



Strasbourg, 4 novembre 2021  
[tpvs17f\_2021.docx]

**T-PVS(2021)17**

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

**Comité permanent**

41<sup>ème</sup> réunion  
Strasbourg, 29 novembre - 3 décembre 2021

---

**SYSTÈME DES DOSSIERS:  
Projet de Manuel des procédures**

*Document préparé par  
la Direction de la Participation démocratique*

---

## 1. INTRODUCTION

Ce document présente les règles, procédures et lignes directrices du système des dossiers de la Convention de Berne tel que mis à jour en 2021. La plupart des points ci-dessous sont déjà appliqués en pratique mais il n'existait encore aucun document réunissant tous ces processus de façon concise et dans leur intégralité. D'un autre côté, de nombreux processus qui semblaient obsolètes ont été mis à jour et adaptés à un système moderne. Ce document est destiné à servir de guide pratique au Secrétariat de la Convention de Berne, au Comité permanent et à son Bureau, aux Parties contractantes, aux autres partenaires de la Convention de Berne et au grand public.

La Partie 2 propose un cadre de procédures que les utilisateurs du système sont invités à respecter tout au long du cycle de vie d'une plainte. La Partie 3 propose des actions et des procédures permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système des dossiers à l'avenir.

Le lecteur trouvera le contexte global de ce document et des informations supplémentaires sur les points ci-dessous dans la note du Secrétariat ci-jointe, intitulée « Système des dossiers: réflexions et restructuration possible dans le cadre de la Vision et du Plan stratégique de la Convention de Berne à l'horizon 2030 (T-PVS/Inf(2021)30) », qui comprend également une synthèse générale de la procédure. Enfin, l'objectif est que la réflexion sur le système des dossiers et sa mise à jour deviennent des pratiques courantes, de sorte que le présent texte peut être considéré comme un « document vivant ».

## 2. SYSTÈME DES DOSSIERS: PROCÉDURES DE TRAITEMENT DES PLAINTES

### A. Dépôt des plaintes

1. Une association ou un simple citoyen peut saisir le Secrétariat de la Convention de Berne d'une violation présumée de la Convention par une ou plusieurs Parties contractantes - le [formulaire de plainte](#) numérique, qui stipule les critères de soumission, doit être utilisé.
2. Les plaintes anonymes ne sont pas recevables, mais le Secrétariat prendra des mesures afin de garantir l'anonymat du plaignant. Au minimum une adresse électronique sera nécessaire dans le cas d'une coopération avec différentes parties prenantes.
3. Il faudra souligner de manière spécifique la raison de la violation potentielle, démontrer que des efforts ont été déployés pour remédier au problème par des procédures locales, nationales et/ou internationales, et la plainte devra être suffisamment grave pour justifier d'un examen au niveau international, compte tenu de l'importance européenne de l'habitat, de l'espèce ou de la population concernée.
4. Si un autre Accord multilatéral relatif à l'environnement (MEA) traite déjà de la question, il conviendra d'évaluer la valeur ajoutée qu'apporterait le traitement de l'affaire par la Convention de Berne, afin d'éviter tout doublon inutile au niveau international.
5. Lors de l'examen initial de la demande (et après avoir demandé un complément d'informations au plaignant si nécessaire), si le Secrétariat estime que la plainte répond aux critères ci-dessus et est donc recevable, il transférera le formulaire de plainte aux autorités nationales compétentes en sollicitant une réponse.
6. Les autorités nationales sont tenues de présenter un rapport sous environ 3 mois, et la plainte sera inscrite à l'ordre du jour de la réunion suivante du Bureau.
7. Si la plainte est jugée particulièrement urgente, le Secrétariat peut demander aux autorités nationales de répondre dans un délai plus bref, et il appartiendra aux autorités concernées de déterminer si elles peuvent répondre à temps. En outre, le Bureau peut évaluer la plainte et prendre une décision provisoire en attendant la réponse des autorités.

8. Un changement de plaignant ou l'ajout d'un plaignant supplémentaire souhaitant contribuer à l'affaire peuvent être acceptés à condition que le plaignant d'origine confirme le changement. Si le plaignant d'origine n'est pas en mesure de le faire, le Bureau décidera au cas par cas s'il accepte ou non le nouveau contact.

