



Strasbourg, 3 October 2012
[inf18e_2012.doc]

T-PVS/Inf (2012) 18

CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE
AND NATURAL HABITATS

Standing Committee
32nd meeting

Strasbourg, 27-30 November 2012

RAPPORT
SUR LA MISE EN ŒUVRE
DE LA CONVENTION DE BERNE
EN SUISSE
(AVEC COMPLEMENT DE SEPTEMBRE 2012)

Rapport établi par
M. Jean UNTERMAIER,
Professeur émérite de l'Université Jean Moulin – Lyon 3

This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.
Ce document ne sera plus distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

REMERCIEMENTS

Au-delà de l'aridité de l'annexe II (autorités et personnes rencontrées), le rapporteur tient à remercier chaleureusement tous ceux qui l'ont aidé à pénétrer les arcanes de la politique et de la législation de la conservation suisse.

PLAN DU RAPPORT

INTRODUCTION	4
LA CONSERVATION DE LA NATURE EN SUISSE	4
1 LE CONTEXTE	4
1-1 Le cadre institutionnel	4
1-2 Le droit international	5
2 LA SITUATION DE LA NATURE.....	5
2-1 Eléments pour un état des lieux	5
2-2 Les menaces sur la nature	6
3 LA POLITIQUE ET LE DROIT DE LA CONSERVATION.....	6
3-1 Les actions entreprises	6
3-2 Les lois et ordonnances fédérales	7
3-3 Les modalités de la conservation	7
3-4 La protection des milieux	8
LA MISE EN PLACE DU REEAO EMERAUDE : UN PROCESSUS SUR LA BONNE VOIE, QUI DEVRA PRENDRE EN CONSIDERATION CERTAINES EXIGENCES JURIDIQUES	10
1 Les fondements et les caractéristiques du Réseau Emeraude.....	10
2 Les mesures prises par la Suisse	11
3 Les mesures à prendre et leur encadrement juridique	11
LES DEROGATIONS AU STATUT D'ESPECES PROTEGEES : UNE APPLICATION QUI RESPECTE EN PARTIE LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION	11
1 LE CAS DU LOUP	11
2 LES AUTRES GRANDS CANIVORES	12
2-1 Le Lynx.....	12
2-2 L'Ours	12
3 LES OISEAUX PISCIVORES	13
3-1 Le Héron cendré	13
3-2 Le Harle bièvre	14
3-3 Le Grand Cormoran.....	14
4 LES AUTRES ESPÈCES	14
4-1 Le Castor.....	14
4-2 Le Tadorne casarca	14
5 L'APRON DU RHÔNE	14
OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS	15
ANNEXES	16

INTRODUCTION

En Suisse, il paraît à première vue difficile de se faire une opinion tranchée sur l'application de la Convention de Berne, voire sur la conservation de la vie sauvage en général.

A bien des égards, la Suisse est un modèle pour la protection de la nature. Le premier parc national européen y fut créé dès 1914 et aujourd'hui, elle dispose d'un tissu juridique dense et d'instruments variés au service de la conservation, cependant que les mesures prises – dont certaines sont d'ailleurs de nature constitutionnelle – semblent dotées d'une remarquable pérennité. Pour autant, la situation n'est pas si simple.

Ainsi, "l'aperçu" figurant au début du rapport¹ de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour 2011 commence par faire état des "grands progrès réalisés au cours des dernières décennies"² et précise que ces progrès concernent, par exemple, les milieux naturels, avec la création de deux parcs naturels régionaux, d'un parc naturel péri-urbain et quatorze projets en cours. Mais le même rapport indique peu après que "les bonnes nouvelles ne doivent cependant pas nous induire en erreur"³ et un peu plus loin, observe (que) "l'absence de progrès est aussi relevée dans le domaine de la biodiversité"^{4, 5}. Au surplus, on pourrait s'interroger sur la constatation oxymorique de la multiplicité des outils de protection et de l'insuffisance au moins relative des moyens financiers indispensables à leur utilisation optimale.

On tentera donc de clarifier les choses à partir de quelques données sur l'état de la conservation de la nature (I), tout en examinant de manière plus approfondie des problèmes spécifiques comme la création du Réseau Emeraude (II) ou le statut de certaines espèces ; en particulier de celles qui, protégées par la Convention, font ou peuvent faire l'objet de dérogations (III). In fine seront formulées des recommandations (IV).

LA CONSERVATION DE LA NATURE EN SUISSE

1 LE CONTEXTE

1-1 Le cadre institutionnel

Diverses caractéristiques du système helvétique ne sont pas sans incidences sur la conservation.

1-1-1 Le fédéralisme – car nonobstant le terme trompeur de Confédération, la Suisse est une fédération regroupant vingt-six cantons – implique une répartition des compétences environnementales à trois niveaux. "La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons", énonce l'article 78 de la Constitution, qui ajoute : "Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels ; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige (art. 78 § 2), (...). Elle légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction". En somme, la Confédération définit par les lois et ordonnances les principes et le cadre de la conservation que les cantons mettent en œuvre dans leur territoire. Quant aux communes, elles appliquent la protection sur le terrain, par exemple en créant des réserves naturelles, en passant des contrats avec des propriétaires, etc..

Par ailleurs, le fédéralisme, en raison même des dimensions du territoire (la Suisse est plus de deux cents fois plus petite que les Etats-Unis...) confère des pouvoirs importants et une véritable autonomie à des communautés humaines très restreintes. Il peut en résulter aussi bien une exacerbation de certains conflits, à l'instar du problème du loup dans le Valais, qu'un renforcement de l'attachement au patrimoine naturel et culturel.

¹ Données tirées du rapport précité de l'OFEV et de l'OFS, *Environnement Suisse 2011*, p. 58 et du 4^e rapport national de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (OFEV, 2010, p. 17).

² OFEV et Office fédéral de la statistique (OFS), *Environnement Suisse 2011*, Berne/Neuchâtel 2011, Aperçu, p. 7.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Cordillot F., Klaus G. 2011: *Espèces menacées en Suisse. Synthèse des listes rouges, état 2010*. Office fédéral de l'environnement, Berne. Etat de l'environnement n° 1120: 111 p.
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01631/index.html?lang=fr>

1-1-2 Le second trait significatif est l'importance accordée aux procédés de *démocratie semi-directe* et en particulier à l'initiative populaire. Cette technique permet à un certain nombre de citoyens de proposer une réforme par voie de pétition et en cas de refus opposé par le gouvernement, de soumettre le projet à référendum. L'initiative populaire existe dans la fédération et les cantons, et dans le premier cas, seulement en matière constitutionnelle. Cela a permis d'introduire dans la loi fondamentale des dispositions relatives à l'environnement, à l'instar de la protection des marais et sites marécageux (Const., art. 78 § 5) issue de la célèbre initiative de Rothenthurm.

1-1-3 *La place de la Constitution* justement, assure, ainsi qu'il a été dit, aux règles de conservation qu'elle contient, une indéniabilité pérennité.

