

Les arrêtés de protection de biotope

Jean-Pierre Ferrand

Les arrêtés préfectoraux de protection de biotope, plus connus sous la dénomination d'arrêtés de biotope, ont été introduits dans notre droit par la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature. Cette formule ayant été très peu employée jusqu'à présent, il nous a paru utile d'exposer aux militants de la S.E.P.N.B. en quoi consiste cette procédure et de quelle manière il est possible de la mettre en œuvre.

La protection de la flore et de la faune sauvages est assurée par une construction juridique à quatre étages constituée d'une loi, d'un décret, d'arrêtés ministériels et d'arrêtés préfectoraux. La pièce maîtresse est la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, dont l'article 4 contient les dispositions suivantes :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées :

- *la liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées ;*
- *la durée des interdictions permanentes ou temporaires prises en vue de permettre la reconstitution des populations naturelles en cause ou de leurs habitats ainsi que la protection des espèces animales pendant les périodes ou les circonstances où elles sont particulièrement vulnérables ».*

Cet article prévoit donc deux catégories de mesures, dans des conditions qui doivent être précisées par décret : d'une part, des listes d'espèces protégées ; d'autre part, des interdictions visant à assurer la protection de ces espèces et de leurs habitats.

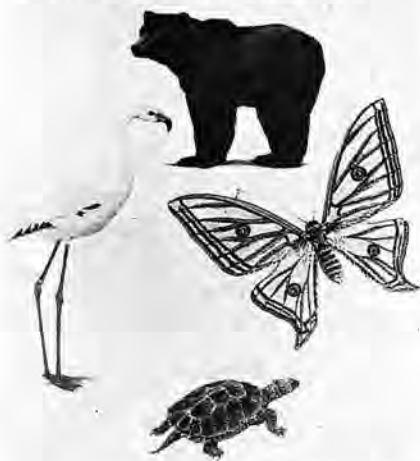
Ces dispositions sont complétées par le

décret d'application n° 77-1295 du 25 novembre 1977. L'article 1^{er} prévoit que la liste des espèces protégées « est établie par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes ».

L'article 4, qui retiendra plus particulièrement notre attention, dispose : « Afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur la liste prévue à l'article 4 de la loi du 10 juillet 1976, le préfet peut fixer, par arrêté, les mesures tendant à favoriser, sur tout ou partie du territoire d'un département à l'exclusion du domaine public maritime où les mesures relèvent du ministre chargé des pêches maritimes, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces »... « Le préfet peut interdire, dans les mêmes conditions, les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies, l'épandage de produits antiparasitaires ».

De nombreux arrêtés ministériels ont été pris en application de l'article 1^{er} du décret: 24 avril 1979 (mollusques, oiseaux, amphibiens et reptiles, mammifères), 3 août 1979 (insectes), 24 décembre 1979 (mammifères), 29 février 1980 (mammifères marins), 20 janvier 1982 (plantes), 15 septembre 1982 (plantes), 25 janvier et 12 février 1982 (poissons)... Ces listes étant parfois le résultat de compromis entre des intérêts opposés, elles sont sujettes à des modifications plus ou moins fréquentes qui sont publiées au Journal Officiel ainsi que dans des brochures et revues spécialisées (« *Actualités-Environnement* », « *Le Courrier de la Nature* »...).

CONNAITRE LES ESPECES PROTEGEES



Édité par la
FEDERATION FRANÇAISE DES SOCIÉTÉS DE PROTECTION DE LA NATURE
avec le concours du
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE

Une petite brochure de la FFSPN, abondamment illustrée en couleur, présente les espèces protégées en France.

Le cadre juridique des arrêtés de biotope est constitué par l'article 4 du décret. Une lecture quelque peu attentive met en évidence un élément important: la dénomination d'« arrêté de biotope » est trompeuse car ce sont les espèces qu'il s'agit de protéger en premier lieu, et non les biotopes. Le texte précise bien « *afin de prévenir la disparition d'espèces...* » et « *dans la mesure où ces biotopes... sont nécessaires à l'alimentation... de ces espèces* ». Cela n'est pas sans conséquences sur la détermi-

nation des secteurs susceptibles d'être concernés, sur l'étendue des mesures de réglementation et sur la manière de formuler la demande. Ces trois points seront étudiés successivement.

