



# Des espèces sauvages envahissantes



*Les phénomènes « d'invasion biologique », provoqués par des espèces vivantes exotiques introduites – volontairement ou non – dans un écosystème, sont aujourd'hui considérés par l'ONU comme une des grandes causes de régression de la biodiversité. Leur impact peut être particulièrement destructeur dans les espaces clos, comme les lacs ou les îles. En France, à la Réunion, les plantes invasives (on en dénombre environ 130) constituent ainsi le premier facteur de disparition des espèces indigènes, dont beaucoup n'existent que dans cette partie du monde. L'Union européenne n'est pas épargnée par ce phénomène et aurait décidé de réagir. Quels sont les statuts de ces espèces et quelles sont les solutions juridiques pour les réguler, les éliminer ou les accepter ? Quelles sont les responsabilités pouvant être mises en cause ? C'est ce que nous nous proposons d'examiner ici.*

**ANNIE CHARLEZ<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> ONCFS, Chef de la Mission  
Conseil juridique – Paris.

Renouée du Japon sur les bords du Doubs.  
Cette espèce figure parmi  
les 100 pires espèces envahissantes  
de la planète, selon l'IUCN.

© V. Croquet/ONCFS.

## Les définitions

Les définitions applicables aux espèces concernées varient, mais ont actuellement tendance à converger.

Pour certains scientifiques, on parle d'espèces introduites, exotiques ou allochtones, pour celles qui sont originaires de zones biogéographiques différentes (par exemple, une espèce américaine introduite en Europe) ; mais il y a des nuances et on parle de translocation quand une espèce telle que le chien viverrin passe de l'Europe de l'Est à celle de l'Ouest.

On appelle espèces naturalisées les espèces exotiques qui se reproduisent naturellement dans leur milieu d'adoption. C'est le cas du lapin de garenne ou du ragondin en France, à des périodes historiques différentes.

## Dans les conventions internationales et les travaux mondiaux

Une espèce exotique envahissante est définie comme :

- ① une espèce introduite, accidentellement ou délibérément, hors de son aire d'origine ;
- ② dont l'introduction, l'installation et la propagation menacent les écosystèmes, les habitats ou les espèces indigènes ;
- ③ avec des conséquences écologiques et/ou économiques et/ou sanitaires négatives.

Pour le Conseil de l'Europe et sa stratégie européenne relative aux espèces exotiques envahissantes, c'est une espèce exotique dont l'introduction et/ou la propagation menace la diversité biologique.

#### Pour l'UICN

« Une espèce exotique envahissante est une espèce allochtone, dont l'introduction par l'Homme (volontaire ou fortuite), l'implantation et la propagation menacent les écosystèmes, les habitats ou les espèces indigènes avec des conséquences écologiques ou économiques ou sanitaires négatives ».

#### Pour l'Union européenne

Les « espèces exotiques envahissantes » ou « EEE » sont définies comme étant les « espèces non indigènes qui ont des impacts négatifs [...] » en ce qu'elles peuvent « causer de graves préjudices aux écosystèmes comme aux cultures et au bétail, perturber l'écologie locale, porter atteinte à la santé humaine et avoir des répercussions économiques importantes.

Ces espèces ont été qualifiées précédemment d'espèces « invasives » et comprennent

**Sans être exotique, le sanglier n'en est pas moins une espèce que l'on peut qualifier d'envahissante dans une partie des départements français.**

© D. Hackel.

aussi bien de la faune (érismaire rousse ou bourdon asiatique par exemple) que de la flore (herbes de la Pampa), sans parler de certains virus ou bactéries qui assurent une diffusion de certaines maladies (peste aviaire ou chikungunya par exemple), avec les risques sanitaires que cela implique.

Il convient de préciser par ailleurs que toutes les espèces exotiques ne sont pas envahissantes. C'est souvent le cas de plantes qui ne se disséminent pas dans la nature ou d'animaux qui ne s'adaptent pas à nos contrées, pour le moment du moins...

Enfin, il existe des espèces qui ne sont pas exotiques, mais que l'on peut qualifier d'envahissantes. C'est actuellement le cas du sanglier dans de nombreux départements français. C'est aussi celui du kangourou dans certaines provinces en Australie.

#### Les textes applicables

Les textes applicables à ces espèces peuvent être internationaux, ou de portée régionale (Europe par exemple) ou nationale.

