

LES ESPACES HUMIDES

Raphaël ROMI

*Professeur agrégé de droit public à la Faculté de droit
de Nantes, Directeur adjoint du Centre de Recherches
en Urbanisme, Aménagement Régional et Administration Publique
(CRUARAP) de l'Université de Nantes.*

LES ESPACES HUMIDES

LE DROIT ENTRE PROTECTION ET EXPLOITATION DES TERRITOIRES

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 - Paris

Collection Environnement

Ouvrir une collection «Environnement» en sciences sociales est un défi dans la mesure où chacun met sous ce vocable un contenu différent. Il existe pourtant un droit de l'environnement et des programmes de recherches qui s'adressent à des économistes, des sociologues, des politistes, des historiens, des ethnologues.

Ce champ de réflexion traverse en fait l'ensemble des disciplines de sciences sociales et fédère des objectifs plutôt qu'il ne fonde un nouvel objet. Cette situation engendre une grande dispersion des travaux et freine leur diffusion.

Cette collection voudrait y pallier par la publication d'une part de dossiers présentant des recherches approfondies, d'autre part d'ouvrages de portée plus générale destinés à un plus large public.

Maryvonne BODIGUEL

Ouvrages parus:

Kiss A. (sous la dir.), *L'écologie et la loi: le statut juridique de l'environnement*, 1989.

Bertolini G., *Le marché des ordures: économie et gestion des déchets ménagers*, 1990.

Collectif, *Pas de visa pour les déchets vers une solidarité Afrique/Europe en matière d'environnement*, 1990.

Reveret J.P., *La pratique des pêches, comment gérer une ressource renouvelable?* 1991.

Mermet L., *Stratégies pour l'environnement, la nature jeu de société?* 1992.

Dans la série environnement «dossier»:

Bodiguel M. (sous la dir.), *Produire et préserver l'environnement, quelles réglementations pour l'agriculture européenne?* 1990.

Thebaud-Mony A., *L'envers des sociétés industrielles, Approche comparative franco-brésilienne*, 1991.

**Pour Corinne...
et ses parents**

Table des abréviations

- AJDA: Actualité juridique de droit administratif
AJPI: Actualité juridique de propriété immobilière
AVE: Annales de la Voirie et de l'Environnement
C.E.: Conseil d'Etat
DDA: Direction Départementale de l'Agriculture
DDE: Direction Départementale de l'Equipement
DIREN: Directions Régionales de l'Environnement
DRAE: Délégation Régionale à l'Architecture et à l'Environnement
FEOGA: Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FNE: France Nature Environnement (ancienne FFSPN-Fédération Française des Sociétés de Protection de la Nature)
FRAPNA: Fédération Rhône-Alpes des Associations de Protection de la Nature
IDE: Institut de Droit de l'Environnement (Université Lyon III)
J.O.: Journal Officiel
JOAN: Journal Officiel Assemblée Nationale (questions et réponses ministérielles)
LPA: Les petites Affiches de la Seine
PAC: Politique Agricole Commune (communautaire)
POS: Plan d'Occupation des Sols
Q.J.: Quotidien Juridique
RDR: Revue de droit rural
Rec.: Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon)
RFDA: Revue Française de Droit Administratif
RJE: Revue juridique de l'environnement
SAFER: Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.
SAU: Surface Agricole Utile
SFDE: Société Française de Droit de l'Environnement
SMI: Surface Minimum d'Installation
T.A.: Tribunal administratif
WWF: World Wild Fund.

INTRODUCTION

Mares, marais, marécages ont souvent été associés au Mal⁽¹⁾. L'Humidité est une des traces de sorcellerie⁽²⁾, ces terres immergées sont associées à l'humidité: c'est un premier facteur de rapprochement automatique. Il tient de l'irrationnel et du psychologique. Il en est d'autres, associés à ce premier, mais qui paraissent plus rationnels: on a surtout, dans l'histoire, reproché aux zones humides leur insalubrité et leur improductivité.

• Le reproche d'insalubrité

L'odeur des marais, la putréfaction, les eaux stagnantes, sont autant d'éléments qui expliquent que très tôt le marais ait été considéré — et par extension tout espace humide — comme une «zone pathogène»⁽³⁾. C'est l'Air de ces zones qui porte le Mal (l'origine du mot Malaria est clair: mala aria signifie en italien «mauvais air»...). Des Grecs aux Romains, des Romains aux écrivains du Moyen Age, et jusqu'au 19^e siècle, les opinions n'ont que peu varié à ce propos⁽⁴⁾. Le rôle néfaste de l'air des

1. Tout comme la Mer: cf à propos de la place de la Mer au Moyen Age J. Delumeau, «La peur en Occident», Fayard, 1978, pp.31-42. Il y a cependant une nuance: J. Delumeau le souligne, la Mer, c'est aussi l'aventure. Sans cependant pouvoir être contrôlée, la Mer peut être découverte. L'image des marécages est différente: adversaires moins francs, ils ne se combattent pas, ne s'explorent pas. Leur dignité est donc bien moindre. La Mer, c'est souvent la Mort; mais le marécage — la Mare — c'est le Diable (la «Mare au Diable»...), la «mauvaise mort». Les amateurs de films et de romans fantastiques savent que l'assimilation des zones humides au danger est une règle qui a traversé toutes les époques et tous les styles...

2. C'est évidemment directement lié à une conception de la femme, de la féminité, et du sexe: cf. J. Caro Baroja, «Les sorcières et leur monde», Editions Gallimard, Bibliothèque des Histoires, 1978.

3. C'est ce que souligne avec justesse J.-P. Tomasi, dans sa thèse «Droit rural et protection de l'environnement», dont il faut regretter qu'elle n'ait pas à ce jour fait l'objet d'une publication (Thèse pour le Doctorat Nouveau Régime, Droit Public, Lyon III, 1990, dact..) pp. 196-198.

4. A. Borgioli, G. Capelli, «La vie dans les marais», Ed. Atlas, Paris, 1978, particulièrement pp. 7-8.

marécages est théorisé, par exemple, par Montfalcon, en 1826, dans son « Histoire médicale des marais et traité des fièvres intermittentes causées par les émanations des eaux stagnantes »⁽⁵⁾, et ce n'est que vers la fin du XIX^e siècle que la malaria est attribuée aux micro-organismes transmis aux humains par les piqûres de certains moustiques. Il ne faut donc pas s'étonner de ce que l'Ancien Régime et la Révolution, puis les régimes post-révolutionnaires aient tous, au nom de la salubrité publique, pris des dispositions ou/et adopté des mesures juridiques visant à la disparition des marais.

C'était d'autant plus tentant que l'insalubrité supposée des lieux humides a très vite été considérée — application particulière de la Théorie des Climats⁽⁶⁾ — comme la cause de comportements socialement dangereux. Les systèmes de vie des pauvres en Sologne ou dans la Dombes font ainsi à la fois l'objet d'une incrimination et d'une explication — qui soulage la conscience des puissants⁽⁷⁾. Dès lors, la voie d'une intervention publique cautionnée par les autorités d'hygiène⁽⁸⁾ était naturellement ouverte... et si d'autres motifs que les seuls motifs d'hygiène étaient réellement plus importants que ceux-ci, point n'était besoin de les mettre en avant.

• L'improductivité des zones humides

Quoi de plus naturel pour des physiocrates que de réprouver

5. Ed. 1826, Paris, cité par J.-P. Tomasi dans sa thèse précitée, p. 199.

6. Voir J.-P. Tomasi, *op. cit.*, pp. 205-206.

7. Exemplaires à cet égard sont les pages que consacre Emmanuel Le Roy Ladurie (« Du social au mental, une analyse ethnographique », in « L'Histoire de la France rurale », sous la direction de G. Duby, Seuil tome 2, 1978, pp. 447 et s.) au personnage d'Edme Rétif. Cf. en particulier p.456: « ...Rétif institue... une série d'oppositions géographico-médicales ». Chez lui, à Nitry, l'air est bon, les paysans beaux et travailleurs. Chez les autres, à Sacy, explique Le Roy Ladurie, résumant les écrits de Rétif, « c'est tout le contraire. Le terroir montueux, boisé, voire bocager, se compose en quasi-exclusivité de vallées marécageuses et de coteaux pierreux... » Les Saxiates sont donc des rustres, ayant de gros besoins énergétiques, leurs femmes des mâles manqués, « l'espèce humaine » (y est) d'une grossièreté sans exemple même en Allemagne... »

8. L'on a ainsi pu voir le Conseil d'Etat, en 1907 (Consorts Durcetyl et autres, 15 novembre 1907, rec. Lebon p. 829) annuler l'autorisation donnée par le préfet de l'Ain à un propriétaire de remettre en eau son étang asséché au motif que le Conseil Départemental d'Hygiène n'avait pas été consulté.

l'existence de paysages sauvages? Ils furent sans contestation à l'origine d'une systématisation du rejet économique des terres qu'ils jugeaient improductives: communaux, garrigues... et marais! Mais il serait faux de croire qu'avant eux personne n'avait pensé à favoriser l'assèchement des marais pour les valoriser en terres agricoles. Du XII^e au XIII^e siècle, ce sont les abbayes cisterciennes et bénédictines qui s'implantent, en Loire, en Gironde, sur des terres données par les seigneurs ... d'autant plus volontiers qu'elles étaient improductives: J.-P. Billaud souligne qu'il s'agit là d'un des facteurs d'augmentation des assèchements⁽⁹⁾. Or, cultiver ces terres insalubres convenait particulièrement à des ordres fondés sur une morale de l'abnégation, du travail, de la souffrance.

Les rois prirent le relais, comme le souligne J.-P. Tomasi⁽¹⁰⁾. Cet auteur cite, comme premier acte relatif aux dessèchements des marais, l'Edit royal du 8 avril 1599, portant concession à cet effet. Il est surtout remarquable en ce qu'il énonce une obligation générale d'assèchement des marais. Les propriétaires ont deux mois après la publication au Parlement de leur ressort de l'Edit pour assécher leurs marais, et à défaut, le concessionnaire pourra y procéder. Il se paiera alors en retenant la moitié des terres asséchées. Divers textes suivront, qui, tous, retiennent la même priorité, même s'ils optent pour d'autres procédés ou favorisent d'autres concessionnaires⁽¹¹⁾. Et la Révolution n'échappera pas à cette tendance, puisque dès 1790⁽¹²⁾, l'assèchement sera considéré comme une œuvre salubre à entreprendre absolument, conception que concrétisera la loi des 26 décembre 1790 et 5 janvier 1791 relative au dessèchement des marais⁽¹³⁾. Les tendances du droit rural favorables à l'assèchement et aux drainages systématiques, au détriment de la protection des écosystèmes, trouvent là des origines incontestables. Solidement ancrées dans notre histoire, il est logique qu'elles perdurent.

9. J.P. Billaud, «Marais poitevin», Ed. L'Harmattan, 1984, p. 32.

10. *Op. cit.*, pp. 175-177.

11. J.P. Tomasi, *op. cit.*, pp. 186 et s.: Edit du 5 juillet 1613 (Louis XIII), Déclaration sur le dessèchement des marais du 4 mai 1641, portant concession à Pierre Siette de privilèges pour l'assèchement des marais de Poitou, Saintonge et Aulnis, en fin, après d'autres, déclaration du 14 juin 1764 de Louis XV, qui prend le contrepied du système de la concession en rendant aux propriétaires le droit exclusif d'assèchement.

12. Instruction du 12 août.

13. A défaut d'assèchement par les propriétaires, c'est l'Etat qui devra l'assumer...

• La «période moderne»: la conception «écologiste» des zones humides

Mais ces conceptions négatives sont aujourd'hui remises en cause. Elles systématisent trop les aspects méphitiques et nocifs. Or, il n'y a pas une zone humide qui ressemble exactement à une autre. «La richesse du vocabulaire relative aux terrains humides témoigne de leur grande diversité»⁽¹⁴⁾: les fondrières, les tourbières, les marais, les marécages, les mangroves, les prairies humides, sont des milieux mixtes, qui, en raison de leur mixité même, recèlent des richesses sans commune mesure avec l'image qui a été et demeure trop souvent la leur. Certes, il en est dont la proximité est difficilement supportable, d'autres même, qui, sûrement et sous certains aspects, sont nocives pour la santé de l'homme. Certes, il en est d'inquiétantes, pour cela, et en raison du trouble esthétique qu'elles suscitent: héritage littéraire ou perception irrationnelle, peu importe finalement, le rejet viscéral de ces lieux et de leur ambiance est une donnée psychologique irréfutable et importante.

