

Analyse critique et perspectives de réforme du régime juridique des zones humides

**La législation française :
un « écobilan » négatif
à l'égard des zones humides.**

par Bernard Dyssli

Institut pour le conseil

en environnement

et

Guy Dietrich

Direction de l'environnement

Alsace

Les zones humides ont longtemps été considérées comme des espaces insalubres et improductifs au niveau agricole. Le droit ne pouvait, dès lors, que favoriser leur suppression. Une prise de conscience récente a conduit à reconnaître l'importance du maintien de ces zones. Cette prise de conscience s'est traduite dans les textes tant au niveau international, notamment avec la Convention de Ramsar de 1971, qu'au niveau national avec la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

Cette évolution a abouti à une incohérence du système juridique : d'un côté, il affirme la nécessité de la protection et du maintien des zones humides ; de l'autre, il continue à favoriser leur destruction.

Le plan d'action pour les zones humides, adopté en conseil des ministres le 22 mars 1995, a chargé le ministère de l'environnement de procéder, avec le concours des autres ministères concernés, au recensement des mesures défavorables aux zones humides dans les textes législatifs et réglementaires et de proposer la révision de ces mesures. Cette action s'inscrit

dans le cadre d'une des recommandations du rapport d'évaluation des politiques publiques sur les zones humides souhaitant la mise en cohérence de ces politiques dans ce domaine.

Le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a chargé une équipe de juristes spécialisés en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme (Raphaël Romi à Nantes, Patrick Le Louarn à Rennes, Olivier Cizel à Lyon, Bernard Dyssli à Strasbourg) de réaliser une étude scientifique sur l'amélioration du régime juridique des zones humides. La Diren Alsace assure le suivi des travaux.

Cette évolution a abouti à une incohérence du système juridique : d'un côté, il affirme la nécessité de la protection et du maintien des zones humides ; de l'autre, il continue à favoriser leur destruction.

Au-delà de propositions de modifications ponctuelles de certains textes destinées à rendre le régime juridique des zones humides plus cohérent, l'étude a pour objet de présenter une analyse plus poussée sur certaines thématiques, à savoir l'amélioration de la prise en compte des zones humides dans les plans d'occupation des sols, la création de structures juridiques de gestion des zones humides, la situation des zones humides dans les DOM-TOM. Cette étude s'inscrit dans la volonté des pouvoirs publics de concourir à la simplification et à l'amélioration du droit de l'environnement.

Les premiers résultats et propositions ont été présentés au ministère en janvier 1999. L'étude doit être remise avant la fin du premier semestre de cette année. Elle sera accompagnée d'un rappel des principales obligations internationales souscrites par la France, d'une bibliographie et d'un recueil de jurisprudence regroupant les principales décisions des juridictions civiles et administratives concernant les zones humides.

Deux axes de recherches, à savoir l'inventaire des textes défavorables aux zones humides et les propositions de

réforme du droit de l'environnement, seront évoqués ici.

Les textes défavorables aux zones humides et les propositions ponctuelles de modification

Le recensement des textes défavorables aux zones humides afin d'aboutir à des propositions de nouvelles rédactions est un exercice plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord. Un tel inventaire ne peut être effectué en se limitant à une approche purement théorique sans une analyse de l'application des textes sur le terrain, de la définition juridique des zones humides et de l'identification des actions anthropiques qui leur sont défavorables.

Après un inventaire des législations relevant de différentes branches du droit (notamment administratif, fiscal, civil, rural, urbain), plus de 1 300 articles de textes législatifs ou réglementaires pouvant avoir un impact, positif comme négatif, ont été recensés et réunis dans une base de données. Chaque article fait l'objet d'une fiche évaluant l'impact favorable ou défavorable du texte sur les zones humides et, le cas échéant, d'un commentaire explicatif. Les fiches des textes qu'il apparaît nécessaire de réformer sont complétées par une proposition

de nouvelle rédaction, éventuellement accompagnée d'une brève analyse de l'impact de la réforme proposée.

Les propositions de nouvelles rédactions, soit pour supprimer ou amender des textes directement défavorables, soit pour améliorer l'efficacité des textes considérés comme favorables, seront quantitativement limitées, le droit de l'environnement n'étant pas aussi incohérent qu'on pourrait le croire de prime abord. Un peu plus d'une centaine d'articles font l'objet d'une analyse approfondie qui ne débouchera pas systématiquement sur une proposition de modification. De plus, il ne s'agit pas d'opérer un bouleversement des textes relatifs aux zones humides car cela aurait pour conséquence de rendre le droit de l'environnement encore plus complexe.

Une préoccupation sous-jacente : la simplification et l'amélioration du droit de l'environnement

Une réflexion sur l'amélioration du régime juridique des zones humides ne peut se limiter à cette thématique. Même si les zones humides sont des espaces naturels dont la sauvegarde est particulièrement nécessaire, le développement d'un régime juridique spécial

pour ces milieux naturels - c'est-à-dire la création d'un droit des zones humides comme il existe déjà un droit forestier - ne doit être envisagé que si les particularités de ces zones nécessitent un statut spécifique ou des mesures de protection et de gestion différentes de celles qui sont applicables à l'ensemble des autres types de milieux naturels. Cette question fait l'objet d'une recherche menée par l'un des participants à l'étude, dans le cadre d'une thèse de doctorat en cours à l'Institut de droit de l'environnement de l'université de Lyon.

