

Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe



Comité permanent

Recommandation n° 57 (1997) relative aux introductions d'organismes appartenant à des espèces non indigènes dans l'environnement

(adoptée par le Comité permanent le 5 décembre 1997)

Le Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, agissant en vertu de l'article 14 de la Convention,

Eu égard à l'objet de la Convention qui consiste notamment à assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages, en accordant une attention particulière aux espèces, y compris les espèces migratrices, menacées d'extinction et vulnérables ;

Rappelant qu'aux termes de l'article 11, paragraphe 2.b, de la Convention, chaque Partie contractante s'engage à contrôler strictement l'introduction des espèces non indigènes ;

Considérant qu'il y a lieu d'entendre par espèce indigène à un territoire donné, une espèce qui y a été observée sous la forme d'une population présente à l'état naturel et viable dans les temps historiques ; «espèce», au sens de la présente recommandation, concerne à la fois les espèces et les catégories taxonomiques de rang inférieur, les sous-espèces, les variétés, etc. (ainsi, les lâchers d'une sous-espèce non indigène dans un territoire donné doivent, par exemple, être considérés comme une introduction) ;

Considérant qu'il y a lieu d'entendre par «introduction», la libération ou la dissémination intentionnelle ou accidentelle dans l'environnement d'un territoire donné, d'un organisme appartenant à un taxon non indigène (espèce qui n'a pas été observé sous la forme d'une population présente à l'état naturel et viable dans les temps historiques dans ce territoire) ;

Considérant que la présente recommandation ne s'applique pas :

- aux organismes génétiquement modifiés,
- à l'introduction de plantes non indigènes cultivées dans des espaces agricoles et sylvicoles gérés ou pour combattre l'érosion des sols,
- à l'introduction d'organismes appartenant à des espèces non indigènes réalisées à des fins de contrôle biologique, dans la mesure où l'introduction a été autorisée sur la base de la réglementation applicable à la protection des plantes et au contrôle des espèces nuisibles comprenant une évaluation des impacts sur la flore et la faune,

– à l'introduction d'organismes appartenant à des espèces non indigènes maintenues dans un cadre confiné (jardins botaniques, serres, arboretum, jardins zoologiques, installations aquacoles, installations d'élevage ou cirques, par exemple),

– à l'utilisation d'oiseaux de proie pour la fauconnerie ;

Considérant que l'introduction d'un organisme appartenant à une espèce non indigène peut être la cause de processus (concurrence avec des espèces indigènes, prédation, transmission d'agents pathogènes ou de parasites) pouvant porter des atteintes graves à la diversité biologique, aux processus écologiques ou à des activités économiques ;

Conscient de la nécessité d'établir un système de gestion du risque visant à prévenir les introductions incontrôlées et à minimiser autant que possible les effets négatifs de celles qu'il n'a pas été possible d'empêcher ;

Estimant que l'éradication d'une espèce introduite établie est très difficile et coûteuse, et probablement souvent impossible ;

Désireux d'instituer un minimum de règles acceptées et appliquées visant la prévention et la réparation des dommages causés par les introductions inopportunes, règles devant être essentiellement fondées sur les principes de précaution et de prévention, et se référant au principe de «pollueur-payeur» ;

Constatant qu'il y a lieu d'établir un mécanisme international d'information et de consultation afin de coordonner les efforts de prévention et les opérations d'éradication des introductions dommageables ;

Reconnaissant qu'il est particulièrement difficile de mobiliser les autorités compétentes et le public, quand une introduction ne met pas en danger la santé humaine ou d'importants intérêts économiques, et relevant qu'il convient donc d'adopter une politique vigoureuse d'information, de sensibilisation et d'éducation concernant le problème et les conséquences écologiques qui peuvent en résulter ;

Ayant à l'esprit la Recommandation N° R (84) 14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres relative à l'introduction d'espèces non indigènes, adoptée le 21 juin 1984 ;

Rappelant qu'aux termes de l'article 8.h de la Convention sur la diversité biologique, chaque Partie contractante empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces,

Recommande aux Parties contractantes :

