

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

dite Loi biodiversité

Séminaire des animateurs, mai 2017

Loi biodiversité

- La loi a mis 4 ans à éclore de l'avant-projet de loi à la publication au JO
- Présentation réalisée à l'aide de l'analyse d'Olivier Cizel

Reconnaissance des sites RAMSAR

(art. 66)

Conformément à l'article 2 de la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, signée à Ramsar le 2 février 1971, peuvent être proposés à l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale les milieux humides dont la préservation présente un intérêt international au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les sites ainsi inscrits sont gérés de façon à favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle.

- La loi reconnaît les sites Ramsar d'importance internationale mais cette reconnaissance est minimale : le texte se limite à relever les critères dont l'intérêt peut être retenu.

Reconnaissance des sites RAMSAR

(art. 66)

Conformément à l'article 2 de la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, signée à Ramsar le 2 février 1971, peuvent être proposés à l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale les milieux humides dont la préservation présente un intérêt international au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les sites ainsi inscrits sont gérés de façon à favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle.

- La loi reconnaît les sites Ramsar d'importance internationale mais cette reconnaissance est minimale : le texte se limite à relever les critères dont l'intérêt peut être retenu.
- On peut se poser la question de la capacité du juge à sanctionner des travaux méconnaissant cet objectif.

Reconnaissance des sites RAMSAR

(art. 66)

Conformément à l'article 2 de la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, signée à Ramsar le 2 février 1971, peuvent être proposés à l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale les milieux humides dont la préservation présente un intérêt international au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les sites ainsi inscrits sont gérés de façon à favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle.

- La loi reconnaît les sites Ramsar d'importance internationale mais cette reconnaissance est minimale : le texte se limite à relever les critères dont l'intérêt peut être retenu.
- On peut se poser la question de la capacité du juge à sanctionner des travaux méconnaissant cet objectif.
- Actuellement: selon le juge et la circulaire de 2009, la convention crée seulement des obligations pour l'Etat, mais n'a pas d'effet juridique pour les particuliers (simple label). Une nouvelle circulaire (prévue pour 2017) remplacera la circulaire Ramsar de 2009 et sera complétée par un guide.

ZHIEP et ZSGE

(Avant la loi biodiversité)

Créées par la loi DTR de 2005

Les zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)

- L'identification des ZHIEP sur un territoire peut se faire par une structure porteuse d'un SAGE notamment par le biais des documents graphiques du SAGE.
- Pour un territoire sans SAGE, les "zones humides prioritaires" pressenties comme des ZHIEP peuvent être identifiées par les collectivités territoriales, regroupements ou syndicats mixtes.
- L'identification des ZHIEP n'a pas de valeur réglementaire. Seule la délimitation des ZHIEP par arrêté préfectoral confère le statut réglementaire de ZHIEP.

La loi relative au Développement des Territoires Ruraux de 2005 (loi DTR) introduit deux dispositifs particuliers aux zones humides ou les enjeux environnementaux sont importants :

- les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) ;
- les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau (ZSGE).

Les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier

Les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) sont définies comme des zones humides "dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière".

Autrement dit, une ZHIEP :

- est une zone humide ou partie de zones humides au sens de la loi sur l'eau ;
- présente une "plus-value" environnementale car :

- elle participe actuellement, ou peut participer après restauration, à la gestion globale du bassin versant grâce à ses fonctions hydrologiques, biogéochimiques et écologiques ;
 - ou elle possède d'une valeur particulière pour le tourisme, l'écologie, le paysage ou la chasse.
- Dans le Code de l'environnement, deux notions distinctes sont attachées aux ZHIEP : l'identification et la délimitation.

Pour retrouver :

- la définition des ZHIEP, voir l'article L. 211-3 du Code de l'environnement ;
- la définition des zones humides, voir l'article L. 211-1 du Code de l'environnement.

Identification des ZHIEP

L'identification des ZHIEP sur un territoire peut se faire par une structure porteuse d'un SAGE notamment par le biais des documents graphiques du SAGE. Elle n'est pas une obligation juridique pour le SAGE. Cependant, le SDAGE Seine-Normandie le recommande.

Pour un territoire sans SAGE, les "zones humides prioritaires" pressenties comme des ZHIEP peuvent être identifiées par les collectivités territoriales, regroupements ou syndicats mixtes.

L'identification des ZHIEP n'a pas de valeur réglementaire. Seule la délimitation des ZHIEP par arrêté préfectoral confère le statut réglementaire de ZHIEP.

