

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

SÉANCE DU 19 JUIN 2024

DÉLIBÉRATION N° 2024-18

AVIS DU CNPN RELATIF AU PROJET DE DÉCRET SIMPLE 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 du projet de décret simple relatif à l'agrément des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR), édicté en application de la loi « Industrie verte » du 23 octobre 2023.

Ce projet vise, en complément du projet de décret en Conseil d'Etat relatif au même objet dont le CNPN est également saisi pour avis, à compléter le régime des sites naturels de compensation par celui des « sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation » (SNCRR), 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 simple modifie les articles 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.

Le CNPN est également saisi pour avis distincts des projets de décret en Conseil d'Etat et 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 :

1/ Intitulé

L'intitulé du projet de décret n'est pas adapté à la réalité de son contenu, qui omet qu'une grande partie du dispositif est relative à la mise en œuvre de l'agrément et pas seulement à l'octroi de l'agrément des SNCRR.

Recommandation : renommer le texte comme « *Décret relatif au régime et à la mise en œuvre de l'agrément des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation* ».

2/ Régime des sites agréés (art. 2 – art. D. 163-1)

i/ Vente des unités. - Le projet de décret n'envisage que la vente comme mode de cession des unités de compensation, de restauration et de renaturation (unité CRR), à l'exclusion de toute autre forme de cession. L'article L. 163-1 du code de l'environnement qui lui sert de fondement ne connaît pas cette limite, qui évoque seulement l'acquisition. Le CNPN estime cependant que le terme « cession » et sa déclinaison « cédé » seraient plus appropriés, car plus ouvert dans les modalités de cession des unités, ce d'autant que l'article D. 163-1 envisage la possibilité d'une vente « *à des personnes physiques ou morales souhaitant contribuer pour toute autre raison au rétablissement de la biodiversité* », incluant ainsi le don à une association, à laquelle le projet de décret s'opposerait en ne retenant que la vente. Cette restriction réglementaire caractérise surtout une atteinte à la liberté contractuelle sans que la loi l'y ait autorisé.

Recommandation : remplacer le terme « vente » et ses déclinaisons par « cession » et ses déclinaisons dans tout le dispositif.

ii/ Fractionnement. - Le projet de décret prévoit qu'une unité CRR « *ne peut être vendue de manière fractionnée dans le temps ou en fonction des différents éléments de biodiversité qu'elle restaure ou qu'elle développe* », excluant de facto la renaturation dans le champ du dispositif, alors que ces unités s'attachent à des « opérations de restauration écologique, de renaturation ou de développement d'éléments de biodiversité ».

Recommandation : compléter le dispositif par la mention du mécanisme de renaturation, comme « *ne peut être cédée de manière fractionnée dans le temps ou en fonction des différents éléments de biodiversité qu'elle restaure, **qu'elle renature** ou qu'elle développe* ».

iii/ Utilisation. - Le projet de décret prévoit qu'une unité CRR « *qui a été utilisée au titre de la compensation des atteintes à la biodiversité ne peut plus constituer une contribution au rétablissement de la biodiversité pour une autre raison.* ». Le CNPN regrette une certaine ambiguïté dans ce

mécanisme d'unité « à usage unique », dès lors que l'article L. 163-1 du code de l'environnement prévoit que « *Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités* ». Cette formule laisse supposer une divisibilité des fonctionnalités et interroge sur la notion « d'utilisation » d'une unité CRR : doit-on supposer que si elle est mobilisée pour une fonctionnalité, elle pourra continuer de l'être pour d'autres fonctionnalités, une fois les droits liés à la première fonctionnalité épuisés ? Ou doit-on, au contraire, considérer que l'épuisement des droits d'usage sur quelques fonctionnalités liés à une unité CRR emporte l'impossibilité de faire usage de cette unité, quelles que soient les fonctionnalités résiduelles qui n'ont pas été mobilisées ?

Recommandation : revoir la rédaction du texte du décret pour lever toute ambiguïté, comme « *qui a été utilisée au titre de la compensation des atteintes à la biodiversité en toute ou partie de ses fonctionnalités ne peut plus constituer une contribution au rétablissement de la biodiversité pour une autre raison.* ».

iv/ Situation post-agrément – La rédaction du projet de décret simple est très confuse, comme l'est son articulation avec le projet d'arrêté dont est également saisi le CNPN pour un avis distinct.

Le projet de décret prévoit ainsi que « *Les personnes physiques ou morales mettant en œuvre un site naturel de compensation, de restauration et de renaturation doivent proposer des solutions pour assurer, après le terme de la période de validité de l'agrément, le maintien de ce site dans l'état écologique atteint au cours de cette période.* » (art. 2, VII – D. 163-1). Cette disposition est en contradiction avec :

- l'article 4 du même projet relatif au contenu de l'agrément, qui précise que « *L'agrément mentionne : « 9° Les solutions proposées permettant d'assurer la pérennité de l'état écologique du site de compensation, de restauration et de renaturation à l'issue de la période de validité de l'agrément »* »
- et l'article 7 du même projet qui prévoit que « *Cinq ans au plus tard avant le terme de la période de validité de l'agrément, son bénéficiaire propose des solutions de maintien de l'état écologique du site à l'issue de la période de validité de l'agrément.* » (D. 163-1).

