

#5

Les Cahiers du CAUE

URBANISME

La protection
des zones humides
dans le Plan Local d'Urbanisme



Vallée de la Seulles : cette vallée invite à la contemplation du paysage et constitue pour la commune de Creully une porte d'entrée inestimable.

Pourquoi ce guide ?

Les zones humides sont des espaces de transition entre la terre et l'eau qui rendent de nombreux services aussi bien aux habitants qu'à de nombreuses espèces de plantes et d'animaux qui dépendent directement de ces milieux pour se nourrir et se reproduire. Ces zones ont également une fonction de régulation hydraulique en participant à la lutte contre les inondations et en permettant ainsi à la collectivité une économie en termes d'aménagement d'ouvrages de lutte contre ces risques. Enfin, elles jouent un rôle primordial dans la gestion de la ressource en eau, en permettant aux nappes phréatiques de se remplir et en filtrant l'eau qu'elles reçoivent.

Ces zones contribuent également à la qualité paysagère et environnementale des sites et à l'attractivité du territoire, car elles sont le support de nombreuses activités comme la chasse, la pêche, la randonnée, l'observation des espèces. Elles accueillent également des activités agricoles et piscicoles, très importantes dans une région à dominante rurale.

Dans le Calvados, la protection des zones humides est d'autant plus importante qu'elles se trouvent également très souvent au cœur de l'espace urbain ou à ses abords. Ces zones en particulier sont susceptibles d'accueillir diverses opérations conduisant à leur assèchement et à leur imperméabilisation. Pourtant, les milieux humides urbains représentent d'importants atouts pour une commune, car ils permettent l'introduction de l'eau et de la nature en ville, et la gestion des eaux pluviales.

En France, le principe de la planification en matière de gestion de l'eau est acquis depuis la loi de 1992, qui crée les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE). Ces schémas, accompagnés de programmes de mesures (PDM), doivent orienter l'action publique et définir de grandes orientations visant à la reconquête du bon état écologique des eaux, la réduction du versement de matières polluantes, la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et le développement des politiques de gestion locale. Depuis lors, la législation française tend vers la préservation et, le cas échéant, la restauration des zones humides. Ces dernières participent à la recherche d'une "gestion équilibrée et durable de la ressource en eau" telle que posée dans l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

Le SDAGE du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands indique dans son orientation 22 intitulée "mettre fin à la disparition et à la dégradation des zones humides et protéger leur fonctionnalité" que cette protection doit notamment s'effectuer à travers les documents d'urbanisme.

Il est donc primordial pour les collectivités de s'emparer de la question de la nécessaire préservation des zones humides et de la retranscrire rigoureusement dans les documents de planification territoriale. Au niveau local, les SCoT et autres documents d'urbanisme doivent intégrer ce principe de gestion durable et équilibrée des eaux dans un rapport de compatibilité ; ce qui signifie que les PLU doivent être compatibles, en l'absence de SCoT, avec les SDAGE. En présence d'un SCoT approuvé, les PLU doivent être compatibles avec les orientations définies dans le Document d'Orientations et d'Objectifs du SCoT.

Ce cahier, élaboré en concertation avec la Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature (MISEN) et le Service Urbanisme et Risques (SUR) de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) du Calvados, a donc pour objectif de guider les élus dans la prise en compte des zones humides dans leurs documents de planification.

L'identification des zones humides sur son territoire

La préservation des zones humides passe d'abord par leur identification.

1\ QU'EST-CE QU'UNE ZONE HUMIDE ?

La caractérisation des zones humides repose sur deux critères que sont la **pédologie et la végétation**.

La pédologie, soit l'examen du sol, est le premier critère à observer. Le terrain doit, qu'il soit exploité ou non, être habituellement inondé ou gorgé d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire.

Une note technique rédigée par le Bureau des milieux aquatiques du Ministère de la Transition écologique et solidaire est venue préciser la notion de "végétation" inscrite à l'article L. 211-1 du code de l'environnement suite à la lecture des critères de caractérisation des zones humides opérée par le Conseil d'État dans sa décision du 22 février 2017.

