire de la Loire.
	Connexion avec les eaux de surface	Les zones humides recensées sont connectées au réseau hydrographique via un réseau de fossés qui traverse des parcelles cultivées et pâturées.
	Grands types de sols	Les sols observés au sein des zones humides sont des sols moyennement profonds développés sur un substrat schisteux peu perméable. Ce plancher peu perméable favorise l'engorgement en eau des sols dans les secteurs de faible pente et les zones de dépressions. Cependant, sauf exception, seuls des traits rédoxiques ont été observés. Ces sols sont des REDOXISOLS temporairement saturés en eau, notamment en période hivernale lorsque les précipitations efficaces sont abondantes. Aucun HISOTOSOLS ou REDUCTISOLS n'a été observé.
Les fonctions hydrauliques	Soutien naturel d'étiage	Les zones humides font apparaître un engorgement important des terrains qui permet de relarguer vers les eaux superficielles, en période d'étiage, le volume d'eau stocké. Cette fonctionnalité est ici intéressante car le linéaire à alimenter est important: fossé, plans d'eau puis ruisseau de la Tabardière.
	Régulation naturelle des crues	Les zones humides ne sont pas situées dans le lit majeur d'un cours d'eau. Elles ne présentent donc aucune fonctionnalité liée à la régulation des crues.
	Protection contre l'érosion	Les zones humides participent, à hauteur de leur superficie, à la protection contre l'érosion, en lien avec le couvert végétal qui est celui de prairies pâturées.
	Stockage des eaux de surface	Les eaux de ruissellement sont stockées au sein des zones humides, même si le ruissellement n'est pas nul, du fait de la pente des terrains.
	Recharge et décharge des nappes	L'hydromorphie des sols est très marquée; le stockage d'eau s'effectue de manière importante sur l'ensemble de la surface de zone humide (cf. point sur la partie "étiage").
Les fonctions épuratrices	Régulation des nutriments	Les zones humides du site sont situées en tête de bassin versant; elles ne reçoivent aucune eau de ruissellement en provenance de parcelles cultivées situées en amont.
	Rétention des micropolluants	Les zones humides du site sont situées en tête de bassin versant; elles ne reçoivent aucune eau de ruissellement en provenance de parcelles cultivées situées en amont.
	Interception des MES	Les zones humides du site sont situées en tête de bassin versant; elles ne reçoivent aucune eau de ruissellement en provenance de parcelles cultivées situées en amont.

Les fonctions biologiques	Corridor écologique	Les zones humides s'accompagnent d'un réseau de haies et de mares intéressant. Ces mares servent à la reproduction de la Rainette Verte et à celle du Triton Palmé, qui sont des espèces protégées. Le réseau bocager interne et les zones humides constituent un maillage important pour la biodiversité présente.
	Zone d'alimentation, de reproduction et d'accueil pour la faune	Relativement peu d'oiseaux fréquentent le site. L'intérêt est davantage lié à la présence des amphibiens.
	Support de biodiversité	Sur le plan floristique, à noter la présence de l'Eufragie visqueuse, espèce "intéressante" en Loire-Atlantique. La végétation présente est représentative des zones humides; la zone humide "végétation" recoupe la zone humide "pédologie". A noter également la présence d'arbres à Grand Capricorne.
	Intérêt patrimonial d'espèce ou d'habitat	Plusieurs espèces et plusieurs habitats protégés sont recensés: Grand Capricorne (espèce + habitat), la Rainette Verte, le Triton Palmé.
	Stockage de carbone	Les zones humides ne présentent pas de capacité de stockage de carbone.
La fonction socio-économique	Activité agricole, tourisme, chasse, pêche, cadre de vie ...	Les zones humides sont situées au droit de prairies pâturées. Aucune pression importante n'est à noter: pas de pression liée à la culture, pas de chasse, pas de pêche, pas de fréquentation par le public, plus d'activité touristique (l'ancien "labyrinthe" ayant disparu).

Niveau d'intérêt fonctionnel des zones humides			
Nul (0)	Faible (1)	Moyen (2)	Fort (3)

Tableau 1 : Exemple de grille d'évaluation des fonctionnalités d'une zone humide (source : SCE pour la SELA, expertise zones humides site de « L'Herbertière » au droit de la ZAC de l'Europe à Pornic, juin 2013).

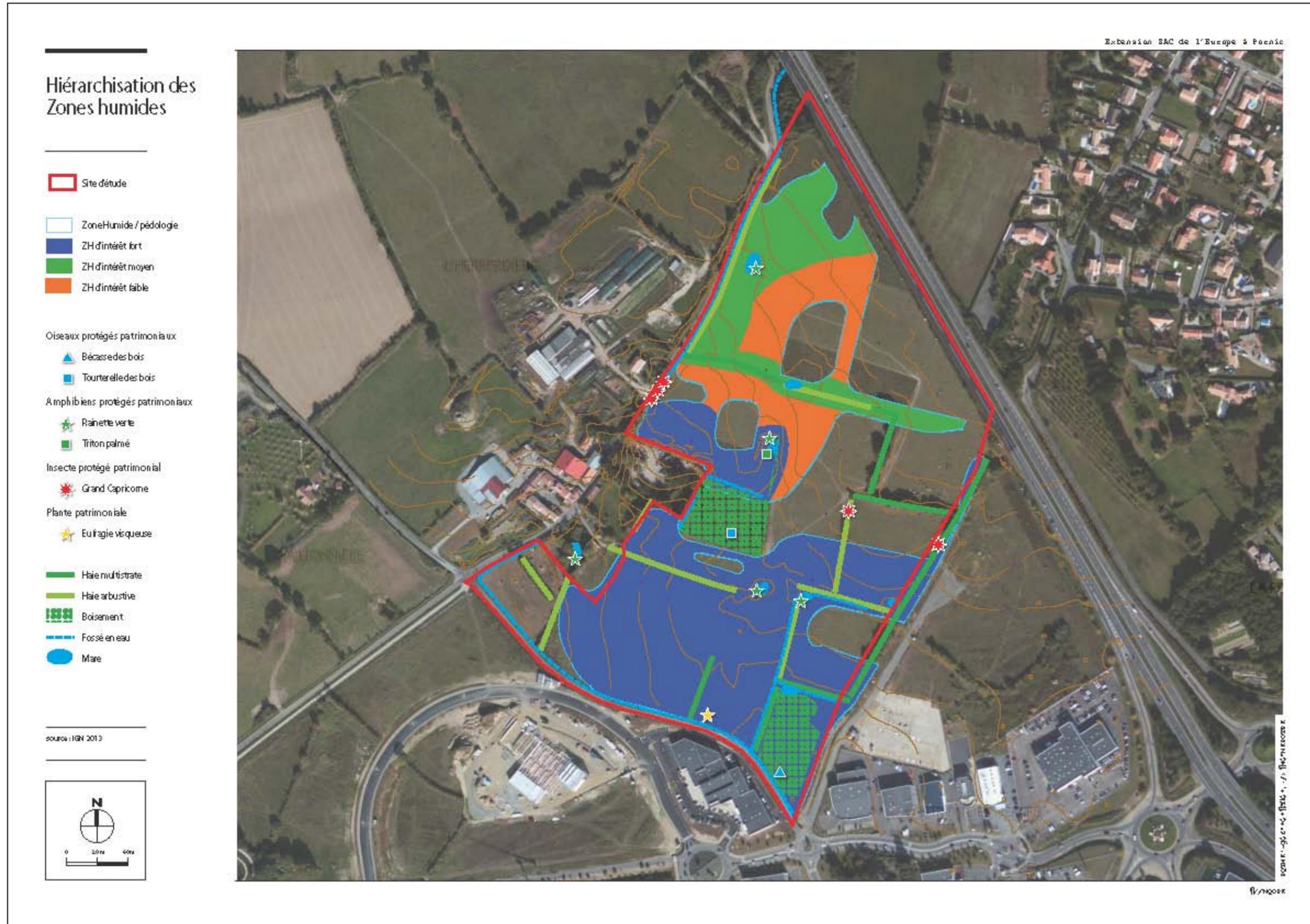


Figure 10 : Exemple de hiérarchisation des zones humides (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC de l'Europe à Pornic, août 2013).

	Déclinaison	Zones humides présentes à l'intérieur du périmètre à aménager
Les fonctions physiques	Position au sein du bassin versant	Les zones humides sont situées, pour leur majorité, à proximité de l'étang du Val Saint-Martin. Elles sont localisées à proximité et au droit de petits thalwegs qui rejoignent l'étang. Les zones humides situées les plus à l'est sont localisées à proximité de haies, au sein de zones cultivées.
	Connexion avec les eaux de surface	La majorité des zones humides est localisée à proximité immédiate de l'étang du Val Saint-Martin car elles sont en connexion avec des thalwegs dont l'exutoire, proche, est constituée par l'étang.
	Grands types de sols	Les sols observés sont majoritairement des sols limoneux, peu profonds reposant sur un substrat schisteux peu perméable. Ce plancher peu perméable favorise la présence de zones humides sur les zones de plateau (faible topographie). On retrouve également des zones humides dans les sols colluvionnaires plus profonds situés au sein des talwegs concentrant les écoulements. A noter la part importante d'éléments grossiers dans de nombreux secteurs. Ces sols de faible profondeur, avec une charge en éléments grossiers importante, offrent une faible capacité spécifique de stockage d'eau. Le volume d'eau reste cependant non négligeable regard de la superficie concernée.
Les fonctions hydrauliques	Soutien naturel d'étiage	Les zones humides les plus à l'ouest peuvent alimenter l'étang du Val Saint-Martin en période d'étiage. Ceci étant, l'étang, en tant que tel, n'a pas besoin de ces eaux de zone humide pour fonctionner. De plus, la distance entre les zones humides et l'étang est trop faible pour considérer qu'elles alimentent en eau un réseau hydrographique de taille intéressante.
	Régulation naturelle des crues	Les zones humides du site ne remplissent aucune fonctionnalité liée à la régulation des crues.
	Protection contre l'érosion	Les zones humides sont recensées au droit de zones cultivées et de prairies temporaires pâturées. La couverture du sol n'est donc pas assurée de manière permanente au droit de l'ensemble des zones humides. L'érosion n'est donc pas empêchée par la présence des zones humides.
	Stockage des eaux de surface	La topographie du site est assez marquée; les zones humides ne jouent pas de rôle de stockage des eaux de surface, en ce sens où elles sont le siège d'un ruissellement.
	Recharge et décharge des nappes	Les zones humides présentes n'ont pas permis de recenser de zones d'engorgement permanent. Des zones à l'engorgement temporaire marqué ont été recensées. Toutefois la superficie concernée est très faible.
Les fonctions épuratrices	Régulation des nutriments	Les zones humides les plus à l'est sont situées en partie haute du bassin versant; elles ne jouent aucun rôle de régulation des nutriments. Les zones humides les plus à l'ouest interceptent une partie des ruissellements en provenance de culture; elles participent, modestement du fait de leur superficie restreinte, à la régulation des nutriments.

	Rétention des micropolluants	Les zones humides les plus à l'est sont situées en partie haute du bassin versant; elles ne jouent aucun rôle de rétention des micropolluants. Les zones humides les plus à l'ouest interceptent une partie des ruissellements en provenance de culture; elles participent, modestement du fait de leur superficie restreinte, à la rétention des micropolluants.
	Interception des MES	Les zones humides les plus à l'est sont situées en partie haute du bassin versant; elles ne jouent aucun rôle d'interception des MES. Les zones humides les plus à l'ouest interceptent une partie des ruissellements en provenance de culture; elles participent, modestement du fait de leur superficie restreinte, à l'interception des MES.
Les fonctions biologiques	Corridor écologique	Les zones humides recensées sont situées principalement de part et d'autre de thalwegs et au droit de haies. A noter que le réseau de haies est assez dense et plutôt bien structuré; il participe, avec les zones humides, à la création d'une trame constituant des corridors écologiques qui conduisent vers l'étang du Val Saint-Martin (orientation est - ouest) des corridors,
	Zone d'alimentation, de reproduction et d'accueil pour la faune	Les zones humides sont localisées au sein de parcelles cultivées et de prairies temporaires pâturées. Par conséquent elles ne sont pas présentes au sein d'un milieu susceptible, de manière permanente, d'assurer l'alimentation, la reproduction et l'accueil de la faune. Ces fonctionnalités peuvent toutefois être assurées là où les zones humides se confondent ou sont très proches des haies. De même, quelques mares sont présentes; elles accueillent un cortège d'amphibiens assez riche (4 espèces, toutes protégées).
	Support de biodiversité	Les zones humides et les milieux qui leur sont inféodés constituent un support de biodiversité intéressant: mares avec amphibiens, 9 arbres à grand Capricorne, maillage bocager assez exceptionnel avec des doubles haies, etc. Les milieux présents constituent donc un support de biodiversité très intéressant; la richesse de la biodiversité pourrait être améliorée par l'arrêt de la culture agricole des parcelles.
	Intérêt patrimonial d'espèce ou d'habitat	Les zones humides, les mares et les milieux naturels présents accueillent des espèces protégées: arbres à Grand Capricorne, amphibiens, etc. Cet intérêt pourrait être augmenté par l'arrêt de la culture agricole des parcelles.
	Stockage de carbone	Les zones humides recensées ne présentent aucune capacité de stockage de carbone.
La fonction socio-économique	Activité agricole, tourisme, chasse, pêche, cadre de vie ...	En l'état actuel, le site est utilisé principalement par des rotations de grandes cultures (blé, maïs, orge...) et de prairies temporaires pâturées.

Tableau 2 : Exemple de grille d'évaluation des fonctionnalités d'une zone humide (source : SCE pour la SELA, expertise zones humides au droit de la ZAC du Val Saint-Martin à Pornic, juin 2013).

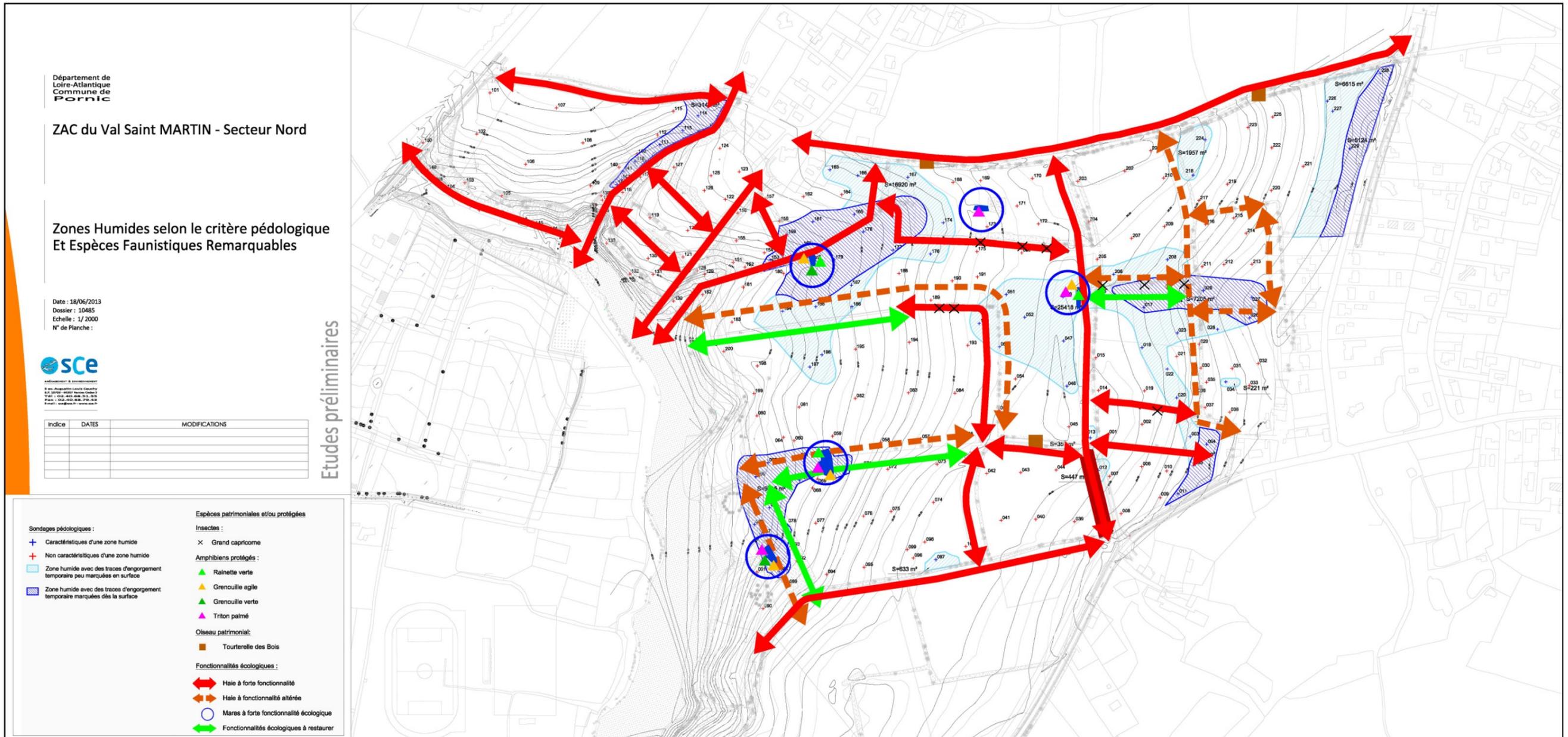


Figure 11 : Exemple de délimitation de zone humide accompagnée d'une définition des corridors écologiques (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC du Val Saint-Martin à Pornic, juillet 2013).