1. d'interdire l'introduction intentionnelle dans l'environnement à l'intérieur de leurs frontières ou d'une partie de leurs territoires, d'organismes appartenant à des espèces non indigènes, dans le but d'y établir des populations de ces espèces, sauf dans des circonstances particulières où une telle introduction a reçu une autorisation préalable émanant d'une autorité investie du pouvoir réglementaire, ce qui ne sera fait qu'à la suite d'une évaluation de l'impact et après consultation des experts appropriés ;

2. de s'efforcer d'empêcher l'introduction accidentelle dans l'environnement d'organismes appartenant à des espèces non indigènes pouvant potentiellement entraîner l'établissement de populations, dans la mesure où elles utilisent des voies de dispersion anthropiques ;

3. de dresser une liste nationale documentée d'espèces non indigènes établies dans l'environnement, qui sont connues comme étant envahissantes et/ou qui causent des dommages à d'autres espèces, écosystèmes, à la santé ou à des activités économiques ;

4. de s'efforcer ainsi, aux fins de l'application de la Convention, d'examiner les mesures de protection proposées qui sont énumérées dans les Lignes directrices annexées à la présente recommandation, dans la mesure où elles conviendraient en fonction des conditions spécifiques existant sur leur territoire ;

5. de communiquer au Secrétariat, afin qu'il puisse en informer les autres Parties contractantes, toute mesure pertinente qu'elles auraient déjà prise ou qu'elles viendraient à prendre, ainsi que toute information disponible sur les effets des mesures qu'elles ont prises.

ANNEXE

Lignes directrices

Mesures pouvant être considérées comme appropriées, concernant le contrôle d'introduction d'organismes appartenant à des espèces non indigènes, mentionnées pour être prises en considération par les Parties contractantes. Les Parties contractantes sont en outre invitées à appliquer les dispositions des accords internationaux et des recommandations qui abordent déjà des questions figurant dans les présentes lignes directrices.

1. Introductions intentionnelles dans l'environnement

a. Etablir, en application des principes de précaution et de prévention, un régime d'interdiction des introductions intentionnelles d'organismes appartenant à des espèces non indigènes, et ne délivrer des dérogations que dans des cas exceptionnels. Interdire, en tout état de cause, d'introduire délibérément un organisme appartenant à une espèce non indigène dans l'environnement. Prendre particulièrement en considération la vulnérabilité des écosystèmes des îles, des lacs, des mers fermées ou semi-fermées, ou des centres d'endémisme.

b. Etablir un régime de dérogations ou d'autorisations exceptionnelles, fondé sur les dispositions suivantes :

i. l'introduction d'un organisme appartenant à une espèce non indigène ne sera envisagée que si elle présente des avantages pour l'homme et/ou pour les écosystèmes ;

ii. l'introduction d'un organisme appartenant à une espèce non indigène ne sera envisagée que si aucune espèce indigène ne convient au but recherché ;

iii. aucun organisme appartenant à une espèce non indigène ne sera introduit dans l'environnement, sauf pour des motifs exceptionnels et uniquement si l'opération a été précédée d'une étude d'impact approfondie, minutieusement planifiée et que cette dernière aura abouti à un avis favorable.

c. Cette étude d'impact comprendra notamment :

i. une analyse taxonomique, écologique et éthologique ;

ii. une analyse de la reproduction, de l'alimentation, des dispersions ou migrations éventuelles, de la pathologie, des prédateurs et des concurrents de l'espèce à laquelle appartient l'organisme concerné, ainsi que des risques d'hybridation avec des organismes appartenant à des espèces indigènes ;

iii. une analyse écologique de l'habitat hôte proposé (procéder notamment à une évaluation d'impact sur l'habitat naturel ou semi-naturel avant toute introduction d'organisme appartenant à une espèce, sous-espèce ou variété de plante dans un système artificiel tel que terre arable, prairie temporaire, sylviculture ou autre type de monoculture) ;

iv. une analyse appropriée des mesures à prendre pour réduire ou minimiser les effets négatifs ;

v. une analyse des risques et des menaces ainsi que des moyens qui peuvent être mis en oeuvre pour éliminer ou contrôler la population introduite au cas où des effets imprévus ou dommageables de l'introduction apparaîtraient.

d. Définir de façon précise les procédures légales de quarantaine applicables aux espèces non indigènes importées, pour chacun des grands groupes taxonomiques et, quand de telles procédures légales existent, en informer le Secrétariat.

e. Effectuer, après l'octroi de l'autorisation d'introduction mais avant l'introduction elle-même, des essais de manière contrôlée ou, lorsque cela est possible, dans un cadre confiné.

f. Ne confier les opérations d'introduction qu'à des établissements agréés soumis à des conditions très strictes en matière sanitaire et de sécurité.

