

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1989.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe,*

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 538, 1030 et T.A. 192.

Sénat : 78 (1989-1990).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> : une procédure de ratification ajournée, puis longtemps retardée, en raison de problèmes aujourd'hui résolus .....	5
1 - Des clarifications de fond .....	7
2 - Une utile clarification formelle .....	8
<b>PREMIERE PARTIE : LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA CONVENTION DE BERNE</b> .....	11
<b>A - Le champ d'application ratione loci : une vocation principalement -mais non exclusivement- européenne</b> ...	11
<b>B - Le champ d'application ratione materiae : de nombreuses espèces de faune, mais aussi de flore sauvage</b> .....	12
1 - L'extension de la protection à l'habitat .....	12
2 - La protection d'espèces appartenant à la faune comme à la flore sauvages .....	13
<b>C - L'organisation détaillée des mesures de protection en fonction du degré de la menace qui pèse sur chaque catégorie d'espèce ainsi que d'une énumération très précise de chaque catégorie d'espèce concernée</b> .....	13
1 - La protection détaillée des espèces de flore sauvage menacées : l'article 5 et l'annexe I .....	13
2 - La protection détaillée et forte des espèces de faune sauvage menacées : l'article 6 et l'annexe II .....	13
3 - La protection plus souple de certaines espèces de faune sauvage moins menacées : l'article 7 et l'annexe III .....	14
4 - Les moyens de capture et de mise à mort interdits : l'article 8 et l'annexe IV .....	14
<b>D - Une approche souple et réaliste de la protection des espèces</b> .....	15
1 - Les interdictions ; les articles 5, 6 et 8 .....	16
2 - Le principe du renvoi au législateur national ; les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 .....	16

3 - Les possibilités de dérogation : l'article 9 .....	16
4 - La grande marge de manoeuvre de l'organe de gestion de la convention : le Comité permanent : les articles 13 et 14 .....	16
5 - Une procédure d'amendement adaptée à la nécessaire évolution de certaines dispositions de la convention : l'article 16 et l'article 17 .....	17
<b>E - L'encouragement à la coopération inter-étatique .....</b>	<b>18</b>
 <b>DEUXIEME PARTIE : EN DEPIT DE CERTAINES APPREHENSIONS DES MILIEUX CYNEGETIQUES ET ECOLOGIQUES, L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE BERNE NE SEMBLE PAS DEVOIR SUSCITER DE PROBLEMES DETERMINANTS</b> .....	 <b>19</b>
<b>A - La persistance de certaines inquiétudes dans les milieux cynégétiques et écologiques .....</b>	<b>19</b>
<b>B - Nécessaire pour renforcer l'image de la France dans le domaine de l'action internationale en faveur de l'écologie, l'application de la Convention de Berne aura des conséquences symboliques sur les pratiques régissant la chasse en France</b> .....	<b>20</b>
 <b>Les conclusions de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, favorable à l'approbation de la Convention de Berne .....</b>	 <b>23</b>
 <b>Annexe - Etat des signatures et ratifications de la Convention de Berne .....</b>	 <b>26</b>

**Mesdames, Messieurs,**

Ainsi que l'a rappelé dans son excellent rapport à l'Assemblée nationale M. Roland Nungesser, l'approbation de la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe avait déjà fait l'objet d'un projet de loi n° 166 déposé en première lecture devant le Sénat le 23 décembre 1981.

Ce projet de loi qui avait été examiné de manière favorable dans un rapport n° 318 (1981-1982) de notre ancien collègue, Pierre Merli, devenu député depuis, a été retiré de l'ordre du jour des travaux du Parlement.

Ce texte tendait en effet -selon une procédure juridique singulière et contestable- à l'approbation simultanée dans le cadre d'un même projet de loi de trois textes internationaux distincts.

- l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages, adopté à Bonn le 22 juin 1979 ;

- la Convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée à Bonn le 23 juin 1979 ;

- et enfin la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe, dont l'examen fait l'objet du présent rapport.

\*

\* \*

Ce projet de loi initial déposé en 1981 avait fortement ému les milieux cynégétiques en raison notamment, mais non exclusivement, de certaines dispositions de la Convention de Berne. Les milieux de la chasse étaient en effet à l'époque - à juste titre - très inquiets pour un ensemble de raisons dont certaines n'avaient qu'un lien fort éloigné avec l'objet même de la Convention de Berne.

