

Nouvelles dispositions applicables aux zones humides

Olivier CIZEL, Juriste, Tour du Valat, 12 décembre 2008

Introduction

Les zones humides sont schématiquement réparties en trois catégories **(1 à 3)**¹ : les zones humides intérieures, alluviales et littorales.

Les zones humides constituent les milieux naturels qui sont actuellement les plus rares en France. En France métropolitaine, les zones humides ne représentent pas plus de 4,5 à 5,6 % du territoire, soit entre 2,5 et 3 millions d'hectares **(4)**. L'Observatoire national des zones humides créé à la suite du plan d'action ministériel des zones humides de 1995, a réalisé une cartographie de 152 zones humides d'importance nationale (2,4 millions d'hectares), panel des sites les plus représentatifs, hors tourbières et mares **(5)**. Il existe également des sites d'importance internationale, dont 36 ont été désignés au titre de la Convention de Ramsar **(6)**.

Les zones humides constituent des écosystèmes très menacés. En France, on estime que plus des deux tiers ont été détruits depuis les origines, dont un tiers de 1900 à 2000 **(7)**. Une radioscopie effectuée en 1994 par le Commissariat au plan a montré l'évolution écologique très préoccupante de 1960 à 1992 **(8)**. Selon ce rapport, la disparition des zones humides a pour origine principale les activités agricoles (50% des assèchements). Une deuxième étude, publiée en 2006, montre que les régressions de superficie et les détériorations se poursuivent (en particulier pour les tourbières, les marais et les prairies humides), mais à un rythme plus lent que sur la précédente décennie. En outre, la prise de conscience a permis des restaurations **(9a et b)**.

Les zones humides restent des milieux encore peu protégés **(10)**. Les seules statistiques dont on dispose concernent seulement les zones humides d'importance nationale. Or, celles-ci étant mieux protégées que les autres zones humides, leur taux de protection est un peu surestimé. Malgré tout, la surface protégée est relativement faible : elle n'atteint que 5 % en protection forte (dont 3,7 % en réglementaire et 1,3 % en foncier). Toutefois, près de 60 % des zones humides se situent en zone Natura 2000 et plus de 20 % dans les parcs naturels régionaux et les zones d'adhésion des parcs nationaux. Les zones humides méditerranéennes sont les mieux protégées, les zones alluviales les moins bien nanties.

¹ Les chiffres renvoient aux diapositives en Power Point.

La loi DTR de 2005² va rénover le droit des zones humides. Elle prévoit que « la préservation et la gestion durable des zones humides sont d'intérêt général »³. Tirant les conséquences de ce principe, elle précise que (11) :

— les politiques nationales, régionales et locales d'aménagement des territoires ruraux et l'attribution des aides publiques devront tenir compte :

- des difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable de ces espaces ;
- de leur contribution aux politiques de préservation de la diversité biologique, du paysage, de gestion des ressources en eau et de prévention des inondations notamment par une agriculture, un pastoralisme, une sylviculture, une chasse, une pêche et un tourisme adaptés.

— l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements veillent, chacun en ce qui les concerne, à la cohérence des diverses politiques publiques sur ces territoires.

— l'État devra spécialement veiller à la prise en compte de cette cohérence dans les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

Cette loi va être à l'origine de profonds changements du droit des zones humides, concernant la définition, la délimitation et la fiscalité de ces espaces.

La loi sur l'eau adoptée fin 2006⁴ va quant à elle rénover notamment le droit applicable à la nomenclature sur l'eau et les SDAGE et SAGE.

Seront par conséquent développées les cinq thématiques suivantes :

1. définition,
2. délimitation,
3. nomenclature sur l'eau,
4. SDAGE et SAGE,
5. fiscalité.



² L. n°2005-157, 23 févr. 2005 relative au développement des territoires ruraux : JO, 24 févr.

³ C. envir., art. L. 211-1-1.

⁴ L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques : JO, 31 déc.

1. - Définition et critères de définition des zones humides

1.1 - Définition des zones humides

La loi sur l'eau de 1992 a donné une définition des zones humides (12) : il s'agit 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, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année »⁵.

Cette définition est beaucoup plus stricte que celle donnée par la Convention de Ramsar de 1971 sur les zones humides d'importance internationale (13) qui englobe plus largement les milieux aquatiques (cours d'eau et plans d'eau). Autre différence : la définition donnée par la loi sur l'eau repose sur des critères alors que celle de Ramsar est basée sur une liste de types de zones humides. En France, c'est officiellement la définition Loi sur l'eau qui est utilisée.

En cas de contentieux sur la qualification de zone humide, le juge est amené à trancher (14). Avant la publication des critères d'application de la définition, le juge se référait à certains éléments pour qualifier un terrain de zone humides. Afin d'étayer son raisonnement, le juge prenait en compte :

- les éléments résultant des définitions juridiques (Convention de Ramsar et loi sur l'eau) mais aussi ceux des définitions scientifiques.
- l'identification du site dans des inventaires sur les zones humides (rapport d'évaluation et plan d'action sur les zones humides, ZICO, ZNIEFF),
- l'identification du site dans des schémas et documents administratifs mentionnant ces espaces (SCOT, PLU, SDAGE, SAGE...) ;
- la réalité du terrain (expertise).

Cette vérification restait rare, car, la plupart du temps, le juge n'exerçait pas un contrôle poussé et se bornait à constater qu'il s'agit d'une zone humide sans s'expliquer outre mesure. Dans quelques cas le juge donne des précisions sur le milieu, qu'il considère comme humide : « terrain (...) bordé de fossés (...), [d'une] roselière (...) [et présentant un] herbage humide »⁶ ; terrains « établis sur une résurgence de l'III devenue roselière et [qui] ont par suite, toujours été inondables »⁷ ; de prairies dites à bosses constitués de points bas gorgés d'eau et de partie plus hautes en partie asséchés par un réseau de drainage⁸.

A l'inverse, la qualification de zone humide a été repoussée pour un espace situé à proximité d'un étang (100 mètres) et fortement urbanisé, ne peut être assimilé à une zone humide⁹.

⁵ C. envir., art. L. 211-1

⁶ TA Caen, 4 févr. 2003, Association pour la sauvegarde du marais de Varaville et de ses environs, n° 011455 ;

⁷ TA Strasbourg, 11 avril 2003, Kurtz c/ Préfet du Bas-Rhin, n° 99-03578.

⁸ Cass. Crim., 25 mars 1998, Sepronas c./ Couvert Vinet ; C.A. Rennes, 9 septembre 1999, Ministère public c./ Ferdinand Vinet et autres.

⁹ C.A.A. Bordeaux, 13 juin 1996, Comité de liaison pour la vie des étangs montpelliérains

2.2. - Critères applicables à la définition

La loi sur le développement des territoires de 2005 a prévu que cette définition serait précisée par des critères de détermination. Ainsi, un décret du 22 mars 2007, complété par un arrêté et une circulaire des 24 et 25 juin 2008¹⁰ précisent les critères de définition et de délimitation applicables.

Deux critères permettant de définir ces espaces :

- l'hydromorphie des sols.
- la présence de plantes hygrophiles.

Ces critères sont alternatifs : il suffit que l'un deux soit rempli pour qu'on puisse qualifier officiellement un terrain de zone humide.

Ces critères ne sont pas applicables aux milieux aquatiques que sont les cours d'eau et plans d'eau (v. ci-dessous) ainsi que pour certaines zone humide artificielle : bassins de lagunage ou de rétention d'eaux pluviales (mares d'autoroutes).