Afin d'identifier les ZHIEP sur un territoire, il est fortement recommandé de réaliser au préalable :

- la cartographie et la caractérisation simplifiée des zones humides (voir fiches 12 et 14) ;
- l'identification des "zones humides prioritaires" (voir fiche 15).

Certaines "zones humides prioritaires" peuvent être identifiées en tant que ZHIEP si :

- elles correspondent à la définition d'une ZHIEP ;
- elles nécessitent, sur au moins une partie, la mise en place d'un programme d'actions concernant les pratiques agricoles (programme d'actions des ZSCE).

Pour plus d'informations sur les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier et les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau, voir le manuel d'aide à l'identification des zones humides prioritaires, des ZHIEP et des ZSGE : www.foram-normandie.fr/zhiep-zsgs-zones-humides.html

ZHIEP et ZSGE

(Avant la loi biodiversité)

Les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau (ZSGE)

- Situées à l'intérieur des ZHIEP
- La préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs de quantité et de qualité d'eau du SDAGE.
- Elles doivent être identifiées dans le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques (PAGD) d'un SAGE.

ZHIEP et ZSGE

(Avant la loi biodiversité)

Les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau (ZSGE)

- On lit dans le SDAGE 2016-2021 à la disposition D6.85 (Cartographe et caractériser les zones humides dans un objectif de connaissance et de gestion):

Les SAGE, lors de leur élaboration ou de leur révision, peuvent identifier les secteurs prioritaires nécessitant des actions de préservation ou de restauration des zones humides (acquisition foncière, pratiques agricoles respectueuses de ces milieux...). Les SAGE peuvent notamment identifier des ZHIEP et des ZHSGE. Il est recommandé que les SAGE mettent en œuvre un suivi de l'évolution des zones humides.

ZHIEP et ZSGE

(Avant la loi biodiversité)

- Aucune zone créée
- Cet échec probablement dû à :
 - la complexité du dispositif
 - les lourdeurs administratives
 - les contraintes qui en découlent



ZHIEP et ZSGE

(art. 148)

- La loi
 - supprime le lien entre identification des ZHIEP par les SAGE et leur délimitation par le préfet ;
 - supprime la subordination des ZSGE du SAGE à une délimitation préalable d'une ZHIEP.
- Au final, la loi clarifie les rôles et compétences :
 - le SAGE identifie les zones humides, notamment les ZSGE, sur lequel le préfet pourra délimiter des servitudes d'utilité publique ;
 - le préfet délimite les ZHIEP, qui pourront toujours comprendre des ZSGE, avec la mise en place de programmes d'action.

La loi relative au Développement des Territoires Ruraux de 2005 (loi DTR) introduit deux dispositifs particuliers aux zones humides ou les enjeux environnementaux sont importants :

- les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) ;
- les Zones Stratégiques pour la Gestion de l'Eau (ZSGE).

La mise en place de ces dispositifs concerne deux procédures distinctes aboutissant à un niveau de protection différent.

La loi n° 2016-107 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a apporté diverses modifications sur ces dispositifs.

Les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier

Les Zones Humides d'Intérêt Environnemental Particulier (ZHIEP) sont définies comme des zones humides "dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion des écosystèmes, ou une valeur biologique, paysagère ou patrimoniale".

Autrement dit, une zone humide possède une valeur particulière pour les activités telles que le tourisme, l'écologie, le paysage ou la chasse.

Pour retrouver :
• la définition des zones humides, voir l'article L. 211-3, II, 4° du Code de l'environnement ;
• la définition des zones humides d'intérêt particulier, voir l'article L. 211-1, I° du Code de l'environnement.

Délimitation des ZHIEP

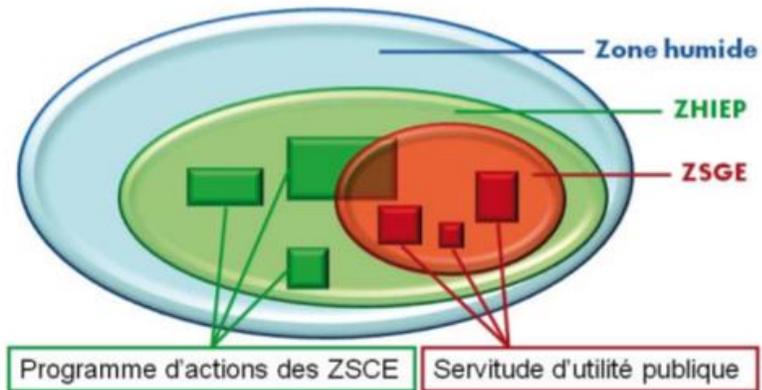
Les ZHIEP sont régies par la procédure des Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE) tout comme les zones d'érosion et les zones de protection des aires d'alimentation de captage. La délimitation de ces zones leur conférant un statut réglementaire se fait uniquement par arrêté préfectoral.