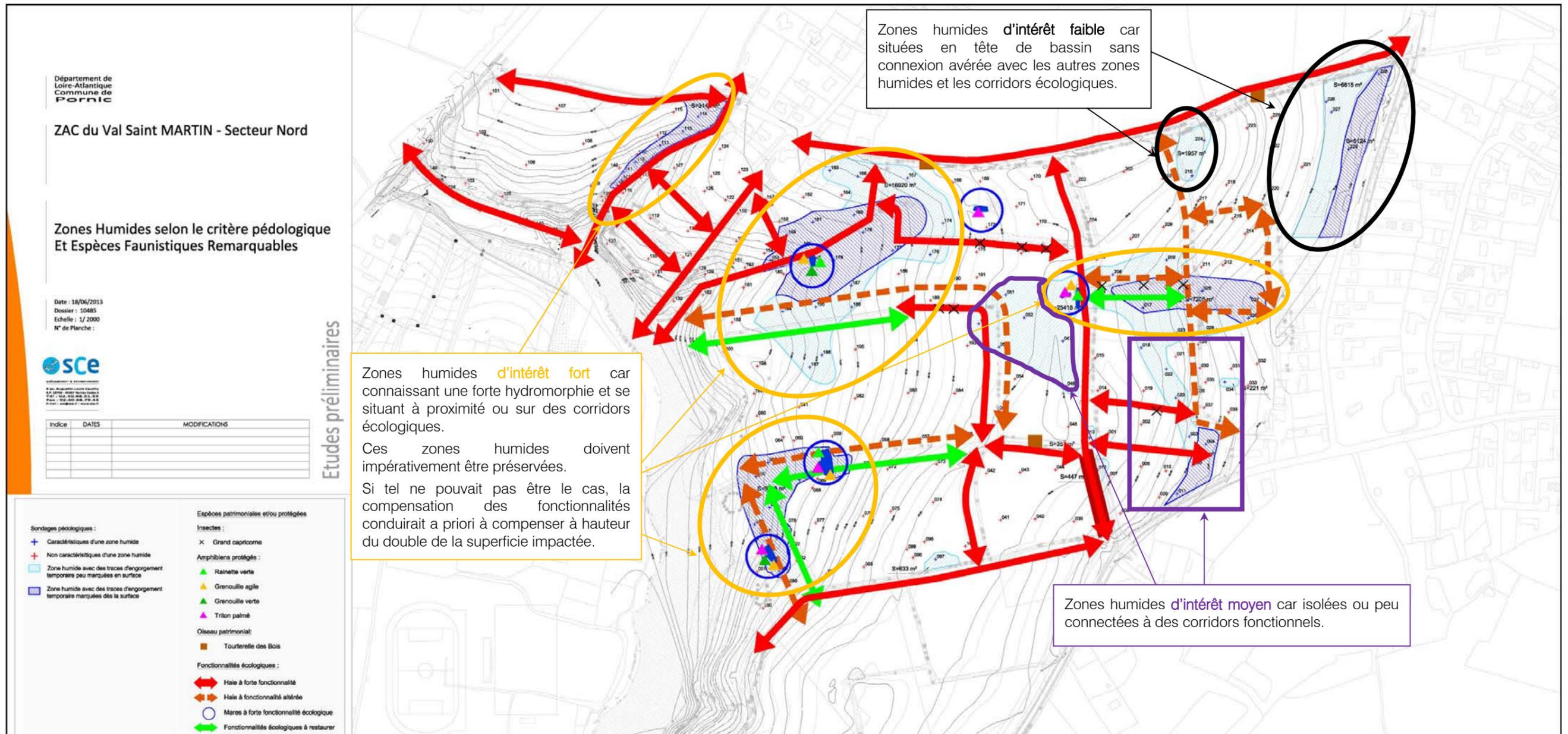


Figure 12 : Exemple de hiérarchisation des zones humides (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC du Val Saint-Martin à Pornic, septembre 2013).

SECTION 2. LE REPORT DES INFORMATIONS SUR UN SUPPORT ADAPTE

Les politiques publiques, y compris les textes internationaux, souhaitent sensibiliser les populations à la préservation des zones humides. Afin que, réellement, la préservation (puis la gestion) se concrétise, il faut que les populations soient non seulement sensibilisées mais aussi et surtout impliquées. L'implication passe par la mise à disposition d'outils, de supports, qui soient facilement accessibles et consultables par le public.

Aujourd'hui, force est de constater que les documents d'urbanisme, notamment le POS et le PLU, constituent des vecteurs d'information pertinents du fait de leur appropriation par le public, et ceci aussi bien lors de la phase d'élaboration (ou de révision ou de modification), qu'une fois en application ; public qui consulte très aisément, quasiment par réflexe, le POS ou le PLU.

Le PLU constitue un support intéressant pour le report de l'ensemble des informations relatives aux zones humides ; ceci pour plusieurs raisons :

- Tout d'abord, le PLU est un document d'urbanisme qui « *définit le devenir des sols à l'échelle communale ou intercommunale. Bien qu'il s'agisse d'un document dit « d'urbanisme », le PLU ne se limite pas à l'urbanisme au sens strict. En effet, le PLU expose le projet global d'aménagement qui résume les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de son territoire. [...] le PLU/PLUI définit la place et le devenir des espaces agricoles, forestiers et naturels. Ainsi, en s'appuyant sur la définition du devenir des sols, le PLUI participe à préserver ces espaces naturels, agricoles et forestiers et à limiter et contrôler l'étalement urbain ainsi que le morcellement du territoire* »⁵².
- Ensuite, il comporte un PADD⁵³, accompagné d'un règlement et des documents graphiques, qui fixent l'affectation des sols selon plusieurs catégories ; des

⁵² « La Trame verte et bleue dans les Plans locaux d'urbanisme, Guide méthodologique », juin 2012, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de Midi-Pyrénées, chapitre 1.1.1, page 13.

⁵³ « Le PADD est l'expression du projet politique de la commune. Le PADD définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il fixe également les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. Les objectifs liés à la limitation de la consommation d'espace répondent à des objectifs divers : limitation des déplacements, réduction des coûts liés aux extensions des réseaux, préservation des espaces agricoles et naturels... Le PADD doit naturellement intégrer les enjeux liés à la biodiversité et aux continuités écologiques, en associant à la fois des réponses aux enjeux de la biodiversité et à la nécessité de limiter la consommation d'espace mais également des propositions pour la gestion des espaces soumis aux risques naturels et l'amélioration du cadre de vie et de l'identité paysagère », extrait de « La Trame verte et bleue dans les Plans locaux d'urbanisme, Guide

prescriptions s'appliquant à chacune d'entre elles. Ce règlement et les documents graphiques, deux pièces maîtresses du PLU, sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan.

- De même, les travaux ou opérations mentionnées ci-dessus doivent être compatibles, avec les OAP et avec leurs documents graphiques, lorsqu'elles existent. Dans le respect des orientations définies par le PADD, les OAP comprennent obligatoirement des dispositions relatives à l'aménagement, que le PLU soit communal ou intercommunal. Les OAP sont, soit déclinées par secteur géographique (quartier, lieu-dit, etc.) ; soit «thématiques». Elles peuvent dans ce cas concerner tout le territoire de la collectivité et porter sur les zones humides (la prise en compte des OAP induit que le règlement du PLU s'y réfère afin d'avoir une cohérence globale entre projet et réglementation. Ainsi le règlement écrit et graphique peut préciser certains points des OAP dans un souci de complémentarité et de clarté de la règle exprimée dans le projet communal).
- En termes de support de référence pour la délimitation des différentes zones et autres OAP, le cadastre est généralement utilisé comme fond, notamment dans un souci de limiter le contentieux quant à l'application du droit des sols⁵⁴. En complément il est possible d'utiliser une photographie⁵⁵ aérienne par exemple qui permet une identification plus immédiate de certains éléments : haies, ruisseaux, massifs boisés, etc.

méthodologique », juin 2012, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de Midi-Pyrénées, chapitre 3.2.2, page 63.

⁵⁴ Cette utilisation reste toutefois liée à la mise à jour aussi régulière que possible du fond, en lien avec les évolutions de propriété.

⁵⁵ Le caractère opportun de l'utilisation d'une photographie aérienne est lié à la date et au mode de prise de vue. Les éléments visibles sur la photographie aérienne doivent être considérés comme indicatifs ; en effet, il serait particulièrement imprudent de prendre « pour argent comptant » les éléments visibles sur une photographie aérienne datant de 2000 alors que le document d'urbanisme est établi en 2013.

- Enfin, le PLU peut être soumis à évaluation environnementale au titre de l'article R.121-14 du Code de l'urbanisme⁵⁶. Un PLU soumis à évaluation environnementale fait l'objet d'un avis du préfet de département en tant qu'Autorité environnementale. L'évaluation environnementale doit permettre d'identifier les incidences notables probables du PLU sur l'environnement, présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les incidences négatives, et définir les indicateurs de suivi permettant d'analyser les résultats de son application du point de vue environnemental et de la maîtrise de la consommation des espaces, au plus tard six ans après son approbation. Si le PLU propose la mise en œuvre d'une politique volontariste en matière de préservation des zones humides, il ne pourra qu'en être conforté par l'avis de l'Autorité environnementale, qui viendra légitimer les actions à venir et trouvera un soutien appuyé de la part de l'Etat.

Il est donc ô combien intéressant de reporter au sein des documents graphiques du PLU l'ensemble des éléments relatifs aux zones humides, principalement leur délimitation et, lorsque cela est possible, sur le service écologique qu'elles rendent. Les documents graphiques peuvent par exemple reprendre la décomposition évoquée précédemment entre zones humides effectives, efficaces et potentielles (cette décomposition étant reprise ensuite au sein du règlement). Des limites de zones humides sont d'ores et déjà reportées au sein des documents graphiques des PLU. Même si ces reports ont le mérite d'exister, il n'en demeure pas moins qu'ils sont la plupart du temps erronés voire même sans lien avec la réalité, quelle qu'elle soit.

⁵⁶ « I.-Font l'objet d'une évaluation environnementale, dans les conditions prévues par la présente section, les documents d'urbanisme suivants, à l'occasion de leur élaboration : [...]

5° Les [...] plans locaux d'urbanisme intercommunaux comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale dans les conditions prévues à l'article L.123-1-7 ;

[...]

II.-Font également l'objet d'une évaluation environnementale les documents d'urbanisme suivants, à l'occasion de leur élaboration :

1° Les plans locaux d'urbanisme dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000 ;

2° Les plans locaux d'urbanisme couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L.321-2 du Code de l'environnement ;

3° Les plans locaux d'urbanisme situés en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'une unité touristique nouvelle soumise à autorisation en application de l'article L. 145-11.

III.-Font l'objet d'une évaluation environnementale, après un examen au cas par cas défini à l'article R.121-14-1, à l'occasion de leur élaboration :

1° Les plans locaux d'urbanisme ne relevant ni du I ni du II du présent article, s'il est établi qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; [...]

En effet, les critères de définition de l'objet « zone humide » diffèrent d'un PLU à l'autre ; à noter que cette différence a tendance à se gommer avec l'entrée en vigueur des SAGE dont les PAGD et les règlements prévoient la réalisation d'inventaires communaux avec des critères applicables à l'ensemble du territoire du SAGE. Estomper les différences intercommunales permet, du coup, de mettre en évidence les différences entre SAGEs qui ne considèrent pas les mêmes critères de définition d'une zone humide, en ignorant notamment la définition telle que figurant à l'article R.211-108 du Code de l'environnement, complété par l'arrêté ministériel du 24 juin 2008 modifié le 1^{er} octobre 2009, ou en l'adaptant.

Ensuite parce que les « inventaires communaux des zones humides » comportent, après une phase de photo-interprétation⁵⁷ et une éventuelle phase de terrain, une phase dite de concertation. Cette phase de concertation consiste à présenter le résultat des étapes précédentes aux riverains, aux propriétaires et aux usagers, et à écouter leur avis sur la délimitation proposée. Cela a une conséquence : l'intérêt général de préservation et de gestion durable des zones humides, tel qu'évoqué à l'article L.211-1-1 du Code de l'environnement, disparaît au profit de chaque intérêt particulier défendu par chacune des personnes présentes.

La limite « théorique » des zones humides issue de « l'inventaire zéro », est donc modifiée pour tenir compte des demandes des propriétaires et usagers. Il en résulte un « inventaire bis » qui reprend des limites couvrant une superficie significativement réduite par rapport à la version d'origine.

Le clou du spectacle intervient lorsque le conseil municipal de la commune concernée prend une délibération pour valider « l'inventaire bis » des zones humides, en ayant pleinement conscience des modifications voire de la torture subies par « l'inventaire zéro », et que, plus

⁵⁷ « Cette méthode, mise en œuvre à grande échelle, par le MNHN, traduit la réalité de façon souvent approximative voire erronée. Pour illustrer ce propos, on citera des exemples concrets : ici, une tourbière qui prospère sur un cours d'eau qui s'élargit dans une dépression n'a pas été vue, ce qui paraît conforme aux possibilités de l'outil (une des personnes entendues par votre rapporteur a relevé qu'une tourbière située en forêt est indécélable par photo-interprétation, une autre a insisté sur la difficulté d'interpréter correctement les images satellitaires) ; là, une lagune dont l'émissaire rejoint un cours d'eau dépendant d'un réseau hydrographique Natura 2000 n'a pas été intégrée dans le site. Or la procédure de présentation des sites d'intérêt communautaire a des effets non négligeables, elle peut être créatrice de contraintes pour les titulaires de droits réels sur les terrains concernés. Ces approximations constituent en outre un obstacle majeur à l'acceptation de programmes environnementaux par un monde rural fin connaisseur de ses territoires. De même, dans le cadre d'un inventaire des micro-zones humides effectué dans le département du Jura [cf. colloque « Zones humides, chasse et conservation de la nature », maison de la Baie de Somme, 17-19 juin 2009] en collaboration notamment avec les chasseurs, l'expérience a montré que la pré-identification des zones à étudier issues de la télédétection fournissait des informations de qualité inférieure à celles délivrées par les acteurs locaux. », extrait du rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides, par Joël BOURDIN, sénateur, n°554, session ordinaire 2008-2009, rattaché à la séance du mardi 16 juin 2009, page 19.

tard, les mêmes élus « s'étonnent » de voir « resurgir » des zones humides, détectées via un relevé mené suivant les prescriptions de l'arrêté ministériel mentionné ci-dessus, zones humides qui réapparaissent là où, entre une réunion et une délibération, elles avaient disparu. Combien de collaborateurs de services techniques de communes viennent aujourd'hui, lors de réunions relatives à des projets d'aménagement, avec, dans leur cartable, « l'inventaire zéro » des zones humides afin de débattre autour « d'un relevé plus réaliste et non modifié » ! La prise en compte des éléments présentés au sein du chapitre précédent et de la section 1 du présent chapitre permettraient (permettront ?) de limiter le risque de non uniformité de la délimitation des zones humides et, à coup sûr, en objectiveront le résultat !!!

Le règlement du PLU doit, lui aussi, comporter des règles à appliquer aux zones humides effective, efficace et potentielle. Le document d'urbanisme créé alors un véritable lien entre le Code de l'environnement et le Code de l'urbanisme. Ceci d'autant que le lien existe déjà par la nécessité, dans le cas de projets soumis à étude d'impact, de démontrer la compatibilité du projet avec les documents d'urbanisme.

Ce lien est encore plus intéressant à exploiter si le document d'urbanisme est un PLU intercommunal (PLUi) car la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité dépasse souvent le strict cadre communal et gagne à être appréhendée à un niveau plus étendu, permettant de mener une réflexion plus large, transversale, permettant d'aborder la question des zones humides au travers du prisme développement durable ; l'échelle intercommunale est ici pertinente notamment parce que, à ce jour, les politiques économiques locales sont définies et sont le plus souvent plus efficaces lorsqu'elles sont menées par les communes regroupées.

Le report de la cartographie des zones humides et d'éléments relatifs à leur devenir n'est toutefois pas sans inconvénient⁵⁸ :

- Ainsi, le PLU, devenu quasiment le « document à tout faire », ne pourra toutefois pas retranscrire, graphiquement :
 - o Les variations saisonnières des zones humides ;
 - o Les variations sur le plus long terme de ces zones humides, liées, par exemple, à une gestion qui favorise l'extension des zones humides « floristiques ».

⁵⁸ Inconvénients supplémentaires à ceux évoqués précédemment concernant la validité des inventaires communaux.

- Le PLU ne peut pas non plus prescrire des modes de gestion et d'entretien des zones humides. Ce type de mesures ne relève pas de sa compétence : « *Les dispositions du Code de l'urbanisme n'autorisent pas les collectivités à imposer des obligations de faire, c'est-à-dire à exiger des personnes privées propriétaires ou locataires du terrain un mode de gestion précis.* »⁵⁹.
- Enfin, le nombre de communes couvert par un PLU reste encore trop restreint. En 2011, les PLU concernaient certes 90% de la population française mais seulement 60% de la superficie française et 47% des communes⁶⁰, ce qui indique que la démarche PLU est clairement plus avancée dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Quant au PLUi, aucune statistique n'est disponible au moment de rédaction du présent mémoire ; cependant, il convient d'être optimiste car l'élaboration de PLUi est encouragée par la loi Grenelle 2 n°2010-788, 12 juillet 2010 : « *La « commune » ou le « maire » ou « le conseil municipal » sont systématiquement remplacés par « l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune », « le président de l'EPCI compétent ou, dans le cas prévu à l'article L123-6, le maire », « l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal »* ». L'élaboration intercommunale du PLU est désormais affichée comme le principe général et l'élaboration communale comme l'exception à la règle. Cependant, la loi Grenelle 2 ne contient aucun caractère contraignant au transfert du PLU aux communautés. Elle n'emporte donc pas sur ce point modification du Code général des collectivités territoriales. Seul le Code de l'urbanisme est affecté. »⁶¹

D'où la nécessité de compléter ces outils cartographiques par une stratégie cohérente et efficiente de préservation et de gestion durables des zones humides.

⁵⁹ Marie-Pierre CAMPROUX-DUFFRENE et Lucas MARTHE, « L'ombre portée sur la trame verte et bleue. Quelques réflexions juridiques », Développement durable et territoire, volume 3, n°2, juillet 2012.