221. - Critère de l'hydromorphie des sols

Il résulte de la définition qu'un gradient d'humidité minimale ou périodique est exigé. L'humidité est la caractéristique centrale des zones humides (15). Il faut que les terrains en question soient en contact avec de l'eau : rentrent dans la définition, les terrains « habituellement ... gorgés d'eau (...) de façon permanente ou temporaire ».

Le décret précise que le critère applicable est celui de la morphologie des sols liée à la présence prolongée d'eau d'origine naturelle.

L'arrêté précise qu'il faut prendre en compte les sols correspondant à un ou plusieurs types pédologiques parmi ceux énumérés dans une liste de sols humides (annexe 1.1 de l'arrêté) : histosols ; réductisols ; autres sols rédoxiques.

L'arrêté donne également une méthode déterminée pour identifier ses sols (annexe 1.2). La vérification peut se faire, soit par des données et cartes pédologiques, soit par un sondage sur le terrain. Un sol peut être qualifié d'humide lorsque des traces d'humidité ou d'oxydation sont repérables à 50 cm, au plus, sous la surface du sol. En l'absence de sols hydromorphes, il faut utiliser le critère Plantes hygrophiles.

Ce critère permet d'englober sans difficulté tous les milieux palustres (prairie et lande humide, tourbière, marais, mares, bordures d'étangs). Les zones humides littorales (y compris la zone intertidale) font partie des zones humides, même si aucun critère (amplitude des marées) ne s'applique spécifiquement à ces espaces. Quant aux zones inondables, ils semblent que seules celles ayant un sol hydromorphe puissent être reconnues comme zones humides, l'inondation n'étant pas,

¹⁰ C. envir., art. R. 211-108 ; Arr. 24 juin 2008 : JO, 9 juill. ; Circ. DGFAR/SDER – DE/SDMAGE 2008 n° 16/DE, 25 juin 2008 : BO min. agr. n°

en elle-même, suffisante pour les caractériser. Le critère d'inondabilité n'est d'ailleurs pas mentionné au sein des critères de définition (contrairement à ceux applicables à la délimitation).

En revanche, les plans d'eau en tant que tels ne sont plus considérés comme des zones humides, ce qui peut poser problème, car des régions d'étangs sont labellisés en site Ramsar (Brenne) ou tout au moins reconnus officieusement comme tel (Dombes). Ne rentrent pas non plus dans les zones humides, les cours d'eau ainsi que les eaux souterraines (sauf peut-être les sources et résurgences karstiques sur sols hydromorphes).

222. Critère de la végétation hygrophile

La définition donnée par la loi sur l'eau mentionne la présence de plantes hygrophiles **(16)**. Cette présence n'est pas obligatoire, la loi prenant soin de préciser « lorsqu'elle existe ». Ex : les vasières bien que dépourvues de végétation constituent bien des zones humides. Le décret d'application confirme que ce critère est facultatif et qu'en l'absence de végétation hygrophile, la morphologie des sols suffit à définir une zone humide.

Toutefois, si la présence de ce type de végétation est confirmée, elle doit l'être dans l'espace (elle doit dominer les autres plantes non hygrophiles) et dans le temps (c'est-à-dire une partie de l'année).

Le décret précise que la présence éventuelle de plantes hygrophiles est définie à partir de listes établies par région biogéographique.

Concrètement, selon l'arrêté, la plante doit apparaître :

- soit en tant qu'**espèce indicatrice de zones humides** identifiée sur une liste de 800 espèces et selon une méthode précise (annexe 2.1 et table A de l'arrêté). Cette liste peut être complétée, sur proposition du conseil scientifique régional du patrimoine naturel, par le préfet de région et adaptée par territoire biogéographiques ;
- soit, en tant qu'**habitat caractéristique des zones humides** identifiées selon la méthode et la liste figurant en annexe (annexe 2.2 et table B). Il s'agit des typologies CORINE biotope et Prodrome des végétations de France.

Dans les deux cas, l'arrêté donne une méthode pour déterminer la présence de ces plantes sur le terrain :

- la période de floraison est à privilégier ;
- la recherche des plantes doit se faire de part et d'autre de la limite de la zone humide ;
- les placettes mises en place démontrent la présence de plus de 50 % d'espèces hygrophiles.

Ce critère permet d'exclure les plantes croissant dans l'eau (nénuphar) et celles croissant en bordure de berge (halophyte). **(17 à 21)**

2.2.3. – Autres critères facultatifs

L'absence de l'un de ces critères ne remet pas en cause la qualification de zone humide (22).

Caractère naturel ou artificiel de la zone humide

La définition admet que les zones humides puissent avoir une origine purement anthropique (exemple : plan d'eau créé par l'homme) pourvu qu'il présente un minimum de caractéristiques écologiques. Une prairie drainée rentre donc *a priori* dans la définition des zones humides. Sont néanmoins exclus les bassins de lagunage ou de rétention d'eaux pluviales.

Caractère exploitée ou non de la zone humide

La définition prend en compte la gestion de la zone humide. Mais peu importe par exemple que des prairies drainées ne soient plus exploitées. Du moment qu'elles conservent un minimum d'humidité, elles doivent être considérées comme étant des zones humides.

Caractère des eaux

Il importe peu que les zones humides soient alimentées en eau de manière artificielle (marais alimenté par les eaux d'un lac de barrage, ripisylve alimenté par les eaux d'un étang piscicole, marais salants alimenté par des apports d'eau de mer contrôlés...). De même, le facteur de salinité est indifférent : les eaux peuvent être douces (marais, lac, étang...), saumâtres, (marais salant, lagunes, delta, étang) ou salées (estuaire).

En revanche, il semble que l'origine de ces eaux doit être naturelle (eau d'origine phréatique, eau pluviale) ce que laisse à penser le décret lorsqu'il mentionne « la présence prolongée d'eau d'origine naturelle ». La définition des zones humides exclut les nappes d'eaux souterraines (nappes phréatiques), même si la convention de Ramsar range dans les zones humides les résurgences karstiques.

Espèces animales

La définition ignore la présence d'espèces animales de zones humides, compte tenu de la difficulté de les associer aux zones humides (23). En effet, une même espèce peut en fonction de son état ou de ses conditions d'alimentation séjourner dans plusieurs milieux différents (cas des amphibiens). Il va de soit que cette présence si elle est attestée, peut constituer en cas de contentieux un indice de plus dans la caractérisation de zones humides.

23. – Cas posant problème

231 – Les plans d'eau

A la différence de celle de la Convention de Ramsar, notre définition nationale ne mentionne pas les plans d'eau (24). La définition juridique adoptée par le groupe de travail en 1991 est sans équivoque. Étaient expressément exclues de la définition, « les grandes étendues d'eau libre et les zones habituellement parcourues par l'eau courante ». Ce membre de phrase, qui écartait expressément les grands plans d'eau et les cours d'eau a disparu dans la version définitive de la définition.

Pourtant, durant la discussion du projet de loi, il avait été souligné que les zones humides devaient être distinguées des zones d'eaux libres (plans d'eau) et des eaux courantes qui les bordent, même si cette réalité portait atteinte au grand dessein gouvernemental d'unification du droit de l'eau. Le législateur a été écartelé entre le souci d'assurer une définition précise des seules zones humides et une protection plus large des milieux aquatiques.

Ainsi, la définition actuelle ne mentionne que les « terrains inondés ou gorgés d'eau » ce qui pourrait peut-être poser problème en cas de contentieux. Si la définition permet de prendre en compte sans problème les zones inondées des cours d'eau et leurs ripisylves, un problème surgit à propos des plans d'eau, dont seul le pourtour, la ceinture végétale est appréhendée par la définition. On pourrait néanmoins convenir que la définition exclut les grands plans d'eau et n'englobe dans son champ d'application que les plans d'eau de faible profondeur (mare et étang).

Le décret d'application considère que les critères de la définition des zones humides ne sont pas applicables aux plans d'eau. Ces milieux peuvent-ils pour autant être exclus des zones humides ? La question se pose en particulier pour les nombreux étangs peu profonds (Dombes, Brenne, Sologne) qui sont reconnus comme constituant des zones humides d'importance nationale ou même internationale. Le fait de ne pas vouloir les considérer comme zone humide, est justifié selon le ministère, par le fait de les écarter de la rubrique 3310 de la nomenclature sur les assèchements et de ne les rattacher qu'aux rubriques de création et de vidange de plans d'eau.

231 – La profondeur de l'eau

(25) La définition de la loi sur l'eau est muette quant à la profondeur d'eau. C'est là un oubli qui ne permet pas de borner les zones humides vers l'eau profonde et permanente. Espace de transition entre la terre et l'eau, une zone n'est plus humide à partir du moment où la profondeur de l'eau est trop importante, car alors, le milieu tire ses caractéristiques uniquement de l'eau et non plus de l'eau et de la terre.

Pour ce qui concerne les étendues d'eau douce, les travaux scientifiques laissent à penser qu'une profondeur maximale admissible serait de l'ordre de deux mètres, correspondant à la limite à partir de laquelle les espèces émergentes ne peuvent plus se maintenir. Toutefois, le décret rend inapplicable les critères de la définition aux cours d'eau et aux plans d'eau, ce qui laisse le problème entier.

Pour l'eau marine, la définition est également lacunaire : même si elle admet que les zones humides puissent avoir une eau salée, elle ne fixe aucune limite de profondeur. On peut alors soit s'en tenir à la zone de balancement des marées (zone intertidale), soit reprendre une limite de deux mètres de profondeur à marée basse, ou même de six mètres, suivant en cela la précision donnée par la Convention de Ramsar. L'arrêté va dans le sens d'une prise en compte du balancement des marées.

2. - Délimitation et critères de délimitation des zones humides

2.1. – Procédure de délimitation des zones humides

Dans le cadre du plan d'action ministériel de 1995, une délimitation expérimentale avait été menée en 1999 dans le marais Poitevin en appliquant la définition des zones humides (26). Celle-ci avait débouché sur une carte des zones humides de ce marais. Toutefois, faute d'avoir été reprise par des arrêtés préfectoraux, celle-ci n'avait aucun effet juridique.

2.1.1. – Critères de délimitation

Les critères pour délimiter les zones humides ont également fait l'objet de précisions. Des protocoles méthodologiques ont à cet effet été publiés par l'arrêté et la circulaire de juin 2008 (27).

Deux principes guident cette délimitation :

- La délimitation doit être cohérente avec la définition des zones humides et ses critères d'application ;
- La délimitation du périmètre de la zone humide doit être faite au plus près des espaces répondant aux critères relatifs aux sols ou à la végétation mentionnés ci-dessus précise l'arrêté.

2.1.2. – Cartographie

Lorsque les données ou cartographies surfaciques sont utilisées, les modalités suivantes doivent s'appliquer (28) :

- **pour les sols** : la limite de la zone humide correspond au contour de l'espace identifié comme humide, auxquels sont joints, le cas échéant, les espaces humides comportant des plantes hygrophiles ;
- **pour les plantes hygrophiles** : la limite de la zone humide englobe :
 - soit les surfaces où les plantes identifiées comme hygrophiles sont supérieures en nombre d'espèces par rapport aux autres plantes,
 - soit les habitats identifiés comme humides correspondant aux types humides des codes Corine Biotope et Prodrome des végétations de France

Dans les deux cas, la limite de la zone humide correspondant au contour de la zone humide peut être étendue aux espaces humides identifiés par le critère Sols hygromorphes.

2.1.3. – Relevés sur le terrain

Lorsque ces espaces sont identifiés directement à partir de relevés pédologiques ou de végétation, le périmètre de la zone humide doit s'appuyer, selon le contexte géomorphologique : (29) (30)

- soit sur le niveau phréatique (zone humide intérieure) ;
- soit sur la cote de crue (zone humide alluviale) ;
- soit sur le niveau de marée le plus élevé (zone humide littorale) ;
- soit sur la courbe topographique correspondante à ces niveaux.

2.1.4. – Champ d'application de la délimitation

La procédure et les critères de délimitation vus plus haut sont applicables seulement dans certaines hypothèses **(31)** .

En effet, les textes soulignent qu'elle doit en priorité être utilisée dans le cadre de la police de l'eau pour l'application de la rubrique 3310 de la nomenclature Eau.

Ce n'est qu'à titre exceptionnel, en cas de difficulté, que celle-ci peut être utilisée :

- soit pour l'inventaire de zones humides ;
- soit pour l'identification ou la délimitation de zones humides dans un cadre juridique : zone humide d'intérêt environnemental ; zone stratégique pour la gestion de l'eau ; exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties ; Natura 2000...

2.2. – Régime juridique applicable à certaines zones humides délimitées

La loi DTR prévoit la possibilité de délimiter trois catégories de zones humides. Cette délimitation s'apparente juridiquement à de nouveaux zonages, puisqu'à chaque zone humide délimitée correspond un dispositif juridique plus ou moins contraignant.

Trois catégories de délimitations peuvent ainsi être effectuées. Ces délimitations auront vocation en théorie à s'emboîter les unes dans les autres.

2.2.1. – Délimitation des zones humides pour l'application de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature sur l'eau

2.2.1.1. - Procédure

La nomenclature sur l'eau soumet un certain nombre de travaux dépassant certains seuils à autorisation ou à déclaration du préfet, dont la rubrique 3.3.1.0 sur l'assèchement, le remblaiement, l'imperméabilisation ou la submersion de zone humide¹¹ **(32)**.

A cet effet, le préfet peut, par arrêté, délimiter tout ou partie des zones humides du département dans le but de mieux appliquer la réglementation applicable aux assèchements dans le cadre de la police de l'eau¹². L'arrêté de délimitation doit être pris en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements.

2.2.1.2. – Effets

Cette délimitation facultative n'a en soit aucun effet juridique et doit seulement permettre aux services de l'État d'avoir un état zéro des zones humides. Ainsi, l'absence de délimitation ne remet pas en cause l'application de la police de l'eau. Le juge peut toujours trancher en cas de litiges.

On notera que c'est normalement de cette seule hypothèse que relève la procédure de délimitation examinée ci-dessus. Cette délimitation semble indépendante des deux suivantes.

¹¹ Annexée à C. envir., art. R. 214-1.

¹² C. envir., art. L. 214-7-1 et R. 211-108 ; Arr., 24 juin 2008 ; Circulaire DGFAR/SDER – DE/SDMAGE 2008 n° 16/DE, 25 juin 2008

2.2.2. – Délimitation de zones humides d'intérêt environnemental particulier

2.2.2.1. – Procédure

La seconde délimitation¹³ consiste, soit pour le préfet, soit depuis 2006 pour le SAGE, à délimiter des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) (33). Ces zones sont définies comme celles dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Ces zones englobent les « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (v. ci-dessous).

La délimitation doit être effectuée après avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, de la chambre d'agriculture et de la commission locale de l'eau lorsqu'elle a été constituée. Des avis complémentaires sont également prévus (commission départementale nature, paysages, sites). La procédure est en tout point identique à celle des zones d'érosion et des aires d'alimentation des captages d'eau potable.

2.2.2.2. – Effets

Dans ces zones, pourront être établis par arrêté préfectoral des programmes d'action visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable ces espaces (C. envir., art. L. 211-3-II). Leur régime a été aligné sur celui des zones d'érosion et de captage par la loi sur l'eau de décembre 2006 (C. rur., art. R. 114-1 et s.).

Pour chaque zone délimitée, il revient au préfet d'établir un programme d'action, après consultation des mêmes organismes que pour la délimitation de la zone humide.

Ce programme précise :

- les mesures à promouvoir par les propriétaires, parmi un certain nombre d'actions (couverture végétale, travail du sol, gestion des intrants et produits phytosanitaires, diversification des cultures, maintien ou création des haies, restauration et entretien des couverts végétaux, mares, plans d'eau et zones humides) ;
- les objectifs à atteindre selon le type d'action, moyennant un délai fixé ;
- les aides publiques pouvant être accordées ;
- les effets escomptés sur le milieu et les indicateurs permettant de les évaluer.

Le programme doit être compatible avec le SDAGE et se conformer ou prendre compte des dispositions réglementaire applicable à la zone notamment le règlement du SAGE.

Certaines des mesures du programme d'action peuvent être rendues obligatoires par le préfet dans un délai de trois ans après la mise en place de ce programme, lequel peut faire l'objet d'une révision compte tenu des résultats obtenus. Le non-respect des règles du programme d'action est réprimé par une contravention de 5^e classe (amende de 1 500 euros).

Ces zones seront exonérées de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

¹³ C. envir., art. L. 211-3-II, 4°, a et b et art. R. 211-109 ; C. rur., art. R. 114-1 à R. 114-10 ; Circ. intermin. DGFAR/SDER/C n° 2008-5030, DE/SDMAGE/BPREA/2008-n° 14 et DGS/SDEA/2008, 30 mai 2008 (+ ann. G).

2.2.3. – Délimitation de zones stratégiques pour la gestion de l'eau

2.2.3.1. – Procédure

La troisième délimitation¹⁴ consiste pour le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à délimiter à l'intérieur des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP), des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) (34). Elles sont entendues comme celles qui soit, contribuent de manière significative à la protection de la ressource en eau potable, soit contribuent à la réalisation des objectifs du SAGE.

La délimitation de ces zones s'effectue selon les mêmes modalités que pour la révision du SAGE. La délimitation est élaborée par la commission locale de l'eau, soumise aux collectivités locales intéressées, mise à la disposition du public pendant deux mois, puis approuvée par le préfet et tenue à la disposition du public.

2.2.3.2. – Effets

Dans ces zones, des servitudes d'utilité publique¹⁵ pourront être mises en place afin de restreindre certains usages incompatibles avec la préservation de ces zones humides. La création et la délimitation de ces servitudes seront effectuées par les SAGE (et non par arrêté préfectoral comme pour les autres servitudes). La création de cette servitude reste facultative et peut ne couvrir qu'une partie seulement de la ZSGE. Avant de pouvoir délimiter cette servitude, le SAGE doit vérifier d'une part, qu'une ZHIE a bien été délimité dans le secteur en question, d'autre part, qu'il existe une ZHSGE dans le secteur, enfin le ou les secteurs où sera mis en place cette servitude.

Des effets juridiques découlent de cette servitude : le préfet peut, par arrêté, interdire aux propriétaires et exploitants de procéder à tout acte de nature à nuire « à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone ». Pourront ainsi être prohibés le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairies. Le préjudice résultant de cette servitude fait l'objet d'une indemnisation.

Indépendamment de la mise en place de cette servitude, certaines prescriptions peuvent être imposées sur les terrains soumis au fermage. Ainsi, l'État, les collectivités locales et leurs groupements, qui y ont acquis des terrains, peuvent, lors de l'établissement de baux ruraux sur ceux-ci, prescrire aux preneurs des modes d'utilisation du sol afin d'en préserver ou d'en restaurer la nature et le rôle.

¹⁴ C. envir., art. L. 212-5-1-I, 3°, art. L. 211-3-II, 4°, a et art. R. 212-47 ; Circ. DGFAR/SDER – DE/SDMAGE 2008 n° 16/DE, 25 juin 2008 (ann. 6)

¹⁵ C. envir., art. L. 211-12 et art. R. 211-96 à R. 211-106. Cette servitude vient en complément des deux servitudes de rétention des crues et de mobilité des cours d'eau créées par la loi du 30 juillet 2003 sur la prévention des risques naturels et technologiques (C. envir., art. L. 211-12).

3. - Utilisation de la nomenclature sur l'eau pour réguler les assèchements et remblaiements de zones humides

3.1. – Rubriques de la nomenclature intéressant les zones humides

Des travaux effectués en milieux aquatiques doivent être soumis à autorisation ou à déclaration du préfet, dès lors qu'ils dépassent certains seuils mentionnés dans la nomenclature sur l'eau. Celle-ci a été largement refondue en août 2006 à l'occasion de la réforme de la police de l'eau. L'objet de cette réforme était globalement d'alléger les contraintes pesant sur les maîtres d'ouvrage. Alors que 80 % d'entre eux étaient soumis à autorisation, la réforme doit conduire à inverser la tendance en privilégiant nettement le système de déclaration. Pour ce faire, la plupart des seuils ont été relevés.

3.1.1. – Rubriques applicables

En vertu de la rubrique 3310 de la nomenclature Eau, les assèchements, remblaiements, imperméabilisation et submersion de zones humides sont soumis à autorisation préfectorale s'ils dépassent 1 ha et à déclaration s'ils sont compris entre 0,1 et 1 ha¹⁶ (35). Cette rubrique peut faire l'objet d'une délimitation spécifique (v. § 2.2.1).

La jurisprudence a permis de préciser que :

- cette rubrique ne peut s'appliquer qu'en présence de zones humides : elle ne s'applique pas si les travaux se situent à proximité de la zone humide ou sur des terrains qui ne sont pas humides ;
- cette rubrique s'applique à la création d'un plan d'eau en zone humide ;
- des travaux d'entretien d'un réseau de drainage qui ont pour conséquence d'accroître le dessèchement d'une parcelle ne peuvent relever de cette rubrique.

D'autres rubriques peuvent également être utilisées :

- Création de réseau de drainages (rubr. 3.3.3.0) mais les seuils de surface sont nettement plus élevés (20 et 100 ha) ;
- Remblaiements de lit majeur (rubr. 3.2.2.0) des seuils comparables à la rubrique Zones humides ;
- Destruction de frayères en lit mineur et de frayères à brochet en lit majeur (3.1.5.0.)
- Dragage ou rejet en milieu estuarien la rubrique (4.1.3.0) ;
- Entretien des cours d'eau (3.1.3.0)
- Créations et vidanges de plans d'eau (3.2.3.0 et 3.2.4.0)

¹⁶ C. envir., art. R. 214-6 (nomenclature annexée, rubr. 3.3.1.0.)

3.1.2. – Procédure applicable

Le maître d'ouvrage qui rentre dans les seuils d'autorisation et de déclaration, doit inclure dans son dossier, une étude d'incidence¹⁷ (36). Celle-ci analyse les effets du projet sur les milieux aquatiques et les zones humides, les modalités de réalisation des travaux. Elle doit justifier de la compatibilité du projet avec le SDAGE et le SAGE et doit, le cas échéant, proposer des mesures compensatoires. La plupart des projets sont annulés sur la base d'une étude incomplète, notamment parce qu'elle ne justifiait pas de la compatibilité du projet d'aménagement avec le SDAGE/SAGE.

Dès lors qu'un projet dépasse l'une ou l'autre des ces rubriques, l'exploitant sera soumis au régime le plus sévère (autorisation au lieu d'une déclaration), avec les prescriptions résultant de chacune des rubriques qui lui sont applicables.

3.2. – Application de la rubrique 3.3.1.0.

Si ce système est intéressant sur le papier, sa mise en œuvre s'avère très limitée.

Certes, on observe une augmentation constante de dépôt d'autorisation ou de déclaration (37). Toutefois les statistiques montrent que peu d'autorisations sont demandées (60 en 2005 pour toute la France) et que leur nombre diminue au profit d'un plus grand nombre de déclaration (38 et 39). Est-ce parce que les assèchements se font sur de plus faibles surfaces ou bien y-a-t-il saucissonnage des projets ? (v. ci-dessous)

Quant aux refus d'autorisation (et depuis 2006 aux oppositions à déclaration), ils demeurent rarissimes en matière d'assèchement et inexistantes en matière de drainage. (40). La régulation des assèchements est donc purement virtuelle.

Un défaut majeur de la réglementation est que les zones humides peuvent faire l'objet d'autorisation/déclaration d'assèchement dont la cadence n'est pas limitée par les textes (41). Or, plusieurs demandes d'assèchement de petites superficies de zones humides situées sur une même zone géographique peuvent avoir autant d'impact qu'un assèchement de grande ampleur. La seule exception concerne des travaux d'assèchement réalisés par une même personne, sur une même exploitation et concernant le même milieu aquatique : alors, l'ensemble de ces travaux devra être pris en compte pour déterminer l'application des seuils, même s'ils ont été réalisés successivement.

Le nombre de contrôles est forte augmentation (42). En 2006, 4960 contrôles ont eu lieu sur les milieux aquatiques et les zones humides, dont 945 contrôles inopinés et 829 programmés. Pour la même année, le nombre de contrôles non conformes a été de 479 tandis que 436 procédures ont été engagées.

Quant aux poursuites des contrevenants, elles restent exceptionnelles et leur résultat aléatoires (43). Deux exemples l'illustrent.

¹⁷C. envir., art. R. 214-32.

Un tribunal de grande Instance¹⁸ a pour la première fois ordonné la remise en état d'une zone humide (prairie inondable) qui avait été illégalement drainée en vue de sa mise en culture pour le maïs.

- Le procès verbal du Conseil supérieur de la pêche soulignait d'importants travaux de drainage (pose de drains, d'une buse et d'une pompe d'évacuation, creusement de fossés, création de digues) et de suppression de 7 km haies dans le marais alluvial de Bords, le long de la Charente. Les travaux avaient pour objectifs d'abaisser le niveau d'eau et de modifier les circuits d'écoulement hydraulique afin de permettre la maïsiculture intensive.

- Ces travaux, qui portaient sur 50 ha et qui induisaient une baisse du niveau moyen de la nappe d'eau de 30 à 50 cm, auraient dû être autorisés par le préfet. Malgré des courriers répétés de la préfecture et de la commune, l'agriculture avait néanmoins passé outre. De plus, ces travaux allaient à l'encontre du SAGE qui classait cette zone comme « zone humide d'importance majeure ». Elle était aussi identifiée en ZNIEFF et devait faire partie du réseau Natura 2000 au titre des directives Oiseaux et Habitats. Les travaux avaient également entraîné la disparition de plusieurs espèces protégées.

- Le jugement ordonne par conséquent la remise en état des lieux dans un délai de dix mois. L'agriculteur devra ainsi, au 25 janvier 2007, avoir redonné au marais son état initial, en replantant les haies, en restaurant le fonctionnement hydraulique et en recréant des prairies naturelles. Si à cette date les travaux de remise en état ne sont pas réalisés, commencera à courir l'astreinte de 2000 euros par jour de retard, outre la peine qui sera alors prononcée par le tribunal. 5 000 euros ont été accordés à titre de dommages et intérêts à des associations de protection de la nature.

Dans une autre affaire, des poursuites pénales avaient été diligentées à l'encontre d'agriculteurs qui avaient exécuté sans autorisation des travaux de drainage de plusieurs parcelles dans le marais poitevin, lesquelles sont situées en zone humide répertoriée au SDAGE Loire-Bretagne. Ces poursuites se fondaient sur le non-respect de la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature Eau, soumettant à autorisation ou à déclaration les opérations d'assèchement, mise en eau, imperméabilisation, remblais de zones humides ou de marais selon la superficie de la zone asséchée ou mise en eau.

La cour d'appel a relaxé les prévenus en relevant que¹⁹ :

- la rubrique 3.3.1.0. ne concerne que les travaux de drainage effectués sur une parcelle de marais non drainée : elle ne s'applique pas aux travaux de réfection de drainage d'une parcelle déjà drainée ;
- le procès-verbal d'infraction et les pièces annexées ne permettent pas de savoir avec précision s'il s'agit d'un drainage préexistant ou non et si le drainage par rigoles avait été remplacé par des drains perforés enterrés.

¹⁸ Tribunal de Grande Instance de Saintes, 23 mars 2006, Ligue pour la protection des oiseaux

¹⁹ CA Poitiers, 23 févr. 2007, n° 06/00596, Ballanger et a.

4. - Application des SDAGE et des SAGE aux zones humides

4.1. – SDAGE et zones humides

Les schémas directeurs de gestion et d'aménagement des eaux (adoptés en 1996) sont des documents de planification qui fixent pour chaque bassin versant les orientations fondamentales de la gestion équilibrée de la ressource en eau²⁰, au titre desquelles figurent la préservation des écosystèmes aquatiques, de sites et des zones humides. Le territoire métropolitain est découpé en six SDAGE auquel s'ajoutera le SDAGE Corse. Compte tenu de la directive cadre sur l'eau, ces documents doivent être révisés au plus tard en décembre 2008 (44).

4.1.1. – Identification des zones humides par les SDAGE

Les SDAGE actuels présentent deux caractéristiques par rapport aux zones humides :

- ils contiennent tous des orientations générales relatives aux zones humides (45). La plupart du temps, celles-ci sont formulées d'une manière fort peu contraignante et reprennent la réglementation existante (v. ci-après).
- les zones humides font l'objet d'une délimitation grossière dans leurs documents cartographiques (46a et b). Cette relative imprécision a des conséquences importantes en termes juridiques (v. ci-dessous).

Les nouveaux SDAGE présenteront deux éléments nouveaux (47) :

- le SDAGE indique l'emplacement des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées pour lesquels l'objectif sera le bon potentiel écologique et indique les motifs pour lesquels ces masses ont été désignées. Aucune des masses d'eau ne doit être dans un état correspondant à un état inférieur à celui qui la caractérisait au début de la période considérée. Le SDAGE peut définir des objectifs plus stricts dans certaines zones de protection. Les cas dans lesquels il peut être dérogé aux objectifs fixés pour l'échéance 2015 sont précisés (cas par exemple pour lequel le respect d'objectifs entraîne un coût disproportionné).

Néanmoins la notion de « masses d'eau » visant principalement les cours d'eau et les plans d'eau et certains milieux littoraux (estuaires), les zones humides ne peuvent être assimilées à des masses d'eau. Au sein de certains marais constitués de masses d'eau et de zones humides, seules pourront être identifiées les masses d'eau. Toutefois, l'administration consent à prendre en compte les zones humides lorsque les masses d'eau constitutives du marais ne respectent pas le bon état, et que les mesures de restauration nécessaires au respect du bon état auraient des impacts écologiques négatifs sur les zones humides²¹.

