



La loi n°2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, publiée au Journal officiel du 9 août 2016, précise les principes qui sous-tendent le mécanisme de compensation des atteintes à la biodiversité.

Ce mécanisme était déjà prévu à l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Le principe de la compensation est désormais inscrit à l'article L.110-1 du code de l'environnement, au même titre que les autres grands principes du droit de l'environnement.

S'inscrivant dans la **séquence ERC** (« éviter, réduire, compenser »), l'obligation de compensation naît « en cas d'atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification » (article L.163-1, I).

Le mécanisme implique « de compenser les atteintes [à la biodiversité et aux services qu'elle fournit] qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des

espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées » (article L.110-1, II 2°).

La compensation n'intervient donc qu'en **dernier recours**, après avoir évité et réduit l'impact au maximum ce que précise bien la hiérarchie posée par l'article L.110-1.

Pourtant, les mesures compensatoires occupent souvent une place prépondérante dans les évaluations environnementales, au détriment le plus souvent des deux premières étapes de la séquence, éviter et réduire, qui sont à tort négligées.

L'objectif de la compensation écologique est de ne pas perdre de biodiversité, voire d'en gagner. Cette règle, fixée au I de l'article L.163-1, avait déjà été explicitée dans la doctrine sur la séquence « ERC » publiée le 6 mars 2012 par le ministère de l'Écologie. Les modalités de mise en œuvre de la compensation sont précisées aux articles L.163-1 et suivants. Il en ressort plusieurs principes, que doivent respecter les différents acteurs qui conçoivent et mettent en œuvre les mesures compensatoires.

## I- Equivalence écologique

L'article L.163-1 du code dispose qu'il faut compenser les atteintes à la biodiversité « dans le respect de leur équivalence écologique ». Cela signifie que la mesure compensatoire doit porter si possible, sur la **même espèce**, la **même fonctionnalité** (zone de repos, d'alimentation, nidification ...) ou encore le **même habitat** que ceux qui auraient été impactés. Il est donc nécessaire d'évaluer les pertes, pour ensuite étudier les gains éventuels qui pourraient venir d'une l'opération de compensation et enfin mesurer l'ampleur de la compensation, c'est-à-dire déterminer le nombre d'actions nécessaires pour atteindre cette équivalence qui doit être tant quantitative que qualitative.

Sur le plan **quantitatif**, cela passe souvent par l'instauration de **ratios de compensation**, pour garantir l'effectivité des mesures sur une certaine surface. C'est ce que contient par exemple le SDAGE 2016-2021 pour le bassin Loire-Bretagne qui prévoit, concernant les zones humides: « En dernier recours, (...) la compensation porte sur une surface égale à au moins 200% de la surface, sur le même bassin versant ou sur le bassin versant d'une masse d'eau à proximité » (disposition 8B-1 du SDAGE Loire-Bretagne). La mesure compensatoire vise à produire un gain écologique qui doit être équivalent à la perte écologique.

Sur le plan **qualitatif**, la mesure compensatoire vise les mêmes composantes des milieux naturels que celles du site impacté par le projet puisqu'elle doit permettre de retrouver la qualité environnementale du milieu naturel impacté à un niveau au moins équivalent. Cela implique de prendre en compte le **fonctionnement global** de ces composantes dans le choix du site de compensation afin de garantir les mêmes fonctionnalités que celles du site impacté. Le choix de la mesure à mettre en œuvre et du site de compensation se fera en fonction de l'enjeu impacté (une espèce particulière, un habitat ou un service écosystémique).

Ces précisions ressortaient déjà de la jurisprudence antérieure à l'entrée en vigueur de la loi Biodiversité. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Marseille souligne que « *les mesures compensatoires prévues par le dossier de demande d'autorisation ne sont pas de nature à permettre la reconstitution d'une surface de zones humides équivalentes à celle détruite* », notamment elles ne visaient pas à créer de nouvelles zones humides « *de fonctionnalités équivalentes* » et que l'arrêté de rejet d'autorisation pris par le préfet des Pyrénées Orientales est donc légal (CAA de Marseille, 13 octobre 2015, n°13MA05167).

## II- Proximité géographique

Le principe d'équivalence suppose que le site de compensation soit **le plus proche possible** du site impacté d'où l'émergence du principe de proximité géographique. Ce dernier a été élevé au niveau législatif par la loi Biodiversité. Le II de l'article L.163-1 précise à ce titre que « *les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne* » traduisant l'idée que plus le site de compensation est éloigné du site impacté, plus l'efficacité de la mesure est incertaine. La jurisprudence avait déjà consacré cette idée.



La Cour administrative d'appel de Nantes affirmait par exemple en 2009 que « *le site du Carnet choisi pour recréer une vasière est éloigné de près de 8 km de celle qui serait supprimée par la réalisation du projet et que la pérennité et la qualité d'une vasière recréée à cet endroit éloigné très en amont de l'estuaire de la Loire ne peuvent être garanties* » (CAA de Nantes, 5 mai 2009, n°06NT01954).