⁶⁰ Chiffres extraits de « La Trame verte et bleue dans les Plans locaux d'urbanisme, Guide méthodologique », juin 2012, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de Midi-Pyrénées, chapitre 1.3.3, page 13.

⁶¹ « Plan local d'urbanisme intercommunal », éléments de cadrage juridique et technique, Assemblée des communes de France, Octobre 2011, page 3.

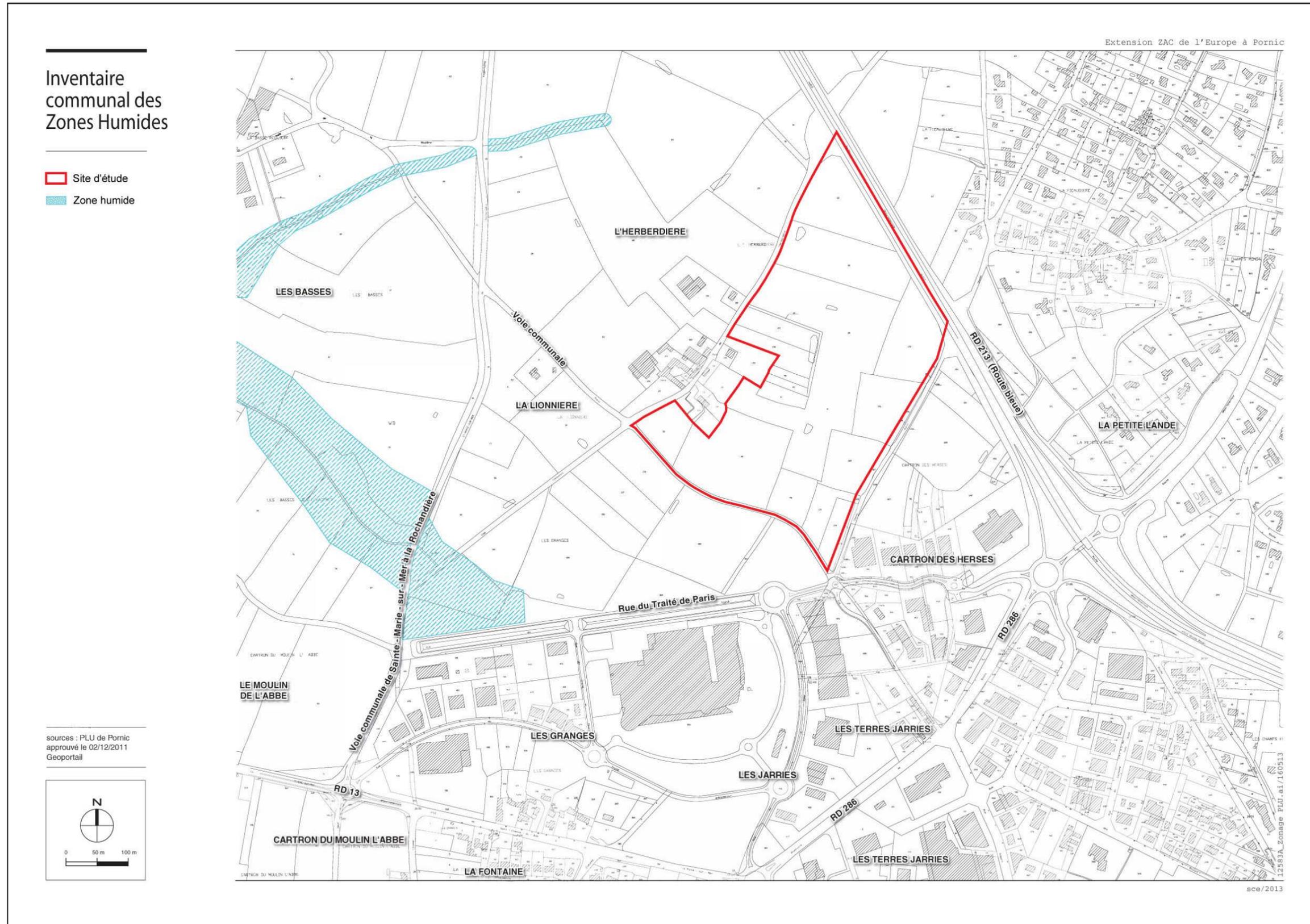


Figure 13 : Exemple d'inventaire des zones humides au droit de la ZAC de l'Europe à Pornic (source : PLU de Pornic).

Espèces protégées et/ou patrimoniales

- Site d'étude

- Points d'observation des espèces
- Oiseaux protégés patrimoniaux
 - ▲ Bécasse des bois
 - Tourterelle des bois
- Amphibiens protégés patrimoniaux
 - ★ Rainette verte
 - Triton palmé
- Insecte protégé patrimonial
 - ★ Grand Capricorne
- Plante patrimoniale
 - ★ Eufragie visqueuse

- Haie multistrate
- Haie arbustive
- Boisement
- Fossé en eau
- Mare
- Zone Humide / pédologie

source : IGN 2013

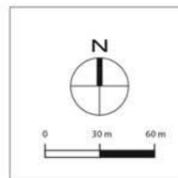


Figure 14 : Rappel, pour comparaison, de la délimitation de zone humide sur la base des deux critères (pédologie et/ou botanique) (source : SCE pour la SELA, projet d'aménagement de la ZAC de L'Europe à Pornic, juillet 2013).

PARTIE 2. VERS L'ADOPTION D'UNE STRATEGIE DE PRESERVATION ET DE GESTION DURABLE DES ZONES HUMIDES

L'objet « zone humide » peut donc être caractérisé, tant sur le plan géographique (délimitation) que sur le plan du bénéfice écologique qu'il apporte. Or, l'objectif est de préserver, de faire vivre, efficacement, l'ensemble de ces zones humides.

Pour tenir compte de leur variabilité spatiale et temporelle d'une part, de la multiplicité des acteurs et des intervenants concernés, qu'ils soient publics ou privés, d'autre part, il est fondamental de définir une structure opérationnelle, dotée d'un territoire d'action, de compétences et de moyens pour délimiter, préserver et gérer les zones humides (chapitre 1), puis de mettre cette structure au service des acteurs de terrain (chapitre 2).

CHAPITRE 1. DEFINITION D'UNE STRUCTURE OPERATIONNELLE ET MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE GESTION FONCIERE

La préservation et la gestion des zones humides ne peuvent se satisfaire de lenteurs dans la prise de décision et dans l'action. Il est indispensable de mettre en place une organisation, des moyens des compétences, efficaces et efficaces.

Cette démarche passe tout d'abord par le choix d'une échelle territoriale et d'une structure pertinentes pour délimiter, préserver et gérer les zones humides (section 1), puis par la mise en œuvre d'une politique de gestion foncière à même de renforcer et de pérenniser la préservation et la gestion des zones humides (section 2).

SECTION 1. LE CHOIX D'UNE ECHELLE TERRITORIALE ET D'UNE STRUCTURES PERTINENTES POUR DELIMITER, PRESERVER ET GERER LES ZONES HUMIDES

Vouloir le bien des zones humides s'avère une tâche aujourd'hui difficile mais qui peut être grandement simplifiée. Face au labyrinthe de parties prenantes dans la délimitation, la préservation et la gestion des zones humides (A), il y a lieu tout d'abord de proposer la mise en place d'un « guichet unique zones humides » (B) et de confier à l'intercommunalité le rôle de structure pilote des actions en faveur des zones humides (C).

A. Le labyrinthe des parties prenantes dans la délimitation, la préservation, et la gestion des zones humides : un éloge de la lenteur

La thématique des zones humides est, aujourd'hui, traitée par plusieurs institutions, à des niveaux géographiques et administratifs différents avec, très souvent, des imbrications, des implications, variées. Ainsi :

- A l'échelle interrégionale des grands bassins versants métropolitains, les structures pilote, à savoir les Agences de l'Eau, soutiennent, techniquement et financièrement, les maîtres d'ouvrage publics qui réaliseront des études et mettront en œuvre des actions et des travaux, visant à préserver et gérer les zones humides. Ce soutien intervient dans le cadre de la politique de préservation de l'eau, des milieux naturels et des milieux aquatiques, qui se traduit, par Agence de l'Eau, au sein du SDAGE (déclinaison à l'échelle d'un grand bassin versant hydrographique de la politique européenne telle que décrite dans la directive cadre sur l'eau de 2000). Les actions sont ici menées en fonction d'un découpage « bassin hydrographique ».
- A l'échelle régionale, les Conseils Régionaux interviennent, en co-maîtrise d'ouvrage aux côtés de l'Etat, pour élaborer la trame verte et bleue qui, par essence, aborde la question des zones humides. L'intervention est ici réalisée :
 - o En tant que co-maître d'ouvrage ;
 - o Dans le cadre des limites géographiques de compétence de la collectivité.
- A l'échelle régionale toujours, les Conseils Régionaux peuvent, s'ils le souhaitent, mettre en œuvre, aux côtés d'une collectivité qui en formule la demande, un CRBV. L'intervention est ici réalisée :
 - o En tant que partenaire d'un porteur de projet, et non en tant que maître d'ouvrage ;
 - o Dans le cadre des limites géographiques de compétence de la collectivité.
- A l'échelle départementale, les Conseils Généraux peuvent apporter leur soutien aux collectivités qui souhaitent engager des actions visant à préserver et gérer les zones humides. Un tel contrat se nomme, pour les départements ou parties de départements comprises sur le territoire de compétence de l'AELB, « Contrat Territorial Milieux Aquatiques » (CTMA), après s'être appelé « Contrat Restauration Entretien » (CRE), dont deux formules ont cohabité : une formule « CRE-CE » pour les cours d'eau et une formule « CRE-ZH » pour les zones humides, avec une dernière subtilité avant le

passage au CTMA ayant consisté à transformer la notion de « Contrat » en « Convention »⁶². L'intervention est ici réalisée :

- En tant que partenaire d'un porteur de projet, et non en tant que maître d'ouvrage ;
 - Dans le cadre des limites géographiques de compétence de la collectivité.
- A une échelle interdépartementale, mais dans une logique de « bassin versant » (et non dans une logique de « limite administrative »), les CLE qui pilotent, élaborent, et suivent la mise en œuvre des SAGE, soutiennent, techniquement, les actions de délimitation, de préservation et de gestion des zones humides. L'intervention est ici réalisée :
- En tant que partenaire technique d'un porteur de projet, la CLE d'un SAGE n'ayant aucune vocation de maîtrise d'ouvrage ;
 - Dans le cadre des limites géographiques de compétence de la collectivité.

Un seul projet, porté par un unique maître d'ouvrage, peut ainsi prétendre à des aides :

- Techniques, de la part des techniciens des collectivités et établissements publics cités ci-dessus ;
- Financières, de la part de chacun de ces différents organismes.

Néanmoins, en pratique, le maître d'ouvrage du projet n'obtient une aide financière de la part de chacun des partenaires potentiels que si l'un d'entre eux, à un moment « m », décide d'accorder son aide. Cette première décision positive entraîne alors celle des autres partenaires, en vertu du principe des aides conditionnées.

Même si le fait, pour un maître d'ouvrage, de bénéficier jusqu'à 80% d'aides publiques, pour mettre en œuvre des actions de préservation et de gestion des zones humides, constitue une excellente nouvelle, le « parcours du combattant » que représentent les différentes démarches jusqu'à la concrétisation du projet n'est pas terminé car, une fois accordé, sur le principe, le soutien financier à un projet, il faut encore qu'il soit notifié au maître d'ouvrage par chacun des partenaires, dont certains peuvent prescrire des exigences complémentaires comme, par exemple, la promesse de non commencement des travaux par le maître d'ouvrage avant réception de la notification. Des dérogations sont possibles, mais s'avèrent extrêmement lourdes à mener à bien.

⁶² L'Agence de l'Eau Seine-Normandie intitule ce type de démarche « Plan Pluriannuel Restauration – Entretien » (PPRE).

Or, ce type de raisonnement, de fonctionnement, peut s'avérer préjudiciable à l'objectif fixé : les actions au droit des zones humides étant préférentiellement réalisées en période estivale, devoir attendre une délibération de commission permanente⁶³ en septembre ou en octobre pour débiter les actions peut faire « perdre une année » et donc entraîner la poursuite de la dégradation des zones humides, plus onéreuse à palier l'année suivante !

Il y a donc nécessité à faciliter l'aboutissement des projets et à trouver une structure qui soit, au plus proche du terrain, capable de mener à bien une politique efficace de gestion de l'espace.

B. Une solution pour les porteurs de projet : le « guichet unique zones humides »

L'amélioration de l'efficacité de la réflexion et des actions en faveur des zones humides passe par une simplification du « parcours du combattant » que représente l'obtention de toutes les autorisations, administratives, techniques et financières, qui permettent aux porteurs de projet d'agir.

Ne nous trompons pas : il ne s'agit pas, ici, de proposer un « choc de simplification » conduisant à alléger, à amoindrir, à niveler par le bas le niveau d'exigence vis-à-vis de la qualité de ce qui sera entrepris ; il s'agit de simplifier le parcours administratif, d'en optimiser le délai ; de « mettre de l'huile dans les rouages »... après s'être assurés que les rouages sont bien enclenchés et à même de « faire tourner la machine dans le bon sens ».

La meilleure solution consiste à désigner un service, une structure, qui constitue le point d'entrée unique de toute personne, physique ou morale, publique ou privée, souhaitant un avis, un conseil, un soutien (technique et/ou économique) dans le cadre d'un projet touchant les zones humides.

Cet interlocuteur doit présenter, *a minima*, les qualités suivantes :

- Ne pas être juge et partie, ne pas être à la fois la carotte et le bâton, autrement dit ne pas remplir, en même temps une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage et une mission, régaliennne, de police de l'environnement. Cette première qualité exclut, *de facto*, l'Etat⁶⁴.

⁶³ Dans le cas d'une subvention accordée par un Conseil Général ou un Conseil Régional par exemple.

⁶⁴ L'Etat s'entend ici au sens de ses services déconcentrés comme par exemple les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) ou encore les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. L'Etat s'entend également au sens de ses établissements publics tels que l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques ou encore les Agences de l'Eau.

- Ne pas être un partenaire financier potentiel afin de ne pas interférer dans le choix des accords d'une subvention à un projet plutôt qu'à un autre. Cette qualité exclut, *de facto*, les Conseil Généraux, les Conseils Régionaux, les Agences de l'Eau.
- Ne pas être un porteur de projet, ne pas être en mesure d'assurer une maîtrise d'ouvrage (même déléguée) d'un projet visant à la préservation et/ou à la gestion des zones humides.
- Disposer d'une connaissance et d'une vision globales d'un territoire, de ses enjeux, de ses pressions, des solutions possibles, en termes de préservation de l'eau, des milieux naturels et des milieux aquatiques (ensemble de milieux parmi lesquels figurent les zones humides). Cette connaissance et cette vision étant à la fois suffisamment étendues sur un plan géographique et suffisamment précise pour que les réponses apportées aux questions soient pertinentes.

Face à cet ensemble de qualités requises, une structure se dégage nettement : la CLE du SAGE du bassin hydrographique concerné. Cette CLE est instituée par l'article L.212-4 du Code de l'environnement, qui dispose :

« I.-Pour l'élaboration, la révision et le suivi de l'application du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, une commission locale de l'eau est créée par le préfet.

[...]

II.-La commission locale de l'eau comprend :

1° Des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics locaux et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin, situés en tout ou partie dans le périmètre du schéma visé à l'article L. 212-3, qui désignent en leur sein le président de la commission ;

2° Des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées, établis dans le périmètre du schéma visé à l'article L. 212-3 ;

3° Des représentants de l'Etat et de ses établissements publics intéressés.

Les représentants de la catégorie mentionnée au 1° détiennent au moins la moitié du nombre total des sièges et ceux de la catégorie mentionnée au 2° au moins le quart. [...]. »

Le Code de l'environnement, le Code rural, lui confient d'ores et déjà plusieurs missions, dont plusieurs peuvent avoir des liens directs ou indirects avec la question des zones humides ; ainsi plusieurs exemples peuvent être donnés.

Dans le cadre du respect des dispositions applicables aux opérations soumises à autorisation, l'article R.214-10 du Code de l'environnement dispose :

« Le dossier est également communiqué pour avis :

1° A la commission locale de l'eau, si l'opération pour laquelle l'autorisation est sollicitée est située dans le périmètre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé ou a des effets dans un tel périmètre, »

« L'avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la transmission du dossier. »

La CLE est donc, automatiquement consultée, dès qu'un dossier de type « dossier loi sur l'eau », relève du régime de l'autorisation. Par conséquent, la CLE du SAGE dispose de la possibilité de se prononcer, pour ces projets, sur leur prise en compte des zones humides en général, sur l'application de la séquence « Eviter – Réduire – Compenser » telle que prônée par le ministère en charge de l'environnement⁶⁵.

La difficulté réside dans le fait que cette consultation n'est pas prévue dans le cas des dossiers relevant « seulement » du régime de la déclaration ; ce qui implique que l'ensemble des projets qui génèrent un impact sur des zones humides, pour une superficie inférieure à 1 hectare, n'est pas soumis à l'avis de la CLE du SAGE. Or, ce type de dossier, très fréquent, peut conduire au morcellement de zones humides intéressantes. Il y aurait donc lieu de rendre obligatoire la sollicitation de la CLE du SAGE, quel que soit le régime des dossiers loi sur l'eau, ce qui permettra à la CLE du SAGE de disposer d'une vision de tous les projets qui sont susceptibles d'impacter une superficie de zone humide supérieure ou égale à 1 000 m², ce qui marque, malgré tout, une différence importante car la disparition des zones humides ne relève pas tant de gros projets que d'une multitude de projets, de taille réduite, qui fractionnent les milieux et conduisent, directement ou indirectement à la disparition des zones humides. Certes, cela représentera une surcharge de travail pour chaque CLE, mais la préservation et la gestion durable des zones humides peut passer par ce point.

