

La protection de la loutre d'Europe (*Lutra lutra*) en France, un bon exemple de la nécessaire complémentarité des politiques protection de l'espèce, de ses habitats et protection intégrée

par
Viviane LEVY BRUHL¹

SUMMARY : protection of the European otter in France. A good example of a variety of policies : protection of the species, of its habitats and further integrate protection.

The European otter was legally protected in France in 1972. This protection, which forbids all kinds of voluntary destruction of otters, has probably made it possible to stop the slow decline of this species. However other factors threaten otters : wetland loss, artificialisation of river-beds and pollution of waterways and streams.

The protection of the otters' habitats allows the solution of a certain number of these problems. The species has thus benefited from the creation of « otter havens » — that is privately owned reserves — negotiated between a landowner and an association for the preservation of nature — the « S.F.E.P.M. ». These agreements promote the preservation of the habitats used by otters. Public authorities, through legal regulations (such as decrees on the preservation of habitats — « arrêtés de biotope » —, reserves...) contribute. These actions should multiply as a result of international and Community agreements of our country in this sphere (the Bern Convention and the EC « habitats » Directive).

But protection of the species and its habitat will not be enough, as France will not become a vast nature reserve. This protection has to be included in the political decisions for development, whether they concern :

- a) the planning and management of water stocks,
- b) the decision making through impact studies,
- c) road and waterway development (mitigation should involve the creation of free ways for otters),
- d) or the making of decisions related to agri-environmental farming policies (EC).

¹ Avocate à la Cour, Docteur en droit, cours Gambetta, 27, F-69007 Lyon, France.

No doubt, any improvement in the situation of otters will depend largely on the efforts made within existing regulation.

Success may depend simply on public and professional attitudes.

RESUME

La protection de la loutre d'Europe est acquise en France depuis 1972. S'il est probable que cette protection — qui interdit toute destruction volontaire des loutres — a permis d'enrayer le déclin de cette espèce, d'autres facteurs menacent la loutre de disparition : régression des zones humides, aménagement et curage des rivières, pollution des cours d'eau.

La protection des habitats de la loutre permet de résoudre un certain nombre de ces problèmes. L'espèce a ainsi largement profité de la mise en place de « havres de paix », sortes de réserves privées, négociées entre un propriétaire et une association de protection de la nature — la SFEPM — et qui favorisent la conservation des milieux utilisés par la loutre. Les pouvoirs publics, par la voie réglementaire (arrêté de biotope, réserves,...), participent à ce mouvement. Il devrait aller en s'amplifiant du fait des engagements internationaux et communautaires de notre pays dans ce domaine (application de la Convention de Berne et de la directive « Habitats »).

Mais la protection de l'espèce et celle de son habitat, ne sauraient suffire. On ne peut en effet raisonnablement imaginer la France devenir une vaste réserve naturelle. Dès lors, cette protection doit être intégrée dans les décisions et les politiques d'aménagement, qu'elles concernent la planification (avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux), la prise de décision (par l'étude d'impact), les conditions d'autorisation des aménagements (création de passages pour la loutre dans les aménagements routiers et hydrauliques) ou la gestion de l'espace (mesures agri-environnementales).

Sans doute, l'amélioration de la situation de la loutre dépendra largement de l'énergie que l'on mettra à appliquer les réglementations existantes. Peut-être une simple question de mentalité ?

Introduction

Envisager la protection de la loutre, c'est bien évidemment s'interroger sur l'efficacité d'une politique de protection mise en place depuis bientôt vingt ans.

Que l'on s'interroge aujourd'hui sur les mesures qu'il faudrait prendre pour favoriser la préservation, voire l'expansion de cette espèce, résulte du fait que les mesures adoptées suite au vote de la loi du 10 juillet 1976 sont jugées insuffisantes.

La place de la loutre au sommet d'un réseau trophique, le fait qu'elle se nourrisse de poissons recherchés par les pêcheurs, le fait peut-être aussi qu'elle soit noire, ce qui a sans-doute nui à sa réputation, ont pesé sur l'émergence

d'une politique de protection la concernant. La protection de la loutre présente des particularités qui permettent aussi de mettre en exergue les difficultés et les orientations possibles d'une politique de protection des espèces animales en France.

Or, le droit ne fait que traduire les choix de société. Si l'on accorde de l'importance à la survie des espèces sauvages, à la protection de la nature, le droit traduit ces objectifs. Si au contraire, on souhaite permettre la destruction de certaines espèces, la chasse d'autres, l'édiction de règles de droit adaptées peuvent les favoriser.

Dans ce contexte, et ce jusqu'au vote de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, le statut juridique d'une espèce animale résultait seulement de l'application des droits cynégétique et rural, les habitudes de chasse tout comme la protection des récoltes commandant le régime juridique applicable aux différentes espèces. Tout animal considéré comme digne de capture (gibier et poissons principalement) pouvait être chassé ou pêché, à condition qu'il ne bénéficie pas d'un statut spécial soit plus protecteur, soit au contraire plus permissif. Mais, alors que les oiseaux pouvaient, depuis l'adoption de la grande loi sur la police de la chasse du 3 mai 1844, faire l'objet de mesures de protection interdisant leur chasse toute l'année, rien de tel n'existait pour les mammifères. La meilleure preuve en est que, des protections ayant été instituées notamment pour « l'ours, les jeunes chamois et les isards de l'année », celles-ci avaient été considérées inapplicables par la Cour de Cassation en 1952, **aucun texte ne permettant alors au ministre d'interdire la chasse d'un mammifère pendant toute une année**¹.

Il a fallu attendre une loi du 29 décembre 1954, réformant la loi de 1844, pour que soit permis au ministre d'interdire la chasse de mammifères, pendant toute l'année. En application de ce texte, le ministre a pu interdire la chasse d'une espèce toute l'année, « pour prévenir la destruction ou favoriser le repeuplement [...] de toutes espèces de gibier, et sans qu'il soit ainsi dérogé au droit de destruction des bêtes fauves édicté à l'article 393 » (article 373 ancien du code rural, al. 5, 1°). Si, par là-même, les mammifères pouvaient, eux-aussi, bénéficier de mesures d'interdiction de chasser, la situation de la loutre n'a pas évolué rapidement suite à l'adoption de cette mesure.

La loutre a longtemps été considérée comme une espèce à détruire, soit parce qu'elle apparaissait comme un concurrent du pêcheur, soit comme une ressource dont il fallait profiter, la fourrure. Son statut d'animal malfaisant ou nuisible, jusque dans les années 1970, permettait que l'on puisse la chasser et la détruire dans les meilleures conditions juridiques possibles. Dans les arrêtés réglementaires de police de la chasse des départements, la loutre relevait soit du statut d'espèce nuisible (pouvant être largement détruite) soit du statut d'espèce gibier (ce qui constituait déjà en soi une protection, la loutre ne pouvant être chassée que lorsque la chasse était ouverte).

¹ Cette solution résulte notamment du statut de *res nullius* de l'animal sauvage en droit français. Cela en dit long sur le regard du droit sur la protection des espèces animales. En effet, en l'absence de texte spécifique la prévoyant, la protection ne peut être instituée. C'est bien le droit de capturer un animal qui est la règle, celui de le protéger, une exception.