La note distingue deux types de végétation:

- La végétation visée par l'article L. 211-1 du code de l'environnement correspond à la **végétation botanique, "spontanée"**. Cette végétation doit être attachée naturellement aux conditions du sol et exprimer encore les conditions écologiques du milieu pour jouer un rôle d'indicateur de zone humide. La note donne comme exemples les jachères hors celles entrant dans une rotation, les landes, les friches, les boisements naturels même éventuellement régénérés dès lors que ceux-ci sont peu exploités ou n'ont pas été exploités depuis suffisamment longtemps.

- Une **végétation "non spontanée"** résulte d'une activité anthropique. C'est le cas par exemple des céréales, des oléagineux, de certaines prairies temporaires ou permanentes exploitées, amendées ou semées, de certaines zones pâturées, d'exploitations, de coupes et de défrichements réalisés dans un délai passé qui n'a pas permis, au moment de l'étude de la zone, à la végétation naturelle de la recoloniser, de plantations forestières dépourvues de strate herbacée, etc.). **Cette végétation ne peut servir de critère d'identification d'une zone humide.**

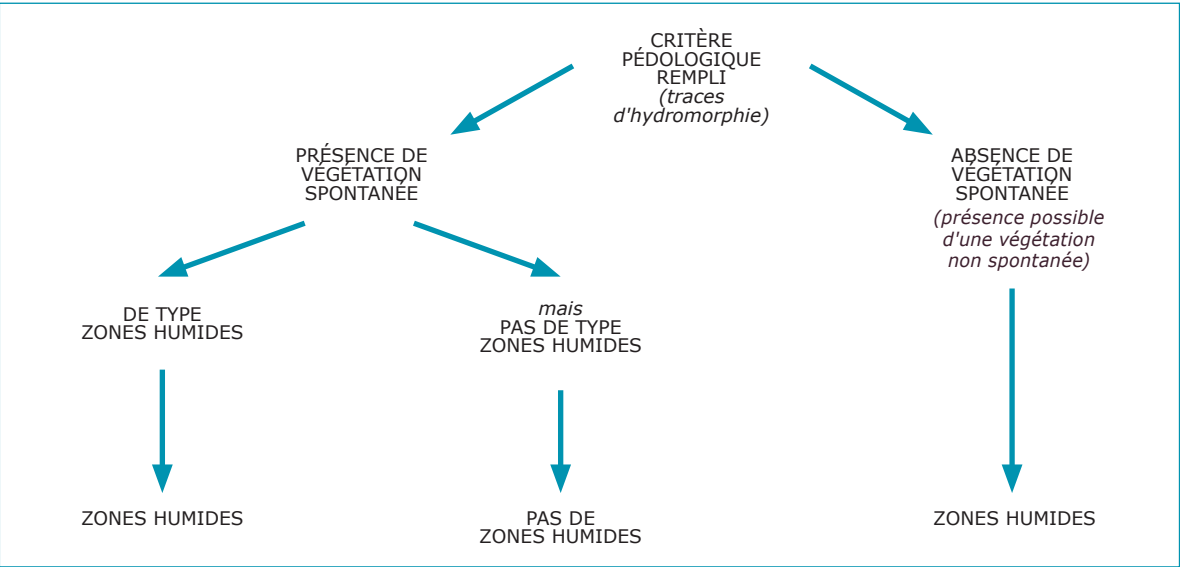
Par conséquent, dans la définition donnée par l'article L. 211-1 du code de l'environnement, "la végétation, quand elle existe", correspond à la végétation spontanée.

C'est donc uniquement en présence d'une végétation spontanée que les deux critères pédologique et botanique sont cumulatifs.

En présence d'une végétation non spontanée, seul le critère pédologique permet d'identifier une zone humide. Une zone humide peut donc présenter une végétation non spontanée.

Ainsi, les collectivités sont confrontées à ces situations, comme détaillé ci-dessous dans le schéma d'identification des zones humides.