Dans le cadre du respect des dispositions applicables à certains ouvrages situés sur les cours d'eau, l'article R.214-110⁶⁶ du Code de l'environnement dispose :

⁶⁵ Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, Ministère en charge de l'écologie, version modifiée après examen par le comité de pilotage du 6 mars 2012.

⁶⁶ Inséré par le décret n°2007-1760 du 14 décembre 2007 relatif aux obligations imposées à certains ouvrages situés sur les cours d'eau.

« *Le préfet du département établit un avant-projet de liste à l'issue d'une concertation avec les principaux représentants des usagers de l'eau dans le département, la fédération départementale ou interdépartementale des associations de pêche et de protection du milieu aquatique, les associations agréées de protection de l'environnement qu'il choisit et la commission locale de l'eau lorsqu'il existe un schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé* ».

L'association de la CLE à des réflexions relatives à l'aménagement d'ouvrages sur cours d'eau permet notamment à cette instance d'émettre un avis quant aux conséquences de certains projets de suppression ou d'abaissement d'ouvrage, sur les zones humides inféodées aux niveaux d'eau générés par les ouvrages en présence.

Dans le cadre de la délimitation de certaines zones d'érosion, zones humides, zones de protection des aires d'alimentation de captages, l'article R.114-3 du Code rural dispose quant à lui :

« *La délimitation des zones énumérées par l'article R.114-1 est faite par arrêté du préfet, après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre départementale d'agriculture et, le cas échéant, de la commission locale de l'eau...* »

« *Les avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de deux mois à compter de la transmission du projet.* »

L'article R.114-1 de ce même code dispose, pour ce qui le concerne :

« *Les dispositions des articles R. 114-2 à R. 114-10 sont applicables :*

- *aux zones d'érosion mentionnées [...]* ;
- *aux zones humides d'intérêt environnemental particulier [...]* ;
- *aux zones de protection des aires d'alimentation des captages [...]* ;
- *aux bassins connaissant d'importantes marées vertes [...]*. »

Là encore, la CLE du SAGE dispose d'une possibilité d'émettre un avis consultatif sur des projets en lien avec les zones humides. Une limite pourrait être soulevée : le fait que l'avis ne soit « que » consultatif. Une réponse possible est la suivante : certes l'avis n'est « que » consultatif mais le fait d'être consulté permet d'avoir connaissance des projets et des évolutions possibles à l'intérieur de son périmètre d'intervention. Cette connaissance permet à la CLE de disposer d'une vision globale et actualisée du territoire dont elle a la charge.

Dans le même esprit, et afin d'être en cohérence avec le souhait de conférer aux documents d'urbanisme une vocation de localisation et de hiérarchisation des zones humides, il serait intéressant que la CLE du SAGE participe activement à l'élaboration des PLU. Certes, le PLU doit être compatible avec les objectifs du SAGE ; néanmoins, l'association de la CLE du SAGE pourrait être améliorée si, par exemple, elle était intégrée au corps des Personnes Publiques Associées, ce que ne prévoit pas, pour l'instant, l'article L.121-4 du Code de l'urbanisme. Cela signifie donc que les communes ou les EPCI compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme n'ont pas l'obligation juridique de notifier l'arrêt de projet à la CLE ou d'annexer son avis au dossier d'enquête publique⁶⁷.

La CLE du SAGE, qui n'a aucune vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations ou de projets, ne détient pas non plus de pouvoir de police de l'environnement. En revanche, elle est consultée dans le cadre d'un certain nombre de procédures, dont plusieurs sont en lien direct ou indirect avec la préservation des zones humides.

Outre l'extension de la consultation de la CLE, mentionnée précédemment, quel que soit le régime du dossier « loi sur l'eau » (autorisation ou déclaration), il y a un intérêt évident à étendre les compétences de la CLE du SAGE afin qu'elle puisse intervenir dès l'amont des procédures et des projets.

L'objectif étant la préservation et la gestion durable des zones humides sur un territoire, il faut étendre le champ d'intervention de la CLE en l'instituant comme point d'entrée unique à l'échelle du bassin hydrographique, pour toutes les questions relatives aux zones humides.

La CLE aurait ainsi pour missions :

- De recueillir l'ensemble des demandes, des questions, relatives aux zones humides.
- De consulter la ou les structures compétentes afin de recueillir les éléments de réponses suite à leur sollicitation.
- De coordonner et de centraliser les aspects techniques.
- De coordonner les aspects financiers, par exemple en ne sollicitant de la part d'un porteur de projet qu'un seul et unique dossier de demande de subvention.
- De gérer intégralement la correspondance avec chaque porteur de projet.

⁶⁷ « Le législateur a effectivement oublié la CLE qui n'est pas une personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme, ce qui est regrettable », Anne LE DERF, avocate à la Cour (Barreau de Rennes), Associée, cabinet ARES (Rennes / Nantes), 1er juillet 2013, <http://www.gesteau.eaufrance.fr/forum/avis-de-la-cle-sur-les-documents-durbanisme-en-pr%c3%a9sence-dun-scot>.

La CLE deviendrait donc garante de l'efficacité des démarches entreprises par un porteur de projet dont la volonté serait de préserver et/ou de gérer les zones humides.

Cette extension de mission représentant une augmentation sans doute importante de la charge de travail, chaque CLE devra sans doute modifier son fonctionnement.

Cela est possible car toute CLE peut confier l'exécution de certaines de ses missions à un établissement public territorial de bassin, à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales⁶⁸.

Une limite de cette proposition d'extension de mission des CLE de SAGE réside dans le fait que l'intégralité du territoire n'est pas encore couverte par un SAGE. En effet, à la date de juin 2013⁶⁹ :

- En termes de superficie couverte, 51% du territoire (métropole et outre-mer) est concerné par un périmètre de SAGE.
- En termes d'état d'avancement, sur 178 périmètres de SAGE définis, 97 concernent des SAGE en phase d'élaboration, 72 concernent des SAGE en application (37 parmi les 72 connaissent leur première révision)

La généralisation des SAGE constitue donc un élément indispensable à la mise en œuvre du « guichet unique zones humides ».

C. Un échelon efficace pour la préservation et la gestion durables des zones humides et des territoires : l'intercommunalité

Après avoir constaté le « parcours du combattant » que représente la concrétisation de la préservation et de la gestion durable des zones humides, les paragraphes précédents ont proposé la mise en œuvre d'un « guichet unique zones humides » permettant aux acteurs de terrain de ne plus avoir à choisir entre les nombreuses entrées d'un labyrinthe dont nul n'est garanti de trouver l'issue, sauf à disposer d'un hypothétique fil d'Ariane.

Il s'agit maintenant de mettre en évidence la structure qui pourra, de manière optimale, assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations de préservation et de gestion durables des zones humides.

Comme l'indique le début de l'article L.211-1-1 du Code de l'environnement, « *la préservation et la gestion durable des zones humides [...] sont d'intérêt général. [...]* ».

⁶⁸ Cette possibilité est offerte par l'article 76 de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006.

⁶⁹ D'après « Chiffres clés sur les SAGE », site internet <http://www.gesteau.eaufrance.fr/chiffres-cles/sage>.

L'intérêt général est défini comme « *ce qui est pour le bien public* »⁷⁰. Il a été aussi défini comme « *la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique* »⁷¹.

L'intérêt général n'est pas seulement utilisé par le Conseil d'État mais apparaît bien souvent comme le fondement d'un texte législatif ou réglementaire. L'intérêt général justifie alors toute une série de moyens d'action de l'administration. Par ailleurs, il peut arriver d'avoir recours à des notions voisines telles que l'utilité publique en matière d'expropriation. Cette utilité publique se traduit par un intérêt propre pour la collectivité.

L'article L.211-7 du Code de l'environnement dispose, sur ce sujet, dans son I : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les syndicats mixtes créés en application de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales sont habilités à utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du Code rural et de la pêche maritime pour 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 schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe*⁷², et visant :

[...] 2° *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 ;*

[...] 4° *La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;*

[...] 8° *La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ; [...].* »

Les collectivités territoriales sont donc pleinement à même d'assurer des missions d'intérêt général telles que la préservation et la gestion des zones humides.

Le Code de l'environnement, ainsi que le Code rural, leur confèrent des moyens d'action juridiques, techniques et économiques.

Ceci étant, les moyens conférés par la loi et le règlement n'entraînent pas toujours, *ipso facto*, la mise en œuvre de ces moyens. Il n'est en effet pas rare de constater que les

⁷⁰ http://www.lexinter.net/JF/interet_general.htm.

⁷¹ Rapport public du Conseil d'Etat de 1999.

⁷² Cet article du Code de l'environnement rappelle l'importance de l'existence d'un SAGE et donc d'une CLE, importance déjà mise en évidence dans les pages précédentes du présent mémoire.

possibilités offertes aux collectivités, de procéder à des expropriations pour des motifs d'intérêt général ou d'utilité publique, ne sont pas saisies par les élus, de peur de « froisser » les personnes privées concernées. Les possibilités offertes restent ainsi à l'état de menace ; elles constituent une « arme de dissuasion » mais qui conduit le plus souvent à l'inaction, ou alors à la prolongation des délais d'exécution des actions⁷³.

Une telle situation n'est pas envisageable, dans l'objectif de préserver et de gérer les zones humides. C'est pourquoi la collectivité qui saura le mieux assurer la mission d'intérêt général que constitue la préservation et la gestion des zones humides devra présenter plusieurs caractéristiques.

Tout d'abord, elle devra disposer d'une implantation territoriale, d'un périmètre d'intervention qui soit à la fois suffisamment étendu pour permettre une vision « aussi globale que possible » de la question des zones humides, à la fois suffisamment limité pour permettre une action rapide.

Ensuite, elle devra être objective, impartiale, pour éviter les « conflits d'intérêt » déjà évoqués plus avant dans ce mémoire. Cette objectivité devra être statutaire mais aussi (et surtout ?) reconnue, perçue par l'ensemble des personnes concernées (propriétaires publics ou privés, autres collectivités, services de l'Etat, etc.).

La collectivité concernée devra également constituer un interlocuteur accessible, pour l'ensemble des personnes concernées (là encore qu'il s'agisse des personnes publiques, des personnes privées, propriétaires, locataires, usagers, etc.).

Enfin, elle devra disposer d'une capacité à mettre en œuvre une politique de gestion et de valorisation du territoire, en même temps qu'une capacité à être prospectif pour inventer le territoire de demain. C'est pourquoi elle devra pouvoir mobiliser des outils d'aménagement du territoire, qui traduiront cette politique et serviront de guide, de fil conducteur pour sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation.

A la lecture des caractéristiques détaillées ci-dessus, une collectivité territoriale se dégage clairement pour être à même d'assurer la mission d'intérêt général que constitue la

⁷³ Ce type d'attitude a été décrit par le doyen Jean CARBONNIER, dans son article « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », Chapitre III, page 136 à 148, extrait de « Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur », 10^{ème} édition, LGDJ. Le doyen CARBONNIER écrit ainsi : « *L'effectivité de la loi qui consacre une liberté d'agir se situe non dans l'action mais dans la liberté même, c'est-à-dire dans le pouvoir de choisir l'inaction aussi bien que l'action. Une telle loi a toujours, d'ailleurs, une effectivité invisible, par son influence psychologique, psychothérapique. C'est comme une fenêtre ouverte : même si l'on n'a pas la tentation de s'évader, on respire mieux.* »

préservation et la gestion durable des zones humides : l'intercommunalité, qu'il s'agisse de la communauté de communes⁷⁴ ou de la communauté d'agglomération⁷⁵.

Ces deux établissements publics de coopération intercommunale disposent d'un intérêt à agir, en faveur de la préservation et de la gestion des zones humides. Le premier pour les zones humides « rurales », localisées au sein ou en bordure des espaces non urbanisés, des parcelles cultivées ou pâturées ; le second pour les zones humides relictuelles, au sein ou à proximité immédiate des espaces urbanisés (qu'il s'agisse de secteurs dédiés à l'habitat ou de secteurs consacrés aux activités) ; les deux, pour prendre en charge l'avenir des secteurs situés en frange extérieure d'urbanisation.

Le caractère pertinent de l'intercommunalité comme échelle de territoire pour assurer la préservation et la gestion durables des zones humides apparaît en contraste du caractère trop limité de l'échelle communale. Plusieurs exemples peuvent être cités ; ainsi, une commune du littoral atlantique, dans le département de Loire-Atlantique, souhaite réaliser plusieurs aménagements urbains, aménagements qui impactent de manière définitive plusieurs hectares de zones humides. Or, il est impossible à cette commune de proposer, sur son territoire, des mesures compensatoires à la destruction générée par les projets. A la question d'une « mutualisation à l'échelle intercommunale » du cas des zones humides, élus et techniciens répondent que les milieux naturels n'ont pas encore été intégrés à la réflexion intercommunale, ce qui handicape chacune des communes ; dans le même temps, ces mêmes élus indiquent que la démarche va sans doute être longue d'appropriation de la thématique (et de ses implications) par les maires qui seront sans doute freinés par la possibilité « de voir les aménagements être réalisés sur le territoire de la commune de A, et les mesures relatives aux zones humides réalisées sur le territoire de la commune de B ». Cette réaction touche la question sensible de la perception ô combien différente entre « réaliser un aménagement » qui est perçu comme une action, un « vrai travail » et « préserver et gérer l'environnement » qui est perçu comme une occupation, un hobby, une marotte, bref, tout sauf un « travail » au sens d'action visible car mobilisant des engins.

⁷⁴ La communauté de communes est « un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace [...] » (article L.5214-1 du Code Général des Collectivités Territoriales).

⁷⁵ La communauté d'agglomération est « un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants » (article L.5216-1 du Code Général des Collectivités Territoriales).

A l'inverse un autre exemple : sur le territoire de la métropole nantaise une commune, dont la superficie est faible, a vu la quasi-intégralité de son territoire être classé en zone humide, suite à l'inventaire communal réalisé en application du SAGE Estuaire de la Loire. Qu'en est-il des possibilités de développement de cette commune du fait de l'intérêt général à préserver et à gérer lesdites zones humides ? C'est là tout l'intérêt de l'intercommunalité qui met en œuvre une politique qui se veut ambitieuse de préservation des zones humides à l'échelle intercommunale, espaces qui seront valorisés sur d'autres plans que le seul plan économique (via la mise en œuvre d'une zone d'activités notamment).

Une fois instauré le guichet unique « zones humides » pour faciliter et fluidifier les démarches auprès des différents partenaires et acteurs publics, une fois mise en place l'intercommunalité comme maître d'ouvrage des actions d'intérêt général de préservation et de gestion durables des zones humides, il reste à cette intercommunalité, dans le cadre de sa politique de gestion prospective et proactive du territoire, à mettre en œuvre une politique d'action foncière permettant une action concrète et efficace en faveur de la préservation et pour la gestion des zones humides.

SECTION 2. MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE D'ACTION FONCIÈRE

La législation confère la possibilité aux intercommunalités, d'agir, concrètement et sur le long terme, sur l'organisation foncière des territoires dont elles constituent l'émergence. La préservation et la gestion durables des zones humides peuvent bénéficier de cette capacité d'action, *a minima* sur trois plans :

- Tout d'abord, directement par l'acquisition de parcelles (A).
- Ensuite indirectement, par l'affectation de terrains, à des usages particuliers (B).
- Enfin, indirectement toujours, par la participation aux côtés d'autres partenaires de la gestion des espaces naturels (C).

A. L'acquisition de parcelles : une action directe en faveur des zones humides.

L'intérêt général que constitue la préservation et la gestion durable des zones humides doit conduire les intercommunalités à acquérir des parcelles de terrain, ceci, dès que l'occasion se présente. Les intercommunalités sont un acteur de terrain, de proximité, à même de mener une « veille foncière » en temps réel.

Ce rôle leur est explicitement confié par l'article L.300-1 du Code de l'urbanisme qui dispose : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un*

projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme [...], de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. [...]. »

L'acquisition peut concerner :

- Des parcelles vierges de toute urbanisation, exploitées sur le plan agricole, soit pour la culture, soit pour l'élevage. Il s'agit le plus souvent de parcelles qui sont vendues par un propriétaire, agriculteur, qui parvient à l'âge de la retraite et qui ne trouve personne pour lui succéder ou qui ne trouve aucun acquéreur potentiel.
- Des parcelles vierges de toute urbanisation, non exploitées. Il s'agit ici de parcelles abandonnées, soit en lien avec des successions dont la procédure est longue à aboutir, soit en lien avec des parcelles orphelines, soit consécutivement à un choix du propriétaire de ne plus entretenir la parcelle, faute de moyens ou suite à une incapacité physique. De telles parcelles connaissent un envahissement par la végétation ce qui conduit à la fermeture des milieux.⁷⁶
- De parcelles partiellement aménagées. Cela concerne par exemple des domaines comportant de larges espaces et quelques bâtiments, quel que soit leur usage (habitation, activité artisanale, etc.).
- De parcelles dont la vocation a été détournée. Il s'agit par exemple de parcelles qui ont été remblayées, le plus souvent illégalement, et qui ne peuvent être destinées à une autre vocation que moyennant un coût (de dépollution notamment) exorbitant pour le propriétaire privé.

Préalablement à l'acquisition, l'intercommunalité réalisera une expertise permettant de délimiter les zones humides présentes au sein de la parcelle, d'en évaluer les fonctionnalités et le type (effective, efficace, potentielle). Il n'est en effet pas question de procéder à l'acquisition de parcelles ne présentant aucune caractéristique de zone humide⁷⁷, aujourd'hui comme demain. C'est pourquoi le résultat positif de la recherche de zones humides doit constituer une condition résolutoire de l'acte d'acquisition.

⁷⁶ Ainsi, Toulouse Métropole réalise des acquisitions de zones humides en vue de leur gestion conservatoire (source : CETE Méditerranée, « Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité », mars 2013, page 19).