Plusieurs campagnes d'associations hostiles à la chasse, et plus particulièrement à la chasse à courre, se déroulaient alors avec véhémence. Dans le même temps, la question du statut futur et de la place des gardes chasse nationaux au sein des fédérations de chasse était en discussion. Enfin, dans un domaine plus directement lié à celui traité par les conventions, la directive 79/409 de la Communauté du 2 avril 1979 relative à la protection des oiseaux sauvages entraînait en application sans que sa portée réelle ne soit mesurée, ni a fortiori ses mesures d'application nationales, définies.

\*

\* \*

C'est dans ce contexte générateur d'un amalgame préjudiciable à la bonne compréhension des textes présentés que le Gouvernement d'alors a jugé préférable d'ajourner l'examen par le Parlement du projet de loi initial.

Redéposés sous la forme de trois projets de loi distincts en décembre 1988, deux de ces textes, la Convention de Bonn et la Convention de Berne, ont vu leur examen ajournés jusqu'à la présente session. Les conditions d'un examen plus serein de ces deux textes semblent désormais réunies.

\*

\* \*

1 - Les quelque huit années écoulées depuis ont permis, selon votre rapporteur, une clarification des incertitudes qui prévalaient en 1981, en même temps qu'une sensible amélioration du climat qui régnait alors entre une partie de l'opinion publique et les milieux cynégétiques, est intervenue. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution favorable.

Certains problèmes liés au statut des gardes chasse nationaux ont pu être réglés en 1986. L'image des milieux cynégétiques dans l'opinion publique s'est améliorée en mettant en lumière les fonctions de gestionnaire du milieu naturel du chasseur, autrefois trop souvent caricaturé sous les traits d'un simple prédateur.

Une mise en conformité de la législation nationale sur l'avifaune avec la directive communautaire 74-409 du 2 avril 1979 régissant ce domaine est intervenue à la suite notamment de l'arrêté du 26 juin 1987 portant publication des espèces dont la chasse est autorisée, puis du décret du 30 septembre 1988 sur la destruction des animaux provoquant des dégâts ou des dangers pour les biens et les personnes.

Des ambiguïtés importantes qui avaient provoqué l'émotion des milieux cynégétiques ont par ailleurs été levées grâce à une clarification des conditions de mise en oeuvre de la directive communautaire en ce qui concerne les chasses traditionnelles françaises aux engins. Le problème des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse au gibier d'eau n'est cependant pas entièrement réglé.

**La cour de justice de Luxembourg dans un arrêt du 27 avril 1988 a estimé que ces méthodes de chasse (utilisation des gluaux, pantos, matoles), dont la pérennité pouvait sembler menacée, pouvaient valablement faire l'objet de dérogation à la directive.**

**Cette décision a mis fin à de longues polémiques sur ce sujet et elle a été confirmée sans ambiguïté par le législateur français qui, par la loi du 30 décembre 1988, consacre ces usages traditionnels en complétant l'article 373 du code rural.**

**Votre rapporteur se félicite de cette décision car il est réservé à l'égard des interventions internationales ou communautaires -aussi justifiées qu'elles puissent paraître- sur des questions qui, profondément liées à des traditions nationales et régionales anciennes, devraient rester dans le domaine des compétences nationales, voire régionales.**

**Enfin une concertation a pu intervenir entre les instances cynégétiques et l'Administration. Cette concertation a permis une explication utile auprès des instances cynégétiques de la portée exacte de ces conventions, en tant qu'outils de la préservation de la faune et de ses habitants.**

**2 - A ces améliorations de fond s'ajoute une utile clarification formelle à laquelle votre rapporteur est particulièrement sensible.**

**Les trois textes qui avaient été malencontreusement regroupés en 1981 sous la forme d'un projet de loi unique font désormais l'objet de trois projets de loi distincts. S'agissant de trois textes internationaux de portée et d'objet différents, une telle présentation paraît plus conforme à la logique ainsi qu'à la coutume qui établit que l'autorisation parlementaire d'approbation ou de ratification d'actes internationaux fait l'objet de projets de loi spécifiques et distincts pour chaque texte international soumis au Parlement.**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées est particulièrement attachée à la pérennité de ce principe en raison des limites pesant sur les modalités de droit d'amendement du Parlement s'agissant des projets de loi portant autorisation de la ratification ou de l'approbation de textes internationaux.

\*

\* \*

## PREMIÈRE PARTIE

-----

### LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA CONVENTION DE BERNE

La Convention de Berne répond à un triple objectif :

- assurer en Europe la conservation de la flore et de la faune sauvages ainsi que de leur habitat naturel ;
- encourager la coopération entre États ;
- accorder une attention plus particulière aux espèces, y compris les espèces migratrices, menacées d'extinction et vulnérables.

L'organisation des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs repose sur un certain nombre de principes fondamentaux qui caractérisent la Convention de Berne.

#### **A - Le champ d'application ratione loci : une vocation principalement mais non exclusivement européenne**

A la différence de la Convention de Bonn relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage dont la vocation mondialiste était affirmée, la Convention de Berne, préparée sous l'égide du Conseil de l'Europe, a un champ d'application territorial limité et principalement européen. Elle apparaît de ce fait à certains égards et notamment pour ce qui est de ses dispositions concernant les espèces migratrices comme un accord d'application de la Convention de Bonn tels qu'ils sont décrits aux articles 4 et 5 de cette convention.

Il est cependant clair que les dispositions de la convention perdraient de leur efficacité si elles ne couvraient que les territoires des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les données biologiques de la migration des espèces, qui sont de mieux en mieux connues, font apparaître que les dispositions d'un tel accord devraient s'étendre à l'ensemble des aires d'hivernage et des voies de migration des espèces concernées, c'est-à-dire jusqu'à l'Europe de l'Est et certains pays d'Afrique. Ces exigences scientifiques rencontrent au demeurant la préoccupation politique de plus en plus marquée du Conseil de l'Europe qui tend au développement de liens avec des pays non membres, en particulier des pays de l'Est.

L'article 19 de la convention est révélateur de cette approche scientifique ainsi que de cette volonté du Conseil de l'Europe d'élargir son champ d'influence. Cet article stipule expressément que la Convention de Berne est ouverte à la signature non seulement des Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi des Etats non membres qui ont participé à son élaboration ainsi qu'à celle de la Communauté économique européenne. "En outre jusqu'à la date de son entrée en vigueur, la Convention de Berne est aussi ouverte à la signature de tout autre Etat invité à la signer par le Comité des Ministres". De fait, signée par tous les membres du Conseil de l'Europe, la Convention de Berne l'a également été par la Communauté européenne, la Finlande et le Sénégal. On trouvera en annexe l'état des signatures et des ratifications de la convention. La France est le seul des grands Etats européens à n'avoir pas ratifié cette convention.

#### **B - Le champ d'application ratione materiae : de nombreuses espèces de faune, mais aussi de flore sauvage**

Le champ d'application ratione materiae de la Convention de Berne est étendu. Il couvre les espèces animales, mais aussi les espèces végétales, ainsi que les éléments qui concourent à la survie des conditions de développement des espèces.

1 - L'article 4 de la Convention prévoit non seulement une protection des espèces elles-mêmes mais aussi celle de l'habitat de ces espèces. Il stipule que les Etats s'engagent à prendre des mesures "appropriées et nécessaires" pour protéger les habitats et "accorder une attention particulière à la protection des zones qui ont une importance pour les

espèces migratrices". Ce type de disposition, que l'on retrouve dans la Convention de Bonn, exprime une conception plus scientifique mais aussi plus large de la protection de l'environnement, qui conduit à la protection d'espaces de plus en plus vastes.

2 - Quant aux espèces protégées, il s'agit d'espèces appartenant à la faune sauvage (articles 6 et 7) énumérées dans une annexe II (et également, pour un moindre niveau de protection dans une annexe III), mais aussi d'espèces appartenant à la flore sauvage (article 5) énumérées dans une annexe I.

Au total 120 espèces de plantes et quelque 600 espèces animales dont 80 espèces d'invertébrés et 115 espèces de poissons sont concernées par la convention.