Schéma d'identification des zones humides : mise en œuvre des critères pédologique et floristique.



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.

La préservation et la gestion durable des zones humides définies à l'article L. 211-1 sont d'intérêt général.

Les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux (...) 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.

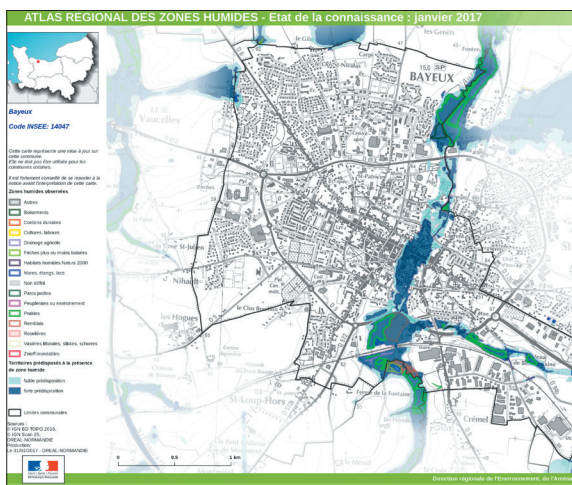
Les zones humides, réservoirs de biodiversité, lieux de vie d'espèces animales et végétales.



Les élus peuvent en effet identifier les zones humides déjà estimées et recensées sur leur territoire à partir de la cartographie régionale des zones humides de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL de Normandie).

Atlas des zones humides de la DREAL

<http://carmen.application.developpement-durable.gouv.fr/8/zh.map>



Atlas régional des zones humides - Bayeux
État de la connaissance : janvier 2017

- Les cartes des documents de planification "eau" (les SDAGE et SAGE) ou d'urbanisme (SCoT, SRADDET) sont des documents informatifs qui **valent uniquement présomption d'existence de zones humides**. Lorsqu'ils sont cités, ils doivent être complétés par des constatations matérielles opérées sur le terrain, afin de confirmer ou infirmer la présence des zones humides. Ce travail de terrain servira au moment de l'écriture du règlement graphique et en particulier pour les zones à urbaniser.

- Des cartes complémentaires figurent parfois dans les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion et des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) quand de tels documents couvrent le territoire de la commune en question. **Cependant, ce n'est pas le cas du SDAGE du bassin Seine-Normandie.**

Inscrire l'objectif de protection des zones humides dans les plans locaux d'urbanisme

Une règle spécifique a été définie pour permettre la prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme : **il s'agit de la règle Eviter, Réduire, Compenser, dite ERC**. La collectivité doit éviter d'établir ses projets urbains dans ces espaces ; quand l'évitement est impossible (par exemple, une zone humide est intégrée à une zone à urbaniser), elle doit réduire l'atteinte à ces espaces ; si un impact subsiste, elle devra compenser ses effets négatifs au moment de la réalisation du projet.

1\ ÉVITER ET RÉDUIRE LES IMPACTS

L'intégration des dispositions relatives à la gestion et à la préservation des zones humides doit donc s'effectuer dans le plan local d'urbanisme, et notamment dans :

♦ **Le rapport de présentation** : l'inventaire des zones humides doit être intégré dans la description des milieux naturels présents sur le territoire et décrits dans le diagnostic (art. L. 151-4 du code de l'urbanisme). Le rapport de présentation doit faire ressortir l'objectif de protection des zones humides, et le cas échéant, celles qui seront impactées par des projets : dans ce cas, le PLU doit cibler les secteurs urbanisables comprenant une zone humide, et les terrains susceptibles d'accueillir les compensations nécessaires.

♦ **Le Projet d'Aménagement et de Développement durables (PADD)** : la problématique environnementale et la préservation des zones humides doivent être incorporées dans "les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques" (art. L. 151-15 du code de l'urbanisme), ainsi que la possibilité pour la commune de mettre en valeur certaines zones humides.

♦ **Le règlement du PLU** : les collectivités sont encouragées à situer leurs zones humides en zone naturelle du PLU. Un zonage N spécifique aux zones humides pourra comporter des mesures de préservation spéciales.

