

## **La protection juridique des corridors écologiques fluviaux : des intérêts halieutiques à la "trame bleue"**

The legal protection of river corridors: from the fishing interests to the blue corridor.

Pr. Dr. Philippe Billet

Professeur de droit public à l'Université Jean Moulin – Lyon 3  
Directeur de l'Institut de droit de l'environnement  
Université Jean-Moulin – Lyon 3 // 18 Rue Chevreul // 69007 LYON (France)  
06 88 01 12 06 // 04 78 78 74 91 // [philippe.billet@free.fr](mailto:philippe.billet@free.fr)  
Zone Atelier Bassin du Rhône

### **RÉSUMÉ**

La gestion écologique des cours d'eau a d'abord été fondée sur des préoccupations halieutiques. A cette fin, le législateur a d'abord imposé la libre circulation du poisson sur certains cours d'eau. La directive cadre sur l'eau, de son côté, a transféré dans le régime de l'eau les exigences de continuité qui marquaient le régime de la pêche, formalisant une protection détachée des préoccupations halieutiques pour caractériser le bon état écologique de l'eau. La protection des espèces migratrices est cependant concurrencée par les autres usages des cours d'eau (barrages...) et reste finalement minimaliste. L'institution d'une trame bleue, à même de garantir la continuité écologique des cours d'eau, devrait permettre de renforcer cette protection, en raison des contraintes qu'elle peut imposer aux autres activités. Le dispositif juridique qui l'accompagne apparaît cependant d'une efficacité relative. La protection de ces continuités ne devrait prospérer que dans le cadre d'une démarche intégrée associant toutes les parties prenantes et les instruments de gestion des cours d'eau.

### **ABSTRACT**

The ecological management of rivers was first based on fisheries resources. The legislator has imposed strict rules for the free movement of fish in particular rivers. In accordance with the rules contained in the EU Water Framework Directive, the necessary requirements for the ecological continuity have been transferred from the fishery management status to the water status, formalizing the biodiversity protection through the objective of good ecological status. The protection of migratory species is increasingly in competition with other types of uses of the rivers and appears to be rather minimalist. The creation of the blue corridor in order to guarantee continuity of rivers should reinforce this protection, because of the constraints it may impose on others activities. The effectiveness of accompanying legal and policy framework is limited. The protection of these corridors should be regarded as effective only in an integrated approach, involving all stakeholders and management instruments.

### **MOTS CLES**

Corridors écologiques, cours d'eau, droit, espèces migratrices, fonctions et services écologiques, Natura 2000, pêche, protection, trame bleue.

L'affaiblissement de la biodiversité dans les cours d'eau est principalement lié aux obstacles qui s'opposent à la circulation des espèces, rivalisant avec les pollutions et faiblesses d'étiage du fait des prélèvements. Les ouvrages transversaux créent des ruptures de continuité et le ralentissement des vitesses d'écoulement dégrade la qualité du milieu, appauvrissant la diversité des espèces en favorisant des classes d'âge et les espèces adaptées aux eaux moins rapides. La dérivation d'accompagnement de l'ouvrage uniformise le débit résiduel et, en supprimant les crues et la constitution ou l'alimentation de zones humides, limite la régénération et la variété des habitats.

