

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 19 JUIN 2024

DÉLIBÉRATION N° 2024-17

AVIS DU CNPN RELATIF AU PROJET DE DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT RELATIF À L'AGRÉMENT DES SITES NATURELS DE COMPENSATION, DE RESTAURATION ET DE RENATURATION

Le Conseil national de la protection de la nature,

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 332-1 et L. 332-2, R. 332-1 et R. 332-9 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 134-2 et R. 134-20 et suivants ;

Vu l'article 52 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles R. 133-4 à R. 133-14 ;

Vu la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment son article 2 ;

Vu le décret n°2017-342 du 17 mars 2017 relatif au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 27 mars 2022 portant nomination au Conseil national de la protection de la nature ;

Vu l'arrêté du 10 janvier 2023 portant approbation du règlement intérieur du Conseil national de la protection de la nature ;

Entendu son rapporteur, Philippe BILLET, après exposé des motifs par la Direction de l'eau et de la biodiversité,

I. Préambule

Le Conseil national de la protection de la nature (CNP) est saisi d'un projet de décret en Conseil d'Etat relatif à l'agrément des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCR) pris en application de la loi « Industrie verte » du 23 octobre 2023. Ce projet vise à compléter le régime des sites naturels de compensation par celui des « sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation » (SNCR), dans le respect des principes directeurs fixés par la loi « Biodiversité » du 8 août 2016 quant aux modalités de la satisfaction de la séquence ERC (Eviter, réduire, compenser) instituée par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Ce projet de décret en Conseil d'Etat s'inscrit dans la continuité des articles R. et D. 163-1 et suivants du code de l'environnement, issus des Décret n° 2017-265 du 28 février 2017 relatif à l'agrément des sites naturels de compensation et Décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement. Il adapte au nouveau régime légal les articles R. 163-1-A et R. 163-2 du code de l'environnement et organise la délivrance de l'agrément et la gestion des sites agréés.

Le CNPN est également saisi pour avis distincts des projets de décret et projet d'arrêté relatifs à l'agrément des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation. Toutefois, les liens établis entre les textes imposent de s'y référer même s'ils ne sont pas l'objet du présent avis.

Ce projet s'inscrit en anticipation de l'application du Règlement relatif à la restauration de la nature et modifiant le règlement (UE) 2022/869 adopté le 17 juin dernier, dont il conviendra de tenir compte au moment venu, le cas échéant.

II. Avis

Après en avoir délibéré, le CNPN émet un avis favorable à l'unanimité (24 votes pour) assorti de recommandations et de conditions :

1/Intitulé

L'intitulé du projet de décret en Conseil d'Etat n'étant pas adapté à la réalité de son contenu, le CNPN recommande de le renommer comme « *Décret en Conseil d'Etat relatif à l'agrément des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation et à la mise en œuvre des mesures de compensation* ».

2/ Conditions de mise en œuvre des mesures de compensation (art. 2 - art. R. 163-1-A)

i/ Réserve d'impossibilité de mise en œuvre

L'article R. 163-1-A définit une réserve à la mise en œuvre des mesures de compensation, dès lors que, « *En cas d'impossibilité de mise en œuvre sur le site endommagé dans le respect du principe de proximité fonctionnelle (...), elles sont réalisées prioritairement dans les zones de renaturation préférentielle (...) dès lors qu'elles sont compatibles avec les orientations de renaturation de ces zones et que leurs conditions de mise en œuvre sont techniquement et économiquement acceptables.* ». La réserve de l'impossibilité de mise en œuvre des mesures de compensation sur le site endommagé dans le respect du principe de proximité fonctionnelle est cependant prévue de façon allusive par la loi (*Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité au sein des zones de renaturation préférentielle (...) lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent (art. L. 163-1 C. envir.)*). Il apparaît donc nécessaire d'imposer au maître d'ouvrage de démontrer cette impossibilité.