1-2 Le droit international

La Suisse a ratifié la Convention de Berne le 12 mars 1981, sans faire de réserves sur les espèces inscrites dans les annexes – cette dernière précision n'est pas dénuée d'importance (cf. infra). Elle a adhéré à tous les accords et conventions internationaux concernant la conservation de la nature à un titre ou à un autre et en particulier la Convention de Ramsar de 1971, sur les zones humides d'importance internationale (dont elle abrite le siège ainsi que celui de la CITES), la Convention pour la protection du patrimoine mondial (1972), la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices (1979) et la Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique⁶.

Cependant, si la Confédération adhère à la Convention de Salzbourg du 7 novembre 1991 relative à la protection des Alpes, elle n'a pas ratifié, à l'instar de l'Italie, le protocole sur la conservation de la nature⁷.

2 LA SITUATION DE LA NATURE

2-1 Eléments pour un état des lieux

La Suisse compte environ 46 000 espèces de plantes, d'animaux et de champignons, dont un quart a été étudié et inventorié⁸. Sur ces 10'350 espèces étudiées et inventoriées, 3 741 sont considérées comme menacées⁹ et figurent en tant que telles sur les "listes rouges". Au cours des deux derniers siècles, 255 se sont éteintes ou ont disparu en Suisse.

Certes, l'évolution est différenciée selon les régions et les espèces ou groupes d'espèces. Certains indicateurs, à l'instar de la diversité globale des espèces¹⁰ qui révèle des reculs compensés par des progressions, Le degré de menace au niveau mondial est le même ou plus faible qu'en Suisse pour 59% des espèces classées comme menacées aussi bien par l'UICN que dans notre pays. En revanche, de plus en plus d'espèces peuplant les "paysages communs" sont inscrites sur les listes rouges¹¹.

Chez les plantes, les plantes aquatiques et des marais, ainsi que celles des prairies maigres sont les plus fortement menacées. Les taxons de la Liste rouge sont présents dans toutes les régions et tous les types de milieux, la proportion d'espèces menacées étant néanmoins plus importante sur le Plateau. Les espèces forestières, de montagne et de prairies grasses présentent un degré de menace moins marqué^{12 13}.

⁶ Voir Annexe I : liste des conventions et accords internationaux auxquels la Suisse a adhéré.

⁷ Cf. YOLKA (Philippe), (dir.), La Convention alpine. Un nouveau droit pour la montagne ? Actes du Colloque de la Commission internationale pour la protection des Alpes (CIPRA France), Chambéry, 6-7 mai 2008.

⁸ Cordillot F., Klaus G. 2011: Espèces menacées en Suisse. Synthèse des listes rouges, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne. Etat de l'environnement n° 1120: 111 p.

<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01631/index.html?lang=fr>

⁹ C'est-à-dire appartenant à l'une des catégories suivantes de l'UICN, "En danger critique d'extinction", "en danger", ou "vulnérable".

¹⁰ Etablie à partir du nombre de mammifères (sans les chiroptères), d'oiseaux nicheurs, de reptiles et amphibiens, de poissons et cyclostomes, de papillons diurnes, sauterelles et libellules vivant dans la Confédération ; cf. Eric WIEDMER, Rapport général (2002-2007) sur l'application par la Suisse de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne), OFEV, mars 2008, p. 45.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 17.

¹³ Bureau de coordination du Monitoring de la biodiversité en Suisse 2009: Etat de la biodiversité en Suisse. Synthèse des résultats du Monitoring de la biodiversité en Suisse (MBD). Etat: mai 2009. Etat de l'environnement n° 0911. Office fédéral de l'environnement, Berne. 112 p.

Pour les espèces de la faune énumérées aux annexes II et III de la Convention, les listes rouges corroborent ces constats, avec un net recul des odonates et des orthoptères des marais et des bancs de gravier des cours d'eau, et plus encore des poissons et cyclostomes (cinq espèces au bord de l'extinction) ainsi que des amphibiens¹⁴.

Quant aux milieux naturels – dont on dénombre 136 types différents – certains ont considérablement régressé¹⁵. Ainsi, la surface occupée par des zones alluviales a diminué de 36 % par rapport à 1900, celle des marais, des prairies et pâturages secs, respectivement de 82 et 95 %¹⁶.

2-2 Les menaces sur la nature

Comme le suggèrent les indicateurs relatifs aux espèces, la nature helvétique subit l'impact d'un développement qui, pour l'heure, n'est pas durable. Dans toutes les régions biogéographiques du pays, on constate un accroissement des surfaces bâties : au cours des douze ans qui séparent les relevés effectués en 1979-1985 et 1992-1997, la surface imperméabilisée a crû de 327 km²¹⁷. Il s'en suit un morcellement des milieux naturels qu'aggrave encore l'expansion des infrastructures de transport¹⁸.

L'intensification agricole doit également être mentionnée. Elle explique, par exemple, que "les prairies de basse altitude sont relativement pauvres en espèces [de plantes vasculaires], bien que leur potentiel naturel soit nettement plus élevé"¹⁹.

Enfin, on ajoutera à cette revue sommaire des périls, l'impact des espèces non-indigènes, qui selon le rapport Wittenberg²⁰, atteignent le nombre d'environ 800, en 2005. Parmi les plus préoccupantes : la Renouée du Japon, l'Écureuil gris, les écrevisses nord-américaines (*Pacifastacus leniusculus*, *Orconectes limosus* et *Procambarus clarkii*).

3 LA POLITIQUE ET LE DROIT DE LA CONSERVATION²¹

3-1 Les actions entreprises

La politique suisse de conservation s'exprime à travers des supports et des outils dont la multiplicité et les relations réciproques peuvent dérouter l'observateur étranger. Ainsi, les auteurs du Rapport général pour la Convention de Berne (2002-2007) opèrent-ils une distinction entre des *plans d'actions généraux*, des *plans d'actions sur les habitats* et des *plans d'actions portant sur des espèces menacées* ou, à l'inverse, des *espèces envahissantes*²². Les premiers englobent des "stratégies" : d'une part la Stratégie pour le développement durable qui contient les "lignes directrices" de la politique correspondante, articulée par un plan d'action quadriennal réparties en dix domaines d'intervention²³ ; d'autre part, la "Conception « Paysage suisse »"²⁴. Relèvent également des plans d'actions généraux, la "Stratégie paysage de l'OFEV" qui prend le relais des principes directeurs « Paysage 2020 »²⁵, et le

¹⁴ Parmi les 20 espèces et complexes d'espèces d'amphibiens présents en Suisse, 14 (70 %) figurent dans la Liste rouge, relève E. WIEDMER, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵ Cordillot F., Klaus G. 2011: Espèces menacées en Suisse. Synthèse des listes rouges, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne. Etat de l'environnement n° 1120: 111 p.
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01631/index.html?lang=fr>

¹⁶ Lachat T., Pauli D., Gonseth Y., Klaus G., Scheidegger C., Vittoz P., Walter T. (éd.) 2010: Evolution de la biodiversité en Suisse depuis 1900. Avons-nous touché le fond? Bristol-Stiftung, Zurich. Haupt Verlag, Berne: 435 p.