- Le SDAGE doit comporter en annexe, le registre des zones protégées créé par le comité de bassin. Ce registre comprend un certain nombre de zones sensibles à la pollution (captages, zones conchylicoles, zones de baignades, zones vulnérables, zones sensibles) ou qui sont protégées (Sites Nature 2000).

²⁰ C. envir., art. L. 212-1 à L. 212-2-3 et R. 212-1 à R. 212-25. Arr. 17 mars 2006 : JO, 15 avr..

²¹ Circ. DCE n° 2003/04 du 29 juillet 2003.

4.1.2. – Effets juridiques des SDAGE à l'égard des zones humides

Bien souvent les orientations des SDAGE ne sont pas juridiquement contraignantes, mais s'articulent autour du rappel de la réglementation ou ne formulent que des préconisations ou des grands principes (48). Dans certains cas, les recommandations sont suffisamment précises pour faire naître de véritables obligations (limitation des granulats dans les lits mineurs des cours d'eau ; conservation des ripisylves, maintien des zones d'expansion des crues).

Les orientations des SAGE doivent être compatibles avec celles des SDAGE. Le SDAGE peut rendre obligatoire la définition et la révision de SAGE propres à permettre la satisfaction de ses objectifs dans des délais fixés (49).

De même, les autorisations et déclarations délivrées au titre de la nomenclature sur l'eau, ainsi que plus largement toutes les autorisations et prescriptions rendues en matière d'eau doivent être compatibles avec le SDAGE. Cette compatibilité est également exigée depuis la loi de 2004 portant transcription de la directive cadre sur l'eau aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU et CC).

Les autres décisions rendues en dehors de l'eau n'ont plus à prendre en compte le SDAGE comme c'était le cas avant la loi de 2004.

4.1.3. – Position du juge

Le juge a annulé des autorisations concernant les zones humides, incompatibles avec les orientations d'un SDAGE (50).

Les premières annulations concernaient des autorisations des exploitations de granulats dans le lit mineur des cours d'eau et également des ouvrages hydrauliques (micro-centrales). Par la suite, le juge a annulé des arrêtés de remblaiement et d'assèchement incompatibles avec le SDAGE.

L'analyse du contentieux montre que le juge est d'autant plus enclin à procéder à l'annulation qu'il se trouve en présence des éléments suivants :

- la plus ou moins grande précision des orientations du SDAGE ;
- l'absence de mesures compensatoires lorsque celles-ci sont nécessaires ou l'impossibilité de les mettre en œuvre ;
- l'ampleur de la superficie de zone humide remblayée par rapport à la superficie totale de la zone humide ;
- les modifications apportées à l'écosystème environnant ;
- l'absence de moyens d'analyse et de mesures de l'impact des travaux sur l'environnement ;
- l'absence de justification de compatibilité du projet par rapport au SDAGE.

Le juge est malgré tout prudent, estimant que des projets situés hors d'une zone humide ou à proximité n'ont pas à être compatibles avec les orientations du SDAGE. Il en est de même de projets qui sont prévus par le SDAGE, soit directement, soit indirectement par renvoi à un autre document (ex. : SDAGE Loire-Bretagne, revoyant au Plan Loire grandeur Nature qui prévoit l'extension du port de Donges).

4. 2. –SAGE et zones humides

Les Schémas d'aménagement et de gestion des eaux doivent préciser les orientations des SDAGE dans un bassin-versant²² **(51)**. La loi prévoit que les objectifs de gestion équilibrée de la ressource en eau (dont la préservation des zones humides) ainsi que de préservation des milieux aquatiques et du patrimoine piscicole soient précisés dans les SAGE²³. L'État doit en outre veiller à ce que le principe de cohérence des politiques publiques soit intégré aux SAGE²⁴. De nature facultative (contrairement aux SDAGE qui sont obligatoires), les SAGE ont mis du temps à se mettre en place. En novembre 2008, 43 SAGE avaient été définitivement adoptés, 84 étaient en cours d'élaboration, 8 en phase d'instruction et 11 en phase d'émergence.

Dans le cas d'une zone humide couvrant plusieurs sous-bassins, plusieurs SAGE contiguës peuvent être mis en place. Tel est le cas pour le marais Poitevin qui est délimité par 3 projets de SAGE **(52)**.

4.2.1. – Identification des zones humides par les SAGE

Les zones humides sont en actuellement représentées dans les documents cartographiques²⁵. Les zones humides sont cartographiées assez précisément par les SAGE. Tel est le cas par exemple du SAGE Vilaine, qui est complété par un guide d'identification des zones humides **(53 et 54)**.

Plus précisément, les SAGE contiennent un état des lieux qui se compose de cartographie identifiant les zones humides d'intérêt patrimonial du sous bassin. Une seconde partie propose des objectifs globaux à atteindre précisés par des objectifs stratégiques. Exemples de cartographie du SAGE Étangs Palavasiens **(55 à 57)**.

Les nouveaux SAGE comporteront un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau, qui procédera à un état des lieux du bassin, les enjeux à prendre en compte et les objectifs à atteindre **(58)**. Il pourra également identifier certaines zones humides²⁶ :

- des zones humides d'intérêt environnemental (depuis la loi sur l'eau de déc. 2006) ;
- des zones humides stratégiques pour l'eau (depuis la loi DTR de 2005) ;
- des zones d'expansion des crues (depuis la loi sur l'eau de déc. 2006).

4.2.2. – Effets juridiques des SAGE à l'égard des zones humides

Les SAGE doivent être compatibles avec les orientations des SDAGE. Ils doivent être le cas échéant révisés pour assurer cette mise en compatibilité **(59)**. Les nouveaux SDAGE doivent prévoir dans quel délai cette révision doit avoir lieu.

²² C. envir., art. L. 212-3 à L. 212-11 et R. 212-26 à R. 212-48. Circ. DE/SDATCP/BDCP/no 10, 21 avr. 2008 : non publiée au BO.

²³ C. envir., art. L. 212-3.

²⁴ C. envir., art. L. 211-1-1.

²⁵ C. envir., art. R. 212-42.

²⁶ C. envir., art. L. 212-5-1-I et art. R. 212-46.

Les SAGE s'imposent à certaines décisions ²⁷ :

- les décisions rendues dans le domaine de l'eau et les documents d'urbanisme doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les orientations du plan d'aménagement du SAGE²⁸;
- les autorisations et déclarations Loi sur l'eau (dont celles concernant l'assèchement) doivent être conformes avec le règlement et les documents cartographiques du SAGE qui sont désormais opposables à ces décisions. Une contravention de 5^e classe est prévue en cas de non respect des ces dispositions.

Le règlement du SAGE²⁹ peut définir notamment les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau (opération ayant des impacts cumulés dans le sous-bassin ; Installations soumises aux nomenclatures Eau et ICPE, épandages d'effluents). En outre, il peut aussi prévoir des mesures particulières applicables aux ZHIE et aux ZHSGE.

C'est évidemment dans ce programme de mesures que l'on va trouver des dispositions permettant de protéger plus ou moins indirectement les zones humides.

EX. : le SAGE Étangs palavasiens prévoit ainsi un programme de mesures précises qui sont localisées sur une carte (60-61).

EX. : le règlement du SAGE Vilaine consacre ainsi plusieurs articles (94 à 117) à la préservation, au maintien et à la gestion des zones humides par l'utilisation des outils existants et par leur inventaire, leur prise en compte dans les documents d'urbanisme ou encore la gestion des niveaux d'eau ou l'acquisition foncière (62).

