

UNIVERSITÉ LYON 2

Institut d'Etudes Politiques de Lyon

**Fiscalité et protection des zones
humides**

Rodolphe SEYRIG

Diplôme IEP

Mémoire de fin d'études

Séminaire Droit du développement durable

Année universitaire 2006/2007

Président du Jury M. Marc Frangi - Maître de conférence de droit public à l'IEP de Lyon.

Directeur de Mémoire M. Charles Lagier - Maître de conférence de droit public à l'IEP de Lyon, avocat au barreau de Lyon.

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| LISTE DES ABREVIATIONS | 2 |
| INTRODUCTION..... | 4 |
| CHAPITRE 1 LA PROTECTION JURIDIQUE DES ZONES HUMIDES | 14 |
| SECTION 1 DELIMITATION, RECONNAISSANCE ET DEFINITION | 16 |
| SECTION 2 UNE REGLEMENTATION DIVERSE POUR PROTEGER CES ZONES | 23 |
| CHAPITRE 2 L'INSTAURATION D'INSTRUMENTS ECONOMIQUES ET FISCAUX INCITATIFS A LA PROTECTION DES ZONES HUMIDES | 49 |
| SECTION 1 DES MESURES FISCALES EPARSEES..... | 55 |
| SECTION 2 L'OUTIL FISCAL CENTRAL ET SPECIFIQUE : LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON BATIES | 63 |
| SECTION 3 DES OUTILS ECONOMIQUES ORIGINAUX : AIDES FINANCIERES ET CONTRACTUELLES | 73 |
| CONCLUSION..... | 84 |
| ANNEXES..... | 90 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 106 |

Liste des abréviations

ACNAT : Action pour la Conservation de la NATure
CAD : Contrat d'Agriculture Durable
CTE : Contrat Territorial d'Exploitation
CGI : Code Général des Impôts
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
DCE : Directive Cadre sur l'Eau. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 Octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22 Décembre 2000, pp. 1-73)
DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
DTR : Loi « DTR », Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (J.O n° 46 du 24 février 2005, p. 3073, texte n° 1)
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FEDER : Fond Européen de Développement Régional
ICHN : Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel
IFEN : Institut Français de l'Environnement
ISSZH : Indemnité Stable Spéciale Zone Humide
MAE : Mesure Agri Environnementale
MEDSPA : Action SPécifique à la MEDiterranée
NSRSPA : Action SPécifique à la Région Nord de la Communauté
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OLAE : Opérations Locales Agri-Environnementales
OGAF : Opérations Groupées d'Aménagement Foncier
PAC : Politique Agricole Commune
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PN : Parc National
PNR : Parc Naturel Régional
POS : Plan d'Occupation des Sols
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SIC : Sites d'Importance Communautaire
SRU : Loi « SRU, Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (J.O n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777)
TDENS : Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles
TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties
UE : Union Européenne
UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature
UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
ZICO : Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF : Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

Zone NC : Zone Naturelle du POS à préserver en raison de la valeur agricole des terres, des réserves contenues dans le sol et sous-sol.

Zone ND : Zone Naturelle du POS couvrant des espaces naturels à protéger en raison de leurs qualités paysagères, écologiques ou en raison des risques naturels.

ZPS : Zones de Protection Spéciale

ZSC : Zones Spéciales de Conservation

INTRODUCTION

« Notre Avenir à tous ». Tel est le titre du rapport commandé par l'Organisation des Nations Unies sur l'état de la croissance et du développement dans le monde.¹ Tel est l'enjeu lié à la promotion du développement durable et la défense de l'environnement.

Dès le XIXe siècle, l'Homme s'est interrogé sur le rapport qu'il entretenait avec la nature et avec l'utilisation massive des ressources naturelles. Ainsi, s'est formé le Sierra Club en 1892 aux Etats-Unis, première organisation écologiste. Th. Roosevelt a ensuite soulevé la question du fait d'enlever le droit à la vie aux générations futures en consommant sans cesse plus.² Toutes ces pensées sont à l'origine de la théorie du développement durable, qui a concrètement émergée, en tant que telle, en 1987 avec le rapport précité, dit rapport Brundtland. L'idée centrale du rapport est que développement et environnement se rejoignent autour d'un même et unique enjeu : les générations futures. Le développement durable est défini dans ce rapport comme étant « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Il sera ensuite consacré par la Déclaration de Rio de 1992, par laquelle 172 Etats s'engagent à mettre en place une politique de développement durable. Celui-ci est la conciliation entre les dimensions économique, environnementale et sociale de la croissance. Ainsi, la protection de l'environnement est consacrée.

Divers conférences et congrès sont organisés tout au long du siècle dernier, ayant pour thème central de discussion la protection de l'environnement. On peut citer la conférence de Berne de 1913, première conférence internationale sur la protection des paysages naturels, le congrès de Paris de 1923 sur la protection de la flore, de la faune et des sites naturels, ou encore le congrès constitutif de l'Union Internationale de la

¹ Rapport « Notre Avenir à tous », dit rapport « Brundtland », présenté le 4 août 1987 devant l'Assemblée Générale des Nations Unies.

² VEYRET Yvette, Le développement durable : approches plurielles, Hatier, initial, Italie, septembre 2005, p. 13.

Protection de la Nature en 1948.³ Bref, l'environnement et sa protection deviennent progressivement une préoccupation majeure sur la scène internationale. L'importance de sa promotion est de plus en plus reconnue.

Des principes fondateurs de la protection de l'environnement voient le jour au Sommet de Rio de 1992. Ainsi, sont énoncés les principes de précaution, du pollueur-payeur, de l'équité intergénérationnelle ou encore celui du consentement préalable.⁴ La défense de l'environnement s'organise aussi au niveau européen, et spécialement au niveau de l'Europe communautaire. Les mêmes principes affirmés au Sommet de Rio sont repris par le droit communautaire, qui y ajoute les principes d'intégration et de subsidiarité, principes propres au système communautaire. Le Traité sur l'Union Européenne⁵ affirme en effet que « l'Union se donne pour objectif de parvenir à un développement équilibré et durable »⁶. « L'action de la communauté en matière d'environnement a pour objet notamment de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement »⁷. Enfin, le projet de Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe stipulait que « les exigences de la protection de l'environnement devront être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union »⁸. La Cour de Justice des Communautés Européennes a eu l'occasion de se prononcer sur la protection de l'environnement, qu'elle a qualifié « d'objectif d'intérêt général de la communauté »⁹ et « d'objectif essentiel de la communauté »¹⁰.

En parallèle, s'est également développée en France une politique de l'environnement. Ainsi, le premier ministère consacré à la question est créé en France en 1971, sous l'appellation « Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement ». Il devint « Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement » en 2002, puis de « l'écologie et du

³ POULET Jean-Pierre, Le développement durable, ellipses, Transversale Débats, Poitiers, mai 2005, pp.15-19.

⁴ VEYRET Yvette, Le développement durable : approches plurielles, précité, p. 147

⁵ Dit TUE. Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

⁶ Article 2 du TUE.

⁷ Article 130 R. du TUE.

⁸ Reprenant l'Article 130 R. §2 du TUE.

⁹ CJCE, affaire 240/83, arrêt du 7 février 1985, Procureur de la République/ ADBHU, dit « Huiles usagées » (Rec.1985, p. 531).

¹⁰ CJCE, affaire 213/96, arrêt du 2 avril 1998, Outokumpo (Rec. 1998, I-1777).

développement durable ». Un secrétaire d'Etat au développement durable est aussi créé.¹¹

Par ailleurs, le développement durable est consacré dans le vocabulaire législatif en 1995 avec la Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement¹² et la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire¹³.¹⁴

Progressivement, une politique de protection de l'environnement voit le jour, et devient l'un des thèmes centraux des politiques publiques. On se préoccupe de la protection des espaces et milieux naturels, de la biodiversité, de la faune et de la flore. Dans cette optique, les zones humides font l'objet depuis peu d'une politique de protection.

Ce n'est que récemment en effet que ces zones sont au cœur de mesures de protection. Elles ont longtemps été victimes de politiques d'assèchement, appuyées par les pouvoirs publics. Celles-ci répondaient à deux volontés. D'une part, ces diverses zones humides, essentiellement les marais, étaient mal considérées. Nid à moustiques du fait de l'humidité, elles étaient souvent insalubres. L'éradication de certaines maladies aux siècles précédents, telle que la malaria, nécessitait la disparition de ces zones. De plus, on y associait généralement un aspect mystique qui repoussait. D'autre part, il semblait nécessaire d'assécher ces différentes zones, et de les mettre en culture. C'était un moyen efficace de gagner de l'espace agricole, d'autant plus que ces zones étaient en général très fertiles du fait de la grande quantité de sédiments. L'assèchement des terres humides participa pendant longtemps au développement du monde rural. Dès Henri IV, les politiques de dessèchement de ce genre de zones étaient préconisées. Puis à la fin du XVIIIe siècle et pendant tout le XIXe, étaient favorisés tous travaux de drainage et de mise en culture.

¹¹ FERONE Geneviève, DEBAS Dominique, GENIN Anne-Sophie., Ce que développement durable veut dire, ENSAM, éditions d'organisation, Paris, octobre 2003, p.187.

¹² Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O n° 29 du 3 février 1995, p. 1840), dite Loi « Barnier ».

¹³ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (J.O n° 31 du 5 février 1995, p. 1973).

¹⁴ VEYRET Yvette, Le développement durable : approches plurielles, précité, pp. 41-42.

Pourtant, les zones humides sont des zones riches au niveau écologique. Ce sont des terrains situés sur le littoral ou à l'intérieur des terres, qui recouvrent des espaces aux appellations différentes selon les lieux : marais, marécage, lagune, estuaire, vasière, prairie inondable, tourbière, pré-salé, roselière, rizière, lande, bois marécageux, forêt alluviale. Une multitude de termes locaux existent tels que « fagne » dans les Ardennes, « marigot » dans les pays tropicaux ou encore « gâtionne » en Vendée. Au niveau du Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau¹⁵, treize grands types de zones humides sont répertoriés :

- les grands estuaires,
- les baies et estuaires moyens plats,
- les marais et lagunes côtiers,
- les marais saumâtres aménagés,
- les bordures de cours d'eau,
- les plaines alluviales,
- les zones humides de bas-fond en tête de bassin,
- les régions d'étangs,
- les bordures de plans d'eau (lacs, étangs),
- les marais et landes humides de plaine,
- les zones humides ponctuelles,
- les marais aménagés dans un but agricole,
- les zones humides artificielles.

Une zone humide se définit comme étant un territoire où l'eau est le principal facteur qui contrôle le fonctionnement du milieu naturel, la vie animale et végétale associée. Derrière ces appellations diverses, toutes ces zones représentent des écosystèmes fragiles et riches.

C'est à partir des années 1990 qu'une politique forte envers la protection de ces zones a été mise en place. Ainsi, elles ont été reconnues

¹⁵ Dits « SAGE », créés par les articles 5 à 7 de la Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (J.O n° 3 du 4 janvier 1992).

et définies légalement en France avec la Loi sur l'eau de 1992. La France a par ailleurs adhéré à la Convention internationale sur les zones humides en 1986.¹⁶ Progressivement, l'importance de ces zones sur le plan écologique a été reconnue, et réglementée. Aussi bien en termes d'espace et de paysage qu'en terme de ressource naturelle et de régulations diverses, les zones humides ont intérêt à être protégées. En effet, elles regroupent de nombreuses fonctions.

Ce sont d'abord des zones à grande variété écologique, que ce soit botanique, faunistique ou hydrique. Elles sont par exemple des zones de reproduction de poissons et d'oiseaux, et représentent des habitats de qualité pour la nidification de certains oiseaux. 50% des oiseaux sont inféodés aux zones humides ainsi que 20% des végétaux. Deux tiers des poissons consommés passent à l'un ou l'autre moment de leur cycle dans des zones humides. L'ensemble de ces zones présentent par ailleurs une très grande productivité organique. Aussi, en tant que zones de contacts entre eaux marines et eaux continentales, elles sont d'importance pour la reproduction et le développement des poissons amphihalins.

Les zones humides jouent ensuite un rôle primordial dans la régulation de la ressource en eau. Par leur capacité de stockage, elles peuvent prévenir les inondations. À l'inverse, elles peuvent restituer l'eau en période de sécheresse. Elles approvisionnent par exemple les nappes souterraines. On peut comparer cette fonction à celle d'une éponge. Les zones humides sont donc primordiales dans la prévention des inondations.¹⁷ Un projet a par exemple été proposé pour les bords de la Vire, qui prévoyait l'effacement des digues, construites au siècle dernier, pour permettre un débordement de la rivière dans les marais environnants, dorénavant déconnectés de la rivière, et restituer ce rôle de régulateur des eaux à ces marais.¹⁸ Elles participent également à l'autoépuration, à la protection et à l'amélioration de la qualité des eaux.

¹⁶ Convention dite de « Ramsar », ville dans laquelle la Convention a été signée le 2 Février 1971. Entrée en vigueur en 1975, la France y est partie depuis 1986.

¹⁷ BOURHIS Laurence / CHOQUET Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », Revue de Droit Rural, décembre 1997, n°258, p. 599.

¹⁸ Groupe « Zones Humides », « Les évaluations économiques dans les zones humides », Zones Humides Infos, n° 14, 4^e trimestre 1996, p. 5.

À côté de ces fonctions liées à la régulation des systèmes hydriques, les zones humides participent à la stabilisation et protection des sols. Grâce aux végétaux qui fixent les sols, retiennent la matière et la font sédimenter, et qui protègent les zones du vent.

De plus, elles remplissent une fonction de création de paysage, et de stabilisation de microclimats. Dans une moindre mesure, ces espaces prennent part au processus de stockage des métaux lourds et des produits phytosanitaires. Aussi, la rétention et l'épuration de l'azote et du phosphore font partie de leurs fonctions.

Ce sont en quelques sortes des zones d'interface entre l'eau et la terre, des zones tampons. Comme pour bien souligner cet aspect régulateur des zones humides, les anglophones les qualifient de « kidneys of the landscapes », « les reins du paysage ».¹⁹

Par ailleurs, les zones humides sont souvent qualifiées d'infrastructures naturelles²⁰, dans le sens où elles remplissent des fonctions économiques évidentes : production biologique, piscicole, et cynégétique. Ces dernières peuvent faire l'objet de production valorisable : le bois, les roseaux ou encore les écorces, ainsi que le sel. On peut aussi souligner l'activité liée au tourisme, grâce à la composante paysage. On peut citer comme exemples typiques l'attrait touristique de la Camargue et de la baie du Mont Saint-Michel, ou encore le Marais poitevin. Elles présentent donc une valeur récréative incontestable : elles sont en effet le lieu de diverses activités comme la chasse, les sports aquatiques, l'observation de paysages, de la faune et de la flore. Il est aussi possible d'évaluer économiquement le rôle que les zones humides jouent dans la régulation des inondations en terme de « dommages évités ».²¹ Ainsi, elles présentent à la fois des valeurs d'usage direct (exploitation de la tourbe par exemple), mais aussi des valeurs d'usage indirects ou futures.²²

¹⁹ SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, Victoires, Paris, 1991, introduction.

²⁰ Terme « Infrastructures naturelles » proposé pour la première fois par le groupe de travail sur l'innovation en matière d'aménagement et de gestion de l'espace fluvial.

²¹ Groupe « Zones Humides », « Les évaluations économiques dans les zones humides », précité, p. 5.

²² Groupe « Zones Humides », « Les évaluations économiques dans les zones humides », précité, p. 3.

Les zones humides représentent une superficie de 2,5 millions d'hectares soit 4,57% du territoire métropolitain.²³ Pourtant, on constate un fort recul de ces zones. Ce constat a été appuyé par le rapport du comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, dit rapport « Bernard »²⁴, rendu public en 1994. Sur les 73 zones humides d'importance nationale, en trente ans, 85% ont été dégradées dont 12 ont diminué de plus de 50% de leur surface. La main de l'Homme en est la cause. En effet, par le drainage, le remblaiement ou encore la plantation, les zones humides ont progressivement perdu leurs caractéristiques écologiques. Ainsi, une prise de conscience sur l'intérêt de protéger ces zones a été réalisée.

La première définition juridique des zones humides en droit français arrive en 1992.²⁵ Ensuite, la Loi relative au développement des territoires ruraux (DTR) de 2005 constitue la reconnaissance juridique des politiques en faveur de la protection des zones humides.²⁶ Cette loi marque à la fois la reconnaissance juridique et politique réelle des zones humides, et leur protection. Pour la première fois, la protection des zones humides est reconnue non pas par les espaces qu'elles représentent, ou par les espèces animales et végétales existantes, mais par leurs fonctions. La loi DTR reconnaît la fonctionnalité des zones humides en affirmant juridiquement leur rôle bénéfique. Ainsi, on passe d'un droit historique d'assèchement des zones humides à une véritable politique de protection.

Ce n'est pas pour autant qu'un droit spécifique aux zones humides est créé. Les zones humides sont définies juridiquement, aussi bien sur le plan international qu'en droit interne. Les zones humides ne bénéficient pourtant pas encore d'une protection propre. Elles ne présentent pas de classement

²³ Donnée de l'IFEN.

²⁴ La mission nationale d'évaluation des zones humides avait été confiée en 1991 à Paul Bernard, alors préfet de Rhône-Alpes, qui a publié le rapport en 1994. BERNARD Paul, Les zones humides Rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général au Plan, La Documentation française, Nancy, 1994. Dit rapport « Bernard ».

²⁵ Article 2 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée.

²⁶ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (J.O n° n° 46 du 24 février 2005, p. 3073, texte n° 1), dite Loi « DTR » ; chapitre III du titre IV, articles 127 à 139.

particulier, par lequel elles feraient l'objet de mesures spéciales de protection.

En revanche, depuis les années 1960, on peut noter que les zones humides sont l'objet de mesures ponctuelles de protection, et cela par divers moyens. Mais toutes ses protections, éparses, ne concernent qu'indirectement les zones humides. Les zones humides bénéficient d'une protection réglementaire, conventionnelle, législative, ou de type labels, aux niveaux national, communautaire et international.

Pourtant, l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) estime que seulement 6,5% du total des zones humides bénéficient d'une protection. Le système de protection ne semble donc pas être adéquat. Par ailleurs, l'assèchement des zones humides a été longtemps favorisé par une législation incitative à leur drainage. C'est seulement dans les années 1990 que les diverses dispositions du code rural favorisant le drainage de ces zones ont été supprimées. Dans le même temps, une réflexion globale sur le rôle de la fiscalité par rapport à la défense de l'environnement a été entamée. Un des axes s'est construit autour de la fiscalité des zones humides. En effet, la fiscalité pesant sur ces zones est lourde et déconnectée de la réalité fonctionnelle et économique de celles-ci. Ainsi, cette fiscalité lourde incitait à la transformation des zones humides, notamment en terres cultivables. Ce qui est bien évidemment dommageable dans une optique de protection environnementale de ces zones.

Dans quelles mesures l'outil fiscalité ainsi que les instruments économiques peuvent-ils être bénéfiques à la protection des zones humides et venir compléter la réglementation en vigueur ?

La question n'est pas de savoir s'il est nécessaire de construire un droit nouveau, spécifique aux zones humides²⁷, mais plutôt de savoir comment les outils classiques réglementaires, conventionnels et de type

²⁷ Question à laquelle Patrick LE LOUARN a répondu par la négative. LE LOUARN Patrick, « Les zones humides et le droit », colloque SFDE de Rennes, 27 et 28 novembre 1997, Zones humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, p. 15.

label protègent les zones humides. Depuis une vingtaine d'années, diverses mesures sont venues reconnaître l'existence juridique des zones humides, et de leur protection. Divers moyens ont alors été mis en œuvre. Cependant, cette protection juridique n'est pas suffisante, comme le prouve le recul généralisé des zones humides. C'est pour cette raison, que l'outil fiscalité, ainsi que les autres instruments économiques, ont un rôle original à jouer dans la protection des zones humides. Par leur méthode incitative financièrement, ils génèrent une plus grande efficacité. Qu'elles s'appuient sur les activités pratiquées en zones humides, ou sur l'espace en tant que tel, les incitations économiques, financières et fiscales ont une place à prendre dans la défense écologique des zones humides.

Chapitre 1

La protection juridique des zones humides

A partir des années 1960, la protection de l'environnement est devenue une problématique essentielle sur la scène publique, internationale et nationale. Il est ainsi apparu nécessaire de mettre en place des mesures de protection des espaces naturels. Malgré le fait que les zones humides constituent des espaces difficilement délimitables, elles ont progressivement fait l'objet de politiques de protection. D'abord, elles ont été reconnues en tant que telles, politiquement et juridiquement. Puis des mesures de sauvegarde des zones humides ont été mises en place de façon éparse, notamment par les milieux écologiques qu'elles représentent, et par la faune et la flore qui occupent ces espaces. De nombreux textes et instruments organisent la conservation des zones humides : une protection réglementaire, conventionnelle, foncière, de type label ou encore par l'intermédiaire d'outils de planification s'applique à ces zones.

Section 1

Délimitation, reconnaissance et définition

Les zones humides, en tant que zones d'interface entre l'eau et la terre, représentent des zones aux contours non permanents. Il est donc difficile de les délimiter. De nombreuses classifications et inventaires coexistent de par le monde. Les zones humides sont par ailleurs définies juridiquement, aussi bien en droit international que français. Cette reconnaissance juridique des zones humides est primordiale pour leur protection.

Sous-Section 1

Délimitation des zones humides

Plusieurs classifications des zones humides existent. La première fut réalisée par le projet MAR de 1960. « MAR » correspond à MARais, « marsch »²⁸. Ce projet MAR est un programme d'inventaire des grandes zones humides dans le monde.

La classification la plus complète est celle de Cowardin et ses collaborateurs, mise au point en 1979, qui hiérarchise les différentes zones humides en fonction de divers facteurs tels que la salinité, le pH, la végétation, les inondations (leur fréquence et leur durée) ou encore la composition des sols. Cette dernière fut complétée puis adoptée dans le

²⁸ « marsch » signifie marais en anglais.

cadre de la Convention de Ramsar puis reprise par l' Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) en 1992²⁹.

Un autre exemple de classification est celui du scientifique P. Mérot qui définit trois types de zones humides : les zones humides « effectives » qui sont celles qu'on observe réellement sur le terrain et délimitées par les critères d'hydrologie, de végétation et de sol ; les zones humides « efficaces » en rapport à leurs fonctions (stockage eau, épuration) ; et enfin les zones humides « potentielles », qui enveloppent les milieux qui seraient humides en l'absence de perturbation liées aux activités humaines.³⁰

Si de nombreuses classifications des zones humides coexistent, c'est que ces zones sont très difficiles à délimiter. Que ce soit d'un point de vue juridique, que par rapport aux écosystèmes. Pourtant, une classification et une délimitation précises de ces zones ne pourraient être que bénéfiques à leur protection.³¹

Les zones humides sont des zones d'interface, des espaces de transition entre l'eau et la terre. Les contours géographiques généraux sont faciles à délimiter, mais précisément, il est impossible de les encadrer. Leurs superficies sont en effet fluctuantes, leurs contours ne sont pas exacts. D'après le Groupe Zones Humides, le travail de délimitation des zones humides consisterait à « mesurer l'épaisseur d'un trait ! ».³²

De plus, les scientifiques ont une perception variable des zones humides : la végétation, la faune ou la fonction de la zone seront tour à tour mises en avant. Ainsi, il existe différents types de cartographie, selon qu'ils s'axent autour de la végétation, de l'occupation des sols ou simplement de la localisation des zones concernées. Ainsi, cela peut poser problème pour des zones de moindre importance en terme de qualité biologique, mais avec une fonction hydrologique non négligeable.

²⁹ Rapport « Bernard », précité, pp. 52-54.

³⁰ CIZEL Olivier, « Les différentes définitions des zones humides et leurs implications », p. 10.

³¹ A contrario, A. Delaunay, soutient qu'une délimitation précise des zones humides n'est cependant pas indispensable juridiquement. Groupe « Zones Humides », « Délimiter les zones humides », Zones Humides Infos, n° 15, 1^{er} trimestre 1997, p. 3.

³² Groupe « Zones Humides », « Délimiter les zones humides », précité, p. 3.

Ce problème n'est pas soulevé pour les zones d'importance, qui entrent de toutes façons dans les inventaires de type Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF), Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO) ou encore Sites d'Importance Communautaire (SIC).³³ Géographiquement, la délimitation des zones humides n'est donc pas chose facile, et n'est pas encore achevée. L'IFEN a amorcé en 1996 un travail de cartographie générale et complète des zones humides en recensant tous les travaux existants. Une cartographie complète et homogène a été ensuite élaborée, la seule existante à ce jour. Il s'agit de la cartographie CORINE Land-Cover, réalisée par l'IFEN, qui permet une bonne vision d'ensemble des zones humides.³⁴ Sinon, les approches divergent sur le thème environnemental choisi, l'échelle géographique choisie et sur la nature scientifique ou juridique du document.³⁵

Enfin, une méthode expérimentale a été mise en place pour la délimitation du marais poitevin. Le but étant de généraliser cette méthode à l'ensemble des zones humides.³⁶

Sous-Section 2

Définition des zones humides

Toute délimitation va de pair avec une définition. Il était donc nécessaire de définir, d'un point de vue juridique, les zones humides pour pouvoir cerner les milieux concernés, afin de leur appliquer les textes de protection.