Un tramage spécifique à la protection des zones humides interdisant toute constructibilité et tout aménagement du sol non adapté à la gestion de ces zones peut également être défini (art. L. 151-23 du code de l'urbanisme : "identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs

à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien, la remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation").

POINTS DE VIGILANCE

- La protection des zones humides est d'intérêt général. Lorsqu'un projet d'aménagement remet en cause cette protection, il doit répondre à un intérêt important justifiant cette atteinte. Quand le PLU prévoit des projets portant atteinte à des zones humides, il doit **déterminer avec précision quelles sont ces zones**, et expliquer les raisons pour lesquelles le projet ne peut s'implanter ailleurs. Ceci doit apparaître dans la partie justification du rapport de présentation.
- Les collectivités devront donc **prévoir dans leur budget les études** et les coûts supplémentaires induits par les inventaires et les délimitations des zones humides concernées, avec l'aide d'un bureau d'études.

Récapitulatif des mesures d'ajustement de zonage afin d'éviter les impacts sur les zones humides.

Commune	Surface de zone humide impactée avant la démarche « éviter »	Surface de zone humide encore incluse dans les zones AU ou U après la démarche « éviter »
Hermival-les-Vaux	2,3 ha	2,2 ha (en zones AU)
Beuvillers	1,4 Ha	0,2 ha (en zone AU)
Coquainvilliers	3,1 ha	3,1 ha (en zone AU)
Lisieux	0,6 ha	0 ha
Le Pré-d'Auge	3,1 ha	0,7 ha (en zone UXi)
Hermival-les-Vaux	0,3 ha	0 ha
Saint-Désir	0,1 ha	0,1 ha (en zone U)
Saint-Martin-de-Mallicot	0,2 ha	0 ha
TOTAL	11,1 ha	6,3 ha

Extrait du rapport de présentation du PLUi Lintercom Lisieux Pays D'Auge Normandie, approuvé le 21 décembre 2016

2\ COMPENSER L'IMPACT : LES ZONES HUMIDES ET LE PROJET URBAIN

Certains milieux humides pourront cependant être placés en zone urbanisable, à condition que ce classement soit justifié dans les autres pièces du PLU. Il conviendra par conséquent de :

- ◆ déterminer si la zone humide est susceptible d'être affectée par un projet, même par des impacts indirects,
- ◆ identifier les services rendus par cette zone délimitée, ainsi que son intérêt écologique, dans la partie évaluation environnementale du PLU,
- ◆ recenser et analyser les incidences de l'urbanisation sur cette zone humide,
- ◆ chercher toute alternative possible au projet permettant d'implanter ce dernier ailleurs que sur la zone humide,
- ◆ justifier malgré cela le classement de ce milieu humide en zone urbanisable dans le rapport de présentation du PLU,
- ◆ confirmer et clairement délimiter cette zone par une étude de terrain,
- ◆ si le projet retenu affecte tout de même la zone humide, préciser les raisons pour lesquelles il a été retenu,
- ◆ proposer des mesures permettant d'atténuer cet impact, par exemple en réorganisant l'implantation des bâtiments,
- ◆ prévoir des mesures compensatoires pour les impacts qui n'ont pas pu être évités. Cette étape intervient lorsqu'un projet affectant une zone humide a été retenu malgré les impacts qu'il génère.

Cette zone humide classée en zone urbanisable ne peut plus faire l'objet d'évitement. L'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) du PLU doit faire ressortir des dispositions visant à réduire, et au besoin, à compenser l'impact du projet d'aménagement.

Selon l'article L. 151-7 du code de l'urbanisme, les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) peuvent "définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages".

Par conséquent, après avoir intégré la problématique des zones humides dans les autres pièces du PLU, la rédaction d'une OAP dédiée à l'opération susceptible d'affecter une zone humide permet de rappeler les règles visant à appliquer la démarche ERC et de définir des principes permettant d'organiser une opération d'aménagement respectueuse de son contexte environnemental.

