

N^{os} 497009, 497839, 497885

REPUBLIQUE FRANÇAISE

- SOCIÉTÉ FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT et autres
- LIGUE POUR LA PROTECTION DES
OISEAUX
- ASSOCIATION FRANÇAISE
D'ETUDE ET DE PROTECTION DES
POISSONS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

Mme Nathalie Destais
Rapporteure

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Amélie Fort-Besnard
Rapporteure publique

Séance du 21 janvier 2026
Décision du 2 mars 2026

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 497009, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 août 2024 et 1^{er} septembre 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations France Nature Environnement, Sources et Rivières du Limousin, Eau et Rivières de Bretagne, ainsi que l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières-Truites-Ombres-Saumon demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté ministériel du 3 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau, y compris en ce qui concerne les modalités de vidange, relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que cet arrêté :

- méconnaît le principe de non-régression en matière de protection de l'environnement, prévu au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, dès lors qu'il

restreint le champ d'application de la protection des zones humides prévue par l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021, avec des incidences notables pour l'environnement, sans prévoir d'autres garanties équivalentes pour assurer la préservation de ces zones ;

- méconnaît le principe de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'environnement ;

- méconnaît les objectifs de gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et de préservation des zones humides, définis aux articles L. 210-1, L. 211-1 et L. 211-1-1 du code de l'environnement ;

- à titre subsidiaire, a été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédé d'une évaluation environnementale au titre des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, en méconnaissance de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 et de l'article L. 122-4 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 juillet 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par les associations requérantes ne sont pas fondés.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 25 février 2025, les associations Nature Environnement 17, France Nature Environnement Pays de la Loire, France Nature Environnement Nouvelle-Aquitaine, France Nature Environnement Occitanie-Pyrénées, France Nature Environnement Hautes-Pyrénées, Nature Comminges, Nature En Occitanie, l'Association pour la Protection des Rivières Ariégeoises, et Les Amis de la Terre - Groupe du Gers demandent que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête. Elles reprennent les moyens exposés dans la requête des associations FNE et autres.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 11 août 2025, l'association Manche-Nature demande que le Conseil d'Etat fasse droit aux conclusions de la requête. Elle reprend les moyens exposés par celle-ci.

2° Sous le n° 497839, par une requête, enregistrée le 12 septembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Ligue pour la Protection des Oiseaux demande au Conseil d'Etat :

- 1°) d'annuler pour excès de pouvoir ce même arrêté ministériel du 3 juillet 2024 ;

- 2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que cet arrêté :

- a été pris au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédé d'une évaluation environnementale au titre des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, ou tout au moins d'un examen au cas par cas pour

déterminer si une telle évaluation était nécessaire, en méconnaissance de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 et de l'article L. 122-4 du code de l'environnement ;

- est entaché d'incompétence en ce qu'il a été signé non par le ministre mais par la directrice de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ;

- méconnaît l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, en ce que la publication des motifs réalisée à la suite de la consultation du public est lacunaire ;

- méconnaît les objectifs de gestion durable et équilibrée de la ressource en eau et de préservation des zones humides, définis aux articles L. 210-1, L. 211-1 et L. 211-1-1 du code de l'environnement ;

- méconnaît le principe de non-régression en matière de protection de l'environnement, prévu au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ;

- méconnaît l'obligation de participer à la préservation de l'environnement ainsi que le principe de prévention, prévus respectivement aux articles 2 et 3 de la Charte de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 octobre 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par la Ligue pour la Protection des Oiseaux ne sont pas fondés.

3° Sous le n° 497885, par une requête, enregistrée le 14 septembre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association française d'étude et de protection des poissons demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir ce même arrêté.