## **B. Évaluation et classification des plaintes**

9. Le Bureau discutera du formulaire de plainte et du rapport des autorités nationales et prendra une décision. Une telle décision peut supposer de demander des informations supplémentaires à l'une des parties ou aux deux, d'exprimer des inquiétudes ou de recommander la prise de certaines mesures, de surclasser le statut de la plainte si celle-ci est jugée sérieuse/urgente, ou de rejeter l'affaire si elle ne semble pas assez grave pour justifier d'un examen au niveau international, ou si elle ne correspond pas au mandat du système des dossiers de la Convention de Berne.
10. Il y a quatre catégories de plaintes. Elles commencent par le statut de « Nouvelle plainte » après réception, traitement et enregistrement par le Secrétariat. Le Bureau les examine ensuite et décide des suites à donner. Si des informations supplémentaires ou des clarifications de la part de l'une des parties ou des deux sont nécessaires, la plainte peut garder le statut de « nouvelle » jusqu'à une année.
11. Si la plainte est jugée suffisamment grave pour justifier une surveillance continue par le Bureau mais pas suffisamment urgente pour être portée à l'attention du Comité permanent, le Bureau peut élever la plainte au niveau de « Plainte en attente ».
12. Si la plainte est jugée suffisamment grave et urgente pour nécessiter l'attention du Comité permanent, le Bureau peut élever la plainte au niveau de « Dossier éventuel ».
13. Le Comité permanent, qui ne traite en général que des dossiers « Ouverts » et « Eventuels », peut décider d'élever une plainte au niveau de la catégorie la plus haute, « Dossier ouvert », s'il reconnaît par consensus ou par un vote à la majorité des deux-tiers que la plainte concerne une violation d'un aspect de la Convention.

## **C. Demandes d'informations et délais**

14. En règle générale, le Bureau ou le Comité permanent demandent aux parties concernées de faire rapport sur un problème spécifique ou sur la situation générale de la plainte en vue d'une réunion ultérieure, également définie au moment de la décision en fonction de l'urgence.
15. Le Secrétariat demande que les rapports lui parviennent environ un mois avant la date de la réunion. Les parties doivent soumettre un rapport consolidé avant la date limite, et éviter de l'envoyer en plusieurs parties.
16. Pour ses réunions, le Bureau est habilité à accepter les rapports soumis après l'échéance, au cas par cas et si le retard est justifié par la partie concernée.
17. Pour les réunions du Comité permanent, les exceptions concernant un dépôt tardif de documents sont précisées à l'article 6 du Règlement intérieur.
18. Les rapports sont rendus publics sur la page web consacrée à la réunion plusieurs semaines avant celle-ci. Certains rapports peuvent rester confidentiels.

## **D. Sanctions concernant les retards dans les rapports des parties**

19. Pour ce qui est des nouvelles plaintes et des plaintes en attente et concernant les autorités nationales, si aucune information n'est reçue pendant la période couvrant deux réunions consécutives du Bureau, le Bureau peut décider de porter cette plainte à l'attention du Comité permanent en l'inscrivant à l'ordre du jour en tant que « dossier éventuel » ou « plainte en attente » exceptionnelle.

20. Pour les nouvelles plaintes et les plaintes en attente et concernant le plaignant, si le Bureau ne reçoit aucune information pendant deux réunions consécutives il peut décider de rejeter la plainte.
21. Pour les Dossiers « ouverts » et « éventuels » et concernant les autorités nationales, une lettre venant du président du Comité permanent (plutôt que la lettre habituelle du Secrétariat) peut être envoyée à la Partie en lui recommandant vivement de réagir de toute urgence à la situation. Cette lettre peut également être adressée à la représentation permanente du pays concerné à Strasbourg, qui pourra la soumettre au ministère des affaires étrangères.
22. Pour les Dossiers « ouverts » et « éventuels » et concernant le plaignant, une lettre venant du président du Comité permanent (plutôt que la lettre habituelle du Secrétariat) peut être envoyée à la Partie en l'encourageant à réagir rapidement, et en l'avertissant que la plainte peut être rejetée si aucune information n'est reçue.

#### **E. Évaluations sur le terrain<sup>1</sup>**

23. La décision d'organiser la visite d'un habitat naturel appartient au Comité permanent qui la prend à la majorité simple des voix exprimées et avec l'accord de la Partie contractante sur le territoire de laquelle est situé l'habitat en question.
24. En cas d'urgence, la Présidence peut autoriser le Secrétariat à consulter le Bureau lors de l'une de ses réunions ou par la voie électronique, afin de parvenir à une décision conforme aux dispositions de l'alinéa précédent. Dans de telles circonstances exceptionnelles, la décision du Bureau requiert l'accord unanime de tous ses membres.
25. L'expert(e) qui effectue la visite est nommé(e) par le/la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe. Il/elle ne peut être une personne qui représente ou a représenté un Etat au sein du Comité permanent, ni ressortissant(e) de la Partie dans laquelle se situe l'habitat naturel objet de la visite. Sa désignation doit être approuvée par la Partie contractante et le plaignant concernés.
26. Lors de sa mission, l'expert est accompagné par un membre du Secrétariat et des représentants de la Partie contractante et du plaignant concernés.
27. En concertation étroite avec le Comité permanent et/ou le Bureau, la Partie contractante et le plaignant concernés, le Secrétariat prépare le mandat de l'expertise sur les lieux. La Partie contractante et le plaignant concernés doivent notifier leur accord avant que le mandat puisse être validé.
28. Après avoir effectué la visite, l'expert(e) soumet par écrit un rapport au Comité permanent dans l'une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe. L'expert(e) peut être appelé(e) à présenter son rapport au Comité permanent lors d'une réunion du Comité.
29. Afin d'assurer la totale indépendance des travaux de l'expert(e), les frais de voyage et de séjour exposés par celui/celle-ci au cours de sa visite sur les lieux, ainsi que ceux découlant de la présentation du rapport au Comité permanent, sont à la charge du Conseil de l'Europe. Le pays qui accueille l'expertise sur les lieux organise sur place l'interprétation et les transports, assure la traduction des documents et prend en charge les frais correspondants.
30. En cas d'absence de la Partie contractante concernée au Comité permanent lors duquel la décision doit être prise d'ouvrir un dossier ou de mandater une évaluation sur le terrain, cette décision peut être reportée à la réunion suivante. Si la partie est encore absente à la réunion suivante, le Comité peut prendre une décision par défaut<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> NB : Ces règles (23-29) provient du Règlement intérieur du Comité permanent de la Convention de Berne et comprend des propositions d'amendements à l'Annexe 1. Elles peuvent être ajustées suite à la décision du 41<sup>e</sup> Comité permanent sur d'éventuelles modifications à ce Règlement.

<sup>2</sup> En ce qui concerne les évaluations sur le terrain et en se référant au point 23, le Comité peut mandater l'évaluation sous réserve de l'accord ultérieur de la partie concernée.

31. Le Secrétariat doit vérifier si une inspection est organisée en parallèle par une autre organisation internationale. Afin d'éviter de répéter les mêmes efforts, il peut alors être envisagé de différer la procédure menée en parallèle par la Convention de Berne jusqu'à ce que les résultats de l'autre procédure soient clairement établis, ou d'envisager la possibilité de s'associer à l'autre mission.

## **F. Recommandations et suivi**

32. Suite aux conclusions et au rapport de mission d'une évaluation sur le terrain, l'expert présentera au Comité permanent des projets de recommandations qui proposent généralement des mesures à prendre par la Partie contractante concernée, et parfois par le plaignant et les autres parties prenantes de l'affaire.
33. En cas d'adoption de la Recommandation par le Comité permanent, la Partie contractante et les autres parties concernées sont invitées à tenir le Bureau et/ou le Comité permanent informés des progrès dans sa mise en œuvre.
34. En fonction des progrès perçus, le Comité permanent peut décider de classer l'affaire, mais d'exiger que les parties en question continuent à présenter des rapports de façon moins régulière, auquel cas l'affaire sera classée comme une « Recommandation de suivi ».
35. Une telle Recommandation de suivi peut être rouverte en tant que dossier à la demande du plaignant ou si cela est jugé nécessaire par le Comité permanent.