¹⁷ Quatrième rapport national sur la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, préc., p. 13.

¹⁸ Roth U., Schwick Ch., Spichtig F. 2010: L'état du paysage en Suisse. Rapport intermédiaire du programme Observation du paysage suisse (OPS). Etat de l'environnement n° 1010. Office fédéral de l'environnement, Berne: 64 p.

¹⁹ Environnement Suisse 2011, *op. cit.*, p. 58.

²⁰ R. WITTENBERG, An inventory of alien species and their threat to biodiversity and economy in Switzerland, CABI, Bioscience Switzerland Centre. The environment in practice n° 0629, OFEV, Berne, 155 p. ; cité par E. WIEDMER, *op. cit.*, p. 31.

²¹ Un aperçu exhaustif des instruments nationaux et de la législation nationale pour la conservation de la biodiversité peut être consulté de par le "Système d'Information sur la biodiversité en Suisse (SIB)": www.sib.admin.ch, état avril 2012.

²² Eric WIEDMER, *op. cit.*, p. 9-20.

²³ Office fédéral du développement territorial ARE: Stratégie pour le développement durable 2012-2015; www.aren.admin.ch; état avril 2012

²⁴ OFEV, Conception Paysage suisse, janvier 2020, www.landschaftskonzept.ch.

²⁵ OFEV, Thème Paysage, avril 2012, www.bafu.admin.ch.

Réseau écologique national, recueil cartographique indiquant les habitats écologiques les plus importants et leurs interconnexions²⁶.

Au premier rang des plans d'actions sur les habitats, la « Politique forestière 2020 »²⁷, qui remplace le *Programme forestier suisse*, constitue le fondement de la politique forestière de la Confédération²⁸, cependant que les "idées directrices sur les cours d'eau suisses"²⁹ et le "Programme en dix points pour la vitalité de nos poissons de rivière"³⁰ définissent des objectifs et des mesures pour l'amélioration de la qualité des eaux superficielles. Pour ce qui concerne les *espèces menacées*, on relèvera la liste des espèces prioritaires au niveau national défini des priorités pour la conservation et la promotion des espèces en se fondant sur le degré de menace et sur la responsabilité de la Suisse au niveau international pour chaque espèce³¹, le Programme de conservation des oiseaux³², le Concept Lynx Suisse³³, le Concept Loup Suisse³⁴, le Plan Ours³⁵, le Concept Castor Suisse³⁶, le Plan d'actions national pour les écrevisses³⁷ ou encore les "*fiches de protection*" des espèces³⁸. Et il faudrait aussi mentionner les "lignes cadres" pour le contrôle de diverses espèces envahissantes.

Pour réussir à préserver son environnement et ses ressources naturelles, la Suisse a besoin de la contribution de tous les secteurs d'activités qui ont un impact significatif sur l'environnement. Les offices fédéraux de l'environnement (OFEV) et de l'agriculture (OFAG) publient un rapport qui définit les objectifs environnementaux pour l'agriculture³⁹. La stratégie du Conseil fédéral de l'adaptation aux changements climatiques fixe le cadre général de la procédure d'adaptation coordonnée que devront suivre les offices fédéraux et vise entre autre à promouvoir les mesures ayant un impact positif sur l'environnement et sur les prestations des écosystèmes et éviter celles ayant des effets négatifs sur l'environnement et sur les prestations environnementales⁴⁰. En outre, l'OFEV est en train d'élaborer une stratégie nationale de la biodiversité. Le 1er juillet 2009, le Conseil fédéral a fixé, pour le long terme, l'objectif suivant: la biodiversité est variée et en mesure de réagir aux changements (résiliente). Ainsi, la biodiversité et ses services écosystémiques sont conservés à long terme. L'approbation de la stratégie par le Conseil fédéral est prévue pour le printemps 2012⁴¹.

Au total, la formulation sophistiquée de la politique de conservation est aussi révélatrice de sa rationalité et de la solidité de ses fondements scientifiques.

3-2 Les lois et ordonnances fédérales

Outre les dispositions constitutionnelles évoquées plus haut, il repose sur plusieurs lois et ordonnances. On relèvera, en particulier, *la loi fédérale* du 1^{er} juillet 1966 *sur la protection de la nature et du paysage* et *la loi fédérale* du 20 juin 1986 *sur la chasse et la protection des mammifères et des oiseaux sauvages*, cette dernière complétée par l'ordonnance du 29 février 1988 sur le même objet, en cours de révision, l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs et l'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux.

²⁶ Réseau écologique national, janvier 2008, *ibid.*

²⁷ Office fédéral de l'environnement OFEV: Politique forestière 2020, www.bafu.admin.ch, état avril 2012.

²⁸ Programme forestier suisse, Cahier de l'environnement n° 363, OFEV, Berne, 117 p., 2004.

²⁹ OFEV, Idées directrices – Cours d'eau suisses, www.bafu.admin.ch, janvier 2008.

³⁰ M. MERTENS, Pour la vitalité de nos poissons de rivière. Un programme en dix points, OFEV, Berne, 2007.

³¹ OFEV 2011: Liste des espèces prioritaires au niveau national. Espèces prioritaires pour la conservation au niveau national, état 2010. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1103:132 p.

³² Station ornithologique de Sempach, www.vogelwarte.ch, janvier 2008.

³³ OFEV, Gestion des prédateurs : Gestion du lynx, www.bafu.admin.ch, janvier 2008.

³⁴ OFEV, Gestion des prédateurs : Gestion du loup, *ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ OFEV, Faune sauvage de A à Z : Le castor, *ibid.*

³⁷ Stucki P., Zaugg B. 2011: Plan d'action écrevisses Suisse. Programme de conservation de l'écrevisse à pattes rouges, de l'écrevisse à pattes blanches et de l'écrevisse des torrents. Office fédéral de l'environnement, Berne. L'environnement pratique n° 1104: 61 p.

³⁸ Heike HOFMANN, Niklaus MULLER et Norbert SCHNYDER, Fiches protection des espèces – Mousses, 2006, www.nism.uzh.ch, rubrique Naturschutz.

³⁹ OFEV et OFAG 2008: Objectifs environnementaux pour l'agriculture. A partir de bases légales existantes. Connaissance de l'environnement n° 0820. Office fédéral de l'environnement, Berne: 221 p.

⁴⁰ Office fédéral de l'environnement OFEV: Stratégie du Conseil fédéral de l'adaptation aux changements climatiques; www.bafu.admin.ch, état avril 2012

⁴¹ Office fédéral de l'environnement OFEV: Projet Stratégie pour la biodiversité; www.bafu.admin.ch, état avril 2012.

A ces deux législations qui constituent les piliers de la conservation de la nature, s'ajoutent :

- la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche, dont l'ordonnance d'application (24 novembre 1993, RS 923.01) contient la liste rouge des espèces indigènes de poissons et d'écrevisses.
- la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1993 (RS 814.01, révisée en 2006), qui a introduit la procédure d'étude d'impact ;
- la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0) ;
- la loi fédérale sur l'agriculture du 29 avril 1998, RS 910.1, révisée en 2007) complétée par l'ordonnance sur les paiements directs versés dans l'agriculture (7 décembre 1998, RS 910.13), l'ordonnance sur la qualité écologique du 4 avril 2001 (RS 910.14) et l'ordonnance sur la protection des végétaux (RS 916.20) révisée en 2005 ;
- la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20) ;
- la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100);
- la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (1979, RS 700) révisée en 2007.

3-3 Les modalités de la conservation

3-3-1 La Suisse, comme le relève le rapport Wiedmer, "*est l'un des premiers pays au monde*"⁴² à entreprendre la surveillance de sa diversité biologique, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ayant initié à cette fin le projet Monitoring de la biodiversité en Suisse (MBD)⁴³. Le M.B.D. définit des indicateurs relatifs aux biotopes et aux espèces, indicateurs qui permettent de vérifier la mesure dans laquelle les dispositions prises en matière de conservation ont permis d'atteindre les objectifs affichés.

3-3-2 *Sur le plan juridique*, la protection stricto sensu repose, pour l'essentiel, sur la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 relative à la protection de la nature et des paysages (L.P.N.) et la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et des oiseaux sauvages (LChP), l'une et l'autre complétées respectivement, par l'ordonnance du 29 février 1988 et, pour la chasse, deux ordonnances de 1991 (cf. supra, 1-3-2). Si la loi de 1966 a pour but, entre autres, "de protéger la faune et la flore indigènes, ainsi que leur diversité biologique et leur habitat naturel" (art. 1, d), la loi sur la chasse, outre la réduction des dégâts causés par la faune sauvage et l'exploitation équilibrée par la chasse des populations de gibier, vise à "la conservation de la diversité des espèces et celle des biotopes des mammifères et oiseaux indigènes et migrateurs vivant à l'état sauvage", ainsi que "la préservation des espèces animales menacées" (art. 1, a et b).

3-4 La protection des milieux⁴⁴

3-4.1 Les milieux protégés en application de la L.P.N.

Partant du principe selon lequel la disparition d'espèces indigènes "doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes) (...)", l'article 18 § 1 bis dispose :

"Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses". Et le même article, dans le cas où il s'avère impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique à ces biotopes, impose à l'auteur de l'atteinte de "prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat" (art. 18 § 1 ter).

Concrètement, il appartient au Conseil fédéral, après avis des cantons, de désigner "*les biotopes d'importance nationale*", de déterminer "la situation de ces biotopes" et de préciser les buts visés par la protection"⁴⁵, cette dernière étant assurée par les cantons qui "prennent à temps les mesures

⁴² Souligné par nous.

⁴³ Eric WIEDMER, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁴ Sur la mise en place du Réseau émeraude, cf. infra II.

⁴⁵ La désignation des biotopes d'importance nationale, la définition des buts de leur protection, etc. "sont réglées dans des

appropriées et veillent à leur exécution" (art. 18 a). C'est également aux cantons qu'il incombe de veiller "à la protection et à l'entretien des *biotopes d'importance régionale et locale*". Et dans les régimes d'exploitation du sol intensive, ils assurent "une *compensation écologique* sous forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station" (art. 18 b). Aux termes de l'article 15 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN), "la compensation écologique a notamment pour but de relier des biotopes isolés entre eux, ce au besoin en créant de nouveaux biotopes, de favoriser la diversité des espèces, de parvenir à une utilisation du sol aussi naturelle et modérée que possible, d'intégrer des éléments naturels dans les zones urbanisées et d'animer le paysage".

Par ailleurs, certains milieux bénéficient d'une protection particulière, à l'exemple des rives des cours d'eau dont la végétation – roselières, jonchères, végétations alluviales et autres formations végétales naturelles – ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière (LPN, art. 21). De plus, le chapitre 3 a (articles 23 a à 23 d) introduit dans la L.P.N. par la loi fédérale du 24 mars 1995, contient des dispositions spécifiques pour la protection "des marais et sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale".

Enfin, la loi fédérale du 6 octobre 2006 a institué des "*parcs d'importance nationale*"⁴⁶, "territoires à forte valeur naturelle et paysagère" qui sont subdivisés en trois catégories : les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains. Il convient de préciser qu'un "parc national est un vaste territoire qui offre un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigènes et qui favorise l'évolution naturelle du paysage. Dans ce cadre, il a pour objet : a. d'offrir un espace de délasserement ; b. de promouvoir l'éducation à l'environnement ; de permettre la recherche scientifique (...)" (art. 23 f). Aux termes de l'article 23 g, un parc naturel régional est aussi "un vaste territoire à faible densité d'occupation qui se distingue par un riche patrimoine naturel et culturel et où constructions et installations s'intègrent dans le paysage rural et dans la physionomie des localités". Il poursuit un double objectif de conservation et de mise en valeur de la qualité de la nature et du paysage, d'une part et, de l'autre, de renforcement des activités économiques axées sur le développement durable.

Quant au parc naturel périurbain, il s'agit d'un "territoire situé à proximité d'une région très urbanisée, qui offre un milieu naturel préservé à la faune et à la flore indigènes et des activités de découverte de la nature au public [et qui] sert aussi à promouvoir l'éducation à l'environnement" (art. 23 h).

3-4-2 Les zones protégées par la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP) du 20 juin 1986

La LChP mentionne en premier lieu les "réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance internationale, délimitées par le Conseil fédéral "après avoir consulté les cantons" (art. 11 § 1)⁴⁷. C'est également lui qui, cette fois "d'entente avec les cantons", délimite des districts francs fédéraux⁴⁸ ainsi, que des réserves de sauvagine et d'oiseaux migrateurs, d'importance nationale. De leur côté, les cantons peuvent délimiter d'autres districts francs et réserves d'oiseaux.

Dans les districts francs et les réserves d'oiseaux, la chasse est interdite. Toutefois, les autorités cantonales peuvent "y autoriser le tir d'animaux non protégés lorsque l'exigent la sauvegarde des biotopes, la conservation de la diversité de l'espèce, des raisons cynégétiques ou la prévention de dommages excessifs causés par le gibier"⁴⁹.

ordonnances particulières (inventaires)" (ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage, art. 16). A ce jour, les biotopes d'importance nationale suivant on été désigné: hauts-marais et des marais de transition (1991), zones alluviales (1992), bas-marais (1994), sites de reproduction de batraciens (2001) et des prairies et pâturages secs (2010).