**C - L'organisation détaillée des mesures de protection en fonction du degré de la menace qui pèse sur chaque catégorie d'espèce ainsi que d'une énumération très précise de chaque catégorie d'espèce concernée**

1 - L'annexe I à laquelle renvoie l'article 5 énumère les espèces de flore sauvage strictement protégées. Pour ces espèces, dont l'énumération correspond à l'arrêté du 20 janvier 1982 relatif à la liste des espèces protégées sur le territoire national français, la cueillette, la coupe ou le déracinage sont interdits alors que la commercialisation ou la détention sont interdits "autant que de besoin". Cette liste d'espèces faisant l'objet d'une protection spéciale a été élaborée de manière scientifique à partir de la liste des espèces en danger dans la région couverte par le Conseil de l'Europe, telle qu'elle a été mise au point par le Comité des plantes menacées.

2 - L'annexe II à laquelle renvoie l'article 6 énumère les espèces de faune sauvage strictement protégées pour lesquelles sont interdits tous actes de mise à mort, de perturbation intentionnelle et de commercialisation. Il est intéressant de noter que les dispositions du paragraphe b de l'article 6 visent à étendre la protection contre toute influence néfaste sur ces espèces aux sites importants pour la faune. Les espèces faisant l'objet d'une protection spéciale, visées par l'annexe II, concernent des mammifères, des oiseaux, des amphibiens et

des reptiles menacés en Europe. La liste de ces espèces a été établie à partir des travaux du Comité européen pour la conservation de la nature et des ressources naturelles.

**3 - L'annexe III à laquelle renvoie l'article 7 vise les espèces de faune protégées dont l'exploitation est possible mais réglementée de manière à maintenir l'existence des populations animales concernées hors de danger. Ces dispositions n'excluent pas la chasse, mais la réglementent. Cet article a été rédigé de manière à laisser aux États une marge de manoeuvre importante vis à vis d'espèces qui peuvent opportunément être protégées avec une plus grande souplesse, dans la mesure où elles peuvent de temps à autre ne pas être directement menacées. Ces espèces peuvent au demeurant, à des degrés divers, faire l'objet d'une exploitation légale dans l'un ou l'autre des États parties. Les espèces visées par l'article 7 et l'annexe III concernent la quasi totalité d'espèces d'oiseaux (à onze exceptions près), d'amphibiens et de reptiles qui se rencontrent sur le territoire des États qui ont élaboré la convention et qui ne sont pas couvertes par les dispositions de l'article 6 et de l'annexe II.**

**4 - L'article 8 qui renvoie à une annexe IV qui détermine pour les interdire un certain nombre de moyens de capture et de mise à mort prohibés en raison du risque qu'ils comportent d'entraîner localement la disparition ou de troubler gravement la tranquillité de la population d'une espèce donnée. Des dérogations sont cependant prévues.**

\*

\* \*

La composition des annexes à la Convention de Berne appelle un certain nombre de commentaires.

- L'existence d'une erreur matérielle. Le *Felix silvestris* (chat sauvage) figure à la fois dans l'annexe II et dans l'annexe III, alors qu'il relève, semble-t-il, uniquement de l'annexe II (espèce strictement protégée).

- Certains animaux susceptibles d'être menacés dans certaines régions d'Europe par les procédés de chasse prohibés à l'annexe IV ne sont pas cités dans les annexes de la convention et ne sont donc pas concernés par l'application de cette dernière. C'est ainsi que les milieux écologiques déplorent que le sanglier, le renard, le lapin, les corvidés et la palombe ne soient pas préservés de moyens de chasse jugés cruels tel que le gazage des terriers.

- A l'inverse, les fédérations de chasseurs estiment que l'état des populations de bécassine double, de gravelot, de tourne-pierre à collier, de buse ou de bécasseau variable justifierait leur inscription dans l'annexe III plutôt que dans l'annexe II (espèces strictement protégées).

\*

\* \*

Pour toutes ces raisons -qui ne constituent que des exemples de la difficulté qu'il y a à établir un régime de protection qui serait trop rigide- l'existence dans la convention d'un mécanisme susceptible de permettre le suivi et l'adaptation de la convention en fonction de l'évolution des menaces pesant sur les espèces apparaît comme particulièrement opportune.

\*

\* \*

#### **D - Une approche souple et réaliste de la protection des espèces**

La convention dans son ensemble est marquée par un souci de réalisme et de souplesse, garant de son efficacité. Ce souci caractérise tant les dispositions de fond de la convention que ses dispositions d'application.

**1 - La convention énonce un certain nombre d'interdictions justifiées mais contraignantes en raison de leur précision. Ces interdictions visent à la bonne protection des espèces de flore menacée (a 5), de faune menacée (a 6) et à l'interdiction de moyens non sélectifs de capture (a 8).**

**2 - Tant pour la mise en oeuvre de ces interdictions très précises que pour celles de dispositions moins contraignantes (mesures de caractère général des articles 2 et 3 ; mesures de protection de l'habitat de l'article 4 ; mesures de protection des espèces de faune sauvages sur lesquelles pèsent des menaces moins directes (a 7), la convention renvoie à des "mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires". Elle préserve de ce fait une certaine marge de manoeuvre aux Etats parties.**

**3 - Autre signe de réalisme et de souplesse, la convention prévoit à son article 9 des possibilités de dérogations aux principales dispositions précises (a 4, 5, 6, 7, 8) qu'elles édictent concernant la préservation des espèces de faune et de flore sauvages menacées. De telles dérogations sont cependant soumises à des conditions de fond et de forme assez rigoureuses. Toutes les parties contractantes doivent en outre faire un rapport au Comité permanent sur l'évaluation scientifique de l'impact des dérogations.**

**On verra plus loin que la France recourra à trois dérogations destinées à compléter le dispositif de préservation des chasses traditionnelles en France.**

**4 - Le fonctionnement du Comité permanent, décrit aux articles 13 et 14, est également marqué par un souci de souplesse. Il est en effet apparu que les objectifs de la convention seraient plus aisément atteints si les représentants des parties avaient la possibilité de se rencontrer régulièrement afin de mettre au point des programmes communs et coordonnés. C'est la raison pour laquelle, selon le principe chaque Etat une voix, la plus grande part du fonctionnement de la convention est confiée au Comité permanent.**

**Il est à noter que la Communauté européenne est représentée en tant que telle à ce Comité, au sein duquel elle dispose**

d'un nombre de voix égal au nombre de ses Etats membres parties à la convention. La Communauté n'exerce cependant pas son droit de vote dans le cas où les Etats membres l'exercent et réciproquement. Il est également intéressant de remarquer que le Comité permanent lui-même est habilité à inviter tout Etat non membre à ses délibérations en tant qu'observateur. Cette disposition fait écho à la préoccupation notée plus haut de permettre au plus grand nombre possible d'Etats de devenir parties contractantes. L'article 14 énumère avec précision les principales fonctions du Comité permanent dont la plus importante est de veiller de manière continue à ce que les dispositions de la convention et le contenu des annexes suivent l'évolution de la connaissance et des besoins de la vie sauvage.

L'indépendance du Comité permanent est grande. Il peut inviter des Etats non membres mais aussi certains organismes ou institutions techniquement qualifiés à ses réunions. Il peut faire des recommandations directes aux parties contractantes. Il se réunit tous les deux ans ainsi que lorsque la majorité des parties contractantes en formule la demande.

5 - La procédure d'amendement prévue à l'article 16 ainsi que les modalités de modification des annexes témoignent du même souci de souplesse. L'article 16 établit ainsi une distinction entre les amendements aux dispositions de fond qui ont un caractère technique et qui de ce fait peuvent être adoptées par le Comité permanent et les amendements aux dispositions d'application qui en raison de leurs incidences politiques nécessitent l'approbation du Comité des Ministres.

Quant aux amendements aux annexes, l'article 17 dispose qu'ils peuvent être proposés par les Parties contractantes ou par le Comité des Ministres. La procédure relative à leur adoption et à leur entrée en vigueur est opportunément simplifiée. L'adoption exige, au sein du Comité permanent, une majorité des deux tiers des Parties contractantes (alors que la majorité des trois quarts des voix exprimées est requise pour les amendements aux articles) et l'amendement entre vigueur à l'égard des Parties contractantes qui n'ont pas formulé d'objections (alors que, pour les amendements aux articles, l'acceptation unanime des Parties contractantes est requise) Cette procédure plus souple et plus rapide a été établie parce qu'on a estimé que la modification des annexes avait un caractère moins radical et plus urgent que celle des articles.

## **E - L'encouragement à la coopération inter-étatique**

Outre les invitations au législateur national examinées au point n° 2 plus haut, la Convention de Berne tend à susciter une coopération inter-étatique.

Le préambule, l'article 1 ainsi que les dispositions du paragraphe 4 de l'article 4 sont révélateurs à cet égard. L'article 10 est également très explicite sur ce point tendant à instaurer une coopération visant à vérifier que les diverses mesures prises en vertu des autres dispositions de la convention correspondent aux besoins des espèces migratrices chassables énumérées à l'annexe III. De même, l'article II énumère un certain nombre d'obligations tendant à promouvoir une coopération inter-étatique dans le domaine de la recherche de la réintroduction d'espèces et l'information du Comité permanent. On peut noter à titre d'exemple que le programme que développe actuellement, et avec d'autres Etats, la France pour la sauvegarde du phoque moine de la Méditerranée entre parfaitement dans le cadre de coopération internationale que tend à promouvoir l'article II.

## DEUXIÈME PARTIE

-----

### EN DEPIT DE CERTAINES APPREHENSIONS DES MILIEUX CYNEGETIQUES ET ECOLOGIQUES, L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE BERNE NE SEMBLE PAS DEVOIR SUSCITER DE PROBLEMES DETERMINANTS

#### A - La persistance de certaines inquiétudes dans les milieux cynégétiques et écologiques.

Malgré les précisions et les éléments d'apaisement intervenus depuis le retrait du texte initial portant autorisation d'approbation des Conventions de Bonn et de Berne, les milieux cynégétiques ont continué d'émettre quelques réticences concernant certaines dispositions de la Convention de Berne. Ces réticences portaient sur différents points que votre rapporteur se doit de mentionner.

Certains milieux cynégétiques auraient souhaité que la ratification de la France soit assortie de réserves concernant l'avifaune. Le déclassement souhaité de certaines espèces de l'annexe II de la convention ainsi que l'établissement de garanties formelles concernant la pérennité de certaines chasses traditionnelles ne semblent cependant plus possibles car ces matières entrent dans le champ d'application de la directive communautaire 79-409 du 2 avril 1979 sur la protection des oiseaux. Au demeurant, la liste des espèces de gibier dont la chasse est autorisée a été fixée en France en 1987 en prenant en compte les obligations de la convention de Berne et elle ne semble pas faire l'objet de contestation.

Il apparaît en outre que les conditions de mise en oeuvre de la directive communautaire "oiseaux" en ce qui concerne les chasses traditionnelles françaises aux engins ont été clarifiées. On rappelle que la cour de justice de Luxembourg,

dans un arrêt du 27 avril 1988, a estimé que ces méthodes de chasse (utilisation des gluaux, pantes, matoles) pouvaient valablement faire l'objet de dérogation à la directive. Cette décision a mis fin à de longues polémiques sur ce sujet et a permis au législateur français (loi du 30 décembre 1988) de consacrer, par un texte récent, ces usages (modification de l'article 373 du Code rural). Il convient cependant de remarquer que, souhaitées par certains chasseurs, ces dérogations acceptées relatives aux méthodes de chasses traditionnelles sont contestées par certains milieux écologiques en raison de la cruauté qui est prêtée à certaines d'entre elles.

S'agissant des préoccupations des chasseurs concernant certains mammifères (régulation de certaines espèces, modes de chasse particuliers), ces dernières ne semblent pas justifiées dans la mesure où elles entrent dans le champ d'application des possibles dérogations prévues par l'article 9 de la convention.

Enfin, il convient de préciser d'une manière générale qu'il n'est pas possible d'émettre des réserves qui iraient à l'encontre des obligations de protection des espèces prévues dans le cadre de la convention de Berne, notamment de l'interdiction de la perturbation intentionnelle de la faune sauvage durant la période de reproduction et de dépendance d'espèces protégées par la convention.

**B - Nécessaire en vue de renforcer l'image de la France dans le domaine de l'action internationale en faveur de l'écologie, l'application de la Convention de Berne aura les conséquences les plus limitées sur les textes et les pratiques régissant la chasse en France.**

La Convention de Berne, signée en 1979 par 19 pays européens, a été ratifiée par 16 de ces Etats et la Communauté économique européenne (cf. liste ci-jointe). Elle est entrée en vigueur le 1er juin 1982 et son comité permanent s'est déjà réuni à 6 reprises.

La principale raison qui justifie la réinscription de ce projet de loi tendant à l'approbation de ce texte à l'ordre du jour du Parlement tient au fait que la France est le dernier des grands Etats européens à n'avoir pas ratifié cette convention.