2. Introductions accidentelles dans l'environnement

2.1. «Évadés»

a. Considérer comme «évadés» les organismes appartenant à des espèces non indigènes qui ont été légalement importés (ou les descendants de tels organismes) et qui ont été mis en liberté, soit accidentellement, soit intentionnellement, mais sans volonté délibérée d'effectuer un peuplement.

b. Limiter les évasions par l'application de règles très strictes :

i. prévenir l'évasion d'établissements détenant des plantes sauvages non indigènes (jardins botaniques, serres, arboretum et autres types de culture) ou des animaux sauvages non indigènes en captivité (jardins zoologiques, installations d'élevage, de pisciculture, etc.) en prenant des mesures permettant d'empêcher ces évasions et pouvant comprendre :

– des normes de sécurité strictes pour les boîtes, les cages et les enceintes ainsi que pour le transport des organismes,

– le strict contrôle et le maintien dans un cadre confiné des organismes considérés comme constituant un risque écologique potentiel important en cas d'évasion,

– la nécessité de délivrer une autorisation pour tous les établissements détenant des organismes appartenant à des espèces non indigènes captifs,

– un enregistrement et un système de marquage approprié des animaux de façon à pouvoir en identifier l'origine en cas d'évasion,

– des règles strictes en cas de cessation d'activité, pour éviter que les organismes ne soient remis en liberté intentionnellement ou accidentellement,

– pour les élevages d'espèces aquatiques, une implantation des établissements évitant toute communication avec les eaux libres en tenant compte des risques d'inondations ; idéalement ces installations ne devraient jamais être implantées en zone susceptible de subir des dommages en cas d'orage, même s'il s'agit d'événements climatiques exceptionnels (crue de 100 ou même de 500 ans notamment) ;

ii. les aquariums devant faire l'objet d'une attention particulière en raison des risques qu'implique leur vidange, imposer des normes et des procédures aux aquariums publics et aux marchands d'espèces utilisées en aquariologie ;

iii. un autre vecteur d'introductions accidentelles d'organismes - marins, notamment - étant constitué par les animaux, plantes ou micro-organismes accompagnant des organismes introduits légalement, appliquer strictement le Code de conduite du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM) pour les introductions et transferts d'organismes marins - 1994, qui demande que seules des espèces de première génération puissent être mises en liberté, après quarantaine, et jamais celles qui appartiennent au stock importé initialement ; octroyer un permis de transport pour tout mouvement de l'organisme d'élevage et ne l'accorder que si les conditions en question sont remplies ;

iv. l'utilisation d'appâts vivants pour la pêche étant une autre source d'introductions involontaires, s'assurer, par une réglementation appropriée du commerce et de l'utilisation de ces appâts, que seuls des organismes appartenant à des espèces présentes dans les eaux concernées sont effectivement utilisées. Il importe, en effet, de protéger l'intégrité faunistique et floristique de chaque bassin hydrographique et donc de ne pas y introduire des organismes appartenant à des espèces qui en sont naturellement absentes, même si elles sont originaires de bassins hydrographiques voisins dans le même Etat ;

v. établir des règles spéciales pour préserver certains espaces sensibles (aires protégées, îles, zones reconnues comme ayant une grande diversité biologique ou contenant des espèces endémiques) contre les organismes évadés, en interdisant dans ou au voisinage de ces espaces les établissements détenant des espèces captives ou en les soumettant à des conditions de sécurité encore plus strictes qu'ailleurs ;