Turner, en 1992, définit l'appellation « zone humide » comme pouvant désigner tout élément du continuum reliant l'environnement aquatique à

³³ Groupe « Zones Humides », « Vers une standardisation des méthodes d'identification, de détermination, de délimitation des zones humides ? », Zones Humides Infos, n° 29, 3^{ème} trimestre 2000, pp. 6-7.

³⁴ Groupe « Zones Humides », « Délimiter les zones humides », précité, p. 5.

³⁵ BAZIN Pierre, « Zonages zoneurs, zonés », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, p. 16.

³⁶ CIZEL Olivier, « Les différentes définitions des zones humides et leurs implications », précité, p. 12.

l'environnement terrestre.³⁷ Juridiquement, c'est la Convention de Ramsar qui donne la définition des zones humides au niveau mondial. La première définition en France vint avec la Loi sur l'eau de 1992.³⁸

1. Au niveau national

C'est la Loi sur l'eau de 1992 qui donne la première définition légale d'une zone humide en France. Cependant, certaines législations antérieures reconnaissaient et définissaient partiellement certaines zones humides.

On peut citer l'exemple du droit de la chasse qui donnait comme définition des marais, la suivante : « terrains périodiquement inondés sur lesquels se trouve une végétation aquatique ». Cette définition a d'ailleurs été étendue par le juge au « terrain non cultivé, très humide ou incomplètement couvert d'eau, qui est sans écoulement, et de plantes aquatiques ».³⁹

a. Première définition légale d'une zone humide en droit français.

L'article 2 de la Loi sur l'eau du 3 janvier 1992 stipule que « les zones humides sont des terrains exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre, de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année».⁴⁰

³⁷ Rapport « Bernard » précité, pp. 50-51.

³⁸ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (J.O n° 3 du 4 janvier 1992), précitée.

³⁹ Nîmes, 8 janvier 1966 (*B.O. C.S.C.*, 1966, p. 78).

⁴⁰ Codifié à l'article L. 221-1 du Code de l'environnement.

b. Précisions de cette définition

Le Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007⁴¹ précise les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 de Code de l'Environnement.

L'article 1^{er} de ce décret stipule dans son premier point que « les critères sont relatifs à la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle et à la présence éventuelle de plantes hygrophiles. En l'absence de plantes, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide. »

La délimitation de ces zones se fait grâce à la « cote des crues ou du niveau phréatique pour les zones humides intérieures », et grâce à « la fréquence et l'amplitude des marées pour les zones humides littorales ». ⁴² Cette délimitation doit être cohérente avec les deux critères de définition, c'est-à-dire la « morphologie des sols » et la « végétation hygrophile ».

Le présent décret ne s'applique pas pour « les cours d'eau, plan d'eau, canaux et infrastructures créés en vue du traitement des eaux usées ou pluviales ». ⁴³

2. Au niveau international

Au niveau international, la définition des zones humides est donnée par la Convention de Ramsar.

Les zones humides entendues au sens de la Convention de Ramsar, sont : " des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres ". ⁴⁴

⁴¹ Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement (J.O n° 27 du 1 février 2007, p.1968, texte n° 49).

⁴² Article 1^{er}, paragraphe 2, du Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007, précité.

⁴³ Article 1^{er}, paragraphe 4, du Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007, précité.

⁴⁴ Article 1 de la Convention de Ramsar.

Les Etats partis à la Convention peuvent ajouter aux étendues précédemment définies des « zones de rives ou de côtes, adjacentes à la zone humide et des îles ou étendues d'eau marine d'une profondeur supérieure à dix mètres à marée basse, entourées par la zone humide, particulièrement lorsque ces zones, îles ou étendues d'eau, ont de l'importance en tant qu'habitat des oiseaux d'eau ».⁴⁵

3. Confrontation et compatibilité des deux définitions

La Convention de Ramsar, étant une convention de droit international classique, ne s'applique pas aux particuliers.⁴⁶ Le Ministère de l'Environnement en France prend donc en compte la définition fournie par la Loi sur l'eau de 1992. Idem, le juge de droit interne, en cas de conflit, s'appuiera sur cette même loi.

Le juge administratif a statué sur la Loi sur l'eau de 1992 comme étant « conforme » à la Convention de Ramsar.⁴⁷ Même si elle n'est pas identique, la définition fournie par la loi de 1992 est « compatible » avec la Convention.

Plusieurs problèmes ont pourtant été soulevés quant à la définition française.

Tout d'abord, sont exclus les cours d'eau ainsi que les plans d'eau ; critère d'ailleurs confirmé par le décret du 30 janvier 2007⁴⁸. Il est cependant convenu que les plans d'eau de faible taille (type étangs) sont inclus dans la définition.

En outre, la profondeur n'est pas un critère de la définition contrairement à la Convention de Ramsar. Ce critère est pourtant caractéristique de ces espaces, étant donné que les zones humides sont des zones d'interface entre terre et eau. Une profondeur trop élevée qualifierait la zone comme zone aquatique et non plus zone humide. Ainsi, pour les

⁴⁵ Article 2-1 de la Convention de Ramsar.

⁴⁶ Le droit international classique s'adresse avant tout aux Etats, sauf si clause particulière précisant l'effet direct des normes concernées.

⁴⁷ Poitiers, 9 janvier 1997, Couvert c./ Ligue pour la protection des oiseaux et autres (*R.J.E.* 3/1997, p. 423 et *R.J.E.* 3/1998, p. 355).

⁴⁸ Décret n° 2007-135, précité.

étendues d'eau douce, la référence a été établie à deux mètres. Pour les zones intertidales, entre deux et six mètres, dépendant de la marée.

Un autre problème est à soulever : celui du degré d'artificialisation. Ce dernier ne rentre en effet pas en compte dans les définitions. Pourtant, les zones doivent comporter un certain nombre de caractéristiques biologiques. Par exemple, si le fond et la rive sont inorganiques, la zone n'est évidemment pas répertoriée comme une zone humide.

Par ailleurs, la loi⁴⁹ tout comme le décret relatif à la définition et la délimitation des zones humides⁵⁰ ne font référence qu'aux « plantes hydrophiles ». Pourtant, il convient de supposer que les plantes héliophytes (sur les berges) et les plantes hygrophytes (plantes aquatiques fixées ou nageantes) sont aussi visées.

Enfin, il reste le problème des espaces limitrophes aux zones humides. Doivent-ils être inclus aux zones humides malgré le fait qu'ils ne présentent pas toutes les caractéristiques propres aux zones humides ? Ils participent pourtant à l'écosystème général. Certaines de ces zones tampon sont incluses dans la convention de Ramsar comme les rives et les côtes ainsi que les îles. Aussi devront « être intégrés les secteurs dont le caractère humide n'est plus apparent, mais qui conserve un intérêt sur le plan du fonctionnement hydraulique et écologique de l'ensemble du site ». Par ailleurs, la commission technique des zones humides propose un espace de fonctionnalité c'est-à-dire un « espace proche de la zone humide ayant une dépendance directe et des liens de fonctionnalité évidents avec la zone humide », mais qui n'est pas la zone humide à proprement parler.⁵¹

Malgré le manque de consensus sur la délimitation des zones humides, celles-ci ont été reconnues et définies sur le plan international et national. Divers réglementations et instruments de protection leur sont désormais applicables.

⁴⁹ Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁵⁰ Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007, précité.

⁵¹ CIZEL Olivier, « Les différentes définitions des zones humides et leurs implications », précité, pp. 2-4.

Section 2

Une réglementation diverse pour protéger ces zones

La prise en compte progressive de l'environnement pendant la seconde moitié du XXe siècle a progressivement inclus l'intérêt de la protection des zones humides. Ainsi, leur protection et leur sauvegarde ont été institutionnalisées.

Il n'y a pas d'instrument spécifique de protection des zones humides. Le seul instrument spécifique serait la Convention de Ramsar, mais, c'est un outil de droit international, peu contraignant juridiquement. Aussi, cette convention a pour objectif la conservation des zones humides nécessaires à la conservation des oiseaux d'eau, et ne visent pas les zones humides en leur qualité et fonction intrinsèques.

La sauvegarde et la protection des zones humides n'est que rarement spécifique mais est le plus souvent englobée dans divers outils et réglementations plus larges : les espaces naturels, les espèces menacées ou protégées, la ressource en eau, ou encore l'aménagement du territoire. Environ 58% de la superficie des zones humides "d'importance majeure" est protégée à un titre ou à un autre.⁵² Le droit communautaire prend d'ailleurs de plus en plus de place dans le domaine de la protection de l'environnement et donc de celle des zones humides. Le droit de préservation et protection des zones humides comprend les règles d'utilisation des ressources naturelles que contiennent les milieux : eau, chasse, pêche, carrière, ainsi que les règles relatives à l'occupation et à la protection de l'espace : risques naturels, aménagement, espace rural.

Il convient donc d'étudier les différents textes, qui spécifiquement ou par l'intermédiaire de divers domaines de protection et de sauvegarde, traitent de celles des zones humides.

⁵² Données IFEN.

Sous-Section 1

Des textes spécifiques aux zones humides

1. La convention de Ramsar

Le but de cette convention est la conservation des zones humides nécessaires à la conservation des oiseaux d'eau. L'accent est plus porté sur la protection des habitats que celle des espèces.⁵³ Cette Convention est le seul traité sur l'environnement consacré à un écosystème.

Il s'agit d'un traité de droit international, signé dans la ville de Ramsar en Iran le 2 février 1971. Entrée en vigueur en 1975, elle fut amendée à plusieurs reprises.⁵⁴ La France y est partie depuis 1986. Dans un premier temps, la France n'a inscrit que la Camargue sur la liste des zones humides d'importance internationale. Dans l'ensemble, en 2006, près de 1600 sites d'importance internationale sont regroupés sous l'égide de cette convention, représentant environ 134 millions d'hectares à travers les 150 parties contractantes à la convention. La France compte 22 sites à ce jour.⁵⁵

Bien que juridiquement peu contraignante, elle est un outil pour la protection des zones humides. Elle constitue un label de reconnaissance internationale, et non une véritable protection réglementaire.⁵⁶ Sa mission est en effet la conservation des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale.

⁵³ BOURHIS Laurence / CHOQUET Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », précité, p. 600.

⁵⁴ à Paris en 1982, et à Regina (Canada) en 1987.

Loi n°94-480 du 10 juin 1994 autorisant l'approbation d'amendements à la convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux, adoptés par la conférence extraordinaire réunie à Regina, Canada, le 28 mai 1987 (J.O n° 134 du 11 juin 1994, p. 8450) ;

Décret n° 95-143 du 6 février 1995 portant publication des amendements à la convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux, adoptés par la conférence extraordinaire réunie à Regina, Canada, le 28 mai 1987 (J.O n° 36 du 11 février 1995, p. 2322).

⁵⁵ 6 sites ont par exemple été ajoutés à la liste lors de la Conférence des parties du 16 juin 1993 : lac de Grandlieu, marais salants de Guérande, Grande Brière, Grand Cul de Sac Marin (Guadeloupe), marais de Kaw et de Basse Mana (Guyane). Les autres sites étant : Baie du Mont Saint Michel, Basses Vallées Angevines, Camargue, Etang de Biguglia (Corse), Etangs de la Champagne humide, Etangs de la Petite Woëvre, golfe du Morbihan, La Brenne, Marais du Cotentin et du Bessin, Baie des Veys, La Petite Camargue, Rives du Lac Léman.

⁵⁶ BOURHIS Laurence / CHOQUET Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », précité, p. 600.

Les Etats partis ont l'obligation de désigner au moins un site qui respecte les critères énumérés par la convention. Ce sont des zones humides d'importance internationale d'un point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les sites choisis doivent respecter le principe d'utilisation rationnelle de ces zones et le maintien des caractéristiques écologiques. La protection et la gestion sont cependant laissées à la discrétion des Etats.

La Convention de Ramsar a permis de développer une forte prise de conscience sur la nécessité de sauvegarder les zones humides.

2. Des déclarations au niveau communautaire

Deux déclarations sont spécifiques aux zones humides au niveau communautaire.

Tout d'abord, la communication de la commission de 1995.⁵⁷ Il n'y avait pas jusque-là de référence aux zones humides dans la politique communautaire de l'environnement. Cette communication y remédie en reconnaissant explicitement la préservation des zones humides. La commission tire un bilan mitigé de l'action des communautés envers la protection des zones humides, et propose une gestion intégrée en renforçant notamment l'instrument législatif des Etats et en accentuant l'effort de recherche et d'éducation par rapport à ces espaces. La nécessité d'observer et de contrôler l'état des zones humides est soulignée.⁵⁸

Une résolution du Parlement de 1996⁵⁹ vient compléter cet effort de prise en compte communautaire des zones humides. Ainsi, le Parlement propose une intégration des zones humides dans le droit existant, et veut

⁵⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Utilisation rationnelle et conservation des zones humides », 29 mai 1995, COM (95) 189 Final. Orientation générale approuvée en Conseil des Ministres le 4 mars 1996 (Bulletin de l'Union Européenne, Commission européenne, n° 3, 1996).

⁵⁸ BOURHIS Laurence / CHOQUET Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », précité, p. 601.

⁵⁹ Résolution du Parlement européen sur la communication de la commission sur l'utilisation rationnelle et la conservation des zones humides, 12 décembre 1996 (JOCE n° C 20, 20 janvier 1997, p. 179).

que la commission propose une véritable politique des zones humides au niveau communautaire. Entre autres, le Parlement propose un classement des zones humides, ainsi qu'une adhésion de l'UE à la convention de Ramsar.⁶⁰

3. Le Plan d'action nationale des zones humides

A la suite du rapport « Bernard »⁶¹, le gouvernement adopte, le 22 mars 1995, en Conseil des ministres, un Plan d'action gouvernementale pour les zones humides. Ce plan se structure autour de quatre thèmes qui sont la connaissance des zones humides (inventorier et renforcer l'outil de suivi et d'évaluation), une mise en cohérence des politiques publiques, la reconquête des zones humides, et l'amélioration de l'information et la sensibilisation des gestionnaires et des usagers des zones humides. Le pilotage du Plan est confié à l'Institut Français de l'environnement (IFEN) alors que le Museum national d'histoire naturelle est chargé de la coordination scientifique.

Dans l'ensemble, sont abordés les différents thèmes de la désignation et l'inventaire des zones, le recensement des mesures défavorables aux zones. Les différentes mesures de protection (labels, fonds divers, soutien à l'élevage extensif) sont aussi étudiées. Enfin, le Plan propose diverses méthodes pour améliorer le dispositif de protection et d'information sur les zones humides.

Le Plan a été accompagné de la mise en place d'un Programme National de Recherche sur les Zones Humides, ainsi que de la création de l'Observatoire National des Zones Humides, dont la première production fut un « atlas » des zones humides présentant une carte, respectant la nomenclature CORINE-Land-Cover, de l'occupation des sols. Cet observatoire n'a cependant pas de compétences de gestion des zones humides. Des guides techniques doivent être par ailleurs rédigés regroupant

⁶⁰CIZEL Olivier, « Textes juridiques européens sur les zones humides », Zones Humides Infos, n° 53, 3^{ème} trimestre 2006, pp. 9-10.

⁶¹ Rapport précité.

les différentes caractéristiques des zones humides ainsi que les données écologiques et juridiques les concernant.

Enfin, des pôles relais zones humides ont été mis en place pour assurer le suivi des politiques et apporter aux acteurs de terrain les orientations générales. Ils jouent le rôle d'experts scientifiques et gestionnaires. Chaque pôle se rapporte à un grand type de zone humide. Ainsi, ont été institués les pôles lagunes méditerranéennes, tourbières, vallées alluviales, zones humides intérieures, marais littoraux de l'Atlantique, de la Manche et de la Mer du Nord, et enfin le pôle mares et mouillères.

4. Les articles 127 à 139 de la Loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005⁶²

La loi du 23 février 2005 a pour but premier le développement du monde rural. Elle comporte de nombreuses mesures relatives au développement économique de l'espace rural, aux espaces périurbains, à l'aménagement foncier dans les zones rurales, à la forêt, aux espaces pastoraux. Elle est aussi relative aux zones humides.

En effet, cette loi consacre l'existence politique et juridique des zones humides, et marque donc un tournant important dans la reconnaissance de ces zones. Depuis la loi sur l'eau de 1992, les zones humides sont définies juridiquement en France. mais la loi DTR consacre réellement la protection de ces zones, en mettant en avant, juridiquement, leurs fonctionnalités propres, et en ne les reconnaissant non plus simplement comme milieux écologiquement intéressants, ou par les espèces vivants dans ces zones. C'est la fonction même des zones humides qui est l'objet de cette législation. Donc, le traitement des zones humides passe d'un droit historique d'assèchement à celui d'une attention et protection juridique diverse.

⁶² Loi DTR, précitée.

Les articles 127 à 139⁶³ sont consacrés spécifiquement aux zones humides. L'article 127 constitue le fondement juridique de la politique en faveur des zones humides, qui est l'innovation majeure de cette loi.

L'autre grande innovation de cette loi concernant les zones humides est l'instauration d'une nouvelle fiscalité des zones humides, qui met en place trois régimes d'exonération de la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties⁶⁴. Plus généralement, ces différents articles reviennent sur l'intérêt de la protection de zones humides. De nouvelles définitions et délimitations sont aussi prévues⁶⁵, ainsi qu'un renforcement des outils traditionnels de protection⁶⁶. La cohérence des politiques publiques concernant les zones humides est mise en avant.⁶⁷

Sous-Section 2

Une protection éparse

Aux niveaux international, communautaire et national, les zones humides sont l'objet de différentes réglementations et conventions spécifiques. Ainsi, leur protection est juridiquement et spécifiquement reconnue et organisée en tant que telle.

Cependant, les zones humides sont aussi et essentiellement prises en compte par un éventail large de diverses réglementations, conventions, labels, instruments fonciers ou planificateurs qui favorisent leur sauvegarde et leur conservation, mais uniquement de façon indirecte. En effet, ce ne sont pas les zones humides en tant que telles qui sont visées, mais les milieux, les habitats, les paysages, qui représentent les zones concernées, ou encore les espèces, les ressources naturelles présentes dans ces zones.

Quoi qu'il en soit, ces divers systèmes de protection mentionnent généralement les zones humides, et sont de fait bénéfiques à leur

⁶³ Soit le Chapitre III, titre IV de la Loi DTR, précitée.

⁶⁴ TFPNB. Voir « II.B/ ».

⁶⁵ Article 127, § I de la Loi DTR, précitée.

⁶⁶ Articles 133 et 136 de la Loi DTR, précitée.

⁶⁷ Article 127, § II, de la Loi DTR, précitée.

conservation. Par l'intermédiaire de la gestion et la conservation des habitats de l'avifaune, pour ne citer qu'un exemple, c'est la zone humide, elle-même, qui fera l'objet de la protection.

1. Protection par rapport à la ressource en « eau »

Une zone humide peut être définie comme un territoire où l'eau est le principal facteur qui contrôle le fonctionnement du milieu naturel, de la vie animale et végétale associée. C'est pourquoi la présence d'eau est l'un des critères de définition des zones humides. Ces dernières jouent d'ailleurs un rôle primordial concernant la ressource eau. Elles participent par exemple à l'épuration de l'eau.⁶⁸ La gestion et la protection de la ressource en eau vont donc naturellement de pair avec celles des zones humides.

Plusieurs textes législatifs (au niveau communautaire également), traitant de la gestion de l'eau, organisent une protection certaine des zones humides.

a. La Loi sur l'eau du 16 décembre 1964⁶⁹

La loi du 16 décembre 1964 est essentielle par le fait qu'elle institue le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau.⁷⁰ Aussi, elle met en place une nouvelle approche de la gestion de l'eau : une approche géographique.⁷¹ Ce sont plus globalement les régimes et la répartition des eaux qui sont visés par cette loi, ainsi que la lutte contre la pollution. Les agences de l'eau sont créées par cette loi.

⁶⁸ Rapport « Bernard » ; précité, p. 71.

⁶⁹ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (J.O du 18 décembre 1964, p. 11258).

⁷⁰ GILLET Sarah, « Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, p. 28.

⁷¹ LONDON Caroline, Environnement et instruments économiques et fiscaux, L.G.D.J., Systèmes Droit, Andrézieux-Bouthéon, novembre 2001, p. 67.

b. La Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau⁷²

Outre donner la première définition légale d'une zone humide en droit interne⁷³, cette loi décrit l'eau comme « patrimoine commun de la Nation »⁷⁴, dont la protection est d'intérêt général.⁷⁵ La gestion équilibrée de la ressource eau, que cette loi préconise, nécessite la « préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ».⁷⁶

L'ensemble de la loi touche moins directement les zones humides, mais les concernent pourtant par de nombreux aspects telles que toutes les mesures concernant la police de l'eau.⁷⁷

Ainsi sont énumérées les fonctions liées aux zones humides, toutes en relation avec l'eau. Sont par exemple visées « la protection des eaux, la restauration de la qualité de l'eau, la valorisation de l'eau comme ressource économique, et la promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau ». Les plans de prévention des risques définissent par ailleurs les prescriptions techniques et les interdictions afin d'assurer le « libre écoulement des eaux et la conservation, la restauration ou l'extension des champs d'inondation »⁷⁸. Cette disposition permet le maintien d'une des fonctions naturelles des zones humides, c'est-à-dire leur fonction d'épuration et d'expansion des crues.

Certains travaux, à effets négatifs sur les milieux, doivent être soumis à déclaration ou autorisation.⁷⁹ Tel est le cas pour les assèchements ou drainages de marais, ainsi que pour tous travaux modifiant le mode d'écoulement ou le prélèvement de l'eau. Des sanctions administratives et

⁷² Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (J.O n° 3 du 4 janvier 1992) modifiée par la Loi n°92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur (J.O n° 298 du 23 décembre 1992) et par la Loi « Barnier » précitée ; codifiée aux article L. 211-1 et suivants du Code de l'environnement.

⁷³ Article 2 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁷⁴ Article 1 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁷⁵ Article 1 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁷⁶ Article 2 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁷⁷ Telles que la nomenclature des activités, versement des eaux et affilié, compétence des collectivités etc.

⁷⁸ Article 16 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁷⁹ Article 10 de la Loi sur l'eau de 1992 et Décret n° 93-743 du 29 mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi no 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (J.O n° 75 du 30 mars 1993). Codifiés à l'article L. 241-2 du Code de l'environnement.

pénales sont alors prévues. Il est par ailleurs prévu des délits de pollution des eaux⁸⁰ ou d'altération du biotope⁸¹.

Enfin, il est prévu que les collectivités territoriales peuvent entreprendre l'exécution de travaux visant la protection et la restauration des zones humides.⁸²

La Loi sur l'eau⁸³ contient donc des dispositions importantes permettant une protection des zones humides. Cette protection doit être prise en considération dans la mesure où le maintien et la sauvegarde des zones humides jouent un rôle primordial dans la gestion équilibrée de la ressource en eau, objectif phare de la Loi sur l'eau.

c. Les SDAGE et les SAGE

Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et les Schémas d'Aménagement des Eaux (SAGE) sont la réponse à la volonté du gouvernement de prendre en compte systématiquement les zones humides dans les politiques de planification.⁸⁴ Ils ne constituent pas en eux-mêmes des mesures de protection mais ont tout de même une influence sur la conservation de ces zones.⁸⁵

C'est la Loi sur l'eau de 1992 qui les institua. Les articles 3 et 4 de cette même loi définissent les SDAGE⁸⁶, alors que les articles 5 à 7, les SAGE⁸⁷. Ils représentent les instruments français de mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Les SDAGE fixent pour chaque bassin ou groupement de bassins⁸⁸ les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource eau.

⁸⁰ Article L. 432-2 et L. 216-6 du Code de l'environnement.

⁸¹ Article L. 411-1 al. 3 du code de l'environnement.

⁸² Article 31 de la Loi sur l'eau de 1992, précitée, codifié à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement.

⁸³ Loi sur l'eau de 1992, précitée.

⁸⁴ En réponse aux préconisations du Plan d'action nationale des zones humides.

⁸⁵ ROMI Raphaël, Droit et Administration de l'environnement, Domat, Droit public, Montchrestien, 5^e éditions, Paris, février 2004, p. 376.

⁸⁶ Complétés par la circulaire du 15 septembre 1994.

⁸⁷ Mis en application par le Décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (J.O n° 225 du 27 septembre 1992).

⁸⁸ Les SDAGE ont été institués à l'échelle de six grands bassins hydrologiques.

Ils sont en fait des cadres d'action communs pour les acteurs de l'eau.⁸⁹ Dans le cadre des SDAGE, les principales zones humides du bassin en question doivent être identifiées, et leur conservation prévue. Les SDAGE ne créent pas eux-mêmes de nouvelles règles juridiques, mais constituent pourtant des instruments juridiques dans la mesure où l'Etat s'engage à faire respecter ces documents. Ainsi, les SDAGE sont juridiquement opposables à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics.⁹⁰ Des principes de protection tels que le respect de l'intégrité du milieu sont affirmés.

Les SAGE doivent, quant à eux, fixer les objectifs plus précis de préservation des zones humides. Ils sont institués au niveau de chaque bassin versant, et leurs périmètres prévus par les SDAGE. Ainsi, une zone humide doit être incluse en totalité dans le périmètre d'un seul SAGE.