A partir de 1972, la chasse, comme la destruction de la loutre sera interdite. On peut dire aujourd'hui, que, sauf acte de malveillance, elle ne fait plus l'objet de destruction volontaire. Il n'empêche que cette espèce, commune il y a un siècle dans notre pays, est devenue très rare. A l'heure actuelle, le statut extrêmement précaire de la loutre résulte de la disparition des zones humides, du curage de cours d'eau, de la disparition des arbres rivulaires, des aménagements routiers et hydrauliques, de la dégradation et la qualité de l'eau, de la moindre quantité de poissons disponible,...

La protection de l'espèce elle-même n'est donc pas suffisante pour garantir sa survie. Dans ce contexte, il faut réfléchir aux moyens d'assurer la protection d'une espèce animale, au-delà de la simple protection des individus de cette espèce, et d'abord à la protection des habitats qu'elle fréquente.

La protection de l'habitat de la loutre a d'abord été le fait d'initiatives privées. Grâce à l'action de quelques protecteurs de cette espèce, des « havres de paix », à l'image des « Otter Haven » anglais ont vu le jour en France. Ces formes de protection conventionnelles (contrat entre associations de protection de la nature et propriétaires privés pour la protection d'un milieu fréquenté par la loutre) ont aussi favorisé la mise en place de mesures réglementaires (réserves naturelles, arrêtés de biotope et espaces naturels sensibles) pour la protection de la loutre.

La protection de cet habitat rencontre cependant des limites. D'une part, on sait bien aujourd'hui qu'une telle politique ne peut concerner que des espaces relativement réduits au regard des besoins d'une espèce telle que la loutre ; d'autre part, s'agissant du milieu aquatique, cette politique de protection de l'habitat n'est pas toujours adaptée. Si la rivière peut être considérée comme un milieu relativement homogène et défini, de multiples activités s'y pratiquent et se concurrencent. Et les éléments polluants que transporte l'eau ne s'arrêtent pas aux portes d'une réserve naturelle ou d'un « havre de paix ». C'est donc l'ensemble du système aquatique qui doit être pris en compte afin d'assurer la préservation d'une espèce telle que la loutre. Il existe ainsi une interdépendance de ce qui se passe à l'amont sur ce qui se passe à l'aval, du cours d'eau sur la nappe phréatique et inversement, ..., que le droit a du mal à traduire. Chaque demande d'autorisation fait l'objet d'une instruction propre, sans que soient forcément étudiés les effets cumulés de la présence simultanée de plusieurs activités.

L'habitude de planification qui favorise une approche à long terme et globale commence à pénétrer le droit de l'environnement² et surtout la gestion des eaux avec la réalisation de schémas d'aménagement et de gestion des rivières. Par ailleurs, les activités font le plus souvent maintenant l'objet d'une approche intégrée, particulièrement lorsque celles-ci s'exercent dans le milieu aquatique³. D'où l'importance d'une réflexion plus approfondie sur la protection de la loutre intégrant les aspects relatifs à la gestion des milieux, notamment dans le cadre de l'aménagement et la protection des rivières et de l'ensemble des écosystèmes aquatiques, tels qu'ils devraient résulter de l'application de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

² Ainsi, dans le cadre de la réforme de l'étude d'impact organisée par le décret du 25 février 1993, l'étude d'impact concernant un programme de travaux à réaliser de façon simultanée ou échelonnée dans le temps doit contenir une appréciation des impacts cumulatifs résultant de la réalisation de l'ensemble du programme.

En effet, si la protection de l'espèce a marqué la première étape de la politique de préservation de cette espèce (I), celle de ses habitats en constitue le prolongement nécessaire (II). Mais c'est sans doute seulement lorsque cette protection intégrera les réflexions et les décisions dans le domaine de l'aménagement des rivières que celle-ci donnera les meilleurs résultats (III).

La protection de l'espèce, une réponse insuffisante

Le code rural

La protection de la Loutre d'Europe résulte de l'application des dispositions de la loi du 10 juillet 1976 (article 3), aujourd'hui codifiées au code rural. Elle est confirmée par des conventions internationales et des dispositions communautaires. Celles-ci, comme on le verra, vont plus loin que la réglementation française en matière de protection de l'espèce. On peut déjà noter l'intérêt qu'elles présentent du simple fait qu'elles rendent plus difficile tout changement du statut de l'espèce en France.

L'article L. 211-1 du code rural prévoit la mise en place d'un certain nombre d'interdictions « *lorsqu'un intérêt scientifique particulier ou les nécessités de la préservation du patrimoine biologique justifient la conservation d'espèces animales non domestiques* ». S'agissant de la loutre — et d'un certain nombre d'autres espèces de mammifères — sa protection est intervenue par un arrêté du 17 avril 1981, plusieurs fois modifié, mais pas en ce qui concerne le statut juridique de la loutre.

Cette espèce figure à l'article 1 de cet arrêté, et bénéficie ainsi d'une protection maximale (espèce strictement protégée) pour laquelle sont interdits, sur tout le territoire national, en tout temps :
« *la destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la naturalisation des [individus de ces espèces] ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat* ».

Cette protection rend illégale toute destruction intentionnelle de loutres (celle-ci est punie d'une amende de 2 000 à 60 000 F. et d'un emprisonnement d'une durée maximale de six mois ou de l'une de ces deux peines seulement).

³ Le décret n° 94-484 du 9 juin 1994 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et du titre I de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution et modifiant le titre IV du code de l'urbanisme, prévoit expressément que les dispositions relatives aux installations classées valent aussi pour les activités régies par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau.

Ce décret prévoit même une unicité des procédures quand l'activité réglementée au titre de la loi sur l'eau (régie par le décret du 29 mars 1993 pris pour l'application de l'article 10 de la loi sur l'eau) est nécessaire au fonctionnement d'une installation classée. Ce régime impose que l'installation classée respecte aussi les conditions de fond posées par la loi sur l'eau (sur cette question, voir notamment C. Huglo et C. Lepage, Les innovations du décret n° 94-484 du 9 juin 1994 sur les installations classées pour la protection de l'environnement au regard du projet de directive sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution, *Les Petites affiches*, 13 juillet 1994, p. 27).

Les dispositions internationales

Cette protection de l'espèce est aussi prévue par les réglementations internationales et communautaires applicables en France. La loutre figure toujours parmi les espèces devant être strictement protégées, même si pour la Communauté européenne, elle n'est pas prioritaire (sans doute en raison de sa meilleure situation écologique dans d'autres pays de la Communauté).

La convention de Berne

Dans le cadre de la Convention dite de Berne, Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, adoptée à Berne le 19 septembre 1979, et entrée en vigueur en France le 1er août 1990, la loutre est une espèce strictement protégée (figurant à l'annexe II).

Il en résulte l'interdiction de :

- toutes formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle,
- la détérioration ou la destruction intentionnelles des sites de reproduction ou des aires de repos,
- la perturbation intentionnelle, notamment durant la période de reproduction et de dépendance (...), pour autant que la perturbation ait un effet significatif eu égard aux objectifs de la convention,
- la détention et le commerce interne de ces animaux, vivants ou morts, y compris des animaux naturalisés, et de toute partie ou de tout produit facilement identifiables, obtenus à partir de l'animal, lorsque cette mesure contribue à l'efficacité des dispositions du présent article⁴.

On notera qu'à la différence du droit français, la Convention de Berne interdit la détention des espèces qu'elle protège. Surtout, elle prévoit systématiquement l'interdiction de la destruction ou de la détérioration intentionnelles des sites de repos ou de reproduction des espèces concernées, ce qui n'est pas le cas en droit français. En effet, la préservation de l'habitat d'une espèce protégée comme de son site de reproduction doit, comme on le verra, résulter d'un texte spécifique et n'est donc absolument pas automatique. Enfin, on peut noter l'existence d'une interdiction de perturbation intentionnelle des espèces concernées, sous les réserves que la Convention précise, obligation qui n'a pas non plus été transposée en France⁵.

La directive « habitat » offre elle aussi des garanties de protection non encore transposées en droit français. Un certain nombre d'entre elles sont identiques à celles prévues par la Convention de Berne.

⁴ Des dérogations à ces dispositions sont possibles, s'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas à la survie de la population concernée (dans les conditions prévues par l'article 9 de la Convention).

⁵ On doit toutefois mentionner l'existence d'une réglementation de droit interne visant à éviter la perturbation intentionnelle des animaux « sensibles », prévoyant la possibilité de réglementer la recherche, la poursuite et l'approche, en vue de la prise de vues ou de son, et notamment la chasse photographique (C.R., art. L. 211-2).

La Directive « habitats »

Dans le cadre de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, la loutre est une espèce strictement protégée (elle figure à l'annexe IV point a).

Pour la loutre, il en résulte que les Etats membres doivent interdire :

- toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature,
- la perturbation intentionnelle notamment durant la période de reproduction et de dépendance,
- la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos,
- la détention, le transport, le commerce ou l'échange et l'offre aux fins de vente ou d'échange de spécimens qui auraient été prélevés dans la nature, à l'exception de ceux qui auraient été prélevés légalement avant la mise en application de la présente directive.

Les Etats doivent aussi instaurer un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles de ces espèces⁶.

Comme la Convention de Berne, cette directive lie la protection d'une espèce avec celle des sites les plus importants pour sa survie. Elle interdit aussi la perturbation intentionnelle et la détention des spécimens de ces espèces. Elle n'est, pas plus que la Convention de Berne, transposée en droit français sous ces différents aspects. On notera aussi que cette directive s'intéresse à l'impact des destructions accidentelles des espèces concernées. Il s'agit là d'un phénomène nouveau (voir infra 3.3).

Ces instruments internationaux et communautaires de conservation lient directement la protection de l'espèce à celle des sites nécessaires à sa survie. La directive du 21 mai 1992 va même plus loin, comme on va le voir maintenant, dans la mesure où elle concentre l'essentiel de la protection sur les habitats⁷. Il est en effet, admis et reconnu que la protection des habitats est le complément indispensable de la protection de l'espèce.

Le statut écologique de la loutre aujourd'hui en France a certainement bénéficié des mesures de protection dont l'espèce a fait l'objet depuis quinze ans. Il n'empêche que l'amélioration de ce statut se heurte à des difficultés que

⁶ Des dérogations à l'application de ces dispositions sont possibles, s'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations concernées dans leur aire de répartition naturelle (dans les conditions prévues par l'article 16 de la directive).

⁷ Il semble que l'on doive faire une distinction entre la protection des sites de reproduction ou des aires de repos et la protection de l'habitat d'une espèce. Le second concept a un champ d'application beaucoup plus large et concerne l'ensemble de l'espace utilisé par une espèce, alors que les sites qui sont visés dans le cadre de la protection des espèces sont beaucoup plus restreints. Cette conception est confirmée par la définition que donne la directive « Habitat » de cette notion. L'habitat d'une espèce est « le milieu défini par des facteurs abiotiques et biotiques spécifiques où vit l'espèce à l'un des stades de son cycle biologique » (art. 1, § f).

seules peuvent lever la protection de son habitat et une meilleure prise en compte, lors des aménagements et travaux, des besoins de la loutre.

Mais s'il est facile d'admettre que la protection des habitats est fondamentale, il est plus difficile de la mettre en pratique. La protection des habitats porte atteinte au droit de propriété et ainsi à la liberté de jouir de son bien, qui fait l'objet d'une protection stricte en droit français. Il n'empêche que la protection des habitats est possible et de plus en plus largement admise.

II. La protection de l'habitat de l'espèce : une réponse partielle

En adoptant la loi du 10 juillet 1976, le législateur avait conscience de l'importance de la protection de l'habitat des espèces menacées. En effet, au titre des interdictions prévues par la loi elle-même pour l'ensemble des espèces protégées (C.R. art. L. 211-1), on trouve celle relative à la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales ou végétales. Cependant, sauf quelques exceptions rarissimes (écrevisses autochtones), les espèces protégées en droit français sont celles qui, comme la loutre, bénéficient des mesures de protection prévues au 1° de L. 211-1 (voir supra 1.1.), celles-ci ne comprenant aucune mesure spécifique de protection du « milieu particulier » à ces espèces. Il n'empêche que le droit français offre différentes possibilités afin de protéger l'habitat des espèces animales et végétales et, particulièrement, celle d'instaurer des arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes, dits « arrêtés de biotope » dont le régime découle directement de l'article L. 211-1 du code rural.

En définitive, il convient de préciser que la sauvegarde d'une espèce comme la loutre peut bénéficier, en droit français, en vue de la préservation de son habitat, de nombreuses mesures de protection. On insistera sur deux d'entre elles qui concernent particulièrement la loutre. La première, par l'instauration d'un arrêté de biotope, permet l'application de mesures de protection réglementaires sur le milieu considéré, cela dans le seul intérêt de la protection de l'espèce en cause. La seconde consiste en un contrat liant une association de protection de la nature et un propriétaire, par lequel ce dernier accepte un certain nombre de contraintes quant à l'utilisation de son terrain, dans l'intérêt de la protection de l'espèce considérée⁸. C'est une pratique peu courante dans notre pays, mais qui concerne tout spécialement la loutre avec l'instauration des « havres de paix ».

⁸ Il faudrait aussi parler de toutes les autres institutions de protection de la nature, et notamment, des réserves naturelles, des espaces naturels sensibles dans lesquels des mesures de protection de la loutre sont tout à fait envisageables. Il arrive même que la protection de la loutre puisse être à l'origine de l'édiction de cette protection (Espace naturel sensible de l'Ile Charrouin). Pour une étude détaillée de l'utilisation, en vue de la protection de la loutre, de l'ensemble des législations existantes en la matière, V. Lévy-Bruhl, La protection de la Loutre d'Europe par l'instauration de havres de paix, S.F.E.P.M., Ministère de l'environnement, 1993.

Les arrêtés de biotope

L'instauration d'un arrêté de biotope est, en droit français, le moyen adéquat pour assurer la protection de l'habitat d'une espèce animale.

Au titre de l'article R. 211-12 du code rural, « *afin de prévenir la disparition d'espèces [protégées], 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 exploités 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* ».