vi. la mise en liberté d'animaux de compagnie appartenant à des espèces sauvages non indigènes étant un phénomène qui semble de plus en plus préoccupant, limiter le cas échéant les espèces qui peuvent être offertes à la vente à celles qui ne pourraient pas survivre dans l'environnement dans le pays concerné, ou, dans la mesure où les gens se déplacent avec leurs animaux, qui ne pourraient pas survivre n'importe où en Europe. A défaut, ou en complément, prendre le cas échéant les mesures suivantes : interdiction générale de mettre en liberté ces animaux de compagnie ; obligation pour les marchands d'informer leurs clients de cette interdiction et des sanctions qu'ils encourent ; mise en place du système de récupération des animaux dont les propriétaires désirent se débarrasser, pouvant être financé par une taxe prélevée sur les ventes ; incitation à utiliser ce système sous forme d'une consigne remboursable ; soumettre, le cas échéant, les marchands d'animaux aux mêmes règles que les autres établissements détenant des animaux captifs ;

vii. veiller à ce que les organismes appartenant à des espèces non indigènes destinées à la consommation alimentaire ne s'échappent pas vivants dans l'environnement ;

viii. veiller à ce que des essences sylvoicoles ou de plantes d'ornement non indigènes cultivées ne se propagent pas dans l'environnement ;

ix. contrôler strictement la détention et le transport d'organismes appartenant à des espèces non indigènes et, à condition de disposer de critères sûrs, interdire la détention d'organismes appartenant à des espèces susceptibles de proliférer dans l'environnement.

2.2. «Clandestins»

a. Considérer comme «clandestins», les organismes appartenant à des espèces non indigènes transportés par inadvertance d'un pays à l'autre.

b. Identifier tous les vecteurs d'introductions et la prise de mesures prophylactiques efficaces :

i. renforcer les contrôles et l'application des mesures vétérinaires et phytosanitaires sur les envois d'animaux et de végétaux et de leurs produits et emballages ;

ii. prendre, le cas échéant, des mesures prophylactiques à l'égard des avions et navires en provenance de pays exotiques, étant donné que ceux-ci représentent un vecteur d'introductions, avec une attention particulière concernant les eaux de ballast.

3. Le contrôle des espèces introduites

a. Supprimer la protection juridique dont bénéficient certaines espèces introduites non autorisées et leur donner un statut juridique particulier facilitant la prise des mesures de contrôle et d'éradication nécessaires. Eviter, en particulier, que les espèces introduites non autorisées soient automatiquement protégées par la loi, lorsque celle-ci couvre toutes les espèces appartenant à un même groupe taxonomique, cela afin qu'il soit juridiquement possible de les contrôler (faire une référence expresse aux espèces «indigènes» dans les listes d'espèces protégées).

b. Empêcher tout renforcement de la base génétique et des effectifs des populations des espèces introduites non autorisées dans l'environnement, et favoriser éventuellement la prise de mesures de contrôle ou d'éradication actives :

i. interdire tout nouveau lâcher, en publiant une liste d'espèces animales et végétales déjà introduites non autorisées et dont la mise en liberté dans l'environnement est interdite, et en réglementant la détention et le transport de ces espèces de façon à les maintenir dans un cadre confiné en éliminant ainsi les risques d'évasion ;

ii. classer les espèces introduites non autorisées parmi celles dont la chasse ou la destruction sont autorisées en tout temps ;

iii. prévoir l'obligation de notifier à l'administration la présence dans l'environnement des espèces non indigènes non autorisées et s'efforcer de les éliminer ;

iv. accorder à l'administration des pouvoirs pour déclarer l'état d'urgence en matière d'écosécurité afin de s'efforcer d'éradiquer les espèces introduites non autorisées ;

v. permettre à l'autorité administrative de prendre des mesures d'éradication en cas d'introduction illégale ;

vi. adopter des plans de contrôle des espèces introduites non autorisées établissant des obligations pour les propriétaires fonciers, les collectivités locales et l'administration centrale de prendre des mesures fixées par règlement pour tenter d'éradiquer ou de limiter les effectifs de certaines espèces ou pour protéger les zones naturelles, et notamment les aires protégées et leurs abords, de l'intrusion d'espèces non indigènes non autorisées.

c. Prévenir la propagation d'une espèce introduite non autorisée par des mesures prophylactiques contraignantes : inspections, désinfection, fermeture de certains espaces à la circulation, etc.

