

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 décembre 1989.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'une convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage,

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bellencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudouson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 540, 1031 et T.A. 193.

Sénat : 79 (1989-1990).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : une procédure de ratification ajournée, puis retardée en raison de considérations étrangères aux dispositions mêmes de la Convention de Bonn	3
I. - Les principales caractéristiques de la Convention de Bonn	4
A. Un accord-cadre de vaste portée révélateur d'évolutions récentes concernant l'approche internationale de la protection de l'environnement	4
1. Le caractère mondialiste de la convention	4
2. Une conception extensive de la protection des espèces migratrices	5
B. L'organisation des mesures de protection en fonction du degré de menace pesant sur les espèces entrant dans le champ d'application de la convention	6
C. Une articulation institutionnelle à la fois traditionnelle et souple	7
La conférence des Etats parties ; le secrétariat, le Conseil scientifique ; les dérogations de l'article 3 ; la procédure d'amendement de la convention et de ses annexes ; les possibilités de réserve	7
II - Les conséquences pratiques de la Convention de Bonn, fort limitées pour ce qui est de la France	9
1. Une convention en vigueur depuis novembre 1983 et ratifiée par 40 Etats dont 26 nations européennes	9
2. Les inconvénients de sa non-ratification par la France	9
3. Une convention déjà appliquée dans les faits en France	9
Les conclusions de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées favorables à l'approbation de la Convention de Bonn	10
Annexe : Etat des signatures et des ratifications de la Convention de Bonn	11

Mesdames, Messieurs,

L'approbation de la convention relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée à Bonn le 23 juin 1979 avait déjà fait l'objet d'un projet de loi n° 166 déposé en première lecture devant le Sénat le 23 décembre 1981.

Pour un ensemble de raisons qui ont été exposées à l'Assemblée nationale dans l'excellent rapport de M. Roland Nungesser et qui ne concernent en rien l'objet même de la Convention de Bonn, ce projet de loi avait fortement ému les milieux cynégétiques. La situation qui s'était ainsi créée avait conduit le gouvernement d'alors à ajourner l'examen par le Parlement de ce projet de loi.

La période écoulée depuis le dépôt de ce projet initial ayant été mise à profit pour clarifier un certain nombre de problèmes alors non réglés, et plus ou moins directement liés à la mise en oeuvre de la Convention de Berne de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel, et surtout à celle de la directive communautaire n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, les trois textes qui avaient été soumis au Parlement en 1981 le sont à nouveau. Votre rapporteur apprécie au demeurant tout particulièrement que chacun de ces trois accords internationaux dont l'approbation doit être autorisée par le Parlement fasse désormais - ainsi qu'il est d'usage - l'objet d'un projet de loi distinct.

Ce nouveau projet a lui-même connu quelques péripéties puisque, après avoir été déposé à la fin de l'année 1988, son inscription à l'ordre du jour des travaux du Parlement a été reportée jusqu'à la présente session.

I - Les principales caractéristiques de la Convention de Bonn.

A - Un accord-cadre de vaste portée

Entrée en vigueur en 1983, la Convention de Bonn est une convention de vaste portée. Cela tant par sa vocation mondialiste que par la conception extensive de la protection des espèces qu'elle vise à sauvegarder.

1. Le caractère mondialiste de la convention

Le préambule de la convention considère que la faune sauvage "constitue un élément irremplaçable des systèmes naturels de la terre, qui doit être conservé pour le bien de l'humanité".

Une telle conception de la protection de l'environnement exprime une évolution intéressante. La finalité initiale des premières conventions de protection de l'environnement était en effet beaucoup plus utilitaire. Elle visait à la préservation des intérêts de certains groupes professionnels ou humains plus ou moins bien déterminés (agriculteurs, pêcheurs, etc.). Désormais c'est de la protection de l'humanité à plus long terme dont il est question. Une telle conception semble parfaitement justifiée. Le professeur A.C. Kiss rappelait il y a quelques années qu'en moins de deux siècles 128 espèces d'oiseaux et 95 espèces de mammifères ont disparu et qu'un millier d'espèces animales étaient actuellement menacées de disparition. L'appauvrissement biologique culturel, scientifique et économique ainsi que les conséquences génétiques qui résultent d'un tel phénomène sont considérables et justifient cette approche nouvelle de la convention telle qu'elle apparaît dans le Préambule du texte. La vocation mondialiste est soulignée par le fait que, préparée par l'Union internationale pour la conservation de la nature, la

Convention de Bonn a été adoptée dans le contexte de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement.

De fait, la Convention de Bonn a été signée par quelque 40 Etats appartenant à des systèmes politiques différents et situés dans la plupart des continents.

A ce jour, 29 Etats ont ratifié la Convention.

La Convention de Bonn comporte des dispositions concernant la protection de plus de 150 espèces.

2. Une conception extensive de la protection des espèces migratrices

Les conceptions de la conservation des espèces ont également évolué au niveau des techniques mêmes de conservation.