L'étude du régime des zones humides aboutit nécessairement à une réflexion qui porte sur l'ensemble du droit de la protection de la nature, voire du droit de l'environnement en général. A ce champ d'investigation élargi correspond, toutefois, un objectif plus modeste. Le but de l'analyse menée et des propositions qui seront faites n'est pas de proposer un ensemble de réformes à court terme par des modifications de textes mais, simplement, de susciter auprès des

acteurs du droit de l'environnement, et particulièrement des administrations, un débat sur certaines évolutions qui pour-

A l'image de la réforme de la police de l'eau opérée par la loi du 3 janvier 1992, les polices de l'environnement pourraient gagner en simplicité, en cohérence et en efficacité au travers de l'instauration d'une seule police unifiée de l'environnement, notamment en ce qui concerne les contrôles préventifs.

raient, si elles étaient jugées intéressantes, faire l'objet de recherches plus poussées.

Parmi les thèmes envisagés à ce titre, peut être cité celui des fédérations d'associations de protection de l'environnement dont le statut et le rôle pourraient être renforcés, par exemple au travers d'une participation accrue dans certaines procédures administratives comme celles

des plans d'occupation des sols. Il en est de même pour les conservatoires régionaux des espaces naturels. L'action de ces associations en matière d'acquisition et de gestion des espaces naturels est reconnue sans que, pour le moment, le législateur soit intervenu pour garantir la pérennité de la protection des espaces acquis par les conservatoires.

Un deuxième axe porte sur les outils de protection réglementaire des espaces naturels dont

le nombre tend toujours à augmenter et à rendre la matière plus complexe alors que certains espaces naturels, recensés notamment dans le cadre de l'inventaire ZNIEFF, ne bénéficient que d'une protection minimaliste au travers d'une jurisprudence administrative favorable et sans que soit assurée une surveillance administrative de leur évolution, comme cela est le cas pour les sites inscrits au titre de la loi du 2 mai 1930 (1).

Si l'on pousse cette réflexion à l'ensemble du droit de l'environnement, force est de constater l'apparition de documents de planification sectoriels (Sdage et Sage, schémas des carrières, plans régionaux

L'étude du régime des zones humides aboutit nécessairement à une réflexion qui porte sur l'ensemble du droit de la protection de la nature, voire du droit de l'environnement en général.

pour la qualité de l'air et plans de protection de l'atmosphère, plans d'élimination des déchets, etc.) ou de systèmes de contrôles préventifs (autorisations et déclarations pour les installations classées, en matière d'eau, en matière d'urbanisme etc.) dont l'articulation pose parfois problème. A l'image de la réforme de la police de l'eau opérée par la loi du 3 janvier 1992, les polices de l'environnement pourraient gagner en simplicité, en cohérence et en efficacité au travers de l'instau-

ration d'une seule police unifiée de l'environnement, notamment en ce qui concerne les contrôles préventifs.

Enfin, la réflexion sur la conservation juridique des espaces naturels en général, et celle des zones humides en particulier, ne peut être dissociée des aspects économiques et des contraintes financières qu'elle impose, dans l'intérêt général, aux propriétaires fonciers.

Une réforme de la fiscalité foncière peut être l'une des solutions tendant à un rééquilibrage. On pourrait envisager, notamment, la suppression de certaines taxes qui pénalisent les propriétaires d'espaces naturels ou les incitent à réaliser des aménagements qui perturbent voire détruisent les milieux ou, au contraire, l'instauration d'incitations fiscales en faveur de la conservation de la nature.

Une éventuelle réforme de la fiscalité ne peut, à elle seule, apporter une réponse globale à la problématique des charges induites par la conservation et la gestion des espaces naturels. L'institution de mesures réglementaires de protection, les contrats d'ob-

jectifs et de gestion qui seront passés avec les propriétaires dans le cadre de l'application de la directive européenne du 21 mai 1992, dite « directive habitats », font participer ces derniers au service public de la protection de la nature. Au contraire des autres services publics, où il n'existe pas de principe de gratuité, l'accès et l'usage de la nature est gratuit alors qu'il s'exerce, dans la majorité des cas, sur des propriétés dont le titulaire (qu'il soit une personne privée ou une collectivité publique) en supporte sans contrepartie les charges et parfois la responsabilité.

Conclusion

L'étude sur l'amélioration du régime juridique sera un outil de travail pour les administrations chargées de proposer des réformes ponctuelles des textes.

Il leur appartiendra de sélectionner parmi les propositions concrètes de modification de textes, celles qui sembleront le mieux à même d'atteindre l'objectif de cohérence du régime juridique des zones humides, souhaité par le rapport d'évaluation des poli-

tiques publiques sur les zones humides.

L'étude se veut aussi une invitation à la réflexion et au débat sur certaines réformes en profondeur susceptibles d'améliorer l'efficacité du droit de l'environnement.

Enfin, l'inventaire des textes concernant les zones humides, la bibliographie et le recueil de jurisprudence constitueront un outil de travail pour ceux qui sont chargés de la mise en œuvre de mesures de conservation des zones humides ou d'autres types d'espaces naturels.

Note

(1) La loi du 2 mai 1930 avait pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites.