

Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe



Comité permanent

Recommandation n° 25 (1991) Concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites

(adoptée par le Comité permanent le 6 décembre 1991)

Le Comité permanent de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, agissant en vertu de l'article 14 de la convention,

Eu égard aux articles 1, 2, 3 et 4 de la convention ainsi qu'à sa Résolution n° 1 (1989) ;

Conscient que la plupart des obligations figurant aux articles 1, 2, 3 et 4 de la convention lient les Parties contractantes en ce qui concerne les résultats à atteindre, en les laissant libres du choix des moyens à utiliser à ces fins ;

Conscient que l'établissement des zones protégées au sens des catégories A et B définies par la Résolution (73) 30 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 26 octobre 1973 peuvent ne pas se révéler suffisantes pour mettre en oeuvre les obligations de la convention ;

Reconnaissant que des mesures de conservation des habitats naturels à l'extérieur des zones protégées ainsi définies sont nécessaires à la protection de certaines espèces ;

Reconnaissant que certains moyens d'action ont fait preuve, dans les pays qui les ont institués, d'une efficacité particulière et que l'expérience ainsi acquise mérite d'être portée à la connaissance de toutes les Parties contractantes ;

Reconnaissant que la conservation de la flore et de la faune ne peut se faire que dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire protégeant leurs espaces et habitats,

Recommande aux Parties contractantes :

1. d'examiner la possibilité, aux fins de l'application de la convention, de prendre des mesures de protection telles que celles qui sont énumérées à titre d'exemple dans l'annexe à la présente recommandation, afin de promouvoir la conservation à l'extérieur des zones protégées A et B définies dans la Résolution (73) 30 du Comité des Ministres précitée ;

2. de communiquer au Secrétariat, pour qu'il puisse en informer les autres Parties contractantes, toute autre mesure pertinente qu'elles auraient déjà prise ou qu'elles viendraient à prendre ainsi que toute information disponible sur les effets des mesures qu'elles ont prises.

Annexe

Exemples de mesures de conservation^[1]

I. Mesures générales pour la gestion écologique de l'ensemble du territoire

1. Soumettre tous les projets, plans, programmes et mesures ayant des impacts sur le milieu naturel et semi-naturel à un examen de compatibilité environnementale, afin de ménager la nature et le paysage, et de les conserver intacts là où il y a intérêt général prépondérant.
2. Veiller à ce que les exploitations agricoles et forestières soient gérées de manière durable et avisée, en utilisant le plus possible les capacités naturelles de production et en réduisant les intrants.
3. Favoriser l'utilisation de « technologies douces » lors d'interventions techniques dans le milieu naturel ou semi naturel, et remplacer les interventions massives et ponctuelles par des mesures régulières d'entretien mieux réparties dans le temps et dans l'espace. S'il est estimé impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique à des milieux naturels ou semi-naturels dignes de protection, il convient de veiller à prendre des mesures particulières pour réduire le plus possible les effets négatifs des interventions techniques, pour les reconstituer ou, à défaut, les remplacer par une compensation adéquate.

II. Zones d'intérêt spécial pour la conservation

1. Etablir un inventaire détaillé des zones d'intérêt spécial pour la conservation, définies au paragraphe 1 de la Recommandation n° 16 (1989) du Comité permanent, et assurer la conservation et la gestion de ces zones lorsqu'il n'est ni possible ni approprié de les inclure dans des zones protégées des catégories A et B, en prenant, notamment, les mesures suivantes :

a. inclure ces zones dans les zones des plans d'occupation des sols qui bénéficient d'un degré de protection élevé ;

b. soumettre la consultation, l'autorisation ou l'accord des autorités compétentes en matière de protection de la nature tout ouvrage ou activité susceptible d'avoir un impact écologique défavorable sur ces zones ;

c. exiger que toute demande d'autorisation présentée en application du paragraphe b ci-dessus soit accompagnée d'une étude d'impact ou d'une étude équivalente permettant de déterminer avec précision l'impact ou les activités des ouvrages envisagés sur les caractères écologiques qui ont présidé à l'inscription de ces zones à l'inventaire ;

d. déconseiller aux administrations publiques d'exécuter, d'autoriser ou de subventionner des ouvrages ou des activités qui, au vu des résultats de l'étude d'impact ou de l'étude équivalente, porteront une atteinte significative à ces caractères ;

e. n'accorder de dérogation à ces dispositions que dans les conditions établies par l'article 9 de la convention et par la Recommandation n° 15 (1989) du Comité permanent ;

f. prendre les mesures nécessaires pour que les dispositions législatives ou réglementaires établissant des obligations de drainage, d'épandage de produits phytosanitaires, de curage des cours d'eau, de remembrement, ou d'autres activités pouvant porter atteinte au milieu naturel ne soient pas obligatoirement applicables aux zones inscrites à l'inventaire.