⁴⁶ L.P.N., chap. 3, art. 23 c à 23 m. L'ultime article du chapitre précise que LE "Parc national des Grisons est régi par la loi du 19 décembre 1980 sur le Parc national".

⁴⁷ On rappellera que la Suisse a ratifié la Convention de Ramsar du 2 février 1971, relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau.

⁴⁸ Les districts francs fédéraux sont apparus dans la législation helvétique en 1875.

⁴⁹ LChP, art. 11 § 5.

3-4-3 Au total, le pays dispose d'une *panoplie impressionnante d'aires protégées*⁵⁰. Malgré tout, celles qui sont destinées à la sauvegarde de la biodiversité n'occupent que 2,19 % du territoire, ce qui est relativement modeste même si l'on y ajoute les 4 % correspondant à des espaces voués à la préservation d'espèces animales déterminées⁵¹.

Et la protection des milieux n'est évidemment pas une garantie absolue contre les diverses formes d'altérations qui les menacent. Ainsi a-t-on observé au début des années 2000, une dégradation de la qualité des hauts-marais et des bas-marais d'importance nationale, imputable à de multiples causes⁵².

3-4-4 La protection des espèces

Elle repose sur les dispositions combinées du droit de la protection de la nature et du droit de la chasse, ainsi que de la législation sur la pêche.

3-3-4-1 *La loi fédérale de 1966 sur la protection de la nature et du paysage* soumet à autorisation cantonale la récolte de plantes sauvages et la capture des animaux vivant en liberté à des fins lucratives (art. 19)⁵³. De plus, elle permet au Conseil fédéral d'interdire "totalement ou partiellement la cueillette, la déplantation, l'arrachage, le transport (...), la destruction de plantes rares" (art. 20 § 1), cependant que les cantons peuvent édicter des interdictions semblables pour d'autres espèces (art. 20 § 2).

L'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991 dispose, en son article 20 :

"1- Sauf autorisation, il est interdit de cueillir, déterrer, arracher, emmener, mettre en vente, vendre, acheter ou détruire, notamment par des atteintes d'ordre technique, les plantes sauvages des espèces désignées dans l'annexe 2.

2- En plus des animaux protégés dans la loi du 20 juin 1986 sur la chasse, les espèces désignées dans l'annexe 3 sont considérées comme protégées (...). Et le même article précise le contenu de la protection des animaux : interdiction de les tuer, blesser, transporter, commercialiser, etc..."⁵⁴

Il en résulte près de 200 espèces de plantes protégées sur le territoire de la Confédération, et pour les animaux : 6 mollusques, quelque 120 insectes, tous les batraciens, tous les reptiles et 7 micro-mammifères. Et il faut ajouter (annexe IV) les espèces pour lesquelles "les cantons, après avoir pris l'avis de l'OFEV, règlent la protection appropriée" (OPN, art. 20 § 4).

3-3-4-2 *La loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages* concerne les animaux vivant en Suisse à l'état sauvage que l'article 2 énumère : oiseaux et parmi les mammifères, les carnivores, les artiodactyles, les lagomorphes, le castor, la marmotte et l'écureuil ; en fait des espèces susceptibles d'actes de chasse. Cette dernière est soumise à autorisation et bien évidemment réglementée (par les cantons).

L'article 5 énumère les espèces qui peuvent être chassées, sauf pendant les périodes de reproduction qu'il fixe pour chacune d'elles⁵⁵, les cantons disposant toutefois de la possibilité de prolonger les périodes de protection ou de réduire la liste des espèces pouvant être chassées⁵⁶. Et

⁵⁰ De plus, il conviendrait d'ajouter à cette revue, les zones de protection de la nature résultant d'un plan d'affectation communal, les zones de protection du paysage instituées par décret cantonal, les réserves forestières cantonales, les zones de protection d'eau ainsi que les réserves des organisations non gouvernementales.

⁵¹ Cf. 4^e Rapport national sur la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, *op. cit.*, résumé, p. 6.

⁵² Cf. G. KLAUS (réd.), *Etat et évolution des marais en Suisse. Résultats du suivi de la protection des marais*. Etat de l'environnement n° 0730, OFEV, Berne, 2007, 97 p. (cité par E. WIEDMER, rapport précité, p. 37).

⁵³ Le régime d'autorisation ne concerne pas "les produits ordinaires de l'agriculture et de la sylviculture, ni la cueillette de champignons, de baies ou de plantes utilisées en herboristerie, effectuée dans une mesure conforme à l'usage local, sauf s'il s'agit de plantes protégées (art. 19).

⁵⁴ Il prévoit également la possibilité d'autorisations exceptionnelles de capture ou de cueillette, par exemple, pour "maintenir la diversité biologique (art. 202, § 3, a)", en dehors même des dérogations résultant de l'article 22 de la loi de 1966, lequel concerne notamment des captures d'espèces protégées à des fins scientifiques et thérapeutiques.

⁵⁵ Quelques espèces peuvent être chassées toute l'année.

⁵⁶ Ils sont d'ailleurs tenus de le faire lorsque la protection d'espèces localement menacées l'exige. A l'inverse, ils peuvent avec l'accord du Département fédéral chargé de l'environnement, écarter temporairement les périodes de protection "dans le but de réduire des populations trop importantes ou de conserver la diversité des espèces" (art. 5, § 5).

l'article 7 pose le principe selon lequel "*tous les animaux (...) qui n'appartiennent pas à une espèce pouvant être chassée, sont protégés*". Il enjoint par ailleurs aux cantons d'assurer "une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements".

3-3-4-3 *La loi fédérale sur la pêche (LFSP) du 21 juin 1991* "a pour but :

a. de préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons, d'écrevisses, d'organismes leur servant de pâture ainsi que de protéger, d'améliorer ou, si possible, de reconstituer leurs biotopes ;

b. de protéger les espèces et les races de poissons et d'écrevisses menacées (...).

Elle fixe les principes sur lesquels les cantons doivent se fonder pour réglementer la capture des poissons et des écrevisses".

La réglementation de la pêche relève des cantons qui peuvent, entre autres, instituer des zones de protection (art. 4) et doivent, en toute hypothèse, assurer la préservation des frayères (art. 7).

LA MISE EN PLACE DU RESEAU EMERAUDE : UN PROCESSUS SUR LA BONNE VOIE, QUI DEVRA PRENDRE EN CONSIDERATION CERTAINES EXIGENCES JURIDIQUES

1 LES FONDEMENTS ET LES CARACTERISTIQUES DU RESEAU EMERAUDE

Aux termes de l'article 4, § 1^{er} de la Convention : "Chaque Partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les habitats des espèces sauvages de la flore et de la faune, en particulier de celles énumérées dans les annexes I et II, et pour sauvegarder les habitats naturels menacés de disparition".

En application de la Recommandation n° 16 (1989) du Comité permanent de la Convention de Berne, le Réseau Emeraude se compose de zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC), chacune d'elle devant remplir l'une des six conditions énumérées par la recommandation⁵⁷.

2 LES MESURES PRISES PAR LA SUISSE

A la suite de l'invitation faite en mai 2000 par le Conseil de l'Europe de lancer un projet pilote, la Confédération a engagé deux études, l'une concernant les espèces, l'autre les habitats, afin de préciser la distribution des sites potentiels du réseau. Les résultats ont été présentés en 2003⁵⁸. Dans ce cadre une liste de 37 sites candidats a été établie.

3 LES MESURES A PRENDRE ET LEUR ENCADREMENT JURIDIQUE

Les propositions susmentionnées représentent déjà, très approximativement, le tiers des potentialités helvétiques, ce qui est très positif. Certes, en comparaison avec les pays voisins, la superficie des sites émeraude est plutôt restreinte, mais un séminaire biogéographique tendant, entre autre, au développement du réseau, devait se tenir en juillet 2012.

On relèvera donc simplement que dans la suite du processus, il y aura lieu de prendre en considération les exigences découlant en premier lieu des principes posés par la Convention et les recommandations du Comité permanent. A cet égard, chaque Partie contractante s'engage à prendre les mesures appropriées pour assurer la conservation des valeurs qui justifient sa désignation. De plus, elle s'oblige également à assurer une surveillance du site et à informer le Secrétariat du Comité permanent "de toutes modifications importantes qui pourraient modifier substantiellement et de façon négative les caractéristiques écologiques des ZISC désignées ou les conditions ayant motivé leur désignation" (Résolution n° 5/1998)⁵⁹.

Par ailleurs, on peut considérer qu'il y aura lieu de mettre en œuvre les dispositions et principes d'ores et déjà appliqués aux sites Natura 2000 de l'Union européenne, qui découlent pour l'essentiel

⁵⁷ Liste. Cf. OFEFP, Le réseau Emeraude en Suisse, Rapport préliminaire, Cahier de l'environnement, n° 347, 2003, p. 11.

⁵⁸ OFEFP, Le réseau Emeraude en Suisse, précité.

⁵⁹ OFEFP, Le réseau Emeraude en Suisse, op. cit., p. 12.

des directives "Oiseaux" (1979) et "Habitats" (1992) ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne. Elles reviennent grosso modo à exiger des Etats qu'ils inscrivent dans le réseau Emerald, les sites répondant aux critères fixés par l'article 4 et la Recommandation n° 16 (1989)⁶⁰. De plus, il ne peut être dérogé au régime de protection que pour "des raisons impératives d'intérêt public majeur"⁶¹.

LES DEROGATIONS AU STATUT D'ESPECES PROTEGEES : UNE APPLICATION QUI RESPECTE EN PARTIE LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

1 LE CAS DU LOUP

1-1 Le Loup est une espèce strictement protégée par l'article 6 de la Convention qui impose à "chaque Partie contractante [de prendre] les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour assurer la conservation particulière⁶² des espèces de faune sauvage énumérées dans l'annexe II". Pour ces espèces, doivent être interdits notamment "toutes formes de capture intentionnelle, de détention et de mise à mort intentionnelle" (art. 6, a).

Le Loup figure à l'annexe II. Cependant, aux termes de l'article 9 de la Convention, chaque Partie contractante peut déroger aux dispositions de l'article 6⁶³, entre autres "pour prévenir des dommages importants (...) au bétail (...)".

1-2 *Le droit suisse*

Le Loup est protégé depuis 1988 par la législation nationale⁶⁴. Toutefois les cantons sont (comme la Confédération) compétents pour créer les conditions permettant de prévenir les dommages causés par des loups aux animaux de rente⁶⁵. Ils peuvent à cette fin accorder une autorisation de tir pour les loups causant des dommages considérables⁶⁶ en respectant les critères fixés par l'OFEV en application du Plan Loup précité. Outre que les dommages dont il s'agit d'éviter qu'ils ne se répètent doivent avoir eu lieu dans un périmètre déterminé, l'Office impose un critère quantitatif d'au moins 35 animaux de rente dévorés pendant quatre mois consécutifs ou 25 animaux de rente en un mois⁶⁷.

Dans ce cadre, douze autorisations de tir ont été accordées depuis 2000 et sept loups abattus, dont six dans le canton du Valais et un dans les Grisons. Il en résulte que si l'espèce est présente en Suisse avec un effectif se situant en 15 et 20 individus, sa reproduction s'avère aléatoire, la présence d'un couple en Valais ayant été cependant documentée en automne 2010. En toute hypothèse, elle n'est pas dans un "bon état de conservation", pour reprendre l'expression du droit communautaire.

1-3 *Discussion juridique*

Si l'on considère que les loups présents dans l'Arc alpin occidental constituent une seule population alpine⁶⁸, il serait possible de soutenir que, nonobstant le fait que les critères de dérogation au système de protection ne permettent pas l'implantation de l'espèce dans un état satisfaisant de conservation, la Suisse ne méconnaît pas les termes de la Convention. Cependant cette interprétation ne semble pas devoir être soutenue, compte tenu de la rédaction de l'article 6, lequel impose à *chaque partie* d'assurer la *conservation particulière* des espèces de l'annexe 2. Dès lors que les autorisations de tir sont accordées dans des conditions qui s'opposent à un bon état de la population de loup dans *le territoire suisse*, les termes de la Convention ne paraissent pas respectés.

Dans ces conditions, la motion parlementaire Fournier (2 juin 2010) tendant à ce que la Convention de Berne soit modifiée de façon à ce que des réserves puissent être formulées à l'égard de

⁶⁰ C.J.C.E., 2 août 1963, Aff. C. 355-90, Commission c. Espagne.

⁶¹ Directive 92/43 du 21 mai 1992, article 6 § 4.

⁶² Soulignés par nous.

⁶³ Et aussi des articles 4, 5, 7 et à l'interdiction de l'utilisation des moyens visés à l'article 8.

⁶⁴ Loi fédérale du 20 juin 1986 modifiée sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages [...]

⁶⁵

⁶⁶ Plan Loup – Plan de gestion du loup en Suisse, 10 mars 2008, 4-4.

⁶⁷ Si les dommages ont été causés durant une année, ce nombre est réduit à 15 animaux pendant l'année calendaire suivante.

⁶⁸ En se référant, par exemple, à la convention de 2006 passée entre l'Italie, la France et la Suisse [réf.] ; cf. également l'étude présentée au dernier Comité permanent de la Convention (2010) sur la notion de population ; Plan Loup, p. 2.

certaines espèces en dehors de la signature ou de la ratification⁶⁹, s'avère la suite logique de cette discordance.

2 LES AUTRES GRANDS CARNIVORES⁷⁰

2-1 Le Lynx

En dépit du fait que selon le "Concept Lynx Suisse" du 21 juillet 2004, "la présence du lynx ne doit pas restreindre de manière intolérable l'élevage d'animaux de rente" (p. 2) et qu'en conséquence, des autorisations de tir peuvent être accordées, la situation juridique de l'espèce au regard de la Convention est tout à fait différente de celle du Loup. En effet la Suisse, qui héberge actuellement les seules populations de lynx groupées importantes dans l'arc alpin (Concept, p. 2), assume pleinement la responsabilité particulière qui lui incombe à l'échelle européenne dans la conservation et la protection de l'espèce.