⁷⁷ Au sens de la définition des zones humides en vigueur au moment des expertises.

L'action publique, dans le domaine de l'acquisition de parcelles qui accueillent des zones humides (qu'elles soient effectives, efficaces, dégradées, susceptibles d'être renaturées et restaurées), présente plusieurs avantages :

- Tout d'abord, l'intégration dans le domaine public des collectivités de ces parcelles permet d'entretenir et de gérer les zones humides qu'elles accueillent en mobilisant des financements publics, sans faire appel à des procédures réglementaires telles que la DIG⁷⁸.
- Ensuite, l'intégration dans le domaine public des collectivités de ces parcelles peut permettre, petit à petit, de constituer un maillage rendant possible l'amélioration des fonctionnalités des milieux en les reliant entre eux⁷⁹.
- De même, le fait pour la collectivité de posséder la maîtrise foncière de parcelles n'exclut en rien la mise en exploitation de ces parcelles par des propriétaires privés. Il arrive qu'une commune confie la gestion et l'entretien d'une parcelle à un éleveur qui sera autorisé à laisser paître des bovins (par exemple), la collectivité limitant le chargement à l'hectare afin que l'exploitation de la parcelle reste compatible avec la préservation voire l'amélioration des fonctionnalités des zones humides. De manière indirecte, ce mode de fonctionnement permet le maintien d'une activité agricole sur un territoire et permet à l'agriculture de contribuer concrètement à la préservation et à la gestion durables des zones humides.
- Autre avantage : le fait pour la collectivité d'acquérir une parcelle n'exclut en rien la possibilité de revendre cette même parcelle, en fonction des opportunités. La question économique est importante aussi bien pour la collectivité que pour les propriétaires vendeurs ou potentiels acquéreurs. Le prix d'achat par la collectivité est limité par l'estimation du service des domaines qui fixe un cadre ; le prix est limité par le vendeur lui-même qui, très souvent, « modère » son prix de vente de référence, du fait même que l'acquéreur est une collectivité. Le prix de vente par la collectivité sera lui aussi limité, l'intercommunalité n'ayant pas pour objet de trouver des ressources

⁷⁸ La DIG est une procédure qui permet aux collectivités publiques d'entreprendre, notamment, l'exécution et l'exploitation de travaux présentant un caractère d'intérêt général (article L.211-7 du Code de l'environnement). Le recours à cette procédure permet notamment : d'accéder aux propriétés privées riveraines des cours d'eau (notamment pour palier les carences des propriétaires privés dans l'entretien des cours d'eau), de faire participer financièrement aux opérations les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt, de légitimer l'intervention des collectivités publiques sur des propriétés privées avec des fonds publics.

⁷⁹ Se retrouve ici le lien avec la trame verte et bleue.

financières via la gestion de son patrimoine foncier. L'action foncière de l'intercommunalité permet donc de limiter la spéculation immobilière qui, dans certains cas, empêche la poursuite d'activités (agricoles, artisanales, de loisir) sur des sites intéressants sur le plan des zones humides. Il s'agit d'un point important car les le monde agricole se dit souvent victime d'une « double peine » sur ce sujet des zones humides : tout d'abord une première peine qui consiste à être expropriés de terres agricoles pour réaliser des projets déclarés d'utilité publique ; puis une seconde peine liés à la mise en œuvre de mesures compensatoires zones humides qui nécessite soit l'acquisition de nouvelles parcelles agricoles à des fins d'amélioration des fonctionnalités, soit la modification des modes d'exploitation des parcelles afin de les rendre compatibles avec des objectifs axés sur l'amélioration de la qualité des milieux naturels (les compensations financières éventuelles ne calmant que très partiellement le courroux du monde agricole qui se sent dépossédé de ses terres⁸⁰).

Attention toutefois : l'intercommunalité n'a pas vocation à devenir le plus grand propriétaire foncier du territoire, tout d'abord pour des questions financières. Ensuite parce qu'il n'est pas « bon » d'être à la fois propriétaire et à la fois structure qui gère l'affectation des terrains. Cet avertissement rejoint la préoccupation formulée en conclusion du rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat, en juin 2009, sur « L'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides » : *« Pour des motifs financiers énoncés précédemment, les acquisitions foncières doivent rester limitées, ciblées principalement en périphérie des métropoles urbaines où la pression foncière est particulièrement forte. De plus, l'acquisition ne garantit pas nécessairement la bonne gestion et la protection à long terme : les exemples de domaines préemptés par des collectivités pour un motif de protection de l'environnement et transformés ultérieurement en boulevard ou en esplanade ne manquent pas. En outre, par cohérence avec les principes qui ont inspiré la décentralisation, la préférence pour un outil géré par les collectivités locales devrait prévaloir ; bon nombre d'entre elles disposant déjà d'un établissement public foncier (EPF) local pour mener à bien leur politique d'aménagement. En temps que de besoin, les compétences de ces EPF pourraient être élargies. »*⁸¹

⁸⁰ La sociologie fait ici une nouvelle apparition !

⁸¹ Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides, par Joël BOURDIN, sénateur, n°554, session ordinaire 2008-2009, rattaché à la séance du mardi 16 juin 2009.

B. L'affectation des terrains à des usages particuliers : un fort levier d'action par l'intercommunalité

Chaque parcelle du territoire communal, et par conséquent intercommunal, lorsqu'il est concerné par un PLU, est couvert par l'une des zones définies au sein du règlement du PLU, en cohérence avec les pièces graphiques. Quatre grands types de zones sont ainsi définis et cartographiés ; pour chacun d'eux, des prescriptions particulières s'appliquent :

- Les zones urbaines désignées par la lettre « U » ;
- Les zones à urbaniser, désignées par les lettres « AU » qui peuvent être ouvertes, sous conditions, immédiatement ou ultérieurement (par exemple fermées à l'urbanisation dans l'attente de l'urbanisation effective des zones déjà ouvertes) ;
- Les zones naturelles et forestières, désignées par la lettre « N » ;
- Les zones agricoles, désignées par la lettre « A ».

Ces zones peuvent être accompagnées d'un indice (NI pour Naturelle loisirs, Nzh pour les zones naturelles humides, etc.). Le zonage indicé constitue un outil pertinent pouvant être employé dans l'ensemble des zones.

Le Code de l'urbanisme définit quels sont les espaces qui peuvent être intégrés à chacune de ces zones :

- Les zones Naturelles et forestières « N » :
 - o Selon l'article R.123-8 du Code de l'urbanisme, peuvent être classés en zone naturelle et forestière « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels » ; de plus, « en zone N, peuvent seules être autorisées : les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ou les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ».
 - o Les indices en zone N permettent de traduire des vocations diverses : loisirs, zones humides, etc. Elles peuvent notamment concerner des zones d'habitat

dédiées aux hameaux et à l'habitat diffus existant. « *Le deuxième alinéa du 14° de l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme prévoit que le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) dans lesquelles des constructions peuvent être autorisées, à condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Bien que les zones N habitat précitées soient de taille réduite, elles peuvent constituer des atteintes à la biodiversité et des obstacles aux corridors écologiques dans certains cas. C'est pourquoi les STECAL doivent être utilisés avec parcimonie* »⁸².

- Les zones Agricoles « A » :
 - Selon l'article R.123-7 du Code de l'urbanisme, peuvent être classés en zone agricole « les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles (de la monoculture à grande échelle à l'élevage très extensif) ».
 - Les zonages particuliers peuvent permettre de concilier l'activité agricole et les enjeux liés aux zones humides.
- Les zones d'urbanisation future « AU » :
 - Le classement en zone AU est utilisé pour les zones de développement futur. Elles sont souvent constituées d'espaces agricoles ou naturels dont la vocation change pour être progressivement urbanisées. Ce sont souvent des espaces de transition entre zones urbaines et zones N ou A, qui peuvent être concernées par la présence de zones humides (efficaces, effectives ou potentielles).
 - La généralisation des OAP, notamment thématiques, doit permettre une meilleure prise en compte des zones humides au sein des projets.
- Les zones Urbaines « U » :
 - Les zones U rassemblent les zones urbanisées ou pouvant l'être immédiatement.
 - Les enjeux liés aux zones humides sont ici liés à la question de la « *nature en ville* ». L'intégration d'objectifs liés aux zones humides relève plus de la reconquête que de la préservation, les espaces étant artificialisés. Le PLU peut, par la rédaction de certains articles du règlement, favoriser cette reconquête.

⁸² « La Trame verte et bleue dans les Plans locaux d'urbanisme, Guide méthodologique », juin 2012, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de Midi-Pyrénées, chapitre 3.2.4, page 68.

L'intercommunalité peut donc agir, en faveur de la préservation des zones humides en affectant une vocation aux parcelles, qu'elle en soit ou non propriétaire. Elle favorisera ainsi, en termes de règlement, les zones naturelles « N » et agricoles « A » qui peuvent être considérées comme inconstructibles (aux exceptions mentionnées au sein des zones « N »).

Le classement en zone A « assure une certaine pérennité aux espaces identifiés (en effet, la redéfinition d'une zone A nécessite une révision et non une modification du document d'urbanisme). Comme pour la zone N précitée, ce classement s'applique parfaitement pour de grandes entités, mais il n'est pas approprié pour préserver de petits espaces où se concilient agriculture et biodiversité, comme un verger dans une zone urbaine »⁸³.

C. La collaboration étroite avec d'autres partenaires de la gestion des espaces naturels : un complément indispensable vis-à-vis des actions précédentes

Les intercommunalités sont à même d'engager des partenariats afin de « contractualiser la gestion d'espaces naturels protégés ». Cette contractualisation peut se traduire sous différentes formes et à différentes échelles :

- Avec la Région, dans le cadre de la Réserve Naturelle Régionale ;
- Avec le Département, dans le cadre de la politique des Espaces Naturels Sensibles ;
- Avec l'Etat, dans le cadre des Réserves Naturelles Nationales ou des Zones Humides d'Intérêt Patrimonial.

Les exemples de démarches ainsi mises en œuvre ne manquent pas⁸⁴ : la ville de Clermont-Ferrand a passé plusieurs conventions avec le Conservatoire des Espaces Naturels d'Auvergne pour préserver, entretenir et faire connaître des sites à enjeu de biodiversité, la ville de Strasbourg travaille sur une gestion « différenciée » des espaces naturels consistant à analyser les fonctions de chaque site afin d'adopter des pratiques adaptées aux besoins des utilisateurs dans un objectif de maintien de la biodiversité.

Comme l'indique encore le guide pour la mise en œuvre de « stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité »⁸⁵ : « *Les communes*

⁸³ « La Trame verte et bleue dans les Plans locaux d'urbanisme, Guide méthodologique », juin 2012, Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement de Midi-Pyrénées, chapitre 3.2.4, page 68.

⁸⁴ Ainsi, Toulouse Métropole réalise des acquisitions de zones humides en vue de leur gestion conservatoire (source : CETE Méditerranée, « Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité », mars 2013, page 19).

⁸⁵ Idem supra.

ont une responsabilité importante dans la mise en œuvre des stratégies foncières arrêtées par le CERLR et les départements puisque ces derniers ne peuvent conduire une veille foncière et exercer leur droit de préemption dans leur accord préalable pour la création des périmètres de préemption ENS ».

Les communes constituent des partenaires incontournables à l'échelle des territoires. Néanmoins, les milieux naturels, pour être préservés et gérés durablement, doivent retenir l'attention d'une structure plus large tout en étant suffisamment proche du terrain pour disposer d'une capacité à agir, directement ou indirectement en faveur des zones humides : en cela, l'intercommunalité constitue l'échelon territorial le plus adapté.

CHAPITRE 2. UNE STRUCTURE AU SERVICE DES ACTEURS DE LA PRESERVATION ET DE LA GESTION DURABLES DES ZONES HUMIDES

La proposition de confier à l'intercommunalité la maîtrise d'ouvrage de la mission d'intérêt général consistant à préserver et à gérer durablement les zones humides, couplée à un guichet unique destiné à faciliter les démarches et à une politique foncière consistant à acquérir ou à prendre en gestion les surfaces de zones humides, quelles que soient leurs fonctionnalités, constitue une étape fondamentale. La puissance publique est ainsi légitimée dans son action en faveur des zones humides.

Il ne faut pourtant pas oublier deux faits. Premièrement, les zones humides présentes au sein de propriétés privées, habitées et/ou exploitées, tant bien que mal, soit par le propriétaire soit par le locataire ne doivent pas être les oubliées de la politique de préservation et de gestion. En cela, l'intercommunalité doit aider les propriétaires à préserver et à gérer « leurs » zones humides (section 1).

Deuxièmement, la préservation et la gestion des zones humides ne doit pas consister à mettre la nature sous cloche ou à geler tout projet d'aménagement et de valorisation des territoires. C'est pourquoi l'intercommunalité doit accompagner le développement social et économique de son territoire tout en préservant les zones humides (section 2).

SECTION 1. UNE AIDE AUX PROPRIETAIRES ET USAGERS DES ZONES HUMIDES DONT ILS ONT LA CHARGE

La préservation et la gestion durables des zones humides emportent une obligation de résultats. Il est donc indispensable que l'intercommunalité engage les démarches permettant, au cas par cas, d'assurer leur succès. C'est pourquoi, à l'instar de ce qui est envisagé pour la mise en œuvre de la trame verte et bleue, la voie contractuelle doit être explorée.

Plusieurs dispositifs permettent d'engager des actions, à l'échelle de parcelles. Le choix du dispositif approprié s'effectue en fonction de l'objectif à atteindre, du type de zone humide concernée et de ses fonctionnalités, du statut foncier de la parcelle qui accueille la zone humide (A). Cependant, d'autres outils pourraient être élaborés et mis en œuvre, comme, par exemple, la servitude environnementale (B).

A. Différents types de contrats mobilisables, avec leurs avantages et leurs limites

Avant de dresser la liste des démarches contractuelles possibles pour assurer la préservation et la gestion durables des zones humides, il convient de rappeler que les zones humides se situent principalement au sein des zones rurales ou au sein des zones urbanisées de manière peu dense⁸⁶. C'est pourquoi les mesures contractuelles envisageables se rapportent dans leur majorité aux parcelles exploitées dans le cadre d'une activité agricole⁸⁷.

De même, la mise en œuvre de ces mesures contractuelles peut soit impliquer l'intercommunalité directement, en tant que partie au contrat ; elle peut également impliquer l'intercommunalité au titre d'actions d'information, de sensibilisation et de promotion des mesures.

⁸⁶ La notion de faible densité des espaces urbanisés fait référence notamment aux secteurs habités, de type « lotissement », construits avant les années 1990. Ces lotissements, ces secteurs, accueillent ainsi des maisons individuelles, au droit de parcelles dont la superficie moyenne est de l'ordre de 700 m² à 1 000 m². Ce type de superficie de parcelle a aujourd'hui disparu des lotissements destinés à l'habitat individuel ou groupé, au profit de parcelles allant de 200 m² à 400 m², ce qui, avec une habitation couvrant, en emprise au sol, au moins 100 m², ne laisse que peu de place aux milieux naturels.

⁸⁷ « Vu l'importance de l'usage agricole en France (environ 60 % de la superficie), les trames vertes croiseront souvent des terres affermées (culture ou prairie) ou l'un des éléments situés sur ces zones (haies, talus, zone humide, bosquet...) faisant partie de l'exploitation soumise au statut du fermage », Luc BODIGUEL, « Les clauses environnementales dans le statut du fermage », revue environnement et développement durable, n° 8, Août 2011, étude 10.

Les dispositifs ainsi mobilisables sont les suivants⁸⁸ :

- **Les mesures agro-environnementales territorialisées (MAEt)** : elles permettent à un exploitant agricole de conclure, pour une durée de 5 ans, un contrat, avec l'Etat. La gestion est souple et adaptée aux enjeux. Ce contrat, qui lie un exploitant et l'Etat, ne fait à aucun moment intervenir directement l'intercommunalité, lorsqu'elle n'est pas propriétaire des terrains⁸⁹ ; l'intercommunalité peut toutefois inciter les propriétaires à engager ce type de démarche.
- **Le bail rural à clauses environnementales**⁹⁰ : il concerne un nombre limité d'espaces. Voici cette liste : le périmètre de la politique foncière des conservatoires du littoral, le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes classées en parc national (zone cœur et zone d'adhésion), la réserve naturelle, les PNR et leurs périmètres de protection, les monuments et sites classés, les arrêtés de protection de biotope et les sites Natura 2000, deux types de zones humides (les ZHIEP⁹¹ et les ZHSGE⁹²), les périmètres de protection des captages d'eau potable et les zones délimitées par les PPRN, les zones d'érosion. Cette liste, restreinte, limite l'étendue de

⁸⁸ Les référentiels techniques pour les territoires, Espaces Naturels Régionaux, série D « Gestion contractuelle de l'espace ».

⁸⁹ La démarche de MAEt est toutefois tout à fait applicable dans le cas où l'intercommunalité, propriétaire de terrains, a confié ces derniers en gestion pour entretien et exploitation à un agriculteur, via un bail.

⁹⁰ Article L.411-1 du Code rural.

⁹¹ La notion de ZHIEP et sa protection ont fait l'objet de dispositions au sein de la loi 2005-157 du 23 février 2005 (loi DTR). L'article 21 de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques, loi 2006-1772 du 30 décembre 2006, a modifié l'article L.211-3 du Code de l'environnement pour définir les conditions dans lesquelles l'autorité administrative délimite les zones à protéger et établit un programme d'action. Le décret 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à des contraintes environnementales rend opérationnelles certaines dispositions des lois précédentes. Une ZHIEP est une zone humide au sens de l'article L.211-1 du Code de l'environnement au sein de laquelle des actions spécifiques sont justifiées par les fonctions et les services rendus dans le cadre d'une gestion intégrée des bassins versants et qui ont un intérêt par rapport à la préservation de la ressource en eau, au maintien ou la restauration de la biodiversité, à la protection ou la restauration du paysage, la valorisation cynégétique ou touristique.