De par leur précision de leurs orientations et de leur cartographie, les SAGE devraient permettre au juge d'annuler des travaux incompatibles avec la préservation des zones humides.

²⁷ C. envir., art. L. 212-5-2.

²⁸ C. envir., art L. 212-5-I et art. R. 212-46.

²⁹ C. envir., art. L. 212-5-1-II et art. R. 212-47.

5. - Fiscalité applicable aux zones humides (exonération de TFPNB)

5.1 – Évolution de la fiscalité foncière jusqu'en 2005

La fiscalité foncière a longtemps pesé sur les zones humides, et d'une façon telle que les propriétaires ont été contraints de les mettre en culture pour atténuer cette charge économique.

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. (63) - Bien peu de zones humides étaient exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Cela concernait principalement les zones humides du domaine public³⁰. Le seul cas d'exonération concernait la remise à la commune de zone humide alluviale par le propriétaire qui perdait du même coup son terrain.

A l'inverse, il existait trois séries d'exonérations incitant à l'assèchement des zones humides :

- une exonération de TFPNB pendant 20 ans sur les marais desséchés (supprimée en 1991) ;
- une exonération de TFPNB pendant 15 ans sur la mise en culture et la plantation de terres incultes (supprimée en 1992) ;
- une exonération sur les plantations de bois et forêts pendant trente ans (toujours valable)³¹.

Entre 1990 et 1995. (64) - Les lois de finances et la loi d'orientation agricole de 1995 ont accru les cas d'exonération ce qui a conduit à supprimer les parts régionales et départementales de la TFPNB de toutes les zones humides, à l'exception des tourbières. Cette exclusion s'explique par le caractère agricole de ces réformes qui a laissé de côté l'exonération des tourbières, activité industrielle classée avec les carrières et sablières au sein de la nomenclature fiscale (65).

5.2 – Évolution de la fiscalité foncière à compter de 2005

Les réformes résultant de la loi DTR de 2005, de la loi de finances pour 2006 et de la loi d'orientation agricole de 2006 prévoient de nouvelles exonérations de TFPNB. Mais elles ne concernent pas toutes les zones humides et ne sont pas toutes automatiques.

5.2.1. – Champ d'application de l'exonération de TFPNB des zones humides

Durée. - L'exonération est valable pour une durée de 5 ans renouvelable.

Part de TFPNB concernée. L'exonération concerne la part communale, la plus importante en termes d'imposition. Les autres parts (départementale et régionale) ont déjà fait l'objet d'exonérations. L'exonération ne s'applique pas en Corse puisque cette collectivité est déjà exonérée de TFPNB.

³⁰ CGI, art. 1393 et 1394.

³¹ CGI, art. 1395.

Zones humides concernées. - L'exonération ne concerne que certaines catégories de zones humides (au sens de la définition donnée par la loi sur l'eau), identifiées dans la nomenclature fiscale³², soit **(66)** :

- Les **zones humides gérées ou situées dans certains espaces protégés**³³ et entrant dans les catégories 2 et 6, c'est-à-dire :
 - les prés, prairies naturelles, herbages et pâturages ;
 - les landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues (y compris les tourbières naturelles, c'est-à-dire non exploitées).
- Les **zones humides non gérées et non protégées et les zones humides situées en zone Natura 2000**³⁴ visées par les catégories 2 et 6 précitées ainsi que les catégories 5 et 8 :
 - les forêts alluviales et ripisylves ;
 - les lacs, étangs, mares, marais salants et salines.
- Les **zones humides situées dans le cœur des parcs nationaux des départements d'outre mer**, visées par les catégories 2, 5, 6 et 8.

Remarque : Ici encore, les tourbières, échappent à cette exonération, sauf à les assimiler à des landes ou marais.

Taux d'exonération. – Le taux varie selon qu'il y a ou non protection ou gestion ou absence d'entretien³⁵ **(67)** :

- **Exonération de 20 %** pour les zones humides qui ne sont ni protégées, ni gérées. L'exonération est automatique, il n'y a aucune démarche particulière à faire.
- **Exonération de 50 %** pour les marais, landes et prairies humides qui font l'objet d'un engagement de gestion de la part de leur propriétaire ou les zones humides comprises dans certains espaces protégés. A noter que cette exonération se cumule avec celle de 20 %, soit un total d'exonération portée à 60 %. Elle ne se cumule pas avec les exonérations de 100 %.
- **Exonérations de 100 %** (non cumulables entre elles) :
 - zones humides situées en zone Natura 2000. Lorsque la zone humide est à la fois située sur un site Natura 2000 et un site protégé (v. ci-dessus), c'est le régime fiscal particulier à Natura 2000 qui s'applique ;
 - marais, landes et prairies humides faisant l'objet d'un engagement de gestion par leur propriétaire

³² Instr. 31 déc. 2008

³³ Zones humides d'intérêt environnemental particulier ; terrains du conservatoire du littoral ; parcs nationaux ; réserves naturelles nationales et régionales ; parcs naturels régionaux ; sites classés ; sites Natura 2000 (v. le régime spécial à ces sites ci-dessous) et ZNIEFF.

³⁴ Zones de protection spéciale désignées au titre de la directive Oiseaux de 1979 et Zones spéciales de conservation (ZSC) désignées au titre de la directive Habitats de 1992.

³⁵ ■ CGI, art. 1394 B, 1395 D, 1395 E et 1495 F ; ■ CGI, ann. II, art. 310-00 H à 310-00 H ; ■ Instr. 6 B-2-07, 15 oct. 2007 ; ■ Instr. 6 B-1-07, 15 oct. 2007, mod. par Instr. 6 B-1-08, 14 févr. 2008 ; ■ Circ. DGPAAT/SDBE/C n° 2008-3007, 30 juill. 2008.

5.2.2. – Mise en œuvre de l'exonération de TFPNB des zones humides

Les développements qui suivent ne concernent pas l'exonération de 20 % qui est de droit.

Établissement d'une liste de zone humide. - (68)

Pour les zones humides faisant l'objet d'une gestion par leur propriétaire (exonération de 50 %) et **celles situées dans certains espaces protégés** (exonération de 100 %), une liste des zones humides doit être établie par le maire, sur proposition de la commission communale des impôts. Cette liste est ensuite transmise par le maire à l'administration des impôts avant le 1^{er} janvier de l'année précédant l'année d'imposition.

Remarque : en cas de coexistence sur une même commune de zones humides exonérées à 50 % et à 100 %, deux listes correspondantes à chacune de ces exonérations devront être dressées par le maire. Chaque catégorie de terrain est alors exonérée au taux en question.

Pour les zones humides faisant l'objet d'une protection en site Natura 2000 (exonération de 100 %), les parcelles doivent figurer sur une liste tenue par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectif. Elles doivent faire l'objet d'un engagement de gestion, via un contrat Natura 2000, ou via une charte Natura 2000 (nouveau de la loi DTR), et ceci pour une durée de 5 ans.

Pour établir cette liste, le maire/le préfet s'appuie sur les atlas et inventaires existants qui permettent de caractériser la nature ou non de zone humide des terrains concernés, en adéquation avec la définition donnée par la loi sur l'eau³⁶. En cas de controverse, la méthode détaillée dans l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides peut être utilisée³⁷.

Engagement de gestion / de protection. (69)

Pour bénéficier de cette exonération, le propriétaire (avec le preneur, en cas de location des parcelles) doit souscrire un engagement de gestion³⁸. Celui-ci est passé entre le propriétaire des terrains ou l'organisme de gestion de l'espace protégé et le service des impôts. L'engagement comprend les coordonnées du propriétaire, les références cadastrales et les natures de culture et la superficie des parcelles, un extrait du plan cadastral, un plan de situation au 1/25 000e et les mesures de conservation à mettre en œuvre. Un modèle d'engagement de gestion et sa notice explicative ont été publiés afin de bénéficier de cette exonération³⁹.