Champ d'application

La donnée essentielle à prendre en considération est la présence, dans l'un des biotopes énumérés de manière non-limitative à l'article 4 du décret, d'une ou plusieurs espèces protégées par arrêté ministériel et auxquelles il convient d'accorder une protection complémentaire par la conservation de leur biotope. Davantage que d'une simple présence, il s'agit même d'une véritable dépendance de l'espèce vis-à-vis de son biotope, comme l'indique clairement ce même article 4.

Là s'arrêtent les certitudes, et tout le reste est affaire d'appréciation. La longueur de certaines listes d'espèces protégées a de quoi laisser perplexe. Peut-on édicter des mesures de protection pour un buisson d'ajonc, au motif qu'il héberge un couple de linottes et une couleuvre à collier, espèces protégées? Evidemment non, si l'on admet qu'il n'est pas souhaitable de couvrir presque tout le territoire de mesures de protection difficiles à faire respecter. Pour concentrer les efforts sur des objectifs importants, il faut faire des choix en fonction de critères d'ordre essentiellement scientifique.

Le critère de la rareté vient tout de suite à l'esprit. Le problème est de savoir à quel niveau doit être apprécié le degré de rareté de l'espèce. On peut penser que c'est le cadre départemental qui doit ici être pris en compte, bien que la rareté au niveau national soit évidemment une donnée à faire valoir. Mais une espèce rare n'est pas nécessairement menacée: elle peut par exemple se trouver en expansion. C'est pourquoi il faut ajouter le critère d'une menace compromettant la survie de l'espèce. Cette menace doit pouvoir être écartée par une réglementation. Par contre, si une gestion est nécessaire, la formule de l'arrêté de protection de biotope est inadaptée ou insuffisante, et d'autres solutions sont à rechercher (mise en réserve par acquisition ou convention de gestion, par exemple).

L'urgence d'une protection est un critère sélectif supplémentaire. Notons ici que la procédure des arrêtés de biotope, étant déconcentrée à l'échelon départemental, paraît assez bien adaptée aux situations d'urgence.

Nous venons d'étudier l'hypothèse dans laquelle il s'agit de protéger des espèces au moyen de la protection de leur biotope. Mais peut-on chercher, à l'inverse, à protéger des espaces naturels en utilisant la présence d'espèces protégées, la conservation de ces espèces devenant alors accessoire ? Une interprétation littérale des textes donne à penser que ce n'est pas possible ; une demande formulée de cette manière pourrait théoriquement être rejetée par le préfet. Néanmoins, comme l'administration de l'environnement elle-même semble parfois tentée d'employer la procédure de cette manière, il peut être intéressant de s'arrêter sur ce sujet.



Maillé

Drosera à feuilles rondes.

Les chances d'aboutir dans une telle démarche dépendent sans doute beaucoup de la manière dont la demande est

rédigée, notamment dans l'exposé des motifs. Protection des espaces et protection des espèces sont tellement imbriquées dans la pratique qu'il peut devenir impossible de distinguer ces deux motifs. Cette manière d'aborder la procédure peut se révéler intéressante lorsqu'il s'agit d'effectuer le sauvetage d'un site menacé à court terme. Prenons par exemple le cas d'une tourbière abritant des droséras à feuilles rondes (espèce protégée). En temps normal, les naturalistes ne considèrent pas la présence de cette plante comme suffisamment intéressante pour justifier un arrêté de biotope. Un jour, la commune décide d'ouvrir une décharge publique sur le site de la tourbière. C'est tout le milieu qu'il faut alors sauver. Dans ce cas, on peut solliciter un arrêté de biotope dans le but de protéger tout le site contre la décharge, en tirant argument de la présence des droséras et de toutes les autres espèces protégées susceptibles de venir à la rescousse. Il s'agit donc de rassembler tous les arguments pour obtenir l'arrêté préfectoral et bloquer ainsi le projet de décharge. Si ce procédé n'est pas rigoureusement conforme à la lettre des textes, il en respecte l'esprit et doit donc pouvoir être utilisé avec succès.

Contenu de la réglementation

Il s'agit ici de savoir quelle est l'étendue des pouvoirs du préfet en matière de réglementation des activités.