⁹² Les ZHSGE correspondent à des espaces dont la nature de zone humide répond à la définition donnée à l'article L.211-1 du Code de l'Environnement, dont la préservation ou la restauration contribue aux objectifs de qualité et de quantité d'eau fixés dans les SDAGE, en particulier ceux garantissant le bon état ou le bon potentiel écologique des eaux douces de surface, le bon état chimique et quantitatif des eaux souterraines, la prévention de la détérioration de la qualité des eaux, la prévention des risques d'inondation. Les ZHSGE sont délimitées, à l'intérieur des ZHIEP identifiées au sein du PAGD d'un SAGE. Il faut donc disposer du statut de ZHIEP pour prétendre au statut de ZHSGE. Si l'outil ZHSGE doit être mobilisé sur le territoire d'un SAGE sans PAGD, ce SAGE doit être révisé (articles L.212-9 et L.212-16 du Code de l'Environnement). Les ZHSGE peuvent faire l'objet de servitudes d'utilité publique pour, par exemple, interdire le drainage, le remblaiement, le retournement de prairie, etc. Ces servitudes peuvent également prescrire des modes d'utilisation du sol spécifiques dans les baux ruraux de terrains appartenant à l'Etat ou aux collectivités territoriales, selon le terme des articles L.211-12 et L.211-13 du Code de l'environnement.

la mise en œuvre de ce dispositif. De même, la liste des actions permises par le bail est limitée : l'ouverture d'un milieu embroussaillé et le maintien de l'ouverture d'un milieu menacé par l'embroussaillage, l'interdiction du drainage et de toute forme d'assainissement, les modalités de submersion des parcelles et de gestion des niveaux d'eau, la création, le maintien et les modalités d'entretien de haies, talus, bosquets, arbres isolés, mares, fossés, terrasses, murets. Mais il présente les avantages de permettre une gestion et un entretien fins, sur une durée significative (supérieure à 9 ans avec possibilité de tacite reconduction jusqu'à 25 ans) ce qui permet d'apprécier, dans la durée, l'impact positif des clauses sur les zones humides.

- **Le contrat Natura 2000 et la charte Natura 2000** : il contribue, sur initiative du propriétaire, au maintien d'un état de conservation favorable des habitats et des espèces présents dans les sites Natura 2000. L'intercommunalité, là encore, peut inciter les propriétaires à engager ce type de démarche⁹³.
- **La convention de gestion** : elle lie un propriétaire qui délègue à un gestionnaire l'entretien d'un site. Dans ce cas précis, l'intercommunalité peut se voir déléguer la gestion des sites par les propriétaires et ainsi assurer la préservation et la gestion durables des zones humides, objet de la convention ; charge à l'intercommunalité de s'organiser afin de mener à bien les actions adaptées aux milieux⁹⁴. Elle présente les inconvénients d'être prévue sur du court terme, révoquée à tout moment et le risque de requalification juridique en contrat d'entretien.
- **La convention d'occupation précaire** : elle lie un propriétaire qui délègue à un gestionnaire l'entretien d'un site. Elle présente une grande souplesse, mais présente le risque de requalification juridique en bail soumis au statut de fermage. Au même titre que la convention de gestion, l'intercommunalité peut se voir déléguer la responsabilité de la gestion et de l'entretien d'un site.
- **La convention de mise à disposition de terrain d'assiette** : elle permet la réalisation de travaux, avec l'accord du propriétaire, travaux financés par les collectivités. Cette convention est élaborée entre une personne de droit public ou une personne morale de droit privé et des personnes physiques. Convention d'une durée de 1 an avec possible tacite reconduction pour 5 ans. L'intercommunalité peut s'inscrire au sein d'une telle

⁹³ Même remarque que celle formulée au sujet de la démarche de MAEt.

⁹⁴ Elle peut en cela être aidée par les différents partenaires techniques engagés dans la préservation des zones humides, l'aide étant facilitée par la mise en œuvre du guichet unique évoqué précédemment dans ce mémoire.

démarche car elle permet d'assurer une gestion adaptée, des zones humides, un maintien et/ou un entretien des espaces, le rétablissement des corridors, etc.

Ces différents contrats offrent l'avantage de la souplesse qui leur est liée. Cependant, comme dans toute relation contractuelle :

- Ces différents dispositifs impliquent l'accord du propriétaire. Aussi, sans l'accord du propriétaire, les mesures de gestion, d'entretien, de maintien de la qualité de la biodiversité ne peuvent pas être mises en œuvre, d'où un blocage, préjudiciable aux milieux naturels.
- Ces dispositifs n'assurent qu'une pérennité relative aux actions en faveur des zones humides.
- Les durées limitées et les possibilités de résiliation constituent autant de facteurs de précarité qui limitent l'intérêt de la mise en place de ces contrats.

La lecture de ces éléments met en évidence la nécessaire mise en application de la stratégie foncière développée précédemment.

Une autre limite vient des démarches liées à la mise en place des ces contrats ; en effet, elles nécessitent :

- Une mobilisation de plusieurs acteurs, afin d'assurer une approche cohérente par corridor et/ou par réservoir de biodiversité, qui sont constitués par un maillage de zones humides.
- Un temps important, lié aux différentes phases de sensibilisation et de mobilisation des acteurs. Ce temps représente un coût non négligeable, certes « masqué » mais néanmoins bien réel, consécutif à la mobilisation d'une part éventuellement importante du plan de charge des intervenants.
- Un suivi de l'application et de la mise en œuvre des contrats afin, sous peine de désuétude (notamment dans le cadre de contrats signés pour des durées de plusieurs années) de vérifier l'atteinte de l'objectif de préservation et de gestion des zones humides.
- Un impact financier à ne pas négliger. Le coût de mise en œuvre des contrats concerne aussi bien le coût d'investissement pour des travaux que le coût du suivi et de l'entretien, tant en termes de matériels, de fournitures que de moyens humains. A cela s'ajoute le faible retour d'expérience quant au suivi de l'efficacité de mesures environnementales.

Les mesures contractuelles contribuent donc à la préservation et à la gestion durables des zones humides. Néanmoins, le principe du contrat présente deux limites importantes : tout d'abord leur précarité ; ensuite le fait qu'il ne permet pas toujours d'impliquer directement (en tant que partie au contrat) l'intercommunalité. Une solution à cette difficulté peut consister à instaurer une servitude environnementale.

B. La servitude environnementale : une innovation au bénéfice des zones humides ?

La servitude environnementale : un outil juridique aux origines anglo-saxonnes.

La servitude environnementale est un outil juridique de droit privé, principalement développé par le droit anglo-saxon dans les années 1960. Il permet à un propriétaire foncier de transférer volontairement une partie de ses droits de propriété pour des raisons environnementales. Cette pratique qualifiable de « servitude volontaire » se traduit par la conclusion d'un acte juridique durablement contraignant entre un propriétaire foncier, désireux de soustraire à la construction ou l'artificialisation une partie de sa propriété, et un tiers qui peut être une collectivité, un établissement ou encore une association de protection de l'environnement.

Les origines de la servitude environnementale « made in USA ».

La pratique de la servitude environnementale est relativement récente puisque sa première utilisation remonte à 1961. Elle avait à l'époque consisté en un accord entre l'ONG de protection de la nature « *The nature conservancy* », l'agence publique « *The Bureau of Land Management* » et un propriétaire forestier de Californie dans le but d'aider à la protection et la cogestion de la forêt.

C'est cette même ONG qui pratiquera par la suite cette technique permettant au propriétaire de conserver leur propriété et sa valeur écologique en permettant à cette organisation d'appliquer des restrictions sur certains types d'activités ou aménagement susceptible de porter atteinte au milieu. La pratique a connu un essor important aux Etats-Unis puisqu'on estime que ce type de contrat a augmenté de 46% en deux ans dans l'Etat de Pennsylvanie entre 2003 et 2005⁹⁵.

Les principes de la servitude environnementale « made in USA ».

Il s'agit d'une pratique volontaire mise en œuvre par un propriétaire foncier, en réponse à un appel à projet ou spontanément. L'acte ne porte pas sur la propriété elle-même puisque le

⁹⁵ Conserveland.org/ Newsletter, Spring 2007, page 4.

propriétaire foncier et ses ayants droit conservent la pleine propriété du terrain concerné. L'acte attache néanmoins au sol, et par conséquent à tous ses propriétaires présents et futurs, des clauses restrictives qui, dès lors qu'elles sont officiellement enregistrées dans un document équivalent au cadastre français, sont définitivement opposable au tiers.

L'objectif sera alors de protéger le sol et la biodiversité d'un certain nombre de nuisances, principalement en séparant le droit de subdiviser la parcelle et d'y effectuer certains aménagements des autres droits de propriété et de gestion.

Les avantages de la servitude environnementale « made in USA ».

Cette pratique présente l'avantage de préserver des parcelles qui ne sont pas classées comme remarquables, associant le propriétaire du sol qui bénéficie parfois d'avantages fiscaux et des organismes de protection de l'environnement, c'est le sol lui-même qui est protégé perpétuellement sans qu'un changement de propriétaire ne puisse affecter l'accord.

La mise en œuvre de la servitude environnementale dans la législation française : une histoire récente et toujours en mouvement⁹⁶.

La notion de servitude environnementale conventionnelle est riche d'un historique de près de 20 ans. Elle a en effet été évoquée, en France, pour la première fois, en 1994, lors du Congrès des notaires de France dont le thème général était « De la contrainte au contrat ». Elle est défendue, régulièrement, par Gilles MARTIN⁹⁷, partisan de la « *juridiversité* »⁹⁸, qui milite pour l'instauration d'une servitude conventionnelle environnementale, créant un droit réel.

⁹⁶ Plusieurs éléments de cette partie consacrée à la mise en œuvre de la servitude environnementale conventionnelle « à la française » sont issus de l'analyse du document suivant : Commissariat Général au Développement Durable, « Sécuriser des engagements environnementaux – Séminaire d'échange sur les outils foncières complémentaires à l'acquisition », Etudes & documents n°82, avril 2013.

⁹⁷ Gilles MARTIN est avocat au Barreau de Nice et Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Nice Sophia-Antipolis et à l'Institut d'études politiques de Paris. Il est Président Honoraire de la Société française pour le droit de l'environnement et Secrétaire général de l'Association européenne de droit de l'environnement. Il a présidé la Commission d'expertise pour l'élaboration du Code de l'environnement et rédigé la partie juridique du rapport du Centre d'analyse stratégique sur l'évaluation économique de la biodiversité et des services écosystémiques. Il travaille notamment sur le lien entre droit des marchés et droit de l'environnement.

⁹⁸ Notion prônée par Gilles MARTIN qui considère que la diversité juridique est aussi importante que (et peut même contribuer à) la biodiversité.

Le principe de la servitude conventionnelle environnementale consiste, pour rappel, à créer un droit réel car attaché à un bien et non à une personne⁹⁹ ; ce qui implique le maintien de la servitude au droit de la parcelle concernée y compris en cas de changement de propriétaire.

La mise en œuvre d'une servitude contractuelle environnementale a fait l'objet d'un rapport, par la SFDE, en 1997 ; la proposition est restée sans suite. En 2004, la SFDE étudie le sujet de la servitude conventionnelle environnementale pour le compte du ministère en charge de l'environnement avec, *in fine*, l'idée d'insérer cette notion au sein de la loi d'orientation agricole : « *Dans le cadre d'un projet de loi d'orientation agricole, le Ministère de l'écologie et du développement durable propose la création d'une servitude contractuelle environnementale, qui peut être établie au profit d'une personne morale de droit public [collectivité locale, établissement public spécialisé] ou au profit d'une association agréée pour la protection de l'environnement. La désignation d'un fonds dominant n'est plus nécessaire, et dans le cas d'un bail rural, l'accord du preneur est obligatoire.* »¹⁰⁰. La notion n'a pas été intégrée à la loi du fait de l'opposition qu'elle a rencontrée.

L'idée de servitude conventionnelle environnementale refait surface, en 2008, lors des travaux du Comité opérationnel Trame verte & bleue. Amendée suite à l'épisode malheureux de 2004, la proposition est annexée au rapport du COMOP TVB.

Entre temps, en 2002, la France a créé le seul outil de protection volontaire des sols existant à ce jour : la Réserve Naturelle Régionale définie par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Cet outil coûteux et lourd à mettre en œuvre n'est applicable qu'aux terrains présentant des enjeux patrimoniaux importants et, contrairement à la servitude environnementale, n'est valable que par période de 5 ans privant l'instrument de la force d'une servitude perpétuelle.

Lors de la réflexion autour du Grenelle de l'environnement, les groupes de travail avaient évoqué la possibilité de mettre en place cet outil dans le cadre de la trame verte et bleue, en vue de protéger et restaurer des espaces de connectivité écologique permettant de prendre en compte une zone plus large et homogène dans le respect, notamment, de la convention de Ramsar. La mise en place de cet outil pourrait rendre effectif le décret du 29

⁹⁹ Le terme « conventionnelle » signifie qu'elle repose sur la volonté des acteurs – à l'inverse des servitudes administratives – et que ses modalités sont définies par ces mêmes acteurs.

¹⁰⁰ Revue « Etudes foncières », datée de 2005, citée par Gilles MARTIN.

février 2012 prévoyant l'identification par les PLU des espaces et secteurs contribuant aux continuités écologiques.

Or, « *certaines membres ont exprimé les plus expresses réserves sur l'idée de servitudes contractuelles à durée non limitée, et pour des contraintes non modulables dans le temps.* »¹⁰¹ Les hypothèses envisagées ont donc tenté de ménager le concept de propriété absolue « à la française » tout en prenant en compte les nécessités de préservation de l'environnement. Le Comité opérationnel Trame verte et bleue a donc étudié trois hypothèses principales :

- La modification de l'article 637 du Code civil en y ajoutant que la servitude prévue « *peut également être une charge imposée sur un héritage au bénéfice d'une collectivité ou d'un établissement publics ou d'une personne morale de droit privé agréée pour la protection de l'environnement en vue du maintien ou de la conservation d'un espace naturel ou d'éléments de la biodiversité* » ainsi que l'article 686 auquel serait adjoint la possibilité de conclure des servitudes « *au bénéfice d'une collectivité ou d'un établissement publics ou d'une personne morale de droit privé agréée pour la protection de l'environnement, en vue du maintien ou de la conservation d'un espace naturel ou d'éléments de la biodiversité* ».
- Une deuxième hypothèse proposait de dépasser la première en ajoutant la possibilité d'une servitude intégrant des objectifs de gestion et de restauration de l'espace concerné et des éléments de sa biodiversité.
- Une troisième proposition entendait modifier non plus le Code civil mais celui de l'environnement, ajoutant aux servitudes déjà prévues par le Code civil un régime particulier de « *droit réel environnemental* ».

Mais en l'absence de consensus, la notion de servitude environnementale en France demeure limitée aux servitudes trouvant leur fondement dans le Code de l'environnement comme a pu le retenir le Conseil d'Etat dans une décision de 2004¹⁰², privilégiant un critère finaliste. Il est ainsi possible de considérer comme une servitude environnementale fonctionnelle, celle instituée dans les périmètres de protection rapprochée des captages d'eau potable¹⁰³.

¹⁰¹ Compte-rendu du Comité opérationnel n°11 « trame verte et bleue », 14 mars 2008.

¹⁰² Conseil d'Etat, 29 décembre 2004, *Société d'aménagement des coteaux de Sainte-Blaine*.

¹⁰³ Article L.1321-2 du Code de la santé publique.

Selon Gilles MARTIN, « ces [...] verrous ne sont pas immuables. Il s'agit tout d'abord d'en connaître l'origine, remontant à la Révolution française, à savoir la crainte de la féodalité. L'imposition de charges sur un fonds au bénéfice d'une personne, assimilable aux droits dont bénéficiaient les seigneurs, et l'imposition à un fonds de charges positives, rappelant le servage, ont été proscrites en 1804. Le risque de retour à la féodalité n'étant plus d'actualité, les craintes face à ce dispositif ou à son amélioration doivent être dépassées. Les droits américain, canadien, ou encore suisse ont admis ce type de servitudes, ou contournent les règles qui les interdisent. ».

Des démarches ont été engagées en ce sens ; une proposition de loi a été préparée mais non déposée à l'Assemblée Nationale en 2011, par Jean-Paul CHANTEGUET, Geneviève GAILLARD et les membres du groupe socialiste-radical, en vue d'introduire la servitude écologique dans le droit français.

Pour renforcer l'acceptabilité sociale de ce type de dispositif, il a été suggéré de trouver un autre terme que celui de servitude. Les Suisses ont adopté le terme de « *charge foncière* », qui, en droit français, correspondrait à « *obligation réelle* » ou « *obligation propter rem* », c'est-à-dire une obligation portant sur un bien.

La notion d'obligation est en principe créatrice d'une relation personnelle, c'est-à-dire qu'elle s'impose à une personne au bénéfice d'une autre personne. Toutefois, il existe dans le droit français des obligations attachées non à une personne mais à un bien, lorsque seul le propriétaire de celui-ci peut en assurer l'exécution en nature¹⁰⁴.

Le droit français comporte donc des exemples, dans des domaines très divers, de droits qui ne sont pas attachés à la personne, mais à la chose, et une telle notion pourrait donc être introduite sans difficulté dans le Code de l'environnement, ce qui éviterait de modifier le Code civil.

L'introduction d'un nouveau type d'obligation attachée au bien répondrait, dans la pratique, aux mêmes objectifs qu'une servitude conventionnelle environnementale.