## 1 LA PROTECTION DES CONTINUITES A DES FINS HALIEUTIQUES

La nécessité de maintenir ou de rétablir les perméabilités écologiques a d'abord eu pour objectif de garantir la circulation des poissons et leur reproduction aux fins de pêche. La loi du 31 mai 1865 relative à la pêche a ainsi envisagé la définition des parties des fleuves, rivières, canaux et cours d'eau dans les barrages desquels il pourra être établi un passage (échelle), destiné à assurer la libre circulation du poisson. Ce régime a perduré jusqu'à sa réforme par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA), sous la pression de la directive cadre sur l'eau n° 2000/60 du 23 octobre 2000 : au titre des « *Éléments de qualité biologique* », le « *Très bon état* » se caractérise par « *la composition et l'abondance des espèces correspondent totalement ou presque totalement aux conditions non perturbées* » et le très bon état des « *Éléments de qualité hydromorphologique* », comprend une rubrique « *Continuité de la rivière* », caractérisée par celle qui « *n'est pas perturbée par des activités anthropogéniques et permet une migration non perturbée des organismes aquatiques et le transport de sédiments* ». La LEMA a transféré dans le régime de l'eau les exigences de continuité qui marquaient le régime de la pêche, formalisant une protection détachée des préoccupations halieutiques pour désormais caractériser le bon état écologique de l'eau.

Deux catégories de classements ont été instituées : d'une part, l'autorité administrative doit établir une liste des cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou dans lesquels une protection complète des poissons migrateurs vivant alternativement en eau douce et en eau salée est nécessaire, « *sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique* » et où le renouvellement de la concession ou de l'autorisation des ouvrages existants régulièrement installés est subordonné « *à des prescriptions permettant de maintenir le très bon état écologique des eaux, de maintenir ou d'atteindre le bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant ou d'assurer la protection des poissons [amphihalins]* ». L'expression « *Parmi ceux* » caractérise une approche minimaliste de la continuité, autorisant des choix, plutôt qu'une contrainte justifiée pour des raisons écologiques. Cette réserve est atténuée par une extension de la protection aux réservoirs biologiques nécessaires au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique. D'autre part, l'administration est tenue d'établir une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels « *il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs* » amphihalins ou non, obligeant ainsi à l'équipement ou à la gestion des ouvrages existants, qui doivent être mis en conformité dans un délai de cinq ans après la publication de l'arrêté de classement et selon les prescriptions établies par l'autorité administrative. La gestion, l'entretien et l'équipement des ouvrages relèvent de règles établies en concertation entre l'administration et le propriétaire ou l'exploitant, ce qui peut traduire un affaiblissement de la protection par rapport à une norme « *purement* » unilatérale.

Ces obligations imposées à l'exploitant de l'ouvrage « *n'ouvrent droit à indemnité que si elles font peser sur le propriétaire ou l'exploitant de l'ouvrage une charge spéciale et exorbitante* », ce qui peut justifier une réserve quant au classement, compte tenu de la charge financière que cela induirait au regard de l'intérêt de la protection de la faune piscicole : « *Certains obstacles peuvent, après diagnostic, s'avérer très difficilement franchissables à court terme. Pour ces ouvrages, les possibilités d'aménagement ou d'effacement peuvent en effet être techniquement irréalisables et/ou financièrement inacceptables* ». Et de préconiser, à titre de compensation, « *d'étudier l'intérêt d'un classement du cours d'eau, à l'amont de cet obstacle et en excluant celui-ci, puisque le classement en liste 2 concerne tous les migrateurs et non pas exclusivement les amphihalins* ». Ce qui autorise une interception de la continuité physique, sous réserve cependant que cette « *enclave* » aquatique prenne en compte la complétude du cycle biologique d'une espèce. Il faut, enfin, tenir compte du fait que les deux catégories de listes doivent être établies « *après étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau* », soit le risque de devoir arbitrer entre intérêts contradictoires. Ce risque est d'autant plus évident que l'administration est invitée à « *prendre en compte l'évaluation du potentiel hydroélectrique et le bilan énergétique en évaluant les conséquences au regard des objectifs*

*nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de développement des énergies renouvelables* ». Avec le risque de sacrifier la circulation du poisson à celle de l'eau nécessaire au turbinage. Le dispositif de la trame bleue devrait permettre d'atténuer ces craintes.