Au vu de la formulation de l'article 4 du décret, il semble que ces pouvoirs soient très vastes. Cette impression se trouve confirmée par divers exemples d'arrêtés de biotope. Certains sont même allés jusqu'à interdire « toute action et tous travaux pouvant porter atteinte à l'équilibre biologique des milieux et à la tranquillité des espèces animales ». Cette formulation est cependant illégale, comme l'indique un jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 16 avril 1981, annulant un arrêté de biotope qui concernait les marais de Bruges (Gironde). Selon le tribunal, le préfet aurait dû préciser quelles étaient les activités à interdire. A la suite de ce jugement, le préfet a pris le 13 mai 1981 un nouvel arrêté, réglementant cette fois dix-huit activités précisément énumérées.



Photo J.P. Annezo

Tourbière de Lann Gazel en Trémaouézan

Les arrêtés de biotope étant soumis aux principes généraux de la police administrative, les dispositions doivent être strictement adaptées et proportionnées aux menaces. Le jugement précité est une application de cette règle, qui s'applique aussi à la délimitation des périmètres concernés. Elles doivent entrer dans le champ de compétence du préfet, qui n'a pas le pouvoir d'interdire les opérations d'aménagement d'intérêt national (autoroutes, aéroports, centrales électriques...). Il ne peut non plus aller à l'encontre d'un acte antérieur émanant de lui-même. Ainsi, lorsqu'un plan d'occupation des sols (P.O.S.) classe un secteur en zone constructible, il n'est pas possible de prendre ensuite un arrêté de biotope interdisant la construction à cet endroit car le P.O.S. émane formellement du préfet. On peut se demander si ce principe sera remis en cause lorsque les P.O.S. seront publiés et approuvés par les maires. A l'inverse, un secteur déjà protégé par un arrêté de biotope ne devrait pas pouvoir être classé en zone constructible par un P.O.S.; ou alors il faudrait abroger l'arrêté de biotope, ce qui ne pose guère de problèmes puisqu'aucune formalité particulière n'est requise. La légalité d'une telle décision pourrait cependant être contestée auprès du juge administratif, par le biais de la notion d'erreur manifeste d'appréciation par exemple.

La modification des circonstances de fait (apparition de nouvelles menaces, évolution de l'intérêt biologique...) peut justifier des arrêtés modificatifs, en vue d'une meilleure adaptation. L'application de ce principe permet aussi au préfet d'abroger légalement un arrêté de biotope, lorsque les faits qui l'avaient motivé ont disparu. Quand on parle de la souplesse de la procédure des arrêtés de biotope, il faut aussi l'envisager sous cet aspect.

La demande

Nous prenons en considération l'hypothèse dans laquelle le demandeur est une association de protection de la nature. Il faut préciser tout de suite qu'il n'existe aucune règle écrite en la matière puisqu'il s'agit simplement de fournir à l'administration des renseignements dont elle dispose à sa guise. Par contre, un certain nombre de règles découlent logiquement du principe qui nous paraît fondamental en la matière : « fournir à l'administration tous les éléments lui permettant d'élaborer une réglementation adéquate dans les délais les plus brefs ».

On aurait tort de croire que l'administra-

tion n'a que faire des argumentations scientifiques. Bien au contraire, elle doit y attacher la plus grande importance puisqu'elles conditionnent la légalité même de la décision future. Il faut mettre en relief tous les éléments qui peuvent venir étayer la demande, motiver chacune de ses conclusions, en évitant que le document excède la demi-douzaine de feuilles (annexes non comprises)... Concision, clarté et souci de vulgarisation sont donc de rigueur au moment de la rédaction.

Photo J.P. Annezo



*Plusieurs orchidées indigènes
sont protégées.*

Une demande bien présentée a toutes les chances d'aller droit au but et de réduire à néant les échanges de correspondances, puisque l'administration n'est pas obligée de demander des précisions. La durée de procédure s'en trouve diminuée d'autant.

On peut concevoir qu'une demande d'arrêté comporte trois éléments :

- la localisation
- les motifs scientifiques
- les mesures à prendre

Cette présentation nous paraît de nature à répondre aux attentes de l'administration.

Localisation

La zone concernée doit être délimitée de manière assez étroite, surtout en cas de pluralité de propriétaires ; tout d'abord, parce qu'il serait anormal de faire subir des contraintes à un propriétaire alors même que sa parcelle n'aurait pas de raison valable d'être incluse dans la zone à protéger ; d'autre part, dans le but de limiter les risques d'oppositions locales ; enfin, parce qu'en cas de contentieux, le juge administratif pourrait être amené à remettre en cause la légalité d'une délimitation trop extensive.

