Encyclopædia Universalis [en ligne et volume papier 2019], « La Science au présent », rubrique Anniversaires

La directive oiseaux

Parmi les différents éléments de notre environnement, les oiseaux sauvages tiennent une place particulière. La volonté de les protéger est ancienne et bien établie. Non seulement peu d'espèces ou de groupes d'espèces ont fait comme eux l'objet de réglementations qui leur soient spécifiquement et exclusivement consacrées, mais c'est encore en leur faveur qu'ont été posés les premiers jalons du droit international, puis du droit communautaire de l'environnement. La Convention conclue à Paris en 1902 et relative à la protection des oiseaux utiles à l'agriculture a été la première convention multilatérale « conservationniste » dans le champ de la protection de la nature. La Convention internationale sur la protection oiseaux, conclue à Paris, lui succède le 18 octobre 1950. Plus moderne, elle concerne tous les oiseaux vivant à l'état sauvage, et non les seuls oiseaux utiles à l'agriculture. Elle trouve un prolongement en droit européen dans la directive de 1979 sur les oiseaux, venant marquer le début de la mise en place de la politique communautaire en faveur de la protection de la nature.

L'adoption de la directive

La Communauté économique européenne, devenue Union européenne en 2009, n'a pas à l'origine de compétence dans le champ de l'environnement. Lancée dans les années 1970, son action environnementale répond plus au souci d'éviter ou de limiter les distorsions de concurrence sur le marché européen que pourraient entrainer des mesures environnementales nationales, qu'à celui de protéger l'environnement lui-même. Mais la Communauté européenne évolue peu à peu vers une politique globale et préventive, axée davantage sur la conservation de la nature. L'adoption le 6 avril 1979 de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive oiseaux, est le premier acte de cette nouvelle orientation.

L'origine de la directive oiseaux peut être trouvée dans une forte préoccupation publique, notamment au sujet de la capture et la destruction d'oiseaux migrateurs dans certains États membres. Ce mouvement d'opinion est relayé par plusieurs organisations non gouvernementales comme BirdLife international ou la puissante association britannique Royal Society for the Protection of Birds. Différentes études montrent aussi la réduction du nombre d'espèces d'oiseaux vivant en Europe, ainsi qu'une diminution parfois importante de leurs populations. Le caractère partiellement migrateur des oiseaux les désigne pour amorcer la politique européenne de protection de la nature. En cela, comme le précise le préambule de la directive, les oiseaux « vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres (…) constituent un patrimoine commun ». Leur protection appelle une coopération européenne.

Un texte ambitieux

La directive est très ambitieuse. Elle offre une protection de principe à « toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres ». Cela concerne environ 500 espèces d'oiseaux, couvrant toutes leurs populations et individus, quelle qu'en soit la provenance. Elle s'applique aux oiseaux ainsi qu'à leurs œufs, leurs nids et leurs habitats. Elle prévoit leur protection, leur gestion et leur régulation, et en réglemente l'exploitation, notamment la chasse, la capture, le transport et le commerce. Seules peuvent être chassées les espèces listées en annexe II. Parce qu'elles sont vulnérables,

menacées ou migratrices, les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Les États membres doivent en particulier établir des « zones de protection spéciale ». Ces zones seront intégrées au réseau européen « Natura 2000 » par la directive européenne « habitats » de 1992.

Des résultats limités

En 2009, la directive a été remplacée par une nouvelle (n°2009/147/CE du 30 novembre 2009) intégrant ses modifications successives et la codifiant. Qu'il s'agisse de la protection des espèces elles-mêmes et notamment des dates et des méthodes de chasse, ou encore de la protection des habitats, la directive a donné lieu à un contentieux volumineux à l'échelle nationale (notamment dans les pays méditerranéens) et européenne. Recherchant la protection « complète » des espèces, au motif qu'elles constituent un patrimoine commun, la Cour de justice de l'Union européenne a développé une jurisprudence exigeante. Elle a notamment conduit à marginaliser les méthodes de chasse dites traditionnelles (filets, pantes, cages, gluaux…). Elle a limité la période d'ouverture de la chasse ou encore refusé le principe d'un échelonnement des dates de clôture de la chasse aux oiseaux migrateurs, provoquant la colère des chasseurs lui reprochant d'aller au-delà du texte de la directive. En pratique, bien qu'elle ait produit des résultats positifs, elle n'est pas parvenue à protéger les populations d'oiseaux de l'effondrement. Un tiers des oiseaux aurait ainsi disparu des campagnes françaises en moins de vingt ans, en particulier en raison de l'agriculture intensive et de l'utilisation massive de pesticides sur la biodiversité.

Sandrine Maljean-Dubois