2-2 L'Ours

L'Ours est soumis au même statut que le Loup et le Lynx. Certes celui qui hanta le canton des Grisons il y a quelques années ayant, comme le relevait plaisamment le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger dans son discours du 23 novembre 2009, "dévorer une tarte aux pommes qui refroidissait sur le bord d'une fenêtre", fut abattu. Cependant l'article 9 de la Convention n'a pas été méconnue dès lors que la dérogation aux dispositions de l'article 4 peut être accordée, aux termes de l'article 9 § 1^{er} "dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique (...)".

3 LES OISEAUX PISCIVORES

3-1 Le Héron cendré

L'espèce figure implicitement⁷¹ dans l'annexe III de la Convention de Berne. Aux termes de l'article 7 de cette dernière : "Chaque Partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les espèces de faune sauvage" qui y sont énumérées. Et le même article précise : "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 (...). La législation suisse et la jurisprudence répondent à ces exigences.

Le Héron cendré, semble-t-il⁷², n'a pas posé de problème particulier en 2010-2011. Toutefois, il convient d'évoquer un arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} octobre 2009⁷³ qui définit les conditions dans lesquelles cette espèce susceptible de causer des dommages aux piscicultures, peut faire l'objet de mesures de régulation.

Le Héron cendré est protégé en Suisse depuis 1926⁷⁴ et ses effectifs atteignent 1400 couples.

Aux termes de l'article 12 de la loi du 20 juin 1986 sur la chasse (LChp), "les cantons prennent des mesures pour prévenir les dommages dus à la faune sauvage". Ces mesures peuvent être de trois types :

- les mesures de régulation qui tendent à réduire une population d'une espèce protégée, lorsque cette population "est trop nombreuse et qu'il en résulte d'importants dommages ou un grave danger" (art. 12, al. 4). Dans ce cas, l'accord préalable du Département fédéral chargé de l'environnement est nécessaire.

⁶⁹ Ainsi que le prévoit l'article 22.

⁷⁰ Cette partie du rapport et les considérations subséquentes seront développées dans le rapport définitif.

⁷¹ Implicitement car le Héron cendré ne figure pas à l'annexe II (Espèces de faune strictement protégées), cependant qu'à propos des oiseaux, l'annexe III énonce : " Toutes les espèces non incluses dans l'annexe II à l'exception" d'une liste de 11 espèces parmi lesquelles le Héron cendré ne se trouve pas davantage.

⁷² Cette réserve vient de ce que nous ne disposons pas des éventuelles données cantonales.

⁷³ Tribunal fédéral, II^e Cour de droit public, 1^{er} octobre 2009, Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO) et Pro Natura C. BOSSY et Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du Canton de Fribourg ; cf. Roger ZUFFEREY, Les hérons cendrés sont des oiseaux protégés : le tir de 126 individus à titre exceptionnel est exclu, communiqué de l'O.F.E.V., 9 novembre 2009.

⁷⁴ Ce qui est remarquable.

- les mesures individuelles dont l'objectif est de protéger "les animaux domestiques, les biens-fonds et les cultures" (art. 12, al. 3). Elles concernent des espèces pouvant être chassées ainsi que des espèces protégées désignées par le Conseil fédéral. Or selon l'article 9 de l'ordonnance du 29 février 1988, il s'agit des moineaux friquet et domestique, de l'étourneau, de la grive litorne et du merle noir.
- les mesures exceptionnelles qui peuvent être prises "contre certains animaux protégés ou pouvant être chassés, lorsqu'ils causent des dégâts importants" (art. 12, al. 2). Concrètement, dans le cas du Héron cendré, elles ne sont susceptibles de s'appliquer qu'à des oiseaux se trouvant à proximité des bassins de pisciculture et à terre, et pour autant que des mesures d'effarouchement aient été exécutées au préalable, afin d'individualiser des oiseaux non craintifs.

L'arrêt du Tribunal fédéral tranche une affaire dont l'origine se situe dans le Canton de Fribourg, lequel avait accordé à trois pisciculteurs l'autorisation d'abattre 126 hérons. L'autorisation avait été contestée par l'Association suisse pour la protection des oiseaux, mais approuvée par le Tribunal cantonal dans une décision du 30 octobre 2008.

Relevant que le nombre de 126 dépassait largement les 10 %⁷⁵ de la population de hérons cendrés de Fribourg (50 à 70 couples)⁷⁶ et nonobstant le fait que l'espèce n'était pas menacée d'extinction, le Tribunal fédéral a annulé les autorisations litigieuses. Il a considéré en effet que celles-ci ne constituaient pas des mesures exceptionnelles au sens de l'alinéa 2, les seules qui eussent été légales en la circonstance.

3-2 Le Harle bièvre

Le Harle bièvre est une espèce protégée en Suisse. Piscivore, il consomme des petits poissons, des truitelles, etc. Plusieurs cantons (Vaud, Berne, Schwytz...) ont demandé des dérogations et les ont obtenues, dans des conditions conformes tant la Convention de Berne qu'à la législation nationale.

3-3 Le Grand Cormoran

En Suisse, la présence de l'espèce se caractérise par 5 à 6 000 hivernants réguliers et une reproduction avérée depuis 2001. Quelque 338 couples nicheurs répartis en sept colonies avaient été recensés en 2007.

Le Cormoran est une espèce chassable⁷⁷ qui fait par ailleurs l'objet d'un plan de mesures établi en 2005. L'effarouchement des oiseaux, notamment dans les cours d'eau et les lacs jusqu'à 50 hectares, constitue la principale d'entre elles. Le plan prévoit également l'intervention d'un comité de résolution des conflits.

4 LES AUTRES ESPECES

4-1 Le Castor

Réintroduit en Suisse en 1962, sa population atteint aujourd'hui environ 1 600 individus, principalement sur le Plateau. Aux dires des spécialistes⁷⁸, ce nombre n'est pas encore suffisant, nonobstant la forte extension de l'espèce, pour garantir l'avenir à long terme de l'espèce.

Le Castor figure dans l'annexe III (espèces protégées) de la Convention de Berne et il est protégé par la loi fédérale sur la chasse⁷⁹. Il bénéficie par ailleurs des dispositions du Concept Castor Suisse développé par l'OFEV depuis 2004, entre autres, de favoriser son expansion afin d'assurer la présence de l'espèce tout en réduisant au minimum les conflits avec l'agriculture et l'aménagement des cours d'eau⁸⁰.

⁷⁵ Ce pourcentage indicatif, permet de distinguer, selon l'OFEV, une mesure exceptionnelle d'une mesure de régulation.