## 2 LA PROTECTION DES CONTINUITES A DES FINS ECOLOGIQUES

L'institution d'une trame verte et d'une trame bleue dans le cadre du Grenelle de l'environnement implique de raisonner non plus en fonction des espèces et des habitats remarquables, mais « *en termes de maillage et de fonctionnalité des écosystèmes à une très large échelle spatiale, intégrant d'une part la mobilité des espèces et dans une moindre mesure des écosystèmes, mais aussi la biodiversité ordinaire* ». La loi du 10 juillet 2010 consacre cette démarche intégrée et assigne à ces trames la mission « *d'entraver la perte de biodiversité en participant à la préservation, à la gestion et à la remise en bon état des milieux nécessaires aux continuités écologiques, tout en prenant en compte les activités humaines, et notamment agricoles, en milieu rural* ». Le dispositif repose sur l'articulation entre deux documents cadres élaborés à deux échelons territoriaux dont l'un inféode l'autre. D'un côté, des « *Orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques* » sont élaborées, mises à jour et suivies par l'Etat : fondées notamment sur l'inventaire du patrimoine naturel, elles doivent comprendre une présentation des choix stratégiques de nature à contribuer à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques ainsi qu'un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique. Les documents de planification et projets relevant du niveau national (barrages...) doivent être compatibles avec ces orientations.

A l'échelon régional, un document cadre intitulé « *Schéma régional de cohérence écologique* » est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la région et l'Etat en association avec un comité régional « *trames verte et bleue* » créé dans chaque région. De façon assez ambiguë d'un point de vue terminologique et juridique, ce schéma régional doit *respecter* les orientations nationales, ainsi que les « *éléments pertinents* » des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau, qui devraient désormais prévoir les aménagements et dispositions nécessaires à la mise en place de la trame bleue figurant dans les schémas régionaux de cohérence écologique. Le dispositif prévoit, au bénéfice des documents et projets inféodés au schéma régional, la possibilité de mesures « *permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que la mise en œuvre de ces documents de planification, projets ou infrastructures linéaires sont susceptibles d'entraîner* ». Soit un élément parmi d'autres à intégrer lors de l'élaboration du document ou du projet, et dont il est possible de passer outre au prix de quelques aménagements et compensations.

La jeunesse du dispositif ne permet pas de tirer des conclusions sur sa pertinence, mais il ne pourra fonctionner qu'associé avec les autres instruments de gestion « *douce* » de l'hydrosystème, comme la servitude de mobilité des cours d'eau et, en tout cas, dans le cadre d'une démarche intégrée associant toutes les parties prenantes et les instruments de gestion des cours d'eau

## CONCLUSION

La variabilité spatiale de la diversité biologique et des corridors écologiques complique certainement leur traitement juridique, dans la mesure où leurs territoires se superposent à d'autres territoires existants, appropriés ou d'actions administratives, en même temps que la détermination de leurs limites reste sujette à caution. Le territoire, espace fini, reste un espace de concurrence. Son aménagement durable imposerait de renoncer à l'assujettissement « *à tout prix* » aux activités humaines, ce qui nécessiterait d'admettre que la protection peut aussi passer par la concession à certains éléments naturels d'un territoire qui leur est propre, avec leur propre dynamique et d'adapter ces activités en conséquence. Dès lors, les corridors écologiques induisent un singulier renversement de perspective dans la protection des espèces et la conception du territoire : il ne s'agit désormais plus de composer *le* territoire, mais bien de composer *avec* le territoire qui leur sert de support, d'autant plus que les cours d'eau rendent singulièrement captives les espèces qu'ils abritent.

## BIBLIOGRAPHIE

- Billet Ph. (2010) *La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit*, in Conseil d'Etat, *L'eau et son droit*, Etudes et documents du Conseil d'Etat 2010, vol. 2, p. 551-566.
- Bonnin, M. (2008), *Les corridors écologiques. Vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, coll. « *Droit du patrimoine culturel et naturel* »
- Hilty J.-A. and others. (2006), *Corridor Ecology, The Science and Practise of Linking Landscapes for Biodiversity Conservation*, Island Press