



COMMISSION EUROPÉENNE

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Bruxelles, le

SG-Greffe(2012)D/

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE AUPRES DE
L'UNION EUROPEENNE
Place de Louvain, 14
1000 BRUXELLES

Objet: Mise en demeure –2012/4104

Le Secrétariat général vous prie de bien vouloir transmettre au Ministre des Affaires étrangères la lettre ci-annexée.

Pour la Secrétaire générale,

Valérie DREZET-HUMEZ

p.j. : C(2012) 8341 final

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.11.2012

2012/4104
C(2012) 8341 final

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur l'état de conservation défavorable et du manque de protection de l'ours brun des Pyrénées en France en violation des dispositions de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

1. LE CADRE JURIDIQUE

- 1.1. Les dispositions pertinentes de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la "directive 92/43/CEE" ou "directive habitats"):

L'article premier dispose:

(...)

i) état de conservation d'une espèce: l'effet de l'ensemble des influences qui, agissant sur l'espèce, peuvent affecter à long terme la répartition et l'importance de ses populations sur le territoire visé à l'article 2;

«L'état de conservation» sera considéré comme «favorable», lorsque:

— les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient

et

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay 37
F - 75007 - PARIS

— *l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible*

et

— *il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme"*

L'article 2 dispose:

"1. La présente directive a pour objet de contribuer à assurer la biodiversité par la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages sur le territoire européen des États membres où le traité s'applique.

2. Les mesures prises en vertu de la présente directive visent à assurer le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire.

3. Les mesures prises en vertu de la présente directive tiennent compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales."

L'article 3 dispose:

"1. Un réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation, dénommé «Natura 2000», est constitué. Ce réseau, formé par des sites abritant des types d'habitats naturels figurant à l'annexe I et des habitats des espèces figurant à l'annexe II, doit assurer le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle. Le réseau Natura 2000 comprend également les zones de protection spéciale classées par les États membres en vertu des dispositions de la directive 79/409/CEE.

2. Chaque État membre contribue à la constitution de Natura 2000 en fonction de la représentation, sur son territoire, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces visés au paragraphe 1. Il désigne à cet effet, conformément à l'article 4, des sites en tant que zones spéciales de conservation, et tenant compte des objectifs visés au paragraphe 1.

3. Là où ils l'estiment nécessaire, les États membres s'efforcent d'améliorer la cohérence écologique de Natura 2000 par le maintien et, le cas échéant, le développement des éléments du paysage, mentionnés à l'article 10, qui revêtent une importance majeure pour la faune et la flore sauvages."

L'article 6 paragraphe 2 dispose:

"Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive."

L'article 12, paragraphe 1 dispose:

"Les États membres prennent les mesures nécessaires pour instaurer un système de protection stricte des espèces animales figurant à l'annexe IV point a), dans leur aire de répartition naturelle, interdisant:

a) toute forme de capture ou de mise à mort intentionnelle de spécimens de ces espèces dans la nature;

b) la perturbation intentionnelle de ces espèces notamment durant la période de reproduction, de dépendance, d'hibernation et de migration;

c) la destruction ou le ramassage intentionnels des oeufs dans la nature;

d) la détérioration ou la destruction des sites de reproduction ou des aires de repos."

L'ours brun (*Ursus arctos*) est listé à l'annexe IV de la directive.

2. PROCEDURE

Les services de la Commission ont été alertés sur le mauvais état de conservation de l'ours brun des Pyrénées par le biais de huit plaintes reçues en 2009, 2010 et 2011 ainsi que d'une pétition du Parlement européen (n° 1542/2010). Des questions parlementaires écrites sont également régulièrement soumises à la Commission au sujet des mesures prises et envisagées par la France pour garantir un état de conservation favorable de l'ours brun dans les Pyrénées.

Dans le cadre du traitement de ces plaintes et de cette pétition, de nombreux échanges ont eu lieu entre la Direction-Générale Environnement de la Commission et les autorités françaises.

Le dossier relatif à l'ours brun des Pyrénées a été discuté lors des "réunions paquets" de janvier 2009, 2010 et 2011 et a fait l'objet de diverses demandes d'information adressées à la France, notamment dans le cadre du système précontentieux "EU pilot", ainsi que par le biais d'une lettre du Commissaire Janez Potočnik adressée à Madame Batho, Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, le 9 juillet 2012 (ARES(2012)843763).

Les autorités françaises ont, quant à elles, fourni des éléments d'explication et divers documents par courriers datés du 23 décembre 2008, 31 mars 2009, 8 avril 2010, 3 novembre 2010, 17 mai 2011, 14 septembre 2011, 21 et 22 décembre 2011, 22 mars 2012 et 10 octobre 2012.

3. ANALYSE

Le régime de protection approprié applicable à un site exige, en vertu de la directive habitats, notamment son article 3 lu en combinaison avec l'article 6 paragraphe 2 et l'article 12 que les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter la destruction des habitats d'espèce et n'autorisent pas d'interventions susceptibles de compromettre sérieusement ses caractéristiques écologiques, notamment de risque de

réduction significative de la superficie de l'habitat d'espèce, de disparitions d'espèces prioritaires ou d'anéantissement de ses caractéristiques représentatives.

3.1. Le constat d'un état défavorable de conservation de l'ours brun

3.1.1. La diminution de l'aire de répartition depuis 2009

La population d'ours est répartie en trois noyaux géographiquement distincts qui composent l'aire de répartition des ours dans les Pyrénées françaises. Le noyau occidental s'établit sur le Béarn et l'ouest des Hautes-Pyrénées, la Navarre et l'ouest de l'Aragon. Le noyau central couvre l'est des Hautes-Pyrénées, la partie montagneuse de la Haute-Garonne, l'ouest de l'Ariège, l'est de l'Aragon (vallée de Benasque) et l'ouest de la Catalogne (dont le Val d'Aran). Le noyau oriental est situé sur l'est de l'Ariège, à l'ouest des Pyrénées-Orientales et sur l'Est de la Catalogne.

La France a déclaré la présence de l'ours brun dans les sites Natura 2000 suivants:

SITE FR7200747 "Massif du Layens"

SITE FR7200745 "Massif du Montagnon"

SITE FR7200746 "Massif de l'Anie et de l'Espelunguere"

SITE FR7200744 "Massif de Sesques et de l'Ossau "

SITE FR7200743 "Massif du Ger et du Lurien"

SITE FR7300880 "Haute vallée d'Oô "

SITE FR7300881 "Haute vallée de la Pique "

SITE FR7300884 "Zones rupestres xéothermiques du bassin de Marignac, Saint-Béat, pic du Gar, montagne de Rié"

SITE FR7300883 "Haute vallée de la Garonne "

SITE FR7300821 "Vallée de l'Isard, mail de Bulard, pics de Maubermé, de Serre-Haute et du Crabère"

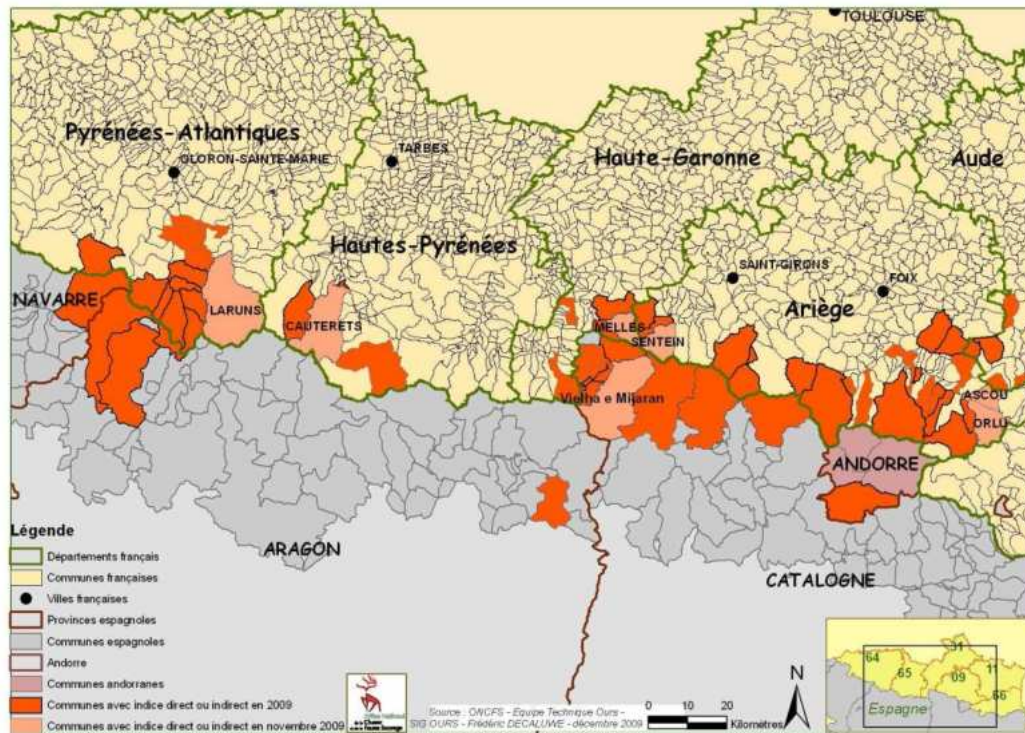
SITE FR7300822 "Vallée du Riberot et massif du Mont Valier "