⁷⁶ On remarquera que le seuil de 10 % se rapporte à la population de hérons du canton, et non pas de la Confédération.

⁷⁷ Environ un millier d'oiseaux sont abattus annuellement.

⁷⁸ OFEV : Faune sauvage de A à Z : Le Castor.

⁷⁹ Article 7.

⁸⁰ Les dommages sont indemnisés et l'OFEV veille à ce que des critères uniformes soient fixés en ce domaine comme pour ce qui concerne les éventuelles mesures de régulation.

4-2 Le Tadorne casarca

Espèce non indigène envahissante, le Tadorne casarca se reproduit au bord du lac de barrage de Klingnau (Argovie), du Greifensee (Zürich) et de divers petits lacs. Il concurrence par son agressivité d'autres espèces, notamment pour les sites de nidification.

Conformément aux obligations découlant de la Convention de Berne, de l'Accord AEWA de 1996 (art. III 2 g et annexe 3(2.5)) et de la Convention sur la diversité biologique⁸¹, un plan d'actions s'attache à en réduire les effectifs⁸².

5 L'APRON DU RHONE

L'Apron du Rhône *Zingel asper* est un petit Percidé qui fréquente les eaux claires et oxygénées à fond de gravier. En Suisse, il est présent dans le cours supérieur du Doubs, exclusivement⁸³.

L'espèce connaît un déclin préoccupant⁸⁴ dû vraisemblablement à la dégradation physique des rivières du fait des aménagements et ouvrages hydrauliques, à la pollution des eaux et à l'altération de leur régime. Diverses pratiques piscicoles sont également incriminées, à l'exemple d'actions de réempoissonnement en poissons carnassiers parfois mal fondées scientifiquement, voire inopportunes.

L'apron est une espèce strictement protégée par la Convention de Berne, inscrite à l'annexe II. En Suisse, l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche le classe parmi les espèces menacées d'extinction. Cependant, ce statut n'est pas suivi d'effets concrets, sans doute en raison de l'absence d'un plan d'actions qui s'inscrirait dans le cadre du Programme européen de conservation⁸⁵.

Ces considérations ont conduit l'association Pro natura, le WWF et la Fédération suisse de pêche à déposer en juin 2011, au secrétariat de la Convention de Berne, une plainte contre la Suisse.

OBSERVATIONS, RECOMMANDATIONS

1. La Suisse applique de manière très positive et dynamique la Convention de Berne, dans le cadre d'une législation parmi les plus avancées en Europe et dans le monde.
2. Pour autant, l'érosion de la biodiversité n'est pas enrayée, tant pour ce qui concerne certains milieux (marais, pelouses sèches) et l'espace naturel dans son ensemble – en régression constante – qu'au regard de la situation des espèces menacées.

Ce double constat pourrait conduire, en premier lieu, à nourrir un grand pessimisme quant à l'avenir de la biodiversité dans les pays fortement développés.

3 Recommandations

- 3-1 Pour remarquable qu'il soit, le système helvétique de conservation est devenu passablement compliqué et pas toujours très lisible. Certes la complexité n'est jamais que la face cachée du perfectionnement et la simplification du droit (de la protection de la nature) s'avère en soi difficile, sinon impossible. Cependant, il ne paraît pas irréaliste de penser, à propos notamment du système de surveillance (M.D.B.), à une hiérarchisation de certains indicateurs et corrélativement, d'un véritable mécanisme d'alerte en matière de biodiversité, se traduisant par des obligations concrètes.

⁸¹ Cf. Annexe I du présent rapport, liste des conventions et accords auxquels la Suisse a adhéré.

⁸² Cf. E. WIEDMER, *op. cit.*, p. 20 ; OFEV, Faune sauvage de A à Z : Le tadorne casarca.

⁸³ D'où l'un de ses noms vulgaires : Roi du Doubs. Le terme *asper* fait, lui, référence à sa peau rugueuse et à l'âpreté de ses écaillés.

⁸⁴ Selon les sources associatives de juin 2011, la population du Doubs serait de l'ordre d'une centaine d'individus.

⁸⁵ Voir : <http://www.apron.reserves-naturelles.org/program.htm>.

D'une manière générale, il conviendrait de réfléchir à une connexion plus forte entre les données scientifiques fournies et les mesures à prendre au plan juridique.

- 3-2 Pour la mise en place du Réseau Emeraude, qui se développe de manière satisfaisante, il conviendrait de prendre dès à présent, les dispositions appropriées de façon à satisfaire aux exigences de la jurisprudence européenne applicable aux sites Natura 2000.
- 3-3 Dès lors que les mesures prises concernant le Loup ne semblent pas conformes aux dispositions de la Convention de Berne, il serait utile d'engager une réflexion sur les moyens de supprimer cette discordance dans le respect des préoccupations des acteurs, en particulier des éleveurs.

ANNEXE I - Conventions et Accords internationaux auxquels la Suisse a adhéré

CONVENTIONS (C.)	DATES		Entrée en vigueur en Suisse
	Signature	Ratification	
C. internationale de Washington pour la réglementation de la chasse à la baleine	2-12-1946	29-5-1980	29-5-1980
Traité de Washington sur l'Antarctique Protocole sur la protection de l'environnement	1-12-1959	15-11-1990	15-11-1990
C. de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau	2-2-1971	16-1-1976	16-5-1976
C. de Paris pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, UNESCO	23-11-1972	17-9-1975	17-12-1975
C. de Washington relative à la réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction (CITES)	3-3-1973	9-7-1974	1-7-1975
C. de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage	23-6-1979	7-4-1995	1-7-1995
C. de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe	19-9-1979	12-3-1981	1-6-1982
C. de Salzbourg sur la protection des Alpes Protocoles additionnels	7-11-1991 7-11-1991	28-1-1999	28-4-1999
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (C. de New York)	9-5-1992	10-12-1993	21-3-1994
Convention de Rio de Janeiro sur la diversité biologique	5-6-1992	21-11-1994	19-2-1995
C. de Paris sur la désertification	17-6-1994	19-1-1996	26-12-1996
Accord de La Haye sur la conservation des oiseaux d'eau migrateurs d'Afrique – Eurasie (AEWA)	15-8-1996	15-10-1996	1-11-1999
Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	11-12-1997	9-7-2003	16-2-2009
Protocole de Cartagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique	29-1-2000	26-3-2003	11-9-2003

ANNEXE II - Autorités et personnes rencontrées ou consultées

- Office fédéral de l'environnement (OFEV), Berne
M. Olivier BIBER, biologiste, collaborateur scientifique
M. Roger ZUFFEREY, Division Droit, Chef de section suppléant
- M. Raymond-Pierre LEBEAU
- Association PRO NATURA – LIGUE SUISSE POUR LA PROTECTION DE LA NATURE
M. Friedrich WULF, Secrétaire général
- Association FERUS (Ours-Loup-Lynx Conservation)
- M. Gilbert SIMON, ancien Directeur de la Nature et des Paysages au Ministère français de l'environnement