Elle soutient que cet arrêté méconnaît le principe de non-régression de la protection de l'environnement, prévu au II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 octobre 2025, la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés par l'association ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'environnement ;

- l'arrêté du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau, y compris en ce qui concerne les modalités de vidange, relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Nathalie Destais, conseillère d'Etat,
- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Les trois requêtes visées ci-dessus sont dirigées contre le même arrêté du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires du 3 juillet 2024, modifiant l'arrêté du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles d'avoir des incidences sur l'eau et les milieux aquatiques, annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. Aux termes du 1^o du I de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, « *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, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ». L'arrêté du 9 juin 2021 précité fixe un ensemble de prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 de ce code, alimentés par les eaux de ruissellement ou par une source, par des eaux de la nappe phréatique ou de la nappe d'accompagnement, ou encore par un cours d'eau. Ces plans d'eau sont soumis à autorisation si leur superficie est supérieure ou égale à 3 hectares, et à déclaration si leur superficie est comprise entre 0,1 et 3 hectares. Dans sa rédaction antérieure à l'arrêté attaqué, l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021 prévoyait que : « *L'implantation d'un plan d'eau en zone humide ne peut intervenir que s'il participe à l'opération de restauration de la zone humide, ou dès lors que le projet de création du plan d'eau respecte les conditions suivantes : / - la création du plan d'eau répond à un intérêt général majeur ou les bénéfices escomptés du projet en matière de santé humaine, de maintien de la sécurité pour les personnes ou de développement durable l'emportent sur les bénéfices pour l'environnement et la société liés à la préservation des fonctions de la zone humide, modifiées, altérées ou détruites par le projet ; / - les objectifs bénéfiques poursuivis par le projet ne peuvent, pour des raisons de faisabilité technique ou de coûts disproportionnés, être atteints par d'autres moyens constituant une option environnementale sensiblement meilleure ; / - les mesures de réduction et de compensation de l'impact qui ne peut pas être évité, sont prises en visant la plus grande efficacité.* »

3. L'arrêté du 3 juillet 2024, dont les associations requérantes demandent l'annulation, modifie cet article 4 en restreignant le champ des obligations qu'il prévoit, qui s'imposaient jusque-là à tout projet de création de plans d'eau situé en zone humide, aux seuls projets de plans d'eau « *dont la surface implantée en zone humide est supérieure ou égale au seuil d'autorisation de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement* », ce seuil étant fixé à un hectare.

Sur les interventions :

4. Les associations Nature Environnement 17, France Nature Environnement Pays de la Loire, France Nature Environnement Nouvelle-Aquitaine, France Nature Environnement Occitanie-Pyrénées, France Nature Environnement Hautes-Pyrénées, Nature Comminges, Nature En Occitanie, l'Association pour la Protection des Rivières Ariègeoises, Les Amis de la Terre - Groupe du Gers, ainsi que l'association Manche-Nature justifient, eu égard à leur objet, d'un intérêt suffisant à l'annulation de l'arrêté attaqué. Leurs interventions au soutien de la requête n° 497009 sont donc recevables et doivent, par suite, être admises.

Sur la légalité de l'arrêté du 3 juillet 2024 :

5. Ainsi qu'il a été dit au point 2, l'arrêté du 9 juin 2021 définit, à son article 4, les conditions auxquelles est subordonnée l'implantation de plans d'eau en zone humide. Il exige, lorsqu'un tel projet ne participe pas, par lui-même, à la restauration de la zone humide, qu'il satisfasse à trois conditions cumulatives. Celle-ci tiennent, premièrement, aux finalités du projet, qui doit répondre à un intérêt général majeur ou comporter des bénéfices en matière de santé, de sécurité ou de développement durable supérieurs à ceux qui s'attacheraient à la préservation de la zone humide affectée, deuxièmement, à l'absence d'alternative meilleure pour l'environnement permettant de réaliser les objectifs poursuivis, troisièmement, à la mise en œuvre de mesures efficaces de réduction et de compensation des impacts. L'arrêté du 3 juillet 2024 en litige a pour effet de restreindre l'application de ces conditions aux seules créations de plans d'eau dont la surface implantée en zone humide est supérieure ou égale à un hectare.