De plus, toutes les décisions et tous les programmes administratifs concernant le domaine de l'eau doivent être compatibles avec les objectifs de ces schémas, et prennent de ce fait en considération la conservation des zones humides. Il a été rappelé par la Loi d'orientation agricole de 2006⁹¹ que les SDAGE et les SAGE ont l'obligation de prendre en compte les zones humides. Quant aux décisions ne concernant pas le domaine de l'eau directement, elles devront néanmoins prendre en compte les objectifs fixés.⁹²

d. La Circulaire du 24 octobre 1994

Dans le cadre des contrats de rivière, la circulaire du 24 octobre 1994⁹³ souligne que le Plan décennal de restauration et d'entretien de rivières vise également la préservation des zones naturelles d'expansion des

⁸⁹ JOUSSEAUME Claude / RETKOWSKY Yvan, « Les SDAGE, une démarche cohérente et prospective pour gérer l'eau et les milieux aquatiques », Zones Humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, p. 8.

⁹⁰ JOUSSEAUME Claude / RETKOWSKY Yvan, « Les SDAGE, une démarche cohérente et prospective pour gérer l'eau et les milieux aquatiques », précité, p. 9.

⁹¹ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (J.O du 6 janvier 2006, p. 229 texte n° 2).

⁹² JOUSSEAUME Claude / RETKOWSKY Yvan, « Les SDAGE, une démarche cohérente et prospective pour gérer l'eau et les milieux aquatiques », précité, p. 9 ; et LÉ LOUARN Patrick, Les zones humides et le droit, précité, Titre 2, chapitre 2.

⁹³ Circulaire n° 94-81 du 24 octobre 1994 (B.O du Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme n° 33, 10 décembre 1994).

crues.⁹⁴ De plus, les opérations d'entretien, de restauration et de sauvegarde des zones humides seront financièrement compensées par une aide du Ministère de l'Environnement.

e. La Directive cadre sur l'eau (DCE) du 22 octobre 2002⁹⁵

Il s'agit d'un document d'orientation au niveau européen. Il ne comporte pas de définition des zones humides, qui ne sont pas le centre de cette directive, mais la description des zones humides est mise en relation avec les masses d'eau. Des mesures qui permettront de protéger les zones humides découlent de cette directive.

L'article 1 stipule : « prévenir toute dégradation supplémentaire, préserver et améliorer l'état des écosystèmes aquatiques, ainsi que, en ce qui concerne les besoins en eau, des écosystèmes terrestres et des zones humides qui en dépendent ». La directive a par ailleurs pour but de promouvoir l'utilisation durable de l'eau ainsi que de renforcer la protection de l'environnement aquatique. L'objectif central est de parvenir à un bon état des eaux d'ici 2015. Pour atteindre cet objectif, l'accent est notamment mis sur la prévention des dégradations sur les écosystèmes directement dépendants, les zones humides y comprises.⁹⁶

Dans le cadre de cette directive, les SDAGE doivent être mis en place suivant deux étapes : une liste de toutes les mesures nécessaires est établie, puis la faisabilité de celles-ci et leur calendrier étudiés avant leur mise en place définitive.⁹⁷

⁹⁴ Les zones humides sont donc directement visées en tant que zones naturelles d'expansion des crues ; c'est l'une de leurs caractéristiques.

⁹⁵ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22 décembre 2000, pp. 1-73), modifiée par la Décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001 établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau (JO L 331 du 15 décembre 2001, pp. 1-5). Transposée par la Loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (1) (J.O du 22 avril 2004, p. 7327 texte n° 1).

⁹⁶ GILLET Sarah, « Les zones humides dans la directive cadre sur l'eau (DCE) », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, p. 16.

⁹⁷ MULLER Eric, « Programme de mesures : le complément opérationnel du SDAGE », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, p. 17.

f. La Loi sur l'Eau et les milieux aquatiques,
du 30 décembre 2006⁹⁸

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a pour but de mettre en place les outils nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la directive européenne sur l'eau (DCE).

La protection des zones humides n'y est pas explicitement spécifiée, mais la loi supprime les dernières dispositions défavorables aux zones humides, comme l'assèchement des mares, le drainage ou encore la démoistification. Par ailleurs, l'amélioration de la gestion des eaux fait partie des objectifs de cette loi, ce qui sera bénéfique au bon fonctionnement des zones humides, bien qu'elles ne soient pas stipulées en tant que telle dans la loi.⁹⁹

Il y a aussi un objectif général d'améliorer les conditions d'accès à l'eau ainsi qu'une rénovation de l'organisation de la pêche en eau douce. Les agences de l'eau sont réorganisées, et de nouvelles redevances sont mises en place. Enfin, est mis en place l'office national de l'eau et des milieux aquatiques, qui est un établissement public chargé de favoriser la gestion globale de l'eau et la protection des milieux aquatiques par des actions locales et nationales.¹⁰⁰ Il est un appui aux gestionnaires de l'eau.

g. Défrichement et reboisement

Enfin, le défrichement peut être interdit par l'autorité administrative quand la conservation des bois et massifs est reconnue nécessaire à « l'existence de sources, cours d'eau et zones humides et plus généralement à la qualité des eaux ».

⁹⁸ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (J.O n° 303 du 31 décembre 2006, p. 20285, texte n° 3).

⁹⁹ CIZEL Olivier, « Les zones humides dans le projet de loi sur l'eau », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, pp. 26-27.

¹⁰⁰ Mis en place par l'article 88 de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques, précitée. Codifié à l'article L. 213-2 du Code de l'environnement.

A l'opposé, le reboisement peut lui-même être interdit par le préfet qui réglemente les milieux naturels ainsi que la gestion équilibrée des eaux.¹⁰¹

2. Protection concernant les espaces et habitats naturels

Les zones humides sont par ailleurs un réservoir réel de biodiversité. Un grand nombre de poissons passe en effet par les zones humides à l'un ou l'autre moment de leur cycle. Elles représentent aussi des habitats privilégiés pour la nidification de certaines espèces d'oiseaux.

C'est à ce titre que de nombreuses conventions internationales et européennes¹⁰² protègent les zones humides. Toutes ont pour objectif similaire le rétablissement ou le maintien de l'état écologique des milieux (dans ce cas, des zones humides), en vue de respecter l'habitat naturel des espèces concernées.

a. Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO

Signée à Paris le 23 novembre 1972, et entrée en vigueur le 1er décembre 1975, cette convention concerne aussi bien le patrimoine culturel que naturel. Les Etats ont l'obligation d'assurer la conservation des éléments du patrimoine mondial sur leur territoire, et la communauté internationale a le devoir de coopérer pour assurer la conservation d'un patrimoine dont le caractère est universel.

L'article 2 qui définit le patrimoine naturel mondial inclut « les zones délimitées constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées ».

¹⁰¹ Article L. 311-4 du Code forestier, articles L. 126-1 et R. 126-1 du Code rural.

¹⁰² Dans le cadre du Conseil de l'Europe aussi bien que celui de l'Europe communautaire.

b. Convention africaine du 15 septembre 1968

Cette Convention concerne « l'aménagement des milieux aquatiques, d'eau douce, saumâtre ou côtière » réalisé dans le but « d'éviter les effets néfastes sur les habitats »

c. Convention de Bonn de juin 1979

La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage a été adoptée à la suite d'une recommandation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de 1972. Elle a pour but de mettre en place un réseau d'habitats protégés sur le parcours des espèces migrantes. La migration des oiseaux d'eau concernera directement les zones humides en tant qu'habitat protégé sur le parcours. C'est la même motivation que celle à l'origine de la Convention de Ramsar.

d. Convention de Berne

C'est dans le cadre du Conseil de l'Europe que cette convention, relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, est signée le 15 septembre 1979. Elle entra en vigueur en France le 1^{er} août 1990.

Elle stipule à l'article 4 que le maintien du rôle essentiel de la faune et de la flore concernant l'équilibre écologique, dépend de la conservation des habitats naturels. Une attention particulière est donc portée à la protection des zones qui ont une importance pour les espèces migratrices, visant les zones humides. C'est dans ce même but de protection des zones de repos ou d'étape des espèces migratrices que la Convention de Ramsar a d'ailleurs été signée. Les zones humides sont en effet des milieux privilégiés pour les espèces migratrices.

Ce même article préconise une stricte interdiction de « détérioration des sites de reproduction ou des aires de repos » ainsi que de

« perturbation, notamment durant les périodes de reproduction et d'hibernation ». ¹⁰³

e. Convention du Sud-Est asiatique de juillet 1985

Il s'agit pour maintenir la diversité biologique de « conserver les habitats terrestres, d'eau douce ou d'eau côtière ». Les Etats délimitent des zones de protection et dont certaines répondent à l'appellation Ramsar.

f. Directive européenne 79/409/CEE du 2 avril 1979, dite Directive « Oiseau » ¹⁰⁴

La directive « Oiseau » vise la conservation des oiseaux sauvages rares ou menacés inféodés aux zones humides ainsi que les espaces fréquentés par ceux-ci. L'article 4 stipule donc que « les Etats attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement celles d'importance internationales ». Les habitats doivent être rétablis en tant que tels, en raison de leur valeur écologique. ¹⁰⁵

Elle a aussi pour but de créer un réseau d'espaces protégés sur les voies migratoires de l'avifaune. C'est la mise en place des Zones de Protection Spéciale (ZPS).

¹⁰³ ROMI Raphaël, Droit et Administration de l'environnement, précité, p. 366.

¹⁰⁴ Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25 décembre 1979, pp. 1-18), dite Directive « Oiseau ».

¹⁰⁵ Article 3 et 4 de la directive « Oiseau », précitée

g. Directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992, dite Directive « Habitat »¹⁰⁶

La directive « Habitat » vise la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages. Les mesures d'application¹⁰⁷ de cette directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels, notamment les habitats naturels côtiers, d'eau douce, de tourbières, et de prairies humides. Elles doivent par ailleurs tenir compte des « exigences économiques, sociales, culturelles et régionales »¹⁰⁸, tout en répondant à un objectif général de développement durable.

Le but est de donner un nouveau cadre politique à la protection de la nature. Elle fut transposée en droit interne par le Décret du 5 mai 1995.¹⁰⁹

Les mesures concernent notamment l'établissement de Zones Spéciales de Conservation (ZSC). L'annexe I concerne les habitats en eux-mêmes, alors que l'annexe II est relative à la protection d'habitats d'espèces particulières. De même, la directive contient deux pôles : la gestion conservatoire des espaces ruraux concernés, et un contrôle de l'artificialisation des espaces remarquables.

En France, plus du tiers des habitats concernés appartient au groupe des écosystèmes à forte composante hydrique¹¹⁰, c'est-à-dire à des zones humides.

Ces ZPS et ZSC forment le réseau Natura 2000. Le décret du 5 mai 1995 établissait la liste nationale pour les sites destinés à Natura 2000. Pourtant, la France a, dans ce domaine, pris du retard et s'est vue condamnée par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)

¹⁰⁶ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22 juillet 1992, pp. 7-50), dite Directive « Habitat »

¹⁰⁷ Article 2-2 de la directive « Habitat », précitée.

¹⁰⁸ BOURHIS Laurence / Choquet Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », précité, p. 600.

¹⁰⁹ Décret n° 95-631 du 05 mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire (J.O du 7 mai 1995, p. 7612) ; totalement abrogé par le Décret n° 2001-1031 du 8 Novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (J.O n° 260 du 9 Novembre 2001, p. 17826).

¹¹⁰ BARDAT Jacques, « Analyse globale des habitats à composante humide de l'annexe I de la directive européenne « Habitats » », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, p. 3.

en 2000. Par la suite, deux décrets d'application ont été rédigés, l'un concernant la désignation des sites, et l'autre la gestion de ceux-ci.¹¹¹

3. Protection par l'aménagement et la gestion du territoire

Longtemps considérées comme zones insalubres, les zones humides ont été longtemps l'objet de destruction par assèchement. Le recul de ces espaces est en effet principalement dû à la main de l'Homme. La gestion des zones humides participe pleinement au développement rural, comme l'attestent les politiques successives de drainage de ces zones pour mise en culture, qui ont rythmé le droit rural.

Ces milieux prennent donc leur place dans les politiques d'urbanisme et de développement rural.

a. La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire¹¹²

Cette loi pose les principes fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire. L'ensemble des activités est pris en compte : les fonctions économiques, sociales et environnementales. Une gestion équilibrée, comprenant la qualité de l'environnement et des paysages, la préservation des ressources et de la biodiversité, est prônée ; celle-ci devant être mise en place par l'intermédiaire des contrats territoriaux d'exploitation.

L'article 23 est relatif au schéma de service collectif des espaces naturels et ruraux¹¹³. Ce schéma donne les grandes orientations d'aménagement et de développement durable du territoire. Les zones

¹¹¹ Décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (J.O n° 260 du 9 novembre 2001, p. 17826) ; et Décret n° 2001-1216 du 20 décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (J.O n° 296 du 21 décembre 2001, p. 20322).

¹¹² Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (J.O n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515).

¹¹³ Mis en place par le Décret n° 2002-560 du 18 avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs (J.O n° 96 du 24 avril 2002, p. 7316, texte n° 50).

humides constituent ainsi l'un des dix enjeux stratégiques nationaux les plus importants, qui bénéficient donc d'un traitement spécifique. « Les zones humides sont considérées comme des espaces prioritaires, notamment pour l'application de recommandations concernant la biodiversité ». Elles sont aussi le premier bénéficiaire du réseau écologique prôné par le schéma.

b. Les directives paysagères

La Loi Paysage du 8 janvier 1993¹¹⁴ crée les volets paysagers du permis de construire et les directives paysagères. Ces directives ont pour but sur un espace « remarquable pour son intérêt paysager », d'assurer la protection et la mise en valeur des éléments caractéristiques. Les zones humides sont entre autres visées. Certains travaux et aménagements sont réglementés par ces directives.

C'est le préfet qui fixe les modalités de l'orientation et les principes de la directive. Cette dernière constitue un instrument de gestion, qui doit être pris en compte par les documents d'urbanisme : les schémas directeurs, les POS, ainsi que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

c. Le droit de chasse au gibier d'eau¹¹⁵

Le droit de chasse au gibier d'eau est lié par l'entretien des plans d'eau et des parcelles attenantes de marais et prairies humides.

¹¹⁴ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (J.O n° 7 du 9 janvier 1993). Codifiée à l'article L. 350-1 du Code de l'environnement.

¹¹⁵ Article L. 424-5 du Code de l'environnement.

d. La Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (dite Loi « SRU ») du 12 décembre 2000¹¹⁶

Cette loi stipule que les documents de planification en urbanisme doivent respecter les « objectifs du développement durable ». Ainsi, la protection de l'environnement devient l'un des critères que les documents de planification doivent prendre en compte.

e. La Loi « Littoral » du 3 janvier 1986¹¹⁷

La Loi « littoral » vise entre autres la protection des milieux naturels en imposant aux communes, lors de l'élaboration des Plans d'Occupation des Sols¹¹⁸, de préserver les espaces terrestres et marins, les sites et paysages remarquables et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Les espaces à protéger ont été définis par le décret de septembre 1989¹¹⁹ qui vise expressément les « marais, tourbières, vasières ou toutes zones humides ou milieux temporairement immergés ». Ces zones sont rendues inconstructibles, ainsi que les « zones de repos, nidification de l'avifaune, récifs coralliens et mangroves ». Les concessions de plage peuvent être aussi limitées.

La liste des sites et paysages remarquables à protéger n'est pas exhaustive, et est donc complétée par les juridictions administratives.

f. Les POS

Un zonage du POS est effectué en respectant les modalités d'application du règlement national d'urbanisme. Des zones « NC » (zones

¹¹⁶ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (J.O n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777), dite Loi « SRU ».

¹¹⁷ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (J.O du 4 janvier 1986, p. 200), dite Loi « Littoral ».

¹¹⁸ POS.

¹¹⁹ Décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique (J.O du 26 septembre 1989, p. 12130), codifié à l'article R. 146-1 du Code de l'Urbanisme.

agricoles), ainsi que des zones « ND », à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels et des paysages, et plus globalement en raison de leur intérêt écologique, sont délimitées aussi bien que des zones spécifiques des espaces boisés.¹²⁰ Sur ces zones « ND », les constructions sont généralement prohibées du fait de leur incompatibilité avec la vocation du zonage. Les zones humides correspondent bien à cette catégorie de zonage. L'élément régulateur de ces zonages varie cependant en fonction des préoccupations communales et de l'orientation d'urbanisme choisie.

La question de savoir s'il était nécessaire de mettre en place un zonage spécifique « zone humide », à l'instar de ceux prévus pour les espaces boisés ou les espaces verts, a été posée à M. Gayssot, alors Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement.¹²¹ La réponse du ministère était négative, et s'appuyait sur la protection juridique existante, qui ne nécessite pas de nouveau classement spécifique aux zones humides. L'accent est mis sur la nécessité de changer plutôt les usages et pratiques.

Malgré le fait que la vocation première des POS soit la réglementation de la construction, et qu'il ne régit pas l'usage des sols (tels que le drainage, le labour, l'épandage ou encore le pompage), le POS peut néanmoins être utilisé à des fins protectrices des zones humides concernées.¹²² Ainsi, les documents d'urbanisme ont aussi pour fonction d'assurer la protection et la mise en valeur des milieux naturels sensibles.¹²³

Le Conseil d'État a d'ailleurs affirmé qu'un POS pouvait protéger l'harmonie des paysages, qu'ils soient naturels ou urbains.¹²⁴ Ce dernier a aussi reconnu qu'un POS peut interdire « toutes constructions sur des terrains situés à proximité de marais, et cela pour la sauvegarde du site naturel des marais »¹²⁵, ainsi que « toute modification de l'état des lieux »¹²⁶.

¹²⁰ Définies par l'Article R. 123-18-2-d du Code de l'urbanisme.

¹²¹ Question posée par Pierre Ducout, parlementaire socialiste, le 3 septembre 1997, SORIA Olivier, « La protection juridiques des zones humides », Zones humides infos, n° 21, 3^{ème} trimestre 1998, p. 17.

¹²² BOURHIS Laurence / Choquet Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », Revue de Droit Rural, décembre 1997, n°258, p. 603.

¹²³ BAZIN Pierre, « Les POS : un outil de protection des zones humides au service des communes ? », Zones Humides Infos, n° 17, 3^{ème} trimestre 1997, p. 10.

¹²⁴ Conseil d'État, 6 / 2 SSR, 22 mai 1992, n° 87296 87598 105610 105668, Publié aux Tables du Recueil Lebon.

¹²⁵ Conseil d'État, 10/ 3 SSR, 2 octobre 1991, n° 97559, Publié aux Tables du Recueil Lebon.

¹²⁶ Conseil d'État, 7 / 10 SSR, 16 décembre 1992, n° 110477, Inédit au Recueil Lebon.

g. Les zones agricoles protégées

Si la préservation de zones agricoles présente un intérêt général, concernant la production ou la situation géographique, le préfet peut délimiter des zones agricoles protégées, qui seront alors annexées au Plan Local d'Urbanisme.

4. Protection par acquisition et maîtrise foncière

La défense de l'environnement est rarement l'objet unique d'appropriations foncières. Pourtant, ces dernières peuvent être réalisées à des fins protectrices de l'environnement.¹²⁷ Avant 1976, les acquisitions se font par voie législative, telles les acquisitions du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres¹²⁸. L'aspect central est l'utilité publique de l'acquisition. La Loi du 2 février 1995, visant le renforcement de la protection de l'environnement¹²⁹, donne l'autonomie aux appropriations publiques.

L'acquisition en elle-même reste muette sur la gestion des espaces concernés. Il faut alors choisir une domanialité qui gouvernera le mode de gestion des zones choisies. Ainsi, la domanialité publique semble la plus favorable à la protection.

Il existe plusieurs hypothèses d'achat d'espaces naturels : emplacement réservé¹³⁰, par le Conservatoire du Littoral, ainsi que par l'intermédiaire du droit forestier ou encore du droit de l'eau (périmètre de protection autour des zones de captage). Il faut souligner que le Tribunal Administratif de Rennes a insisté sur le fait que les appropriations foncières ne sont que « l'ultime recours dans la protection de l'environnement ». L'intérêt général doit être suffisant et il ne doit pas exister d'autres moyens

¹²⁷ ROMI Raphaël, Droit et Administration de l'environnement, précité, p. 402.

¹²⁸ Dit « Conservatoire du Littoral », créé par l'Article 1^{er}, alinéa 2 de la Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (J.O du 11 juillet 1975, p. 7126).

¹²⁹ Loi « Barnier », précitée.

¹³⁰ Article L. 123-9 du Code de l'urbanisme.

équivalents pour arriver aux fins environnementales fixées. Finalement, elles doivent être conciliées avec le droit de propriété.¹³¹

Dans tous les cas, le but ultime est de gérer ensuite les espaces acquis de manière à protéger leur patrimoine écologique.

a. Acquisition du Conservatoire du Littoral

La finalité même du Conservatoire du Littoral¹³² est d'acquérir des espaces naturels fragiles afin d'en assurer la protection. Ainsi, il s'agit d'acquérir des espaces naturels humides, littoraux ou en bordure de zones d'eau douce, nécessaires à la conservation « d'une unité écologique ou paysagère ». Ce sont les espaces « littoraux ou rivages lacustres » créés par la Loi du 10 juillet 1975.¹³³ Il est prévu que les zones concernées puissent être confiées à des associations spéciales agréées ou à des personnes aussi bien publiques que privées.¹³⁴ Des dons et legs au Conservatoire sont également prévus, qui a lui même un droit de préemption à l'intérieur d'espaces naturels sensibles (à défaut du département). Une fois acquis, un plan de gestion pour les espaces concernés doit être établi.

Au 1^{er} janvier 2006, les zones humides littorales et les bordures de grands plans d'eau naturels (prairies humides) sous l'égide du Conservatoire du Littoral représentaient une superficie de 86330 hectares, et 880 kilomètres de rivages.¹³⁵

b. Les espaces naturels sensibles des départements¹³⁶

¹³¹ TA de Rennes, 5 mars 1992, Richepin, RJE, 2-1992, p. 257.

¹³² Etablissement Public Administratif de l'Etat.

¹³³ Article L. 243-1 du Code rural.

¹³⁴ Article 2 de la Loi du 10 juillet 1975, précitée.

¹³⁵ Données IFEN.

¹³⁶ Voir « Chapitre 2, Section 1 ».

La Loi n° 85-729¹³⁷ définit et met en œuvre les principes d'aménagement . Elle définit notamment les espaces naturels sensibles et en prévoit l'acquisition par le département. Une politique de protection, gestion et d'ouverture au public est mise en place. C'est la taxe départementale des espaces sensibles qui finance ces différentes acquisitions.¹³⁸ La Loi Barnier qui modifie cette précédente étend la faculté d'acquisition à d'autres collectivités, ainsi qu'aux Parcs Nationaux et Parcs Naturels Régionaux.

Le statut d'espace naturel sensible a des conséquences sur le plan de la protection de ceux-ci.¹³⁹

Sous-Section 3

Des outils divers de protection

Un certain nombre d'outils de protection existent déjà. Ils ne sont pas spécifiques aux zones humides, mais ces dernières peuvent faire l'objet de protection juridique par l'intermédiaire de ces instruments juridiques. Ce sont l'ensemble des parcs et autres classements de zones, sur lesquelles une protection spéciale est apportée. Seuls les arrêtés de biotopes énumèrent les espaces naturels concernés, dont une moitié concerne les zones humides. Les autres ne sont pas spécifiques mais sont néanmoins coercitifs par nature.

1. Les arrêtés de biotopes¹⁴⁰

Les arrêtés de biotope visent la conservation de certains milieux spécifiquement énumérés, dont « les marais, mares et marécages ». Ces

¹³⁷ Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (J.O du 19 juillet 1985, p. 8152), dite Loi « aménagement ».

¹³⁸ Voir « Chapitre 2 ».

¹³⁹ Voir « Chapitre 2, Section 1 ».

¹⁴⁰ Article R. 211-12 du Code Rural.

zones humides sont donc explicitement visées par cette réglementation. C'est le préfet qui adopte un arrêté de biotope.

Le but est de « prévenir la disparition d'espèces » et de fixer « des mesures favorisant la conservation des biotopes », dont les zones humides précitées, comme étant des milieux nécessaires aux espèces concernées.¹⁴¹ Ces arrêtés ne prévoient aucune indemnisation ou aucune interdiction absolue (comme c'est le cas pour les réserves naturelles), mais peut être réglementé ou interdit tout acte portant atteinte aux milieux concernés. Peuvent être aussi définies les différentes activités économiques compatibles avec la protection prévue.

2. Les Parcs Nationaux et Parcs Naturels Régionaux

Le but de ces parcs est la protection des richesses des zones concernées, notamment leur « patrimoine naturel » ainsi que leur « patrimoine paysager ». Ils constituent des terrains à équilibre fragile. Une charte est instituée précisant les orientations de protection et de mise en valeur du patrimoine, ainsi que la délimitation des zones.

Certains parcs régionaux sont institués au profit des zones humides telles que la Camargue, le Morvan, le Marais Poitevin ou encore le marais du Cotentin et du Bessin. Ils représentent un quart de l'ensemble des parcs naturels régionaux.¹⁴² Un autre quart de ceux-ci abritent des zones humides d'importance. En 2001, les parcs naturels régionaux et leurs périphéries couvraient 16,8% des zones humides d'importance majeure.¹⁴³ En revanche, aucun parc national n'est institué sur une grande zone humide d'intérêt majeur.¹⁴⁴

Certaines activités sont réglementées par la nature même de ces parcs, et d'autres activités plus spécifiques peuvent l'être par décret.

¹⁴¹ Article R. 111-14 du Code rural, ROMI Raphaël, Droit et Administration de l'environnement, précité, p. 394.

¹⁴² Les PNR sont au nombre de 45, couvrant 12% du territoire.

¹⁴³ Donnée IFEN.

¹⁴⁴ Il existe 9 Parcs Nationaux. Le Parc National de la Réunion est le dernier mis en place, le 5 mars 2007.

3. Les réserves naturelles¹⁴⁵

Les zones humides ne sont pas spécifiées directement mais représentent une petite moitié des réserves naturelles. Le but est le maintien de l'état de la conservation du sol et des eaux, des habitats en voie de disparition, ainsi que la préservation des biotopes et de la faune sauvage.

Comme pour les parcs, certaines activités sont réglementées et d'autres peuvent l'être par décret. La classification en réserve naturelle est plus contraignante que celle par arrêté de biotopes. Un périmètre de protection peut être institué autour de ces réserves.¹⁴⁶

Les réserves naturelles nationales sont créées par décret, simple ou en Conseil d'Etat, après enquête publique, si le propriétaire de la zone concernée s'y oppose. C'est la Région qui est l'autorité de droit commun en matière de création de réserves naturelles régionales.¹⁴⁷ Il existait avant la loi sur la démocratie de proximité¹⁴⁸ des réserves naturelles volontaires. A la demande du propriétaire de la zone, le préfet du département instituait une réserve naturelle volontaire pour une durée de 6 ans reconductible. Tout type de milieux était concerné par cette mesure. Depuis 2002, les anciennes réserves naturelles volontaires ont été transformées directement en réserves naturelles régionales, sauf si le propriétaire retira, au préalable, l'agrément.

Des activités telles que l'extraction de matériaux, ou encore l'utilisation d'eau, peuvent être réglementées, touchant directement la protection des zones humides concernées.

4. Les zones de protection communautaire

¹⁴⁵ Article L. 332-1 du Code de l'environnement.

¹⁴⁶ Article L. 332-16 du Code de l'environnement.

¹⁴⁷ Loi n° du 27 février 2002, Décret n° du 18 mai 2005

¹⁴⁸ Loi du 27 février 2002, précitée.

Les zones de protection communautaire constituent les instruments les plus efficaces pour la conservation des zones humides. Le réseau Natura 2000 regroupe tous les sites d'importance communautaire. Ils comprennent les zones de protection spéciale (ZPS) ainsi que les zones spéciales de conservation (ZSC), qui sont respectivement instituées par les deux directives européennes « Oiseaux » de 1979 et « Habitats » de 1992.

40 à 60% du réseau Natura 2000 en France est constitué par des zones humides. Les ZPS à caractère humide ou marin sont au nombre de 81. Par ailleurs, les ZPS et les propositions de sites d'intérêt communautaire¹⁴⁹ couvrent 40% des zones humides.

L'objectif des ZPS est la préservation et la restauration de l'habitat de l'avifaune par la création d'un réseau d'espaces protégés sur les voies de migration de ces espèces. Des mesures doivent être prises pour éviter toute pollution ou toute détérioration des habitats désignés ainsi que toute perturbation pouvant affecter les oiseaux. Même idée pour les zones d'importance communautaire concernant les habitats naturels (ZSC).

C'est par l'intermédiaire d'un contrat ou d'une charte Natura 2000 que la protection des zones est assurée. Ainsi, le contrat Natura 2000 est signé entre le préfet et le propriétaire de l'espace, qui prévoit un engagement de gestion et d'entretien, en contrepartie de versements d'aides. Des contrôles sur le respect des objectifs de conservation peuvent avoir lieu. En ce qui concerne les chartes, il n'y a pas de contreparties financières à l'engagement.

L'Union européenne a par ailleurs affirmé le principe de « zéro perte nette », qui stipule que toute destruction de zones humides doit être compensée par une restauration ou création de zones.¹⁵⁰

À terme, toutes ces zones feront parties du réseau Natura 2000.

¹⁴⁹ Chaque Etat établit une liste de Sites d'Importance Communautaire, avant que les sites soient définitivement approuvés par la commission européenne comme faisant partis du réseau Natura 2000.

¹⁵⁰ BAZIN Pierre, « L'Europe et l'utilisation rationnelle des zones humides. Objectif « zéro perte nette » », Zones Humides Infos, n° 11, 1^{er} trimestre 1996, p. 1.

Chapitre 2
L'instauration
d'instruments
économiques et
fiscaux incitatifs à la
protection des zones
humides

Une réglementation diverse s'est imposée peu à peu visant à protéger les zones humides. Il n'y a pas de droit spécifique de protection des zones humides, mais une multitude d'outils, réglementaires, conventionnels, fonciers ou encore de type « labels ». Les zones humides ont été définies et délimitées aussi bien au plan national qu'international, et leur protection assurée via les différentes caractéristiques que ces milieux présentent. L'impact de ces différents outils n'est pas évident à mesurer, mais ces derniers doivent être englobés, pour une meilleure efficacité, dans une politique globale de protection et de gestion des zones humides.¹⁵¹ Le recul des zones humides, constaté par le rapport « Bernard »¹⁵², ne semble pas avoir été encore contrebalancé.

La fiscalité et divers instruments financiers entrent alors en jeu comme outils incitatifs à la préservation et à la conservation des zones humides complétant les instruments déjà présentés.¹⁵³

Fiscalité et gestion des espaces humides sont en contradiction. En effet, la fiscalité a très longtemps favorisé les mesures de destruction des zones humides. La fiscalité française a historiquement ignoré l'environnement dans son ensemble.¹⁵⁴ Le statut fiscal d'un bien dépend avant tout de sa valeur économique. L'impôt est ainsi aveugle de la valeur écologique d'un espace naturel. C'est pourquoi, les zones humides ont fait l'objet d'un régime défavorable car leur valeur économique est souvent très faible. Par opposition, les forêts bénéficient d'un statut fiscal avantageux : d'abord par la ressource bois, économiquement fiable, ensuite par les régimes spécifiques¹⁵⁵ dont ces espaces bénéficient, et par le calcul du revenu cadastral (assise de la taxe foncière) qui leur est bénéfique. En

¹⁵¹ SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, Victoires, Paris, 1991, p. 91.

¹⁵² Rapport « Bernard », précité, p. 50.

¹⁵³ Outils de planification, labels, instruments de protection, maîtrise foncière.

¹⁵⁴ SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, précité, p. 12.

¹⁵⁵ Il s'agit des régimes Sérot et Monichon.

parallèle du système d'imposition, la législation rurale tend à être de type « aménagiste », et donc défavorable à la préservation des espaces naturels tels que les zones humides.¹⁵⁶

Il y a donc un long passif d'incitation à la destruction et à la mise en culture des terres des zones humides. L'article 1395 du Code Général des Impôts¹⁵⁷ (dans sa version initiale) prévoyait une exonération de la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties¹⁵⁸ pour les marais desséchés pendant les vingt premières années. L'article 1401 stipulait, par ailleurs, qu'un propriétaire pouvait abandonner ses « terres habituellement inondées »¹⁵⁹ à la commune et s'affranchir de l'impôt. L'origine de ces mesures est à tirer des édits d'Henri IV qui donnaient un régime juridique privilégié pour les zones de dessèchement des marais. Cette politique a été prolongée par la disposition du 3 frimaire an VII¹⁶⁰, qui mettait en place une exonération de la taxe foncière sur les marais asséchés (pour mise en culture) et qui n'a été supprimée que par la Loi de finances pour 1991.¹⁶¹ Aussi, dans la seconde moitié du 19^e siècle, plusieurs lois mettent en place une politique d'assèchement et de drainage des zones humides. On peut citer l'exemple de la Loi du 28 juillet 1860 sur la mise en valeur des marais et des terres incultes appartenant aux communes.¹⁶²

C'est dans un contexte plus large d'internalisation par les prix et d'écofiscalité, que la fiscalité des zones humides est devenue une problématique centrale de protection de ces espaces. Ainsi, plusieurs rapports sur l'incitation fiscale en faveur d'une politique de l'environnement ont été rendus dans les années 1990 : rapport Barnier, Ramsès, ou encore le Plan national pour l'environnement. Aussi, des taxes sur les automobiles, sur les effluents ou encore les sacs plastiques ont été mises en place.¹⁶³ En

¹⁵⁶ SCHMIDT Thierry, « Fiscalité et environnement : l'impôt, la forêt et le marais », Revue Française de finances publiques, 1985, n°10, pp. 51-53.

¹⁵⁷ CGI.

¹⁵⁸ TFPNB.

¹⁵⁹ Donc qualifiées de zones humides.

¹⁶⁰ Articles 66, 109 et 111 de cette même disposition.

¹⁶¹ Article 107 de la Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991 (J.O du 30 décembre 1990, p. 16367).

¹⁶² Loi qui entraîna par ailleurs un recensement de l'ensemble des zones humides de l'Empire.

¹⁶³ SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, précité, p. 34.

effet, le gouvernement Jospin a entamé une réforme de la fiscalité écologique, à la suite du rapport de la députée Nicole Bricq.¹⁶⁴ Ainsi, la Taxe Générale sur les Activités Polluantes¹⁶⁵ a été mise en place, suivie en 2000 par une extension de la fiscalité écologique aux activités dégradant la ressource en eau. L'année 2001 aurait dû consacrer la phase III du processus avec l'extension au domaine de l'énergie.¹⁶⁶

Sur le plan international, l'écofiscalité est aussi un sujet en vogue. Dès 1984, l'OCDE vise à renforcer les instruments économiques comme instruments efficaces, favorisant l'innovation et appropriés aux politiques préventives de protection de l'environnement. Une réunion de l'OCDE en janvier 1991, a invité les Etats à « examiner les possibilités d'adapter les régimes fiscaux pour atteindre à la fois des objectifs socio-économiques et environnementaux ».¹⁶⁷ Par ailleurs, l'UE s'est engagée elle aussi dans l'utilisation de ces mêmes instruments. La motivation étant de « compléter l'arsenal réglementaire par des instruments incitatifs ».¹⁶⁸ La conférence de Dublin du 25/26 juin 1996 vient illustrer cette volonté. En effet, les chefs d'Etats et de gouvernements ont alors stipulé que « la politique environnementale de la communauté reposera sur des normes mais assortie de mesures économiques et fiscales pour intégrer pleinement le facteur environnement dans d'autres domaines d'action ».

C'est sur la fiscalité que l'enjeu environnemental semble cependant se cristalliser. Comme le souligne Caroline London, « les instruments économiques et fiscaux sont donc au centre de la prise de décision en matière environnementale ». Les zones humides furent l'objet d'une fiscalité lourde n'incitant pas à leur protection et même incitant plutôt à leur destruction ou transformation, ainsi que d'aides incitatives pour ces destructions. Des incitations favorables à la préservation des milieux naturels, notamment des zones humides, ont été mises en place.

¹⁶⁴ BRICQ Nicole, « Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement », Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 1000, juillet 1998.

¹⁶⁵ Dite « TGAP ».

¹⁶⁶ La Loi de finances rectificative du 22 décembre 2000, relative entre autres à « l'an III de l'écofiscalité » a été censurée par le Conseil Constitutionnel.

¹⁶⁷ OCDE, Stratégies de mise en œuvre des écotaxes, OCDE, janvier 1996, p. 9.

¹⁶⁸ LONDON Caroline, Environnement et instruments économiques et fiscaux, L.G.D.J., Systèmes Droit, Andrézieux-Bouthéon, novembre 2001, p. 16.

L'OCDE définit les instruments fiscaux de protection de l'environnement comme étant les « moyens d'intervention des pouvoirs publics modifiant les prix relatifs et les signaux de marché afin de décourager certains modes de production et de consommation, et d'en encourager d'autres ». Ceux-ci comprennent les taxes et redevances spécifiques, les déductions fiscales, les taxations de produits à des taux différenciés.¹⁶⁹ Caroline London précise cette nomenclature en ajoutant, les permis, quotas et droits ; les systèmes de dépôts-consignation ; les subventions et aides financières aux pollueurs pour diminuer leur impact.¹⁷⁰

La fiscalité du patrimoine semble alors un enjeu important pour l'environnement. D'autant plus que le patrimoine naturel en France souffre d'inégalités sur le plan fiscal. Il existe en effet un taux d'imposition identique sur des biens d'un rapport très différent. Si l'imposition sur des valeurs mobilières rapportant 7% par an s'élève à 2 ou 3%, il est facile d'acquitter l'impôt avec les revenus des biens concernés. En revanche, si le rendement des biens est inférieur à 2%, le propriétaire est contraint de payer l'impôt avec une partie du bien lui-même (vente de bois par exemple), ou en changeant la nature du bien : construction et artificialisation diverses vont alors avoir lieu. L'impôt sur le capital est alors confiscatoire. Ainsi, la fiscalité foncière sur le non bâti est créatrice d'une artificialisation de certains espaces, et en premier chef, les zones humides, zones qui dégagent peu de revenus. Cette artificialisation menace la biodiversité et la préservation de milieux fragiles.¹⁷¹

Il n'y a pas en France une structuration du système fiscal en faveur de la protection de l'environnement, mais la fiscalité vient ponctuellement compléter un problème ou un défaut de réglementation. La réforme entamée par L. Jospin en 1997 visait à pallier cet aspect disparate de la fiscalité environnementale. L'instrument fiscal fait partie de l'arsenal de la politique de l'environnement : soit pour collecter des ressources afin de financer la

¹⁶⁹ OCDE, Stratégies de mise en œuvre des écotaxes, précité, p. 10.

¹⁷⁰ LONDON Caroline, Environnement et instruments économiques et fiscaux, précité, p. 14.

¹⁷¹ Séminaire « Nature et Fiscalité », Paris, 25 octobre 2005.

prévention ou la réparation de dommage, soit pour influencer les comportements dans un sens plus conforme à l'écologie.¹⁷² La fiscalité, comme expression de la solidarité nationale, pourrait cependant être l'outil privilégié de la mise en œuvre d'une politique de l'environnement.¹⁷³ Ce sont dans les années 1990 qu'une révision de la fiscalité dans le domaine de l'environnement a débutée. En effet, la loi de finances pour 1991¹⁷⁴ a supprimé certaines dispositions fiscales néfastes à la protection des zones humides. De plus, une stratégie fiscale globale a été lancée par la Loi sur l'eau de 1992 pour répondre à l'objectif fixé de protection intégrale des zones humides. Ainsi, deux pôles ont été privilégiés : une protection générale de l'environnement et une politique de protection de milieux spécifiques par une refonte de l'imposition foncière.¹⁷⁵ Par exemple, la dotation globale de fonctionnement a créé la dotation de solidarité rurale, qui ajoute aux critères classiques de répartition que sont le nombre d'habitants, le potentiel fiscal, le nombre d'élèves, la longueur des voiries, celui du montant des investissements pour la protection de l'environnement.¹⁷⁶

La protection des zones humides est alors devenue une cible des instruments économiques et fiscaux en France.

¹⁷² Conseil des Impôts, Fiscalité et Environnement, 23^e rapport au Président de la République, 2005, p. 121.

¹⁷³ SORIA Olivier, « Fiscalité et protection de l'environnement », Zones Humides Infos, n° 4, avril 1994, p. 10.

¹⁷⁴ Loi de finances pour 1991, précitée.

¹⁷⁵ SORIA Olivier, « Fiscalité et protection de l'environnement, précité, p. 10.

¹⁷⁶ Groupe « Zone humide », « Plan d'action zones humides : l'eau à la bouche », Zones Humides Infos, n° 8, 2^{ème} trimestre 1995, p. 4.

Section 1

Des mesures fiscales éparses

Un ensemble de mesures fiscales ont été mises en place pour inciter à la protection de l'environnement. Divers espaces naturels sont visés ; les zones humides entre autres. Ce sont principalement les dernières lois de finances qui organisent ces mesures fiscales, qui s'axent autour de deux pôles : d'une part, divers allègements de taxe foncière ou sur la fiscalité personnelle sont prévus; d'autre part, des taxes sont prélevées au profit d'action de protection envers les zones humides. Dans les deux cas, le caractère incitatif de ces mesures a été privilégié, en vue d'accroître les dispositions favorisant la protection de ces zones.

Sous-Section 1

Exonérations diverses

1. Les dépenses d'amélioration et de maintien du patrimoine naturel.¹⁷⁷

Le principe est que les travaux de restauration et de gros entretien effectués sur des sites Natura 2000 ou certaines zones protégées, en vue de leur maintien en bon état écologique, peuvent être déduits du revenu net foncier, servant pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, dès lors que ces travaux ont reçu l'accord préalable de l'autorité administrative compétente.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Article 31 du Code Général des impôts, « CGI ».

¹⁷⁸ Article 32 de la Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 (J.O n° 303 du 31 décembre 2006, p. 20228 texte n° 2).

Un décret à venir doit préciser les conditions d'application et notamment fixer les obligations déclaratives et les modalités de délivrance de l'accord préalable. Le dispositif s'applique à compter de l'imposition des revenus de l'année 2006.

L'intérêt est de créer les conditions favorables pour inciter les propriétaires d'espaces naturels ayant un intérêt écologique ou paysager particulier à effectuer les dépenses nécessaires à leur préservation et à leur amélioration. Les espaces naturels concernés sont les suivants : parcs nationaux, réserves naturelles, monuments naturels et sites classés, espaces concernés par un arrêté de biotope, sites Natura 2000, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.¹⁷⁹ Ces espaces couvrent 12% du territoire national, et appartiennent pour moitié à l'Etat. 6% de la surface nationale est donc concernée par la mesure, les zones humides en faisant partie.¹⁸⁰

L'intérêt écologique ou paysager particulier sera reconnu par un label délivré par la Fondation du Patrimoine, après avis favorable de la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), et prévoyant l'accès au public de ces espaces naturels remarquables sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel de certains de ces espaces.

2. Paiement des droits de mutation à titre gratuit, des droits de partage et de l'impôt de solidarité sur la fortune par remises d'immeuble au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.¹⁸¹

Cette disposition a pour objectif de soutenir la vocation du Conservatoire du Littoral qui est d'acquérir des espaces naturels fragiles et menacés afin d'en assurer la protection définitive.

¹⁷⁹ Article 31 du CGI. Pour les sites autres que Natura 2000, c'est la Loi sur les Parcs nationaux du 14 avril 2006 (précitée) qui organise la déduction d'impôt.

¹⁸⁰ Données IFEN.

¹⁸¹ Conservatoire dit « du littoral », créé par la Loi du 10 juillet 1975, précitée.

Depuis 1996, les particuliers peuvent acquitter, par dation au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres d'immeubles bâtis ou non bâtis :

- > les droits de mutation à titre gratuit entre vifs ou par décès¹⁸²
- > le droit de partage¹⁸³
- > l'impôt de solidarité sur la fortune¹⁸⁴

Pour être éligibles, les immeubles doivent être situés dans les zones d'intervention du Conservatoire¹⁸⁵ dont la situation ainsi que l'intérêt écologique ou paysager justifient la conservation à l'état naturel.¹⁸⁶ La procédure est subordonnée à un agrément qui fixe la valeur libératoire des biens offerts en paiement. La commission d'agrément est présidée par un conseiller d'Etat et réunit deux représentants du ministère en charge de l'environnement, ainsi que deux représentants en charge du budget.

3. Exonération des droits de mutation.¹⁸⁷

Cette disposition est incluse dans les mesures d'avantages fiscaux pour la préservation des sites Natura 2000, mais aussi des réserves naturelles, des sites classés, des espaces remarquables du littoral et des cœurs de parcs nationaux.¹⁸⁸

Le but est d'inciter à la préservation et à la gestion des sites Natura 2000 en France. Le réseau Natura 2000 est un réseau de protection d'espaces naturels au sein de l'UE. Il regroupe les zones spéciales de conservation, les zones de protection spéciale¹⁸⁹ ainsi que les sites

¹⁸² Articles 1716 bis du CGI et R. 322-8 du Code de l'environnement.

¹⁸³ Articles 1716 bis du CGI et R. 322-9 du Code de l'environnement, précités.

¹⁸⁴ Article 1716 bis du CGI, précité.

¹⁸⁵ Définies à l'article L. 322-1 du Code de l'environnement.

¹⁸⁶ Loi du 10 juillet 1975, précitée.

¹⁸⁷ Article 71-1 de la Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (J.O n° 304 du 31 décembre 2005, p. 20654 texte n° 2).

¹⁸⁸ Article 793 du CGI.

¹⁸⁹ « ZSC » et « ZPS » instituées par les Directives Européennes « Oiseaux » et « Habitats », précitées.

d'importance communautaire¹⁹⁰. Il ne concerne donc pas spécifiquement les zones humides, mais 40% à 60% du réseau est constitué par des zones humides.

L'exonération prévue est une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit, à hauteur des trois quarts, pour certaines propriétés non bâties incluses dans des sites Natura 2000¹⁹¹, ainsi que dans des réserves naturelles, des sites classés, des espaces remarquables du littoral et des cœurs de parcs nationaux.¹⁹² C'est une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit pour les successions et donations entre vifs intéressant les propriétés non bâties (sauf celles en nature de bois et forêt soumis au régime « Monichon »¹⁹³) incluses dans des sites Natura 2000. L'exonération s'applique aux trois quarts de la valeur léguée ou donnée.

Deux conditions sont requises :

- L'acte constatant la donation ou la déclaration de succession doit être appuyé d'un certificat délivré sans frais par le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt attestant que les propriétés concernées font l'objet d'un engagement de gestion conforme au Document d'objectifs.

- Il doit, en outre, contenir l'engagement par l'héritier, le légataire ou le donataire, pris pour lui et ses ayants cause, d'appliquer pendant dix-huit ans des garanties de gestion conformes aux objectifs de conservation de ces espaces et dont le contenu est défini par décret.

Cette exonération n'est pas cumulable avec d'autres exonérations.

¹⁹⁰ Dits « SICO ».

¹⁹¹ Article 793 du CGI, précité.

¹⁹² L'exonération pour les sites autres que Natura 2000 est prévu par la Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (J.O n° 90 du 15 avril 2006, p. 5682 texte n° 1).

¹⁹³ Régime fiscal propre aux bois et forêts.

4. Exonération de droit d'enregistrement

Sont exonérés de droit d'enregistrement le classement en réserves naturelles ainsi que les acquisitions, dons ou legs au Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres.¹⁹⁴

Concernant les acquisitions, dons et legs au Conservatoire du Littoral, les espaces peuvent être donnés au Conservatoire en lieu de place des droits de succession en cas d'héritage.¹⁹⁵

5. La Loi sur les Parcs Nationaux¹⁹⁶

La Loi sur les Parcs Nationaux comprend un certain nombre de mesures fiscales favorisant la préservation du patrimoine naturel.

Ainsi est prévue l'exonération de Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties dans les cœurs de Parcs Nationaux d'Outre-Mer¹⁹⁷.

Les acquisitions et échanges d'immeubles situés dans le cœur d'un Parc National faits par un établissement public de ce même parc sont exonérés de droit d'enregistrement et de taxe de publicité foncière.¹⁹⁸

C'est par ailleurs cette même loi qui prévoit l'extension au-delà des seuls sites Natura 2000 de la mesure d'exonération des trois quarts des frais de mutation à titre gratuit et de la mesure de déduction du revenu net des frais de restauration et de gros entretien. Ces mesures d'extension des allègements fiscaux au-delà des seuls sites Natura 2000 concernent les Parcs Nationaux au sens de la loi de 1960¹⁹⁹, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces remarquables du littoral.

¹⁹⁴ Les dons et legs sont prévus par l'article 795, 12° et 13° du CGI.

¹⁹⁵ Voir « Paiement des droits de mutation à titre gratuit ».

¹⁹⁶ Loi du 14 avril 2006, précitée.

¹⁹⁷ Voir II. B' 2.

¹⁹⁸ Article 1045 bis du CGI.

¹⁹⁹ Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative au classement en parc national (J.O du 23 juillet 1960, p. 6751).

Sous-Section 2

Taxes

La taxe est l'un des instruments fiscaux de protection de l'environnement. Dans la réforme de la fiscalité liée à l'environnement que le gouvernement Jospin a entamée dès 1997, elle prenait une part non négligeable. Ainsi, a été créée la Taxe Générale sur les Activités Polluantes, ensuite étendue au domaine de l'eau. La taxe constitue un instrument efficace pour deux raisons. D'une part, soulever une taxe permet un apport de recettes important, pouvant être dédiées à la protection de l'environnement, ou d'un espace précis tel que les zones humides. Ensuite, un des autres buts de la taxe est de dissuader les comportements nuisibles à l'espace qu'on a l'intention de protéger. Concernant la protection des zones humides, l'accent est plutôt mis sur l'apport de recettes, permettant de financer une politique de conservation de ces espaces.

1. Taxe sur les entreprises de transport maritime

La taxe sur les entreprises de transport maritime²⁰⁰ a été instituée par la Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement du 2 février 2005²⁰¹. Elle est calculée sur le nombre de passagers transportés vers les sites classés parc naturel, réserve ou appartenant au conservatoire de l'espace littoral.

²⁰⁰ Décret n° 96-25 du 11 janvier 1996 relatif à la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (J.O n° 12 du 14 janvier 1996, p. 684), et Décret n° 96-555 du 21 juin 1996 fixant la liste des espaces naturels protégés à destination desquels est perçue la taxe sur les passagers maritimes prévue par l'article 285 quater du code des douanes (J.O n° 144 du 22 juin 1996, p. 9364).

²⁰¹ Loi « Barnier », précitée. Loi innovante notamment par le fait qu'elle énonce les principes tels que le principe de précaution, d'action préventive, du pollueur-payeur ou encore de participation. Elle affirme par ailleurs que la faune et la flore doivent être préservées « dans le respect du bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques » ; concernant donc les zones humides.

Il existe aussi une taxe sur le passage de véhicules vers une île maritime reliée par un ouvrage d'art.²⁰²

Une extension possible est prévue pour la taxe de séjour des communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Ces trois taxes constituent une des innovations de la Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement.²⁰³

Les recettes de ces taxes sont affectées à la protection de ces espaces, qui regroupent certaines zones humides.

2. La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles²⁰⁴

La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles suit la même logique : elle représente en effet un apport financier conséquent pour les départements.

L'origine de cette taxe remonte aux années 1960 où les départements acquièrent un droit de préemption sur tous les terrains compris dans les zones fixées par arrêté. C'est l'institution des « périmètres sensibles », puis de la redevance départementale d'espaces verts. Une « taxe d'espaces verts » a été ensuite créée.²⁰⁵ La Loi du 18 juillet 1985²⁰⁶ pérennise le système de cette taxe, qui est prélevée en vue « de préserver les milieux naturels ».²⁰⁷

Elle n'est pas obligatoire mais est désormais largement pratiquée par les départements. Cette taxe porte sur toute construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments, ainsi que sur les installations et travaux divers

²⁰² Décret n° 96-26 du 11 janvier 1996 complétant le code de la voirie routière et relatif au droit départemental de passage institué sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes (J.O n° 12 du 14 janvier 1996, p. 685). Codifié aux articles L. 173-2 et suivants du Code de la voirie routière.

²⁰³ LE LOUARN Patrick, Les zones humides et le droit, précité, chapitre 2.

²⁰⁴ Articles L. 142-1 à L. 142-13 ; R. 142-1 à R. 142-18 du Code de l'urbanisme. Taxe « TDENS ».

²⁰⁵ Par la Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (J.O do 1^{er} janvier 1977, p. 4).

²⁰⁶ Loi « Aménagement », précitée.

²⁰⁷ Article 12 de la Loi « aménagement », précitée.

(parking notamment) autorisée en application de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme.

Soulevée par le Conseil Général à hauteur d'un maximum de 2% de la valeur de l'ensemble de l'immobilier, ou 1,70 euros par mètre carré pour les installations et travaux divers, elle est utilisée pour l'acquisition ou l'entretien des espaces naturels sensibles.

La taxe prélevée doit être utilisée pour les cas suivants :

> l'acquisition par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption de terrains, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien de tout espace naturel, boisé ou non, appartenant au département, sous réserve de son ouverture au public²⁰⁸,

> la participation à l'acquisition, à l'aménagement et à la gestion des terrains du Conservatoire du Littoral,

> l'acquisition, la gestion et l'entretien des sites Natura 2000 des territoires classés en réserve naturelle,

> les études et inventaires du patrimoine naturel.

Les départements peuvent par ailleurs édicter, en l'absence de POS, des mesures de protection des espaces boisés, des sites et des paysages.²⁰⁹

En 2003, 71 départements prélevaient cette taxe qui a représenté un total compris entre 100 et 120 millions d'euros. L'inventaire français de la fiscalité écologique a décrit cette taxe comme l'outil le plus important et le plus efficace en faveur de la préservation du patrimoine naturel.²¹⁰ Une proposition d'extension obligatoire à tous les départements a d'ailleurs eu lieu, qui serait assortie d'un taux minimum.²¹¹

²⁰⁸ Sauf si la fragilité des espaces naturels concernés ne le permet pas.

²⁰⁹ Loi « aménagement », précitée.

²¹⁰ BAZIN Pierre / EVE R., « TDENS : les conseils généraux au secours de la conservation de la nature ? », Zones Humides Infos, n° 3, janvier 1994, p. 10.

²¹¹ SHINE Clare, Les incitations fiscales et la protection de la biodiversité en Europe, Comité d'Experts pour le développement du Réseau écologique paneuropéen, Sauvegarde de la nature, n° 143, Editions du Conseil de l'Europe, p. 87.

Section 2

L'outil fiscal central et spécifique : la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

La taxe foncière est loin d'avoir été incitative à la protection de l'environnement, et apparaît même comme la taxe qui fut la plus destructrice de l'environnement.

En effet, le taux trop élevé de cette taxe sur le patrimoine (il est particulièrement élevé en France), ne permet pas aux propriétaires de laisser les terres concernées intouchées. C'est pourtant ce qui est recherché en vue d'une protection des zones humides : la conservation dans leur état naturel.

Du fait de cette taxe trop lourde, les propriétaires penchent naturellement vers une transformation de ces zones ce qui rime généralement avec une destruction de celles-ci. Ainsi, la taxe foncière constitue un frein à la protection et la préservation des zones concernées.

De plus, jusque dans les années 1990, les propriétaires de terres asséchées bénéficiaient d'une réduction de l'impôt foncier.²¹² Ces réductions sont apparues avec la disposition du 3 frimaire an VII, qui mettait en place une exonération de la taxe foncière sur les marais asséchés. Tout au long du XIX^e siècle, cette politique d'assèchement a continué. Certains travaux de drainage des terres étaient même remboursés par l'Etat.

La taxe foncière semble donc archaïque et inadaptée aux enjeux environnementaux actuel. Elle semble par ailleurs être l'une des taxes facilement modifiables en vue d'une efficacité sur l'environnement et sur la protection des zones humides, mais aussi dans une perspective d'équité sociale.²¹³

²¹² SHINE Clare, Les incitations fiscales et la protection de la biodiversité en Europe, précité, p. 60.

²¹³ SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, précité, p. 91.

Sous-Section 1

Comment, pourquoi ?

1. Fonctionnement

La TFPNB succède aux contributions directes qui avaient été instituées sous la Révolution. Ces contributions directes ont ensuite été transférées aux collectivités locales lors de la réforme fiscale de 1914-1917.²¹⁴

L'article 1399 du CGI stipule que « tout propriétaire d'un immeuble bâti ou non bâti est soumis à la taxe foncière dans la commune où est située sa propriété ». Le but de l'impôt foncier est de faire participer les propriétaires fonciers à la couverture des charges des budgets locaux. La taxe foncière est établie au nom du propriétaire, au premier janvier de l'année. C'est donc un impôt direct perçu au profit des collectivités territoriales (communes et groupements, départements, régions), dont le taux est fixé librement par celles-ci. Il peut donc varier d'une année sur l'autre.

La base d'imposition de la TFPNB²¹⁵ est constituée par la valeur locative cadastrale²¹⁶. Celle-ci est définie comme étant « le loyer théorique qu'un propriétaire devrait tirer de son bien s'il le louait aux conditions normales du marché »²¹⁷. La TFPNB est établie à partir d'un indice égal à la valeur locative cadastrale retenue à hauteur de 80%. L'abattement forfaitaire de 20% de la valeur locative cadastrale est pratiquée pour tenir compte des charges de la propriété ainsi que des pertes de fermage éventuelles et des risques de non location.²¹⁸ La valeur locative pour les parcelles non bâties est déterminée d'après un tarif établi dans chaque commune par nature de

²¹⁴ BELTRAME Pierre, La fiscalité en France, Les Fondamentaux, Hachette Supérieur, 11^e éditions, 2005, p. 113.

²¹⁵ Tout comme les autres impôts locaux.

²¹⁶ Est déterminée par l'administration selon les modalités de la Loi n° 68-108 du 02 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux (J.O du 4 février 1968, p. 1315).

²¹⁷ D'après KLEIN J.S., BELTRAME Pierre, La fiscalité en France, précité, p. 114.

²¹⁸ LEFEBVRE Francis, Mémento Patrimoine, 2007/2008, p. 774.

culture et de propriété. C'est un élément de plus venant accentuant l'inégalité de cette taxe car l'assiette étant la base pour plusieurs prélèvements relevant de budgets différents, les taux sont différents selon les besoins des communes et des collectivités. Les valeurs locatives ont été établies en 1970²¹⁹, et une actualisation périodique devrait avoir lieu.²²⁰ Pourtant, les dernières actualisations ont été opérées en 1961, et actualisées en 1974 et 1980. Une révision générale a été prévue en 1990²²¹, mais n'a pas encore été appliquée. Ainsi, seulement une majoration forfaitaire annuelle des valeurs locatives²²² a eu lieu.

Finalement, la TFPNB est calculée en multipliant le revenu cadastral par le taux d'imposition choisi par la commune. C'est donc un impôt sur le capital mais assis sur un revenu, le revenu cadastral, c'est-à-dire la valeur locative nette.

2. Raisons

Le problème lié à la TFPNB est celui de la déconnection de cette taxe avec la réalité économique. Le taux d'imposition est en effet identique pour des biens d'un rapport économique différent. Pour des biens peu rentables économiquement le propriétaire doit, pour acquitter l'impôt, soit vendre une partie du bien, quand cela est possible (exemple du bois), soit financer l'impôt en changeant la nature du bien lui-même. C'est dans ce dernier cas que le propriétaire est parfois amené à construire sur l'espace concerné, ce qui engendre une artificialisation de cet espace. La TFPNB va donc à l'encontre de la conservation des espaces naturels dans leur état d'origine.

Cela est d'autant plus vrai pour les zones humides, qui sont par nature très peu rentables d'un point de vue économique. Leur intérêt écologique, pourtant, est important. Ainsi, la base de calcul des revenus cadastraux des marais est évaluée d'après la valeur à l'hectare d'un sous-groupe des

²¹⁹ Le 1^{er} janvier.

²²⁰ Sont prévues une actualisation tous les trois ans, et une révision tous les six ans.

²²¹ Par la Loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (J.O n° 176 du 1^{er} août 1990).

²²² Pour tenir compte des évolutions des loyers par rapport au coefficient national.

cultures ou des propriétés²²³, qui est égal au montant d'un bail moyen à l'hectare.²²⁴ En conséquence, la rentabilité de l'exploitation ou du terrain concerné ainsi que le loyer réel perçu ne sont pas pris en compte par la TFPNB, ce qui représente la base même de l'inégalité de cette taxe.

Pour le prélèvement de la TFPNB, il est établi un classement des espaces concernés. Ce classement est défini par la nature de la culture, qui date de l'instruction du 31 décembre 1908²²⁵. Il n'est pas homogène pour les zones humides car les « zones humides » appartiennent à cinq des treize catégories énumérées : terres ; prés, prairies naturelles, herbages ; pâturages et landes ; bois ; et finalement eaux.²²⁶

Cela crée une déconnection encore plus importante vis-à-vis de la valeur écologique et biologique des milieux. En effet, dans certains cas, aucune exonération n'a lieu pour motifs de préservation ou entretien biologique alors que des exonérations, à l'origine d'actions nocives pour l'environnement, peuvent prendre place.

Sous-Section 2

Régimes indépendants de la Loi DTR

Des régimes d'exonération de la taxe foncière existaient déjà, mais de façon très ponctuelle.

Ainsi, une exonération permanente de la TFPNB bénéficiait aux zones humides « appartenant au domaine de l'Etat, du département ou de la commune si elles sont affectées à un service public ou d'utilité générale, sous réserve qu'elles ne soient pas productives de revenus » et aux zones comprises dans le domaine public fluvial et maritime (sauf saline et marais

²²³ Méthode d'évaluation de la valeur locative cadastrale pour les parcelles non bâties.

²²⁴ Article 19 de la Loi du 30 juillet 1990, précitée.

²²⁵ Nomenclature définie à l'article 18 de cette même instruction.

²²⁶ Les autres catégories étant : vergers ; vignes ; carrières ; jardins ; terrains à bâtir ; terrains d'agrément ; chemins de fer et canaux de navigation ; et sols.

salant) c'est-à-dire les lacs et cours d'eau, ripisylves.²²⁷ Les chemins des associations foncières de remembrement sont aussi concernés.

De plus, il existait des exonérations personnelles, telles que pour les personnes assistées, pour les redevables âgés de plus de 75 ans et non passibles de l'impôt sur le revenu, ou encore pour les agriculteurs ayant subi un sinistre.²²⁸

En outre, les propriétés agricoles bénéficient d'une exonération partielle et temporaire de la part communale de la TFPNB. Les propriétés concernées sont énumérées aux articles 1586 D, 1599 ter D, 1599 quinquies et 1607 A du CGI. Beaucoup concernent des zones humides : marais, lacs, étangs, mares sont cités.

Par ailleurs, la Corse²²⁹ et les départements d'Outre-Mer font déjà l'objet d'exonération.

Les zones humides situées dans le cœur des Parcs Nationaux des départements d'Outre-Mer sont aussi visées. C'est la Loi du 14 avril 2006 sur les Parcs Nationaux qui prévoit ces exonérations, en insérant l'article 1395 F au CGI.²³⁰ Le « cœur » des parcs nationaux est délimité par le décret de création du parc. La part communale est exonérée à 100%, et cette exonération prévaut sur celle des « terrains situés en zones humides ».²³¹

Finalement, la Loi de finances pour 2006²³², prévoit une exonération permanente en faveur de toutes les zones humides, exonérées à hauteur de 20%. Cette même exonération n'est pas cumulable avec les exonérations totales prévues par la Loi DTR, mais peut être cumulée avec l'exonération partielle.²³³ Dans ce cas, l'abattement de 20% a d'abord lieu, puis celui de 50%, ce qui revient à une exonération de 60% de la TFPNB.²³⁴

Il faut noter, qu'entre 1990 et 1995, les différentes lois de finances et la loi d'orientation agricole de 1995 ont conduit à supprimer les parts

²²⁷ Articles 1394-1, 1394-2, et 1393 al. 2 du CGI.

²²⁸ BELTRAME Pierre, La fiscalité en France, précité, p. 114.

²²⁹ Articles 1394 B, 1586 D du CGI

²³⁰ Article 24 de la Loi sur les Parcs Nationaux, précitée.

²³¹ Comme pour l'exonération concernant les sites Natura 2000. Voir « 3. Régimes créés par la Loi DTR ».

²³² Loi de finances pour 2006, précitée.

²³³ Exonérations détaillées au « 3. Régime créé par la loi DTR ».

²³⁴ Article 1394 B bis du CGI.

régionales et départementales de la TFPNB. Les diverses exonérations de la TFPNB ne concernent donc plus que la part communale.

Aussi, progressivement, à partir de la loi de finances pour 1991²³⁵, les dispositions fiscales favorisant un assèchement des terres humides ont été supprimées. Ainsi fut-ce le cas pour l'exonération pendant vingt ans de la TFPNB à la suite d'un assèchement de marais.²³⁶

Sous-Section 3

Régimes créés par la Loi DTR

1. L'apport de la Loi DTR

Un grand pas a été franchi avec la Loi sur le Développement des Territoires Ruraux du 23 février 2005.²³⁷ D'abord, cette loi consacre l'existence politique et surtout juridique des zones humides. D'une politique d'assèchement de ces zones, une véritable politique de reconnaissance et de préservation des zones humides est engagée. Surtout, c'est la première fois que l'intérêt de la protection des zones humides est lié à leurs fonctions. La fonctionnalité des zones humides est en effet reconnue. Ainsi, ce n'est plus seulement par les composantes milieu, ou espèce que les zones humides sont protégées, mais du fait de leurs fonctions naturelles diverses.

L'association nationale des élus des zones humides a organisé une enquête nationale sur la fiscalité du foncier non bâti à partir de décembre 2002. Cette enquête a joué un rôle important dans l'élaboration de la loi, dans les articles concernant les zones humides. Pour cette enquête, cinq secteurs tests avaient alors été choisis, car représentatifs des espaces concernés, dans le but de regrouper des statistiques quant à la rentabilité des terrains. L'idée finale fut de favoriser la protection des zones humides,

²³⁵ Loi de finances pour 1991, précitée.

²³⁶ Article 107 de la Loi de finances pour 1991, précitée.

²³⁷ Loi DTR, précitée.

en allégeant notamment la fiscalité qui leur était propre et qui pesait sur leur conservation.

Cette loi s'inscrit dans une optique plus générale de développement du monde rural. Elle aborde les thèmes du développement économique du monde rural, des espaces périurbains ainsi que de la problématique de l'aménagement foncier, les zones humides étant concernées par ce dernier thème. Les dispositions intéressant les zones humides sont regroupées au chapitre III du titre IV.²³⁸ La loi revient sur l'intérêt des zones humides, et précise leur définition et délimitation. Un renforcement des outils traditionnels de protection est aussi prévu.

2. Les exonérations prévues

Par ailleurs, une nouvelle fiscalité des zones humides est mise en place. Ainsi, trois régimes d'exonération de la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties sont prévus, tous trois dans le but d'alléger la pression fiscale qui pèse sur les propriétaires d'espaces naturels zones humides pour les inciter à prendre des mesures de protection et de conservation de ces zones. La loi DTR approfondit le mouvement déjà entamé par la suppression de l'exonération de la taxe pour l'assèchement de ces zones (décidée par la Loi de finances pour 1991). Il faut par ailleurs rappeler que seulement la part communale est concernée du fait de la suppression des parts régionales et nationales.

Un nouvel article, article 1395 D, fut inséré au CGI par l'article 137 § I. de la Loi DTR. L'article intitulé « Exonération partielle ou totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans les zones humides » expose les trois régimes d'exonération de la TFPNB, de 50% et de 100% suivant le type de propriétés concernées. Il stipule que l'exonération concerne « les terrains situés en zones humides gérés dans le respect des règles de préservation de l'avifaune et de non recouvrement des parcelles ».

²³⁸ Articles 127 à 139 de la Loi DTR, précitée.

Le paragraphe II de ce même article prévoit que l'Etat compensera les communes des pertes subies par l'exonération fixée. La compensation est calculée en multipliant chaque année et pour chaque commune ou Etablissement Public de Coopération Intercommunale²³⁹ à fiscalité propre, le montant des bases d'imposition exonérées de l'année précédente par le taux de la taxe foncière de la même année. Pour les communes appartenant à un EPCI sans fiscalité propre, le taux voté par la commune est majoré du taux appliqué au profit de l'EPCI.

Les terrains concernés par cette exonération sont définis par la nomenclature fiscale, datant de l'instruction du 31 décembre 1908.²⁴⁰ Ainsi, différentes catégories sont définies par cette instruction. L'exonération prévue par la Loi DTR vise les catégories 2 et 6, c'est-à-dire les prés, prairies, bruyères, marais ainsi que les terres vaines et vagues (y compris les tourbières naturelles c'est-à-dire non exploitées). Pour les sites Natura 2000, sont ajoutées les catégories 5 et 8, soit les forêts alluviales et ripisylves, les lacs, étangs, mares, marais salants et salines. Ces terrains doivent par ailleurs être dans des zones humides telles que définies à l'article L. 211-1, 1° du code de l'environnement.

Les trois régimes d'exonération définis par la Loi DTR sont les suivants :

a. Exonération de 50% de la TFPNB en dehors des zones protégées ou certaines zones non protégées

Cela concerne les « zones humides » comme définies à l'article L. 211-1 du Code de l'environnement. Les catégories 2 et 6 de l'instruction ministérielle de 1908 sont visées.²⁴¹ Sont exclus de cette exonération les exploitations de tourbes²⁴², les bois et forêts alluviales, lacs et étangs, les mares, les canaux non navigables, les salins, les salines et les marais

²³⁹ « EPCI ».

²⁴⁰ Nomenclature définie à l'article 18 de cette instruction.

²⁴¹ Prés, prairies naturelles et herbages ainsi que les pâturages, landes, pâtis, bruyère, marais, terres vaines et vagues (tourbières y compris).

²⁴² Car assimilées à la catégorie 9 « carrières » de l'instruction de 1908, précitée.

salants. Ces dernières zones peuvent cependant faire l'objet d'une exonération totale si elles appartiennent à des zones humides d'intérêt environnemental.

b. Exonération de 100% de TFPNB dans les zones protégées

L' exonération est portée à 100% pour les propriétés situées dans des zones naturelles protégées. Les zones humides concernées par cette exonération totale de TFPNB sont les suivantes : zones d'intérêt environnemental particulier, acquises et gérées par le Conservatoire du Littoral, des parcs nationaux, des réserves naturelles nationales ou régionales, des parcs naturels régionaux, inscrites sur la liste départementale des monuments naturels et des sites, où sont présentes des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées protégées (ZNIEFF).²⁴³ D'autres catégories ont été définies²⁴⁴ mais touchent moins directement les zones humides.

Un engagement de gestion identique aux zones exonérées de façon partielle est nécessaire suivant les mêmes conditions. Une charte de gestion explicitant les objectifs des espaces protégés doit être respecté.

Les zones concernées sont basées sur une liste dressée par le maire sur proposition de la commission communale des impôts directs²⁴⁵. Si sur une même commune, sont présentes des zones relevant des deux différentes catégories (exonération partielle et totale), le maire est tenu de dresser deux listes séparées.²⁴⁶

²⁴³ Chaque catégorie relevant successivement des articles L. 211-3, L.322-1 et suivants, L. 333-1 et suivants, L. 332-1 et suivants, L. 341-1 à 342-1, et L. 411-1 à L. 411-7 du Code de l'environnement.

²⁴⁴ Par l'article 146 de la Loi DTR, précitée, codifié à l'article 1395 E du Code de l'environnement.

²⁴⁵ « CCID ».

²⁴⁶ Article 1395 D I. du CGI.

c. Exonération à 100% de la TFPNB en zone Natura 2000

Toutes les zones de protection spéciale ou les zones spéciales de conservation sont concernées. La liste de celles-ci est détenue par le préfet. L'engagement de gestion, nécessaire à l'exonération, se fait par l'intermédiaire d'un contrat Natura 2000 ou via une charte Natura 2000, pour cinq ans. Cette exonération prend place à partir de l'imposition 2006.²⁴⁷ L'exonération Natura 2000 prévaut sur l'exonération concernant les « terrains situés en zones humides ».

3. Les conditions

Les propriétaires doivent souscrire à des engagements de gestion qui ont été précisés par le Décret du 3 avril 2007.²⁴⁸ En outre des conditions de forme telles que les coordonnées du propriétaire, les références cadastrales, les natures des cultures ou encore le plan de situation de la zone concernée, l'engagement de gestion porte sur la conservation du caractère humide des parcelles ainsi que sur le maintien en nature de prés et prairies naturels, d'herbages, de pâturages, de landes, de marais, de pâtis, de bruyères et de terres vaines et vagues. Certaines mesures en vue de la conservation des zones humides, dont les chartes et documents de gestion ou d'objectifs, doivent être respectées. Chaque engagement de gestion comporte les mesures de conservation à mettre en œuvre.

Des contrôles sont possibles, et l'exonération peut être retirée et le remboursement exigé.

La liste des parcelles concernées par les exonérations de TFPNB est établie par le maire²⁴⁹ avant le 1^{er} septembre, transmise à l'administration des impôts et affichée en mairie. Le propriétaire doit, quant à lui, souscrire à l'engagement à l'administration des impôts avant le 1^{er} janvier de la

²⁴⁷ Article 1395 E du CGI issu de l'article 146 de la Loi DTR, précitée.

²⁴⁸ Décret n° 2007-511 du 3 avril 2007 pris pour l'application de l'article 1395 D du code général des impôts et relatif aux modalités de l'engagement de gestion prévu par cet article (J.O n° 81 du 5 avril 2007, p. 6443 texte n° 53) ; Codifiée à l'article 310-00 H du CGI.

²⁴⁹ Ou par le préfet dans le cas des sites Natura 2000.

première année au titre de laquelle l'exonération est applicable ou renouvelable. Les exonérations sont renouvelables autant de fois qu'un nouvel engagement est souscrit.

Section 3

Des outils économiques originaux : aides financières et contractuelles

Caroline London inclut les aides financières et subventions dans les instruments fiscaux de protection de l'environnement.²⁵⁰ En plus des diverses exonérations fiscales et taxes bénéficiant à la conservation des zones humides, il existe un certain nombre d'aides financières.

La finalité des aides financières est de permettre une activité à caractère extensif sur les zones visées par l'objectif de protection. En effet, les zones écologiquement fragiles le deviennent d'autant plus avec l'intensification de l'exploitation. Ainsi, la baisse de l'exploitation, pour être suivie par les agriculteurs, doit être assujettie d'aides financières. Pourtant, la défiscalisation et le versement d'aides ne sont pas garants en eux-mêmes d'une meilleure gestion de l'espace concerné, en terme d'efficacité environnementale. C'est pourquoi, il est apparu utile de mettre sur pied des systèmes de convention de gestion de type contractuel.²⁵¹

²⁵⁰ LONDON Caroline, Environnement et instruments économiques et fiscaux, précité, p. 14.

²⁵¹ SORIA Olivier, « Fiscalité et protection de l'environnement », précité, p. 10.

Sous-Section 1

Les aides financières

1. La « Prime à herbe »

Le but de la « prime à herbe » est d'inciter à maintenir les surfaces herbagères, et donc de dissuader les mises en culture. Mise en place depuis le Décret du 29 mars 1993²⁵², cette prime est basée sur la surface, et calculée par hectare (de 40 à 78 euros par hectare). Elle concerne environ 74 000 bénéficiaires représentant une surface de 5 millions d'hectares.