#### Les conventions ou engagements internationaux

Les textes qui abordent le problème des espèces exotiques envahissantes sont principalement la Convention internationale pour la protection des végétaux (1952), la Convention internationale pour le contrôle

et la gestion des eaux et sédiments de ballast (2004), mais surtout la Convention de Rio sur la diversité biologique (1992) dont l'article 8 précise que :

« Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : [...]

h) empêche d'introduire, contrôle ou éradique les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces ».

Cette disposition est complétée dans le But B du Plan stratégique 2011-2020 adopté à Nagoya par la conférence des parties à la convention en octobre 2010 : « réduire les pressions directes exercées sur la biodiversité et encourager son utilisation durable ; » par l'objectif 9 qui prévoit que : « d'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et les voies d'introduction sont identifiées et classées en ordre de priorité, les espèces prioritaires sont contrôlées ou éradiquées et des mesures sont mises en place pour gérer les voies de pénétration, afin d'empêcher l'introduction et l'établissement de ces espèces ».

Des relations étroites sont par ailleurs établies avec les autres conventions internationales qui traitent de la biodiversité : Convention de Bonn sur les espèces migratrices, Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention sur la lutte contre la désertification, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Convention sur le patrimoine



mondial, Convention de Washington relative au transport et au commerce international des espèces menacées, etc.

Parmi les conventions régionales (Europe, Caraïbes, Océan indien, Antarctique...), celles qui nous concernent directement sont élaborées par le Conseil de l'Europe et reprises le plus souvent par l'UE dans ses directives ou règlements. C'est ainsi que la « Stratégie européenne pour la biodiversité » de l'UE stipule dans son objectif 5 : « D'ici à 2020, les espèces exotiques envahissantes et leurs voies d'accès seront répertoriées et traitées en priorité, les principales espèces seront endiguées ou éradiquées et les voies d'accès seront contrôlées pour éviter l'introduction et l'installation de nouvelles espèces ».

### Les textes européens

Ceux actuellement applicables pour lutter contre les EEE sont :

**La directive phytosanitaire** (2000/29/CE), qui a pour principal objectif d'empêcher l'introduction et la propagation des organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux ;

- la législation vétérinaire qui peut couvrir les EEE lorsqu'elles sont vecteurs de maladies animales ;
- le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil, qui vise le contrôle du commerce des espèces sauvages (CITES) ;

**Les directives de conservation de la nature** (dites Oiseaux et Habitats/faune/flore), qui interdisent l'introduction dans la nature d'espèces susceptibles de menacer les espèces indigènes.

Mais il n'existe pas encore de texte spécifique applicable à l'ensemble des pays de l'UE. Or une stratégie communautaire paraît la seule efficace en raison des disparités qui peuvent exister d'un pays à l'autre dans la lutte contre certaines espèces. C'est par exemple le cas entre la France et l'Italie en ce qui concerne l'écureuil à ventre rouge, qui s'est installé en Italie et contre lequel il n'y a pas de lutte organisée dans ce pays alors qu'il constitue une menace d'extinction de l'écureuil roux européen. En effet, certains groupes de citoyens contestent qu'il puisse être porté atteinte à ces animaux, sans voir l'atteinte à la biodiversité qu'ils peuvent entraîner. En France, la population est pour le moment confinée sur un secteur des Alpes-Maritimes, mais pour combien de temps ? Les mêmes réactions de citoyens se font jour contre les prélèvements de l'ibis sacré, espèce exotique qui s'est propagée à partir d'un parc zoologique qui avait omis d'éjecter les jeunes issus de la reproduction des spécimens qu'il détenait en

captivité. Cette espèce est devenue envahissante sur une partie du territoire national.

C'est pour pallier ces problèmes, augmentés par la fin des contrôles frontaliers vétérinaires intracommunautaires, que la Commission européenne a lancé en 2008 une consultation auprès de ses États membres en leur soumettant quatre scénarios d'évolution de la politique européenne. Et c'est dans ce cadre que le Comité des régions a émis son avis en 2009 et reconnu la responsabilité particulière de l'Europe sur la biodiversité mondiale. Le dernier scénario, celui retenu par le comité, est celui de la mise en œuvre d'un véritable instrument juridique communautaire spécifique aux espèces invasives.

En 2012, une consultation des citoyens a été lancée du 27 janvier au 12 avril par la Direction générale de l'environnement (DG Environnement) à la Commission européenne, en vue de la mise en place de cet instrument législatif dédié aux espèces exotiques envahissantes, qui reste à déterminer dans l'ordre juridique communautaire.