6. Il résulte du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement que les actes réglementaires relatifs à l'environnement doivent respecter le principe de non-régression, *« selon lequel la protection de l'environnement (...) ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment »*. L'arrêté du 3 juillet 2024 attaqué a pour effet de supprimer, pour certains projets de plans d'eau devant être implantés en zone humide, l'obligation de respecter les conditions spécifiques mentionnées ci-dessus, tenant notamment à leurs justifications et finalités. Alors qu'il ressort des pièces du dossier que la majorité des plans d'eau ont, selon l'inventaire national établi par le ministère de la transition écologique en 2024, une surface totale inférieure à un hectare, cet assouplissement de la réglementation, susceptible de concerner une grande partie des projets de plans d'eau implantés en tout ou partie en zone humide, conduit à réduire la protection de telles zones, dès lors que leur mise en eau, même partielle, est susceptible d'altérer leurs fonctionnalités. Or il n'est pas contesté en défense que les zones humides jouent, en l'état des connaissances scientifiques, et même lorsqu'elles sont de petite taille, un rôle essentiel en matière environnementale, notamment comme refuges de biodiversité – le centre de ressources de l'Office français de la biodiversité estime ainsi que la moitié des oiseaux en dépendent –, comme système de filtration de l'eau dans le sol, comme facteur de régulation du cycle de l'eau et d'atténuation des effets d'événements climatiques extrêmes, ou encore comme source d'alimentation en eau des bassins versants et comme puits de carbone, s'agissant particulièrement des tourbières. La fragilisation des surfaces et fonctionnalités des zones humides au cours des dernières années n'est pas davantage contestée, 41 % des sites emblématiques s'étant dégradés entre 2010 et 2020 selon l'évaluation nationale réalisée par le commissariat général au développement durable. Ces enjeux ont d'ailleurs conduit en 2022 à

l'adoption d'un « plan national Milieux humides 2022-2026 », faisant de la préservation et de la remise en état de ces milieux une priorité nationale, assortie d'objectifs qualitatifs et quantitatifs.

7. Si la ministre fait valoir en défense que les zones humides bénéficient par ailleurs d'un ensemble de protections adaptées et proportionnées au titre, notamment, des pouvoirs conférés au préfet pour encadrer ou s'opposer aux projets soumis à autorisation ou déclaration en application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, de la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux et des schémas directeurs prévus aux articles L. 212-1 et suivants du même code, de la protection spécifique des « zones humides d'intérêt environnemental particulier » et des « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » mentionnées aux articles L. 211-3 et L. 211-12 de ce code, ou encore au titre de la protection des sites « Natura 2000 » et des habitats protégés, ces différents régimes, qui ne couvrent pas l'ensemble des zones humides affectées par l'arrêté litigieux et qui, au demeurant, étaient déjà en vigueur lors de l'édiction de l'arrêté du 9 juin 2021, ne sauraient être regardés comme offrant une protection équivalente à celle qui résultait de son article 4 avant sa modification par l'arrêté litigieux.

8. Dans ces conditions, faute pour l'administration de faire état d'éléments permettant d'établir que, compte tenu des connaissances scientifiques disponibles, l'assouplissement des règles de mise en eau de certaines zones humides n'aurait pas pour effet de porter atteinte à la protection de l'environnement ou que d'autres dispositions offriraient par ailleurs une protection équivalente à celle qu'assuraient les exigences spécifiques prévues à l'article 4 de l'arrêté du 9 juin 2021, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté du 3 juillet 2024 litigieux méconnaît le principe de non-régression de la protection de l'environnement et à en demander, pour ce motif, l'annulation.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que l'arrêté ministériel du 3 juillet 2024 attaqué doit être annulé.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

10. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros à verser, d'une part, aux associations France Nature Environnement et autres sous le n° 497009 et, d'autre part, à la Ligue pour la Protection des Oiseaux sous le n° 497839, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions des associations Nature Environnement 17 et autres, ainsi que de l'association Manche-Nature sont admises.

Article 2 : L'arrêté ministériel du 3 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 9 juin 2021 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux plans d'eau, y compris en ce qui concerne les modalités de vidange, relevant de la rubrique 3.2.3.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement est annulé.

Article 3 : L'Etat versera aux associations France Nature Environnement et autres, d'une part, à la Ligue pour la Protection des Oiseaux, d'autre part, la somme de 1 500 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à France Nature Environnement, première dénommée pour l'ensemble des requérantes sous le n° 497009, à la Ligue pour la Protection des Oiseaux, à l'Association française d'étude et de protection des poissons, ainsi qu'à l'association Nature Environnement 17, représentante unique des associations ayant formé la première intervention, à l'association Manche-Nature, et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 janvier 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et Mme Nathalie Destais, conseillère d'Etat-rapporteuse.

Rendu le 2 mars 2026.

Le président :
Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :
Signé : Mme Nathalie Destais

La secrétaire :
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, et des négociations internationales sur le climat et la nature, en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :