

Les Zones Naturelles Protégées Maritimes et Terrestres

Gerd WINTER, Bremen

Structures générales du droit de la RFA

Comme état fédéral la RFA est caractérisée par une répartition des compétences de législation entre la fédération (le Bund) et les états membres (les Laender). On distingue entre la compétence exclusive, cadre et concurrente du Bund. Dans le cas de compétence cadre, les Laender ont le pouvoir et même l'obligation de concrétiser le cadre général donné par la loi fédérale. A titre d'exception et si cela est indispensable, le Bund peut tout de même fixer des provisions précises et directement applicables.

En l'espèce, le Bund ne possède que la compétence de cadre pour la protection de la nature, l'aménagement des eaux et la chasse. La compétence pour la pêche appartient exclusivement au Laender à l'exception de la pêche maritime qui relève de la compétence concurrente du Bund. Donc, il existe en Allemagne une loi fédérale cadre sur la protection de la nature et 16 lois complémentaires des Laender sur le même sujet. Pareillement il y a une loi fédérale et 16 des Laender sur l'aménagement des eaux, et en plus une loi fédérale et 16 lois de la chasse des Laender. La pêche maritime est, à côté des règlements communautaires, réglée par une loi du Bund, la pêche dans des fleuves et lacs par 16 lois des Laender.

Malgré ce grand nombre d'actes législatifs, la situation est moins compliquée que l'on pourrait craindre. En fait, les lois cadres sont en pratique bien précises. Par conséquent les lois des Laender se bornent en bonne partie de répéter ce qui est déjà prévu dans la loi fédérale. Et en ce qui concerne l'espace laissé pour les Laender, les modalités ajoutées par eux sont souvent identiques ou du moins pareilles grâce à une harmonisation horizontale parmi les Laender législateurs.

Outre le système législatif, le principe fédéral se reflète aussi dans la structure administrative. En principe ce sont les autorités administratives des Laender qui sont chargées de l'exécution des lois, notamment même s'il s'agit de lois fédérales (de toute façon celles-ci sont directement applicables). Cependant, par loi spécifique le Bund peut installer des agences au niveau fédéral pour des tâches définies. En l'espèce, une agence fédérale pour la protection de la nature a été fondée. Mais cette institution n'a que des fonctions de recherche, information et conseil. Les compétences de division en zones de protection de la nature et de surveillance restent auprès des Laender.

En ce qui concerne la notion de zone naturelle à protéger, le droit allemand

connaît des dimensions diverses de zonage. La dimension la plus importante est sans doute le zonage de protection de la nature. La zonation de protection de la nappe souterraine de l'eau (Wasserschutzgebiet) prévue par le droit de l'eau, tend à un but comparable.

Une dimension différente est attachée au zonage ayant pour origine les lois de la chasse, de la pêche et des forêts. Cette espèce de zonage a pour premier but la réglementation de l'exploitation de la ressource en question, notamment les droits et obligations du bailleur de chasse, du propriétaire de la forêt et des pêcheurs. Toutefois les lois pertinentes prennent aussi soin d'imposer des tâches de protection des plantes et animaux exploités. Par exemple dans des zones nommées forêt de récréation, l'exploitation admissible est moins intensive que dans des forêts normales.

Sur la base de ces observations il semble approprié de se concentrer au zonage attaché prioritairement à la protection de la nature et aussi à n'étudier que la situation dans un Land exemplaire, soit le Land de Basse Saxe (Niedersachsen). En ce qui concerne les zones maritimes seule la région côtière sera traitée, c'est à dire la zone entre la ligne des marées hautes jusqu'à la ligne de 12 mille marins.

I- Méthodes d'inventaires des zones à protéger, critères d'identification et modalités de délimitation

A- Méthodes d'inventaires

C'est la tâche des autorités compétentes du Land de s'instruire de la qualité de leur patrimoine naturel afin de créer des nouveaux régimes de protection et de surveiller les régimes existants. Pour ce but, sont données aux officiers des pouvoirs d'entrer dans des propriétés privées et faire des investigations, (§ 62 Nds. NatSchG). Ils n'ont pas un droit général d'exiger de la part des personnes privées des données ou l'élaboration de données. Selon les règles générales du droit administratif, toutes les autorités du Land, des autres Länder et du Bund sont tenues de fournir les informations utiles qu'elles possèdent.

Ces pouvoirs et obligations généraux sont complétés par un instrument de planification nommé planification de paysage (Landschaftsplanung). La Landschaftsplanung s'occupe de l'aménagement des zones vertes, qu'elles soient situées dans des régions rurales ou urbaines. Elle requiert une investigation soignée du terrain, des plantes et des animaux aussi bien que de l'utilisation du sol. Sur la base de cette information, les projets de conservation et de développement de la nature en place sont élaborés. Les besoins du développement économique sont à considérer mais le point capital est l'intérêt de la nature.

Normalement un consultant privé sera chargé de l'élaboration d'un projet de plan, qui sera ensuite débattu et conclu par les autorités responsables. Fréquemment un plan de paysage (Landschaftsplan) constitue le premier pas dans la procédure de la création d'une zone protégée.

La Landschaftsplanung est prévue sur trois niveaux administratifs. Sur celui de la municipalité – Gemeinde – le plan s'appelle plan de paysage pour les espaces ruraux (Landschaftsplan) ou plan d'occupation verte du sol pour les espaces urbains (Grünordnungsplan), sur le niveau de l'arrondissement rural – Landkreis – le plan est appelé plan cadre de paysage (Landschaftsrahmenplan), et sur le niveau du Land le plan est nommé programme de paysage (Landschaftsprogramm). Les propositions contenues dans le Landschaftsplan sont obligatoires pour les autorités administratives mais n'ont pas valeur juridique pour les individus. Elles peuvent aussi être relatées dans la planification intégrale du sol.

B- Critères d'identification

Le droit allemand n'a pas imposé une obligation de soumettre des régions valables sous un régime de zone protégée. La décision de créer une telle zone est prise dans le cadre du pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente. Une seule exception s'applique à cette règle : s'il s'agit d'une région couverte par les Directives 79/409 ou 92/43, la mise sous un régime protectionniste peut être obligatoire.

Bien que la décision de soumission soit en général discrétionnaire, la loi fixe des préconditions pour une décision positive, la raison étant que les restrictions de l'utilisation du sol apportées par la protection valent une atteinte aux droits fondamentaux des propriétaires ce qui n'est constitutionnellement pas admis sauf justification explicite prévue par une loi (principe de réserve de la loi – Gesetzesvorbehalt –).

Les préconditions varient en correspondance avec la catégorie de la zone protégée. En général, il est requis que la protection soit nécessaire en vue de la valeur de la nature existante ou à développer.

Pour la création d'une zone de conservation de la nature (Naturschutzgebiet), il faut que la zone héberge des espèces ou habitats méritant protection spécifique (schutzbeduerftige Arten oder Lebensgemeinschaften) ou soit appropriée pour le développement futur de tels espèces ou habitats.

Pour la zone de protection de paysage (Landschaftsschutzgebiet) qui établit un régime moins strict, il suffit que l'image du paysage soit riche, particulière ou belle (vielfaeltig, eigenartig oder schoen) ou que l'effectivité du ménage naturel (Leistungsfahigkeit des Naturhaushalts) ou l'exploitabilité des biens naturels (Nutzbarkeit der Naturgueter) exigent une protection.

Pour la protection d'un monument naturel, il faut que la création naturelle soit rare, particulière ou belle (selten, eigenartig oder schoen) ou importante pour la science ou le régionalisme (Wissenschaft, Natur- oder Heimatkunde).

Pour le parc naturel, c'est en principe l'intérêt de la récréation et du tourisme qui justifie le régime protectionniste.

La réserve de la biosphère est la forme de protection appropriée pour des grands espaces qui sont caractérisés d'un côté par leur biodiversité et d'un autre côté par des modes d'exploitation adaptée qui méritent d'être supportés et perfectionnés comme modèles exemplaires.

Les préconditions de la création d'un parc national sont comparables à celles de

la biosphère. En fait les deux catégories – biosphère et parc national - ne sont pas encore bien délimitées (peut-être les séparer n'est pas une bonne idée en principe). La différence s'il en y a reste dans la concentration sur les modes d'exploitation adaptée qui n'est pas très forte dans les parcs nationaux. D'autre part les préconditions concernant l'originalité de la nature sont plus ou moins les mêmes.

Un cas intéressant concernant le dernier aspect fut l'objet d'un jugement récent de la Cour d'Appel Administrative du Land Niedersachsen⁽¹⁾. La loi de la protection de la nature du Land requiert que la région candidate pour un parc national soit dans un état non ou peu influencé par l'homme. En l'espèce, il s'agit d'une zone humide aux rivages du fleuve Elbe qui fut soumise à un régime de parc national. Un agriculteur fit appel contre le règlement qui établit le parc. Il argua que dans le passé le fleuve avait eu plusieurs lits tandis que aujourd'hui, après impact humain, il ne coule que dans un seul lit. La Cour partagea cet avis malgré le fait que dans la région il restait encore des vaste zones humides, des bois et des pâturages exploités d'une manière extensive. Donc, le seul fait que l'homme a changé la catégorie de la naturalité de la région (plusieurs lits contre un lit) fut pris comme influence de l'homme. Ensuite le jugement fut fortement critiqué par la doctrine car construisant trop d'obstacle pour la création d'un parc national. Mais c'est plutôt le législateur du Land qui est à critiquer pour avoir choisi un critère qui est profondément irréaliste dans un pays comme l'Allemagne qui a été cultivé partout. A propos le législateur du Land est libre d'abandonner ce critère restrictif parce que la loi cadre ne le prévoit pas.

En ce qui concerne les préconditions (et, en fait, comme on a vu, les critères d'obligation) pour l'installation d'une zone protégée suivant la Directive 92/43, la loi fédérale se réfère à l'art. 4 para 1 de la Directive 92/43 dans ce respect⁽²⁾. Il est douteux que cette référence soit soutenable. Selon la doctrine générale de la Cour de Justice Européenne le législateur national est tenu de déterminer les critères prévus par une directive dans son propre droit national. En tout cas il s'agit de critères de rareté d'espèces et d'habitats. Par ailleurs le droit allemand laisse ouvert le type de régime protectionniste applicable. Par conséquent les autorités peuvent se prononcer pour un régime faible comme la zone de paysage (Landschaftsschutzgebiet). Il est de nouveau douteux que si cette possibilité soit compatible avec les exigences des directives communautaires.

C- Modalités de délimitation

La délimitation des zones protégées est faite en correspondance avec les critères substantiels des catégories de zones protégées. C'est à dire l'étendue de la zone est déterminée suivant les biens naturels qui méritent protection. Il est notable que la loi prévoit la possibilité de ne soumettre que des éléments de paysage (Landschaftsbestandteile) sous un régime de protection. Par exemple pour une région d'agriculture de manière intensive, un règlement peut ordonner que toutes les haies vives doivent être conservées.

(1) Jugement du 2 Février 1999, Zeitschrift für Umweltrecht 1999,156.

(2) § 19b BNatSch G

II- Procédure de création et de suppression des zones protégées

En Niedersachsen la forme juridique de création et aussi de suppression des zones protégées est un décret (Rechtsverordnung) du Land. Dans la hiérarchie des normes, le décret est inférieur à la loi du Land. Le règlement est un acte du pouvoir exécutif du Land tandis que la loi provient du parlement du Land. Suivant l'importance de la zone envisagée pour la protection, ce sera le gouvernement du Land, le ministre de l'environnement, l'agence départementale de protection de la nature (obere Naturschutzbehörde) ou l'agence de protection de la nature de l'arrondissement rural (untere Naturschutzbehörde) qui promulguera le décret. Dans d'autres Länder comme, par exemple, Schleswig-Holstein, la forme de loi est utilisée pour les grands projets au lieu du décret.

Le projet de décret doit être transmis aux municipalités dont la juridiction sera touchée. Elles ont le droit de soumettre des objections et contrepropositions. En outre, elles sont obligées d'exposer les projets au public, annoncer l'exposition et inviter ceux qui le désirent à faire des objections. S'il s'agit de projets moins spacieux comme le monument naturel ou les éléments de paysage, l'enquête publique peut être remplacée par une procédure simplifiée où seuls les propriétaires et utilisateurs du sol concernés sont informés et écoutés.

Les mêmes procédures qu'en cas de création s'appliquent en cas de modification ou suppression de zone protégée. Si l'autorité de l'arrondissement rural (Landkreis) est compétente il faut l'accord de l'autorité supérieure, soit le niveau départemental.

III- Régime juridique à l'intérieur des zones protégées et indemnisation des servitudes

A- Régime juridique à l'intérieur des zones protégées

Le régime applicable aux diverses activités est concrétisé par le décret créant la zone individuelle. Par exemple pour une zone de conservation (Naturschutzgebiet), le décret fixera les espaces où il n'est pas permis d'utiliser des pesticides et engrais chimiques et où personne ne doit entrer.

En outre, et de plus en plus fréquemment, les restrictions d'utilisation et, s'il y en a, les obligations d'aménagement actif sont fixées par des contrats entre l'exploitant ou propriétaire et l'autorité compétente. Cette manière de procéder s'appelle protection contractuelle de la nature (Vertragsnaturschutz). Souvent de telles restrictions et obligations sont plus strictes que ce qui est prévu par les décrets et actes administratifs unilatéraux. Normalement les contrats contiennent aussi des provisions d'indemnisation.

La loi ne donne que des directions générales sur l'utilisation du terrain. Les directions varient suivant le but de la protection. Par exemple pour la zone de conservation la loi de Basse-saxe de la protection de la nature formule comme suit⁽¹⁾ :

“Dans la zone de conservation de la nature toute activité est interdite qui peut détruire, endommager ou modifier la zone ou des parties de la zone. La zone de conservation ne doit être fréquentée que sur les routes. Si le but de protection le requiert ou le permet, le décret peut permettre des exceptions.

Le décret peut interdire certaines activités dans la zone de conservation qui entraînent des dangers ou dérangent la zone de conservation ou des parties de celle-ci. Cela s'applique aussi en ce qui concerne des activités au dehors de la zone de conservation qui peuvent porter atteinte à la zone de conservation.”

A côté des restrictions, les décrets de protection peuvent prévoir des mesures actives d'entretien et de développement de parties de la nature et du paysage. De telles mesures peuvent aussi être ordonnées par acte administratif individuel. Les personnes mandatées peuvent stipuler l'indemnisation des frais. Les propriétaires du terrain sont obligés de tolérer la réalisation de telles mesures. Pour l'application, l'autorité compétente peut permettre aux propriétaires d'entreprendre les mesures par eux-mêmes⁽²⁾.

En ce qui concerne les zones protégées d'importance européenne, le régime d'utilisation est plus strict quand il s'agit de projets potentiellement sources de dommages pour la zone en question. Dans ce respect la loi fédérale répète et concrétise les critères établis par les articles 6 et 7 de la Directive 92/42 (l'étude d'impact, preuve d'alternatives, intérêt public contraignant, avis de la Commission Européenne).

B- Indemnisation des servitudes

Normalement les restrictions de l'exploitation dans les zones protégées ne sont pas fondées sur des servitudes de droit foncier privé. Ce sont des instruments de droit public (décrets, actes administratifs) qui les fixeront.

Néanmoins, la loi prévoit l'indemnisation même pour les restrictions de droit public. Malheureusement les critères de restriction indemnifiable ne sont pas du tout clairs. Quelques lois de Länder formulent qu'il faut indemniser de telles restrictions qui valent l'expropriation de l'utilisation de la propriété. D'autres ne sont guère plus claires en se référant à la notion de devoir social de la propriété privée, formule employée par la garantie de propriété dans l'article 14 al. 2 de la Constitution Allemande. La loi de Basse-Saxe de la protection de la nature va un peu plus en détail en donnant trois critères exemplaires justifiant l'indemnisation⁽³⁾ :

“L'indemnisation doit être attribuée si en conséquence de restrictions ou commandements,

1. des utilisations de terrain doivent être abandonnées ou restreintes,
2. des dépenses perdent de leur valeur qui étaient faites pour des utilisations légales du terrain à condition qu'elles continuent d'être légales, ou,
3. les charges et coûts d'aménagement du terrain ne seront pas prochainement récompensés par des rendements ou autre avantages, et en conséquence les entre-

(1) § 24 al-2 and 3 ns NSch G.

(2) Voir § 29 al. 1 et 2 nds NS ch G.

(3) § 50 al. 2. nds. NSch G.

prises ou autres exploitations économiques sur le terrain sont inévitablement et considérablement endommagées.”

Au fond l'ambiguïté de la délimitation tolérable ou indemnisable est à l'origine d'une controverse fondamentale sur l'agriculture normale et en fait des modes propres de l'économie en général. Est-ce que la normalité c'est l'agriculture intensive ou extensive, l'économie agressive ou soutenable ? Dans le premier cas, il vaut expropriation si le régime protectionniste demande de changer le mode d'exploitation fondamentalement. Dans l'autre cas, la restriction n'apparaît que comme un rattachement forcé à la normalité.

Les Cours allemandes se sont longtemps battues sur la catégorisation doctrinale propre des règles d'indemnisation. La question était : Est-ce que la restriction sévère constitue une vraie expropriation qui est à indemniser en tout cas, ou est-ce qu'elle constitue une définition originaire du contenu de la propriété ? La première doctrine tient à une attitude plus sympathique pour la propriété que la deuxième qui souligne la discrétion du législateur à déterminer les positions attribuées à l'individu. Sous la direction de la Cour Fédérale Constitutionnelle la deuxième doctrine a gagné le discours. L'effet pratique est que les Cours ont adopté une attitude réticente envers l'indemnisation.

Prenons un cas qui bien que concernant le régime de protection de la nappe souterraine contient des principes généralisables. Un éleveur de bœufs prépare l'ensilage d'une manière progressive qui garantit que la sève provenant de la silotage est retenue et intégrée dans le sillage produit. Plus tard un décret de protection de la nappe est promulgué interdisant toute silation sur le terrain protégé pour la raison que même dans des installations bien tenues il y a la possibilité de pollution accidentelle du sol. Il est demandé à l'éleveur de réduire la production de sillage de 40%. En conséquence, il lui reste les options d'acheter 40% de l'ensilage ou de le préparer d'une manière organique ou d'abandonner 40% de l'élevage et de le remplacer par d'autres modes d'agriculture. La Cour Civile Fédérale⁽¹⁾ approuva la position de l'administration selon laquelle l'agriculture doit être pratiquée d'une manière qui préserve la pureté de la nappe souterraine. Cette opinion se fonde sur un critère des conditions naturelles du site (Situationsgebundenheit). Selon ce critère, la propriété foncière est déterminée par sa situation géographique. Si par hasard le terrain est situé sur une couche souterraine de l'eau, il est du devoir implicite du propriétaire de la protéger. La Cour reconnut que l'éleveur avait fait tout ce qu'il fallait pour protéger la nappe souterraine. Si pour des raisons de précaution le décret interdisait toute silation, cela ne serait pas une obligation implicite du propriétaire. Néanmoins, la Cour, en ajoutant un critère de raisonabilité, demanda au propriétaire d'entreprendre sans indemnisation d'autres modes d'agriculture si cela était raisonnable du point de vue économique et écologique.

Dans les cas où les règles sur l'indemnisation d'atteintes quasi-expropriatrices ne sont pas remplies, une provision auxiliaire peut être invoquée. C'est la provision de

(1) Bundesgerichtshof, jugement du 19 Sept. 1996, Deutsches Verwaltungsblatt 1997, 45.

péréquation discrétionnaire du Land (Erschwernis-und Härteausgleich). Par exemple, la loi Basse-Saxe de la protection de la nature la prévoit dans le cas où l'utilisation du terrain est considérablement restreinte (Erschwernis) ou lorsqu'une dureté injuste (unbillige Härte) est causée. La somme allouée est pourtant assez modeste.

IV- Statut foncier des zones protégées

Les régimes de protection sont applicables sans considération du fait que le terrain est dans la propriété d'une entité publique ou d'une personne privée. Par exemple, un décret du Land peut créer une zone protégée sur un terrain dans la propriété du Bund. Le Bund sera traité comme propriétaire normal dans la procédure de création du régime protectionniste. Le Land possède le droit d'expropriation si cela est indispensable pour garantir la protection du terrain. Naturellement dans ce cas l'indemnisation est obligatoire.