- Nous encourageons donc la collectivité à définir :
- ◆ des orientations d'aménagement spécifiques à ces zones,
 - ◆ les mesures prises pour réduire l'impact du projet sur la zone humide et/ou édicter un principe de compensation de l'espace urbanisé.



POUR ALLER PLUS LOIN

La DDTM du Calvados a réalisé une plaquette intitulée *Protéger les zones humides dans son document d'urbanisme*, expliquant, schémas à l'appui, comment identifier les zones humides de son projet de territoire et comment appliquer la règle Eviter, Réduire, Compenser (ERC).

Disponible sur le site de la DDTM du Calvados : www.calvados.gouv.fr

rubriques : Politiques publiques > Environnement, risques naturels et technologiques > Eaux et milieux aquatiques > Zones humides

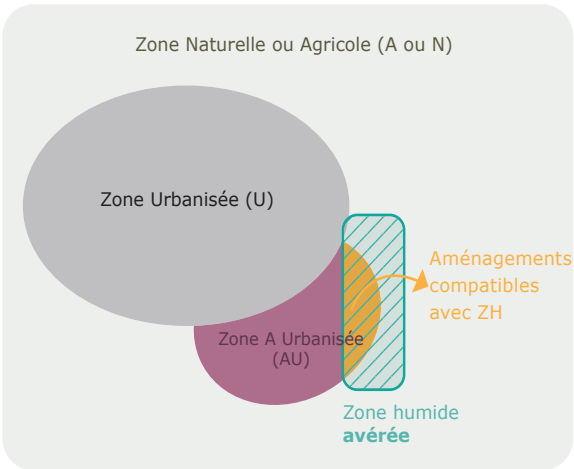
CAS PRATIQUE #1 : La collectivité est vivement encouragée à intégrer la zone humide dans le programme d'aménagement.

Plusieurs dispositions sont possibles pour éviter ou réduire l'impact.

L'OAP peut faire ressortir l'interdiction de construire sur la zone humide.

Elle peut aussi prévoir des aménagements doux permettant de faire de la zone humide, un espace public de respiration au sein de l'opération. Cette zone permettra également de gérer les eaux pluviales, par exemple.

Le projet d'aménagement peut également prévoir de préserver le fond des parcelles pour éviter une trop grande proximité des constructions et de la zone humide.



POINT DE VIGILANCE

Le projet doit permettre de préserver les fonctions et les continuités de la zone humide, et non la mettre sous cloche.

QUELQUES DÉFINITIONS

Bassin versant : surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un plan d'eau. Le bassin versant se définit comme l'aire de collecte des eaux, considérée à partir d'un exutoire : elle est limitée par le contour à l'intérieur duquel toutes les eaux s'écoulent en surface et en souterrain vers cet exutoire. Ses limites sont les lignes de partage des eaux.

Démarche ERC : Eviter, Réduire, Compenser. Cette règle vise à éviter les impacts des projets sur les zones humides, et réduire et compenser les impacts qui n'ont pas pu être évités.

Plan Local d'Urbanisme (PLU) : c'est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un groupement de communes (EPCI) ou d'une commune, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré. Le PLU doit permettre l'émergence d'un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire. Il détermine donc les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable (en particulier par une gestion économe de l'espace) et répondant aux besoins de développement local.

Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) : elles sont l'une des composantes du Plan local d'urbanisme. Elles définissent les conditions d'aménagement garantissant la prise en compte des qualités architecturales, urbaines et paysagères des espaces dans la continuité desquels s'inscrit la zone. Elles peuvent comprendre des dispositions portant notamment sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, comme les zones humides, identifiés et localisés pour des motifs d'ordre écologique.

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 (article L. 211-1 du code de l'environnement). Exemples : marais, prairies humides.

Zone humide dégradée : c'est une zone qui a perdu une partie de ses fonctions suite à des aménagements anthropiques (drains, remblais, mise en culture...). Néanmoins, elle reste une zone humide au titre du code de l'environnement.

Zone humide fonctionnelle : elle assure une ou des fonctions spécifiques à ces milieux qui sont : la régulation hydraulique, biogéochimique et/ou écologique. Elle est à préserver dans le plan local d'urbanisme.

CAS PRATIQUE #2 : La collectivité souhaite urbaniser malgré la zone humide : elle doit mettre en œuvre des mesures de compensation, selon les dispositions du SDAGE.

La collectivité est le maître d’ouvrage en charge de la mise en œuvre, la gestion et le suivi des mesures compensatoires. Mais elle peut confier par contrat la réalisation de ces missions à un prestataire.

Ces mesures de compensation consistent pour les collectivités à restaurer ou réhabiliter des zones humides existantes, mais dégradées.

Une **autre possibilité de compensation** est introduite par la Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016. Cette méthode de compensation anticipée consiste, pour un maître d’ouvrage souhaitant compenser les impacts négatifs de son projet sur une zone humide, à recourir à l’acquisition, auprès d’un opérateur agréé par l’État, d’unités de compensation écologiquement équivalentes d’un site naturel de compensation agréé par l’État. **Cependant, cette méthode de compensation est un nouvel outil qui n’est pas encore opérationnel.**

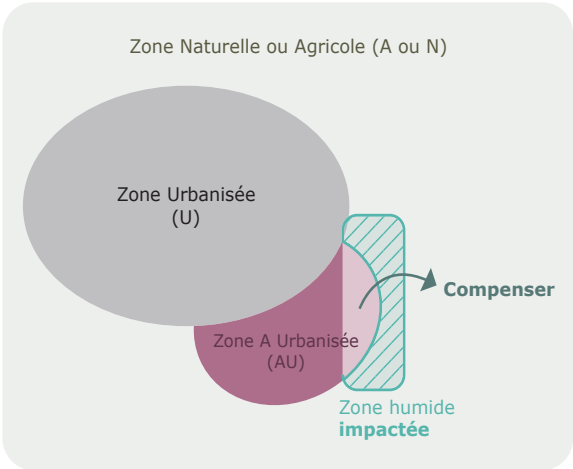
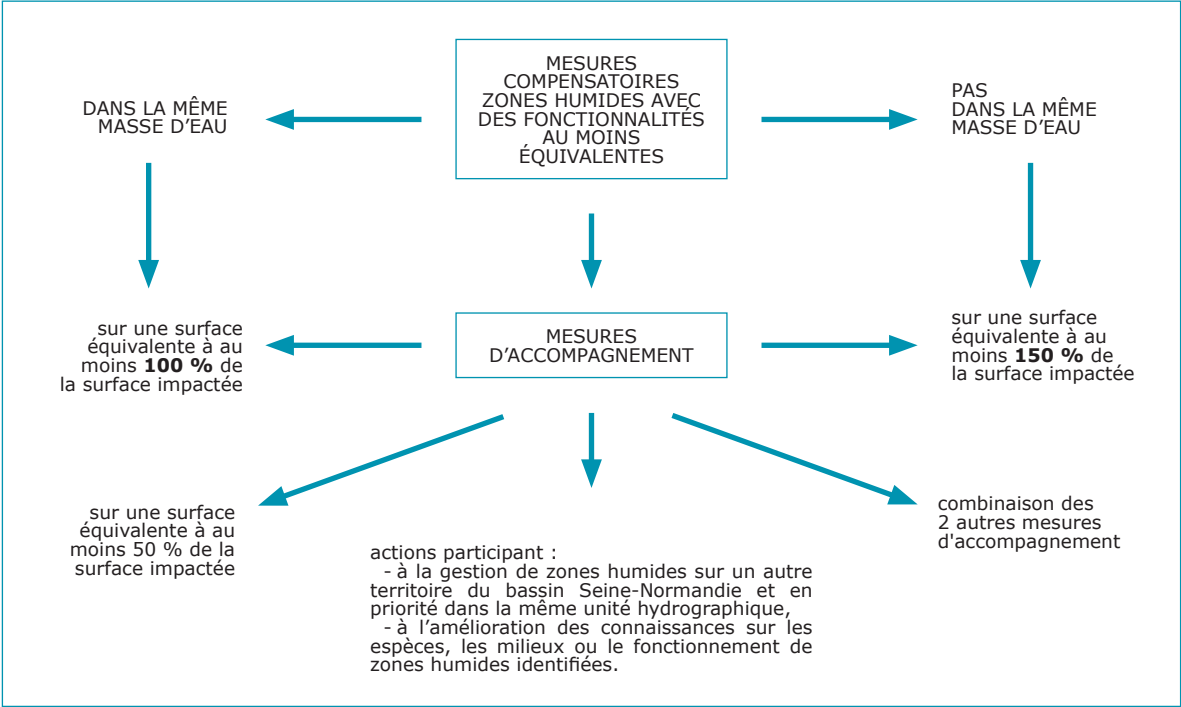


Schéma explicatif des mesures compensatoires d’après le SDAGE du bassin Seine-Normandie



Conclusion

Les zones humides constituent un atout pour une collectivité, qui est dans l'obligation de les identifier. Les enjeux liés à ces zones doivent être intégrés dans les plans locaux d'urbanisme afin de mettre en place des règles particulières prenant en compte la sensibilité de ces milieux menacés par l'urbanisation.

En effet, les zones humides contribuent à la qualité paysagère de l'espace urbain et constituent des espaces de respiration, des espaces naturels de proximité susceptibles d'accueillir des aménagements doux et adaptés à la fragilité de ces milieux : en effet, le projet ne doit pas porter atteinte à la continuité des zones humides, ni à leurs fonctionnalités.

Ainsi, la collectivité est encouragée à reconquérir ces espaces en conservant leurs fonctions et en les intégrant à l'espace urbain.

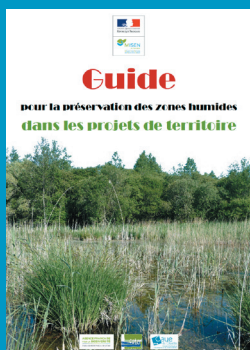
Si leur préservation est nécessaire, cela ne rend cependant pas impossible la réalisation de travaux et aménagements dans une telle zone.

En appliquant la démarche « ERC », une zone humide peut tout de même accueillir un projet d'aménagement si aucune solution d'évitement ou de réduction de l'impact n'a été trouvée. La compensation interviendra alors dans un autre milieu humide qui bénéficiera de mesures de préservation ou de restauration.

Parc urbain et écologique des Coteaux de la Mue à Rots : un ponton serpente au cœur de la zone humide; les assises colorées guident le regard depuis la prairie en pente jusqu'aux herbages inondables.



Site de la Vallée de l'Aure à Bayeux : ce site a été classé Espace Naturel Sensible en raison de ses zones humides accueillant une grande diversité floristique et faunistique. À proximité immédiate du centre-ville, ces passerelles et pontons permettent aux citoyens de se promener au cœur d'un espace naturel protégé.



POUR ALLER PLUS LOIN

- Guide pour la préservation des zones humides dans les projets de territoire, MISEN du Calvados, 2018
- Guide d'identification et de délimitation des sols des zones humides, Ministère de l'Ecologie, 2013
- Guide de la méthode nationale d'évaluation des fonctions des zones humides, Agence française pour la biodiversité, MNHN, 2016

Le CAUE a pour objet la promotion de la qualité architecturale, urbaine et paysagère avec pour missions :

- ♦ *l'information et la sensibilisation du public,*
- ♦ *la formation des maîtres d'ouvrage et des professionnels,*
- ♦ *l'information et le conseil aux particuliers qui désirent construire, réhabiliter ou rénover, afin d'assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant,*
- ♦ *le conseil aux collectivités locales sur leurs projets d'urbanisme, d'architecture, de paysage ou d'environnement.*

Cahier réalisé en
collaboration avec



28 rue Jean Eudes 14000 CAEN
02 31 15 59 60 - contact@caue14.fr
www.caue14.fr



septembre 2018