Pour instituer un arrêté de biotope, on doit avoir pour objectif d'assurer la protection d'une espèce protégée en préservant le ou les milieux qui lui sont nécessaires. S'agissant des mesures que l'on peut prendre, elles ne doivent pas être trop rigoureuses (il ne s'agit pas de faire une véritable réserve naturelle en utilisant la procédure de l'arrêté de biotope). Par ailleurs, toutes les mesures prises doivent concerner le milieu lui-même.

On peut citer, à titre d'exemple de l'application de cette politique à la protection de l'habitat de la loutre, l'arrêté de biotope adopté par le préfet des Deux-Sèvres le 7 mai 1992 qui vise à préserver le biotope constitué par un secteur du Marais mouillé de la Venise Verte, sur une superficie d'environ 2 600 hectares. Si cet arrêté ne vise pas spécifiquement la loutre, mais la protection de l'habitat des reptiles, amphibiens, mammifères et oiseaux protégés comme celui des espèces végétales protégées, certaines mesures concernent spécifiquement la protection de la faune aquatique et visent la préservation de l'habitat de la loutre.

Il en est particulièrement ainsi des mesures qui concernent le maintien de la continuité hydraulique sur le secteur et de l'interdiction des endiguements ou des assèchements. Surtout, la gestion forestière de ce secteur est orientée vers la préservation de l'habitat de la loutre. Apparaissent comme particulièrement intéressantes les dispositions de l'article 3 de cet arrêté qui interdisent :

- le défrichement des arbres traités en têtard, des bosquets humides offrant un refuge pour la loutre et des alignements d'arbres bordant le réseau hydraulique ;
- la coupe des têtards offrant des gîtes pour la loutre (tronc creux) avant la mort naturelle de l'arbre.

De plus, « *Afin de maintenir la qualité des eaux du réseau hydraulique et la pérennité des arbres d'alignement en rives, les labours devront respecter une bande de deux mètres à partir des troncs. La berge entre cette limite et l'eau devra rester enherbée.* »

Ces dispositions sont véritablement celles que les arrêtés de biotope permettent de mettre en place, dans la mesure où elles concernent bien la préservation de l'habitat d'une espèce protégée et qu'elles sont évidemment nécessaires à la préservation de cette espèce.

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article R. 211-14 du code rural, le préfet peut prendre un arrêté de biotope sur tout ou partie du département pour interdire, de façon plus générale, certaines activités dans l'intérêt de la protection de la nature ce qui peut s'avérer intéressant pour protéger une espèce animale.

Selon ce texte, le préfet peut interdire (...) *les actions pouvant porter atteinte d'une manière indistincte à l'équilibre biologique des milieux et notamment l'écobuage, le brûlage des chaumes, le brûlage ou le broyage des végétaux sur pied, la destruction des talus et des haies, l'épandage de produits antiparasitaires.*

On peut observer que, le plus souvent, par le biais de l'édiction d'un arrêté de biotope, il s'agit de réglementer ou d'interdire des activités qui ne peuvent s'exercer sans le consentement du propriétaire des lieux. Dans ces conditions pourquoi ne pas envisager d'organiser une protection conventionnelle de la loutre, le propriétaire acceptant ainsi une auto-limitation des usages de sa propriété, afin de favoriser la protection de la loutre ?

Les Havres de paix

La création de « Havres de paix » en France doit beaucoup à l'action d'un naturaliste, Christian Bouchardy, qui s'est inspiré de l'exemple anglais des « Otter havens ». La Société française pour l'étude et la protection des mammifères (S.F.E.P.M.) a étendu cette pratique de protection de la nature de manière consensuelle à l'ensemble des régions fréquentées par la loutre. Les havres de paix conventionnels sont ceux visant un milieu utilisé par la loutre, pour la gestion et la protection duquel une convention est signée avec le propriétaire de ce site.

Les avantages de cette politique sont nombreux. Elle permet la responsabilisation des propriétaires fonciers à l'égard de la protection de cette espèce et, bien souvent, à l'égard de la protection de la nature. Ceux-ci étant présents sur le site, ils assurent régulièrement un suivi et une surveillance sur le terrain. De plus, il suffit d'un simple accord de volonté entre la SFPEM et le propriétaire pour créer un havre de paix⁹.

On notera d'abord que les objectifs et les motifs justifiant la création de ce type de « havre de paix » sont divers, même s'ils sont toujours liés à la satisfaction des besoins écologiques de la loutre. Il peut ainsi s'agir de préserver son potentiel alimentaire, ses possibilités d'abri, sa liberté de circulation, la qualité de l'eau ou d'éviter le dérangement,...

La création d'un havre de paix dépend de la situation de l'habitat en cause par rapport aux besoins de protection de la loutre. Mais il ne faut pas nier non plus qu'ils seront souvent créés, dès que cela s'avère possible, parce qu'un propriétaire est sensible à cette politique.

⁹ L'analyse qui suit utilise largement les résultats de l'étude réalisée par la Société française pour le droit de l'environnement-section Rhône-Alpes pour le compte de la S.F.E.P.M. Voir V. Lévy-Bruhl, La protection de la loutre par l'instauration de havres de paix, précitée, dans laquelle a été analysée le contenu d'un certain nombre de havres de paix établis par convention.

Les contenus des différents « havres de paix » peuvent être divers. Bien évidemment ces différences peuvent résulter soit des souhaits des cocontractants, soit de la situation précise sur le site. Une analyse de différentes conventions portant création de havres de paix ainsi que des nécessités de protection de l'habitat de la loutre, montre que les principales mesures à rechercher portent, sans qu'il y ait de hiérarchie entre les différents points cités¹⁰, sur :

- la surveillance du site et de la qualité de l'eau,
- l'interdiction de la chasse et de la pêche,
- le maintien, la création ou la restauration du couvert végétal,
- la création d'abris artificiels,
- l'interdiction du piégeage de toutes espèces,
- le choix d'espèces de poissons favorables à la loutre,
- la mise au point de passages évitant la traversée des routes,
- la surveillance des travaux pouvant modifier le milieu (recalibrage-nettoyage),
- la limitation de l'accès et du dérangement.

Si la création de « havres de paix » présente de nombreux avantages, en raison de sa souplesse, de la rapidité de sa mise en place, de son caractère consensuel, à l'inverse, cette politique se heurte à l'existence de nombreuses réglementations applicables sur les terrains, malgré, et parfois contre, la volonté de leurs propriétaires et dont la mise en œuvre ne saurait être empêchée par une simple convention. C'est ainsi qu'en vertu des dispositions législatives régissant le régime du bail rural, un propriétaire ne peut s'opposer aux modifications que voudrait faire un fermier en vue de l'amélioration de l'exploitation, telles que l'arrachage des haies, la suppression de rigoles, d'arbres, ..., si elles ne nuisent pas à la conservation des sols. De même, le drainage ordonné par le préfet, le curage, le remembrement, ..., peuvent porter atteinte à la préservation du milieu et peuvent être effectués d'office, même en cas d'opposition du propriétaire.