2. Faciliter l'acquisition et la gestion par l'Etat ou par d'autres personnes publiques de zones d'intérêt spécial pour la conservation, en prenant, notamment les mesures suivantes :

a. Acquisition

^[1] Ces exemples ont été tirés du document T-PVS (90)52 "la conservation des milieux naturels en dehors des aires protégées – Analyse juridique", Cyrille de Klemm, 1990.

- i. instaurer un droit de préemption au bénéfice de l'Etat ou d'autres personnes publiques sur les terrains compris dans ces zones ;
- ii. autoriser la dotation en paiement à l'Etat de terrains compris dans ces zones en lieu et place de droits de successions ;
- iii. instituer un régime incitatif encourageant les donations et les legs à l'Etat ou à d'autres personnes publiques de terrains compris dans ces zones, comprenant notamment des exonérations fiscales, le paiement éventuel d'une rente au donateur jusqu'à son décès ou encore le maintien dans les lieux du donateur, comme usufruitier, jusqu'à son décès ;

b. Gestion

- i. lorsque l'administration propriétaire ou affectataire d'un terrain compris dans une zone d'intérêt spécial n'est pas en mesure d'assurer elle-même la gestion, faire en sorte que cette gestion puisse être assurée par une autre administration publique ou par une personne privée ;
- ii. autoriser la conclusion de contrats de gestion de longue durée entre l'administration propriétaire ou affectataire et tout gestionnaire public ou privé ;
- iii. autoriser l'administration compétente en matière de protection de la nature à conclure des accords de coopération avec les administrations propriétaires ou affectataires, en vue de la gestion des terrains concernés.

3. Faciliter l'acquisition, la conservation ou la gestion des zones d'intérêt spécial pour la conservation par des personnes privées, en prenant, notamment, les mesures suivantes :

a. Acquisition :

Octroyer des subventions, des prêts et des avantages fiscaux à des associations de protection de la nature pour l'acquisition de terrains compris dans ces zones ;

b. Conservation

- i. instituer les réserves volontaires, agréées par l'administration et bénéficiant, à ce titre, du même degré de protection que les réserves établies par les autorités administratives ;
- ii. autoriser l'institution de servitudes contractuelles, éventuellement opposables aux successeurs en titre ;
- iii. octroyer des exonérations fiscales au profit du propriétaire ou de l'occupant qui respectent ces servitudes. Ces exonérations devraient pouvoir concerner l'impôt foncier et les droits de succession. Dans ce dernier cas, des exonérations de droits devraient pouvoir être accordées aux héritiers qui s'engageraient à conserver et à gérer les espaces concernés, conformément à un cahier des charges établi par l'administration. A défaut du respect des conditions ainsi établies, les droits de succession deviendraient immédiatement exigibles ;
- iv. octroyer à l'Etat les moyens juridiques nécessaires pour prendre des mesures de police immédiate interdisant toute activité dommageable en cas de menace pour l'intégrité d'une zone d'intérêt spécial et pour procéder éventuellement à l'expropriation des terrains concernés ;

c. Gestion

- i. instituer, lorsqu'il n'en existe pas, un système de conventions de gestion entre l'Etat ou une autre personne publique, d'une part ; et des propriétaires de terrains compris dans des zones d'intérêt spécial, d'autre part, aux termes desquelles ces derniers accepteraient des obligations de ne pas faire et de faire des

actions précises en échange d'une juste rémunération et éventuellement d'autres avantages tels que des exonérations fiscales ;

ii éliminer les obstacles juridiques susceptibles de s'opposer à la conservation de terrains compris dans les zones d'intérêt spécial et, en particulier, les règles interdisant au propriétaire d'inclure dans un bail à ferme des dispositions limitant la liberté du fermier, par exemple en matière d'arasement de talus et de haies ou de retournement de prairies.

III. Couloirs écologiques

Favoriser la conservation et, le cas échéant, la restauration des couloirs écologiques en prenant notamment les mesures suivantes :

1. Emprise des routes, chemins de fer et lignes à haute tension

Autoriser des accords entre les autorités compétentes en matière de protection de la nature et les administrations ou entreprises publiques propriétaires ou affectataires de ces espaces en vue d'y maintenir un couvert végétal naturel et d'y préserver les stations d'espèces végétales rares ou menacées qui s'y trouvent ; à ces fins, interdire ou limiter l'épandage d'herbicides et l'emploi du feu dans ces espaces, et limiter les interventions mécaniques à celles qui sont strictement nécessaires pour des raisons de sécurité.

