



Strasbourg, le 15 septembre 2014
[files38f_2014.doc]

T-PVS/Files (2014) 38

CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE
ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

Comité permanent

34^e réunion
Strasbourg, 2-5 décembre 2014

**RECEVABILITE DES PLAINTES
CONCERNANT DES ESPECES DE L'ANNEXE III: LE
MODELE DU BLAIREAU (*MELES MELES*)**

- ORIENTATIONS A L'ATTENTION DES PLAIGNANTS -

*Note du Secrétariat
établie par la
Direction de la Gouvernance démocratique*

RECEVABILITE DES PLAINTES CONCERNANT LE BLAIREAU: UNE BREVE NOTE EXPLICATIVE

Introduction

Le Blaireau d'Eurasie (*Meles meles*) est une espèce inscrite à l'Annexe III de la Convention de Berne (espèces protégées).

Le nombre croissant de plaintes (plus de dix depuis 2010) déposées dans le cadre du système des dossiers de la Convention ont essentiellement concerné la France, l'Irlande et le Royaume-Uni, et ont amené le Bureau du Comité permanent de la Convention de Berne à demander l'élaboration d'un bref guide à l'intention des éventuels plaignants, qui les aiderait à comprendre les bases sur lesquelles les plaintes concernant les blaireaux pourraient être recevables.

Le Blaireau d'Eurasie

Le Blaireau d'Eurasie est classé dans la catégorie *Préoccupation mineure* dans la Liste rouge de l'UICN, qui se fonde sur une évaluation réalisée en juin 2008.

L'espèce a le statut de Préoccupation mineure en raison de sa vaste aire de répartition, de sa population relativement nombreuse, de sa présence dans plusieurs zones protégées, et du fait qu'il est peu vraisemblable qu'elle enregistre un déclin qui justifierait son inscription dans une des catégories de menaces¹. L'espèce est présente dans de nombreux pays du monde, dont 36 sont des Parties contractantes de la Convention de Berne. L'UICN qualifie de stable l'évolution démographique de l'espèce. En Albanie, un pays qui fait exception, le blaireau a le statut de *Menacé d'extinction* parce qu'il a disparu de nombreuses régions et qu'il est devenu rare dans d'autres, essentiellement à cause d'une chasse non réglementée.

Dans son analyse des principales menaces pour la conservation de l'espèce, l'UICN souligne que le déclin dans certaines régions agricoles est imputable aux changements dans l'utilisation des sols, qui font disparaître les habitats adaptés à l'espèce. L'espèce est également sensible au morcellement des habitats.

La protection de l'espèce dans le cadre de la Convention de Berne

La Convention a un triple objectif:

- a. assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages et de leurs habitats naturels;
- b. encourager la coopération entre Etats;
- c. accorder une attention particulière aux espèces, y compris les espèces migratrices, menacées d'extinction et vulnérables.

La Convention préconise la conservation de toutes les espèces végétales et animales et de leurs habitats, indépendamment de leur rareté². Elle accorde toutefois une attention particulière à la sauvegarde des espèces en danger d'extinction et vulnérables, y compris les espèces migratrices.

Les dispositions générales définissent uniquement une obligation de résultat pour les Parties, mais leur accordent une certaine marge d'appréciation quant aux moyens les plus appropriés pour atteindre le résultat demandé. Les articles 4 à 8 énoncent cependant des obligations plus spécifiques, et demandent aux Parties de prendre les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour assurer la protection particulière des espèces et des habitats énumérés dans l'annexe de la Convention.

¹ Voir la Liste rouge de l'UICN: <http://www.iucnredlist.org/details/29673/0>

² Voir le Rapport explicatif de la Convention

La Convention ne spécifie certes pas les caractéristiques auxquelles une espèce doit répondre pour mériter son inscription dans une annexe donnée³, mais les espèces inscrites aux Annexes I et II bénéficient d'une protection plus stricte. En fait, seules les espèces inscrites aux Annexes I et II font l'objet, respectivement, de l'interdiction de toutes formes de cueillette, de ramassage, de coupe ou de déracinement intentionnels des plantes visées (Annexe I) et de l'interdiction de toutes formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle, de la détérioration ou de la destruction intentionnelles des sites de reproduction ou des aires de repos, de la perturbation intentionnelle, de la destruction ou de collecte d'œufs dans la nature ou de leur possession, et de la détention/commerce interne délibérés.

La protection garantie aux espèces inscrites à l'Annexe III

Comme le déclare clairement le Rapport explicatif de la Convention de Berne:

- **l'Annexe I** – “*Espèces de flore strictement protégées*”, énumère toutes les espèces de flore exigeant une protection **spéciale**⁴. Des dérogations à cette disposition ne peuvent être faites que dans les conditions strictes précisées à l'article 9.
- **l'Annexe II** – “*Espèces de faune strictement protégées*”, énumère toutes les espèces de faune exigeant une protection **spéciale**. Il ne peut être dérogé à cette disposition que dans les conditions strictes prévues à l'article 9⁵.
- **l'Annexe III** – “*Espèces de faune protégées*”, énumère les espèces exigeant une protection mais dont une certaine exploitation est possible si le niveau de la population le permet.
- **l'Annexe IV** – “*Moyens et méthodes de mise à mort, de capture et autres formes d'exploitation interdits*”, énonce les moyens susceptibles d'entraîner localement la disparition, ou de troubler gravement la tranquillité des populations d'une espèce. L'Annexe IV concerne toutes les espèces, indépendamment de l'annexe où elles figurent. Notons également que l'interdiction d'utiliser certains moyens et méthodes a été limitée aux cas où ils sont mis en œuvre pour la capture ou la mise à mort massive ou non sélective.

La protection qu'il faut assurer aux espèces inscrites à l'Annexe III est définie à l'**Article 7**, qui déclare:

*“Chaque Partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les espèces de faune sauvage énumérées dans l'annexe III. Toute exploitation de la faune sauvage énumérée dans l'annexe III est réglementée **de manière à maintenir l'existence de ces populations hors de danger**, compte tenu des dispositions de l'article 2⁶.*

Ces mesures comprennent notamment:

- *l'institution de périodes de fermeture et/ou d'autres mesures réglementaires d'exploitation;*
- *l'interdiction temporaire ou locale de l'exploitation, s'il y a lieu, afin de permettre aux populations existantes de retrouver un niveau satisfaisant;*
- *la réglementation, s'il y a lieu, de la vente, de la détention, du transport ou de l'offre aux fins de vente des animaux sauvages, vivants ou morts”.*

³ Les annexes évoquent un degré de protection, mais ne sont pas liées à un statut de conservation ni aux tendances. Il n'existe aucune relation explicite entre la gravité de la menace qui pèse sur une espèce et sa vocation à figurer dans une annexe donnée (cf. Claire Shine, document T-PVS/Inf (2005) 18).

⁴ L'Annexe I est fondée sur la liste des espèces en danger dans la région couverte par le Conseil de l'Europe qui a été établie, à la demande du comité ad hoc, par le Comité des plantes menacées de l'UICN au moment de l'élaboration de la Convention.

⁵ En établissant l'Annexe II, il a été tenu compte des listes de mammifères, oiseaux, amphibiens et reptiles menacés en Europe qui ont été établies par le Comité européen pour la conservation de la nature et des ressources naturelles et qui font l'objet de diverses résolutions adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au moment de l'élaboration de la Convention.

⁶ L'article 2 de la Convention demande aux Parties de prendre les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de la flore et de la faune sauvages à un niveau qui correspond notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, tout en tenant compte des exigences économiques et récréationnelles et des besoins des sous-espèces, variétés ou formes menacées sur le plan local”, c'est-à-dire sur le plan du territoire national (cf. le Rapport explicatif sur Article 2 de la Convention).

Comme le déclare le Rapport explicatif à propos de l'Article 7 de la Convention, “ *étant donné que les espèces de l'Annexe III peuvent toutes faire l'objet, à des degrés divers, d'une exploitation légale dans l'un ou l'autre des Etats, la Convention n'exclut pas la possibilité pour chaque Partie Contractante de permettre une telle exploitation, à condition qu'il s'agisse d'une espèce dont la population sur son territoire n'est pas menacée et que l'exploitation ne mette pas en danger cette population*”. A cette fin, la Partie Contractante **surveille l'exploitation et prend, si nécessaire, des mesures plus rigoureuses.**

Par conséquent, les conclusions préliminaires qui peuvent être tirées de la lecture de l'Article 7 sont que pour qu'une plainte concernant le blaireau dans une Partie contractante soit recevable, elle clairement démontrer que:

- 1: la Partie n'a pas pris les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour assurer la protection (générale) de l'espèce;
- 2: les mesures prises pour son exploitation mettent effectivement en danger la population animale concernée;
- 3: l'exploitation n'est pas réglementée afin d'écarter les dangers qui pèsent sur la population;
- 4: l'exploitation n'est pas contrôlée par la Partie.

Ces conditions préalables devraient également être prises en compte dans l'analyse d'une violation possible de l'Article 9 par une Partie du point de vue de ses obligations de rapport pour des espèces inscrites à l'Annexe III.

Les obligations de rapport en vertu de l'Article 9

L'Article 9.1 fixe les deux conditions générales et certaines conditions spéciales sous lesquelles les Parties peuvent déroger aux obligations acceptées en vertu des Articles 4 à 8; l'Article 9.2 demande aux Parties de soumettre des rapports biennaux si elles décident des dérogations ou d'autres actions proscrites par la Convention. Ce système obligatoire de rapports permet au Comité permanent d'assurer le suivi de l'application de la Convention.

Notons à cet égard que de nombreux plaignants invoquent une violation de l'Article 9 quand une Partie qui lance un programme d'abattage contre le blaireau n'informe pas le Comité permanent dans le cadre du système des rapports biennaux défini à l'Article 9.2.

Les obligations de rapport concernant les espèces inscrites à l'Annexe III s'appliquent uniquement quand une Partie déroge aux dispositions des Articles 7 ou 8. Si les moyens et méthodes de mise à mort, de capture et autres formes d'exploitation interdits (Article 8) s'appliquent sans distinction à toutes les espèces, indépendamment de l'annexe où elles figurent, l'Article 7 n'exclut pas expressément toutes les formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle, la détérioration ou la destruction intentionnelles des sites de reproduction ou des aires de repos; la perturbation intentionnelle de la faune sauvage, la destruction ou le ramassage intentionnels des œufs dans la nature ou leur détention, la détention et le commerce interne de ces animaux (Article 6) ni, pour les espèces de flore, la cueillette, le ramassage, la coupe ou le déracinement intentionnels (Article 5).

Potentiellement, cela implique que si les espèces inscrites à l'Annexe III ne sont pas menacées sur le territoire de la Partie contractante, que la population n'est pas en danger, que l'exploitation est surveillée par les autorités concernées, et que la Partie n'a pas utilisé l'un des moyens interdits cités à l'Annexe IV (et, si l'on tient compte de la mission première de la Convention de Berne qui est **d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages**, qu'il ne s'agit pas d'une espèce menacée d'extinction au niveau européen ou d'une espèce migratrice), la Partie peut autoriser une certaine exploitation sans être tenue de faire rapport au Comité permanent dans le cadre des rapports biennaux.

Toutefois, quand la Partie estime qu'une dérogation à l'Article 7 (ou 8) est nécessaire, ses autorités doivent veiller à ce que les conditions strictes énoncées à l'Article 9 pour autoriser les dérogations soient remplies. Les Parties sont en fait liées par ces conditions pour toutes les espèces, qu'elles soient ou non présentées dans une des annexes.

Une lecture attentive de la [Résolution n° 2 \(1993\) révisée](#) relative à la portée des articles 8 et 9 de la Convention de Berne peut faciliter la compréhension du régime des dérogations dans le cadre de la Convention et des obligations de rapport des Parties.

Exemple des deux décisions les plus récentes du Bureau en rapport avec le blaireau:

➤ **2013/7: allégation de risque d'extinction nationale du blaireau (*Meles meles*) en Angleterre - rejetée**

Le Secrétariat a enregistré sous cette référence une série de plaintes déposées sur la même période (2013 – début 2014) par des citoyens dénonçant un risque allégué d'extinction nationale du blaireau d'Europe (*Meles meles*) en Angleterre à cause de l'élimination indiscriminée de l'espèce. Nombre de plaignants évoquent aussi la cruauté de la pratique.

En réponse aux questions du Secrétariat, les autorités britanniques ont confirmé la décision de ne prolonger la période d'abattage que dans les deux secteurs pilotes du Somerset et du Gloucestershire (*portée limitée et locale*), parce qu'il était nécessaire d'éliminer davantage de blaireaux dans le cadre de la lutte contre la maladie à l'issue de la période initiale de 6 semaines (*prolongation des abattages "pour prévenir des dommages importants au bétail", Article 9.1*).

Le Royaume-Uni a affirmé que des estimations sur les populations des blaireaux ont été établies immédiatement avant le lancement des abattages en vue d'éliminer, dans le secteur visé, 70% de la population totale du blaireau. L'activité des 20-30% de blaireaux restants sera surveillée.

Les autorités nationales rappellent également que l'aire de répartition naturelle du blaireau couvre l'ensemble de la Grande-Bretagne, et que le statut de conservation de la population du blaireau est uniforme sur l'ensemble de cette aire.

DECISION: le Bureau a très attentivement examiné l'affaire. Il comprend les préoccupations exprimées face à l'apparente cruauté des abattages, mais rappelle que les questions de bien-être animal ne relèvent pas de la compétence de la Convention (exception faite des moyens et méthodes de mise à mort, de capture et autres formes d'exploitation énoncés à l'Annexe IV) et ne peuvent être prises en compte lors de l'examen des plaintes. Concernant l'espèce, le Bureau rappelle que le blaireau est inscrit à l'Annexe III de la Convention, et qu'il bénéficie donc d'un régime de protection moins strict que les espèces inscrites aux Annexes I et II. En outre, le blaireau est une espèce très commune qui, d'après les dernières données disponibles de l'UICN, est présente dans au moins 36 Parties contractantes. Par ailleurs, l'espèce a le statut de Préoccupation mineure d'après l'UICN.

Étant donné tout ce qui précède, le Bureau a décidé de rejeter la plainte.

➤ **2013/8: allégations d'éradication abusive du blaireau (*Meles meles*) en France – maintenue sous surveillance**

Cette plainte a été déposée en octobre 2013 par un citoyen français pour dénoncer une violation de la Convention par la France en rapport avec la lutte contre le blaireau européen (*Meles meles*) et le risque d'éradication de cette espèce sur le territoire national.

Le Secrétariat a fait une synthèse du rapport soumis par le plaignant, qui énumère notamment plusieurs exemples de départements français où la capture du blaireau et une réglementation draconienne ont été décidées afin de limiter la population de cet animal et de lutter contre la tuberculose bovine. En outre, le plaignant a invoqué des problèmes possibles de conformité avec l'Annexe IV de la Convention en citant des textes réglementaires (essentiellement des ordonnances administratives) autorisant – sous certaines conditions – le recours à des pièges et à des lumières artificielles pour la capture et la mise à mort des blaireaux.

La Partie concernée n'a pas répondu aux demandes de rapport dans les délais. Le Bureau n'a pas été en mesure d'évaluer la position des autorités.

DECISION: le Bureau a rappelé que – comme le déclare l’Article 8 de la Convention de Berne - “S’agissant de la capture ou de la mise à mort des espèces de faune sauvage énumérées dans l’Annexe III (...), les Parties Contractantes interdisent l’utilisation de tous les moyens non sélectifs de capture et de mise à mort et (...) en particulier des moyens énumérés dans l’Annexe IV.”

Constatant l’absence d’informations de la part des autorités françaises, le Bureau a décidé d’examiner l’affaire au titre des plaintes en attente lors de sa réunion suivante. Le Bureau a en outre chargé le Secrétariat de renouveler sa demande de rapport aux autorités françaises, en les priant de traiter spécifiquement les allégations de recours à des moyens et méthodes de mise à mort énoncés à l’Annexe IV de la Convention.