Elle semble bénéficier plus aux espaces situés en zones de montagne, mais concernent tout de même les zones humides.²⁵³ Elle ne constitue pas une mesure agri-environnementale car les objectifs environnementaux à respecter ne sont pas mentionnés.²⁵⁴

2. Le Fond de gestion de l'espace rural

Mis en place par la Loi d'orientation pour l'aménagement et développement du territoire et décret du 5 avril 1995²⁵⁵, ce fond rémunère l'entretien et la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon. De plus, il finance la lutte contre les risques naturels, ainsi que la conservation de la biodiversité et du paysage rural, et la gestion des espaces fragiles telles que les zones humides. A la fin des années 1990, ce fond s'élevait à environ 500 millions de francs.²⁵⁶ Il est mis sous la responsabilité du préfet du département.²⁵⁷

²⁵² Décret n° 93-738 du 29 mars 1993 instituant une prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (J.O du 30 mars 1993, p. 5591).

²⁵³ SORIA Olivier, « Fiscalité des zones humides », Zones humides infos, n° 2, juillet 1993, p. 7.

²⁵⁴ BAZIN Pierre, « Petit point de vue sur les mécanismes agri-environnement en général et le CTE en particulier », Zones Humides Infos, n° 24, 2^{ème} trimestre 1999, p. 4.

²⁵⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995, précitée, et Décret n° 95-360 du 5 avril 1995 relatif au fonds de gestion de l'espace rural (J.O n° 82 du 6 avril 1995, p. 5499).

²⁵⁶ Soit environ 76 millions d'euros.

²⁵⁷ METAIS Michel, « Fonds de gestion de l'espace rural », Zones Humides Infos, n° 8, 2^{ème} trimestre 1995, p. 7.

3. Le programme LIFE

L'Union Européenne met à disposition divers fonds structurels, qui ont pour objectif d'accompagner le développement égal des différentes régions de la communauté. Ce sont les actions visant la cohésion économique et sociale de l'Union. Ainsi, l'Irlande doit par exemple beaucoup de son développement économique récent au Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le fond communautaire visant le développement régional. On peut également citer le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui finance certains projets de développement rural. La totalité des fonds structurels représentent un des pôles majeurs du budget de l'UE, qui a consacré 43% de ses dépenses en 2006 à ce domaine.

Quant au programme LIFE, il a été institué conformément à la directive du 21 mai 1992²⁵⁸, et finance les actions prioritaires en matière d'environnement. Ce programme regroupe en fait, de façon plus globale, des programmes existants déjà : Action spécifique à la Méditerranée (MEDSPA), Action pour la conservation de la nature (ACNAT) et l'action spécifique à la région nord de la Communauté (NSRSPA). LIFE devient alors l'instrument financier pour l'environnement, institué en vue de continuer les actions déjà entamées ainsi que de les élargir.

Le programme LIFE englobe trois domaines : la conservation de la nature (LIFE – Nature, 47% du financement), la mise en œuvre de la politique de l'environnement (LIFE- Environnement, 47% du financement), et enfin les actions en direction de pays tiers (LIFE- Pays, 6 % du financement).²⁵⁹ Les deux premières sections bénéficient aux zones humides. 16 projets ont vu le jour en France entre 1992 et 1995.

Les aides européennes sont désormais conditionnées à la réalisation des obligations fixées. Ainsi, l'Etat peut supprimer les aides ou subventions allouées aux agriculteurs quand ces derniers ne répondent pas aux

²⁵⁸ Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22 juillet 1992, pp. 7–50).

²⁵⁹ DESMOULIN Gil, « Les aides financières de la communauté européenne en matière de protection de l'environnement : un exemple de subsidiarité budgétaire et financière ? », Revue Française de finances publiques, n° 90 « Finances publiques et protection de l'environnement », mai 2005, p. 102.

obligations liées à l'environnement : bonnes pratiques agricoles, diversité des cultures, conservation des prairies.²⁶⁰

4. L'indemnité spéciale zone humide

La proposition d'une indemnité stable spéciale zone humide (ISSZH) pour équilibrer, sur le plan économique, l'exploitation en prairie par rapport à la mise en culture, a été avancée dès la deuxième réunion du Comité de Coordination du Plan d'Action Zones Humides.²⁶¹ Répondant à la même logique que les autres aides financières, cette indemnité contribuerait à la sauvegarde des zones humides par incitation financière.

Cette motion en faveur d'une indemnité spéciale zone humide est basée sur la Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006²⁶², qui stipule que les « activités d'élevages rendent de précieux services à la société ». L'article 88 énonce que le gouvernement « s'attache à soutenir le maintien des activités traditionnelles et économique dans les zones humides qui contribuent à l'entretien des milieux sensibles, notamment les prairies naturelles et les marais salants ».

L'aide comprend le handicap des milieux concernés ainsi que leur utilité publique. L'intérêt et l'efficacité de cet outil a été démontré par l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), qui répond à la même logique. Cette indemnité existante a montré ses preuves de faisabilité sur le marais poitevin.²⁶³ D'où la demande d'extension à toutes les zones humides.

Cette indemnité serait aussi une réponse possible à l'objectif fixé dans la loi DTR et réaffirmé par le Plan de développement rural pour l'hexagone 2007-2013, de la mise en place d'un plan pour l'élevage en zones humides.²⁶⁴

Le montant de l'aide réclamé s'élève à 150 euros par hectare.

²⁶⁰ CIZEL Olivier, « Protection et gestion des zones humides Révisions du SDAGE RMC », Groupe d'histoire des zones humides, Pôle Relais lagunes méditerranéennes, septembre 2006, p. 109.

²⁶¹ Réunion ayant eu lieu le 28 juin 1996.

²⁶² Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (J.O du 6 janvier 2006, p. 229 texte n° 2), précitée.

²⁶³ Pôle relais lagunes méditerranéennes, « Motion en faveur d'une indemnité spéciale zone humide ».

²⁶⁴ Pôle relais lagunes méditerranéennes, « Motion en faveur d'une indemnité spéciale zone humide ».

5. Les aides des agences de l'eau

Ces agences ont été créées par la Loi du 16 décembre 1964²⁶⁵ pour contribuer à la régénération de la ressource en eau et lutter contre la pollution des eaux. Elles ont pour objectif de mettre en place « des actions d'intérêt commun au bassin ou groupe de bassin ». Ainsi, elles ont défini une politique de préservation des zones humides, du fait de leur intérêt concernant la ressource en eau. Les agences se placent alors dans un objectif de développement durable, dans la mesure où protéger les zones humides aujourd'hui, c'est protéger la ressource en eau pour demain.²⁶⁶

Leurs moyens financiers sont constitués par des redevances sur le prélèvement sur l'eau ainsi que sur certains rejets polluants. Les redevances prélevées permettent de financer le traitement des eaux usées ainsi que des actions envers la protection de la ressource en eau. C'est ce dernier objectif qui touche la protection des zones humides. Ainsi, les agences dirigent certains travaux de rénovation et des projets de recherche.

L'engagement à un programme d'action défini par les SDAGE, précisant les pratiques de gestion des zones humides, a pour conséquence le versement d'aides des agences de l'eau. Cinq nouvelles redevances ont été mises en place par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques²⁶⁷, dont la redevance pour la protection des milieux aquatiques, qui auront pour conséquence d'accroître les moyens de ces agences et de développer leurs mesures de protection envers les zones humides.

²⁶⁵ Loi n°64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, précitée.

²⁶⁶ AMEZAL Aïcha, « La politique des Agences de l'eau en matière de protection des zones humides », Zones Humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, p. 10.

²⁶⁷ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, précitée.

Sous-Section 2

Les contrats

Les diverses aides financières favorisent la conservation des zones humides à l'état naturel. Le manque de moyens financiers des agriculteurs les pousse en effet à pratiquer une production intensive, permettant de dégager plus de ressources. Ainsi, ces aides sont indispensables. Pourtant, elles ne sont pas la garantie, en elles-mêmes, que des mesures de protection de l'environnement seront mises en place. Les contrats sont alors apparus comme une solution originale, alliant aides financières et protection active de l'environnement. Ces contrats constituent donc un outil juridico économique intéressant pour la protection des zones humides.

Les zones humides, par la richesse de leurs sols, ont toujours été l'objet de convoitise pour l'agriculture. En effet, riches en sédiments, les zones humides sont des terres fertiles. mais la conversion des terres des zones humides en terres agricoles produit des effets néfastes sur le maintien de l'intérêt écologique de celles-ci.

Pendant longtemps, l'assèchement de ces terres par le drainage a été opéré pour les mettre en culture, sans prendre en compte le fait que ces terres perdaient ainsi leur spécificité écologique. L'Etat prenait en charge ces assèchements, dans le but d'une valorisation de l'aménagement agricole et rural. La Loi du 16 septembre 1807²⁶⁸ stipulait qu'il pouvait y avoir un partage des frais des travaux d'assainissement réalisés en vue de la remise en culture du sol. L'ancien article 175 du Code rural énumérait les divers travaux que pouvaient prendre en charge les communes ou départements, qui comprenaient, entre autres, « le dessèchement de marais » ainsi que « l'assainissement de terres humides ».²⁶⁹ Dans le même mouvement de mise en culture de terres, la Loi d'orientation agricole du 5 août 1960,

²⁶⁸ Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais (Recueil Duvergier, p. 193).

²⁶⁹ Voir articles L. 151-12, L. 151-14 et L. 151-15 du Code rural.

prévoyait que soit « faciliter la mise en culture du sol »²⁷⁰. Ainsi, la recherche de terres cultivables fut un moteur de droit rural, en ne tenant cependant pas compte de l'impact négatif que cela pouvait avoir sur les écosystèmes concernés.

Par ailleurs, la mise en culture a pour conséquence la pollution des sols avec l'utilisation de divers pesticides et herbicides.

Dans l'objectif de conserver et sauvegarder les zones humides, on a donc incité à mettre en place une agriculture respectueuse de l'environnement dans ces espaces, soit par législation, soit par incitation financière. Ce sont toutes les mesures agri environnementales.

1. Reconnaissance du lien Agriculture/Environnement

a. Au niveau de l'UE

L'Europe communautaire joue en rôle important dans le rapport Agriculture/Environnement²⁷¹ notamment avec la mise en place de la Politique Agricole Commune, qui par le système d'aides financières poussées, a favorisé une agriculture productiviste, non regardante du penchant environnemental.

Ainsi, il est apparu de plus en plus nécessaire que la Communauté prenne en charge une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Dès 1985, les Etats peuvent rémunérer les agriculteurs pratiquant une agriculture respectueuse de l'environnement. Et le premier régime d'aides à objectif environnemental au niveau communautaire est mis en place.²⁷² Cette prise de conscience s'est accompagnée de réformes successives de la PAC (en

²⁷⁰ Article 15 de la Loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole (J.O du 7 août 1960, p. 7360).

²⁷¹ Il existe environ 230 actes en droit communautaire de l'environnement, dont 130 directives.

²⁷² Par le Règlement (CEE) 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987, modifiant les règlements (CEE) 797/85, (CEE) 270/79, (CEE) 1360/78 et (CEE) 355/77 en ce qui concerne les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural (J.O L 167 du 26 juin 1987).

1992, 1999 et 2003), afin que soient renforcés les objectifs environnementaux.

Ensuite est venu le règlement n° 2078/92 qui concerne les opérations locales agri environnementales dans les zones sensibles.²⁷³ Il a pour objectif de prendre en compte globalement l'environnement dans les pratiques agricoles. Il crée en fait un lien entre politique agricole et politique environnementale. « Les agriculteurs peuvent exercer une véritable fonction au service de l'ensemble de la société » en pratiquant une agriculture compatible avec la protection de l'environnement, des espaces naturels et des paysages.

Les mesures découlant de ce règlement ont pour objet de délimiter les zones sensibles où l'agriculture exerce une activité de protection de l'environnement par l'entretien de l'espace naturel. Ainsi, on doit introduire des pratiques agricoles compatibles avec les exigences de l'environnement.

Un cahier des charges est institué et des aides versées, financées en grande partie par l'UE. Un système de contractualisation avec les agriculteurs est mis en place. Ce n'est donc pas un régime de protection en tant que tel qui est instauré mais ces mesures contribuent à la sauvegarde des espaces concernés, parmi lesquels les zones humides prennent leur place. Comme tout règlement communautaire, le règlement 2078 de 1992 est obligatoire pour l'ensemble des Etats membres, et est valable sur la totalité du territoire de chaque Etat membre.

b. En France

Au niveau national, la conciliation agriculture et environnement est devenue aussi une prérogative centrale du ministère de l'agriculture. En effet, dès les années 1990²⁷⁴, un effort important a été fait pour promouvoir diverses opérations favorables à la protection des zones humides. Ainsi, la promotion de l'élevage extensif devient un des objectifs du ministère, comme

²⁷³ Règlement (CEE) 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatible avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (J.O L 215 du 30 juillet 1992).

²⁷⁴ Programmes agri-environnementaux 1993-1997.

composante essentielle au maintien de l'espace.²⁷⁵ On vise également à supprimer les aides publiques aux travaux d'aménagement des zones agricoles, qui seraient néfastes aux zones humides d'intérêt national.²⁷⁶

Ainsi, la loi d'orientation agricole de 1999²⁷⁷ stipule que la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture. Les situations spécifiques, notamment les zones humides, sont prises en compte par la valorisation des terroirs, la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité ainsi que des paysages.

2. Les contrats d'agriculture durable

Avec la mise en place de la PAC, l'exploitation des prairies est devenue plus attractive d'un point de vue économique. C'est ainsi que dans les années 1970-1980, un grand nombre de prairies humides ont été drainées afin de permettre leur mise en culture (en culture végétale marchande). Ce qui en a résulté est une modification du paysage accompagnée d'une menace pour la biodiversité des zones concernées.

Le décret du 8 juin 1970²⁷⁸ institue les Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (OGAF), qui avaient pour but le développement des zones agricoles fragiles ou en difficulté. Par ces opérations, les structures foncières ainsi que l'organisation des exploitations devaient être améliorées. En 1989, un nouveau type OGAF voit le jour : les OGAF-Environnement²⁷⁹, Aussi, apparaissent les opérations locales agri-environnementales (OLAE), dans le cadre de l'UE, qui sont à l'origine des modes de gestion contractuelle des zones humides, par l'intermédiaire de l'agriculture. Les premières OLAE

²⁷⁵ Exemple de la prime à herbe précitée.

²⁷⁶ BAZIN Pierre, « Agriculture et zones humides : efforts à poursuivre », Zones Humides Infos, n° 17, 3^{ème} trimestre 1997, p. 9.

²⁷⁷ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole (J.O n° 158 du 10 juillet 1999, p. 10231).

²⁷⁸ Décret n° 70-488 du 8 juin 1970 fixant les conditions d'attribution d'avantages en vue de favoriser la réalisation d'opérations groupées d'aménagement foncier (J.O du 11 juin 1970, p. 5413).

²⁷⁹ 85% de ceux-ci concernaient des zones humides.

sont mises en place en 1989, et sont destinées à mettre en œuvre les mesures agri environnementales (MAE).²⁸⁰

Ces MAE ont pour objectif de concilier agriculture bénéficiaire et respect de l'environnement, voire la promotion de sa protection. Le règlement communautaire 2078/92 met en œuvre les OLAE, et constitue donc le véritable point de départ des MAE. En 1999, y ont succédé les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE).²⁸¹ Tout personne exerçant une activité agricole souscrivant un CTE s'engage à un projet économique global qui intègre la fonction agriculture²⁸² dans un objectif de développement durable. Les engagements agri environnementaux y ont succédé, et enfin les Contrats d'Agriculture Durable en 2003 (CAD).²⁸³ Ces derniers faisant partie de l'Agenda 2000²⁸⁴, comprenant aussi le Règlement Développement Rural (1257/1999).²⁸⁵ Le but est de développer une agriculture multifonctionnelle dont la protection de l'environnement est une composante majeure, et de développer une agriculture extensive. Dans les CAD, l'aspect environnementale a été privilégié. Des enjeux environnementaux prioritaires y sont définis. Ainsi, sont promus l'entretien et la réhabilitation des éléments fixes du paysage (dont les mares), la diminution du prélèvement en eau, la création et la conservation des zones d'expansion de crues, le traitement phytosanitaire et d'autres mesures environnementales concernant moins directement les zones humides. Tous les aspects de l'interaction agriculture/environnement sont donc couverts : eau, sol, biodiversité, paysage, air et terre.

Un nouveau programme de développement rural a été engagé pour la période 2007-2013, dans lequel la préservation des zones humides s'inscrit. Plus globalement, ce sont les zones à enjeux environnementaux forts ou soumis à des handicaps naturels qui sont concernées.

²⁸⁰ BOURHIS Laurence / Choquet Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », précité, p. 605.

²⁸¹ Article 4 de la Loi d'orientation agricole de 1999, précitée.

²⁸² Article 1 de la Loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, précitée.

²⁸³ Mis en place par le Décret pris en application de l'Article 37 de la Constitution n° 2003-675 du 22 juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural (J.O n° 170 du 25 juillet 2003, p. 12594).

²⁸⁴ Communication de la Commission "Agenda 2000 : Pour une Union plus forte et plus large"

²⁸⁵ Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (J.O L 160 du 26 juin 1999).

Dans le cadre de ces règlements, l'activité d'élevage extensif est mise en avant, comme outil de valorisation des milieux et de réponse aux objectifs environnementaux. Le nouveau programme de développement rural prévoit d'ailleurs la mise en place d'une mesure expérimentale « prairie humide ». En contrepartie du respect des mesures du cahier des charges (contrat d'engagement de cinq ans), qui prévoit une interdiction de labour, de nivellement et de drainage, ainsi que de tout traitement phytosanitaire, une aide de 150 euros par hectare est versée.

L'objectif pour l'an 2000 d'une couverture de plus de 15% des surfaces agricoles a été largement dépassé. Près d'un agriculteur sur sept met en pratique les mesures agri environnementales.

CONCLUSION

Dans son rapport sur la fiscalité des espaces naturels Guillaume Sainteny décrit les zones humides comme des espaces « à grande diversité biologique aux fonctions écologiques essentielles, à faible ou mauvaise valorisation économique, d'une quasi inexistence juridique, qui sont le lieu de conflits sociaux et politiques potentiels, et à pénalisation technique et financière importante ».²⁸⁶

D'espaces dénigrés, peu valorisés, qu'on cherchait la plupart du temps à transformer, les zones humides ont progressivement été reconnues comme milieux à protéger car riches sur le plan écologique. Elles ont longtemps été asséchées pour lutter contre leur insalubrité. L'assèchement était aussi un moyen de récupérer des terres afin de les mettre en culture.

Les écosystèmes des zones humides sont caractérisés par une biodiversité exceptionnelle. Elles représentent des habitats uniques pour un certain nombre d'espèces d'oiseaux et de poissons. Aussi, la diversité végétale y est riche. Les zones humides jouent par ailleurs un rôle indispensable à la préservation de la ressource en eau (qualité, réapprovisionnement des nappes souterraines). Ces espaces sont, de plus, de véritables régulateurs de la ressource en eau, tantôt en absorbant le surplus (milieux d'expansion de crues), tantôt en restituant de l'eau. Diverses autres fonctions, moins caractéristiques mais tout aussi importantes d'un point de vue écologique, peuvent être associées aux zones humides. Par ailleurs, elles constituent une ressource économique non négligeable: extraction, tourisme, chasse.

Toutes ses fonctions doivent être conservées, et c'est pourquoi ces zones font désormais l'objet de mesures de sauvegarde. L'intérêt de les conserver en leur état naturel a été en effet reconnu. Les zones humides ont été reconnues et définies juridiquement sur la scène internationale, ainsi qu'en droit européen et en droit interne. Une protection ponctuelle a été mise en place, par des outils réglementaires, conventionnels, de planification, fonciers ou encore de type label. Il existe un certain nombre de textes visant

²⁸⁶ SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, précité, p. 17.

à protéger spécifiquement ces zones, mais l'essentiel de la protection s'organise de façon éparse. Par la ressource en eau, par l'intérêt pour le paysage ou l'aménagement du territoire, ou par les habitats que les zones humides représentent, divers moyens s'appliquent pour sauvegarder ces espaces. Des outils existant auparavant s'appliquent eux aussi aux zones humides.

Néanmoins, il est apparu nécessaire de compléter ces divers outils. C'est ainsi que prend place la fiscalité comme complément original aux outils juridiques existant déjà. C'est dans un contexte plus large d'utilisation de la fiscalité et de divers instruments économiques envers la protection de l'environnement dans son ensemble, que la fiscalité devient un instrument de protection pour les zones humides. L'écofiscalité et la réforme de la fiscalité de l'environnement prennent en effet de plus en plus d'importance à partir de la fin des années 1990.

De plus, la fiscalité concernant les espaces humides a depuis longtemps été défavorable à la protection de ces zones. Dès le XVI^e siècle, une partie des zones humides a été progressivement drainée. Pour accompagner ces mesures d'assèchement, ont été organisés des allègements de la fiscalité locale. Ce n'est qu'à partir des années 1990, et la loi de finances pour 1991, que la tendance a été renversée. Ainsi, les dispositions du Code rural et les dispositions fiscales prévoyant un assèchement des zones humides ont été supprimées.

En parallèle, des mesures fiscales et économiques favorables aux zones humides ont été mises en place. Ces outils sont intéressants pour la protection des zones humides, car ils sont incitatifs, aussi bien d'un point de vue financier que comportemental. Divers allègements fiscaux et taxes s'appliquent désormais aux zones humides. La finalité est toujours la conservation de ces zones en leur état d'origine, ou se rapprochant le plus de leur état naturel. Ces allègements portent sur les travaux d'entretien par exemple, qui par une action régulière, participent au maintien des caractéristiques écologiques de ces milieux. La taxe foncière sur les propriétés non bâties est apparue comme l'impôt le plus défavorable à la

protection des zones humides. C'est pourquoi, des exonérations de cette taxe sont opérées pour certaines zones de manière à inciter les propriétaires de ces zones à les protéger, et non à les transformer. C'est depuis la loi DTR en 2005 qu'une nouvelle fiscalité des zones humides a été mise en place. A côté d'un renforcement des mesures classiques de protection de ces espaces, la loi a prévu spécifiquement des allègements de taxe foncière. Par ailleurs, des taxes sont prélevées dont les recettes sont dévouées au financement de diverses mesures de sauvegarde d'espaces naturels. Enfin, divers types de contrats ont été progressivement mis en place, notamment dans le cadre de l'UE, pour concilier gestion environnementale des espaces concernés et agriculture bénéficiaire.

Tout comme les moyens juridiques de protection des zones humides, la plupart des instruments fiscaux sont rarement spécifiques à la seule protection des zones humides. Les différents allègements fiscaux existants concernent de façon plus générale les espaces naturels. C'est ainsi, que les zones humides sont englobées dans les mesures prévues. Cependant, la loi DTR prévoit spécifiquement des mesures fiscales propres aux zones humides comme les exonérations de TFPNB. De plus, est prévue une indemnité spéciale zone humide, qui prend en compte le caractère spécifique de ces zones.

Les diverses exonérations fiscales et taxes prélevées se sont pas la garantie en elles-mêmes d'une meilleure protection. Elles représentent une incitation certaine, financière, pour faire évoluer les pratiques et les mentalités concernant les actions entreprises sur les milieux dont il est question. Comme l'avait en effet indiqué le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, l'essentiel est de modifier les pratiques et les usages.²⁸⁷

Toute mesure concernant la protection des zones humides doit être englobée dans une politique globale de gestion, de protection et de

²⁸⁷ En réponse à la question posée par le parlementaire Pierre Ducout le 3 septembre 1997, SORIA Olivier, « La protection juridiques des zones humides », précité, p. 17.

planification des zones humides comme le préconise le Rapport sur l'évaluation des politiques publiques envers les zones humides.²⁸⁸

Il semble donc nécessaire, avant tout, qu'un changement au niveau juridique soit opéré, comme déclencheur de ce genre d'actions. Le droit prend alors la place d'incitateur, et de précurseur pour que la société change ses pratiques. Diverses solutions sont alors envisageables : créer un droit spécifique aux zones humides, réformer globalement le droit existant, ou encore toiletter les dispositions existantes. La solution de créer un droit spécifique aux zones humides n'est pas apparu comme la solution adéquate : elle nécessiterait en effet une délimitation juridique précise et détaillée des zones humides, ce dont on a vu la difficile faisabilité.²⁸⁹ De plus, cela viendrait à cloisonner les zones humides, zones elles-mêmes en constante évolution. Ce sont donc les solutions de réforme globale du droit, et d'un toilettage du droit existant qui ont été choisies. Il s'agit d'ailleurs plutôt d'une réforme et d'un toilettage des droits : de l'environnement, de l'eau, de la chasse, de l'agriculture, de l'urbanisme étant donné que le droit des zones humides est à cheval sur ces différents domaines.²⁹⁰

Cependant, il serait sans doute nécessaire que la fiscalité des zones humides fasse l'objet d'une réforme plus globale. Celle-ci apporterait une plus grande cohérence des diverses actions entreprises. Depuis une dizaine d'années, la fiscalité de l'environnement dans son ensemble est en train d'évoluer et devient l'un des outils essentiels à la protection de l'environnement. L'impôt devient alors un outil de gestion de l'environnement.²⁹¹

La loi DTR a constitué une grande avancée dans le domaine de la fiscalité des zones humides. La question fiscale des zones humides est d'ailleurs inscrite sur l'agenda du groupe de travail sur les instruments économiques et le développement durable mis en place en février 2006.²⁹²

²⁸⁸ Rapport « Bernard », précité.

²⁸⁹ LE LOUARN Patrick, « Les zones humides et le droit », Zones Humides Infos, précité, p. 14-15.