ZHIEP et ZSGE

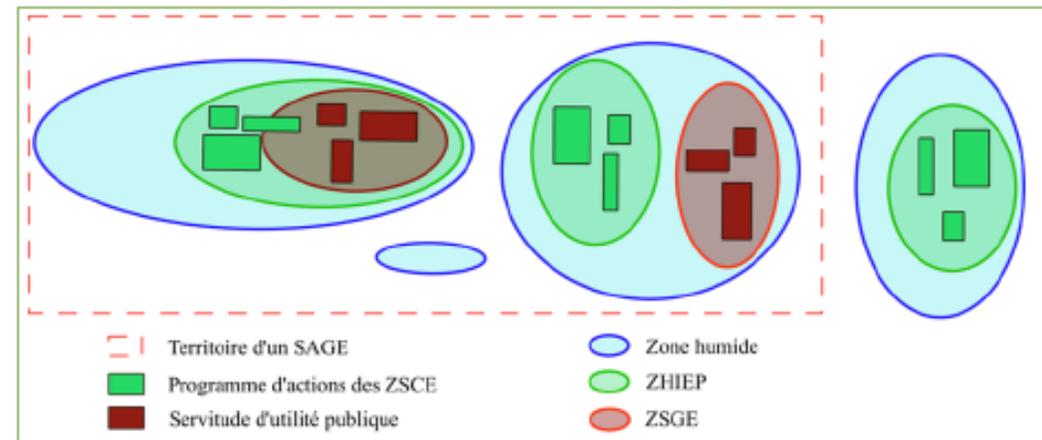
(art. 148)

Avant loi biodiversité



Exemple de ZHIEP et ZSGE sur un territoire couvert par un SAGE

Après loi biodiversité



Exemple de ZHIEP et ZSGE

Exonération de la TFPNB

(art. 114)

Quelques modifications sont apportées par rapport à la situation antérieure au 1^{er} janvier 2014:

- la numérotation change (l'article 1395 D du CGI devient 1395 B bis) ;
- un mécanisme de compensation pérenne est institué :
 - la perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts (taxe sur le tabac) ;
 - la perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.
- Nous détaillerons cette mesure de manière plus importante par la suite

Insalubrité des mares

(art. 158)

Article L2213-30 du CE

Le maire doit ordonner les mesures nécessaires pour assurer l'assainissement et, s'il y a lieu, après avis du conseil municipal, la suppression des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les fois que ces mares compromettent la salubrité publique.

A défaut du maire, le représentant de l'Etat dans le département peut, sur l'avis du conseil d'hygiène et après enquête de commodo et incommodo, décider la suppression immédiate de ces mares, ou prescrire aux frais de la commune les travaux reconnus utiles.

- La loi sur la police rurale du 21 juin 1898 permettait au maire, et défaut, au préfet de supprimer des mares privées ou communales dites "insalubres".
- Dispositions obsolètes et incompatibles avec la protection des zones humides d'intérêt général
- Uniquement abolition du terme "supprimer" du texte. (certaines mares peuvent poser des problèmes sanitaires en outre-mer)

Insalubrité des mares

(art. 158)

Au final, le maire et le préfet ne pourront plus supprimer des mares insalubres mais seulement réaliser des travaux d'assainissement destinés à faire cesser l'insalubrité.

Points divers sur les zones humides

Le zonage PLU: proposé dans les 1eres versions de la loi, il fut abandonné.

Dans ces zones, tous les travaux portant atteinte la conservation et à l'entretien de la zone (notamment drainage, remblaiement, assèchement) auraient été interdits. Les autorisations et assèchement loi sur l'eau auraient fait l'objet d'un rejet systématique. Enfin, les retournements de prairies auraient été soumis à déclaration préalable.

Au final, cet article n'a pas été intégré au projet de loi déposé au Parlement, et les amendements déposés en sa faveur ont été repoussés :

- les contraintes pour le monde agricole sont considérées comme excessives ;
- la jurisprudence reconnaît déjà qu'un sous-zonage ZH était légal et pouvait donner lieu à des prescriptions spécifiques ;
- la loi d'avenir agricole de 2014 ne permet de réglementer que l'utilisation des sols, à l'exception des productions agricoles.

