

APERÇU DES OUTILS UTILES A LA PROTECTION DES ESPECES VEGETALES

Daniel MALENGREAU ⁽¹⁾

La réalisation d'un Atlas de la flore du Massif Armoricaïn constitue par nature un outil de connaissance de la flore et de son évolution. Nous ne devons pas perdre de vue que cette connaissance scientifique constitue également le préalable indispensable à une protection efficace du patrimoine floristique régional.

Les connaissances nouvelles recueillies depuis le lancement du travail d'inventaire permettent d'une part la mise à jour des listes d'espèces protégées et des statuts divers de protection, d'autre part elles font ressortir l'urgence de la protection des stations d'espèces menacées. Des outils juridiques, encore imparfaits sans doute, existent mais la pratique fait ressortir que, mal connus, ils ne sont finalement que peu utilisés alors que s'affirme le souhait de voir la protection se concrétiser sur le terrain. De plus, une confusion existe souvent entre les outils de connaissance et les outils de protection. Les listes régionales et nationale d'espèces protégées (et leurs différentes annexes), les listes "rouges", les arrêtés préfectoraux, les Z.N.I.E.F.F., le "livre rouge de la flore menacée de France", les arrêtés de protection de biotopes... autant d'outils dont chacun a entendu parler sans savoir toujours très bien à quoi ils correspondent et comment les utiliser. Il n'est pas dans mon propos de donner ici un cours de procédure juridique mais plus simplement de présenter, en espérant être aussi clair que possible, ces différents outils et ce qu'on peut en attendre pour la protection de la flore du Massif Armoricaïn.

I - LES OUTILS DE CONNAISSANCE

1. LES Z.N.I.E.F.F.

Les **Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique** délimitent des secteurs du territoire national identifiés pour l'intérêt de leur faune, de leur flore ou des associations qu'ils portent. Il s'agit donc d'un outil de connaissance dépourvu de portée juridique en lui-même. Cependant, le porté à connaissance, par les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN), de la délimitation de ces zones, leur fait jouer un rôle d'information des communes, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. De plus, les tribunaux prennent en compte la présence des Z.N.I.E.F.F. dans leur appréciation des faits. L'absence de prise en compte d'une Z.N.I.E.F.F. lors d'une opération d'aménagement ou de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols peut ainsi constituer une *erreur manifeste d'appréciation* susceptible d'un recours.

(1) Conservatoire Botanique National de Brest, 52 allée du Bot, 29 200 BREST

On peut ainsi mesurer tout l'intérêt d'une bonne identification de ces zones et les travaux initiés en fin 1994 par le Secrétariat de la Faune et de la Flore pour l'actualisation de cet inventaire devrait permettre à la fois d'actualiser les connaissances mais aussi de disposer d'une meilleure délimitation et d'une approche plus homogène des ZNIEFF dites "de deuxième génération".

Le botaniste ne doit pas, en tout cas, hésiter à mentionner la présence d'une Z.N.I.E.F.F. dans son argumentaire en vue de la protection d'une espèce et de l'espace naturel dans lequel elle vit.

2. LE "LIVRE ROUGE" DE LA FLORE MENACEE DE FRANCE

Cet ouvrage, dont le tome 1 (espèces prioritaires) est paru en fin 1995, est une étude à caractère scientifique permettant d'identifier les espèces végétales menacées sur le territoire national, leur répartition, leur valeur patrimoniale, leur statut par rapport aux menaces, leur écologie et les mesures de conservation prises ou à prendre. 486 taxons sont ainsi inventoriés dans le tome 1 du livre rouge. Il convient d'insister sur le fait que ces taxons sont menacés mais pas toujours protégés légalement soit parce que la connaissance exacte des menaces ou de la répartition restait insuffisante soit parce que leur statut taxonomique reste incertain. De plus, les choix taxonomiques retenus dans cet ouvrage dont l'ambition est scientifique ne se prêtent pas toujours à une normalisation juridique dont la validité doit avoir un caractère international.

Il n'en reste pas moins que l'inscription d'une espèce dans le "livre rouge" constitue un argument scientifique en faveur de son respect même si elle est encore dépourvue d'une base légale de protection.

3. LES "LISTES ROUGES" REGIONALES ET DEPARTEMENTALES

Le Conservatoire Botanique National de Brest a élaboré des listes de ce type sur le Massif Armoricain. La démarche est là encore à caractère scientifique et ces listes n'ont aucun caractère légal. La connaissance scientifique précédant toujours l'éventualité d'une protection juridique, elles ne peuvent être interprétées que comme un point des connaissances à un moment donné permettant d'orienter les recherches et d'attirer l'attention sur des taxons menacés mais pas encore protégés.

II - LES OUTILS DE PROTECTION

1. LES LISTES D' ESPECES VEGETALES PROTEGEES EN FRANCE

Les articles L 211-1, L 211-2 et L 212-1 du Code Rural organisent la protection légale des espèces. Deux décrets en date du 25 novembre 1977 en précisent les conditions d'application. Trois statuts juridiques permettent de nuancer les formes de protection:

☞ un statut de **protection intégrale** qui s'applique aux spécimens sauvages des espèces figurant à l'annexe 1 de la liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire et aux espèces figurant sur les listes régionales.