²⁹⁰ LE LOUARN Patrick, « Les zones humides et le droit », Zone Humides Infos, précité, p. 15.

²⁹¹ Conseil des Impôts, Fiscalité et Environnement, précité, p. 55.

²⁹² Mis en place conjointement par le ministère de l'écologie et du développement durable et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'aspect incitatif des mesures fiscales, contrairement aux mesures réglementaires classiques, est à souligner : il est déclencheur de changements de pratiques et d'habitudes. Il faut cependant insister sur le fait que l'ensemble des mesures de protection est nécessaire. La fiscalité vient alors simplement en complément efficace et original aux dispositions classiques. Alors la coordination des diverses politiques (entre les niveaux national et communautaire ; entre les domaines juridique et fiscal ; entre les domaines agricole et environnemental) doit être améliorée.²⁹³

Une telle réforme de la fiscalité liée à l'environnement n'a pas été envisagée qu'en France. L'écofiscalité est en effet un thème récurrent sur la scène internationale, et notamment lors des réunions de l'OCDE. Pourtant, au niveau paneuropéen, les incitations fiscales en faveur de la conservation de l'environnement ne sont pas encore assez développées et sont souvent fragmentaires. D'après Clare Shine, « le bâton fiscal est préféré à la carotte fiscale ».²⁹⁴ Une réforme globale de la fiscalité pesant sur l'environnement semble donc nécessaire, aussi bien au niveau global que français.

Thierry Schmidt affirmait en 1985 que « la sauvegarde de l'environnement n'est encore qu'une préoccupation neuve (...) ; la fiscalité deviendra-t-elle alors un instrument du choix écologique ».²⁹⁵ Vingt-deux ans après, il est possible d'affirmer que la fiscalité est en effet devenue « un instrument du choix écologique » ; un instrument du choix écologique des zones humides ; un instrument efficace, incitatif qui vient compléter l'ensemble des autres mesures plus classiques de protection de ces zones ; un instrument qui n'est pas encore l'outil privilégié, mais un des outils centraux de la protection des zones humides, qui mérite d'être amélioré.²⁹⁶

²⁹³ Conseil des Impôts, Fiscalité et Environnement, précité, p. 122.

²⁹⁴ SHINE Clare, Les incitations fiscales et la protection de la biodiversité en Europe, précité, p. 95.

²⁹⁵ SCHMIDT Thierry, « Fiscalité et environnement : l'impôt, la forêt et le marais », *Revue Française de finances publiques*, 1985, n°10, 62.

²⁹⁶ Conseil des Impôts, Fiscalité et Environnement, précité, p. 93.

ANNEXES

1. Textes Législatifs

En droit interne :

Loi du 16 Septembre 1807 relative au dessèchement des marais (Recueil Duvergier, p. 193).

Loi n° 60-708 du 22 Juillet 1960 relative au classement en parc national (J.O du 23 Juillet 1960, p. 6751).

Loi n° 60-808 du 5 Août 1960 d'orientation agricole (J.O du 7 Août 1960, p. 7360).

Loi n°64-1245 du 16 Décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (J.O du 18 Décembre 1964, p. 11258).

Loi n° 68-108 du 2 Février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux (J.O du 4 Février 1968, p. 1315).

Loi n° 75-602 du 10 Juillet 1975 Conservatoire de l'Espace Littoral et des rivages Lacustres (J.O du 11 Juillet 1975, p. 7126).

Loi n° 76-1285 du 31 Décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme (J.O du 1^{er} Janvier 1977, p. 4).

Loi n° 85-729 du 18 Juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (J.O du 19 Juillet 1985, p. 8152).

Loi n° 86-2 du 3 Janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (J.O du 4 Janvier 1986, p.200).

Loi n° 90-669 du 30 Juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (J.O n° 176 du 1er août 1990).

Loi n° 90-1168 du 29 Décembre 1990 de finances pour 1991 (J.O du 30 Décembre 1990, p. 16367).

Loi n° 93-24 du 8 Janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques (J.O n° 7 du 9 Janvier 1993).

Loi n°92-3 du 3 Janvier 1992 sur l'eau (J.O n° 3 du 4 Janvier 1992).

Loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur (J.O n° 298 du 23 Décembre 1992).

Loi n°94-480 du 10 Juin 1994 autorisant l'approbation d'amendements à la convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux, adoptés par la conférence extraordinaire réunie à Regina, Canada, le 28 mai 1987 (J.O n° 134 du 11 Juin 1994, p. 8450).

Loi n° 95-101 du 2 Février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (J.O n° 29 du 3 Février 1995, p. 1840), dite Loi Barnier ».

Loi n° 95-115 du 4 Février 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (J.O n° 31 du 5 Février 1995, p. 1973).

Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (J.O n° 148 du 29 Juin 1999, p. 9515).

Loi n° 99-574 du 9 Juillet 1999 d'orientation agricole (J.O n° 158 du 10 Juillet 1999, p. 10231).

Loi n° 2000-1208 du 13 Décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (J.O n° 289 du 14 Décembre 2000, p. 19777).

Loi n° 2004-338 du 21 Avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (1) (J.O du 22 Avril 2004, p. 7327 texte n° 1).

Loi n° 2005-157 du 23 Février 2005 relative au développement des territoires ruraux (J.O n° 46 du 24 Février 2005, p. 3073, texte n° 1), dite Loi « DTR ».

Loi n° 2005-1719 du 30 Décembre 2005 de finances pour 2006 (J.O n° 304 du 31 Décembre 2005, p. 20597 texte n° 1).

Loi n° 2005-1720 du 30 Décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 (J.O n° 304 du 31 Décembre 2005, p. 20654 texte n° 2).

Loi n° 2006-11 du 5 Janvier 2006 d'orientation agricole (J.O du 6 Janvier 2006, p. 229 texte n° 2).

Loi n° 2006-436 du 14 Avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux (J.O n° 90 du 15 Avril 2006, p. 5682 texte n° 1).

Loi n° 2006-1771 du 30 Décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 (J.O n° 303 du 31 Décembre 2006, p. 20228 texte n° 2).

Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (J.O n° 303 du 31 Décembre 2006, p. 20285, texte n° 3).

En droit communautaire :

- Directives

Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 Avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25 Décembre 1979, pp. 1–18).

Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 Mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22 Juillet 1992, pp. 7–50).

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 Octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22 Décembre 2000, pp. 1–73), modifiée par la Décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 Novembre 2001 établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau (JO L 331 du 15 Décembre 2001, pp. 1–5).

- Règlements

Règlement (CEE) 1760/87 du Conseil, du 15 juin 1987, modifiant les règlements (CEE) 797/85, (CEE) 270/79, (CEE) 1360/78 et (CEE) 355/77 en ce qui concerne les structures agricoles et l'adaptation de l'agriculture à la nouvelle situation des marchés et le maintien de l'espace rural (J.O L 167 du 26 Juin 1987).

Règlement (CEE) 2078/92 du Conseil, du 30 juin 1992, concernant des méthodes de production agricole compatible avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel (J.O L 215 du 30 Juillet 1992).

Règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (J.O L 160 du 26 Juin 1999).

2. Textes réglementaires

Décret n° 70-488 du 8 Juin 1970 fixant les conditions d'attribution d'avantages en vue de favoriser la réalisation d'opérations groupées d'aménagement foncier (J.O du 11 Juin 1970, p. 5413).

Décret n° 89-694 du 20 Septembre 1989 portant application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux devant être précédés d'une enquête publique (J.O du 26 Septembre 1989, p. 12130).

Décret n° 92-1042 du 24 Septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (J.O n° 225 du 27 Septembre 1992).

Décret n° 93-738 du 29 Mars 1993 instituant une prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (J.O du 30 Mars 1993, p. 5591).

Décret n° 93-743 du 29 Mars 1993 relatif à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (J.O n° 75 du 30 Mars 1993).

Circulaire n° 94-81 du 24 Octobre 1994 (B.O du Ministère de l'équipement, des transports et du tourisme n° 33, 10 Décembre 1994).

Décret n° 95-143 du 6 Février 1995 portant publication des amendements à la convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux, adoptés par la conférence extraordinaire réunie à Regina, Canada, le 28 mai 1987 (J.O n° 36 du 11 Février 1995, p. 2322).

Décret n° 95-360 du 5 Avril 1995 relatif au fonds de gestion de l'espace rural (J.O n° 82 du 6 Avril 1995, p. 5499).

Décret n° 95-631 du 05 Mai 1995 relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire (J.O du 7 Mai 1995, p. 7612).

Décret n° 96-25 du 11 Janvier 1996 relatif à la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (J.O n° 12 du 14 Janvier 1996, p. 684).

Décret n° 96-26 du 11 Janvier 1996 complétant le code de la voirie routière et relatif au droit départemental de passage institué sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes (J.O n° 12 du 14 Janvier 1996, p. 685).

Décret n° 96-555 du 21 Juin 1996 fixant la liste des espaces naturels protégés à destination desquels est perçue la taxe sur les passagers maritimes prévue par l'article 285 quater du code des douanes (J.O n° 144 du 22 Juin 1996, p. 9364).

Décret n° 2001-1031 du 8 Novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (J.O n° 260 du 9 Novembre 2001, p. 17826).

Décret n° 2001-1216 du 20 Décembre 2001 relatif à la gestion des sites Natura 2000 et modifiant le code rural (J.O n° 296 du 21 Décembre 2001, p. 20322).

Décret n° 2002-560 du 18 Avril 2002 approuvant les schémas de services collectifs (J.O n° 96 du 24 Avril 2002, p. 7316, texte n° 50).

Décret pris en application de l'Article 37 de la Constitution n° 2003-675 du 22 Juillet 2003 relatif aux contrats d'agriculture durable et modifiant le code rural (J.O n° 170 du 25 Juillet 2003, p. 12594).

Décret n° 2007-135 du 30 janvier 2007 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement (J.O n° 27 du Février 2007, p. 1968, texte n° 49).

Décret n° 2007-511 du 3 Avril 2007 pris pour l'application de l'article 1395 D du code général des impôts et relatif aux modalités de l'engagement de gestion prévu par cet article (J.O n° 81 du 5 Avril 2007, p.6443 texte n° 53).

3. Jurisprudence

Administrative

Conseil d'Etat

- Conseil d'Etat, 6 / 2 SSR, 22 Mai 1992, n° 87296 87598 105610 105668, Publié aux Tables du Recueil Lebon.

- Conseil d'Etat, 10/ 3 SSR, 2 Octobre 1991, n° 97559, Publié aux Tables du Recueil Lebon.

- Conseil d'Etat, 7 /10 SSR, 16 Décembre 1992, n° 110477, Inédit au Recueil Lebon.

Tribunal administratif

TA de Rennes, 5 Mars 1992, Richepin, RJE, 2-1992, p. 257.

Judiciaire

Cours d'appel

Nîmes, 8 janvier 1966 (*B.O. C.S.C.*, 1966, p. 78).

Poitiers, 9 janvier 1997, Couvert c./ Ligue pour la protection des oiseaux et autres (*R.J.E.* 3/1997, p. 423 et *R.J.E.* 3/1998, p. 355).

Européenne

Cour de Justice des Communautés Européennes

CJCE, affaire 240/83, arrêt du 7 Février 1985, Procureur de la République/
ADBHU, dit « Huiles usagées » (Rec.1985, p. 531).

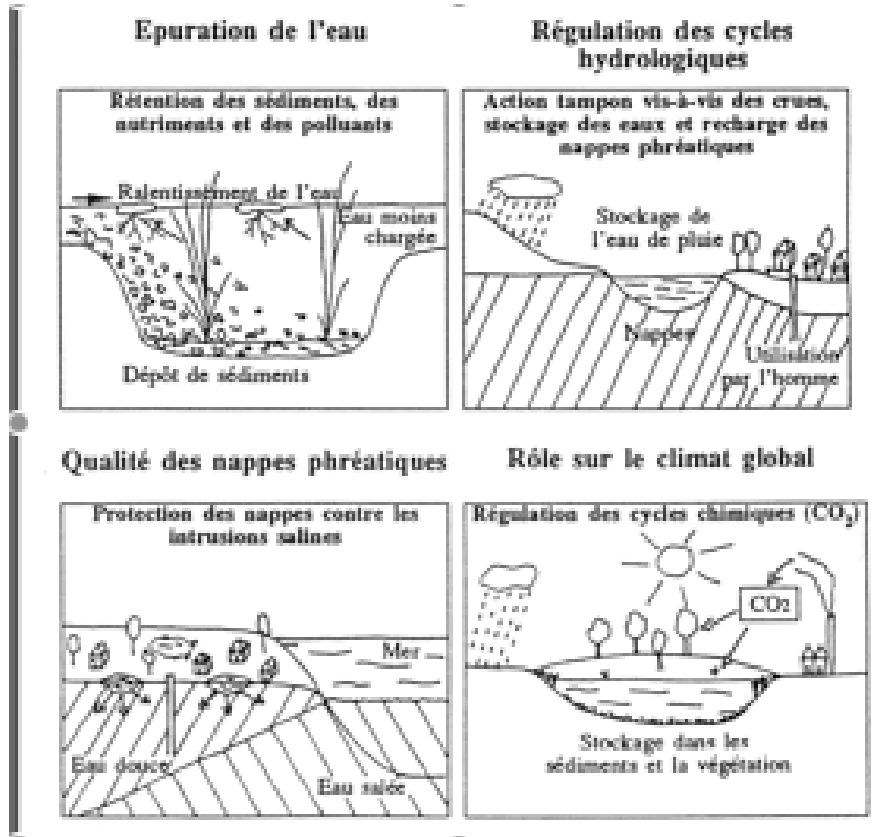
CJCE, affaire 213/96, arrêt du 2 Avril 1998, Outokumpo (Rec. 1998, I-1777).

4. Typologie des zones humides. Correspondance entre les typologies SDAGE et CORINNE- biotopes

| Typologie SDAGE | | CORINE - Biotopes | |
|-----------------|---|-------------------|-------------------------------------|
| 1 2 3 | Grands estuaires Baies et estuaires Marais et lagunes côtiers | 11 | Océans et mers |
| | | 12 | Bras de mer, baies et détroit |
| | | 13 | Estuaire, rivière soumise à marées |
| | | 14 | Vasières et bancs de sable |
| | | 15 | Prés et steppes salées |
| | | 16 | Dunes marines et plages de sable |
| 4 | Marais saumâtres aménagés | 89 | Plans d'eau artificiels et canaux |
| 5 6 7 | Bordures de cours d'eau Plaines alluviales Zones humides de montagnes | 24 | Eaux courantes |
| | | 37 | Prairies humides |
| | | 44 | Forêt et fourrés alluviaux humides |
| | | 52 | Tourbières bombées |
| | | 52 | Tourbières de couverture |
| 8 9 | Région d'étangs Bordures de plans d'eau | 53 | Marais, végétation du bord des eaux |
| | | 54 | Bas-marais et sources |
| | | 22 | Lacs, étangs, mares naturels |
| | | 37 | Prairies humides |
| 10 | Marais et landes humides | 44 | Forêts et fourrés humides |
| | | 53 | Marais, végétation du bord des eaux |
| | | 31 | Landes humides |
| 11 | Zones humides ponctuelles | 37 | Prairies humides |
| | | 22 | Lacs, étangs, mares naturels |
| 12 13 | Marais agricoles aménagés Zones humides artificielles | 15 | Prés et steppes salées |
| | | 81 | Prairies amendées et ensemencées |
| | | 82 | Cultures |
| | | 83 | Vergers |
| | | 89 | Plans d'eau artificiels et canaux |

D'après BARNAUD G., « Qu'est-ce qu'une zone humide ? », Compte rendu des avis d'experts, définitions scientifique et juridique, éd. MNHN-ESNM, 1991, modifié.

5. Les fonctions des zones humides



MERMET Laurence, d'après DAVIES-CLARIDGE, Zones Humides Infos, n° 7, 1^{er} trimestre 1995, p. 7.

6. Fonctions et valeurs des grands types de zones humides

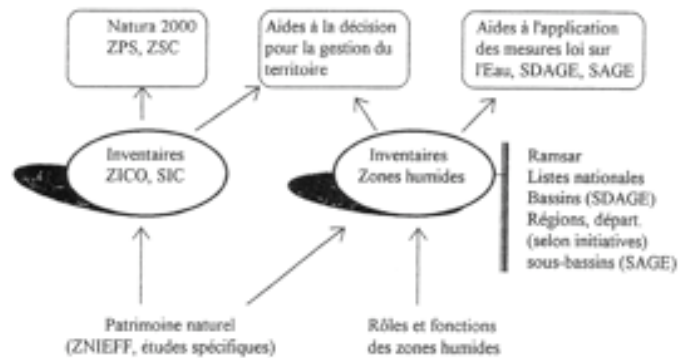
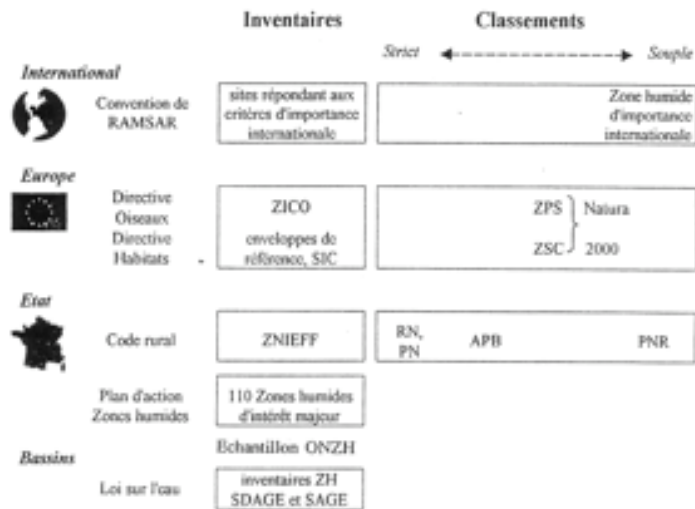
| Types de zones humides | Fonctionnement/services des zones humides |
|------------------------------|--|
| 1, 2, 5, 6, 7 | Recyclage et stockage des éléments nutritifs : qualité de l'eau |
| 1, 2, 5, 6, 7 | Stockage des eaux, recharge des nappes souterraines |
| Toutes sauf | Retardement de la propagation des eaux de crue : protection contre les tempêtes, les fortes marées et les vents |
| Toundras | Consolidation du rivage : tampon contre l'érosion |
| 1, 2, 7, 8, 9, 10 | Influences bénéfiques sur les microclimats locaux et rôle éventuel de stabilisation de la biosphère, réservoirs de carbone |
| Toutes | Régulation des cycles trophiques |
| Toutes (à des degrés divers) | Produits commerciaux : poissons, fourrures, bois, sauvagine, tourbe, roseau et pâturage extensifs |
| Toutes (à des degrés divers) | Possibilités récréatives |
| Toutes (à des degrés divers) | Divers : habitats naturels, patrimoine paysager. |

Types de zones humides

1. Marais d'eau douce intérieurs
2. Marais salants intérieurs
3. Tourbières
4. Toundras
5. Marécages à arbustes
6. Marécages boisés
7. Prés humides, plaines alluviales et autres habitats fluviaux
8. Marais salants côtiers
9. Mangroves
10. Marais d'eau douce maritimes

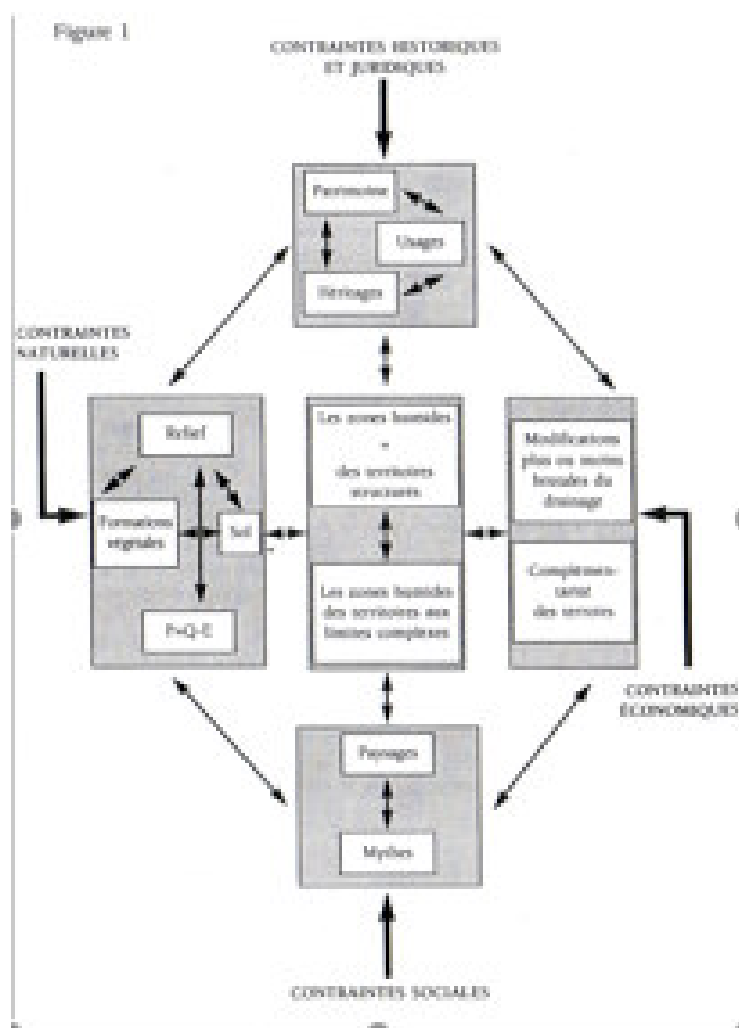
D'après TURNER, - BERNARD Paul, Les zones humides Rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général au Plan, La Documentation française, Nancy, 1994, p. 54.

7. Les différents inventaires des zones humides



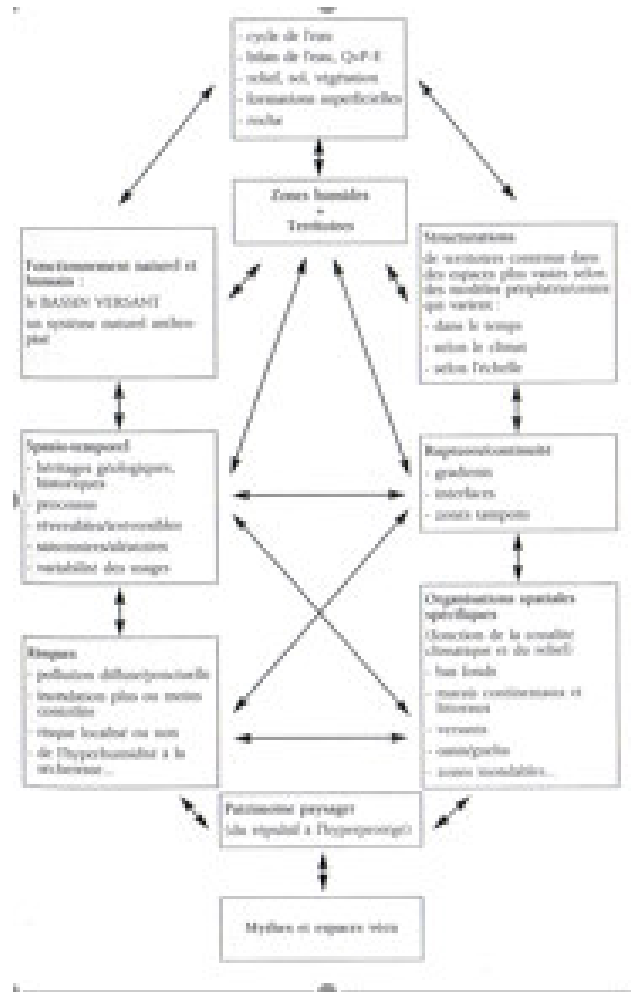
Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, p. 17.