Prendre des mesures pour restaurer ou compenser la perte de couloirs écologiques provoquée par la construction de nouvelles routes ou autres interventions qui empêchent la migration ou les échanges de populations animales. Dans ces cas, les autorités responsables doivent préserver ces voies d'échange, par exemple en prévoyant des tunnels pour loutres et blaireaux, en construisant des ponts à gibier pour le chevreuil, en fermant les routes durant la migration printanière des amphibiens ou en agissant par toute autre mesure.

2. Cours d'eau

Maintenir et, le cas échéant, rétablir certains cours d'eau ou segments de cours d'eau à l'état naturel, en interdisant la construction de barrages, tous travaux de rectification ou de canalisation et d'extraction de granulats dans le lit, et en maintenant ou reconstituant la végétation de leurs berges. Veiller à ce que les opérations de curage, lorsqu'elles sont indispensables, ne portent pas atteinte à l'intégrité de l'écosystème aquatique ou à celle des berges.

Sur les autres cours d'eau, limiter les travaux de canalisation et de rectification au strict nécessaire, établir des passes à poissons pour le franchissement des barrages, maintenir dans toute la mesure du possible un débit minimal en période d'étiage, limiter l'extraction de granulats dans le lit et maintenir la végétation des berges.

IV. Types de biotopes

1. Assurer la conservation des types de biotopes menacés tels que les zones humides, les landes à bruyère et les pelouses sèches, en soumettant à l'autorisation de l'autorité compétente en matière de protection de la nature (ou à son avis conforme) tout projet susceptible d'entraîner leur altération ou leur destruction.

2. Lorsque les autorisations sont accordées, les accompagner, le cas échéant, de l'obligation de prendre des mesures de compensation adéquates.

3. Instituer un système de conventions de gestion assorti d'incitations financières pour assurer la gestion de certains types de biotopes, protégés ou non.

V. Éléments du paysage

Favoriser la conservation des éléments du paysage tels que les ruisseaux, les mares, les bosquets, les arbres isolés, les haies, les prairies naturelles, etc., en prenant notamment les mesures suivantes :

1. effectuer dans chaque commune un inventaire des éléments du paysage qu'il convient de préserver ;
2. prendre ces éléments en compte lors de l'élaboration ou de la révision des plans d'occupation des sols, en les incluant dans des zones bénéficiant d'un degré de protection élevé ;
3. instituer un système de conventions de gestion pour le maintien et l'entretien éventuel des éléments du paysage ainsi protégés ;
4. mettre sur pied pour chaque unité de production agricole, avec l'accord de l'exploitant, un plan de conservation comprenant :
 - a. un diagnostic écologique de l'exploitation ;
 - b. une carte des éléments du paysage et des espaces naturels à conserver, et, le cas échéant, à remettre en état ou à reconstituer ;
 - c. les mesures d' « extensification » possibles et souhaitables ;
 - d. le gel éventuel de certaines parcelles déterminées sur la base d'une étude écologique ;
 - e. une convention de gestion énonçant les résultats à atteindre, les moyens éventuellement nécessaires pour les atteindre et les sommes qui seront perçues par l'exploitant à titre d'indemnités ou de rémunération de services rendus.

VI. Espaces écologiquement fragiles

Instituer des régimes spéciaux applicables à certaines parties du territoire nécessitant des mesures particulières en raison de leur fragilité écologique et des pressions de toute nature qui s'exercent sur elles, comprenant, en particulier, les mesures suivantes :

1. Littoral et espace marins adjacents

- a. instituer un régime applicable au domaine public maritime naturel, qui tienne compte de la nécessité de préserver les milieux naturels le composant et de réglementer les activités susceptibles de leur porter atteinte ;
- b. instituer des plans d'occupation des espaces marins, ayant force contraignante, lorsque ces derniers présentent un intérêt écologique particulier ou nécessitent des mesures de protection particulière, en raison de leur vulnérabilité ;
- c. adopter des règles particulières d'aménagement interdisant ou limitant la construction et l'implantation d'ouvrages, en particulier la construction de routes, dans la bande littorale ;
- d. protéger les éléments du paysage et les biotopes caractéristiques des écosystèmes littoraux, par exemple les dunes, les plages, les falaises, les zones humides, les prés salés, les espaces boisés, etc., en les incluant dans les zones des plans d'occupation des sols qui bénéficient du degré de protection le plus élevé ;
- e. éliminer, autant que possible, les difficultés qui résultent du partage de compétences entre administrations différentes de part et d'autre de la limite supérieure du domaine public maritime, au moyen de l'institution d'un mécanisme de coordination permettant une gestion unitaire de la bande littorale et des espaces marins adjacents, notamment lorsqu'il s'agit de zones protégées marines ;