Recommandation : compléter le projet en prévoyant que le maître d'ouvrage doit démontrer, le cas échéant, l'impossibilité de mettre en œuvre les mesures sur le site endommagé dans un rapport de proximité fonctionnelle, et compléter en ce sens les éléments à indiquer dans le dossier de demande d'autorisation de son projet.

ii/ Zone de renaturation préférentielle : En cas d'impossibilité de les mettre en œuvre sur le site endommagé, les mesures de compensation doivent être réalisées prioritairement « *dans les zones de renaturation préférentielle* ». Ces zones sont identifiées par les schémas de cohérence territoriale (en

application du 3° de l'art. L. 141-10 C. urb.)¹ et par les plans locaux d'urbanisme, dans le cadre des orientations d'aménagement et de programmation portant sur des secteurs à renaturer (en application du 4° du I de l'art. L. 151-7 C. urb.)². Le dispositif manque singulièrement de précisions et il conviendrait de définir la tolérance géographique et écologique de proximité (ou d'éloignement) de la « zone de renaturation préférentielle » et d'imposer au maître d'ouvrage de démontrer qu'il y a bien une proximité fonctionnelle permettant de compenser effectivement les atteintes à la biodiversité.

Recommandations : compléter le projet et imposer au maître d'ouvrage de démontrer :

- que les mesures sont compatibles avec les orientations de renaturation de ces zones ;
- que leurs conditions de mise en œuvre sont techniquement et économiquement acceptables ;
- qu'il y a une proximité fonctionnelle permettant de compenser effectivement les atteintes à la biodiversité

et compléter en ce sens les éléments à indiquer dans le dossier de demande d'autorisation de son projet.

iii/ Définition de la proximité fonctionnelle. – Le CNPN s'étonne de ne pas trouver de définition (et ou de critères) de ce qu'il faut entendre par « *proximité fonctionnelle* », pourtant nécessaire pour donner un fondement aux contraintes imposées au maître d'ouvrage et permettre à l'administration de vérifier que cette contrainte a bien été respectée. Cette définition doit cependant prendre en compte les définitions déjà retenues officiellement par l'administration dans d'autres cadres, aux termes de laquelle « *La notion de « proximité fonctionnelle » implique de mettre en œuvre les mesures de compensation sur le site le plus approprié au regard des enjeux en présence et au sein de la même zone naturelle* »³.

Recommandation : définir la notion de proximité fonctionnelle, en fixant les critères de celle-ci.

3/ Conditions d'octroi de l'agrément (art. 4 - R. 163-2)

Le projet de décret confie au préfet de région la compétence pour l'octroi, la modification et le retrait de l'agrément des SNCRR, après instruction en DREAL, et saisine pour avis du CSRPN avant l'octroi de l'agrément. Le CSRPN doit se prononcer sur la base de « *la pertinence écologique et la qualité du projet de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité* ».

Le CNPN s'étonne que cet avis ne soit pas sollicité pour la modification et le retrait, sans justification particulière, alors qu'il s'imposerait au regard des conséquences de modifications qui peuvent être substantielles, et plus encore celles d'un retrait, nonobstant la règle du parallélisme des formes. En outre, il serait pertinent que le CNPN puisse se prononcer en lieu et place du CSRPN si, sur le site proposé en vue d'un agrément, étaient présentes des espèces protégées relevant de sa compétence. Par ailleurs, au regard des conséquences de cet agrément quant aux atteintes à la biodiversité corrélatives au projet qu'il compense, un avis conforme s'imposerait tant pour le CSRPN que pour le CNPN. Un silence gardé par ces organismes au terme de leur délai de saisine devrait valoir accord.

¹ Le document d'orientation et d'objectifs du SCOT définit : « *Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. Il peut identifier à cette fin des zones préférentielles pour la renaturation (...) ainsi que des zones propices à l'accueil de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation* ».

² Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU peuvent notamment : « *Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, renaturer, notamment par l'identification de zones propices à l'accueil de sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation, restructurer ou aménager* ».

³ A. Andréadakis et al., *Guide pour l'élaboration d'un site naturel de compensation*, CGDD, févr. 2023, p. 14, note 8.

Conditions au vote du CNPN :

- Après « sont prises après avis préalable du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel », insérer la mention « **ou, le cas échéant, après avis préalable du Conseil national de protection de la nature si se trouve sur ce site une espèce protégée au titre de l'article L. 411-1 du code de l'environnement relevant de sa compétence** ».
- Compléter le dispositif en imposant un avis du CSRPN (et du CNPN, selon les données de la précédente recommandation) pour les modifications et retraits, comme « *Les décisions d'octroi, de modification substantielle et de retrait de l'agrément d'un site naturel de compensation, de restauration et de renaturation sont prises après avis préalable du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (...)* (et complètent les éléments ci-dessus à propos du CNPN)
- Compléter le dispositif en prévoyant que l'avis CSRPN/CNPN doit être conforme et que le silence gardé à l'issue du délai de consultation vaut accord tacite.

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Loïc MARION