☞ un statut de **protection partielle par soumission à un régime d'autorisation** (autorisation de récolte dans un but pharmaceutique par exemple) qui s'applique aux spécimens sauvages des espèces figurant à l'annexe 2 de la liste d'espèces protégées sur l'ensemble du territoire mais aussi aux spécimens cultivés de l'annexe 1 pour ce qui concerne leur production, importation ou commercialisation.

☞ un statut de **réglementation préfectorale permanente ou temporaire** qui permet d'encadrer les activités portant sur des espèces qui ne sont pas forcément rares mais sur lesquelles une pression d'usage peut mettre en péril leur maintien durable.

1.1. La liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire

L'arrêté interministériel du 20 janvier 1982 établissait une première liste des espèces végétales protégées sur l'ensemble du territoire national. Pour tenir compte du progrès des connaissances et des obligations internationales, cette liste a été modifiée par l'arrêté du 31 août 1995. On trouvera ci-après la nouvelle liste d'espèces protégées établie après modification de la liste nationale. Comme indiqué ci-dessus, cette liste comporte deux annexes correspondant à deux régimes différents pour les espèces qui y figurent.

☞ l'annexe 1 regroupe des espèces relevant de l'article 1er de l'arrêté qui stipule: "*Afin de prévenir la disparition d'espèces végétales menacées et de permettre la conservation des biotopes correspondants, sont interdits, en tous temps et sur tout le territoire métropolitain, la destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat de tout ou partie des spécimens sauvages des espèces citées à l'annexe 1 du présent arrêté. Toutefois, les interdictions de destruction, de coupe, de mutilation et d'arrachage, ne sont pas applicables aux opérations d'exploitation courante des fonds ruraux sur les parcelles habituellement cultivées.*"

Il m'a semblé souhaitable de faire figurer ici cet article dans son intégralité afin d'attirer l'attention sur les modifications qui lui ont été apportées par l'arrêté du 31 août 1995. En effet, la notion initiale de "territoire national" cède la place à celle de "territoire métropolitain"; comme dans les listes régionales, la liste des interdictions reprend intégralement celles qui sont prévues par la loi (la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement ne figuraient pas explicitement dans la formulation initiale) et les exceptions liées aux parcelles habituellement cultivées, sont précisées tant en ce qui concerne le type d'opérations ("d'exploitation courante ...") que pour ce qui concerne les interdictions ainsi levées.

☞ l'annexe 2 regroupe des espèces pour lesquelles la seule interdiction porte sur la destruction, d'autres activités, ramassage, récolte, utilisation, transport, cession à titre gratuit ou onéreux étant soumises à l'autorisation du Ministre chargé de la protection de la nature.

Deux espèces végétales marines *Cymodocea nodosa* et *Posidonia oceanica* font pour leur part l'objet d'une protection par arrêté en date du 19 juillet 1988.

1.2. Les listes régionales d'espèces protégées

Les espèces figurant sur ces listes bénéficient d'un statut de protection intégrale équivalent aux espèces de l'annexe 1 de la liste nationale. Ces listes régionales sont complémentaires de la liste nationale. La récente révision de la liste nationale entraînera sans doute des adaptations des listes régionales pour y réintroduire le cas échéant des espèces qui ne bénéficient plus de la protection nationale mais nécessitent une protection régionale.

Les arrêtés établissant les listes d'espèces protégées au niveau régional sur le Massif Armoricain sont:

- l'arrêté du 23 juillet 1987 pour la Bretagne
- l'arrêté du 25 janvier 1993 pour les Pays de la Loire
- l'arrêté du 27 avril 1995 pour la Basse Normandie
- l'arrêté du 19 avril 1988 pour Poitou-Charentes

1.3. Les réglementations préfectorales permanentes ou temporaires

L'objectif est de permettre aux Préfets de formuler les règles d'une gestion locale, raisonnée, d'espèces sauvages fréquemment exploitées (par exemple *Narcissus pseudonarcissus*, *Crithmum maritimum* mais aussi les sphaignes, les salicornes...). L'arrêté du 13 octobre 1989 et l'arrêté modificatif du 5 octobre 1992 établissent une liste d'espèces dont le ramassage, la récolte, la cession à titre gracieux ou onéreux (ainsi que leurs parties ou produits) peuvent être réglementés par arrêté préfectoral. Le Préfet dispose de larges pouvoirs pour établir une réglementation modulée tant en ce qui concerne les périodes que les espèces ou parties d'espèces concernées ou les activités. Il convient donc de se référer à ces arrêtés pour connaître précisément l'étendue de ces réglementations. Les arrêtés préfectoraux actuellement en vigueur sur le Massif Armoricain sont les suivants:

- Finistère: 21 juin 1995
- Ille-et-Vilaine : 27 juin 1991
- Loire-Atlantique: 13 mai 1992
- Vendée: 10 janvier 1991
- Mayenne: 22 novembre 1991
- Calvados: 12 juin 1995
- Manche: 10 janvier 1994
- Orne: 18 février 1993, modifié le 25 mars 1994

Les autres préfectures armoricaines n'ont pas pris d'arrêtés.