La notion d'espèce migratrice est définie à l'article 1 de la Convention. Il s'agit de toute population animale dont une fraction importante franchit cycliquement de façon prévisible une ou plusieurs limites territoriales d'Etats. Cette notion est extensive et les annexes de la convention montrent que celle-ci ne s'applique pas seulement à des oiseaux migrateurs, mais aussi à des mammifères, des reptiles, des poissons et même des insectes.

Il est également révélateur de noter qu'alors que les premières conventions de protection de la nature visaient à protéger certains spécimens, en raison de l'intérêt particulier qu'ils présentaient, le texte qui nous est soumis étend cette protection à l'habitat de ces espèces, dont la définition est également donnée à l'article 1. Cette conception novatrice, et justifiée par les exigences réelles de la conservation, conduit naturellement à la protection d'un espace nouveau appelé "aire de répartition" définie à l'article 1 comme "l'ensemble des surfaces terrestres ou aquatiques qu'une espèce migratrice habite, fréquente temporairement, traverse ou

survole à un moment quelconque le long de son itinéraire habituel de migration".

B - L'organisation des mesures de protection en fonction du degré de menace pesant sur les espèces migratrices

Selon le principe inauguré par la Convention de Washington du 3 mars 1973 dont les grandes lignes ont été rappelées dans notre rapport n° 292 (10 mai 1988), la Convention de Bonn différencie les mesures de protection à envisager en faveur des espèces migratrices en fonction du degré de menace qui pèse sur lesdites espèces.

Selon la technique de présentation adoptée par la Convention de Washington ainsi que par la Convention de Berné, cette distinction établie par l'article 2 renvoie à des annexes énonçant de la manière la plus détaillée les espèces ressortissant de chacune des catégories d'action définies par la convention.

C'est ainsi que l'article 3 qui renvoie à une annexe I définit les espèces qui sont considérées comme menacées, c'est-à-dire en danger d'extinction. Cet article stipule pour la protection de ces espèces un ensemble de mesures de conservation applicables par tous les Etats faisant partie de l'aire de répartition de ces espèces. Ces mesures sont très complètes : conservation et restauration des habitats, prévention des obstacles à la migration, interdiction du prélèvement d'animaux appartenant à l'espèce menacée etc.

L'article 4, qui renvoie à une annexe II, définit les espèces dont l'état de conservation est considéré comme défavorable et qui doivent, de ce fait, faire l'objet d'Accords spéciaux entre Etats de leur aire de répartition. Les lignes directrices relatives à la conclusion de ces Accords qui visent à une gestion inter-étatique concertée des espèces considérées sont définies à l'article 5. Ces dispositions introduisent une dynamique certaine dans les conditions d'application de la Convention en favorisant une concertation inter-étatique. Il est à noter qu'à ce jour aucun accord de ce type n'a été signé. Plusieurs sont cependant à

l'étude. Deux projets, l'un concernant les chiroptères et l'autre la cigogne blanche, intéressent d'ailleurs la France. Un autre projet concerne les phoques en mer du Nord. Enfin un important projet est envisagé concernant un ensemble d'espèces d'oiseaux d'eau, mais il est beaucoup moins avancé.

Les deux annexes à la Convention de Bonn ont été modifiées dans le sens de leur extension depuis le projet de loi initial portant approbation de cette convention. Cette modification, intervenue en 1985, n'a pas appelé d'observation de la part de la France.

C - Une articulation institutionnelle à la fois traditionnelle et souple

La Convention de Bonn instaure un certain nombre d'organes de gestion fort classiques dans leur articulation comme dans leurs pouvoirs.

Une Conférence des Parties à la Convention (article 7) est l'organe de décision de la convention. Elle se réunit en session ordinaire au moins tous les trois ans. Ses principales fonctions sont d'établir le règlement financier de la convention, d'examiner l'application de la convention et de faire des recommandations aux Etats Parties à la Convention.

Le Secrétariat de la Convention (article 9), installé à Bonn, assure la permanence du suivi des travaux et prépare les sessions ordinaire et extraordinaire de la Conférence des Etats Parties. Il est intéressant de noter que, selon une tendance récente et dans un souci de rationalisation et d'économie, il est conféré à un organisme existant, la Direction exécutive du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, un rôle essentiel et, de fait, quasi exclusif dans le secrétariat de la convention.

L'article 8 de la convention porte création d'un Conseil scientifique. Cette création souligne l'importance de la connaissance de données scientifiques précises et incontestables pour une bonne

protection de l'environnement. Le Conseil scientifique peut ainsi recommander ou condamner des travaux de recherche sur les espèces migratrices. Il peut jouer un rôle non négligeable dans l'application de la convention qui sera en partie déterminée par les résultats de tels travaux, nécessaire préalable à toute action internationale normative.

Le budget de fonctionnement de la convention est de 1,3 millions de dollars pour les trois années à venir. La participation de la France s'élèvera à 450.000 F en 1990 et à 900.000 F en 1991. Ces chiffres n'appellent pas de commentaire particulier et résultent de l'application des clés de répartition habituelles.

Le souci de réalisme et de souplesse qui a présidé à l'élaboration de la Convention de Bonn apparaît dans plusieurs dispositions révélatrices.

L'article 3 qui édicte un certain nombre de dispositions strictes visant à la préservation des espèces migratrices menacées précise à bon droit en son paragraphe 5 que des dérogations peuvent être accordées, pour des motifs définis de façon assez générale, au principe de l'interdiction des prélèvements d'animaux appartenant à l'espèce considérée. Une procédure d'information, concernant de telles dérogations, est définie afin de prévenir tout abus.

Les articles 10 et 11 prévoient une procédure relativement souple d'adoption et d'entrée en vigueur des amendements à la convention et à ses annexes. La majorité des deux tiers des parties "présentes et votantes" est cependant fort logiquement exigée.

Le principe selon lequel la Convention ou ses annexes peuvent faire l'objet de réserves est expressément prévu à l'article 14, qui stipule cependant -conformément au droit des traités- que de telles réserves ne peuvent être générales.

II - Les conséquences pratiques fort limitées de la Convention de Bonn pour ce qui est de la France

1. Signée en 1979 par quelque 40 Etats dont 26 nations européennes, et ratifiée par 29 Etats, la Convention de Bonn est en vigueur depuis novembre 1983. Les annexes à ce texte ont été amendées en 1985 et la première Conférence des Etats Parties s'est réunie en octobre 1985 et la seconde en 1988.

2. La non participation de la France à cette convention prive notre pays d'un forum d'étude et de discussion dans les matières régies par la convention en même temps qu'elle apparaît singulière à nos partenaires européens. Elle affecte de ce fait l'image de notre pays dans le domaine de la protection de l'environnement. Les conséquences d'une telle situation ne doivent pas être sous-estimées, compte tenu notamment de l'ampleur croissante prévisible de la sensibilité et de la coopération internationale et surtout européenne dans le domaine de la préservation de l'environnement.

3. Les dispositions de la Convention de Bonn étant déjà appliquées dans les faits en France, sa mise en oeuvre ne posera pas de problème particulier et n'exigera aucune disposition législative ou réglementaire nouvelle.

Il semble cependant souhaitable à votre rapporteur -et au demeurant conforme aux dispositions de la convention- que les milieux cynégétiques soient associés à certaines concertations exigées par le fonctionnement de ce texte.

Votre rapporteur note que la Convention de Bonn est applicable aux départements et territoire d'outre-mer et que les procédures de consultation des assemblées territoriales ont été engagées.

Il ajoute que l'approbation française est assortie d'une réserve concernant la tortue *Chelonia mydas* ou tortue verte. Cette réserve lui paraît justifiée compte tenu d'une part des

conditions satisfaisantes de reproduction de cet animal, notamment à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie, et, d'autre part, des usages et des intérêts locaux de ces territoires.

*

* *

Pour toutes les raisons exposées dans le présent rapport, votre rapporteur vous invite à contribuer à corriger les conséquences défavorables pour l'image internationale de la France dans le domaine de la protection de l'environnement qui résultent de la non-approbation par notre pays de la Convention de Bonn relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, et à autoriser l'approbation de cet accord, ainsi que l'avait fait dès 1982 notre ancien collègue Pierre Merli lorsque le Sénat avait, une première fois, été saisi de ce texte.

Le présent rapport a été examiné et approuvé par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées au cours de sa réunion du 6 décembre 1989.

*

* *

ANNEXE

ETAT DES SIGNATURES ET DES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION SUR LA CONSERVATION DES ESPECES MIGRATRICES APPARTENANT A LA FAUNE SAUVAGE

	<i>Signature</i>	<i>Ratification, adoption ou approbation</i>
Cameroun	10.6.1980	7.9.1981
République centrafricaine	23.6.1979	-
Tchad	23.6.1979	-
Chili	(-)	15.11.1981
Danemark	23.6.1979	5.8.1982
Egypte	23.6.1979	11.11.1982
France	23.6.1979	-
R.F.A.	23.6.1979	31.8.1984
Grèce	23.6.1979	-
Hongrie	-	12.7.1983
Inde	23.6.1979	4.5.1982
Irlande	20.6.1979	5.8.1983
Israël	(-)	17.5.1983
Italie	23.6.1979	26.8.1983
Côte-d'Ivoire	23.6.1979	-
Jamaïque	20.6.1980	-
luxembourg	26.3.1980	30.11.1982
Madagascar	23.6.1979	-
Maroc	23.6.1979	-
Pays-Bas	20.6.1980	5.6.1981
Niger	23.6.1979	3.7.1980
Norvège	23.6.1979	30.5.1985
Paraguay	23.6.1979	-
Philippines	20.6.1980	-
Portugal	23.6.1979	22.1.1981
Somalie	23.6.1979	1.2.1986
Espagne	23.6.1979	12.11.1985
Sri Lanka	23.6.1979	-
Suède	23.6.1979	9.6.1983
Togo	23.6.1979	-
Ouganda	22.6.1980	-
Royaume Uni	23.6.1979	23.7.1985
Communautés européennes	(-)	1.8.1983
Bénin		7.4.1986
Nigéria		1986
Tunisie		1.6.1987
Mali		1.10.1987
Pakistan		1.12.1987
Ghana		1.4.1988
Sénégal		1.6.1988