C'est ce que confirme la Cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt de 2016 : « *compte tenu de la distance entre la forêt de Chambaran, où se situent les zones humides détruites ou altérées, et les treize sites de Savoie, de Haute-Savoie de l'Ain et de l'Ardèche, et de la localisation de ces treize sites, qui ne se situent ni dans l'un des deux sous-bassins de la Galaure et de l'Herbasse mentionnés dans la carte 2-A du schéma directeur 2016-2021 ni dans l'un des sous-bassins adjacents à ces deux sous-bassins, ces treize sites, d'une surface totale de 121,02 hectares, ne peuvent être regardés comme constituant des mesures compensatoires appropriées* » (CAA de Lyon, 16 décembre 2016, n°15LY03104).

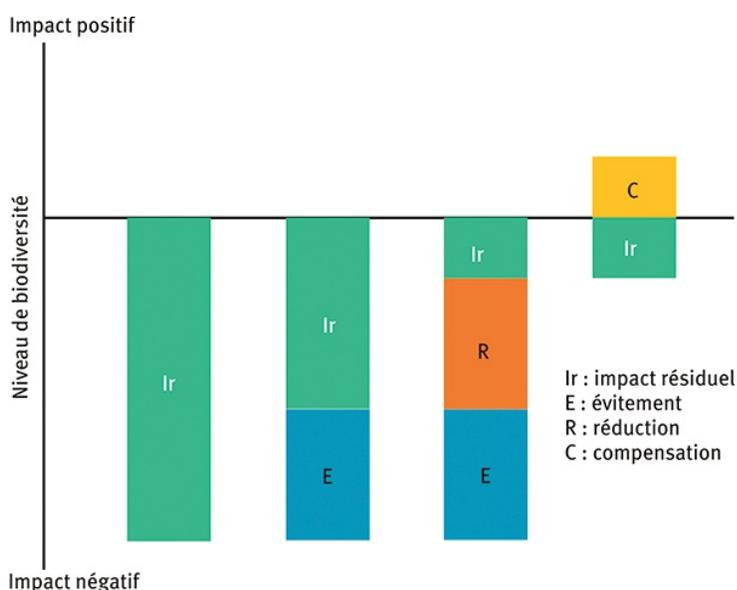
Certains facteurs pourront néanmoins justifier un **éloignement du site de compensation** par rapport à la zone impactée s'il est démontré que cet éloignement assurera une plus grande efficacité de la mesure compensatoire.

### III- Additionnalité

Aux termes des Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels (octobre 2013), « une mesure compensatoire est additionnelle lorsqu'elle génère un gain écologique pour le site de compensation qui n'aurait pas pu être atteint en son absence ». Ce principe est également inscrit à l'article L.163-1 du code de l'environnement depuis la loi Biodiversité. Les mesures compensatoires doivent générer une additionnalité écologique, c'est-à-dire une plus-value, à deux niveaux.

D'abord, la mesure compensatoire doit permettre d'obtenir un **gain écologique** sur le site : l'état écologique doit être meilleur que celui qui aurait été atteint si aucune mesure n'avait été mise en œuvre.

Ensuite, une mesure compensatoire **ne peut pas se substituer à une action prévue ou existante**, initiée par les pouvoirs publics ou les acteurs privés, en matière de protection de l'environnement. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Bordeaux rappelle que « les mesures compensatoires envisagées, qui correspondent en réalité à des obligations réglementaires, ne sont pas de nature à remédier aux atteintes que le projet est susceptible de porter à la ressource en eau et à la préservation du peuplement piscicole » (CAA de Bordeaux, 2 novembre 2009, n°08BX01540). A l'inverse, il est possible par exemple de protéger une espèce qui ne serait pas déjà concernée par un plan d'action ou d'aller plus loin dans l'application d'un plan d'action déjà existant. L'objectif à l'issue de l'application de la séquence ERC est d'atteindre un **bilan neutre**, ou positif pour la biodiversité.



### IV- Faisabilité

Afin de garantir la **réalisation effective** des mesures compensatoires, le maître d'ouvrage doit évaluer la faisabilité des mesures prévues notamment sur les plans financier, technique et scientifique. L'article L.163-1 du code de l'environnement précise que les mesures de compensation « doivent se traduire par une **obligation de résultats** ». Cela ressort également de la doctrine du Ministère de l'Écologie et de la jurisprudence. La Cour administrative d'appel de Lyon considère par exemple « qu'il résulte de l'instruction que la réalisation de la zone d'expansion de compensation implique, non seulement d'identifier un terrain répondant à la condition de surface exigée, mais aussi de s'assurer de la **faisabilité de l'opération** sur le terrain désigné en vérifiant notamment que l'exécution des décaissements nécessaires peut être effectuée, sans affecter l'aquifère sous-jacent, ainsi privé d'une partie de sa couche protectrice » (CAA de Lyon, 2 février 2010, n°08LY01466).