Mesures compensatoires

(art. 68 à 70)

- La loi crée un socle commun pour les divers régimes de compensation prévus à l'occasion de certains travaux (étude impact, document d'incidences loi sur l'eau, évaluation des incidences Natura 2000, dérogation faune-flore).

Mesures compensatoires

(art. 68 à 70)

La loi prévoit un encadrement précis de leur réalisation :

- mise en œuvre en dernier recours (après mesures d'évitement et de réduction) ;
- refus d'autorisation en cas d'absence ou d'impossibilité de mise en œuvre ;
- réalisation sur le site endommagé ou à proximité ;
- respect de l'équivalence fonctionnelle du milieu atteint ;
- absence de perte nette ou gain de biodiversité ;
- mesures effectives pendant toute la durée des atteintes ;
- réalisation par le maître d'ouvrage (responsable), par un opérateur de compensation, ou par acquisition d'unités de compensation (personnes physiques ou morales agréées : décret).
- mesures géocalisées (SIG) et publiées sur un portail d'information internet

Mesures compensatoires

(art. 68 à 70)

La loi prévoit des sanctions en cas de non-respect de ces dispositions : travaux d'office, prescriptions complémentaires, garanties financières.

Allusion aux banques de compensation

Toute personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité y satisfait soit directement, soit en confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation défini au III du présent article, soit par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation défini à l'article L. 163-3

Espèces exotiques envahissantes

(article 149)

Transposition du règlement européen du 22 octobre 2014 relatif aux EEE.

Entrée en vigueur le 1er janvier 2015, celui-ci s'est traduit par une liste européenne des EEE adoptée par le règlement 2016/1141 du 13 juillet 2016.

Le décret du 21 avril 2017 relatif au contrôle et à la gestion de l'introduction et de la propagation de certaines espèces animales et végétales est divisé en trois parties :

- Réorganisation de l'autorisation d'introduction d'espèces indigènes ;
- Création de nouvelles dispositions en matière de prévention et d'introduction d'EEE ;
- Création de nouvelles dispositions sur la lutte contre les EEE (capture, prélèvement, garde, piégeage, destruction).

Espèces exotiques envahissantes

(article 149)

Stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes (mars 2017). Elle se décline en **5 axes et 12 objectifs** et traite des sujets suivants :

- Prévention de l'introduction et de la propagation des EEE ;
- Interventions de gestion des espèces et restauration des écosystèmes ;
- Amélioration et mutualisation des connaissances ;
- Communication, sensibilisation, mobilisation et formation ;
- Gouvernance

La stratégie sera suivie par des documents d'application permettant sa mise en œuvre opérationnelle (budgets, acteurs, etc.).

Les défrichements

(article 167)

- Rappel:
 - En cas de défrichement, le préfet peut imposer au défricheur des boisements compensateurs selon un certain coefficient en fonction de la nature des boisements défrichés. Or, des boisements peuvent ainsi endommagés une zone humide.
- Les travaux de préservation ou de restauration d'espaces naturels ne bénéficiaient pas de dérogations.
- La loi prévoit 2 dérogations :
 - Elle supprime l'autorisation de défrichement (et donc par contrecoup les boisements compensateurs) lorsque les déboisements ont pour but de préserver ou de restaurer les milieux naturels ;
 - Elle supprime les boisements compensateurs lorsque les travaux en question (+ paysagers) se situent dans certains espaces protégés, à condition que ces travaux soient prévus par le document de gestion.

GEMAPI

La loi élargit les missions des EPAGE qui concernent désormais "la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides« (Ceux-ci se limitaient auparavant à la gestion du risque inondation et des cours d'eau)

La loi apporte deux précisions :

- la compétence GEMAPI ne fait pas disparaître l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain ;
- elle ne remet pas en cause les missions des associations syndicales de propriétaires.

GEMAPI

La loi apporte deux modifications sur le champ de la taxe GEMAPI :

- la loi confirme que la taxe peut financer non pas seulement la gestion du risque d'inondation mais aussi la gestion de l'eau et des milieux aquatiques ;
- la loi interdit de cumuler la perception de la taxe GEMAPI avec des participations aux dépenses demandées aux personnes concernées par les études et travaux.