L'obligation réelle à vocation environnementale pourrait par exemple être définie par le texte suivant : « *Il est permis aux propriétaires de contracter, en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires successifs du bien, les obligations réelles que bon leur*

¹⁰⁴ L'exemple le plus connu est celui du bail : en cas de vente d'un appartement en cours de location, le nouveau propriétaire sera tenu de garantir les droits du locataire ; de même, si l'ancien propriétaire fait partie des copropriétaires initiaux ayant négocié le règlement de copropriété, le nouveau propriétaire devra respecter ce règlement. En matière d'assurance également, le contrat attaché à un appartement passe au nouveau propriétaire si celui-ci ne le résilie pas.

semble, dès lors que de telles obligations sont acceptées au bénéfice d'une collectivité, d'un établissement public ou d'une personne morale de droit privé agréée pour la protection de l'environnement, en vue du maintien, de la conservation, de la gestion ou de la restauration d'un espace naturel ou d'éléments de la biodiversité.

Toutefois, le propriétaire qui a consenti sur son fonds un bail [rural, par exemple] ne peut, à peine de nullité absolue, accepter de telles obligations réelles environnementales qu'avec l'accord préalable et écrit du preneur. L'inexécution de telles obligations réelles par le débiteur se résout, au choix du créancier, en une exécution forcée en nature ou en dommages et intérêts. »

L'appellation de « servitude environnementale » concernant des pratiques qui relèvent plus de l'utilité publique que de la protection volontaire est trompeuse. En effet le propriétaire du terrain est souvent impuissant face à la réglementation à l'origine de la servitude ce qui est loin de la logique d'association volontaire entre propriétaire et organismes de protection de l'environnement¹⁰⁵.

Le système juridique français privilégie donc encore les mécanismes de servitudes d'utilités publiques annexées aux plans locaux d'urbanismes conformément à l'article L126-1 du Code de l'urbanisme.

Il faut dès lors, à l'image des conférences organisées par l'ICREI¹⁰⁶, s'interroger sur les rapports entre droit de propriété et protection de l'environnement dans une France où l'énoncé de l'article 544 du Code civil ne laisse aucun doute sur l'importance fondamentale que revêt le droit de propriété¹⁰⁷. En effet la propriété peut être une garantie de soin particulier, notamment en matière d'environnement comme le rappelle la citation d'Aristote : « *Ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui est commun* ».

L'application des réglementations d'urbanisme en matière de ressources environnementales et notamment celles relatives au zonage conduit à de lourdes modifications des valeurs foncières des terrains tout comme les réglementations qui, à l'image du réseau Natura 2000, provoquent la colère des propriétaires fonciers.

¹⁰⁵ Agriculteur de France n°164, Juillet-Août 2006, page 6.

¹⁰⁶ http://www.icrei.org/article_24_Conference_2010.html.

¹⁰⁷ Code Civil, article 544 : « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

La solution d'une protection contractuelle apparaît donc, sinon nécessaire, du moins souhaitable afin de concilier enjeux économiques, propriété et protection efficace de l'environnement.

C'est notamment la position soutenue par Max FALQUE, Délégué général de l'ICREI¹⁰⁸ qui invite à dépasser les catégories de servitudes traditionnelles et d'instaurer notamment une distinction entre servitudes d'urbanismes, n'ouvrant droit à aucune indemnisation¹⁰⁹, et les servitudes environnementales, non plus au sens finaliste mais bien au sens conventionnel appliqué notamment aux Etats-Unis.

En ce sens il convient tout de même de noter la possibilité d'introduire des clauses environnementales dans les baux ruraux introduite en 2006 et étendue en 2010 participe à ce mouvement de protection conventionnelle associant propriétaire et organisme de protection de l'environnement¹¹⁰.

Mais malgré l'absence de reconnaissance réelle par le droit français, qu'en est-il de la possibilité d'établir volontairement un tel acte en droit français ?

L'environnement en tant que sujet politique est naturellement soumis à la chose publique, relayant traditionnellement l'initiative privée au second plan. Les articles 637 et 686 du Code civil qui réglementent la pratique des servitudes privées précédemment évoquées, semblent d'emblée poser des difficultés puisque l'article 637 pose la nécessité de deux fonds, l'un dominant et l'autre servant¹¹¹.

Or il n'est pas admis pour l'instant en droit français, à la différence de droits étrangers, de constituer une servitude uniquement à partir d'un fonds servant, sans fonds dominant, ou encore de considérer qu'à défaut de fonds dominant les charges bénéficieraient à une personne, fût-elle une personne morale. Une modification de ces articles ou la reconnaissance directe de la pratique dans le Code de l'environnement apparaît donc nécessaire pour lui donner possibilité d'exister. Mais comme nous l'avons vu précédemment, cette solution n'a pas été retenue dans la Loi Grenelle 2¹¹². Peut-être cette situation n'est-elle que provisoire ?

¹⁰⁸ Max Falque, *Les droits de propriété au cœur de la problématique environnementale*.

¹⁰⁹ Article L.160-5 du Code de l'urbanisme.

¹¹⁰ La loi du 5 janvier 2006, a créé le bail environnemental (Code rural et de la pêche maritime, article L.411-27, décret n° 2007-326, 8 mars 2007, Code rural et de la pêche maritime, article R. 411-9-11-1) permettant lors du bail initial ou du renouvellement du bail d'insérer des clauses imposant des pratiques protectrices de l'environnement.

¹¹¹ Article 637 du Code civil : « Une servitude est une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire ».

¹¹² Loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, n°2010-788, 12 juillet 2010.

SECTION 2. UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES TERRITOIRES PRESERVANT LES ZONES HUMIDES

Aujourd'hui, les zones humides sont vécues comme une contrainte dans le cadre des projets d'aménagement. Préserver et gérer de façon durable les zones humides implique de les intégrer comme élément positif au sein des projets. Il faut pour cela promouvoir le service écologique qu'elles rendent auprès des acteurs du développement économique et social des territoires. Cela passe par le renforcement de la rigueur dans l'application de la séquence « éviter – réduire – compenser » (A) ainsi que l'accentuation des mesures conduisant à la densification urbaine, la rénovation urbaine et la requalification urbaine (B).

A. Renforcer la rigueur d'application de la séquence « éviter – réduire – compenser »

Comme le précise le Ministère en charge de l'écologie dans son document « Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel »¹¹³ : « *Les questions environnementales doivent faire partie des données de conception des projets au même titre que les autres éléments techniques, financiers, etc. Cette conception doit tout d'abord s'attacher à éviter les impacts sur l'environnement, y compris au niveau des choix fondamentaux liés au projet (nature du projet, localisation, voire opportunité). Cette phase est essentielle et préalable à toutes les autres actions consistant à minimiser les impacts environnementaux des projets, c'est-à-dire à réduire au maximum ces impacts et en dernier lieu, si besoin, à compenser les impacts résiduels après évitement et réduction. C'est en ce sens et compte-tenu de cet ordre que l'on parle de « séquence éviter, réduire, compenser ».*

La séquence « éviter, réduire, compenser » les impacts sur l'environnement concerne l'ensemble des thématiques de l'environnement, et notamment les milieux naturels. Elle s'applique, de manière proportionnée aux enjeux, à tous types de plans, programmes et projets (qui seront dénommés « projets » dans la suite du texte) dans le cadre des procédures administratives de leur autorisation (étude d'impacts ou étude d'incidences thématiques i.e. loi sur l'eau, Natura 2000, espèces protégées, ...).

Dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets, les maîtres d'ouvrage doivent définir les mesures adaptées pour éviter, réduire et, lorsque c'est nécessaire et possible compenser leurs impacts négatifs significatifs sur l'environnement. Cette démarche doit conduire à prendre en compte l'environnement le plus en amont possible lors de la conception des

¹¹³ Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, Ministère en charge de l'écologie, version modifiée après examen par le comité de pilotage du 6 mars 2012.

projets d'autant plus que l'absence de faisabilité de la compensation peut, dans certains cas mettre, en cause le projet.

Compte-tenu des enjeux importants que représentent les milieux naturels, il est apparu nécessaire de définir une doctrine pour leur appliquer la séquence éviter, réduire, compenser. »

Cette doctrine, cette séquence, doit donc s'appliquer à tout projet et ceci dès le démarrage de la réflexion afin que chacune des trois étapes puissent être examinées. Il est important de l'appliquer rigoureusement et méthodiquement à chaque zone humide et à toutes les zones humides d'un projet. Il faut ici interpréter les notions de « zone humide » et de « zones humides » au sens d'une part de chaque milieu pris individuellement et d'autre part de globalité des milieux, ensemble de milieux, corridors et réservoirs de biodiversité¹¹⁴. Elle doit également s'appliquer à tous les types de zone humide : efficace, effective, potentielle.

Ainsi, de manière pragmatique, il est inutile de vouloir à tout prix préserver une zone humide enclavée, coupée de son environnement, que cet état soit l'état actuel ou qu'il s'agisse de l'état futur après projet, zone humide dont les fonctionnalités sont, d'ores et déjà ou à terme, menacées. En revanche, il apparaît fondamental de protéger, de préserver, les zones humides, les corridors qu'elles permettent de former ou de maintenir, si les fonctionnalités, quelles qu'elles soient sont fortes.

Les outils mis à disposition par le droit doivent être (plus) strictement appliqués, afin de garantir la préservation et la gestion durables des zones humides. Cela concernent notamment le respect des orientations et des dispositions des SDAGE et des SAGE¹¹⁵.

Ainsi le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015¹¹⁶, aborde la question des zones humides au sein de l'orientation fondamentale n°8 : préserver les zones humides et la biodiversité. Cette orientation se décline en plusieurs dispositions dont les deux premières sont les suivantes :

¹¹⁴ Il s'agit ici d'un raisonnement du même type que celui appliqué à la trame verte et bleue.

¹¹⁵ Il s'agit ici des « SAGE nouvelle génération » qui comportent un PAGD et un règlement.

¹¹⁶ Le SDAGE est, à l'échelle d'un grand bassin hydrographique, un outil de planification de la gestion intégrée des eaux superficielles, souterraines et des milieux aquatiques et humides. Cet outil, préconisé par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, fixe en effet les grandes orientations d'une gestion équilibrée et globale des milieux aquatiques et de leurs usages. Il énonce les recommandations générales et particulières et définit les objectifs de quantité et de qualité des eaux.

- Préserver les zones humides¹¹⁷.
- Recréer les zones humides disparues, restaurer les zones humides dégradées pour contribuer à l'atteinte du bon état des masses d'eau de cours d'eau associées¹¹⁸.

Le SDAGE Loire-Bretagne fixe ainsi clairement les priorités : tout d'abord préserver ce qui existe ; puis recréer les zones humides disparues.

Ce point porte aussi bien sur la restauration et la renaturation des zones humides dégradées « au point où elles ont disparu » (cela concerne par exemple les zones humides qui ont fait l'objet de remblais, qu'ils soient ou non légaux).

Ce point porte également sur les zones humides qui seraient amenées à disparaître, suite à une intervention de l'homme, après l'entrée en vigueur du SDAGE concerné.

Sur ce dernier point, la disposition 8B-2 du SDAGE Loire-Bretagne (déclinaison de la disposition 8B) est particulièrement claire :

« Dès lors que la mise en œuvre d'un projet conduit, sans alternative avérée, à la disparition de zones humides, les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir, dans le même bassin versant, la création ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité. A défaut, la compensation porte sur une surface égale à au moins 200% de la surface supprimée. La gestion et l'entretien de ces zones humides doivent être garantis à long terme. ».

La disposition complète la question de la compensation par l'obligation d'une gestion et d'un entretien « à long terme » ; cette notion doit s'interpréter comme « aussi longtemps que dure l'impact négatif porté aux zones humides ». Ainsi, si l'impact est perpétuel (dans le cas d'une zone humide détruite car située sous l'emprise d'un bâtiment ou d'une infrastructure linéaire), la gestion et l'entretien doivent être garantis à vie.

Le SAGE Estuaire de la Loire¹¹⁹, dans l'article 2 de son règlement impose ce même type de démonstration : « Dès lors que la mise en œuvre d'un projet conduit, sans alternative

Le SDAGE est un document fondamental pour la mise en œuvre d'une politique de l'eau à l'échelle d'un grand bassin hydrographique. Sa portée juridique est forte, toutes les décisions publiques doivent être compatibles avec les orientations et les priorités qu'il a définies.

Le SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 a été approuvé le 15 octobre 2009 par le Comité de bassin et le 18 novembre 2009 par arrêté préfectoral. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et est applicable jusqu'au 31 décembre 2015.

¹¹⁷ Disposition 8A du SDAGE Loire-Bretagne.

¹¹⁸ Disposition 8B du SDAGE Loire-Bretagne.

¹¹⁹ Le SAGE est élaboré pour un groupement de sous-bassins versants ou un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère. Il fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et

possible avérée, à la destruction d'une zone humide, les mesures compensatoires devront correspondre au moins au double de la surface détruite, de préférence près du projet, au sein du territoire du SAGE. Elles permettront :

- *La restauration ou la reconstruction de zones humides dégradées, de fonctionnalité équivalente ;*
- *La création d'une zone humide de fonctionnalité équivalente ;*
- *Un panachage de ces deux mesures si nécessaire. [...]. »*

Les services de l'Etat doivent pleinement exercer le contrôle de la compatibilité des projets (y compris des mesures qui y sont liées) avec les dispositions des SDAGE et la conformité de ces mêmes projets avec le règlement des SAGE. Le pouvoir de police doit être exercé de manière complète, aussi bien « sur dossier », que lors des travaux et ensuite.

Il est même intéressant de s'interroger quant à la nécessité de renforcer l'obligation de compatibilité avec les dispositions du SDAGE en optant pour une obligation de conformité.

Les mesures d'évitement (et de réduction) des impacts doivent impérativement être privilégiées car la mise en œuvre de mesures compensatoires s'avère :

- Techniquement peu aisée car il est très difficile pour ne pas dire impossible de créer de la zone humide ex nihilo.
- Economiquement très onéreuse :
 - o En investissement qui implique de :
 - Mettre en œuvre des mesures compensatoires à l'intérieur d'un périmètre d'opération réduit la surface cessible et donc diminue les rentrées d'argent, ce qui peut conduire à menacer la viabilité économique d'une opération.

de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides.

Le SAGE de l'Estuaire de la Loire s'étend sur 3 844 km², depuis Anetz (Loire-Atlantique) jusqu'à l'embouchure et son littoral. Il recouvre les bassins versants des derniers affluents de la Loire (Erdre, Brivet) et les grandes zones humides dépendantes directement ou indirectement du fleuve (Brière, Marais du Sud Loire, Brivet).

Ce territoire, zone de transition entre milieux marins et continentaux, joue un rôle écologique essentiel. Le défi est d'assurer un développement équilibré du territoire dans toutes ses composantes. Le projet du SAGE de l'Estuaire de la Loire s'articule ainsi autour de cinq grands enjeux : cohérence, qualité des milieux, qualité des eaux, inondations et gestion quantitative.

Le SAGE Estuaire de la Loire est applicable depuis le 9 septembre 2009 ; le PAGD et le règlement de ce SAGE ont intégré les dispositions de l'arrêté ministériel du 24 juin 2008... mais n'ont pas pu intégrer les dispositions intervenues quelques jours plus tard, le 1^{er} octobre 2009.

- Mettre en œuvre des mesures compensatoires à l'extérieur d'un périmètre d'opération s'avère ajouter des charges financières très importantes car il faut acquérir du foncier (et/ou l'exclure de toute urbanisation future). Ce point est de plus en plus important car les services en charge de la police de l'eau sont de plus en plus frileux vis-à-vis des mesures compensatoires mises en œuvre par des opérateurs par voie contractuelle... voie précaire par définition et incompatible avec une obligation de compensation pendant une durée au moins égale à celle de l'impact... soit indéfiniment pour la destruction de zones humides sous emprise d'un bâtiment par exemple.
- Mettre en œuvre des mesures compensatoires présente un coût en tant que tel puisqu'il s'agit dans de nombreux cas de réaliser des travaux de terrassement pour créer des réseaux de mares ou encore de retirer des remblais (quelquefois pollués) déposés illégalement sur des zones humides.
- En entretien – exploitation – suivi :
 - La compensation emporte une obligation de résultats et pas seulement une obligation de moyens (cf. dispositions présentes au sein des SDAGE).
 - L'efficacité doit être garantie aussi longtemps que dure l'impact d'où la nécessité de réaliser des suivis de l'évolution des fonctionnalités et de réaliser, au besoin, des actions correctrices pour que l'objectif assigné soit atteint.
- Socialement complexe :
 - En effet, bien souvent, les opérations d'aménagement neuf s'effectuent sur des terres qui étaient auparavant dédiées à l'agriculture et dont la vocation au sens du document d'urbanisme a été modifiée pour permettre l'urbanisation. L'opération en tant que telle impacte donc négativement la surface agricole utile des agriculteurs et des éleveurs.
 - A cela peut s'ajouter la « double peine » suivante : les mesures compensatoires, mises en œuvre hors périmètre d'opération sont mises en œuvre sur d'autres terres agricoles (soit par rachat, soit par conventionnement avec un agriculteur qui sera contraint – ou presque – de changer son mode d'exploitation).
 - D'où une résistance assez forte de la profession agricole... et un risque de flambée des prix du foncier « zones humides ».

Les mesures d'évitement (et de réduction) des impacts doivent impérativement être privilégiées car la difficulté technique de compenser la destruction de zones humides implique que, concrètement, les aménageurs sont autorisés à se contenter de valoriser / améliorer les fonctionnalités de zones humides existantes. A cela plusieurs conséquences :

- La concentration des zones humides avec la diminution de leur superficie (ce qui est contraire à l'objectif de préservation !).
- La disparition à plus ou moins long terme des zones humides ordinaires du fait du travail sur l'amélioration des fonctionnalités.
- La limite dans le temps de ce raisonnement car une fois que ne subsisteront que des zones humides présentant de très fortes fonctionnalités, que sera-t-il possible de faire ?

Cette plus forte incitation pourrait être renforcée par le report au sein des documents d'urbanisme des zones humides valorisées – créées au titre des mesures compensatoires, et sur lesquelles pèserait une interdiction absolue de destruction.