**Il semble désormais nécessaire pour l'image internationale de la France dans le domaine de la préservation de l'environnement de régulariser cette situation préjudiciable.**

La ratification par la France de la Convention de Berne sera au demeurant sans incidence sur la pratique de la chasse en France. On a vu qu'en ce qui concerne les chasses traditionnelles, l'article 9 de la Convention de Berne institue un régime de dérogations tout à fait analogue à celui prévu par la "directive oiseaux" de la CEE. On rappellera par ailleurs que les dérogations notifiées dans le cadre de la Convention de Berne seront, pour les espèces de l'avifaune, les mêmes que celles notifiées à la commission au titre de la directive communautaire, à savoir toutes les chasses traditionnelles qui font l'objet d'une réglementation nationale.

De fait, il apparaît qu'aucune des dispositions législatives ou réglementaires, nationales ou communautaires, actuellement en vigueur, n'est en contradiction avec les dispositions des Conventions de Berne et Bonn. On peut estimer que la France applique de fait ces deux conventions et qu'aucune disposition particulière n'est à prévoir pour son application.

La réglementation française de protection des espèces de flore et de faune sauvage est d'ores et déjà en conformité avec les annexes I, II et III de la Convention de Berne.

Le dispositif législatif actuel de protection des habitats, ainsi que les initiatives de certaines associations cynégétiques, permettent dès à présent de répondre aux objectifs de la convention, voire d'aller au-delà. Outre les acquisitions de réserves protégées pratiquées avec dynamisme par certaines associations de chasseurs, on notera à cet égard la loi de 1976 sur la protection de la nature, la loi de 1985 relative à la protection de la montagne, la loi de 1986 relative à la protection du littoral ainsi que les systèmes de préservation de zones protégées.

Enfin, on a que les chasses traditionnelles étaient préservées tant par la jurisprudence communautaire que par la loi du 30 décembre 1988. Ces garanties sont complétées par trois demandes de dérogation au Comité permanent formulées au titre de l'article 9.

Ces demandes concernent :

- la capture des grives et des merles noirs aux gluaux dans le Sud-Est (Var, Vaucluse, Alpes-Maritimes, Alpes de Haute-Provence, Bouches-du-Rhône) ;
- la capture des alouettes aux filets dans le Sud-Ouest (Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques) ;
- la capture des grives, pluviers, merles noirs et vanneaux aux filets dans les Ardennes.

\*

\* \*

Le caractère symbolique des conséquences de la convention sur les activités qu'elle concerne en France doit en outre être souligné par le fait que notre pays a assorti son approbation d'une réserve.

Cette réserve concerne les tortues *Chelonia Mydas* (tortues vertes), en raison de l'activité d'élevage de ce type de tortue et de son incidence sur certaines activités artisanales dans l'Ile de la Réunion, d'une part, et des besoins familiaux en Nouvelle Calédonie où les "tortues vertes" ne sont guère menacées en raison de leur nombre, d'autre part.

Une seconde réserve concernerait la destruction des blaireaux par gazage et enfumage en raison des dommages que cet animal cause en culture. Cet animal a été supprimé en France de la liste des espèces susceptibles d'être classées nuisibles en application

de l'article 393 du code rural. La réserve initiale a donc fort logiquement été retirée.

Votre rapporteur note enfin que la Convention de Berne est applicable aux départements et territoires d'outre-mer et que les procédures de consultation des assemblées territoriales ont été engagées. En Nouvelle Calédonie, le Comité consultatif s'est montré particulièrement attaché au maintien de la réserve concernant la tortue *Chelonia Mydas*.

Les circonstances qui avaient conduit au retrait de l'ordre du jour du Parlement du projet de loi portant -entre autres- approbation de la Convention de Berne, justifiaient, selon votre rapporteur, un examen approfondi de cette convention, de ses incidences et de l'évolution des problèmes qui avaient été évoqués par les milieux cynégétiques en 1982.

Au terme de cet examen, votre rapporteur estime ne pas devoir s'opposer à l'autorisation de l'approbation de la Convention de Berne.