L'engagement porte sur les points suivants :

- conservation du caractère humide des parcelles ;
- maintien des prés et prairies naturels, herbages, herbages, landes, marais, pâis, bruyères et terres vaines et vagues.
- condition supplémentaire pour les espaces protégés et Natura 2000 : respect des mesures prévues dans les chartes et documents de gestion ou d'objectif approuvés .

³⁶ C. envir., art. L. 211-1

³⁷ Circ. 30 juill. 2008.

³⁸ CGI, art. 310-00 HH et s.

³⁹ Circ. 30 juill. 2008, an.

Validation et contrôle de l'engagement par le préfet. - L'engagement doit être validé par le préfet qui vérifie sa conformité aux conditions établies ci-dessus. Il est ensuite transmis au service des impôts par le propriétaire. Le préfet doit également contrôler *a posteriori* le respect des engagements souscrits par le biais de vérifications effectuées sur place par des agents des services de l'État. En cas de méconnaissance des engagements, le service des impôts est saisi et peut alors exiger du contribuable le paiement de la taxe ou son remboursement.

Remboursement du déficit de trésorerie de la commune. Afin de pallier les déficits de trésorerie des communes résultant de cette réforme, l'État compense à due concurrence les pertes de recettes par une dotation qui intervient une année après la décision d'exonération par lesdites communes.

5.2.3. – Autres exonérations prévues (pour mémoire)

Pour les terrains situés dans les sites Natura 2000, parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés, les espaces remarquables du littoral (les arrêtés de biotopes dans les deux derniers cas) **(70)** :

- Exonération de $\frac{3}{4}$ des droits de succession ou de donation, moyennant un engagement de gestion pendant 18 ans⁴⁰ ;
- Déduction des revenus fonciers, des dépenses d'entretien des espaces naturels, moyennant l'ouverture du site au public après agrément⁴¹ ;
- Déduction des revenus fonciers, des dépenses de restauration et de gros entretien des espaces naturels, moyennant l'accord de l'administration⁴² ;

Sont exonérés de droits de mutation les dons et legs de terrains faits au profit d'un parc national ou au profit du Conservatoire du Littoral (lorsque les terrains sont compris dans son périmètre d'intervention)⁴³.



Pour retrouver toute l'actualité sur les zones humides

Lettre sur les derniers rapports et ouvrages : <http://www.ifen.fr/zoneshumides/pages/dossiers.htm>

Lettres sur les derniers textes et jurisprudence : <http://www.ifen.fr/zoneshumides/pages/textes.htm>

⁴⁰ CGI, art. 793, 2. 7° ; D. 28 juin 1930

⁴¹ CGI, art. 156, I, 3 Instr. 3 déc. 2007 : BOI 5 D-4-07

⁴² CGI, art. 31-I, 2, c quinquies CGI, Ann. III, art. 2 ter viciés ; Instr. 23 mars 2007 : BOI 5 D-2-07

⁴³ CGI, art. 795, 12 et 13° ; CGI, art. 1716 bis et art. 1723 ter-00 A ; C. envir., art. L. 322-8 et art. R. 322-9

Annexe. Synthèse des textes publiés sur la définition, la délimitation et la fiscalité des zones humides en application de la loi DTR
O. Cizel, sept. 2008

Thème	Référence actuelle	Texte créateur / modificateur	Intitulé
Définition et délimitation des zones humides	C. envir., art. L. 211-1-I	L. n° 2005-157, 23 févr. 2005	relative au développement des territoires ruraux
	C. envir., art. R. 211-108	D. n° 2007-135, 30 janv. 2007	précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement
	Arrêté, 24 juin 2008	Idem	précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides
	Circulaire DGFAR/SDER – DE/SDMAGE 2008 n° 16/DE, 25 juin 2008	Idem	relative à la délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement
Délimitation des zones humides pour l'application de la rubrique Assèchement de la nomenclature Eau (rubr. 3310)	C. envir., art. L. 214-7-1	L. n° 2005-157, 23 févr. 2005	relative au développement des territoires ruraux
	C. envir., art. R. 211-108	D. n° 2007-135, 30 janv. 2007	précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides figurant à l'article L. 211-1 du code de l'environnement
	Arrêté, 24 juin 2008	Idem	précisant les critères de définition et de délimitation des zones humides
	Circulaire DGFAR/SDER – DE/SDMAGE 2008 n° 16/DE, 25 juin 2008	Idem	relative à la délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement
Délimitation des zones humides d'intérêt environnemental	C. envir., art. L. 211-3-II, 4°, a et b	L. n° 2005-157, 23 févr. 2005,	relative au développement des territoires ruraux
		L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006	sur l'eau et les milieux aquatiques
	C. envir., art. R. 211-109	D. n° 2007-882, 14 mai 2007	relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural
	C. rur., art. R. 114-1 à R. 114-10		
	Circ. intermin. DGFAR/SDER/C n° 2008-5030, DE/SDMAGE/BPREA/2008-n° 14 et DGS/SDEA/2008, 30 mai 2008 (ann. G)	Idem	relative à la mise en application du décret n° 2007-882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 à R. 114-10

Thème	Référence actuel	Texte créateur / modificateur	Intitulé
Délimitation des zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau et servitudes d'utilité publique	C. envir., art. L. 212-5-1-I, 3° C. envir., art. L. 211-3-II, 4°, a	L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006 L. n° 2005-157, 23 févr. 2005 L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006	sur l'eau et les milieux aquatiques relative au développement des territoires ruraux sur l'eau et les milieux aquatiques
	C. envir., art. R. 212-47	D. n° 2007-1213, 10 août 2007	relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux et modifiant le code de l'environnement
	Circulaire DGFAR/SDER – DE/SDMAGE 2008 n° 16/DE, 25 juin 2008 (ann. 6)	Idem.	relative à la délimitation des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement
	C. envir., art. L. 211-12	L. n° 2003-699, 30 juill. 2003	relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages
	C. envir., art. R. 211-96 à R. 211-106	D. n° 2005-116, 7 févr. 2005	relatif aux servitudes d'utilité publique instituées en application de l'article L. 211-12 du code de l'environnement
Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties situées dans certaines zones humides	Code général des impôts, art. 1395 D - zones humides - et 1395 E - Natura 2000	L. n° 2005-157, 23 févr. 2005	relative au développement des territoires ruraux)
	Code général des impôts, Ann. II, art. 310-00 H à 310-00 H ter	D. n° 2007-511, 3 avr. 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
	Instr. n° 6 B-2-07, 15 oct. 2007	Idem.	Taxe foncière sur les propriétés non bâties. Champ d'application. Exonération temporaire. Terrains situés dans les zones humides
	Instr. n° 6 B-1-07, 15 oct. 2007 et Instr. n° 6 B-1-08, 14 févr. 2008	Idem.	Taxe foncière sur les propriétés non bâties. Champ d'application. Exonération temporaire. Terrains situés dans un site Natura 2000.
	Circulaire DGPAAT/SDBE/C n° 2008-3007, 30 juill. 2008	Idem.	Relative aux engagements de gestion des propriétés non bâties situées en zones humides permettant de bénéficier des dispositions de l'article 1595 D du code général des impôts instituant une exonération temporaire de la taxe foncière sur les propriétés non bâties