D'où l'importance du guichet « zones humides » pour guider la démarche d'évitement et de réduction, et de l'intercommunalité pour aider à la recherche, à la mise en œuvre et à la gestion des mesures compensatoires.

Le renforcement de l'application des outils existants, parmi lesquels la séquence « éviter – réduire – compenser » apparaît donc fondamental afin de limiter le risque de destruction des zones humides. L'application de cette doctrine doit s'effectuer quel que soit le projet d'aménagement envisagé, sans se limiter aux projets qui entrent dans la nomenclature « loi sur l'eau » de l'article R.214-1 du code de l'environnement.

De même, il faut d'ores et déjà penser à faire évoluer la séquence qui pourrait utilement passer de « éviter – réduire – compenser » à « reconquérir / renforcer / valoriser / améliorer – éviter – réduire – compenser ». Cela peut certes sembler relever de la philanthropie ; néanmoins cette transformation permettrait d'intégrer les notions de reconquête et/ou de renforcement qui ne figurent aucunement. Avec les seuls verbes éviter, réduire et compenser, « les zones humides partent forcément perdantes ! ».

B. Privilégier – favoriser – mettre l'accent sur la densification urbaine, la rénovation urbaine et la requalification urbaine

Les deux premiers types d'urbanisation permettent de ne pas consommer de nouveaux espaces naturels ou agricoles (au sens des zonages documents d'urbanisme).

Ces mises en œuvre des réglementations en matière d'urbanisme, qui impliquent une certaine densification de l'habitat et/ou des activités, constituent, par essence, des mesures d'évitement (et de réduction) des impacts sur les zones humides.

La requalification urbaine, quant à elle, consiste à changer la vocation d'un site déjà aménagé – urbanisé. La requalification concerne, dans la majorité des cas, des sites industriels, artisanaux ou d'activités désaffectés ; par exemple le site d'un hôpital, des anciens entrepôts, une ancienne gare, etc.

Ces sites deviennent soit des quartiers dédiés à l'habitat, soit à une mixité d'usages. Dans tous les cas, les opérations de requalification prennent en compte le bien-être des futurs résidents – usagers, ce qui se traduit par un retour de la « nature en ville ».

Les opérations de requalification urbaine constituent d'excellentes opportunités de faire revenir la biodiversité ordinaire en ville ou en zone périurbaine.

En fonction des typologies de sol présentes, le retour de la biodiversité peut s'accompagner d'un retour des zones humides avec une intégration de leurs fonctionnalités – des corridors dès la phase de conception.

Le bilan « zone humide » d'une opération de requalification a donc toutes les chances d'être positif, tant sur le plan des superficies que des fonctionnalités.

L'intercommunalité, en tant qu'acteur de l'aménagement du territoire, a tout intérêt à participer activement aux opérations d'urbanisme qui ont lieu sur son territoire. L'urbanisme opérationnel constitue un vecteur fondamental de retour de la biodiversité à l'intérieur des secteurs déjà urbanisés.

Cet urbanisme opérationnel, pour permettre le retour de la nature au sein des espaces aménagés, doit être réfléchi, pensé, mis en œuvre par des équipes pluridisciplinaires afin que les décideurs, qu'ils soient élus ou entrepreneurs, disposent de l'ensemble des éléments leur permettant de décider en connaissance de l'avenir des territoires.

Conclusion

« *La zone humide est un milieu naturel issu de la rencontre unique entre un sol, des conditions climatiques, des modes de gestion et la botanique. C'est pourquoi l'idée de créer, ex-nihilo, des zones humides, me semble aujourd'hui relever de l'illusion* »¹²⁰.

Un territoire dispose ainsi, suivant cette citation, d'un « capital zones humides » qui, au même titre que le « capital soleil » pour l'être humain, doit être préservé et géré, sous peine de disparition, avec des impacts négatifs évidents sur l'environnement.

Cette nécessité de préservation et de gestion des zones humides a justifié de les déclarer d'intérêt général. Or, le constat est amer : cette déclaration ne suffit pas à enrayer leur disparition.

Afin de rendre effectives la préservation et la gestion durable des zones humides, celles-ci doivent être définies de manière unique au sein du Code de l'environnement, cette définition étant applicable quelle que soit la réglementation, quel que soit le contexte.

Ensuite, des experts, indépendants, doivent évaluer le service écologique qu'elles rendent, au cas par cas et à l'échelle des écosystèmes.

Le résultat de ces deux étapes sera reporté au sein des pièces du PLU qui constitue aujourd'hui l'outil d'aide à la décision concernant l'aménagement du territoire le plus utilisé par les différents acteurs et qui traduirait alors les liens réels qui existent entre droit de l'environnement et droit de l'urbanisme.

Au-delà de ces éléments de diagnostic, valides à l'instant « t », la préservation et la gestion des zones humides emportent une obligation de résultat et donc la nécessité, pour les différents acteurs de la question des zones humides, d'être proactifs, en se dotant d'un ensemble de moyens techniques et juridiques adaptés. C'est pourquoi la CLE du SAGE doit devenir le « guichet unique zones humides » et doit être consultée dans le cadre de l'ensemble des procédures impliquant ces milieux, ce qui implique une extension de ses compétences.

C'est pourquoi, parallèlement, l'intercommunalité doit constituer le pivot de la mise en œuvre des démarches de préservation et de gestion des zones humides, aux côtés des propriétaires fonciers, des usagers de ce foncier et des acteurs de l'aménagement du territoire. Cette intercommunalité devra mettre en œuvre une politique foncière et une politique en

¹²⁰ Propos de Maxence NAZART, direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique.

matière d'urbanisme, volontaristes, afin de conserver les espaces naturels tout en permettant le développement social et économique de son territoire.

Elle devra enfin soutenir les propriétaires et les usagers de parcelles accueillant des zones humides afin que le maillage qu'elles constituent, la mosaïque de milieux naturels qu'elles représentent, soit préservé voire reconquis. La voie contractuelle est aujourd'hui privilégiée car relativement aisée à mettre en œuvre même si elle n'emporte pas de garanties suffisantes quant au respect et à la pérennité des engagements.

Le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme pourraient alors, afin de sécuriser ces zones humides ordinaires, développer un outil novateur mais qui, à ce jour, rencontre encore de fortes oppositions : la servitude environnementale.

Cette servitude environnementale, défendue par de nombreux juristes, tarde à voir le jour car elle interroge notamment les fondements du droit de propriété tel qu'envisagé par le code civil. Certains y voient une remise en cause du caractère absolu de la propriété voire un retour à la propriété féodale.

L'apaisement de ces fantasmes passerait avantageusement par une étude d'impact des évolutions ainsi proposées, étude d'impact à l'image de celle demandée, par une circulaire du Premier ministre, en 1987, afin d'anticiper les incidences possibles de décisions.

Il y a là une source de travail conséquente pour les juristes afin notamment de mettre en perspective ces propos du Doyen CARBONNIER : « *Ne peut-il arriver que des textes, tout en ayant un effet, aient un autre effet que celui que leur auteur aurait voulu ? C'est, distinct du problème de l'effectivité, le problème de l'incidence. L'incidence est une effectivité qui n'en est pas moins une ineffectivité : une retombée de la loi en dehors de la cible.* »¹²¹.

Les zones humides, leur préservation et leur gestion, durables, méritent bien de telles recherches.

¹²¹ « Les phénomènes d'incidence dans l'application des lois », Chapitre IV, page 149 à 154, extrait de « Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur », Jean CARBONNIER, 10^{ème} édition, LGDJ.

Table des matières

Remerciements.....	3
Sommaire	5
Liste des figures	6
Liste des tableaux.....	6
Table des abréviations.....	7
Introduction.....	9
Partie 1. La recherche de « la » zone humide.....	19
Chapitre 1. Une seule et rigoureuse détermination de chaque zone humide.....	19
Section 1. Définir des critères pertinents, forts, applicables pour définir ce qu'est une zone humide.....	19
.....	19
A. Le choix de critères pertinents et applicables, communs aux droits de l'environnement et de l'urbanisme : l'intérêt de l'arrêté (modifié) du 24 juin 2008	19
B. La consécration des critères de définition de la zone humide	23
Section 2. La délimitation et la qualification des zones humides.....	30
A. La pédologie et la botanique au cœur de la science de détermination et qualification des zones humides.....	30
B. De la nécessité de mettre en œuvre un agrément « délimitation des zones humides »	33
Chapitre 2. L'unique système de caractérisation des zones humides.....	41
Section 1. L'évaluation du service écologique rendu par chaque zone humide.....	41
A. Les trois classes de zones humides à délimiter	41
B. Des fonctionnalités à évaluer	42
Section 2. Le report des informations sur un support adapté	55
Partie 2. Vers l'adoption d'une stratégie de préservation et de gestion durable des zones humides	63
Chapitre 1. Définition d'une structure opérationnelle et mise en œuvre d'une politique de gestion foncière	63
.....	63
Section 1. Le choix d'une échelle territoriale et d'une structures pertinentes pour délimiter, préserver et gérer les zones humides.....	63
A. Le labyrinthe des parties prenantes dans la délimitation, la préservation, et la gestion des zones humides : un éloge de la lenteur.....	64
B. Une solution pour les porteurs de projet : le « guichet unique zones humides »...	66
C. Un échelon efficace pour la préservation et la gestion durables des zones humides et des territoires : l'intercommunalité	71
Section 2. Mise en œuvre d'une politique d'action foncière.....	75

A.	L'acquisition de parcelles : une action directe en faveur des zones humides.....	75
B.	L'affectation des terrains à des usages particuliers : un fort levier d'action par l'intercommunalité	79
C.	La collaboration étroite avec d'autres partenaires de la gestion des espaces naturels : un complément indispensable vis-à-vis des actions précédentes	81
Chapitre 2.	Une structure au service des acteurs de la préservation et de la gestion durables des zones humides	82
Section 1.	Une aide aux propriétaires et usagers des zones humides dont ils ont la charge	83
A.	Différents types de contrats mobilisables, avec leurs avantages et leurs limites... ..	83
B.	La servitude environnementale : une innovation au bénéfice des zones humides ?.. ..	87
Section 2.	Un développement économique et social des territoires préservant les zones humides	94
A.	Renforcer la rigueur d'application de la séquence « éviter – réduire – compenser »	94
B.	Privilégier – favoriser – mettre l'accent sur la densification urbaine, la rénovation urbaine et la requalification urbaine.....	100
Conclusion	101
Table des matières.....	103
Bibliographie.....	105

Bibliographie

Manuels, Ouvrages généraux

- JEGOZO Y., Droit de l'urbanisme : Dictionnaire pratique, Le Moniteur, 2011
- PRIEUR M., Droit de l'environnement, Précis Dalloz Sciences politique, 6ème éd. 2011.

Ouvrages spécialisés

- BONNIN M., « Les corridors écologiques vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ? », L'Harmattan, Collection Droit du patrimoine culturel et naturel, 2008.
- CARBONNIER J., Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur, LGDJ, 10^{ème} édition.
- PAUL G., Le Grenelle de l'environnement, Gualino, Lextenso éditions, février 2011.
- REEVES H., (préface) « Humanité et biodiversité, manifeste pour une nouvelle alliance », Acte I, Co-édition Ligue Roc/ Descartes et Cie, 2009.

Articles doctrinaux, contributions

- BODIGUEL L., « Les clauses environnementales dans le statut du fermage », environnement et développement durable, n° 8, Août 2011, étude 10.
- CAMPROUX-DUFFRENE M-P. et LUCAS M., « L'ombre portée sur l'avenir de la trame verte et bleue », Revue développement durable et territoires sur le thème des Trames vertes urbaines, Vol. 3, n° 2, Juillet 2012.
- CHAMPRES J., « Trame verte et bleue : une vision paysagère et écologique de l'aménagement du territoire », Techni Cités, n° 170, 23 mai 2009, pp. 21-23.
- CLERGEOT P., « La trame verte et bleue : biodiversité en continu », Géomètre, n° 2066, janvier 2010, pp. 28-43.
- CORMIER L., DE LAJARTE A., CARCAUD N., 2010, « La planification des trames vertes, du global au local : réalités et limites », Cybergéo, n° 504.
- DE KLEMM C., « La conservation de la diversité biologique : obligation des Etats et devoirs des citoyens », RJE 1989-4.
- GOSSEMENT A., « Note de présentation du décret n°2012-1492 du 27/12/2012 relatif à la trame verte et bleue LUCAS M., 2009, « La compensation

environnementale, un mécanisme inefficace à améliorer ». Revue juridique de l'Environnement n°1/2009.

- PEYLET R., La trame verte et la trame bleue, Revue Environnement n 3, Mars 2011.
- GODET L., « La “nature ordinaire” dans le monde occidental ». L'Espace Géographique 4/10, 2010.

Rapports, Etudes

- BILLET P., « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », Conseil d'Etat, Rapport public - vol. 2. : l'eau et son droit, la documentation française, mai 2010.
- BOURDIN J., sénateur, « Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques concernant les zones humides », n°554, session ordinaire 2008-2009, rattaché à la séance du mardi 16 juin 2009.
- LAFFITTE P et SAUNIER C., «La biodiversité: l'autre choc? L'autre chance?», Rapport du Sénat, n° 131 (2007-2008) - 12 décembre 2007.
- MARTIN M., sous la direction d'Alexandra Langlais (CNRS – UMR 6262 – Rennes) et de Luc Bodiguel (CNRS – UMR 3128 – Nantes), Contrat DIVA2, rapport de stage 2010.
- Muséum National d'Histoire Naturelle, « Trame verte et bleue. Critères nationaux de cohérence. Contribution à la définition du critère sur les habitats », rapport SPN 2011-19, décembre 2011.
- Muséum National d'Histoire Naturelle, « Trame verte et bleue. Critères nationaux de cohérence. Contribution à la définition du critère sur les espèces », rapport SPN 2011-21, décembre 2011.
- Muséum national d'Histoire naturelle, « Trame verte et bleue – Critères nationaux de cohérence – Contribution à la définition du critère pour une cohérence interrégionale et transfrontalière », rapport SPN 2011-22, décembre 2011
- Secrétariat de la convention sur la biodiversité biologique, « Les villes et les perceptives de la biodiversité », rapport et synthèse du rapport, octobre 2012.

Guides techniques et juridiques

- CETE Méditerranée, « Stratégies foncières locales et mobilisation des outils fonciers en faveur de la biodiversité », mars 2013.
- DREAL Languedoc-Roussillon, « Eau et foncier – Guide juridique et pratique pour les interventions publiques sur les terrains privés », mars 2010.
- DREAL Midi-Pyrénées, « La trame verte et bleue dans les Plans Locaux d'urbanisme – Guide méthodologique », juin 2012.
- DREAL Nord – Pas-de-Calais, « Asseoir la portée juridique d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux.
- DRIEE Île de France, DREEA Île de France, Agence de l'Eau Seine-Normandie, « Guide de prise en compte du SDAGE Seine-Normandie dans les documents d'urbanisme.
- Forum des Marais Atlantiques, Agence de l'Eau Loire-Bretagne et Agence de l'Eau Seine-Normandie, « Les compensations en zones humides – Procédures, principes et méthodes d'analyse », 2013.
- Forum des Marais Atlantiques, « La boîte à outils zones humides », 2013.
- Les référentiels techniques pour les territoires, Espaces Naturels Régionaux, série D « Gestion contractuelle de l'espace », 2012.
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Guide technique relatif aux modalités de prise en compte des objectifs de la DCE en police de l'eau (IOTA/ICPE) », novembre 2012.
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel », version modifiée après examen par le comité de pilotage du 6 mars 2012.
- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Guide d'identification et de délimitation des sols des zones humides, comprendre et appliquer le critère pédologique de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié », avril 2013.
- Pôle relais lagunes méditerranéennes et Agence de l'Eau Rhône – Méditerranée – Corse, « Protection et gestion des espaces humides et aquatiques », 2010.

Presse et actualité

- BUREL F., propos rapportés par N. BLANC, « Des corridors pour les animaux », Revue Sciences Ouest n° 272, janvier 2010.
- FABREGAT S., 2011, « Paris adopte son plan biodiversité », Actu-Environnement.com, 15 novembre 2011, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/paris-plan-biodiversite-trame-verte-bleue-14113.php4>
- SINAÏ A., 2011, « Trame verte et bleue : premières expérimentations », Actu-Environnement.com, 26 janvier 2011, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/experimentations-rame-verte-et-bleue-11826.php4> consulté le 12 mars 2013.
- Interview de AUBEL C. par BOUGHRIET R., “ Il faut tenir les objectifs de la Stratégie nationale pour la biodiversité ”, Actu-environnement.com, 10 septembre 2012, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/interview-biodiversite-christophe-aubel-16536.php4> consulté le 12 mars 2013.
- UICN France - la compensation écologique : État des lieux et recommandations, Paris, 2011, http://www.uicn.fr/IMG/pdf/Etude_Compensation_UICN_France.pdf consulté le 12 mars 2013.

Autres documents

- Assemblée des Communes De France, « Plan local d’urbanisme intercommunal - Eléments de cadrage juridique et technique – Note », Octobre 2011.
- CANS C., 2010, « Aires protégées et connectivité écologique », journée d’étude sur la loi Grenelle 2 et la connectivité écologique. Problèmes juridiques posés par la Trame verte et la Trame bleue, Université Jean Moulin - Lyon 3, 18 novembre 2010.
- Commissariat Général au Développement Durable, « Sécuriser des engagements environnementaux – Séminaire d’échange sur les outils foncières complémentaires à l’acquisition », Etudes & documents n°82, avril 2013.
- FALQUE M., « Les droits de propriété au cœur de la problématique environnementale », ICREI, 1er trimestre 2011.
- GENTIL C., « Le Point sur l’évolution des zones humides entre 2000 et 2010 – Des pressions toujours fortes », Commissariat Général au Développement Durable, n°144, octobre 2012.
- LUCAS M., « Quelles articulations trame verte et bleue / mesures compensatoires ? », Groupe de travail trames vertes et bleues, 30 juin 2009.