SITE FR7300827 "Vallée de l'Aston"

Le noyau occidental de population d'ours dans les Pyrénées était composé en 2009 de 3 mâles (Aspe Ouest, Néré et Cannelito). Parmi ces mâles, deux sont de souche pyrénéenne. La dernière femelle de souche pyrénéenne de ce noyau, Canelle, a été tuée en 2004, victime d'un accident de chasse.

Dans le noyau central, il était dénombré, en 2009, 9 individus dont 6 femelles, 2 mâles et un indéterminé. Deux portées issues d'une femelle réintroduite en 2006 ont été observées en 2007 et en 2009.

Quant au noyau oriental, il comprenait 3 individus.



Communes françaises et espagnoles avec des indices de présence d'ours validés en 2009 (données communiquées par les autorités françaises)

Sur base d'un bilan provisoire fourni par les autorités françaises pour l'année 2011, le noyau "centro-oriental" comprenait 17 individus dont 4 mâles adultes (Pina, Pyros, Moonboots, Balou), 6 femelles adultes (Caramelita, Hval, Pollen, Bambou, Sarousse, Caramelles) et 7 oursons. Tandis que le noyau occidental n'est plus composé que de 2 individus mâles (Néré et Cannelito).

Il est sans conteste que l'éloignement géographique du noyau occidental (estimé par les autorités françaises à 80-100 km) rend improbable la dispersion de femelles issues du noyau central. Par conséquent, avec seulement deux ours mâles isolés, le noyau occidental est voué à disparaître à court terme.

Or, en vertu de l'article 1^{er}, i) de la directive 92/43/CEE, l'état de conservation d'une espèce sera considéré comme «favorable», lorsque:

— les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient et

— l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible

et

— il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

Si la dynamique actuelle est effectivement positive dans le noyau central, il n'en demeure pas moins que celle du noyau occidental est sur le déclin. Considérer l'aire de répartition naturelle de l'ours à l'échelle du massif pyrénéen dans son ensemble ne change rien au fait

que l'une des composantes de cette zone géographique est sur le point de disparaître. Une telle conception de l'aire de répartition va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la directive 92/43/CEE et de l'objectif de préservation des espèces, a fortiori d'une espèce protégée et prioritaire (listée aux 'annexes II et IV de la directive habitats). La volonté du législateur n'était sans nul doute pas de permettre de compenser une diminution de l'aire géographique de répartition de l'ours par une augmentation des effectifs dans une zone spécifique de cette aire.

Enfin, sur base des éléments scientifiques actuellement disponibles, l'augmentation des effectifs dans le noyau centro-oriental ne permet pas, à ce stade, d'assurer un maintien à long terme des ours dans cette partie de l'aire de répartition de l'ours brun des Pyrénées. Ainsi, la pérennité de la population ursine pyrénéenne est menacée compte tenu du risque de perte du noyau occidental et ce malgré l'augmentation des effectifs du noyau centro-oriental.

L'ours est une espèce prioritaire protégée et listée à l'annexe IV de la directive habitats. En abandonnant l'une des trois zones historiques et naturelles de l'habitat naturel de l'ours, les autorités françaises privent l'Europe de la zone de présence de l'ours la plus occidentale des Pyrénées françaises. Si chaque Etat membre se permettait de renoncer ainsi à une zone d'habitat d'espèce, la conséquence inéluctable serait la faillite du réseau Natura 2000, "réseau écologique européen cohérent de zones spéciales de conservation", dont l'objectif est d'assurer la survie à long terme des espèces les plus précieuses et menacées d'Europe et leurs habitats, ainsi que de préserver la biodiversité. La France manque ainsi à son obligation de conservation de l'habitat de l'ours dans son aire de répartition naturelle tirée de l'article 3 de la directive habitat.

3.1.2. La faiblesse des mesures de mise en œuvre adoptées et envisagées pour assurer le rétablissement de l'état favorable de conservation

La France a privilégié une démarche volontaire basée sur la concertation avec les acteurs intéressés (collectivités territoriales, associations, acteurs locaux, Etat). Cette stratégie présente certaines limites et n'a pas emporté l'adhésion de tous.