4. Infractions, peines et responsabilité civile

a. Sanctionner les introductions illégales y compris celles effectuées par négligence.

b. En vue de faciliter le système de preuve : rendre obligatoires l'enregistrement et le marquage des animaux captifs de grande taille, afin de retrouver facilement leur propriétaire ; et, établir pour les autres espèces un système de présomption.

c. En ce qui concerne les sanctions :

i. définir des sanctions pénales pour les introductions d'organismes appartenant à des espèces non indigènes effectuées illégalement et, le cas échéant, rendre civilement responsables les auteurs de ces introductions (les peines en cas d'introductions illégales devraient être aussi élevées que pour les infractions les plus graves à la législation de protection de l'environnement, par exemple certains types de pollution) ;

ii. prendre des sanctions administratives contre les établissements de détention ou d'élevage d'organismes appartenant à des espèces non indigènes qui ne prennent pas les précautions nécessaires pour éviter les évasions. Celles-ci peuvent comprendre le retrait d'autorisation, la suspension de l'exploitation ou sa fermeture définitive, et la confiscation des organismes.

d. En ce qui concerne la réparation et en se référant au principe du pollueur-payeur :

i. faire supporter la charge du coût de l'éradication d'un organisme appartenant à une espèce introduite non autorisée par l'auteur de l'infraction ;

ii. en cas d'évasion, imputer au responsable le coût de l'élaboration et de l'exécution d'un programme de capture, de contrôle ou d'éradication ;

iii. instituer un système de remboursement des frais encourus pour la réparation, ainsi que le versement de dommages-intérêts pour le préjudice causé à l'environnement ;

iv. mettre sur pied des systèmes de garanties et d'assurances ou un fonds d'indemnisation financé par les professionnels de l'élevage ou du commerce d'espèces.

5. Politiques et institutions nationales

a. Elaborer dans chaque Etat une politique publique en matière d'introduction d'espèces non indigènes.

b. Désigner un service spécialisé pourvu de moyens correspondants au sein de chaque administration compétente pour préparer la prise des mesures mentionnées dans la présente annexe et en suivre l'application.

c. Consulter des autorités scientifiques et autres autorités concernées compétentes bien identifiées, avant de prendre des décisions en matière d'introduction d'organismes appartenant à des espèces non indigènes, de réintroductions d'organismes appartenant à des espèces sauvages, de

reconstitutions et de renforcement de populations d'organismes appartenant à des espèces sauvages dans l'environnement, et éventuellement d'éradication.

d. Mettre en place un mécanisme interministériel permettant de coordonner l'action des différentes administrations concernées, et établir un programme national pour réduire les risques d'introductions accidentelles, détecter rapidement les organismes appartenant à des espèces non indigènes nouvellement introduites et contrôler celles qui se sont établies dans l'environnement, sans porter atteinte à ce dernier.

En ce qui concerne par exemple les espèces aquatiques, une commission composée des différentes administrations compétentes sur les eaux continentales et la mer pourrait être chargée de préparer un rapport identifiant et évaluant leurs méthodes de réduction des risques associés aux introductions d'organismes appartenant à des espèces non indigènes comprenant également :

- l'identification, la caractérisation et la gestion des risques constitués par les différents vecteurs d'introductions possibles ;
- un projet de processus décisionnel pour l'approbation des programmes de contrôle des espèces introduites ;
- des activités de recherche, notamment sur les introductions effectuées dans le passé, l'éducation et l'assistance technique.

6. Information et coopération

a. Informer le public des risques en particulier écologiques, économiques et sanitaires liés aux introductions d'organismes appartenant à des espèces non indigènes, et de sa responsabilité pénale et/ou civile en cas d'infraction aux dispositions légales en vigueur.

b. Coopérer avec les Etats voisins ou riverains d'une mer commune, qu'ils soient ou non Parties contractantes à la Convention de Berne, directement ou par l'intermédiaire du Secrétariat ; les consulter sur les mesures éventuelles à prendre, leur notifier les introductions intentionnelles et les informer des introductions accidentelles.

c. Soumettre au Comité permanent un rapport annuel sur la mise en application de la présente recommandation et en particulier sur les introductions considérées comme causant ou susceptibles de causer un risque.