La contradiction se situe à différents niveaux :

- il y a une confusion entre le rôle de l'opérateur de compensation (celui qui bénéficie de l'agrément) et « *Les personnes physiques ou morales mettant en œuvre* » un SNCRR, dont l'absence de définition ne permet pas de savoir s'il s'agit de l'opérateur ou des maîtres d'ouvrage qui bénéficient de la compensation. Le contexte laisse deviner qu'il appartient au bénéficiaire de l'agrément de proposer ces solutions, mais il serait souhaitable, si c'est bien le cas, d'employer la même terminologie. Au demeurant, s'il devait s'agir de personnes différentes (opérateur et personnes mettant en œuvre), il conviendrait de résoudre la préséance de l'un sur les autres s'agissant des solutions à proposer et de revoir la formulation des obligations respectives ;
- d'un côté, c'est 5 ans avant le terme de la période de validité de l'agrément que ces solutions doivent être proposées (art. 7) et, de l'autre, c'est dans le dossier de demande d'agrément que ces solutions doivent l'être (art. 4) (solution confirmée par le projet d'arrêté – voir avis y afférent du CNPN - les candidats opérateurs doivent fournir comme pièce justificative, « *10° Les solutions proposées permettant d'assurer la pérennité du bon état écologique du site de compensation, de restauration et de renaturation, à l'issue de la période de validité de l'agrément* ». En l'état de la rédaction, cette distorsion de temporalité rend le dispositif difficilement lisible et, en tout cas, difficilement applicable.

Par ailleurs, des modifications doivent pouvoir être apportées par rapport aux solutions proposées dès le dépôt du dossier de demande d'agrément, qu'il convient de formaliser.

Recommandations

- Supprimer le dispositif « gestion postérieure » de l'article 7, qui est en contradiction avec les obligations pesant sur l'opérateur de compensation et en décalage de temporalité quant aux solutions à proposer.

- Revoir la rédaction du décret quant aux conditions de la proposition de solutions de maintien de l'état écologique du site (art. 3), sans remettre en cause la possibilité de modifications ultérieures, comme: « ***Le bénéficiaire de l'agrément propose des solutions de maintien de l'état écologique du site à l'issue de la période de validité de l'agrément. Des modifications peuvent y être apportées au terme de l'agrément pour tenir compte de l'évolution du site*** ».

3/ Issue de la période de validité de l'agrément (art. 7 - D. 163-8)

Le projet de décret simple ne prévoit pas formellement la traçabilité de l'usage qui est fait d'un SNCRR ni de son inscription dans un registre accessible au public.

Recommandation : prévoir une disposition relative à la traçabilité de l'usage qui est fait d'un SNCRR.

4/ Comité de suivi local (art. 8 – art D. 163-9)

Le projet de décret reprend le dispositif réglementaire actuel selon lequel « *Le préfet de région préside un comité de suivi local du site naturel de compensation, de restauration et de renaturation, dont il détermine la composition et la fréquence des réunions.* » . Il ne semble pas très pertinent au CNPN de laisser au seul préfet de région le soin de définir la composition de ce comité de suivi : il est impératif que le décret définisse *a minima* les qualités des membres devant composer ce comité, de façon à garantir la représentation de certains intérêts (protection de l'environnement, notamment, le/les maire/ de la/des communes de situation du site, membre du CSRPN... etc..).

Par ailleurs, l'art. 6 g) du projet d'arrêté dont est également saisi le CNPN indique que, dans son dossier de demande d'agrément, le pétitionnaire formule « *Une proposition de composition du comité de suivi local du site naturel de compensation, de restauration et de renaturation* » et le projet de décret indique que le préfet détermine sa composition (sous-entendu, il arrête la liste des membres du comité sur proposition du pétitionnaire). Si cette solution doit être maintenue, il convient d'établir un lien entre les deux.

Recommandation : revoir la rédaction du dispositif comme « ***Le préfet de région nomme les membres du comité de suivi local du site naturel de compensation, de restauration et de renaturation, sur proposition du pétitionnaire. Le comité comprend au moins 5 membres, dont un représentant d'une association agréée de protection de l'environnement, le/les maire/s de la/des communes de situation du site et un membre du CSRPN. Il se réunit au moins une fois par an. Il est présidé par le préfet de région*** ».

5/ Correction formelle (art. 5)

Le projet de décret prévoit « Elle fournit dans les mêmes conditions un rapport retraçant pour l'année précédente (...) ». Aucune occurrence au féminin n'est mentionnée auparavant. On suppose qu'il s'agit du « bénéficiaire de l'agrément ».

Recommandation : corriger comme « **Il** fournit dans les mêmes conditions... ».

Le président du Conseil national de la
protection de la nature

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

Loïc MARION