Les autorités françaises ont ainsi élaboré et adopté *un plan de restauration et de conservation de l'ours brun dans les Pyrénées françaises (2006-2009)*. Ce plan n'a toutefois pas empêché la disparition de l'ours Boutxy et l'ours Aspe Ouest.

Ce plan est annuellement reconduit depuis 2009 dans l'attente d'un nouveau mécanisme de gouvernance: la *Stratégie Pyrénéenne de Valorisation de la Biodiversité (SPVB)* consistant *i.a.* en des mesures visant à la viabilisation de la population ursine, ainsi que l'intégration améliorée de cette exigence de protection dans les activités humaines. Cette stratégie comporte des volets sur certaines espèces, dont l'ours brun. Elle se veut une stratégie à long terme visant, entre autres, la restauration de l'état de conservation de la population ursine dans les Pyrénées.

La finalisation du volet "ours" de cette stratégie dont l'adoption était prévue en janvier 2012, a été repoussée au printemps 2012 (note des autorités françaises du 22 mars 2012 communiquée dans le cadre EU pilot). Sur base des dernières informations

communiquées, les autorités françaises envisagent dorénavant une élaboration du volet ours de la SPVB à la fin du premier semestre 2012 (courrier du 22 mars 2012 – ref. CAD/674/CBJ – ITEC/0286/2012). Le volet ours de cette stratégie est à l'heure actuelle largement insuffisant: absence de mesures détaillées de gestion de l'ours, absence de plan d'action pour la sauvegarde de l'ours, pas de remplacement des ours à problèmes.

Quant au *Guide de gestion forestière en compatibilité avec les besoins vitaux des ours*, il s'agit d'un guide technique de gestion forestière élaboré pour présenter des recommandations de gestion et d'intervention en milieu forestier, destiné aux propriétaires forestiers et aux gestionnaires de la forêt pyrénéenne (i.a.: préconisations concernant l'exploitation forestière, l'infrastructure routière, les relations avec l'homme...). La France n'a pas développé la manière dont elle comptait en assurer la promotion, le mettre en œuvre et en mesurer l'efficacité.

Or, malgré les efforts fournis par les autorités françaises notamment dans le cadre du plan de restauration et de conservation de l'ours brun dans les Pyrénées afin d'atténuer l'impact des activités humaines sur l'ours, et la création en juin 2008, d'une instance pyrénéenne de concertation (le Groupe national ours dans les Pyrénées, GNOP), pour examiner les suites à donner au plan de restauration, il existe de très fortes oppositions locales à la présence de l'ours. La restriction de la zone de présence de l'ours entraîne une pression plus forte sur un nombre limité de départements et augmente le risque d'accidents liés à la rencontre Homme-ours.

Ces tensions se concrétisent notamment par le refus de représentants de la profession agricole et de nombreux élus (notamment l'Association Nationale des Elus de la Montagne) de participer aux travaux du GNOP; ils se sont déclarés formellement opposés à toute nouvelle réintroduction.

3.1.3. La décision des autorités françaises de ne pas réintroduire d'ours

Sachant qu'avant les réintroductions conduites en 1996-97 et 2006, la partie centrale des Pyrénées n'hébergeait plus aucun ours, les actions menées par la France au cours des dernières années ont indéniablement permis d'initier la restauration de la population ursine dans les Pyrénées centrales. Cependant, les bienfaits de cette politique n'ont qu'un impact géographique limité puisque les réintroductions des ourses slovènes n'ont aucun effet sur le noyau occidental. Il n'existe en effet que très peu de "passage" entre les deux zones qui permettrait de désenclaver ce noyau composé exclusivement de deux mâles. Par ailleurs, deux femelles réintroduites sont mortes (Palouma et Franska).

Les autorités françaises indiquent que l'introduction d'ours bruns, y compris de femelles, est une option dans le respect toutefois d'un calendrier.

Or, le 1^{er} juin 2011, la ministre de l'Écologie, a renoncé à l'introduction dans le milieu naturel d'une ourse dans le département des Pyrénées-Atlantiques en raison des difficultés rencontrées par les éleveurs du fait de la sécheresse persistante dans ce département. Depuis lors, aucune introduction nouvelle n'est à l'ordre du jour, encore moins soumise à calendrier.

Au contraire, les autorités françaises optent à l'échelon national pour une conservation d'une population par "croît interne" comme en témoigne la fiche synthétique volet ours (<http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche-synthetique-volet-ours.pdf>) rédigée dans le cadre de l'élaboration en cours de la SPVB.