De plus, on ne peut transmettre un « havre de paix » établi de cette manière à un futur acheteur du terrain (sauf bien entendu le cas où celui-ci accepte librement d'y adhérer), le droit français n'admettant pas (ou pas encore) ce type de servitude — dans l'intérêt de la protection de la nature — qui suivrait le terrain « dans quelque main qu'il passe ».

Mais, il faut surtout souligner l'importance et l'intérêt de cette politique des « havres de paix » probablement unique en France pour la protection d'une espèce animale. Elle a valeur d'exemple, dans la mesure où elle montre que nombreux sont ceux qui sont prêts à « faire quelque chose » pour la protection de la nature pour peu qu'on leur en donne les moyens (voir carte des havres de paix réalisée par le Secrétariat de la Faune et de la Flore et la S.F.E.P.M.).

Comme dans beaucoup d'autres domaines la voie de la contractualisation est très actuelle ; dans ce contexte, il serait intéressant de pérenniser cette forme de protection en lui donnant une meilleure assise juridique. C'est déjà parfois le

¹⁰ Il ne s'agit bien entendu que de propositions qui pourraient être complétées et amendées en fonction de situations particulières.

cas, certains de ces havres de paix étant transformés en réserves naturelles volontaires, ce qui officialise la protection instituée, la rend opposable aux tiers et permet de punir pénalement tout manquement à la réglementation instaurée¹¹.

Le mouvement en faveur de la protection des milieux nécessaires à la survie des espèces animales sauvages n'a pas été propre à la France. Cette préoccupation internationale s'est traduite d'abord par l'adoption de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979. Cette convention comprend des dispositions importantes relatives à la protection des habitats des espèces menacées. Il en va de même de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

La mise en oeuvre de la Convention de Berne et de la Directive « habitats »

La Convention de Berne prévoit expressément la protection des habitats des espèces qui, comme la loutre, sont protégées au titre de l'annexe II. C'est ainsi que :

- les Parties contractantes prennent les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires à la **protection des habitats des espèces animales et en particulier celles de l'annexe II** (art. 4.1) en évitant ou en réduisant le plus possible leur détérioration.

Dans le cadre de la Directive « Habitat », la protection de l'habitat de la loutre, dans la mesure où cette espèce figure à l'annexe II de la directive, est spécialement envisagée. Elle prévoit le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable :

- des habitats figurant à l'annexe I (dont une trentaine sont susceptibles d'accueillir les loutres) et
- des habitats des espèces figurant à l'annexe II.

Pour ce faire, une procédure de choix des sites concernés (appelés zones spéciales de conservation) à ces différents titres est prévue. Cette procédure qui doit conduire à la désignation des zones spéciales de conservation fait intervenir d'abord les Etats qui opèrent une présélection des sites couvrant les différentes formes d'habitat qui doivent être protégés.

¹¹ L'instauration d'une réserve naturelle volontaire constitue le prolongement naturel d'une protection consensuelle en une modalité de protection plus pérenne. Selon l'article L. 242-11, ces réserves sont justement instituées : « *Afin de protéger, sur les propriétés privées, les espèces de la faune et de la flore sauvages présentant un intérêt scientifique et écologique (...)* ». Cependant, il convient de noter que l'article R. 242-29 fixe de manière limitative les mesures qui peuvent être adoptées à l'intérieur de ces réserves. Il convient aussi de signaler que le propriétaire a la faculté, tous les six ans, de demander le retrait de l'agrément de la réserve. Elle peut aussi être supprimée par le préfet, dans le cadre d'une procédure d'expropriation. Le régime de ces réserves est inscrit dans le code rural aux articles L. 242-11 et L. 242-12 et R. 242-26 à R. 242-35.

La Communauté européenne harmonise les choix des différents Etats et les contrôle, avant la décision finale de désignation, par les Etats, des zones spéciales de conservation¹². Les mesures de protection applicables dans les zones spéciales de conservation sont très larges. Elles concernent :

- les mesures de conservation nécessaires, avec le cas échéant, l'établissement d'un plan de gestion,
- l'édition des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées,
- le fait d'éviter la détérioration de l'habitat comme la perturbation des espèces concernées si cette dernière a un effet significatif sur la conservation de l'espèce.

De plus, tout projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site et susceptible d'affecter ce site de manière significative doit faire l'objet d'une étude préalable de son incidence sur la conservation du site ; des dérogations pour la réalisation de ce type de projet, lorsqu'il est contraire à la protection ne sont accordées que pour des intérêts publics majeurs (art. 6 de la directive).

La mise en œuvre de la directive « Habitats » constitue sans doute une large part de la politique de protection des espaces naturels en France. Il convient en effet de désigner des sites à protéger à ce titre dans les années à venir. Une procédure de concertation et de réflexion est en place pour proposer des désignations de « zones spéciales de conservation ». La mise en œuvre effective de ces protections devra être réalisée en 2004.

Il n'est pas certain que la désignation de zones spéciales de conservation conduise à la création de nombreuses nouvelles zones protégées, mais ce sera déjà l'occasion d'officialiser et de donner une meilleure assise juridique à des protections fragiles (arrêtés de biotope, ...). Par ailleurs, l'existence de l'inventaire des ZNIEFF (Zones naturelles d'intérêt écologique, floristique et faunistique), et donc le fait de disposer de données fiables sur l'intérêt écologique des milieux naturels sur le territoire français, permettra d'aller plus loin dans les propositions. En tout état de cause, une politique de protection d'espaces délimités, dans lesquels la protection est le seul objectif, ou l'objectif prioritaire, ne peut concerner l'ensemble du territoire.

Afin d'assurer une protection efficace de la loutre dans notre pays, il faut songer à des méthodes plus globales de protection qui ne se limitent pas à la préservation de certaines zones spécifiques. Il faut trouver dans le droit commun des outils juridiques permettant l'intégration de la politique de protection dans le cadre plus vaste de l'aménagement du territoire.

¹² Sur cette question, voir Instruction DPN n° 38 du 21 janvier 1993 relative à la mise en œuvre des dispositions de la directive n° 92/43 du 21 mai 1992 sur la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces, non parue au *J.O.*

La nécessaire prise en compte de la survie des populations animales dans les politiques d'aménagement du territoire

On envisagera cette question à partir de deux situations concrètes d'aménagement et de gestion de l'espace. Elles montrent par leur approche systématique, si un juriste peut être autorisé à emprunter ce concept aux écologues, que, du point de vue de la méthode, des progrès sont en cours¹³.

On étudiera successivement l'application dans le Marais poitevin (département des Deux Sèvres) des mesures agri-environnementales telles qu'elles résultent de l'adoption de ces mesures dans le cadre de la Communauté économique européenne, puis on envisagera les possibilités offertes mais aussi les limites de la politique actuelle de gestion des cours d'eau, notamment dans le cadre de la réalisation des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

On terminera en évoquant les progrès qui pourraient être réalisés dans ce domaine grâce à l'amélioration de la prise en compte des risques encourus par la loutre lors de la réalisation de certains aménagements.

Les mesures agri-environnementales : un exemple

L'OGAF (Opération groupée d'aménagement foncier) des Deux-Sèvres a été instituée dans le cadre de l'application, en France, d'une réglementation communautaire, que l'on a appelée pendant longtemps « l'article 19 »¹⁴, et qui est précisée aujourd'hui par le règlement (C.E.E.) n° 2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel. L'application de ces dispositions peut directement avoir pour objectif la protection de la diversité biologique.