2. Montagne

a. instituer des mesures d'encouragement financier assorties de conventions de gestion, pour favoriser le maintien dans les lieux des populations rurales montagnardes, tout en encourageant des méthodes d'exploitation qui respectent les milieux et les équilibres naturels ; moduler les aides à l'élevage en montagne en fonction de la capacité d'accueil des pâturages ;

b. établir des zones où toute construction de routes, à l'exception des chemins d'accès aux pâturages et aux forêts, ainsi que la construction de bâtiments ou d'autres ouvrages seront interdites ;

c. inclure dans les zones bénéficiant du degré de protection le plus élevé des plans d'occupation des sols les éléments du paysage et les biotopes caractéristiques des écosystèmes montagnards, tels que les glaciers, névés, moraines, falaises rocheuses, éboulis, lacs de haute altitude, torrents, tourbières, pelouses sèches ;

d. réglementer le ski hors piste, l'épandage de neige artificielle, l'usage de véhicules tout terrain, ainsi que toute autre activité susceptible d'avoir un impact défavorable sur les écosystèmes de montagne.

3. *Plaines alluviales*

a. maintenir et, lorsque c'est possible, rétablir le cycle naturel des crues dans les plaines alluviales ;

b. établir des zones d'exposition aux risques des crues, grevées de servitudes particulières, notamment en matière de construction ;

c. protéger les éléments de paysage et les biotopes caractéristiques des plaines alluviales, tels que les forêts alluviales, les prairies inondables, les bras morts, les îles, etc., en les incluant dans les zones bénéficiant du degré de protection le plus élevé dans les plans d'occupation des sols ;

d. favoriser la poursuite des modes traditionnels d'agriculture et d'élevage au moyen de subventions assorties de conventions de gestion ;

e. soumettre à autorisation tout drainage ou conversion des zones humides situées dans une plaine alluviale ;

f. instituer des parcs naturels fluviaux, conformément au paragraphe VII.3 ci-dessous.

4. *Massifs forestiers*

a. maintenir à l'état naturel, en laissant les cycles biologiques, y compris celui du recyclage du bois mort, s'y dérouler librement, un pourcentage au moins égal à 2 % de la surface des forêts indigènes et naturelles appartenant à l'Etat ou à d'autres personnes publiques ;

b. instituer un système de conventions de gestion avec les propriétaires de forêts privées, pour favoriser la conservation à certains écosystèmes forestiers ou la poursuite de certains modes d'exploitation ;

c. adopter une réglementation permettant d'assurer la protection des clairières et des lisières de forêts ;

d. soumettre, après étude à l'autorisation de l'autorité compétente en matière de protection de la nature et/ou de la gestion des forêts (ou à son avis conforme), tout boisement de site naturel ou semi-naturel non boisé et toute conversion de forêt naturelle en forêt artificielle.

VII. *Paysages protégés*

1. Instituer un réseau de parcs naturels, au sens des catégories C et D de la Résolution (73) 30 du Comité des Ministres, ayant pour objet principal la conservation des paysages de l'Europe dans le cadre d'une gestion intégrée de tous les éléments qui les composent.

2. Doter chaque parc naturel ainsi défini des moyens d'action suivants :

a. un plan d'aménagement territorial propre au parc auquel les plans d'occupation des sols des communes dont le territoire est compris dans le parc devront se conformer, qui comporte un zonage et une réglementation des activités humaines adaptée aux nécessités de conservation de chaque zone ;

b. des mesures d'incitation au maintien d'activités traditionnelles compatibles avec les objectifs fixés pour chaque zone ou nécessaires à leur réalisation ;

c. une administration propre au parc, compétente pour accorder les autorisations nécessaires à l'exercice des activités réglementées dans les différentes zones ;

d. un budget et un personnel suffisants pour conduire des actions d'information, d'incitation et d'assistance financière ou technique auprès de toutes les personnes publiques ou privées qui sont propriétaires de terrains ou qui exercent des activités dans le parc.

3. Instituer, particulièrement, des parcs naturels fluviaux, s'étendant sur toute la largeur de la plaine alluviale, de part et d'autre de certains cours d'eau ou segments de cours d'eau, où les aménagements hydrauliques, le drainage, et toutes les autres activités susceptibles d'avoir un impact défavorable sur les écosystèmes fluviaux et alluviaux seront réglementés.