8. Les contraintes liées aux zones humides et leur gestion



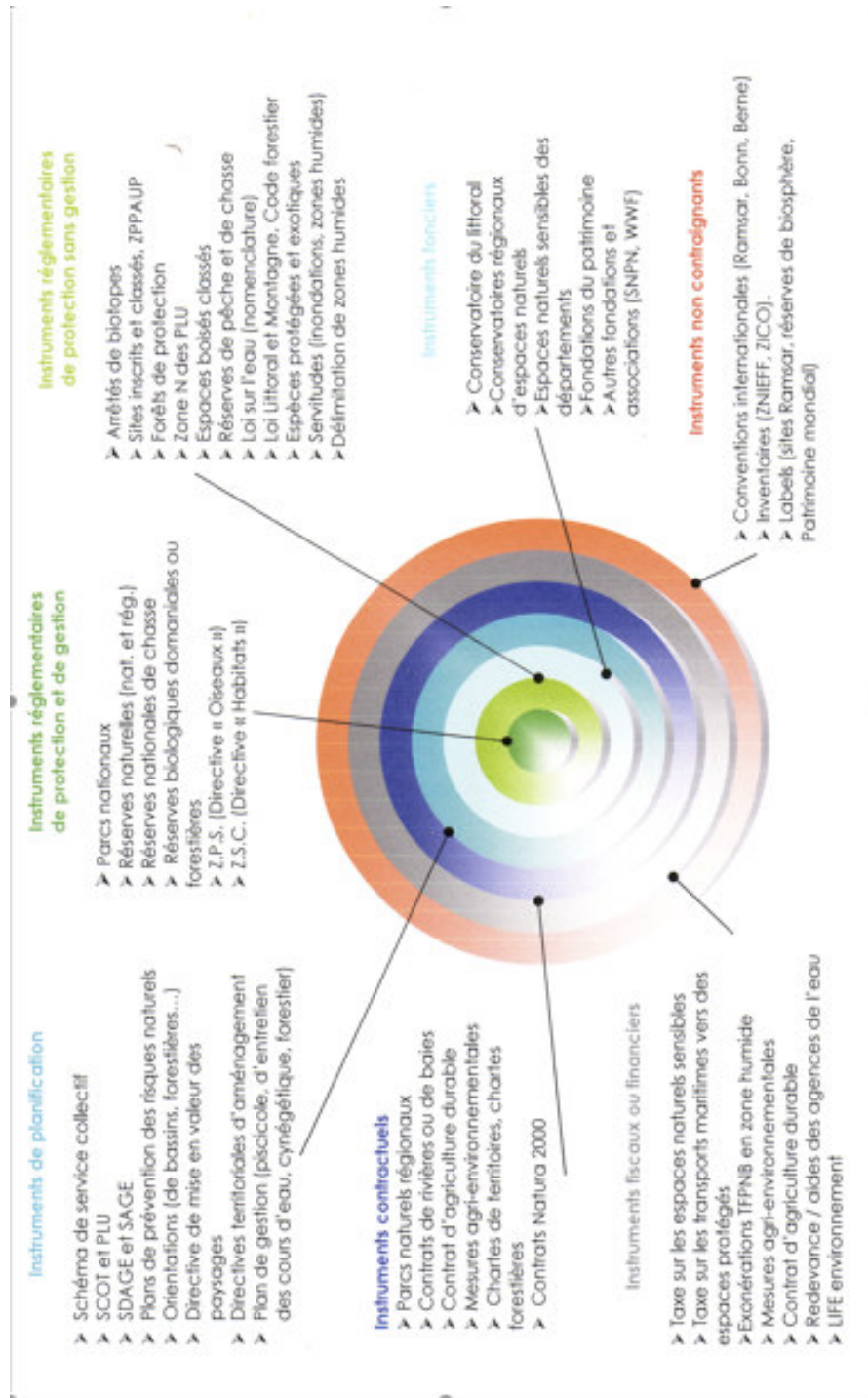
LE LOUARN Patrick, Les zones humides et le droit, CNFPT, Lille, 1999, p. 138.

9. Les contraintes liées aux caractéristiques des zones humides et leur gestion



LE LOUARN Patrick, Les zones humides et le droit, CNFPT, Lille, 1999, p. 139.

10. Schéma récapitulatif des outils de protection des zones humides



CIZEL Olivier, « Protection et gestion des zones humides Révisions du SDAGE RMC », Groupe d'histoire des zones humides, Pôle Relais lagunes méditerranéennes, septembre 2006, p. 119.

BIBLIOGRAPHIE

Manuels

- BELTRAME Pierre, La fiscalité en France, Les Fondamentaux, Hachette Supérieur, 11^e éditions, 2005, 191 pages.
- LEFEBVRE Francis, Mémento Agriculture, 2004/2005.
- LEFEBVRE Francis, Mémento Fiscal, 2006.
- LEFEBVRE Francis, Mémento Patrimoine, 2007/2008.
- LEFEBVRE Francis, Mémento UE, 2006/2007.
- LEFEBVRE Francis, Mémento Urbanisme et Construction, 2006/2007
- PRIEUR Michel, Droit de l'environnement, Droit Public-Sciences Po, Dalloz, 5^e éditions, Paris, Novembre 2003, 944 pages.
- ROMI Raphaël, Droit et Administration de l'environnement, Domat, Droit public, Montchrestien, 5^e éditions, Paris, Février 2004, 517 pages.

Ouvrages

Sur le développement durable :

- FERONE Geneviève., DEBAS Dominique., GENIN Anne-Sophie, Ce que développement durable veut dire, ENSAM, éditions d'Organisation, Paris, Octobre 2003, 320 pages.
- PAULET Jean-Pierre, Le développement durable, ellipses, Transversale Débats, Poitiers, Mai 2005, 188 pages.
- VEYRET Yvette, Le développement durable : approches plurielles, Hatier, initial, Septembre 2005, Italie, 284 pages.

Sur l'écofiscalité :

- BRICQ Nicole, « Pour un développement durable : une fiscalité au service de l'environnement », Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 1000, Juillet 1998.

- BUREAU Dominique, GODARD Olivier, HOURCADE Jean-Charles, HENRY Claude, LIPIETZ Alain, La fiscalité de l'environnement, La Documentation Française, Paris, 1998, 98 pages.

- Dossier Presse, Atelier Presse « L'écofiscalité en 2007 », 23 janvier 2007, Ministère de l'Ecologie et du développement durable, 17 pages.

- Conseil des Impôts, Fiscalité et Environnement, , 23^e rapport au Président de la République, 2005, 161 pages.

- LONDON Caroline, Environnement et instruments économiques et fiscaux, L.G.D.J., Systèmes Droit, Andrézieux-Bouthéon, Novembre 2001, 218 pages.

- OCDE, Stratégies de mise en œuvre des écotaxes, OCDE, Janvier 1996, 106 pages.

- Projet de Loi de Finances pour 2007, Rapport économique, social et financier, Imprimerie Nationale, Octobre 2006, 101 pages.

- Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement, La fiscalité liée à l'environnement, Données économiques de l'environnement, IFEN, Novembre 2003, 252 pages.

- SHINE Clare, Les incitations fiscales et la protection de la biodiversité en Europe, Comité d'Experts pour le développement du Réseau écologique paneuropéen, Sauvegarde de la nature, n° 143, Editions du Conseil de l'Europe, 110 pages.

Sur la politique de l'eau :

-Dossier Presse, 16 Décembre 1964-16 Décembre 2004 : 40 ans de politique de l'eau, Ministère de l'écologie et du développement durable, 21 pages.

Sur les zones humides :

- BERNARD Paul, Les zones humides Rapport d'évaluation, Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, Premier Ministre, Commissariat général au Plan, La Documentation française, Nancy, 1994, 390 pages.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Utilisation rationnelle et conservation des zones humides, Commission de communautés européennes, 29 Mai 1995, 66 pages.

-Fédération des parcs naturels régionaux de France, Les premières rencontres nationales des acteurs du pôle-relais Zones Humides intérieures, Parc naturel Régional de la Forêt d'Orient, 29 et 30 Novembre 2001, 144 pages.

- Guide technique SDAGE RMC, Agir pour les zones humides en RMC Fonctionnement des zones humides Première synthèse des indicateurs pertinents, Mai 2001, 148 pages.

- IFEN, Inventaires des zones humides Tronc commun national, , version 1, juin 2004, 59 pages.

- Ministère de l'écologie et du développement durable, Direction de l'eau, Les zones humides Un patrimoine à sauvegarder, 2 pages.

- SDAGE RMC, Protection et gestion des milieux aquatiques et des zones humides, Volume 2, 20 Décembre 1996, 24 pages.

Sur l'évaluation économique des zones humides :

- BARBIER Edward B., ACREMAN Mike et KNOWLER Duncan, Évaluation économique des zones humides, Guide à l'usage des décideurs et planificateurs, Bureau de la Convention de Ramsar, 1997, 155 pages.

- DE GROOT Rudolf, STUIP Mishka, FINLAYSON Max, and DAVIDSON Nick, Valuing wetlands, Guidance for valuing the benefits derived from wetland ecosystem services, Ramsar Technical Report No. 3, Bureau de la Convention de Ramsar, Novembre 2006, 46 pages.

Sur le droit et la fiscalité des zones humides :

- LE LOUARN Patrick, Les zones humides et le droit, CNFPT, Lille, 1999, 270 pages.

- ROMI Raphaël, Les espaces humides Le Droit entre protection et exploitation des territoires, L'Harmattan Dossier Environnement, Gap, Septembre 1992, 119 pages.

- SAINTENY Guillaume, La fiscalité de l'espace naturel en France : essai de diagnostic et propositions de réformes d'après l'exemple des zones humides, Victoires, Paris, 1991, 125 pages.

- SCHMIDT Thierry, L'impôt foncier, l'espace rural et l'environnement, Dossier Environnement, L'Harmattan Dossier Environnement, Condé-sur-Noireau, Octobre 1993, 249 pages.

Publications périodiques

Lettre Marais Forum des marais atlantiques :

n° 12, Juin 2006.

n° 13, Juillet 2006.

n° 14, Décembre 2006.

Revue Française de Finances Publiques :

n° 10, 1985.

n° 90, Mai 2005.

Zones Humides Infos.

Numéros consultés de 1996 (premières publications) à nos jours.

Articles

- BOURHIS Laurence / Choquet Anne, « Vers une stratégie publique de préservation des zones humides », Revue de Droit Rural, Décembre 1997, n°258, pages 599-605.

- CIZEL Olivier, « Protection et gestion des zones humides Révisions du SDAGE RMC », Groupe d'histoire des zones humides, Pôle Relais lagunes méditerranéennes, Septembre 2006, 121 pages.

- DEREX Jean-Michel, « Plaidoyer pour une histoire des zones humides », Zones Humides Infos, n° 27, 1^{er} trimestre 2000, page 10.

- FRANCHOMME M. et SCARWELL H., « Autour des zones humides : espaces productifs d'hier et conflits d'aujourd'hui », Vertigo La revue en sciences de l'environnement, Vol. 6, n° 1, juin 2005, 11 pages.

- Groupe « Zones Humides », « Les évaluations économiques dans les zones humides », Zones Humides Infos, n° 14, 4^e trimestre 1996, pages 2-9.

- LE NEVE Arnaud, « Un programme international en faveur des oiseaux d'eau et de leurs habitats », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, page 19.

- PICON Bernard, « L'intérêt des collectivités locales pour les zones humides », Zones Humides Infos, n° 22, 4^{ème} trimestre 1998, pages 12-13.

Sur le programme national de recherche et l'observatoire des zones humides :

- BARNAUD Geneviève, « Le programme national de recherche sur les zones humides », Zones Humides Infos, n° 15, 1^{er} trimestre 1997, pages 14-17.

- DUHAUTOIS Laurent / LECLERE Anne-Sophie, « L'Observatoire national des zones humides en 1997. Les principales actions de l'IFEN », Zones Humides Infos, n° 17, 3^{ème} trimestre 1997, page 7.

- Groupe « Zone humide », « Plan d'action zones humides : l'eau à la bouche », Zones Humides Infos, n° 8, 2^{ème} trimestre 1995, pages 5-7.

- Groupe « Zone humide », « Un plan d'action pour les zones humides », Zones Humides Infos, n° 8, 2^{ème} trimestre 1995, pages 2-3.

Sur l'agriculture et zones humides :

- BAZIN Pierre, « Petit point de vue sur les mécanismes agri-environnement en général et le CTE en particulier », Zones Humides Infos, n° 24, 2^{ème} trimestre 1999, pages 2-4.
- BAZIN Pierre, « Agriculture et zones humides : efforts à poursuivre », Zones Humides Infos, n° 17, 3^{ème} trimestre 1997, page 9.
- CNASEA, « Les contrats environnementaux en France (MAE, CTE, Natura 2000) », Mai 2001.
- HAVET Paul, « Conservation des zones humides et agriculture. Le montage de projets territoriaux », Zones Humides Infos, n° 24, 2^{ème} trimestre 1999, pages 5-6.
- LIERDEMAN E., « Le règlement agri-environnemental 2078/92 », Zones Humides Infos, n° 2, Juillet 1993, pages 2-3.

Sur la définition/délimitation des zones humides :

- BAZIN Pierre, « Zonages zoneurs, zonés », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, pages 16-17.
- CIZEL Olivier, « Les différentes définitions des zones humides et leurs implications », 12 pages.
- DE FERAUDY Edwige, « Inventaires zones humides : les ZNIEFF et les autres... », Zones Humides Infos, n° 8, 2^{ème} trimestre 1995, pages 8-11.
- Groupe « Zones Humides », « Délimiter les zones humides », Zones Humides Infos, n° 15, 1^{er} trimestre 1997, page 3.
- Groupe « Zones humides », « Zonage : mission impossible ? », Zones Humides Infos, n° 29, 3^{ème} trimestre 2000, pages 2-6.

- THIEBAUT Charles, «La place des zones humides et des zones marines dans les sites français désignés en Zone de protection spéciale (ZPS) », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, page 18.

Sur la fiscalité des zones humides :

- BAZIN Pierre / EVE R., « TDENS : les conseils généraux au secours de la conservation de la nature ? », Zones Humides Infos, n° 3, janvier 1994, page 10.

- BOUTET Jean-Yves, « Un exemple d'application de la TDENS : contribution du conseil général de la Gironde à la conservation et à la gestion des espaces littoraux lacustres », Zones Humides Infos, n° 5, 3^{ème} trimestre 1994, page 11.

- DESMOULIN Gil, « Les aides financières de la communauté européenne en matière de protection de l'environnement : un exemple de subsidiarité budgétaire et financière ? », Revue Française de finances publiques, n° 90 « Finances publiques et protection de l'environnement », Mai 2005, pages 97-108.

- METAIS Michel, « Fonds de gestion de l'espace rural », Zones Humides Infos, n° 8, 2^{ème} trimestre 1995, page 7.

- SCHMIDT Thierry, « Fiscalité et environnement : l'impôt, la forêt et le marais », Revue Française de finances publiques, 1985, n°10, pages 49-69.

- SORIA Olivier, « Fiscalité des zones humides », Zones humides infos, n° 2, Juillet 1993, page 7.

- SORIA Olivier, « Fiscalité et protection de l'environnement », Zones Humides Infos, n° 4, Avril 1994, pages 10-11.

- VALENTIN-SMITH Gilles, « Le programme LIFE « documents d'objectifs Natura 2000 », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, page 11.

Sur les zones humides et le droit :

- AMEZAL Aïcha, « La politique des Agences de l'eau en matière de protection des zones humides », Zones Humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, pages 10-11.

- BARDAT Jacques, « Analyse globale des habitats à composante humide de l'annexe I de la directive européenne « Habitats » », Zones Humides Infos, n° 20, 2^{ème} trimestre 1998, pages 2-5.

- BAZIN Pierre, « L'Europe et l'utilisation rationnelle des zones humides. Objectif « zéro perte nette » », Zones Humides Infos, n° 11, 1^{er} trimestre 1996, page 1.

- BAZIN Pierre, « Les POS : un outil de protection des zones humides au service des communes ? », Zones Humides Infos, n° 17, 3^{ème} trimestre 1997, pages 10-11.

- CIZEL Olivier, « Textes juridiques européens sur les zones humides », Zones Humides Infos, n° 53, 3^{ème} trimestre 2006, pp. 9-10.

- CIZEL Olivier, « Les zones humides dans le projet de loi sur l'eau », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, pages 26-27.

- GILLET Sarah, « Les zones humides dans la directive cadre sur l'eau (DCE) », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, page 16.

-GILLET Sarah, « Projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques », Zones Humides Infos, n° 49, 3^{ème} trimestre 2005, pages 27-28.

- JOUSSEAUME Claude / RETKOWSKY Yvan, « Les SDAGE, une démarche cohérente et prospective pour gérer l'eau et les milieux aquatiques », Zones Humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, pages 8-9.

- LE LOUARN P., « Les zones humides et le droit », colloque SFDE de Rennes les 27 et 28 novembre 1997, Zones humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, pages 14-15.
- LOCHET Emmanuel, « La loi sur l'eau et les zones humides. Panorama », Zones Humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, pages 3-7.
- MULLER Eric, « Programme de mesures : le complément opérationnel du SDAGE », Zones Humides Infos, n° 49, 3^e trimestre 2005, page 17
- PESEUX Jean-Yves, « L`outil Parc naturel régional au service des zones humides », Zones Humides Infos, n° 18, 4^{ème} trimestre 1997, pages 2-6.
- ROUSSEL Pierre, « Les zones humide dans la loi n° 92-3 du 3 Janvier 1992 sur l'eau », Zones Humides Infos, n° 19, 1^{er} trimestre 1998, page 2.
- SORIA Olivier, « La protection juridiques des zones humides, Zones humides infos, n° 21, 3^{ème} trimestre 1998, pages 17-18.
- SORIA Olivier, « Zones humides et documents d'urbanisme », Zones humides infos, n° 17, 3^{ème} trimestre 1997, page 11.

Sites Internet

Conservatoire du Littoral

Europa- Le portail de l'Union européenne

Institut Français de l'Environnement

Légifrance

Ministère de l'écologie et du développement durable

Navis, éditions Francis Lefebvre

Observatoire National des Zones Humides

Sites des 6 pôles relais zones humides

Société Nationale de Protection de la Nature

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| LISTE DES ABREVIATIONS | 2 |
| INTRODUCTION..... | 4 |
| CHAPITRE 1 LA PROTECTION JURIDIQUE DES ZONES HUMIDES | 14 |
| SECTION 1 DELIMITATION, RECONNAISSANCE ET DEFINITION | 16 |
| <i>Sous-Section 1 Délimitation des zones humides</i> | <i>16</i> |
| <i>Sous-Section 2 Définition des zones humides</i> | <i>18</i> |
| 1. Au niveau national | 19 |
| a. Première définition légale d'une zone humide en droit français | 19 |
| b. Précisions de cette définition | 20 |
| 2. Au niveau international..... | 20 |
| 3. Confrontation et compatibilité des deux définitions | 21 |
| SECTION 2 UNE REGLEMENTATION DIVERSE POUR PROTEGER CES ZONES | 23 |
| <i>Sous-Section 1 Des textes spécifiques aux zones humides</i> | <i>24</i> |
| 1. La convention de Ramsar..... | 24 |
| 2. Des déclarations au niveau communautaire | 25 |
| 3. Le Plan d'action nationale des zones humides | 26 |
| 4. Les articles 127 à 139 de la Loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 | 27 |
| <i>Sous-Section 2 Une protection éparsée</i> | <i>28</i> |
| 1. Protection par rapport à la ressource en « eau » | 29 |
| a. La Loi sur l'eau du 16 décembre 1964..... | 29 |
| b. La Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau..... | 30 |
| c. Les SDAGE et les SAGE..... | 31 |
| d. La Circulaire du 24 octobre 1994 | 32 |
| e. La Directive cadre sur l'eau (DCE) du 22 octobre 2002..... | 33 |
| f. La Loi sur l'Eau et les milieux aquatiques, du 30 décembre 2006 | 34 |
| g. Défrichement et reboisement | 35 |
| 2. Protection concernant les espaces et habitats naturels | 35 |
| a. Convention du patrimoine mondial de l'UNESCO | 35 |
| b. Convention africaine du 15 septembre 1968..... | 36 |
| c. Convention de Bonn de juin 1979..... | 36 |
| d. Convention de Berne | 36 |
| e. Convention du Sud-Est asiatique de juillet 1985 | 37 |
| f. Directive européenne 79/409/CEE du 2 avril 1979, dite Directive « Oiseau »..... | 37 |
| g. Directive européenne 92/43/CEE du 21 mai 1992, dite Directive « Habitat »..... | 38 |
| 3. Protection par l'aménagement et la gestion du territoire..... | 39 |
| a. La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire | 39 |
| b. Les directives paysagères | 40 |
| c. Le droit de chasse au gibier d'eau..... | 40 |
| d. La Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (dite Loi « SRU ») du 12 décembre 2000 | 41 |
| e. La Loi « Littoral » du 3 janvier 1986..... | 41 |
| f. Les POS..... | 41 |
| g. Les zones agricoles protégées..... | 43 |
| 4. Protection par acquisition et maîtrise foncière..... | 43 |
| a. Acquisition du Conservatoire du Littoral | 44 |
| b. Les espaces naturels sensibles des départements | 44 |
| <i>Sous-Section 3 Des outils divers de protection.....</i> | <i>45</i> |
| 1. Les arrêtés de biotopes..... | 45 |
| 2. Les Parcs Nationaux et Parcs Naturels Régionaux..... | 46 |
| 3. Les réserves naturelles | 47 |
| 4. Les zones de protection communautaire | 47 |
| CHAPITRE 2 L'INSTAURATION D'INSTRUMENTS ECONOMIQUES ET FISCAUX INCITATIFS A LA PROTECTION DES ZONES HUMIDES | 49 |
| SECTION 1 DES MESURES FISCALES EPARSEES..... | 55 |
| <i>Sous-Section 1 Exonérations diverses</i> | <i>55</i> |
| 1. Les dépenses d'amélioration et de maintien du patrimoine naturel..... | 55 |
| 2. Paiement des droits de mutation à titre gratuit, des droits de partage et de l'impôt de solidarité sur la fortune par remises d'immeuble au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. | 56 |

| | |
|---|------------|
| 3. Exonération des droits de mutation..... | 57 |
| 4. Exonération de droit d'enregistrement..... | 59 |
| 5. La Loi sur les Parcs Nationaux..... | 59 |
| <i>Sous-Section 2 Taxes</i> | 60 |
| 1. Taxe sur les entreprises de transport maritime..... | 60 |
| 2. La taxe départementale sur les espaces naturels sensibles..... | 61 |
| SECTION 2 L'OUTIL FISCAL CENTRAL ET SPECIFIQUE : LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES NON | |
| BATIES | 63 |
| <i>Sous-Section 1 Comment, pourquoi ?</i> | 64 |
| 1. Fonctionnement..... | 64 |
| 2. Raisons..... | 65 |
| <i>Sous-Section 2 Régimes indépendants de la Loi DTR</i> | 66 |
| <i>Sous-Section 3 Régimes créés par la Loi DTR</i> | 68 |
| 1. L'apport de la Loi DTR..... | 68 |
| 2. Les exonérations prévues..... | 69 |
| a. Exonération de 50% de la TFPNB en dehors des zones protégées ou certaines zones non protégées..... | 70 |
| b. Exonération de 100% de TFPNB dans les zones protégées..... | 71 |
| c. Exonération à 100% de la TFPNB en zone Natura 2000..... | 72 |
| 3. Les conditions..... | 72 |
| SECTION 3 DES OUTILS ECONOMIQUES ORIGINAUX : AIDES FINANCIERES ET CONTRACTUELLES | 73 |
| <i>Sous-Section 1 Les aides financières</i> | 74 |
| 1. La « Prime à herbe »..... | 74 |
| 2. Le Fond de gestion de l'espace rural..... | 74 |
| 3. Le programme LIFE..... | 75 |
| 4. L'indemnité spéciale zone humide..... | 76 |
| 5. Les aides des agences de l'eau..... | 77 |
| <i>Sous-Section 2 Les contrats</i> | 78 |
| 1. Reconnaissance du lien Agriculture/Environnement..... | 79 |
| a. Au niveau de l'UE..... | 79 |
| b. En France..... | 80 |
| 2. Les contrats d'agriculture durable..... | 81 |
| CONCLUSION | 84 |
| ANNEXES | 90 |
| 1. TEXTES LEGISLATIFS..... | 91 |
| <i>En droit interne :</i> | 91 |
| <i>En droit communautaire :</i> | 93 |
| 2. TEXTES REGLEMENTAIRES..... | 95 |
| 3. JURISPRUDENCE..... | 97 |
| <i>Administrative</i> | 97 |
| <i>Judiciaire</i> | 97 |
| <i>Européenne</i> | 98 |
| 4. TYPOLOGIE DES ZONES HUMIDES. CORRESPONDANCE ENTRE LES TYPOLOGIES SDAGE ET CORINNE-BIOTOPES..... | 99 |
| 5. LES FONCTIONS DES ZONES HUMIDES..... | 100 |
| 6. FONCTIONS ET VALEURS DES GRANDS TYPES DE ZONES HUMIDES..... | 101 |
| 7. LES DIFFERENTS INVENTAIRES DES ZONES HUMIDES..... | 102 |
| 8. LES CONTRAINTES LIEES AUX ZONES HUMIDES ET LEUR GESTION..... | 103 |
| 9. LES CONTRAINTES LIEES AUX CARACTERISTIQUES DES ZONES HUMIDES ET LEUR GESTION.... | 104 |
| 10. SCHEMA RECAPITULATIF DES OUTILS DE PROTECTION DES ZONES HUMIDES..... | 105 |
| BIBLIOGRAPHIE | 106 |
| MANUELS..... | 107 |
| OUVRAGES..... | 107 |
| <i>Sur le développement durable :</i> | 107 |
| <i>Sur l'écofiscalité :</i> | 108 |
| <i>Sur la politique de l'eau :</i> | 109 |
| <i>Sur les zones humides :</i> | 109 |
| <i>Sur l'évaluation économique des zones humides :</i> | 110 |
| <i>Sur le droit et la fiscalité des zones humides :</i> | 110 |
| PUBLICATIONS PERIODIQUES..... | 110 |

| | |
|---|-----|
| <i>Lettre Marais Forum des marais atlantiques</i> : | 111 |
| <i>Revue Française de Finances Publiques</i> : | 111 |
| <i>Zones Humides Infos</i> | 111 |
| ARTICLES | 111 |
| <i>Sur le programme national de recherche et l'observatoire des zones humides</i> : | 112 |
| <i>Sur l'agriculture et zones humides</i> : | 112 |
| <i>Sur la définition/délimitation des zones humides</i> : | 113 |
| <i>Sur la fiscalité des zones humides</i> : | 114 |
| <i>Sur les zones humides et le droit</i> : | 115 |
| SITES INTERNET | 117 |