3.2. La chasse et la perturbation intentionnelle de l'espèce

En tant qu'espèce visée à l'annexe IV (a) de la directive 92/43/CEE, l'ours brun doit bénéficier d'une protection stricte au sens de l'article 12 paragraphe 1 de ladite directive. En particulier, l'activité de chasse ne doit pas notamment résulter en une perturbation importante de l'ours, ni en un risque de mise à mort.

L'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection interdit la perturbation intentionnelle de l'espèce ainsi que sa destruction, conformément à l'article 12 paragraphe 1 de la directive 92/43/CEE. Afin d'assurer le respect de cet arrêté, les autorités françaises ont indiqué avoir, à titre préventif et pour l'ensemble du massif pyrénéen, établi soit des mesures réglementaires encadrant l'exercice de la chasse, soit, sur une base contractuelle, des bonnes pratiques cynégétiques évitant en premier lieu les rencontres hommes/ours et, en cas de rencontres, les accidents de chasse.

De ce fait, à l'échelon local, le niveau de protection de l'ours brun diffère considérablement d'un département à l'autre.

L'arrêté préfectoral du 17 mai 2010 fixant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse dans le département des Pyrénées-Atlantiques prévoit notamment la suspension de la battue dans le cas où la présence de l'ours est avérée et la mise en place d'une zone de sensibilité majeure et de non chasse de plus ou moins 50 ha autour de toute tanière hivernale identifiée, et l'établissement de périmètres d'interdiction de chasse, tandis que dans le département de l'Ariège, l'arrêté préfectoral du 2 juillet 2010 fixant les dates d'ouverture et de fermeture de la chasse ne prévoit pas la constitution de telles zones de sensibilité majeure.

De même, aucune mesure réglementaire ou autre mesure opposable aux chasseurs ne s'applique en la matière dans les départements de l'Aude et de la Haute-Garonne. D'ailleurs, il est précisé dans le préambule de la Charte entre l'Etat et la fédération départementale des chasseurs, que "l'Etat s'est engagé depuis la première réintroduction conduite en 1996-1997 dans les Pyrénées centrales à ne pas imposer de mesure réglementaire concernant la chasse en présence d'ours dans le massif des Pyrénées". Ainsi, l'Etat français semble s'être contraint, quoi qu'il advienne, à ne pouvoir mettre en œuvre de mesures autres que préventives et contractuelles pour assurer la protection de l'ours brun, espèce pourtant prioritaire au titre de la directive habitat. Or, comme observé en Ariège en 2009, il se produit que l'adoption de cette Charte par les acteurs locaux n'est pas encore effective dans tous les départements, en particulier en Ariège, ce qui rend incertain et fluctuant le niveau de protection de l'ours en France.

D'après les éléments d'information disponibles, les arrêtés préfectoraux d'ouverture de la chasse ont été ou sont dans plusieurs départements sujets à contentieux (not. Haute-Garonne, Hautes-Pyrénées, Ariège).

Le juge administratif de Toulouse, juge de droit commun compétent pour faire respecter les dispositions du droit communautaire, en particulier la directive habitats, a annulé par son jugement du 16 décembre 2011, les arrêtés préfectoraux ariégeois de chasse pour les saisons 2009/2010, 2010/2011 et 2011/2012 au motif qu'ils ne comportaient pas de dispositions limitant efficacement les battues en zone à ours et a enjoint le Préfet de

l'Ariège de prendre des mesures de protection de l'ours. Or, plutôt que de s'appuyer sur cette décision pour faire évoluer positivement les pratiques de chasse dans le département de l'Ariège afin d'assurer une meilleure protection de l'ours brun, l'Etat a décidé de faire appel du jugement du Tribunal administratif de Toulouse du 16 décembre 2011. L'option ainsi choisit par l'Etat français ne semble pas à la Commission aller dans le sens d'une protection stricte de l'ours brun.

En conséquence, la Commission européenne estime que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 paragraphe 2, de l'article 6 paragraphe 2 et de l'article 12 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.

La Commission invite votre gouvernement, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à lui faire parvenir ses observations sur ce qui précède dans un délai de deux mois de la Commission à compter de la réception de la présente lettre.

Après avoir pris connaissance de ces observations ou si ces observations ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, la Commission se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu au même article.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission,

Janez POTOČNIK

Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIEE CONFORME

Pour la Secrétaire générale,

Jordi AYET PUIGARNAU

Directeur du Greffe