**Le projet DAISIE** (*Delivering Alien Invasive Species Inventories for Europe*), soutenu par des fonds de recherches européens, compile des données sur les invasions biologiques à travers l'Europe recueillies par un réseau européen de scientifique (l'Inra notamment pour la France). Sur son site Internet sont décrites les espèces exotiques qui colonisent actuellement l'Europe. Il sert d'appui aux décisions qui peuvent ensuite être prises au niveau national ou Européen.

On peut cependant regretter que la DG environnement s'en tienne à la constatation que « *Les principaux vecteurs d'introduction des espèces envahissantes sont directement ou indirectement liés au commerce et aux transports. Le changement climatique et la dégradation des habitats naturels favorisent leur propagation. L'Union européenne (UE) ne dispose pas actuellement d'instrument spécifique pour lutter contre ce phénomène* ».

**Le Réseau européen d'information sur les espèces exotiques** (EASIN – *European Alien Species Information Network*) vient toutefois d'être lancé, le 14-09-2012, par le Centre commun de recherche (JRC) qui dépend de la Commission européenne. L'objectif est d'identifier les espèces qui pourraient constituer une menace pour les écosystèmes locaux, la santé humaine et l'économie en se développant rapidement, et d'établir une cartographie des aires de répartition des espèces envahissantes ainsi qu'une classification biologique des espèces exotiques.

### Au plan national

Les espèces exotiques envahissantes sont citées tout d'abord dans deux engagements du Grenelle de l'environnement, au moment où la France devait prendre la présidence de l'UE<sup>1</sup>, et sont repris dans l'article 23 alinéa 8 de la loi Grenelle I. Lequel prévoit « *la mise en œuvre de plans de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, terrestres et marines, afin de prévenir leur installation et leur extension et réduire leurs impacts négatifs* ».

**Dans le cadre de la Stratégie nationale pour la biodiversité** 2011-2020 et de la restauration de milieux naturels et de continuités écologiques, l'État s'est engagé pour la période 2011-2013 à « la lutte contre les espèces exotiques envahissantes terrestres et marines dans les départements et collectivités d'outre-mer. »



La lutte contre certaines EE serait plus efficace s'il existait un texte communautaire spécifique pour l'organiser. C'est par exemple le cas pour l'écureuil à ventre rouge (originale d'Asie) qui s'est installé dans quatre pays de l'UE, menaçant l'écureuil roux européen (photo).  
© R. Rouxel/ONCFS.

<sup>1</sup> Le n° 74 cite la lutte contre les espèces exotiques envahissantes portant préjudice à la biodiversité naturelle ; le n° 227 concerne notamment les espèces exotiques envahissantes en outre-mer.

Pour cela, il devra améliorer la connaissance et :

- lancer un appel à projets de recherche opérationnelle en outre-mer ciblé sur la biodiversité ;
- mettre en place la plate-forme d'échange Ifrebiom (Initiative française pour la conservation et la gestion de la biodiversité outre-mer) au premier trimestre 2012, afin de faciliter la mise en œuvre outre-mer ;
- renforcer les dispositifs d'observatoire, en particulier l'observatoire national de la biodiversité. »

Un plan d'action devrait être élaboré avec pour objectif général d'enrayer l'apparition dans le milieu naturel d'espèces exotiques envahissantes. Il s'agit là du troisième plan d'action adopté par notre pays en application de la convention de Rio.

Des actions positives sont également envisagées, avec la mise en place par décret n° 2012-228 du 16 février 2012 d'un fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique, dont le but est « d'apporter un soutien financier aux projets favorisant la protection de la biodiversité, la préservation et la remise en état des continuités écologiques ».

Les concours financiers sont octroyés sur décision du ministre chargé de la protection de la nature, après avis d'un comité consultatif composé de représentants de l'État et de ses établissements publics, parmi lesquels figure le directeur général de l'ONCFS, et de représentants issus du Comité national « Trame verte et bleue ». Le comité peut émettre des recommandations quant à l'utilisation du fonds et établir un bilan chaque année.

On peut imaginer que ce fonds peut également financer des actions d'élimination d'espèces exotiques particulièrement dangereuses pour la biodiversité en ce qu'elles sont susceptibles de provoquer la disparition d'espèces de notre patrimoine, par exemple les écureuils gris ou à ventre roux par rapport à l'écureuil roux de nos contrées.

**Le Code de l'environnement demeure toutefois le texte de référence en matière d'espèces exotiques envahissantes.** Son article L411-3 prévoit l'interdiction de « l'introduction dans le milieu naturel volontaire, par négligence ou par imprudence :

« 1<sup>o</sup>- De tout spécimen d'une espèce animale à la fois non indigène au territoire d'introduction et non domestique, dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes ;

« 2<sup>o</sup>- de tout spécimen d'une espèce végétale à la fois non indigène au territoire d'introduction et non cultivée, dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre



L'arrêté ministériel du 30 juillet 2010 établit une liste d'espèces animales dont l'introduction est interdite sur le territoire métropolitain. L'ibis sacré (photo), qui fait l'objet d'un plan national de lutte, est l'une des espèces visées par cet arrêté.