Toujours est-il que leur productivité est, écologiquement parlant, une réalité⁽¹⁵⁾: escales pour les espèces migratrices⁽¹⁶⁾, elles fournissent aux milieux avoisinants, ainsi qu'à d'autres, plus éloignés pourtant, via les voyages des migrateurs ou leurs propres errances, substances nutritives et éléments nécessaires (limon). Zones fertiles en protéines, surtout, elles fournissent les aliments d'animaux qui, eux-mêmes, nourrissent bien souvent l'homme mieux que l'élevage ou en complément des ressources de l'agriculture et de l'élevage⁽¹⁷⁾. Milieu de refuge, le marais

14. E. Goldsmith, N. Hildyard, P. Bunyard, P. Mac Cully, «5000 jours pour sauver la planète», Editions du Chêne, 1990, pp. 151 et s.

15. L'auteur de la rubrique «Marais et vasières» à l'Encyclopédia Universalis (tome 11, pp. 694 et s.) Fernand Verger, en écrit par exemple que «...intérieurs ou littoraux, artificiels ou naturels, les marais sont considérés comme utiles à l'équilibre biologique de la terre». Cette appréciation est représentative d'une approche «macro-écologique» du sujet, qui entre en rivalité, nettement, avec ce que l'on peut nommer l'approche «micro-écologique» du marais, qui ne présente les zones humides que comme des abcès purulents. Tout le problème vient de ce qu'évidemment il est rare qu'en aménagement le «macro» l'emporte sur le «micro», le long terme et le «global» sur le court terme et le «local»... En cela, le problème posé par les zones humides est représentatif de la problématique de l'écologie de la planète et la résume.

16. Oiseaux surtout: cf. Karel Statsny, «Oiseaux aquatiques», Editions Gründ, 1986.

17. Voir E. Goldsmith, *op. cit.*, p. 155: «En Afrique, par exemple,

remplit également un office de conservatoire de la diversité génétique⁽¹⁸⁾. Et si les marais ont souvent une réputation d'insalubrité, il ne faut pas oublier — mais on ne l'explique vraiment pas assez — qu'ils sont aussi des épurateurs, et qu'ils participent à la régulation hydrique dans les zones d'inondation fréquente, comme d'ailleurs au renouvellement des eaux courantes⁽¹⁹⁾. Les zones humides sont donc, à bien des égards, «des échangeurs biogénétiques de grande valeur»⁽²⁰⁾.

Chaque inconvénient a son revers, qui est un avantage. Encore faut-il apprendre ou savoir, ou pouvoir, vivre avec les inconvénients pour savourer les avantages, ou connaître les avantages et savoir faire la part des choses pour supporter les inconvénients.

La prise de conscience de la globalité du problème des zones humides est récente. Ce n'est guère que depuis une vingtaine d'années que ces milieux ne sont plus unanimement décriés, et qu'on pense — dans certains milieux scientifiques et politiques⁽²¹⁾ — qu'une redécouverte de leurs «avantages» pourrait amener à relativiser leurs «inconvénients», et donc à s'interroger sur leur mauvaise image de marque. En particulier, on a fini par reconnaître *mezzo voce* que ces «milieux naturels caractérisés par la présence d'eau dans le sol à une faible profondeur»⁽²²⁾ présentaient une valeur écologique, botanique, ornithologique et hydrique assez importante pour que soit remis en cause le bien-fondé des revendications d'assainissements, de drainages, d'assèchements et de comblements qui les visent, à des fins agricoles, ou à des fins d'urbanisation touristique⁽²³⁾.

un cinquième des protéines animales consommées par les indigènes proviennent de poissons qui dépendent eux-mêmes des marécages».

18. Et la conservation de cette diversité est un impératif: cf. C. de Klemm, «La conservation de la diversité biologique: obligation des états et devoir des citoyens», RJE 4-1989, pp. 397 et s.

19. E. Goldsmith *et alii*, *op. cit.*, p.157.

20. J. P. Corlay, «Les zones humides littorales, analyse géographique et réflexions pour l'aménagement», RJE 4-1990, pp. 549 et s. Evidemment, l'importance des zones humides ne se mesure pas à leur étendue (à peine 3% du territoire).

21. Les juristes de la SFDE y ont contribué en France: une conférence internationale sur les zones humides et les problèmes de leur protection juridique s'est par exemple tenue du 23 au 26 septembre 1987 à Lyon, organisée par le Professeur J. Untermaier (Institut de Droit de l'Environnement de l'Université Lyon III). Les résultats de cette conférence sont — avec l'aval de J. Untermaier — très largement utilisés dans les pages qui suivent.

22. Définition retenue par la Convention de Ramsar, cf. ci-après.

23. Pour les zones humides littorales, J.P. Corlay (*op. cit.* p. 555)