

La convention de Berne et NATURA 2000

ADRIAENS Aino - Juillet 2002

Questions initiales :

- Je cherche la liste des plantes protégées par la Convention de Berne. Quelqu'un pourrait-il m'aider ? (Aino ADRIAENS)
- Quel est le statut de la Convention de Berne par rapport aux législations nationales ?(B.C.)

La Convention de Berne

La Convention de Berne (1979) comprend un texte de 24 articles et 4 annexes. Les 24 articles sont introduits par un préambule qui explique pourquoi les Etats membres (du Conseil de l'Europe) et les autres États signataires considèrent qu'il est important de préserver le patrimoine naturel. Suivent les articles, regroupés en 9 chapitres, détaillant le pourquoi, le comment (les parties contractantes prennent des mesures), la gestion (comité, fonctionnement, amendements possibles, le règlement des différents, etc.).

- L'annexe 1 : liste des espèces de flore strictement protégées.
- L'annexe 2 : liste des espèces de faune strictement protégées.
- L'annexe 3 : liste des espèces de faune protégées.
- L'annexe 4 : liste les moyens et méthodes de chasse et autres formes d'exploitation interdites.

La différence entre espèce strictement protégée et protégée tient à la possibilité d'exploiter ou non une espèce (si ses effectifs le permettent). À noter que, comme la plupart de tous ces textes, il est précisé que les objectifs peuvent être modulés en fonction des exigences économiques et récréationnelles, clause normale sur le fond, mais porte ouverte à de nombreuses dérives (petits gibiers de montagne ou demande d'élimination du loup par exemple).

La France a "approuvé" la convention de Berne par deux textes :

- La loi 89-1004 du 31 décembre 1989 autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe.
- Le décret 90-756 du 22 août 1990 portant publication de la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (ensemble des 4 annexes), ouverte à la signature à Berne le 19 septembre 1979.

À ce stade, la France reconnaît donc l'utilité de cette convention approuvée par une loi, c'est-à-dire par le Sénat et l'Assemblée, et promulguée par le Président. Et tant qu'à faire, on publie "officiellement" cette convention dans un décret. (La Convention a même donné lieu à un décret d'application).

Parallèlement, et dans la suite directe de la convention de Berne, la Communauté Européenne est allée plus loin en publiant la directive Habitat. Celle-ci est effectivement de la même veine, mais sa portée est beaucoup plus grande dans la mesure où elle vise à mettre en place un réseau d'espaces représentant toute la biodiversité de la communauté (c'est la démarche Natura 2000). Au passage, les annexes de la directive Habitat sont beaucoup plus fouillées. Elles complètent les annexes de la convention de Berne et, surtout, elles listent les milieux, en les classant en fonction leur rareté et/ou de leur vulnérabilité, définissant des milieux "prioritaires" qui doivent faire l'objet d'une protection stricte (appelée ZSC pour Zones Spéciales de Conservation). Un troisième texte "fondateur" vient rajouter une couche à la complexité des choses ; c'est la directive Oiseaux qui, avec des termes différents, vise les mêmes objectifs (voir plus loin).

NATURA 2000

Natura 2000 est donc un réseau destiné à maintenir la biodiversité. Il résulte de la mise en oeuvre, par les Etats membres, des deux directives Oiseaux et Habitat. Ces deux directives sont en voie d'intégration dans le droit français par une ordonnance du 11 avril 2001 et des décrets en cours de signature.

Par l'adoption de la convention de Berne et des directives Oiseaux et Habitat, les États membres s'engagent à protéger:

- des espèces.
- des milieux.

Protection des espèces

Pour les espèces, en France, il suffit d'introduire dans les annexes de la loi de 76 (celle qui interdit la récolte, la destruction et le transport des espèces citées en annexe) les espèces des différentes annexes de la convention de Berne et des directives, ce qui a été fait.

Protection des milieux

Pour les milieux, il faut distinguer :

- - **La directive Oiseaux**

Ont été délimitées des Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO pour les intimes), au sein desquelles doivent être mises en place des ZPS (Zone de Protection Spéciale). D'un point de vue juridique, les ZICO sont de simples inventaires (non opposables, même si les tribunaux considèrent de plus en plus que l'on doit en tenir compte dans les projets d'aménagements), alors que les ZPS peuvent faire l'objet d'une réglementation ou d'une contractualisation particulière (via par exemple les Contrats territoriaux d'exploitation signés entre un agriculteur et l'État pour des pratiques permettant de respecter les engagements prévus par la convention et les directives).

La France vient d'être "avertie" par l'Europe pour ne pas avoir encore de ZPS. En PACA, une première fournée de ZPS doit être publiée incessamment ; une autre fournée est prévue en avril prochain.

- - **La directive Habitat**

Ont été délimités des PR (Périmètre de référence ??) qui listent les sites les plus riches en milieux ou en espèces prioritaires (voir plus haut). À l'intérieur de ces périmètres, devraient être mises en oeuvre des mesures de préservation (réglementaires ou contractuelles). Mais là, tout devient compliqué. Les tentatives de traduction en droit français et la procédure adoptée, sont l'objet de recours de différents acteurs, de remontrances de l'Europe, et c'est un b... inimaginable, si bien que personne ne semble savoir où l'on va, ni quand on y sera.