Les Etats doivent mettre en œuvre cette politique, grâce à l'élaboration sur la totalité de leurs territoires et en fonction de leurs besoins spécifiques, de

¹³ On aurait pu aussi parler des progrès dus à la modification des dispositions concernant le remembrement adoptée dans le cadre de la loi « Paysages » (loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquête publique). Si la loi permet toujours la réalisation de travaux connexes particulièrement nuisibles au maintien des paysages riches et diversifiés, elle prévoit aussi la réalisation de travaux en faveur de la protection. Mais en mettant à la charge des communes, qui doivent donner leur accord, ces mesures, celles-ci risquent de rester longtemps lettre morte.

¹⁴ Réglementation instaurée par le règlement (C.E.E.) n° 1760/87 du Conseil du 15 juin 1987 modifiant le règlement communautaire n° 797/85 (art. 19, 19 bis, 19 ter, 19 quater) puis reprise par le règlement (C.E.E.) n° 2328/91 du Conseil du 15 juillet 1991 (art. 21 à 24), avant que le règlement de 1992 ne soit entièrement consacré à cette question.

programmes zonaux pluriannuels. La réussite de cette réforme dépend cependant largement des agriculteurs qui adhèrent librement à ce programme et reçoivent en contrepartie de leur engagement une aide financière. Ainsi, les exploitants qui s'engagent par contrat, pour au moins cinq ans, à adopter des pratiques agricoles prévues par ces programmes, bénéficient d'une aide visant à compenser le manque à gagner résultant de ces changements de mode d'exploitation.

L'application de cette réglementation vise le maintien d'une agriculture respectueuse de l'environnement, la protection de la nature et des paysages, plus simplement disent certains, l'entretien des espaces naturels. Dans certains cas, les mesures prévues sont destinées à la protection des espèces animales (c'est le cas dans le Val de Saône pour le râle des genêts, dans la Crau pour l'outarde canepetière et le gagan cata, et pour la loutre, dans le Marais poitevin).

L'OGAF du Marais poitevin a été instaurée par arrêté du préfet des Deux-Sèvres du 18 octobre 1991. Elle a pour objectifs de favoriser le maintien des prairies naturelles humides peu ou pas fertilisées et ne subissant pas de traitements et d'inciter au respect des aspects paysagers et hydrauliques et à la préservation de secteurs d'un grand intérêt biologique (art. 1^{er} de l'arrêté). Cette OGAF s'applique exclusivement sur une zone délimitée de biotopes rares et sensibles constitués de marais mouillés, de fonds de vallées en amont des marais et de prés hauts mouillants (même article).

Trois types de contrats sont proposés aux agriculteurs intéressés par cette opération, avec des contraintes minimales, renforcées ou maximales, que l'on peut résumer sous la forme du **tableau I**.

Cette opération constitue un véritable test. La préservation de la loutre passe largement par la protection de son habitat. Etant donné l'importance de l'activité agricole sur les milieux naturels, il faudra suivre avec attention cette réalisation et ses effets sur la loutre. Une grande part de l'avenir de la politique de protection des milieux naturels, pourrait s'appuyer sur ce type de gestion d'ensemble, en dehors des espaces protégés. Elle nécessite aussi l'instauration d'une politique de l'aménagement du territoire plus respectueuse de l'environnement en ce qui concerne principalement l'aménagement, la gestion et l'utilisation des cours d'eau.

L'aménagement des cours d'eau : l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E.)

C'est essentiellement par le biais de la mise en place des schémas d'aménagement et de gestion des eaux que s'opère la prise en compte des préoccupations de conservation des milieux aquatiques.

Si, pour la première fois, la loi du 3 janvier 1992 envisage la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides, comme un des objectifs de la gestion équilibrée de la ressource en eau, les normes en la matière sont inexistantes.

C'est par le biais de circulaires que le ministre de l'environnement alerte les autorités décentralisées sur les contraintes que doit respecter la gestion des milieux aquatiques. Par une circulaire du 5 août 1993, relative à la politique de

l'eau et à la gestion des milieux aquatiques¹⁵, il est ainsi demandé que les SAGE fournissent des solutions de conciliation entre les usages économiques et les exigences de protection. Est aussi considéré comme prioritaire, dans ce cadre, le suivi écologique des estuaires, la préservation des zones humides, l'entretien des rivières.

L'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (et de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) est la pièce maîtresse de la nouvelle politique de gestion et d'aménagement des rivières.

Les SAGE devront fixer les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection qualitative et quantitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides (art. 5 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau).

Si la préservation des espèces et notamment de la loutre n'apparaît pas ici pas plus que dans le décret d'application — ce dernier prévoyant tout de même que les documents graphiques de ce schéma font apparaître (...) les principaux sites naturels aquatiques à protéger ainsi que les grands axes de migration des espèces piscicoles à protéger (décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992) — le contrôle qui sera exercé sur ces schémas conduira peut-être à assurer la vocation naturelle de certains territoires.

Ces schémas sont à l'heure actuelle en cours de réalisation. Il sera intéressant de voir jusqu'où ils vont dans le sens d'une démarche d'intégration. Il faut déjà signaler que la loi a prévu que les décisions prises par les autorités administratives dans le domaine de l'eau devront être compatibles avec ces schémas. Ainsi, dans la mesure où la capacité d'accueil du milieu serait réellement prise en compte, on pourrait assister à une amélioration du statut écologique de la loutre. Mais on ne doit pas non plus attendre trop de la réalisation de ces schémas qui, il faut le dire, doivent d'abord organiser la répartition d'activités humaines sur les cours d'eau et ne sont pas, avant tout, destinés à assurer la protection de la loutre en France.

Plus modestement, on doit aussi envisager la manière de prendre en compte le risque que crée, pour la loutre, la réalisation d'un aménagement. Dans ce domaine, la réglementation est largement déficiente.

Une intégration des risques encourus par la loutre du fait de la réalisation de certains aménagements

S'agissant des aménagements de toute nature, on ne dispose encore que de l'étude d'impact pour évaluer les incidences du projet sur la loutre et que de l'enquête publique pour donner son avis et essayer de le faire prendre en compte. On peut imaginer que la présence de la loutre puisse être omise, ou bien que des mesures compensatoires ne soient pas envisagées, sans que cela conduise obligatoirement à l'abandon du projet en cause¹⁶.

¹⁵ Circulaire relative à la communication en Conseil des ministres du 13 juillet 1993 sur la politique de l'eau et la gestion des milieux aquatiques, *Code permanent environnement et nuisances*, p. 2995.

Il faut donc s'interroger sur les moyens permettant de tenir compte de façon systématique des risques que font peser certains aménagements sur une espèce comme la loutre. On peut d'abord se référer à ce qui existe dans d'autres domaines.

