



Doc. 12459

05 janvier 2011

La nécessité d'un bilan des progrès accomplis dans l'application de la Convention de Berne

Rapport¹

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales

Rapporteur: M. Aleksei LOTMAN, Estonie, Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

Résumé

A l'occasion de l'Année internationale de la biodiversité 2010 et de la Décennie pour la biodiversité 2011-2020 des Nations Unies, l'Assemblée parlementaire se réfère au cadre juridique général de la sauvegarde de la nature et de la diversité biologique et demande un bilan de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne). Cette convention a été le premier instrument juridique complet de protection de la nature couvrant l'ensemble du continent européen et reste la pierre angulaire de la diversité biologique dans le cadre du Conseil de l'Europe.

La dégradation de l'environnement, l'appauvrissement de la diversité biologique et l'altération des écosystèmes affectent directement et indirectement plusieurs droits fondamentaux définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment le droit à la vie, à la nourriture et à l'eau, à la santé, à un logement adéquat, à la propriété et à l'utilisation des sols.

Le Comité des Ministres est invité à améliorer la visibilité internationale de la Convention de Berne et des travaux de ses groupes d'experts, et de veiller à ce qu'elle figure parmi les priorités du Conseil de l'Europe.

1. 2011 - Deuxième partie de session



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par M. Lotman, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Contexte institutionnel et juridique – La Convention de Berne et les autres activités internationales de protection de la biodiversité	7
3. Dispositions essentielles de la Convention de Berne	8
4. Mise en œuvre de la convention	9
5. Synthèse des problèmes	15
6. Conclusions	16
Annexe 1 – Comparaison des principales dispositions de la Convention de Berne et des directives de l'Union européenne sur la protection de la nature	17
Annexe 2 – La couverture du Réseau Emerald	20

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à la cérémonie du 30e anniversaire du Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE no 104) (Convention de Berne), à l'Année internationale de la biodiversité (2010) et à la Décennie des Nations Unies pour la biodiversité 2011-2020, à sa [Recommandation 1918 \(2010\)](#) sur la biodiversité et le changement climatique, et à la Déclaration signée conjointement par l'Assemblée, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Conférence des OING du Conseil de l'Europe à l'occasion de la journée européenne de la biodiversité, le 28 avril 2010.
2. A cet égard, l'Assemblée déplore que l'appauvrissement de la diversité biologique soit désormais plus rapide que l'extinction naturelle, ce qui illustre l'incapacité politique au niveau mondial à atteindre les objectifs de biodiversité et à enrayer l'appauvrissement de cette diversité à l'horizon 2010, comme le préconisait la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique en 2002.
3. Au sens le plus large, l'environnement concerne à la fois les êtres humains et leur milieu naturel, qui forment une entité unique, équilibrée du point de vue écologique et propice au développement. L'Assemblée se réfère au principe 1 de la Déclaration de Stockholm (Conférence des Nations Unies sur l'environnement, de 1972) qui déclare: «L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.»
4. L'Assemblée rappelle sa [Recommandation 1885 \(2009\)](#) sur l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un environnement sain et la Résolution 10/4 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur les droits de l'homme et les changements climatiques, ainsi que l'étude explicative du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, et souligne que toute dégradation dans la fourniture des services des écosystèmes affectera directement un large éventail des droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus tels que le droit à la vie et à la nourriture, l'accès à l'eau, la santé et un logement adéquat, et le droit à la propriété et à l'utilisation des terres.
5. En outre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme établit que la dégradation de l'environnement, l'appauvrissement de la diversité biologique et l'altération des écosystèmes affectent aussi de manière indirecte d'autres droits de l'homme protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, notamment le respect de la vie privée et familiale et du domicile (article 8), l'accès à l'information (articles 2 et 8), l'accès à la justice et à d'autres recours (article 13), l'information et la communication, et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées (article 10).
6. Selon les études scientifiques, l'Europe devrait connaître un réchauffement climatique supérieur à la moyenne mondiale, avec un réchauffement plus intense l'hiver en Europe du Nord et l'été dans le Bassin méditerranéen. Les projections annoncent dans les deux cas des valeurs doubles du réchauffement moyen de la planète. La transformation des habitats, des espèces, de leur répartition géographique, de leurs schémas migratoires et, à terme, de la composition et du fonctionnement des écosystèmes d'Europe affectera inévitablement l'aptitude de ces derniers à fournir les divers services dont dépendent les sociétés humaines.
7. Les mesures d'atténuation par réduction des émissions de gaz à effet de serre sont certes indispensables pour réduire les retombées négatives sur l'environnement et la biodiversité à moyen et à long termes, mais il faut également des mesures concrètes pour faciliter l'adaptation des écosystèmes naturels et aménagés aux phénomènes actuellement induits par le changement climatique. L'adaptation spontanée sera insuffisante pour réduire les impacts sur la diversité biologique à tous les niveaux, et sur les écosystèmes vulnérables en particulier et pour préserver le bien-être durable de l'humanité.
8. L'Assemblée estime donc qu'il est essentiel de prendre des mesures sévères de protection des habitats, de la flore et de la faune, et de veiller à la bonne gestion et à l'élargissement des réseaux existants de zones protégées pour que les stratégies nationales et européennes réussissent à préserver la biodiversité malgré l'évolution du climat.
9. L'Assemblée salue l'initiative de l'Union européenne visant à élaborer la stratégie de l'Union pour la diversité biologique après 2010 en consultation avec les citoyens, les parties prenantes, l'administration publique, les entreprises et la société civile afin d'intensifier les efforts de l'Union européenne pour enrayer les pertes de diversité biologique dans le monde.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 25 novembre 2010.

10. A cet égard, l'Assemblée invite l'Union européenne et les Etats membres concernés du Conseil de l'Europe à intensifier leurs efforts pour augmenter leur contribution à la réalisation de l'objectif de biodiversité mondiale que se sont fixé les Parties à la Convention sur la diversité biologique, et notamment à mettre en œuvre les recommandations et les résolutions du Comité permanent de la Convention de Berne.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ..., l'Assemblée parlementaire demande que soit réalisé un bilan des progrès accomplis dans l'application de la Convention du Conseil de l'Europe relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE no 104) (Convention de Berne), le premier instrument juridique paneuropéen complet de protection de la nature, qui reste la pierre angulaire de la protection de la diversité biologique dans le cadre du Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée rappelle le cadre juridique plus général qui complète la Convention de Berne dans les domaines de la sauvegarde de la nature et de la diversité biologique, et notamment la Convention sur la diversité biologique des Nations Unies, la Convention sur les zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar), la Convention européenne du paysage (STE no 176) adoptée par le Conseil de l'Europe et les Directives «Oiseaux» et «Habitats» de l'Union européenne.

3. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

3.1. d'inviter la Fédération de Russie et Saint-Marin à signer et à ratifier la Convention de Berne;

3.2. d'évaluer l'efficacité de la Convention de Berne en Afrique et, le cas échéant, d'inviter davantage de pays à adhérer pour compléter la couverture géographique, d'étudier les possibilités de coopération avec la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (Convention d'Alger) et de poursuivre et d'intensifier la coopération avec l'Accord sur la Conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA);

3.3. d'appeler les Parties et les Etats observateurs à la Convention de Berne à intensifier la coopération avec l'Union européenne afin de réaliser une compatibilité entre les zones d'intérêt spécial pour la conservation du Réseau Emerald, dans le cadre de la Convention de Berne, et les habitats protégés du réseau Natura 2000, dans le cadre de la Directive «Habitats» de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne;

3.3.1. la mise en place de réseaux d'espaces protégés:

3.3.1.1. d'harmoniser les listes d'habitats et d'espèces grâce à une interprétation coordonnée des types d'habitats figurant dans les listes;

3.3.1.2. de renforcer les règles de classement de sites;

3.3.1.3. d'accélérer le classement des zones protégées dans tous les Etats Parties à la Convention de Berne afin d'étendre et de compléter les deux réseaux européens de zones protégées;

3.3.1.4. de créer un outil d'évaluation globale du Réseau Emerald comparable au Baromètre Natura 2000;

3.3.1.5. de mettre à la disposition du public les informations relatives aux zones d'intérêt spécial pour la conservation, y compris une cartographie des zones protégées à l'échelle paneuropéenne, compatible avec les systèmes d'information géographique et accessible par l'internet;

3.3.1.6. d'intégrer le développement du Réseau Emerald aux programmes d'aide au développement de l'Union européenne, notamment dans le cadre des politiques de voisinage et de préparation à l'adhésion de l'Union européenne;

3.3.2. la gestion des zones protégées:

3.3.2.1. de renforcer les mécanismes de soumission de rapports et de mise en œuvre afin qu'il soit possible de réagir aux cas de non-conformité par des procédures d'infraction comparables à celles de l'Union européenne;

3.3.2.2. de renforcer les lignes directrices existantes par des conseils plus spécifiques en matière d'organisation de la gestion et des mesures à prendre;

3.3.2.3. de créer des logiciels de planification de gestion destinés à compléter les programmes utilisés dans la description de sites;

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 25 novembre 2010.

- 3.3.2.4. de dresser un inventaire plus systématique de la situation des habitats et des espèces dans les zones protégées, à l'échelle paneuropéenne, en s'appuyant sur les données du Diplôme européen des espaces protégés, des dossiers et des plaintes;
- 3.3.2.5. de dresser le bilan du degré d'application des nombreuses recommandations adoptées par le Comité permanent de la Convention de Berne;
- 3.3.2.6. de veiller à la cohérence des réseaux afin d'éviter que les projets d'infrastructures ne traversent les couloirs de migration;
- 3.3.2.7. d'assurer aux sites Emeraude une protection comparable à celle de Natura 2000;
- 3.3.3. la protection des espèces:
 - 3.3.3.1. d'envisager, quand les effectifs d'espèces inscrites à l'annexe II de la Convention de Berne parviennent à des niveaux écologiquement sains, et si une telle démarche ne compromet pas leur statut favorable, de transférer certaines de leurs populations biogéographiques vers l'annexe III, et envisager également l'opération inverse pour les espèces de l'annexe III qui se trouvent dans une situation défavorable, en évitant tout transfert précipité d'espèces d'une annexe à l'autre, sans évaluation préalable et appropriée de leur statut;
 - 3.3.3.2. d'intensifier les efforts visant à réduire de manière significative les populations d'espèces exotiques envahissantes en Europe et éviter d'en introduire de nouvelles;
- 3.4. d'appeler les Parties et les Etats observateurs à la Convention de Berne à intensifier la mise en œuvre des recommandations du comité permanent et, si nécessaire, d'y inclure une application efficace de la législation environnementale, afin:
 - 3.4.1. de combattre la perte de diversité biologique dans le monde, la disparition d'habitats et le morcellement des paysages d'Europe, et de traiter les problèmes de protection de la diversité des habitats non liés à des sites protégés spécifiques;
 - 3.4.2. d'utiliser l'approche écosystémique et de préserver de grands réseaux d'habitats hétérogènes;
 - 3.4.3. d'intégrer la protection de la diversité biologique et paysagère dans tous les secteurs, et notamment l'aménagement du territoire, le développement des infrastructures, la construction, l'exploitation minière, l'agriculture et la sylviculture, ainsi que la protection de l'environnement contre la pollution en y incluant des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques;
- 3.5. d'améliorer la visibilité internationale de la Convention de Berne et des travaux du Comité permanent et de ses groupes d'experts et de veiller à ce que ce domaine figure parmi les priorités du Conseil de l'Europe.

C. Exposé des motifs, par M. Lotman, rapporteur

1. Introduction

1. La Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ou Convention de Berne (STE no 104), a été signée à Berne en 1979. Ce traité a été le premier instrument juridique paneuropéen complet de protection de la nature et reste la pierre angulaire de la protection de la diversité biologique dans le cadre du Conseil de l'Europe.

2. La convention compte désormais 50 Parties contractantes: tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à l'exception de Saint-Marin et de la Fédération de Russie, quatre pays d'Afrique – Burkina Faso, Maroc, Sénégal et Tunisie – et l'Union européenne. Tant la Russie que Saint-Marin participent toutefois aux travaux de la convention en qualité d'observateurs, tout comme le Saint-Siège, le Bélarus, l'Algérie et le Cap-Vert.

3. La Convention de Berne a été ouverte à la signature le 19 septembre 1979. Les pays qui l'ont initialement signée sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni. L'Union européenne (la Communauté européenne, à l'époque) figure également au nombre des premières Parties contractantes. La convention est entrée en vigueur dès que la condition des cinq ratifications fut remplie, le 1er juin 1982. L'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse, le Royaume-Uni et l'Union européenne l'avaient ratifiée à cette date.

2. Contexte institutionnel et juridique – La Convention de Berne et les autres activités internationales de protection de la biodiversité

4. Dès le début du XXe siècle s'est fait jour la nécessité de mettre en place une coopération internationale pour sauvegarder la nature. Les deux guerres mondiales ont cependant rendu toute coopération pratiquement impossible jusqu'à la fin des années 1940, et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) (qui s'appelait au départ UIPN) fut créée en 1948. Il en va de même pour la coopération politique paneuropéenne en général, dont les origines remontent encore plus loin dans l'histoire, mais qui a vraiment pris corps en 1949 avec la création du Conseil de l'Europe. Les deux organisations ont signé un accord en 1962, reconnaissant ainsi la nécessité de mener des initiatives paneuropéennes en faveur de la sauvegarde de la nature. Cet accord a récemment été remplacé par le mémorandum d'accord signé en janvier 2010. Les activités du Conseil de l'Europe en matière d'environnement et de conservation de la nature ne se sont évidemment pas limitées à la coopération avec l'UICN. Plusieurs résolutions et recommandations ont été adoptées au fil des années par le Comité des Ministres, par l'Assemblée parlementaire et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Un des exemples les plus récents est la déclaration commune de l'Assemblée, du Congrès et de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales «Agir ensemble pour la biodiversité, la préservation des espaces naturels et la lutte contre le changement climatique», signée à l'occasion de la Journée mondiale de la biodiversité, le 28 avril 2010.

5. Les pressions de plus en plus intenses sur la diversité biologique ont fait prendre graduellement conscience de la nécessité d'adopter des traités internationaux contraignants pour protéger la nature. Plusieurs ont été signés au cours des années 1970, ce qui marquait une nouvelle étape dans la coopération internationale en matière de conservation de la nature. La Convention sur les zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar) a été signée en 1971. Sa portée est mondiale, mais elle se limite à un groupe d'habitats certes très vaste et extrêmement important, mais spécifique. Une autre étape importante a été franchie lors de la signature, en 1973, de la Convention de Washington sur le commerce des espèces menacées. Elle couvre le monde entier ainsi que toutes les espèces de faune et de flore, mais lutte contre un seul facteur de perte de la diversité biologique, le commerce international non durable. Enfin, en 1979, un autre traité mondial essentiel a vu le jour: la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.

6. Ces traités mondiaux ciblaient des aspects importants, mais sans assurer une couverture complète des menaces pesant sur la diversité biologique en Europe. La nécessité d'une convention couvrant un large éventail d'espèces et de milieux ainsi que la majorité des menaces connues restait évidente. Les temps n'étaient apparemment pas mûrs pour adopter un traité mondial de ce type, mais le cadre du Conseil de l'Europe se prêtait à l'adoption d'un instrument d'une portée géographique suffisante. La Convention de Berne était née. Il a fallu plus de douze ans pour qu'un traité mondial encore plus complet voie le jour avec la signature de la Convention sur la diversité biologique lors du Sommet de la Terre, à Rio, en 1992. La

Convention sur la diversité biologique n'est toutefois pas assortie des annexes énumérant les espèces protégées, ce qui supposerait une entreprise colossale à l'échelle de la planète, ni de divers autres mécanismes offerts par la Convention de Berne. Cette dernière reste donc un outil tout à fait pertinent en matière de conservation de la nature en Europe.

7. Cette présentation du contexte général serait incomplète si l'on ne mentionnait pas les deux directives adoptées par l'Union européenne en faveur de la nature. La Directive 79/409/EEC concernant la conservation des oiseaux sauvages (Directive «Oiseaux») a vu le jour la même année que la Convention de Berne, en 1979, et la Directive 92/43/EEC concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Directive «Habitats») date de 1992. Comme l'Union européenne est également une Partie contractante à la Convention de Berne et que ces deux directives s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la convention par l'Union, un tableau comparant ces trois instruments est annexé au présent rapport (annexe 1).

3. Dispositions essentielles de la Convention de Berne

8. La protection des habitats implique des mesures de sauvegarde de ceux des espèces sauvages de la flore et de la faune, en particulier celles énumérées dans les annexes I et II, et des habitats naturels menacés de disparition; la protection des zones d'importance pour les espèces migratrices énumérées dans les annexes II et III; et des efforts internationaux de protection des habitats situés dans les zones frontalières (article 4).

9. La protection stricte des espèces sauvages de flore inscrites à l'annexe I suppose une interdiction de la cueillette, du ramassage, de la coupe ou du déracinement intentionnels, ainsi que de la possession ou de la vente (article 5).

10. La protection stricte des espèces de faune sauvage inscrites à l'annexe II implique l'interdiction de la capture, de la détention et du sacrifice, de la détérioration des sites de reproduction ou des aires de repos, des perturbations significatives, notamment durant les périodes sensibles; de la destruction, du ramassage ou de la détention d'œufs, ainsi qu'une interdiction du commerce, quand elle s'impose (article 6).

11. La sauvegarde par réglementation de l'exploitation d'espèces de faune inscrites à l'annexe III peut prendre la forme de périodes de fermeture, d'une interdiction temporaire ou locale de l'exploitation et d'une réglementation du commerce afin de prévenir toute baisse d'effectifs qui mettrait une population en danger (article 7).

12. La convention régit les méthodes de capture et de mise à mort pour les espèces inscrites à l'annexe III (et, dans certains cas exceptionnels, pour des espèces inscrites à l'annexe II, quand ces activités sont autorisées à leur égard – voir également le paragraphe suivant). L'utilisation de moyens non sélectifs, ou susceptibles de nuire gravement aux populations d'une espèce, est interdite. La convention demande aussi «en particulier» l'interdiction des moyens de capture et de mise à mort énumérés dans l'annexe IV (article 8).

13. Des dérogations aux exigences de protection sont envisageables s'il n'existe aucune autre solution satisfaisante et si elles ne compromettent pas la survie de la population concernée. Les Parties contractantes doivent soumettre tous les deux ans un rapport sur les dérogations accordées (article 9).

14. Aux exigences générales de protection des espèces et des habitats s'ajoutent des dispositions spéciales pour les espèces migratrices telles que l'obligation de participer à la coordination internationale (article 10).

15. La réintroduction d'espèces en danger d'extinction est encouragée sur la base de l'expérience disponible, mais l'introduction d'espèces non indigènes doit être «strictement contrôlée» (article 11.2).

16. Les Parties contractantes peuvent adopter des mesures plus rigoureuses que celles requises par la convention, mais doivent signaler au comité permanent à quelles espèces absentes des annexes I et II elles accordent une protection totale (article 12).

4. Mise en œuvre de la convention

17. La mise en œuvre de la convention par les Parties contractantes est coordonnée par le comité permanent, qui est la plus haute instance et le point central de communication de la convention (articles 13, 14 et 15). Il est assisté par le secrétariat et par des groupes d'experts. Le comité permanent adopte des résolutions et des recommandations, et peut ouvrir des dossiers en cas d'allégations de non-respect de ses dispositions par une Partie contractante.

4.1. Mise en œuvre de l'article 4 – Protection des habitats

4.1.1. Etablir des réseaux d'aires protégées

18. Les règles définies à l'article 4 de la convention sur la mise en place d'aires protégées, sont relativement générales. Le comité permanent a donc été amené à formuler les orientations complémentaires suivantes:

- la Résolution no 3 (1996), relative à la création du Réseau écologique paneuropéen, décide la mise en place du Réseau Emeraude de zones d'intérêt spécial pour la conservation. Elle clarifie ainsi la mention assez générale de sites protégés dans la convention. Elle institue aussi le groupe d'experts correspondant et invite également les Etats observateurs à la convention à participer à ce réseau;
- la Résolution no 4 (1996) énumère, à l'annexe I, les types d'habitat qu'il convient de protéger (car la convention proprement dite n'est pas assortie d'une telle annexe). Elle s'inscrit en complément de celle de la Directive «Habitats», dont l'annexe I répertorie les habitats à protéger dans le cadre du réseau Natura 2000. Notons toutefois que la liste d'habitats annexée à la Résolution no 4 (1996) diffère de celle de la Directive «Habitats»;
- la Résolution no 5 (1998), concernant le règlement sur le Réseau des zones d'intérêt spécial pour la conservation (Réseau Emeraude), déclare notamment que pour les Etats membres de l'Union européenne, les sites du réseau Natura 2000 forment le Réseau Emeraude. Elle définit également la procédure de soumission des données relatives aux sites au secrétariat de la convention ainsi que la fiche d'information standardisée pour les sites;
- la Résolution no 6 (1998), qui contient la liste d'espèces nécessitant des mesures spécifiques de conservation de l'habitat, clarifie les différences entre les listes d'espèces des annexes pertinentes de la convention et des annexes aux directives, car les espèces inscrites dans tous ces documents sont reprises à l'annexe 1 à la Résolution no 6 (1998).

19. Ces résolutions sont complétées (et, dans de nombreux cas, précédées) par de multiples recommandations relatives à la protection d'habitats et de sites. La plus importante est la Recommandation no 16 (1989). Des orientations complémentaires sur les principes régissant la procédure d'examen et d'approbation des sites Emeraude ont été soumises au secrétariat de la convention par le groupe d'experts concerné, mais n'ont pas encore été adoptées par le comité permanent.

20. Le développement des fiches de données et des logiciels des réseaux Natura 2000 et Emeraude a été coordonné, ce qui confère une structure similaire à ces instruments. Cela garantit une certaine compatibilité entre les réseaux. Toutefois, les différences entre les listes d'habitats et d'espèces peuvent affecter la cohérence du Réseau écologique paneuropéen. En théorie, la coopération entre la Commission européenne, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et le Comité permanent de la Convention de Berne devrait résoudre ce problème. L'une des solutions consiste à donner une interprétation coordonnée des types d'habitats figurant dans les listes. Cet objectif a, dans une certaine mesure, été atteint dans les versions les plus récentes des manuels d'interprétation des habitats de l'Union européenne à l'intention des réseaux, mais il est nécessaire de poursuivre les travaux.

21. Il ressort de l'annexe I au présent rapport que les dispositions de la Convention de Berne relatives à la classification des sites sont intégrées aux deux directives de l'Union européenne sur la nature. Les règles de classification des sites de l'article 4 de la Directive «Habitats» sont en fait plus strictes que celles de l'article 4 de la Convention de Berne. L'Union européenne prévoit également des mécanismes plus contraignants pour les rapports et la mise en œuvre. La Commission européenne supervise la création du réseau Natura 2000 et dispose d'une procédure d'infraction pour réagir en cas de non-conformité. La progression du réseau Natura 2000 est suivie à l'aide d'un outil appelé «Baromètre Natura 2000», accessible au public. Par conséquent, il est naturel que la Résolution n° 5 du comité permanent délègue à Natura 2000 la mise en œuvre des objectifs de protection des sites par les Etats membres de l'Union européenne.

22. Pourtant, des problèmes subsistent dans les pays de l'Union européenne. Le réseau Natura 2000 n'est toujours pas terminé. D'après le dernier Baromètre Natura 2000, le réseau peut être qualifié de généralement complet dans moins de la moitié des Etats membres de l'Union (Allemagne, Belgique, Danemark, Estonie, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Pologne pour la Directive «Oiseaux», et Allemagne, Belgique, Danemark, Italie et Pays-Bas pour la Directive «Habitats»), mais d'incomplet dans les autres pays. Toutefois, plusieurs Etats membres ont récemment accompli des progrès notables et le réseau n'est plus qualifié de «très insuffisant» dans aucun pays.

23. Les progrès des Parties contractantes non membres de l'Union européenne ont été encore moins rapides. La création du Réseau Emerald y est très peu avancée. Des projets pilotes ont, à divers moments, été menés dans les pays concernés. La plupart des Parties contractantes non membres de l'Union européenne ont bénéficié d'une certaine assistance dans l'organisation des projets pilotes, sauf la Norvège et la Suisse (qui les ont réalisés avec leurs propres moyens), et l'Islande. Cependant, pour ce dernier pays, aucune donnée sur des activités relatives au Réseau Emerald n'est actuellement accessible au public. Un projet conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour la création du Réseau Emerald dans sept pays d'Europe centrale et orientale et du Caucase est en cours. Ces projets ont favorisé la mise en place de réseaux de sauvegarde de la nature dans les pays concernés, mais ont uniquement abouti à des avant-projets de listes de sites. A ce stade, il n'existe aucune évaluation globale du Réseau Emerald comparable au Baromètre Natura 2000, et certains pays communiquent peu d'informations sur le suivi des projets pilotes. Le comité permanent pourrait cependant adopter un «baromètre Emerald» en décembre 2010. En conclusion, la couverture actuelle dans d'autres pays du Réseau Emerald proposé varie de quelques sites à peine dans certains pays jusqu'à couvrir 40 % comme en Croatie (voir annexe 2).

24. Des projets pilotes ont également été menés dans certaines Parties contractantes d'Afrique, mais il n'y a pas d'informations disponibles sur les sites proposés.

25. L'évaluation du réseau est relativement peu avancée et n'a été entreprise que pour certains pays, habitats et groupes d'espèces. Le résumé très succinct qui précède révèle qu'à peine quelques pays ont proposé un réseau qui permettrait une couverture significative de leur territoire. Il est également difficile de distinguer quels projets pilotes du Réseau Emerald ont abouti à une sélection de sites déjà protégés dans les pays concernés et quels projets ont abouti au classement de nouveaux sites. Pour certains pays, les listes d'habitats et d'espèces sur lesquelles se fonde la sélection des sites ne sont pas vraiment adaptées.

26. Les bases de données réunissant les informations relatives aux sites du Réseau Emerald ne sont pas publiques et l'on ne dispose pas de carte complète du réseau à l'échelle de l'Europe. Comme pour Natura 2000, certaines données sont disponibles sur le site internet de l'Agence européenne pour l'environnement. La base de données commune d'espaces protégés que propose cette même agence ne réunit encore que des sites classés au plan national.

4.1.2. Gestion des zones protégées

27. A l'évidence, le classement d'une zone protégée n'est qu'une première étape dans la conservation de la diversité biologique: une zone protégée n'est pas très utile si elle n'existe que sur le papier. C'est la manière d'assurer la protection effective du site qui compte.

28. Les règles de protection énoncées à l'article 4 de la convention sont assez générales. Celles de l'article 6 de la Directive «Habitats» sont plus spécifiques. L'Union européenne a également mis en place des mécanismes plus contraignants pour les rapports et la mise en œuvre. La Commission européenne veille et peut lancer une procédure d'infraction en cas de non-conformité. La Commission a également formulé des orientations sur la gestion des sites Natura 2000, mais elles ne concernent que l'interprétation de l'article 6 de la Directive «Habitats» et ne couvrent pas d'autres aspects.

29. Le comité permanent de la convention a notamment adopté les orientations suivantes:

- la Recommandation no 16 (1989), qui donne quelques orientations en matière de sélection, mais aussi de gestion des sites et aborde notamment les mesures législatives, le financement, la planification des mesures de gestion, la délimitation et la surveillance;
- la Recommandation no 71 (1998), qui énonce des lignes directrices sur la protection des habitats et leur gestion par des programmes privés ou bénévoles impliquant notamment l'acquisition de terres, la conservation par des propriétaires privés, un soutien législatif en faveur de la sauvegarde des habitats par des acteurs privés, des incitations fiscales à la conservation privée et une implication du secteur bénévole.

30. Les recommandations susmentionnées sont relativement générales et ne donnent pas de conseils relatifs aux types d'habitats ou à des mesures spécifiques de gestion. Elles ne fournissent aucune orientation pour la planification de la gestion ou pour la conception d'un logiciel spécifique, complémentaire à celui qui sert à la description des sites.

31. Le rapporteur n'a trouvé aucune étude systématique paneuropéenne de la condition des habitats et des espèces dans les zones protégées, que ce soit des réussites ou des échecs en la matière. Les données relatives au Diplôme européen des zones protégées fournissent un éventail de belles réalisations. Par contre, ce diplôme ne dépend pas officiellement de la Convention de Berne, même si ses objectifs en sont proches et s'il est, en fait, plus ancien que la convention. C'est pourquoi les sites qui ont obtenu cette distinction ne seront pas abordés dans le présent rapport.

32. Les données relatives aux dossiers ou aux plaintes peuvent donner une vue d'ensemble des litiges pour lesquels des plaintes officielles ont été déposées auprès du comité permanent. D'autre part, certaines données relatives aux réussites ou aux échecs concernant le réseau Natura 2000 sont disponibles sur le site de la DG Environnement de la Commission européenne. Actuellement, le comité permanent maintient ouverts plusieurs dossiers relatifs à des sites:

- Bulgarie: parcs d'éoliennes à Balchik et à Kaliakra-Via Pontica. L'affaire concerne la construction d'éoliennes sur le littoral de la mer Noire, sur un important couloir de migration. Le comité permanent a adopté une recommandation sur ce dossier. D'autres institutions internationales sont impliquées, comme le secrétariat de l'Accord sur la conservation des oiseaux d'eaux migrateurs d'Afrique-Eurasie (AEWA) et la Commission européenne. Aujourd'hui, une grande partie de cette zone est intégrée au réseau Natura 2000 et le risque d'implantation de nouvelles éoliennes dans le secteur a nettement diminué;
- Chypre: péninsule d'Akamas. L'affaire concerne des projets d'aménagements touristiques néfastes pour une zone de grande valeur naturelle accueillant de nombreuses espèces rares de flore et de faune. Le site est particulièrement important pour deux espèces de tortues marines inscrites à l'annexe I de la Convention de Berne et aux annexes II et IV de la Directive «Habitats». Le comité permanent a adopté une recommandation sur ce dossier. Le différend remonte à 1996. En juillet 2010, l'Union européenne a indiqué que la Commission européenne avait récemment été saisie d'une plainte pour désignation et protection insuffisantes de la péninsule d'Akamas. Par conséquent, la Commission évaluera si elle peut considérer comme suffisants le site classé et les mesures prises pour protéger ses valeurs naturelles et garantir le respect des dispositions pertinentes du droit communautaire en matière d'environnement. Le secteur est à présent partiellement intégré au réseau Natura 2000, mais il n'est pas certain que cela suffise à garantir la protection à long terme de l'ensemble du site et des espèces concernées;
- France: habitats pour la survie du grand hamster (*Cricetus cricetus*) en Alsace: insuffisance des mesures prises pour garantir la préservation des habitats indispensables à la survie du grand hamster. La Commission européenne a saisi la Cour européenne de justice en juin 2009;
- Ukraine: projet de canal dans l'estuaire du Bystroe (delta du Danube). La voie navigable proposée traverserait une zone d'une grande valeur naturelle dans le delta du Danube, qui est également classée comme réserve de la biosphère. Le comité permanent a adopté une recommandation sur ce dossier. Outre le comité permanent, d'autres institutions internationales telles que la Commission européenne, l'UNESCO, la CEE-ONU, le PNUE, la Commission internationale pour la protection du Danube et les organes pertinents des Conventions d'Aarhus, d'Espoo et de Ramsar sont également impliquées. Le litige dure depuis 2004 et la situation reste floue quant aux éventuels dommages que le projet pourrait causer au site.

33. Plaintes en attente qui concernent des sites:

- Bosnie-Herzégovine: menaces sur la grotte de Vjetrenica. Cette grotte et sa riche biodiversité sont protégées depuis longtemps, mais les perturbations de l'histoire récente ont fait perdre la continuité de la protection. D'autres acteurs internationaux tels que l'UICN sont impliqués. Les initiatives actuelles pourraient aboutir à une protection future adaptée;
- Italie: parcs d'éoliennes à Alta Maremma. Dans un secteur riche en espèces et qui compte plusieurs sites protégés, un parc d'éoliennes a illégalement été implanté et un autre (légal) est envisagé. Plusieurs espèces qui pourraient être affectées sont protégées par les Directives «Oiseaux» et «Habitats», mais rien n'indique que la Commission européenne se soit saisie de l'affaire. A ce stade, il est difficile d'évaluer l'ampleur du problème;

- Maroc: projet de développement touristique à Saïdia affectant la zone humide de Moulouya. Des aménagements touristiques majeurs sont proposés à Moulouya, une zone classée comme site d'intérêt biologique et écologique (SIBE) et comme site de Ramsar. Les autorités affirment que ces aménagements ne nuiront pas au site;
- France: tétras lyre (*Tetrao tetrix*) en Drôme et dans l'Isère.

34. Sites où les recommandations existantes du comité permanent font l'objet d'un suivi: projets d'aménagement menaçant la baie de Fethiye en Turquie, un site protégé d'importance pour les tortues marines. Des préoccupations similaires ont été exprimées par une ONG mais aucune information n'a été communiquée par les autorités.

- Recommandation no 144 (2009) sur le parc d'éoliennes de Smøla (Norvège) et d'autres implantations d'éoliennes en Norvège;
- Recommandation no 66 (1998) sur l'état de conservation de diverses plages de ponte des tortues marines en Turquie;
- Recommandation no 98 (2002) relative au projet de construction d'une autoroute dans la gorge de Kresna (Bulgarie);
- Recommandation no 113 (2004) sur l'antenne militaire de la base sous souveraineté britannique (Akrotiri, Chypre).

35. Beaucoup d'autres affaires ont été traitées dans le passé. Certaines ont eu une issue favorable, d'autres non. Ainsi, de grands barrages ont été construits sur un site d'importance pour la nature en Islande malgré la recommandation négative du comité permanent.

36. Il est donc permis de conclure que de nombreux sites importants des Parties contractantes ne reçoivent toujours pas une protection adéquate.

4.1.3. Questions générales de protection de la diversité des habitats non liées à des sites spécifiques

37. Les pertes d'habitat sont la principale menace pesant sur la biodiversité en Europe. Le classement et la protection adéquate de sites isolés n'apportent qu'une solution partielle. Pour véritablement enrayer le déclin de la diversité biologique, il faut également prendre des mesures pour éviter les politiques qui engendrent des pertes d'habitats dans le paysage général. Cet aspect a été reconnu par les documents d'orientation pertinents du comité permanent, dont le plus important est la Recommandation no 25 (1991), concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites.

38. La compatibilité avec les impératifs d'une protection de la diversité biologique et paysagère doit notamment être vérifiée pour les politiques de l'aménagement du territoire, du développement des infrastructures, de la construction, des mines, de l'agriculture et de la sylviculture, ainsi que de la protection de l'environnement contre la pollution et les changements climatiques. Concernant ce dernier point, il est évident que, même si les réseaux de zones protégées jouent un rôle déterminant pour aider la biodiversité européenne à s'adapter aux changements climatiques, l'adaptation n'est possible que si une diversité suffisante des habitats subsiste dans l'ensemble du paysage, c'est-à-dire également à l'extérieur des espaces protégés.

39. En matière de protection de la biodiversité européenne contre le changement climatique, le comité permanent a adopté les recommandations suivantes:

- Recommandation no 122 (2006) sur la conservation de la diversité biologique dans le cadre du changement climatique, adoptée le 30 novembre 2006, qui propose la création d'un groupe d'experts ad hoc;
- Recommandation no 135 (2008) sur la lutte contre les impacts du changement climatique sur la biodiversité, adoptée le 27 novembre 2008, qui insiste notamment sur la nécessité d'intégrer les réseaux de zones protégées dans une logique de protection des paysages d'une grande qualité afin que ces zones soient suffisamment perméables et interconnectées pour aider les espèces à adapter leur répartition géographique («biotopes relais» et autres outils);
- Recommandation no 143 (2009) énonçant à l'intention des Parties de nouvelles orientations sur la diversité biologique et le changement climatique, adoptée le 26 novembre 2009, qui souligne entre autres l'importance d'une approche écosystémique et de la préservation de grands réseaux d'habitats hétérogènes.

40. Le groupe d'experts mentionné a été constitué, mais à part cela le rapporteur n'a trouvé aucun rapport de synthèse complet sur la mise en œuvre de ces recommandations. Etant donné le morcellement actuel des paysages européens, cette mise en œuvre constitue incontestablement un défi.

41. Un problème connexe au changement climatique est l'impact des projets d'exploitation des énergies renouvelables sur les habitats. Le développement des énergies renouvelables peut certes contribuer à freiner les changements climatiques induits par l'homme mais risque, s'il est mené sans une prise en compte minutieuse de la diversité biologique, de gravement détériorer les habitats. Dans cette optique, ont été adoptées la Recommandation no 109 (2004) sur l'atténuation des nuisances de la production d'énergie éolienne sur la vie sauvage, qui approuve deux documents sur la question élaborés dans le cadre de la Convention de Bonn, et plusieurs recommandations spécifiques à divers sites. Un nouveau document d'orientation sur les éoliennes et la protection de la nature a été publié en octobre 2010 en collaboration avec la Commission européenne. Des orientations seraient nécessaires pour les autres énergies renouvelables.

42. Les infrastructures du domaine de l'énergie peuvent gravement endommager la biodiversité et convertir certains sites en pièges mortels pour les oiseaux, comme l'illustre le cas des lignes électriques. La Recommandation no 110 (2004) du comité permanent sur l'atténuation des nuisances des installations aériennes de transport d'électricité (lignes électriques) pour les oiseaux a été adoptée le 3 décembre 2004. Selon une étude réalisée par une ONG, peu de mesures ont été prises dans ce domaine et très peu d'informations sont échangées, même sur les réussites limitées en la matière.

43. Dans le domaine de l'agriculture, il existe une grande différence entre les Parties contractantes membres ou non membres de l'Union européenne, car les premières sont directement influencées par la Politique agricole commune (qui n'affecte qu'indirectement les autres). L'impact de la PAC sur la biodiversité a été critiqué dans de nombreuses publications, dont le récent ouvrage *Through the green smokescreen – How is CAP cross compliance delivering for biodiversity?*, préparé par BirdLife l'année dernière. Le rapporteur n'a trouvé aucune autre étude similaire de l'impact de l'agriculture sur la biodiversité à l'échelle paneuropéenne.

44. L'impact de la sylviculture sur la diversité biologique est souvent négatif, même si les superficies couvertes par les forêts sont stables, voire en augmentation, comme le constate une évaluation réalisée par l'Agence européenne pour l'environnement. En matière de plantations de forêts dans des paysages de valeur ouverts, au moins deux dossiers sont actuellement en cours d'examen:

- Islande: boisement des zones de faible altitude et notamment dans des zones humides d'importance pour les oiseaux. En décembre 2002, le comité permanent a adopté sa Recommandation no 96 (2002), relative à la sauvegarde des oiseaux dans le cadre du boisement des zones de faible altitude en Islande. Elle énonce sept recommandations spécifiques que le Gouvernement de l'Islande était appelé à mettre en œuvre;
 - Ukraine: reboisement des habitats steppiques. Une ONG a déposé une plainte auprès du secrétariat.
45. Le comité permanent n'a pas encore formulé de recommandations générales sur les problèmes liés à la sylviculture ou au reboisement.

4.1.4. Exemples de problèmes liés à la protection de l'habitat de certains taxons

46. Parmi les affaires actuellement suivies, citons la France – habitats du grand hamster en Alsace (dossier ouvert) et habitats du crapaud vert européen en Alsace (dossier éventuel), et la Suède – habitats du crapaud calamite sur Smögen (dossier éventuel).

47. Les recommandations adoptées sur la protection des habitats des amphibiens et des reptiles comprennent:

- les Recommandations générales nos 13 (1988), 26 et 27 (1991) et 119 (2006), portant sur diverses espèces et plusieurs pays, et d'autres plus spécifiques comme la Recommandation no 33 (1991) relative à la protection du crapaud calamite en Irlande, la Recommandation no 70 (1998) relative à la conservation du triton crêté à Orton Brick Pits (Royaume-Uni) et plusieurs recommandations sur les tortues marines, depuis la no 7 (1987) jusqu'à la no 95 (2002).
- la Recommandation no 120 (2006) du comité permanent se réfère aux mesures proposées dans la «Stratégie européenne de conservation des invertébrés», qui reconnaît que les pertes d'habitat sont une menace essentielle et propose quelques orientations pour la gestion des habitats.

- la Recommandation no 132 (2007) du comité permanent, qui se réfère aux lignes directrices proposées dans les Orientations sur la conservation des champignons en Europe, qualifie en priorité la gestion des habitats pour la sauvegarde des espèces de champignons sur le continent.

48. Selon la Stratégie européenne de conservation des plantes (2008-2014), validée par la Recommandation no 138 (2008), bon nombre des principales menaces qui pèsent sur la diversité végétale en Europe sont liées aux pertes d'habitat. Ce sont notamment le morcellement des habitats et la perte de connectivité, ainsi que des changements dans les pratiques forestières et agricoles. Notamment, l'intensification de l'agriculture et l'abandon de terres font disparaître des terres agricoles de haute valeur pour l'environnement et constituent donc des menaces majeures.

4.1.5. Evaluation préliminaire de l'application de l'article 4

49. Malgré les efforts consentis par le comité permanent et, dans une certaine mesure, par les Parties contractantes, la situation reste globalement décevante. Les réseaux paneuropéens de zones protégées sont encore incomplets; même dans les sites protégés, la protection est souvent insuffisante; celle des habitats à l'extérieur des zones classées est très maigre. D'autres politiques ne tiennent pas compte des impératifs de la protection des habitats. Il existe peu de bilans de la mise en œuvre des recommandations et de la situation effective sur le terrain. Les pertes d'habitat restent par conséquent la première menace pour la diversité biologique en Europe.

4.2. Mise en œuvre de l'article 5 – Protection stricte des espèces de flore

50. Peu d'informations sont disponibles sur l'état de la mise en œuvre des dispositions de la convention qui demandent une protection stricte des espèces de flore inscrites à l'annexe I contre les menaces directes liées à la cueillette de plantes sauvages. Aucune information n'est disponible sur les dossiers ouverts pour non-respect de ces obligations par une Partie contractante, et la Stratégie européenne de conservation des plantes (2008-2014) ne qualifie pas ces menaces comme prioritaires.

51. La Recommandation no 49 (1996), concernant la protection de certaines espèces végétales sauvages faisant l'objet d'exploitation et de commerce, n'entre pas, à proprement parler, dans le cadre de l'application de l'article 5, mais s'y rapporte. Dans la convention, seule l'annexe I énumère des plantes, c'est-à-dire les espèces nécessitant une protection stricte contre toute exploitation. Il est reconnu que certaines espèces de flore nécessitent une approche associant la conservation à une exploitation durable des populations sauvages, semblable à celle de l'article 7 à l'égard des espèces de faune concernées. Ces plantes qui appellent une attention particulière, mais pour lesquelles une exploitation soigneusement organisée peut être compatible avec les objectifs de sauvegarde, sont inscrites dans l'annexe à la recommandation. La nécessité de veiller à la durabilité des récoltes et du commerce est également reconnue dans la Stratégie européenne de conservation des plantes.

52. En conclusion, même si peu d'informations sont disponibles sur la protection des plantes contre la cueillette et les menaces directes comparables, ces dernières ne semblent pas constituer de risque majeur pour la diversité de la flore d'Europe.

4.3. Mise en œuvre de l'article 6 – Protection stricte des espèces de faune (annexe II)

53. La convention a contribué à une amélioration du statut de sauvegarde de certaines espèces, dont les plus emblématiques sont de grands carnivores. Le loup et l'ours brun ont reconquis quelques secteurs de leur ancienne aire de répartition. Toutefois, le statut de ces espèces à l'échelle paneuropéenne est loin d'être favorable, tandis que les maigres réussites des efforts de conservation ont suscité de fortes controverses, notamment en Norvège et en Suisse. Quelques progrès ont été réalisés dans la sauvegarde de la seule espèce européenne endémique de carnivores, le lynx ibérique, mais celle-ci reste gravement menacée d'extinction. Dans le cadre de la convention, la coordination est assurée par le Groupe d'experts sur la conservation des grands carnivores, qui coopère avec l'Initiative pour les grands carnivores en Europe, qui a élaboré des plans d'action pour les espèces susmentionnées.

54. La chasse peut constituer une grave menace supplémentaire pour certaines espèces menacées d'oiseaux d'Europe. C'est en 2008 que BirdLife International a pour la dernière fois vérifié l'application de la Recommandation no 90 (2001) relative à la capture, à la mise à mort et au commerce des oiseaux protégés à Chypre. D'après leur rapport, la situation s'aggrave au lieu de s'améliorer. L'on ne trouve aucun signe d'implication de la Commission européenne dans ce dossier, malgré le fait que le piégeage non sélectif d'oiseaux soit interdit à la fois par la Convention de Berne et par la Directive «Oiseaux».

4.4. Mise en œuvre de l'article 7 – Protection des espèces de faune menacées par l'exploitation

55. Plusieurs espèces inscrites à l'annexe III sont communes dans de nombreux Etats membres et sont chassées comme du gibier ordinaire. La Recommandation no 128 (2007) du comité permanent relative à la Charte européenne de la chasse et de la biodiversité invite les Parties contractantes et les Etats observateurs à prendre en compte cette charte pour veiller à ce que la chasse soit durable.

56. Par contre, les effectifs de plusieurs espèces couvertes par cet article sont loin d'être à un niveau confortable et devraient faire l'objet de mesures de sauvegarde supplémentaires. Le plan d'action sur le bison d'Europe préparé par l'Initiative pour les grands herbivores et adopté par la Recommandation no 102 (2003) en est un exemple, tandis que le plan d'action pour la sauvegarde du lynx eurasien en Europe, élaboré par l'Initiative pour les grands carnivores en Europe, en est un autre.

4.5. Mise en œuvre de l'article 8 – Méthodes de capture et de mise à mort

57. Il est difficile de dresser le bilan de la mise en œuvre, mais il semble que la plupart des Parties contractantes ont interdit les méthodes de capture non sélective, conformément aux exigences de cet article. La mise en œuvre de l'interdiction semble insuffisante dans certains Etats membres pour le piégeage non sélectif d'oiseaux, ce qui pourrait constituer une grave menace pour certaines espèces. Le problème est apparemment grave dans certains secteurs de Chypre si l'on en croit le rapport de BirdLife cité plus haut.

4.6. Mise en œuvre de l'article 9 – Dérogations

58. Au titre de cet article, les Etats membres établissent des rapports obligatoires pour les dérogations accordées par rapport aux règles de protection de la convention. Actuellement, peu d'informations permettent de déterminer si les Parties contractantes signalent véritablement toutes les dérogations qu'elles accordent, ou de vérifier la gravité de l'impact de ces dérogations sur la biodiversité. Par contre, rien n'indique que le recours à l'article 9 engendre de graves problèmes.

4.7. Mise en œuvre de l'article 11.2

59. Le comité permanent a traité plusieurs dossiers d'espèces exotiques envahissantes qui mettent en péril la diversité biologique. La Recommandation générale no 99 (2003) approuve la Stratégie paneuropéenne sur les espèces exotiques envahissantes. Il a aussi adopté plusieurs recommandations plus spécifiques. Un dossier est actuellement ouvert à propos de l'écureuil gris américain en Italie.

5. Synthèse des problèmes

60. Comme le suggèrent toutes les études récentes, la biodiversité européenne poursuit son déclin. A l'évidence, l'objectif premier de la convention est loin d'être atteint. Les paragraphes ci-dessous résument les principaux problèmes.

5.1. Couverture géographique de la convention

61. A ce jour, deux Etats membres du Conseil de l'Europe – la Fédération de Russie et Saint-Marin – n'ont pas adhéré à la convention. Saint-Marin ne possède certes pas une part significative de la biodiversité européenne, mais il en va tout autrement de la Russie. Etant donné son importance majeure pour la sauvegarde de la nature, il est très regrettable que ce pays n'ait pas encore ratifié la convention.

62. Le Bélarus – un pays dont la nature est très riche – n'est pas membre de la convention. Cependant, le statut d'observateur dont jouissent ces pays permet d'atténuer le problème.

63. De même, la couverture géographique des pays africains par la convention n'est pas très logique. Elle n'englobe ni tous les pays d'importance pour les espèces migratrices d'Europe, ni tous les pays proches de l'Europe (par exemple du littoral méditerranéen).

5.2. Création de réseaux de zones protégées

64. Les réseaux paneuropéens sont assez incomplets. Si Natura 2000 est «à moitié terminé», le Réseau Emeraude n'en est encore qu'à ses débuts. Le statut du Réseau Emeraude manque de visibilité pour le grand public. Les deux réseaux ne sont pas encore pleinement harmonisés, notamment du point de vue des listes d'habitats et de leur interprétation.

5.3. Assurer la protection des sites

65. Aucune vue d'ensemble de la situation à l'échelle paneuropéenne n'est disponible. La mise en œuvre des décisions du comité permanent laisse à désirer parce qu'il ne dispose d'aucun moyen contraignant pour obliger les Parties contractantes à donner suite à ses recommandations. Au sein de l'Union européenne, la situation est légèrement meilleure parce que la Commission dispose d'outils plus puissants, mais il n'existe aucun mécanisme clair instaurant un «lien direct» entre le comité permanent et la Commission. Par conséquent, même les Etats membres de l'Union européenne maintiennent parfois des pratiques qui violent à la fois la convention et les directives, en dépit des recommandations pertinentes du comité permanent.

66. Les règles de protection et d'organisation de la gestion sont peu harmonisées entre les Parties contractantes. Aucune orientation en ce sens n'a été formulée par le comité permanent (ni par la Commission européenne). Aucun outil d'organisation de la gestion n'a été créé pour compléter le logiciel Emeraude/Natura 2000 par des plans spécifiques de gestion des sites.

5.4. Assurer la protection des habitats à l'échelle de l'ensemble du paysage

67. Il n'existe aucun rapport de synthèse sur l'impact du développement des infrastructures, de l'intensification de l'agriculture, des pratiques forestières ou du reboisement sur la diversité des habitats en Europe, mais la situation actuelle est clairement néfaste pour beaucoup d'espèces. Les efforts du comité permanent et de la Commission européenne se sont avérés insuffisants.

5.5. Assurer la protection des espèces

68. Le statut de nombreuses espèces est défavorable et continue à se détériorer. Certaines affaires de non-respect de la convention n'ont pas abouti à une solution adaptée. Dans la plupart des cas, les espèces perdent des habitats qui leur conviennent.

69. Plusieurs espèces sont menacées non seulement par les pertes d'habitat, mais encore par des pratiques de chasse non durables. L'exemple le plus grave est le piégeage aveugle d'oiseaux dans certaines Parties contractantes de la Méditerranée. Dans cette affaire, l'absence de «lien direct» entre le comité permanent et la Commission européenne constitue manifestement un handicap, car les pays concernés sont également membres de l'Union européenne. La protection des grands carnivores constitue une autre source de préoccupation dans certains Etats membres, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne.

70. Notons également que certaines dispositions de la Convention de Berne peuvent ne pas être entièrement couvertes par les directives parce que la composition des annexes de la convention diffère légèrement de celle des directives et que les dispositions relatives aux espèces exotiques paraissent plus contraignantes dans la convention. Actuellement, la Commission européenne travaille presque exclusivement dans le cadre des directives.

6. Conclusions

71. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée devrait recommander au Comité des Ministres d'intensifier la coopération avec l'Union européenne afin de réaliser une compatibilité entre les zones d'intérêt spécial pour la conservation du Réseau Emeraude, dans le cadre de la Convention de Berne, et les habitats protégés du réseau Natura 2000, dans le cadre de la Directive «Habitats» de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la mise en place de réseaux d'espaces protégés, la gestion des zones protégées et la protection des espèces.

72. D'une manière plus générale, le Comité des Ministres devrait améliorer la visibilité internationale de la Convention de Berne et des travaux de ses groupes d'experts, et veiller à ce qu'elle figure parmi les priorités du Conseil de l'Europe.

Annexe 1 – Comparaison des principales dispositions de la Convention de Berne et des directives de l'Union européenne sur la protection de la nature

	Convention de Berne	Directive «Oiseaux»	Directive «Habitats»
Protection de l'habitat des espèces	Article 4.1: protection des habitats de la flore et de la faune sauvages, notamment des espèces inscrites aux annexes I et II.	Article 3.1: protection générale des habitats des oiseaux. Article 4.1: mesures spéciales de conservation des habitats des espèces de l'annexe I. Article 4.2: mesures similaires pour d'autres espèces migratrices.	Article 3.1: protection, dans le cadre de Natura 2000, des habitats des espèces de l'annexe II. Article 12.1: protection des sites de reproduction et de repos des espèces de faune de l'annexe IV.
Protection des types d'habitats	Article 4.1: protection des milieux naturels menacés (non spécifiés). Résolution 4: énumère à l'annexe I des habitats nécessitant une protection spéciale.	Sans objet.	Article 3.1: protection, dans le cadre de Natura 2000, des types d'habitat de l'annexe I.
Réseaux de zones protégées (création)	Article 4: mention générale de la protection de sites. Résolution 3: création du Réseau Emerald.	Articles 4.1 et 4.2: liste des zones de protection spéciale.	Article 3.1: réseau Natura 2000, intégrant les zones de protection spéciale créées au titre de la Directive «Oiseaux».
Coordination de la création du réseau de zones protégées	Article 4.4: coordination entre les Parties contractantes dans les zones frontalières. Résolution 5: règles permettant d'assurer la coordination paneuropéenne du Réseau Emerald.	Article 4.3: les Etats membres communiquent les informations pertinentes à la Commission européenne.	Article 4: les Etats membres sont chargés, en collaboration avec la Commission européenne, de mettre en place un réseau cohérent conformément à l'annexe III.
Gestion des sites au sein du réseau	Article 4.2: prévenir ou limiter au minimum la dégradation des sites dans les politiques d'aménagement et de développement.	Article 4.4: éviter la pollution ou la dégradation des habitats, ainsi que les fortes perturbations.	Article 6.1: mesures de conservation comprenant des plans de gestion et des mesures réglementaires, administratives ou contractuelles. Article 6.2: prévenir la dégradation des habitats et les fortes perturbations. Article 6.3: obligation d'évaluer l'impact sur les sites de tout projet susceptible de les affecter; permis refusé en cas d'impact. Article 6.4: décrit la procédure à suivre si un projet doit malgré tout être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation d'impact. Article 7: ces règles s'appliquent également aux sites classés en vertu de la Directive «Oiseaux».
Protection des espèces de flore	Article 5: interdiction de cueillir, de ramasser, etc., ainsi que de détenir ou de vendre des espèces inscrites à l'annexe I.	Sans objet.	Article 13: interdiction de cueillir, de ramasser, etc., ainsi que de détenir, de transporter, de vendre, etc. des espèces inscrites à l'annexe IV (b).

Protection des espèces de faune	Article 6: pour les animaux de l'annexe III, sont interdits: la capture et la mise à mort, la dégradation des sites de reproduction et de repos, les perturbations significatives, la destruction ou la possession des œufs, la détention et le commerce.	Article 5: protection générale de tous les oiseaux contre la mise à mort, la capture, etc. (l'article 7 autorise la chasse des oiseaux inscrits à l'annexe II). Article 6: interdiction générale du commerce des oiseaux non inscrits à l'annexe III.	Article 12: interdiction de la mise à mort, de la capture, des perturbations significatives et du ramassage des œufs des espèces inscrites à l'annexe IV (a).
Exploitation réglementée	Article 7: réglementer l'exploitation des espèces inscrites à l'annexe III de manière à maintenir l'existence de leurs populations hors de danger.	Article 7: autorise la chasse des oiseaux inscrits à l'annexe II.	Article 14: réglemente l'exploitation des espèces inscrites à l'annexe V.
Méthodes de chasse	Article 8: pour la chasse ou la capture des espèces de l'annexe III (ou, à titre exceptionnel, de l'annexe II) les moyens non sélectifs de capture et de mise à mort et les moyens susceptibles d'entraîner la disparition des populations, ou de troubler gravement leur tranquillité, et en particulier les moyens énumérés dans l'annexe IV, sont interdits.	Article 8: les moyens de capture ou de chasse non sélectifs ou massifs, capables de provoquer une extinction locale, sont interdits, notamment pour les espèces de l'annexe IV (a); l'utilisation des moyens de transport de l'annexe IV (b) est également interdite.	Article 15: pour la capture ou la mise à mort des espèces de l'annexe V (ou, à titre exceptionnel, de l'annexe IV), les moyens non sélectifs susceptibles d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce, et notamment ceux énumérés à l'annexe VI (a), sont interdits, de même que toute forme de capture et de mise à mort à partir des moyens de transport mentionnés à l'annexe VI (b).
Dérogations	Article 9: accordées s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si elles ne nuisent pas à la survie de la population concernée.	Article 9: dérogations autorisées s'il n'existe pas d'alternative satisfaisante.	Article 16: dérogations autorisées s'il n'existe pas d'alternative satisfaisante et si elles ne nuisent pas au maintien du statut de conservation.
Espèces migratrices	Article 10: mesures spéciales, y compris une coordination entre les Parties contractantes.	Pas de mention particulière.	Pas de mention particulière.
Coopération	Article 11.1: encourage les Parties contractantes à coopérer pour assurer la protection et promouvoir la recherche.	Pas de mention particulière.	Pas de mention particulière.
Recherche	Article 11.1: les Parties contractantes encouragent et coordonnent la recherche.	Article 10: la recherche est encouragée, en particulier dans les domaines énumérés à l'annexe V; la Commission européenne assure la coordination.	Article 18: les Etats membres et la Commission européenne encouragent la recherche, notamment en rapport avec le réseau Natura 2000 et la sauvegarde des espèces.
Réintroduction	Article 11.2: encouragée si la recherche démontre qu'elle peut effectivement contribuer à la conservation.	Pas de mention particulière.	Article 22: encouragée pour les espèces de l'annexe IV si la recherche démontre qu'elle contribue de manière efficace à la conservation.
Espèces exotiques	Article 11.2: l'introduction des espèces non indigènes doit être strictement contrôlée.	Article 11: les Etats membres vérifient que l'introduction d'oiseaux étrangers à l'Europe ne porte aucun préjudice à la flore et à la faune locale.	Article 22: les Etats veillent à ce que l'introduction d'une espèce étrangère à son territoire ne porte aucun préjudice aux habitats ni aux espèces locales.
Coordination	Articles 13, 14, 15: Comité permanent.	Articles 16, 17: la Commission européenne, assistée d'un comité.	Articles 20, 24: la Commission européenne, assistée d'un comité.

Rapports	Article 9.2: rapport biennal au comité permanent sur les dérogations. Article 11.3: indiquer au comité permanent les espèces bénéficiant d'une protection totale et qui ne figurent pas dans les annexes I et II. Article 14.1: le comité permanent est chargé de suivre l'application de la convention. Article 15: le comité permanent transmet un rapport au Comité des Ministres.	Article 12.1: les Etats membres soumettent tous les trois ans un rapport à la Commission européenne. Article 12.2: la Commission élabore un rapport de synthèse à l'intention des Etats membres. Article 18: les Etats membres communiquent à la Commission le texte des dispositions d'application de la directive.	Article 17.1: les Etats membres soumettent tous les six ans un rapport à la Commission européenne. Article 17.2: la Commission élabore un rapport de synthèse à l'intention des Etats membres, du Parlement européen, du Conseil et du Comité économique et social. Article 23: les Etats membres informent la Commission des dispositions d'application.
----------	---	---	--

Annexe 2 – La couverture du Réseau Emerald

Il convient de noter que les chiffres ci-dessous évoluent constamment et illustrent la situation au moment de l'élaboration du rapport, en novembre 2010.

Pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, le Moldova, l'Ukraine et la Fédération de Russie, seul le nombre des sites Emerald potentiel est actuel (30 novembre 2010) mais leur répartition sur le territoire national n'a pas encore été vérifiée.

La couverture actuelle du Réseau Emerald proposée varie et va de quelques sites à peine dans certains pays à plus de 1 000 (couverture de 40 %) en Croatie. Exemples:

- Albanie: 25 sites couvrant 18,2 % du territoire national proposés dans le cadre d'un projet pilote terminé en 2008;
- Arménie: le travail sur le Réseau Emerald débute; huit sites potentiels couvrant 7,7 % du territoire national sont proposés, mais l'objectif est d'identifier tous les sites potentiels avant la fin du projet, en décembre 2011;
- Azerbaïdjan: les travaux de mise en place du Réseau Emerald se poursuivent, et les sept sites Emerald potentiels déjà identifiés couvrent 8,2 % du territoire national; les projets en cours visent à identifier tous les sites Emerald potentiels du pays avant la fin de l'année 2011;
- Bosnie-Herzégovine: 29 sites couvrant 4,9 % du territoire national proposés dans le cadre d'un projet pilote terminé en 2008, mais les limites des systèmes d'information géographique de certains sites n'étaient pas disponibles à l'issue du projet;
- Croatie: 1 132 sites couvrant 44 % du territoire national proposés dans le cadre d'un projet pilote terminé en 2008. Les préparations sont en cours dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne (Natura 2000);
- «l'ex-République yougoslave de Macédoine»: 35 sites couvrant 29,3 % du territoire national proposés dans le cadre d'un projet pilote terminé en 2008;
- Géorgie: le pays poursuit ses efforts de mise en place du Réseau Emerald; les 17 sites Emerald potentiels déjà identifiés couvrent 2,8 % du territoire national; l'objectif du projet en cours est d'identifier tous les sites Emerald potentiels du pays avant la fin de l'année 2011;
- Moldova: les activités de mise en place du Réseau Emerald se poursuivent et 17 sites Emerald potentiels, couvrant 1 % du territoire national, sont déjà identifiés; l'objectif du projet en cours est d'identifier tous les sites Emerald potentiels du pays avant la fin de l'année 2011;
- Monténégro: 32 sites couvrant 17,1 % du territoire national proposés dans le cadre d'un projet pilote terminé en 2008;
- Norvège: 11 sites officiellement classés et plusieurs autres identifiés dans le cadre du projet pilote; la deuxième phase a dressé une liste d'environ 1 200 sites potentiels dont 39 ont été retenus. La Norvège a émis des réserves sur l'applicabilité de la convention à Svalbard, écartant ainsi cette région du Réseau Emerald, mais étudie la possibilité de modifier ce statut afin d'intégrer les sites de Svalbard au réseau. Un séminaire d'Emerald est prévu au cours de l'année 2011;
- Serbie: 61 sites couvrant 8,6 % du pays proposés dans le cadre du projet pilote terminé en 2008;
- Suisse: 37 sites identifiés; le World Wide Fund for Nature (WWF) et BirdLife International ont manifesté leur désaccord avec le processus par une lettre envoyée au comité permanent en 2008, qui déclare que ces organisations ont proposé de nombreux autres sites qui n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation valable. Un séminaire d'Emerald est prévu au cours de l'année 2011;
- Turquie: données préliminaires sur 10 sites présentées dans le rapport d'un projet pilote lancé en 2001;
- Ukraine: les activités de mise en place du Réseau Emerald se poursuivent, et 88 sites Emerald potentiels, couvrant 2 % du territoire national, sont déjà proposés; l'objectif est d'identifier 80 % des sites Emerald potentiels du pays avant la fin de l'année 2011;
- Bélarus et Fédération de Russie: ces pays ne sont pas des Parties contractantes à la Convention de Berne mais participent à un projet Emerald en cours et ont, en 2009, identifié sept sites (1,2 % du territoire national) et 103 sites (1,8 % du territoire national), respectivement. L'objectif est d'identifier 50 % des sites Emerald potentiels du pays avant la fin de l'année 2011.

En janvier 2011, l'évaluation de tous les sites Emeraude candidats (phase II) de l'ouest des Balkans débutera en collaboration avec le Centre thématique européen pour la diversité biologique de l'Agence européenne pour l'environnement (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Serbie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine»).