La loi précise que la commune peut continuer à percevoir la taxe, même si elle a transféré sa compétence GEMAPI à un syndicat mixte.

Arrêt du conseil d'Etat

- Projet de création de plan d'eau d'une surface de 2,5 ha risquant de submerger une zone humide.
- Le préfet s'était opposé à la déclaration de travaux délivrée au titre de la police de l'eau. Le préfet avait fait valoir la destruction d'une zone humide, l'interdiction de création de plans d'eau en zone humide prévue par le SAGE ainsi que la destruction de l'habitat d'espèces protégées.
- Le tribunal administratif a confirmé la légalité de ce refus en se basant uniquement sur la destruction d'espèces protégées.
- La cour administrative d'appel confirme le jugement mais en se basant uniquement sur le fait que le projet devait faire l'objet d'une autorisation (et non d'une déclaration compte tenu des seuils rappelés ci-dessus).

Arrêt du conseil d'Etat

- Le Conseil d'État saisi à son tour a cherché à savoir préalablement si l'on était bien en présence d'une "zone humide". Et sa réponse est négative:
 - Sol de zone humide : ok
 - Présence de pin sylvestre, espèce non hygrophile, et le BE n'a pas cherché si d'autres espèces végétales étaient présentes.
 - Et il précise que "ces deux critères sont cumulatifs (...), contrairement à ce que retient l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition des zones humides"
- Au total l'arrêt de la cour administrative d'appel est annulé pour erreur de droit et l'affaire renvoyée à la dite cour.

Arrêt du conseil d'Etat

(Conséquences pratiques)

1. En l'absence de végétation, la recherche du critère "plantes" n'est pas obligatoire : seul le critère « sols » est exigé (aucun changement).
2. En présence de végétation, les deux critères (sol et végétation) doivent être remplis pour caractériser la zone humide.
->Risque de « disqualification » de certains terrains autrefois humides (cultures, ...)

Arrêt du conseil d'Etat

(Conséquences pratiques)

3. Les zones de marais échappent aux conséquences de cette jurisprudence

Le juge administratif et le juge judiciaire ont déjà précisé qu'au cas où les critères sols et végétation constitutifs d'une "zone humide" n'étaient pas remplis, un projet devait néanmoins être assujéti à la police de l'eau lorsque le terrain pouvait être qualifié de "marais". Il faut bien prouver que les terrains concernés sont situés en zone de marais : localisation en zone de marais, intégration de la parcelle dans un espace protégé portant le mot "marais", etc. (marais poitevin, marais de Rochefort)

Arrêt du conseil d'Etat

(Conséquences pratiques)

-
4. L'arrêté précité du 24 juin 2008, bien que non annulé par le juge, est fragilisé. On peut même le considérer comme étant illégal par rapport à la loi. Les services juridiques du ministère de l'environnement analysent les conséquences de cet arrêt.

Deux solutions possibles :

- soit modifier les textes pour exiger le cumul au risque de disqualifier de nombreuses zones humides,
- soit les modifier pour prévoir des critères alternatifs, quitte à contredire l'arrêt du Conseil d'État.

Note de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB)

Potentiels solutions retenues

- Cas 1. - En l'absence de végétation due à des conditions naturelles ou anthropiques, une zone humide est caractérisée par le seul critère pédologique, selon les caractères et méthodes réglementaires mentionnées à l'annexe I de l'arrêté du 24 juin 2008.

Note de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB)

Potentiels solutions retenues

- Cas 2. - En présence d'une végétation introduite et entretenue par l'homme, notamment végétation plantée/cultivée (par exemple : céréales, oléagineux, prairie temporaire, plantations forestières ...), de manière actuelle ou récente, il est considéré qu'il ne s'agit pas d'une végétation attachée naturellement aux conditions du sol et donc qu'il ne s'agit pas d'une végétation au sens de la législation.

Seul le critère pédologique est retenu.

Note de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité (DEB)

Potentiels solutions retenues

- Cas 3. - En présence d'une végétation « naturelle » ou du moins non introduite et entretenue actuellement ou récemment par l'homme (par exemple : jachères, landes, friches, boisements naturels ...), une zone humide devra être caractérisée par le cumul des deux critères pédologique et botanique selon les critères et méthodes de l'arrêté du 24 juin 2008.

Les inventaires sont des porter à connaissance et non pas des délimitations réglementaires

Des largueurs sont déjà prises avec l'arrêté:

- inventaire uniquement sur critère botanique
- échelle du 1/10 000

...

Merci pour votre attention