\*

\* \*

#### **Les conclusions de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

Après que M. Jacques Golliet eût présenté ce rapport au cours de la réunion du 6 décembre de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, M. Michel Poniatowski est intervenu pour mettre en lumière, d'une part, le déficit démocratique qui caractérisait la mise en œuvre de certains textes communautaires et, d'autre part, l'excès des interventions communautaires dans certains domaines qui peuvent paraître de la compétence des Etats, voire des régions. Il a conclu en évoquant l'éventualité de soulever -à l'occasion des difficultés posées par l'application de la directive n° 79-409- le problème d'ensemble de

**l'absence de contrôle parlementaire sur certaines directives communautaires.**

Un vaste débat s'est alors ouvert qui a tout d'abord porté sur le problème général du déficit démocratique résultant de l'augmentation des pouvoirs des instances exécutives communautaires.

M. Michel Crucis a souligné la nécessité de réorganiser les procédures parlementaires nationales afin de compenser en partie le déficit démocratique caractérisant la phase actuelle de la construction communautaire. Il a cité en exemple le cas de la Grande-Bretagne, caractérisé par une information préalable du Parlement national.

Le président Jean Lecanuet, MM. Robert-Paul Vigouroux, Marc Lauriol, Guy Cabanel et Jacques Genton ont, pour leur part, souligné la spécificité d'usage du parlementarisme anglais et fait valoir que, compte tenu des habitudes des Gouvernements français successifs en matière de négociations communautaires, le problème se situait, à terme, surtout au niveau du renforcement des pouvoirs du Parlement européen.

Après un échange de vues auquel ont pris part le président Jean Lecanuet, MM. Yvon Bourges, Guy Cabanel, Max Lejeune et Robert-Paul Vigouroux, M. Michel Poniowski et M. Guy Cabanel ont déploré que les solutions prévues par les propositions de loi tendant à augmenter le rôle des délégations parlementaires pour les Communautés européennes n'aient pas encore été approuvées.

L'échange de vues s'est poursuivi entre MM. Michel Poniowski, Jacques Golliet et le président Jean Lecanuet, mettant en exergue la nécessité pour le Parlement français de poser à l'occasion de la mise en oeuvre d'une directive communautaire précise le problème de la dépossession des parlements nationaux.

Revenant, à l'invitation du président Jean Lecanuet, à l'objet même des textes présentés par M. Jacques Golliet, le président, M. Jacques Genton et M. Guy Cabanel sont intervenus

**pour convenir que, s'il paraissait opportun de ne pas soulever cette question à propos du texte en discussion qui ne portait pas strictement sur l'application d'une directive communautaire, au demeurant ancienne, le problème du principe du contrôle parlementaire national sur la mise en oeuvre de certains textes communautaires devrait être posé dès qu'une occasion précise se présentera.**

**M. Max Lejeune a pour sa part souligné la nécessité de l'interdiction de la chasse en période de nidification, alors que M. Philippe Madrelle a souligné, qu'à titre personnel, il jugeait opportune la mise en oeuvre d'une réserve garantissant les chasses traditionnelles.**

**Les conclusions favorables à l'adoption des rapports de M. Jacques Golliet sur le projet de loi n° 78 (1989-1990) autorisant l'approbation de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979, ont été adoptées. MM. Franz Duboscq, Philippe Madrelle et Max Lejeune se sont abstenus.**

## ANNEXE

### ETAT DES SIGNATURES DES RATIFICATIONS

Etats	Signature	Ratification, adoption ou approbation
Autriche	19.09.79	02.05.83
Belgique	19.09.79	-
Chypre	21.10.81	-
Danemark	19.09.79	08.09.82
France	19.09.79	-
R.F.A.	19.09.79	13.12.84
Grèce	19.09.79	13.06.83
Islande	-	-
Irlande	19.09.79	23.04.82
Italie	19.09.79	11.02.82
Liechtenstein	19.09.79	30.10.80
Luxembourg	19.09.79	23.03.82
Malte	-	-
Pays-Bas	19.09.79	28.10.80
Norvège	19.09.79	1986
Portugal	19.09.79	03.02.82
Espagne	19.09.79	1986
Suède	19.09.79	14.06.83
Suisse	19.09.79	12.03.81
Turquie	19.09.79	02.05.84
Royaume-Uni	19.09.79	28.05.82
<u>Communautés Européennes</u>	19.09.79	07.05.82
Finlande	-	09.12.85
Sénégal	-	1987