Procédure

La démarche générale prévue par l'Europe se décline en plusieurs étapes.

- **Phase 1** : Inventaires scientifiques définissant des périmètres (PR pour la directive Habitat, ZICO pour la directive Oiseaux) comprenant des milieux ou des espèces listées dans les annexes des deux directives. Au sein de ces périmètres, sont mises en place des ZPS (pour la directive Oiseaux) et des ZSC (Zones spéciales de conservation) pour la directive Habitat. Le réseau Natura 2000 sera constitué par l'ensemble européen des ZSC et des ZPS.
- **Phase 2** : Transmission des périmètres à l'Europe. À ce jour, la France a transmis 1100 sites (5% de son territoire) et pour la région PACA, 69 sites, soit 19 % du territoire.
- **Phase 3** : Mise en place du réseau (en 2004, en théorie). Le réseau Natura 2000 sera établi en "piochant" dans la liste des SIC (Sites d'Intérêt communautaire) transmis par tous les Etats. Ces SIC sont tous simplement les deux couples ZICO/ ZPS (pour la directive Oiseaux) et PR/ZSC (pour la directive Habitat). En pratique, en France, devant le peu de sites "retenus", il est probable que tous les sites transmis seront intégrés au réseau.

Pour chaque site, est établi un document d'objectif (DOCOB) préconisant une orientation de gestion (pour maintenir la zone en l'état). En France, les mesures de gestion préconisées devront être contractualisées (d'autres pays ont choisi la voie réglementaire).

Le financement du réseau (en France, le financement des contrats) est assuré par un Fonds de Gestion des Milieux Naturels (FGMN), des fonds européens (FEOGA pour Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole), et des Fonds programmés dans les contrats de plan État-Régions.

EN FRANCE, deux types de problèmes, de fond et de forme, se posent:

- **Sur le fond**, au moins dans le 04, la démarche a été biaisée au départ lors de la transmission des sites. Dans l'esprit, lors de la phase 1, la définition des périmètres est un inventaire scientifique. Il s'agit du constat "brut" de la richesse d'un territoire. Pourtant, ces périmètres ont été discutés (et largement amputés) lors de réunions de concertation, sur des critères politiques locaux. Il en résulte une dénaturation de la démarche.
- **Sur la forme** : * Considérant que la France n'a pas fait de propositions suffisantes (conséquence du vice "de fond" ci-dessus), la Cour de justice européenne a condamné la France, le 11 septembre dernier et la Commission européenne bloque la mise en place d'autres programmes européens, ce qui ne fait pas vraiment avancer les choses et renforce la mauvaise perception de la démarche. Officiellement, la France a répondu à l'ultimatum de l'Europe (relancer la procédure Natura avant le 15 mars) en promettant une transmission

complète dans 18 mois.

Notons toutefois qu'une première fournée de ZPS a été publiée fin 2001 (au moins pour la région PACA). De plus, le mode de financement des mesures de gestion se précise avec deux types de contrats :

- les CTE (contrats territoriaux d'exploitation) pour les espaces "agricoles", sylviculture et pâturages compris,
- et des contrats "Natura" passés entre l'État et le propriétaire ou le gestionnaire des espaces naturels non agricoles (falaises, canyons, rivières par exemple), financés par le fonds de gestion des milieux naturels.

* Le Conseil d'Etat a annulé la première transmission de sites (511 sites), obligeant à relancer des concertations, ce qui alourdi et ralenti d'autant une démarche déjà en retard.

Bibliographie

Cf : ROCAMORA (1994) - *Les Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux en France*. Ministère de l'Environnement, Birdlife International, Ligue Pour la Protection des Oiseaux. 339 p.

Sur le net

Sites où l'on trouve des infos sur la Convention de Berne et les espèces protégées :

<http://mrw.wallonie.be/dgrme/sibw/legislations/convint/BerneA.html>

<http://www.chez.com/indrenature/nature/protege.htm>

<http://www.nature.coe.int/french/main/berne/berne.htm>

Sites où l'on trouve des infos sur Natura 2000 :

<http://www.environnement.gouv.fr/>

<http://www.environnement.gouv.fr/Provence-Alpes-CA/default.htm>

La Convention de Berne est un Traité International du Conseil de l'Europe ouvert à la signature des Etats membres, des Etats non membres qui ont participé à son élaboration et de la Communauté économique européenne et à l'adhésion des autres Etats non membres

La Convention de Berne compte en avril 2002, 45 parties contractantes parmi lesquelles :

1°) 39 des 43 états membres du Conseil de l'Europe :

Albanie, Allemagne, Andorre, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine (ex-république Yougoslave), Malte, Moldavie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, République Tchèque, Turquie, Ukraine.

[Manquent les Etats suivants : Albanie, Géorgie, Russie et Saint-Marin.]

2°) Cinq Etats non membres du Conseil de l'Europe : Burkina Faso, Monaco, Maroc, Sénégal et Tunisie.

3°) Une Organisation Internationale : la Communauté Européenne.

Auteurs

Synthèse réalisée par : **Aino ADRIAENS**

Date : **14 mars 2002**

Cette synthèse a été réalisée grâce aux informations fournies principalement par Christophe BONNET, Michel Ange BOUCHET et B.C. sur la liste [tela-botanicae](#). Edith ARMANGE a fourni les liens.