La gestion des poissons migrateurs

En application des dispositions de l'article L. 232-6 du code rural, dans les cours d'eau classés pour ces poissons, tout ouvrage doit comporter des dispositifs assurant la circulation des poissons migrateurs. On peut imaginer aussi que dans les cours d'eau « à loutre », un certain nombre de dispositions soient prises sur ce modèle en vue de favoriser la protection de cette espèce (passage à loutre, ...) ¹⁷.

La police de l'eau

Plus généralement, la circulaire du 20 août 1993 relative à la police de l'eau et des milieux aquatiques ¹⁸, vise la réduction des effets sur l'eau et les milieux aquatiques des installations, ouvrages ou activités existantes.

Sans s'intéresser spécifiquement à la loutre, cette circulaire préconise que la politique relative à ces activités tienne compte de la préservation du fonctionnement des écosystèmes aquatiques à côté des critères plus traditionnels relatifs à la résorption des points noirs de pollution.

Dans le cadre aussi de la circulaire du 5 août 1993 ¹⁹ sur la politique de l'eau et la gestion des milieux aquatiques, des mesures sont prévues afin de

¹⁶ On doit toutefois signaler le cas d'une autorisation de création d'une micro-centrale (soumise à une simple notice d'impact) qui a été annulée, le juge considérant comme insuffisantes les mesures compensatoires prévues pour la protection du patrimoine piscicole. En l'espèce le demandeur de l'autorisation avait seulement prévu de verser une indemnité aux organismes de pêcheurs et n'avait aucunement envisagé de dispositions visant à protéger le patrimoine piscicole (C.E. 11 février 1983, Dame Coutras, *RJE*, 2-1983, p. 128). Il arrive même que les atteintes prévisibles à la faune piscicole par la réalisation d'une centrale (en l'espèce la création d'une usine hydraulique qui aurait entraîné une diminution sensible de la faune piscicole, voire même la disparition de certaines espèces sur la portion du cours d'eau considérée), justifie le refus d'autorisation de créer la dite centrale (C.E. 29 juillet 1994, M. Guy Hénault et autres, req. n° 106910).

On doit cependant noter qu'une étude d'impact n'a pas à envisager l'impact que le projet pourrait avoir sur les loutres si, au moment où ce projet est réalisé, la loutre n'est pas présente dans la rivière en cause. Il s'agit là d'une limite très importante qui ne favorise pas l'expansion de l'espèce.

¹⁷ Cette protection est déjà envisagée de façon consensuelle entre les aménageurs et la S.F.E.P.M. Ainsi de la réalisation d'un passage à loutre lors de la construction du barrage de Pontgibault dans le Puy-de-Dôme en 1984 (C. Bouchardy, entretien personnel) ; pour d'autres réalisations, voir infra 3.3.2.

Se pose là aussi la question de l'apparition de l'espèce sur des cours d'eau où elle n'était pas encore présente. Il faudrait une réglementation qui tienne compte de cette éventualité.

¹⁸ Circulaire relative à la police de l'eau et des milieux aquatiques. Priorités d'action, *Code permanent environnement et nuisances*, p. 2996.

¹⁹ Circulaire relative à la communication en Conseil des ministres du 13 juillet 1993 sur la politique de l'eau et la gestion des milieux aquatiques, précitée.

TABLEAU I. APPLICATION DES MESURES AGRI-ENVIRONNEMENTALES DANS LE MARAIS POITEVIN

contrat de gestion n° I	contrat de gestion n° II	contrat de gestion n° III
<ul style="list-style-type: none"> • maintien de la parcelle en prairie naturelle ; • engagement de ne pas drainer ; • maintien des aspects paysagers (conservation des arbres et des haies, à l'exception des peupliers qui peuvent être exploités ; en cas de taille de haies, celle-ci doit être effectuée selon un calendrier et des méthodes respectant les espèces nicheuses) ; • maintien des aspects hydrauliques (conservation de l'intégralité et de la continuité du réseau de fossés mitoyens et de canaux et maintien de la circulation de l'eau) ; • obligation d'exploitation et d'entretien de la prairie (notamment obligation de faucher les refus) ; • le taux de chargement des parcelles ne doit pas dépasser 1,25 UGB/ha/an ; • pas de pâturage entre le 1er décembre et le 15 mars, sauf conditions climatiques exceptionnelles ; • fertilisation totale (organique et inorganique) limitée aux doses maximales suivantes (unités/ha/an : azote : 80 ; acide phosphorique : 80 ; potasse : 80). 	<p>aux contraintes du contrat de gestion n° I s'ajoute :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'absence de traitements pesticides et herbicides, sauf cas très particuliers et selon des modalités particulières ; <p>Est substituée en matière de fertilisation (au contrat de gestion n° I), la contrainte suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> • fertilisation totale (organique ou inorganique) limitée aux doses maximales suivantes (unités/ha/an), azote : 30 ; acide phosphorique : 60 ; potasse : 60. 	<p>aux contraintes du contrat de gestion n° II s'ajoute :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'engagement de préserver, lorsqu'ils existent, des éléments remarquables du milieu biocénotique : catiches et refuges à loutres, zones à héliophytes et frayères ; <p>Est substituée en matière de fertilisation (au contrat de gestion n° II), la contrainte suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> • absence totale de fertilisation (qu'elle soit organique ou inorganique).
prime annuelle à l'ha : 400 F. pendant 5 ans	prime annuelle à l'ha : 800 F. pendant 5 ans	prime annuelle à l'ha : 1000 F. pendant 5 ans

permettre une meilleure prise en compte des contraintes environnementales lors des renouvellements de concessions et des autorisations de barrages hydro-électriques. Cette circulaire annonçait aussi l'interdiction des extractions de granulat dans le lit mineur des fleuves, qui est effectivement intervenue²⁰.

Il n'en reste pas moins que l'ensemble de ces outils sont plus incitatifs que contraignants. Ainsi la préservation des écosystèmes aquatiques et celle de la loutre dépend encore largement du bon vouloir des décideurs. On note cependant à travers ces nouvelles dispositions le souci de préserver ces milieux, souci rendu nécessaire par l'état des milieux concernés.

S'agissant de la loutre, d'autres mesures devraient aussi être envisagées.

La directive « habitats »

La directive des Communautés européennes du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages impose qu'une attention particulière soit apportée aux causes de disparition accidentelles des espèces menacées.

En effet, pour les espèces figurant à l'annexe IV point a, ce qui est le cas de la loutre, les Etats doivent mettre en place un système de contrôle des captures et mises à mort accidentelles les concernant (article 12.4). Il s'agira d'abord pour les Etats de recueillir des informations sur ces destructions accidentelles. Elles devront conduire à terme (éventuellement après de nouvelles recherches) à l'édiction des **mesures nécessaires** « *pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur les espèces en question* » (même article).

Cela est tout à fait nouveau, et particulièrement intéressant dans le cas de la loutre qui souffre d'un grand nombre de destructions accidentelles. C'est ainsi que depuis 1981, pas moins d'une cinquantaine de loutres ont été tuées par collision routière sur la façade atlantique (ROSOUX et TOURNEBIZE, 1995). Il s'agira donc de déterminer les impacts sur la loutre des aménagements tant hydrauliques que routiers.