2. LES ARRETES DE PROTECTION DE BIOTOPES

Les arrêtés de protection de biotopes permettent aux Préfets (mais ne les y oblige pas!), afin de prévenir la disparition d'espèces figurant sur les deux annexes de la liste d'espèces protégées sur l'ensemble du territoire ou sur les listes régionales complémentaires, de fixer par arrêté les mesures tendant à favoriser la conservation des biotopes nécessaires à la survie de ces espèces. Ils ne doivent pas être confondus avec d'autres arrêtés préfectoraux comme celui présenté ci-dessus.

3. UN REGARD SUR LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

Je ne vais pas détailler dans cette revue dédiée essentiellement à la botanique les conventions, directives et règlements internationaux auxquels notre pays s'est soumis et créant des obligations en matière de flore. Il suffit au botaniste de situer quelques textes:

3.1. La Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction

Cette convention, appelée également CITES ou Convention de Washington et le règlement CEE du 3 décembre 1982 pris pour son application dans la Communauté Européenne, réglementent, comme l'intitulé l'indique, le commerce international d'espèces menacées figurant dans trois annexes distinctes. On retiendra, pour les espèces armoricaines, que les orchidées sont concernées. Les règlements de la CEE étant obligatoires pour tous les états membres ne nécessitent pas de traduction dans le droit interne des états.

3.2. La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe

Dite également Convention de Berne, elle fut conclue sous les auspices du Conseil de l'Europe et oblige notamment les parties à prendre "les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires" pour assurer la conservation d'espèces végétales menacées en Europe figurant en annexe 1 de la Convention et de leurs habitats. Ces obligations sont traduites par l'Etat dans le droit national dont j'ai esquissé ici les grandes lignes, ce qui dispense de s' étendre davantage sur ce sujet.

3.3. La Directive Habitats et le réseau Natura 2000

Cette directive CEE du 21 mai 1992, inspirée de la convention de Berne, vise à favoriser la biodiversité en Europe par le maintien dans un état de conservation favorable, voire la restauration, des habitats naturels et des habitats d'espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire, en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que des particularités régionales et locales. Les types d'habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire dont la conservation nécessite la désignation de "zones spéciales de conservation" (Z.S.C.) sont recensés respectivement dans les annexes 1 et 2 de la Directive avec mention des habitats et espèces prioritaires. L'annexe 4 établit la liste des espèces animales et végétales qui nécessitent une protection

stricte. L'annexe 5 présente les espèces dont le prélèvement ou l'exploitation peuvent nécessiter des mesures de gestion. Ces protections, comme nous l'avons vu plus haut, se traduisent dans le droit national. Ce texte, qui a acquis une importance particulière dans les politiques publiques de protection de la nature, fixe pour objectif la constitution à l'échéance de 1998-2004 d'un réseau européen de sites appelé Natura 2000. Les travaux sont en cours dans les différents pays pour identifier et proposer des zones spéciales de conservation (Z.S.C.). Au stade actuel, en France, l'élaboration, sur la base des inventaires régionaux, d'une liste nationale de sites est en cours et des réunions de consultation et d'information, les "Conférences Natura 2000" sont organisées régionalement. La réflexion et l'expérimentation de premiers plans de gestion pour ces zones, qui doivent faire cohabiter activités humaines et conservation des milieux et des espèces, sont en cours de mise en place.

III - EN GUISE DE CONCLUSION

Les mesures juridiques ne font jamais que traduire l'état de conscience d'une société et l'on peut constater, depuis la grande loi de 1976 sur la protection de la nature, les progrès accomplis dans le domaine juridique spécifique à la protection des espèces et de leur milieu de vie.

Certes, des progrès restent à accomplir dans la popularisation de ces mesures. L'inventaire des espèces protégées de France, récemment paru sous la signature de Ph. DANTON et M. BAFFRAY aux éditions Nathan, y contribue et nous nous réjouissons qu'il ait pu voir le jour sous l'impulsion de l'Association Française pour la Conservation des espèces végétales et l'aide du Ministère de l'Environnement et des établissements Y. Rocher.

La loi indique que "*Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui visent à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs*". (art 200-1 du Code Rural). Les magistrats, bien que plus familiers du droit de propriété et initialement un peu déroutés par ce droit nouveau qui proclame la protection des espèces comme d'intérêt général, ont peu à peu intégré ce concept et l'appliquent dans leurs jugements.

Il nous faudra cependant rappeler encore longtemps avec force la protection juridique dont bénéficient certaines espèces végétales, "*qu'il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement*" et que "*les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences*". (art. L 200-2 du Code Rural).