Les indications géographiques, et surtout parcellaires, doivent être exactes : une erreur dans l'identification des parcelles aurait des conséquences gênantes. On pourrait conseiller de fournir deux délimitations :

- une délimitation ou localisation géographique, sur carte au 1/25000^e ;
- une délimitation parcellaire, sur extrait de plan cadastral.

Il peut aussi être utile d'indiquer pour chaque parcelle les éléments suivants : numéro de section cadastrale, numéro de parcelle, superficie, nom et adresse du propriétaire, ces informations étant présentées sous la forme d'un tableau.

Les documents relatifs à la localisation et à la délimitation doivent figurer autant que possible en annexe, afin d'alléger le texte de la demande.

Les motifs scientifiques

Dans cette partie du dossier, on doit mettre en évidence les raisons d'ordre scientifique qui sous-tendent la démarche. Il s'agit d'une démonstration qui doit être menée avec un certain souci de pédagogie, car les fonctionnaires qui traiteront le dossier ne sont pas tous des naturalistes chevronnés, mais il faut aussi éviter d'en faire trop sous peine de perdre sa crédibilité.

On peut proposer la trame suivante :

— établir la présence, dans la zone délimitée, de l'espèce (ou des espèces) que l'on veut protéger. Il est utile de fournir en annexe des rapports émanant de personnes qualifiées ou de documents à caractère officiel (exemple : contrat d'étude avec le ministère de l'environnement) ;

— indiquer les références des arrêtés ministériels inscrivant ces espèces sur la liste des espèces protégées ;

— mettre en relief l'intérêt de la présence de ces espèces à l'endroit considéré (rareté ou raréfaction, intérêt scientifique, pédagogique, esthétique...) et démontrer l'existence de liens étroits entre ces espèces et le biotope (voir formulation de l'article 4 du décret du 25 novembre 1977) ;

— exposer les menaces qui pèsent ou pourraient peser à l'avenir sur ces espèces à cet endroit ;

— montrer en quoi la protection de ces espèces, à cet endroit, passe par la protection de leur biotope.

Il peut être intéressant d'ajouter, en annexe, des cartes de répartition, graphiques, extraits d'études, coupures de presse, photos, etc... mais il est évident que dans ce domaine, la composition du dossier est laissée à l'appréciation du demandeur et dépend de la complexité de la question, ainsi que des présomptions que l'on peut avoir quant à l'attitude du préfet : si sa décision a des chances d'être négative, il est particulièrement nécessaire de renforcer l'argumentation.

Cette partie doit être la traduction juridique de la démonstration effectuée précédemment.

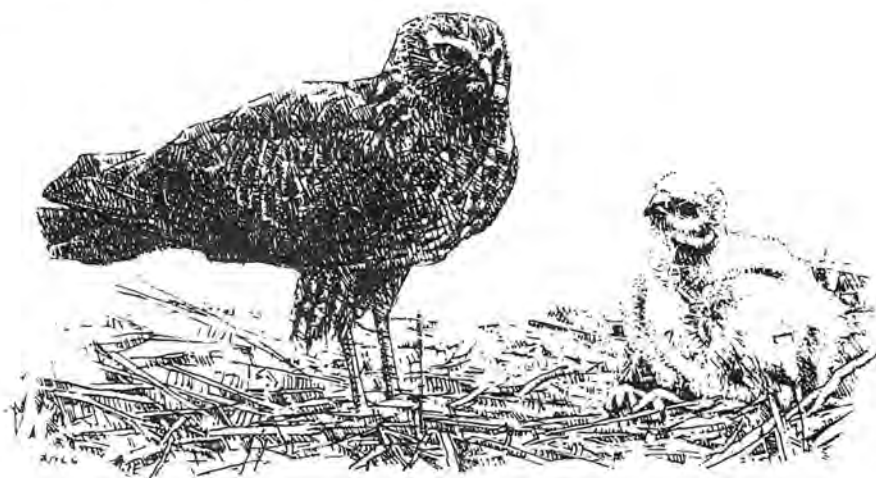
Les mesures à prendre

Les mesures doivent être proposées en tenant compte de ce qui a été dit sur les pouvoirs du préfet, à savoir : énumération détaillée des activités à réglementer, adaptation rigoureuse aux menaces et respect des actes administratifs antérieurs pouvant s'appliquer au site et émanant du préfet ou d'une autorité supérieure.