© R. Rouxel/ONCFS.

*chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes. »*

Dès que la présence dans le milieu naturel d'une des espèces visées ci-dessus est constatée, l'autorité administrative peut procéder ou faire procéder à la capture, au prélèvement, à la garde ou à la destruction des spécimens de l'espèce introduite. Les dispositions du II de l'article L411-5 permettent que des agents publics puissent pénétrer dans une propriété privée pour y effectuer des prélèvements, après qu'ils en ont reçu le droit par arrêté préfectoral. Ce texte a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-172 QPC de septembre 2011.

En outre, les ministres compétents peuvent décider d'interdire le transport, le colportage, l'utilisation, la mise en vente, la vente ou l'achat des espèces animales ou végétales dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de la protection de la nature et, soit du ministre chargé de l'agriculture soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes.

Ces introductions peuvent toutefois être autorisées par l'autorité administrative « à des fins agricoles, piscicoles ou forestières ou pour des motifs d'intérêt général et après évaluation des conséquences de cette introduction. »

**En ce qui concerne les interdictions,** les ministres compétents doivent les désigner par arrêté ministériel. Cette mesure a été adoptée par la loi relative au développement des territoires ruraux n° 2005-137 du 23 février 2005. Auparavant, en application de la loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995, il n'était pas nécessaire que l'espèce concernée figure sur une liste pour que des mesures soient prises dès qu'un ou plusieurs spécimens devaient être éliminés. Les

interventions pouvaient être rapides si nécessaire, et il était possible de faire appel à des particuliers ; tel n'est plus le cas.

Il convient donc que ces listes d'espèces soient prises après consultation du Conseil national de protection de la nature (CNP) voire, lorsque l'interdiction est régionale et qu'un arrêté préfectoral doit être pris, après avis de la Commission départementale de la chasse et de la faune sauvage (CDCFS) et de la Chambre d'agriculture (art. R411-1 à 5). Un premier arrêté concernant des espèces exotiques envahissantes a été pris le 30 juillet 2010.

Il vise notamment l'érisma rousse, l'ibis sacré, la bernache du Canada, l'ouette d'Égypte et la perruche à collier pour les oiseaux, et pour les mammifères le wallaby de Bennett, le chien viverrin, le vison d'Amérique, le raton laveur, le cerf sika, le castor canadien, le rat musqué, le ragondin, le rat surmulot, le lapin américain et toutes les espèces de sciuridés, sauf la marmotte et l'écureuil roux. Une exception est apportée pour le cerf sika dont l'introduction volontaire reste autorisée jusqu'au 31 décembre 2020, dans les enclos au sens du I de l'article L424-3 du Code de l'environnement et dans les établissements professionnels de chasse à caractère commercial formés de terrains clos au sens du même article. Leur clôture doit donc être strictement hermétique au passage de l'homme et du gibier à poil.

**En ce qui concerne la destruction** de certaines de ces espèces, des mesures ont été adoptées. Par arrêté ministériel en date du 12 novembre 1996 (JORF du 28-11-1996), l'érisma rousse fait l'objet d'un plan d'action organisant en tout temps son tir par des agents de l'environnement. Un arrêté du 3 avril 2012 a pris des mesures pour le chien viverrin, le vison d'Amérique, le raton laveur, le ragondin, le rat musqué et la bernache du Canada dans le cadre de la

destruction des espèces classées nuisibles. De la même façon, ces espèces, en ce qui concerne les mammifères, figurent sur la liste des espèces de gibier chassable depuis 1987 et un arrêté du 23 décembre 2011 a permis le tir de la bernache du Canada au titre de la chasse jusqu'en février 2015.

Pour les autres espèces citées *supra*, il revient aux préfets de prendre les mesures de prélèvement dans leur département, qui s'apparentent aux battues administratives utilisées lorsque certains spécimens posent des problèmes de surdensité ou sanitaires qui n'ont pas pu être réglés par la chasse (sanglier par exemple).