En cas de doute quant à la plausibilité de succès d'une mesure compensatoire, l'autorité administrative peut refuser d'autoriser le projet. C'est ce que confirme le juge administratif : « Il ne résulte toutefois pas de l'instruction que des mesures compensatoires pourraient être prises pour remédier à l'atteinte qui serait ainsi portée à la gestion équilibrée et durable comme à la protection de la ressource en eau de la Fare et de son bassin versant ; que le requérant n'indique pas davantage quelles prescriptions de cette nature permettraient d'y remédier ; qu'ainsi, c'est par une exacte application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement que le préfet d'Indre-et-Loire, (...) a estimé que le projet déclaré porte atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement, notamment le 4° du I et, pour cette raison, s'y est opposé » (CAA Nantes, 13 février 2015, n° 13NT01246).

Le maître d'ouvrage doit s'assurer de la possibilité de mettre en place la mesure sur le site annoncé et donc prendre en compte les modalités d'utilisation du sol, les procédures administratives nécessaires, les contraintes de calendrier etc. Il doit précisément **décrire les mesures et les coûts associés** (article [R.122-5 II 8°](#)) dans le volet environnemental de son dossier de demande d'autorisation, notamment dans l'étude d'impact ( Voir CAA Nantes, 26 juillet 2007, [n°05NT01541](#) ), les mesures compensatoires constituant désormais un « *élément substantiel* » du dossier de demande ( CAA Lyon, 2 février 2010, [n°08LY01466](#) ).

À ce jour, nous n'avons pas connaissance d'autorisations qui auraient été annulées pour insuffisance de description des coûts des mesures compensatoires mais plusieurs juridictions les mentionnent néanmoins dans les éléments devant bien figurer dans l'étude d'impact.

## ***V- Pérennité des mesures compensatoires***

L'article [L.163-1, I](#) indique que les mesures de compensation visent « *un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes* ». Le II de ce même article précise ensuite que les mesures de compensation sont mises en œuvre sur le site endommagé ou à proximité, « *afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne* ».

L'effectivité d'une mesure compensatoire repose sur sa pérennité. Dans cette perspective, il est souhaitable que les mesures compensatoires soient mise en œuvre antérieurement à l'atteinte qui sera portée au site impacté, ces dernières s'inscrivant toujours dans un contexte d'incertitude quant à leur efficacité. Cet objectif n'est pas explicitement posé comme principe de la compensation mais on le trouve à l'article [L.163-3](#) portant sur les sites naturels de compensation, qui dispose que les mesures sur ces sites, peuvent être mises en place « *de manière à la fois anticipée et mutualisée* » ainsi qu'à l'article [R.414-23, 2°](#) en ce qui concerne précisément la compensation des sites Natura 2000. Il est également présent dans plusieurs guides nationaux et européens, par exemple le Document d'orientation concernant l'article 6 paragraphe 4 de la directive « Habitats » (2007) ou encore dans les Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser du commissariat général au développement durable (2013).

Au cas où la mesure ne fonctionnerait pas, il faut avoir le temps d'apporter les correctifs nécessaires et bénéficier de suffisamment de recul pour la pérenniser. C'est d'autant plus important lorsque la mesure compensatoire constitue un nouvel habitat (mare de substitution par exemple) pour des espèces qui verront leur milieu disparaître. Si la mesure ne peut être mise en œuvre avant l'impact, le maître d'ouvrage doit le justifier et démontrer que l'objectif de compensation ne sera pas compromis par le début des travaux.

Afin de garantir la **durabilité de la préservation des espaces naturels** qui font l'objet d'une compensation, il s'agit enfin de préciser les modalités de gestion et de suivi des mesures. Cela peut passer par exemple par une protection réglementaire ou l'acquisition foncière des terrains, ou encore des contrats de gestion et partenariat, conclus entre le maître d'ouvrage et d'autres entités concernées.

Ces précisions sur le mécanisme de la compensation ne doivent pas faire oublier qu'elle n'est que le **dernier volet du triptyque ERC** ; il est donc indispensable de chercher en priorité à éviter et réduire les impacts environnementaux de tout projet.

Rédaction, conception et réalisation : France Nature Environnement Pays de Loire

Photographie : S.Guibert, X.Métay ([CC - Partage et adaptation - Attribution et partage dans les mêmes conditions](#))

Retrouvez plus d'informations sur notre site internet : [www.fne-pays-de-la-loire.fr](http://www.fne-pays-de-la-loire.fr)

Cette fiche et son contenu sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons



Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modifications 2.0 France.

Suivez-nous :



Avec le soutien de :