Dans la mesure où, en France, a été mis en place un « Réseau S.O.S. loutres », qui a fait l'objet d'une reconnaissance officielle²¹, les résultats disponibles par ce réseau devraient permettre rapidement la mise en place de ces dispositions. En effet, l'objectif de ce réseau est d'avoir « une action de liaison entre les différentes personnes s'intéressant à la connaissance de la loutre, d'intervention auprès des aménageurs et de surveillance liée au deux premiers aspects de cette mission ». La création de ce réseau a déjà permis la réalisation d'ouvrages permettant le passage des loutres dans le cadre d'aménagements routiers qui traversaient son biotope.

²⁰ Arrêté du 22 septembre 1994, *J.O.* 22 octobre.

²¹ Circulaire DPN, MB/LJM S2 PN 90 du 1^{er} juin 1990, non publiée. Adressée aux préfets, elle les invite à se rapprocher de ce « réseau » pour tout projet d'aménagement, dans la mesure où la loutre est encore présente dans la région concernée. Cette circulaire insiste aussi sur le fait que : « la prise en compte des exigences biologiques de cette espèce dans les projets d'aménagement est l'un des meilleurs garants de sa conservation ».

Les Etats membres ayant l'obligation, dans le cadre de la directive « Habitats », de prendre les mesures qui sont nécessaires afin que ces destructions n'aient plus un impact significatif sur les populations de loutre, de nouvelles dispositions devraient être prises afin de rendre plus systématiques ce type d'actions.

Enfin, on doit signaler que la directive « Habitat » invite aussi les Etats de la Communauté à sauvegarder les éléments du paysage qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore. La directive prévoit que :

« Ces éléments sont ceux qui, de par leur structure linéaire et continue (tels que les rivières avec leurs berges ou les systèmes traditionnels de délimitation des champs) ou leur rôle de relais (tels que les étangs ou les petits bois), sont essentiels à la migration, à la distribution géographique et à l'échange génétique d'espèces sauvages » (article 10).

Les Etats membres doivent s'efforcer d'encourager la gestion de ces éléments du paysage, là où ils l'estiment nécessaire. Il s'agit là véritablement d'une gestion intégrée, celle-ci intervenant alors, selon les termes mêmes de la directive, dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire et de développement.

La loutre pourrait spécialement être concernée par des mesures de gestion des berges des rivières avec maintien des arbres rivulaires, dans la mesure où elles répondraient aux objectifs définis par l'article 10 de la directive.

Conclusions

En définitive, l'amélioration de la situation de la loutre ne saurait être le résultat de l'application d'une solution unique.

S'il convient d'améliorer l'intégration des mesures de préservation prévues par la Convention de Berne et par la Directive « Habitat », il est aussi nécessaire d'améliorer la prise en compte, par le droit, des mesures de protection conventionnelle, avec, pourquoi pas, la possibilité de créer des servitudes conventionnelles de protection.

Par ailleurs, la préservation d'une espèce animale comme la loutre suppose que sa protection soit envisagée plus globalement dans le cadre de l'aménagement du territoire, par le biais d'une prise en compte des nécessités de sa protection. Il est en tous cas indéniable que la législation tant française qu'euro-péenne ou internationale élaborée ces dernières années recèle des outils qui pourraient servir la protection d'une espèce comme la loutre. Reste à vouloir les utiliser !

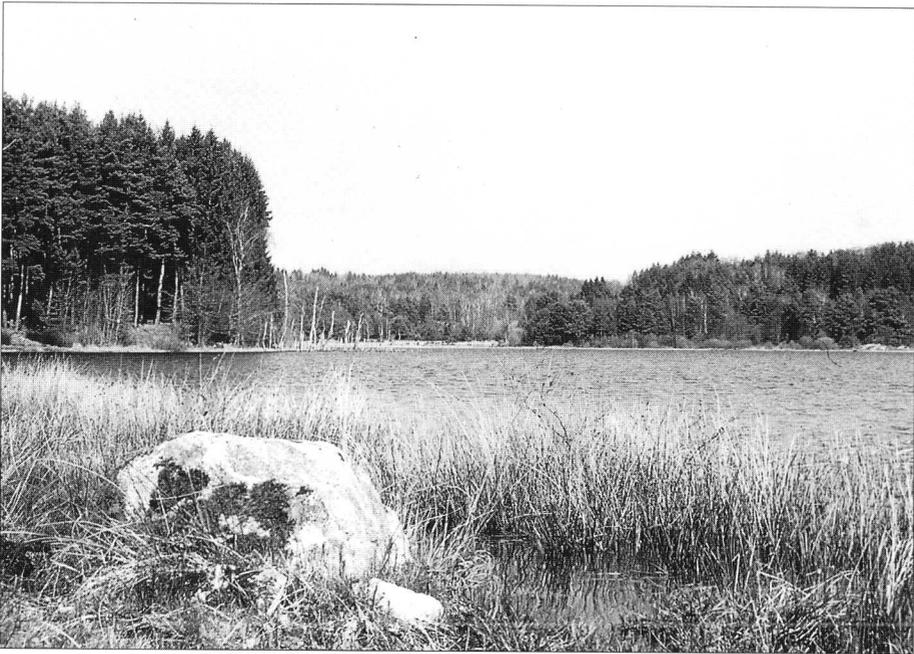
On doit aussi mentionner le fait que le droit de l'eau en général a connu de profonds remaniements ces dernières années tant sur le plan interne que communautaire. Les inquiétudes relatives à la pénurie de la ressource, la pollution constatée dans de nombreux cours d'eau ont conduit à moderniser la réglementation. Sont ainsi soumises à autorisation, après la réalisation d'une étude d'incidence sur l'eau, les activités, installations, ouvrages et travaux ayant une incidence sur les milieux aquatiques. La fixation des normes de rejets dans les eaux

a fait aussi l'objet d'une refonte complète. Quant au problème de la pollution des cours d'eau par les nitrates, il est aujourd'hui traité par la réglementation européenne dont la traduction commence en droit français.

Peu importe finalement que ces outils ne concernent pas directement la loutre. Si leur application conduit à une meilleure préservation des écosystèmes aquatiques, il se pourrait bien que cela aide la loutre à recoloniser des espaces rendus inhospitaliers depuis trop longtemps.

L'importance de la préservation de la loutre dépasse probablement ce seul objectif. Comme le faisait remarquer Romain Gary dans « les Racines du ciel » : « si les hommes n'étaient pas capables de se serrer un peu pour tenir moins de place, s'ils manquaient à ce point de générosité, s'ils ne consentaient pas à s'encombrer des éléphants, quel que fût le but poursuivi, s'ils s'obstinaient à considérer cette marge comme un luxe, ..., et bien l'homme lui-même allait finir par devenir un luxe inutile ».

Il ne faudrait donc pas, dans ce contexte, que la loutre suive le chemin de son cousin des forêts, l'ours, et disparaisse ainsi inéluctablement de notre pays.



Étang de Méouze (Creuse) : habitat typique de la loutre dans le Massif central.
Pond of Méouze (Creuse) : a typical otter habitat in the Massif central.



Bras sauvage de la Meuse à Chooz (Ardennes), dernier endroit du département où la loutre a été mentionnée.

Wild stretch of the river Meuse (Ardennes), the last site of the department where an otter presence is evidenced.