D'autres ministres peuvent également agir dans le cadre de leur domaine de compétence. Il s'agit tout d'abord du ministre chargé de l'agriculture pour lutter le plus souvent contre les organismes « nuisibles aux cultures » ; qu'il s'agisse de plantes comme la jussie ou d'animaux et l'on retrouve le ragondin. Il y a dans le livre II du Code rural un ensemble de dispositions relatives à la prévention, la surveillance et la lutte contre les dangers sanitaires concernant les animaux et les végétaux qui peuvent être aussi utilisées dans le cadre de la lutte contre les EEE. La récente réforme de l'organisation de l'épidémiologie, de la prévention et de la lutte contre les maladies animales et végétales, avec la création du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale par le décret 2012-846 du 1<sup>er</sup> juillet 2012, et le plan national d'intervention sanitaire d'urgence en santé animale et végétale, constitue l'un des instruments d'action face aux dangers sanitaires que peuvent provoquer, entre autres espèces, certaines EEE.

Le ministre chargé de la santé est, lui, compétent pour éviter la diffusion de maladies dont certains organismes peuvent être les vecteurs, tels que le « moustique tigre » pour le chikungunya ou l'ambrosie pour ses propriétés très allergisantes.

Chaque ministre concerné par le ou les impacts de l'EEE à problème est donc habilité à traiter administrativement du sujet.

**Un des contrôles importants** est relatif à la détention des espèces exotiques par les particuliers, les fameux « NAC » (nouveaux animaux de compagnie), qui est de plus en plus soumise à autorisation et par là même limitée. Les articles L413-2 et 3 du Code de l'environnement fixent des restrictions de détention d'animaux non domestiques qui font qu'une espèce peut n'être autorisée à la détention que par des établissements zoologiques ou d'élevage soumis à contrôles réguliers, donc ayant une autorisation et/ou un certificat de capacité. Cependant, le commerce par le biais d'internet demeure un risque fréquent d'introduction des EEE sans contrôle.

## Les responsabilités pénales et civiles en jeu

Les responsabilités encourues par les particuliers sont tout d'abord pénales. Des sanctions à caractère délictuel sont prévues par le Code de l'environnement pour les personnes qui ne respectent pas les interdictions prévues. S'y ajoutent des mesures financières importantes de réparation du milieu altéré par l'infraction. En effet, le juge a désormais la possibilité, lorsqu'une personne est condamnée pour infraction aux dispositions de l'article L.411-3, de mettre à sa charge les frais exposés pour la capture, les prélèvements, la garde ou la destruction rendus nécessaires des animaux illégalement introduits dans le milieu naturel.

On peut également se poser la question de la responsabilité des personnes morales à l'origine de l'introduction d'une EEE, un armateur par exemple dont les navires rejetteraient sans précaution voire volontairement leurs eaux de ballast en dehors des zones dédiées au traitement de ces rejets. Il pourrait y avoir là matière à mettre en œuvre la responsabilité environnementale de l'entreprise concernée.

Il est possible également que des personnes qui pourraient être directement victimes de l'introduction sanctionnée se retournent contre le délinquant, afin d'obtenir réparation pour les dommages qu'ils auront subi en lui réclamant des dommages et intérêts.

Ce pourrait être le cas des agriculteurs ou des forestiers pour des dégâts causés à leurs cultures, mais aussi de personnes qui pourraient à la suite de cette introduction ciblée en subir les conséquences pour leur santé par exemple.

Enfin, si l'État informé de l'introduction d'une EEE à un moment où une intervention est encore possible s'abstenait d'agir, ne risquerait-il pas de voir sa propre responsabilité engagée en cas de dommages consécutifs à son inaction ? La question se pose.

## En conclusion

La réglementation a considérablement évolué ces dernières années et le travail sur les animaleries, à l'international et au niveau national, l'interdiction de détention et de commercialisation d'espèces exotiques au risque invasif reconnu, ont réduit cette voie d'introduction. Mais la réglementation risque de ne pas être suffisante, comme le montre l'exemple du frelon asiatique dont on sait qu'il a été introduit involontairement en Europe.

Il y a des champs très ouverts pour les juristes avec ces problèmes nouveaux, liés en grande partie à la mondialisation de l'économie, même s'il faut les relativiser : toutes les espèces exotiques ne sont pas envahissantes et un certain nombre d'espèces indigènes pourraient recevoir cette qualification. ■



Le fait d'introduire une espèce visée par l'article L.411-3 du Code de l'environnement et désignée par un arrêté interministériel, peut être puni de six mois d'emprisonnement et 9 000 € d'amende. C'est par exemple la sanction encourue par quiconque relâcherait des écrevisses américaines dans des eaux libres ou closes (ci-dessus, une écrevisse rouge de Louisiane).

© R. Rouxel/ONCFS.