V-Gestion administrative des zones protégées et financement

A- Gestion administrative

Pour la gestion administrative, les agences de protection de la nature du niveau inférieur des Laender sont responsables, c'est à dire des arrondissement ruraux (untere Naturschutzbehörde). Les compétences regardées comme plus importantes sont attribuées aux agences de protection de la nature du niveau supérieur, c'est à dire des départements ou même du ministère de l'environnement du Land. Normalement pour les parcs nationaux, des entités administratives relativement indépendantes sont installées. Par exemple, le parc national de Basse-Saxe de la côte de la mer du nord (Nationalpark Wattenmeer) est administré par l'agence du parc national (Nationalparkbehörde) située à Wilhelmshaven, une ville au bord de la mer. L'agence est responsable pour l'information et l'éducation du public, la coopération dans les procédures de planification et la réalisation du développement économique du parc (par exemple : du tourisme adapté), la surveillance des restrictions d'exploitation, l'aménagement des mesures actives d'entretien et de développement de la nature, et l'attribution d'autorisations pour les projets qui en ont besoin. Les pouvoirs de l'agence sont en somme assez faibles. Par exemple, bien qu'étant responsable pour la surveillance, elle ne peut pas infliger des sanctions aux violateurs. En plus, la capacité d'autorisation ne s'étend qu'à des projets modestes. S'il s'agit de grands projets d'infrastructure (autoroutes, pipelines, etc.) l'agence est écoutée mais n'a pas une position de veto. En ce qui concerne la surveillance quotidienne, quelques agences de parcs nationaux ont créé une force spéciale nommée rangers. Les rangers peuvent être employés par l'agence elle-même ou ils sont des personnes privées mandatées qui travaillent souvent gratuitement. Quelquefois des associations de la protection de la nature s'engagent dans la surveillance sur un contrat avec l'agence.

B- Financement

L'administration des zones protégées est normalement financée à travers le budget du Land. C'est aussi le cas pour les agences des parcs nationaux. Le Bund donne des moyens supplémentaires pour des activités spéciales, comme par exemple pour des actions d'information du public, des projets de recherche, des projets d'entretien, etc.

L'administration de la protection de la nature profite aussi des fonds pour la protection de la nature (Naturschutzfonds) qui ont été installés par la plupart des Laender. Ces fonds sont nourris par des sources diverses, comme, notamment, la taxe prévue pour le dédommagement d'empiètements sur la nature. Par exemple, la compagnie norvégienne Statoil a dû payer DM 50 Mio pour pouvoir construire un pipeline à travers la zone côtière de Basse-Saxe. Cet argent fut versé pour des mesures de protection de la nature, et une partie fut donné à l'agence du parc national.

Dans le cas où les associations de la protection de la nature ou des personnes privées participent gratuitement à la surveillance ou à d'autres activités, des moyens financiers privés sont ajoutés aux moyens budgétaires du Land.

VI-Régime juridique des activités situées à la périphérie des zones protégées et des zones tampon

Le problème de l'impact des activités externes sur la zone protégée est approché de manières différentes dans les catégories de régions protégées.

Le régime du parc national internalise les impacts en structurant les utilisations du terrain à fin de les rendre mutuellement compatibles. D'ailleurs l'étendue du parc devrait être délimitée de façon que les sources externes soient intégrées dans celle-ci. A côté de cela il n'y a pas de provisions qui étendent le régime du parc à l'extérieur. Au contraire, pour les zones de conservation de la nature (Naturschutzgebiet) la loi prévoit que le décret de fondation de la zone peut aussi restreindre des activités externes portant atteinte à la zone protégée⁽¹⁾.

Cette provision n'est pas prévue pour la zone de protection de paysage (Landschaftsschutzgebiet), ni pour le parc naturel.

En ce qui concerne les éléments de paysage protégés (comme e.g. les haies) et les monuments naturels, toutes les activités dommageables sont interdites quelle qu'en soit l'origine.

(1) § 24 al.3 sous-al. nds NS ch.6.