Elles doivent prendre en compte les intérêts locaux et notamment les usages traditionnels, ce qui ne doit évidemment pas empêcher d'y porter atteinte lorsque les circonstances l'exigent manifestement.

L'association peut s'engager auprès de l'administration à porter ces mesures à la connaissance du public sur le terrain au moyen de panneaux, par exemple. Cela complète fort utilement la publicité effectuée par l'administration (annonce dans la presse locale et affichage en mairie).

Une fois la demande envoyée au préfet, il ne reste plus qu'à attendre la décision et à répondre aux éventuelles demandes de renseignements complémentaires. Le refus de prendre un arrêté de biotope n'est pas attaquant auprès du tribunal administratif, le préfet disposant d'un pouvoir discrétionnaire total en la matière.



La raréfaction des busards cendrés peut justifier une demande d'arrêté de biotope pour les zones qu'ils habitent encore.



Une demande d'arrêté de biotope est en cours sur les landes de Locarn.

Lorsque l'arrêté est pris, se pose le problème de son respect sur le terrain. L'association n'a pas le pouvoir de constater les infractions, mais elle peut solliciter l'intervention des autorités énumérées à l'article 29 de la loi du 10 juillet 1976, à savoir : les officiers et agents de police judiciaire (maire, police, gendarmerie...), les agents des douanes commissionnés, les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet par le ministre chargé de la protection de la nature, les agents commissionnés de l'Office national des forêts, les agents commissionnés des parcs nationaux, de l'Office national de la chasse et du Conseil supérieur de la pêche, ainsi que les fonctionnaires chargés de la police du domaine public maritime et les agents habilités à constater les infractions à la réglementation sur l'exercice de la pêche maritime, lorsque les mesures de protection portent sur le domaine public maritime.

Le bilan de la procédure des arrêtés de biotope semble encore très modeste en France, peut-être parce que beaucoup d'associations ne savent pas comment l'employer. Les arrêtés auxquels nous avons eu accès s'appliquent à une grande variété de situations : héronnières sur la Loire, frayères d'aloses et d'esturgeons dans la Dordogne et la Garonne, marais en Gironde, falaises à faucons pèlerins en Lorraine, vallée aux portes de la ville de Bourges...

En Morbihan, nous avons fait prendre deux arrêtés de biotope pour la protection d'îlots à sternes. Ce sont les seuls arrêtés existant pour le moment en Bretagne. Des projets sont en cours d'élaboration par des militants de la S.E.P.N.B. : protection des sites de nidi-

fication des busards dans les landes de Locarn (22), d'une rivière à loutres et castors dans les monts d'Arrée (29)... ils entrent tout à fait dans le champ d'application des arrêtés de biotope. Il faudrait aussi penser à la protection de stations botaniques ; c'est d'ailleurs presque uniquement par le biais de cette procédure que la liste des espèces végétales protégées peut avoir un intérêt pratique.

Les personnes qui souhaitent des renseignements complémentaires n'ont malheureusement pas de documentation à leur disposition, puisqu'il n'existe à notre connaissance aucune publication sur ce sujet. Par contre, elles peuvent prendre contact avec leur Délégation régionale à l'architecture et à l'environnement¹ qui s'efforcera de les renseigner et de les aider. En retour, les D.R.A.E. souhaitent qu'on les informe des arrêtés qui seraient pris ainsi que des demandes qui n'auraient pas abouti.

La réalisation d'une demande d'arrêté de biotope est un exercice qui demande un peu de temps et d'efforts, mais ne nécessite aucune connaissance particulière. Elle représente une activité toute désignée pour les nombreux militants qui souhaitent agir concrètement pour la protection de la flore et de la faune sauvages, tout en se formant à la connaissance des procédures administratives. Au même titre que la création et la gestion de réserves, elle nous paraît être un facteur de développement et de renforcement de la S.E.P.N.B. au plan local.

¹ D.R.A.E., 10, rue des Dames, 35000 Rennes, pour la région Bretagne et 93, rue de la Bastille, 44036 Nantes, pour les Pays de Loire.