## **3. SYSTÈME DES DOSSIERS: REGARD VERS L'AVENIR - PROCHAINES ETAPES POSSIBLES<sup>34</sup>**

### **A. Regroupement des cas similaires, évaluations personnalisées**

1. Une étude approfondie des dossiers passés et présents pourrait être menée par un expert externe, chargé de rassembler toutes les informations pertinentes sur les dossiers et d'établir un recueil des bonnes pratiques pour un processus de décision amélioré et plus cohérent.
2. Les dossiers pourraient être regroupés par thème, par pays/région ou tout autre aspect pour garantir un suivi plus précis et cohérent lors de leur examen à différents niveaux, à savoir le Bureau, le Comité permanent et les experts indépendants. Les dossiers pourraient également faire l'objet d'une évaluation technique détaillée, au cas par cas, lors de la réunion du Groupe d'experts pertinent.
3. Une troisième réunion annuelle du Bureau consacrée aux dossiers pourrait être programmée pour faire face au nombre croissant de dossiers et afin que d'autres questions importantes de la Convention ne soient pas négligées lors des deux réunions ordinaires habituelles.
4. Des experts indépendants pourraient être mandatés de façon plus régulière pour mener des évaluations sur le terrain ou des recherches documentaires en ligne, y compris après l'adoption d'une Recommandation, afin d'assurer le contrôle de la mise en œuvre et du suivi.

### **B. Coopération avec des organisations internationales**

5. La coopération avec d'autres Accords multilatéraux relatifs à l'environnement (MEA) devrait être renforcée; dans le traitement d'une même affaire, des efforts devraient être déployés pour travailler de concert et pour ne pas répéter les activités ou adopter des positions contradictoires.

---

<sup>3</sup> Une fois de plus, se référer à la note du Secrétariat T-PVS/Inf(2021)30 ci-jointe pour des informations plus détaillées sur les points suivants.

<sup>4</sup> Plusieurs de ces propositions dépendent d'une capacité suffisante de la Convention et de son Secrétariat en termes de ressources humaines et financières.

6. En particulier, la coopération avec la Commission européenne devrait être renforcée. Si la Commission entame des poursuites judiciaires à l'encontre d'une affaire, le classement de l'affaire pourrait être envisagé par la Convention de Berne, si sa valeur ajoutée n'est pas évidente.
7. Des réunions conjointes coordonnées et régulières des secrétariats et/ou des organes exécutifs (par ex. des bureaux) des MEA travaillant sur des questions similaires pourraient être envisagées afin de garantir la cohésion dans les positions et les actions.
8. Il conviendrait de rechercher des synergies au sein du Conseil de l'Europe et de ses secteurs, dont beaucoup commencent à travailler sur des questions environnementales.

### **C. Améliorations administratives et numériques**

9. Les procédures administratives du système des dossiers devraient s'orienter vers un format plus numérique afin de réduire fortement la charge de travail du Secrétariat et des parties concernées, de rationaliser les divers processus, de faciliter l'accès à l'information et d'améliorer la visibilité du système.
10. Un tableau de bord des dossiers devrait être développé sans tarder afin d'intégrer les données exhaustives sur les dossiers passés et présents, et d'offrir un espace centralisé dans lequel le cycle de vie d'un dossier est suivi et mis à jour.
11. Des modèles de rapport ou un système de rapport en ligne (comme l'ORS) pourraient être élaborés afin d'accroître le rendement et d'harmoniser les rapports reçus; un système de notation (comme pour le DEEP) serait également envisageable pour inciter davantage de parties à soumettre des rapports.

### **D. Amélioration de la visibilité du système des dossiers**

12. Une campagne de communication sur le système des dossiers pourrait être lancée pour souligner l'approche pionnière et les exemples de réussite de ce système. Une telle campagne devrait être soigneusement conçue afin de ne pas provoquer une avalanche de plaintes.
13. Un rapport annuel sur les dossiers pourrait offrir un outil politique utile pour les Parties et les autres parties prenantes, en plus de faciliter une information plus rationalisée et durable sur les dossiers.
14. Afin d'augmenter la visibilité au plus haut niveau national, un homme ou une femme politique de haut rang (par ex. Ministre de l'environnement, des affaires étrangères, Premier ministre ou chef d'État) pourrait faire une déclaration sur l'engagement de l'État envers la Convention de Berne et sur sa coopération avec les décisions du Comité permanent.