

Strasbourg, le 23 juillet 2021
[pa01f_2021.docx]

T-PVS/PA(2020)01

CONVENTION RELATIVE A LA CONSERVATION DE LA VIE SAUVAGE
ET DU MILIEU NATUREL DE L'EUROPE

Comité permanent

41^e réunion
Strasbourg, 29 novembre - 3 décembre 2021

**FUTURS TRAVAUX SUR LE CADRE JURIDIQUE DU
RESEAU ÉMERAUDE – PROCHAINES ETAPES POSSIBLES**

Document de réflexion

*Document préparé par
M. Arie Trouwborst
Professeur associé de droit de l'environnement, Faculté de droit de Tilbourg, Pays-Bas*



au nom du Secrétariat de la Convention de Berne

1. INTRODUCTION

En 2020, un expert juridique indépendant a été mandaté pour rédiger un rapport intitulé « *Obligations des Parties à la Convention de Berne en matière de conservation des sites candidats et adoptés du Réseau Émeraude : analyse juridique* »¹. Les conclusions de ce rapport ont été présentées au Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques (octobre 2020) et au Comité permanent (novembre-décembre 2020), qui les ont examinées. Comme il est rappelé dans le rapport de la 40^e réunion du Comité permanent :

« *Le Comité permanent [...] se félicite de l'étude juridique comparative des obligations des Parties contractantes à l'égard du Réseau Émeraude. Il a chargé le Secrétariat d'élaborer des propositions visant à compléter le cadre juridique du Réseau Émeraude, après consultation du Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques sur les recommandations de l'étude, et de soumettre ses propositions lors de la réunion que le Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques tiendra en 2021 et, suite à l'évaluation de ce groupe, de soumettre des propositions au Comité permanent pour examen* »².

Le présent document, rédigé de manière concise, a pour objectif de faciliter une prise de décision éclairée des Parties contractantes sur la voie à suivre à cet égard³. Il propose des options de base pour davantage consolider, clarifier, ajuster et/ou compléter le cadre juridique relatif aux sites candidats et adoptés du Réseau Émeraude, tout en indiquant le format le mieux adapté pour mettre en œuvre chaque option. Les différentes options ne s'excluent pas mutuellement et il est tout à fait possible de les combiner, si les Parties le souhaitent.

2. CONSOLIDER ET CLARIFIER LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

Une première possibilité consiste à confirmer clairement la portée des obligations actuelles des Parties contractantes à l'égard des sites candidats et adoptés du réseau Émeraude, afin de promouvoir une mise en œuvre efficace et uniforme de la Convention. Pour cela, il faut établir une distinction cohérente entre les exigences juridiquement contraignantes et les actions recommandées non contraignantes. L'analyse juridique susmentionnée a été menée de sorte à obtenir autant de clarté que possible à cet égard⁴. Selon une méthodologie de recherche standard en droit international, les dispositions pertinentes de la Convention de Berne et d'autres documents présentant un intérêt ont été analysés de manière aussi complète que possible, afin de déterminer ce que l'on peut affirmer actuellement avec certitude concernant les obligations des Parties à l'égard des sites du Réseau Émeraude et ce qui reste moins certain.

La conclusion principale du rapport est qu'au titre de l'article 4 de la Convention, chaque Partie contractante a une obligation générale de résultat quant à la conservation des sites candidats et adoptés du Réseau Émeraude présents sur son territoire. Pour tous ces sites, les Parties doivent prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir la conservation effective des habitats des espèces et des habitats naturels concernés. Les Parties doivent donc faire tout ce qui est nécessaire et efficace pour atteindre leur objectif de sauvegarde (ou de restauration) des « caractères abiotiques et biotiques qui constituent les habitats » concernés⁵. L'existence de cette obligation découle directement de l'application des règles générales d'interprétation du traité aux termes de l'article 4, comme il ressort des objectifs de la Convention, des déclarations interprétatives sans équivoque de la Résolution n° 1 (1989) du Comité permanent et de diverses autres résolutions et recommandations. Les conditions exactes pour remplir cette obligation dépendent des circonstances de chaque site. Toutefois, d'une manière générale, l'article 4 exige à l'égard des sites concernés l'instauration d'un régime adapté de protection, la mise en œuvre des mesures de gestion nécessaires à leur préservation ou à leur restauration, une surveillance suffisante et le filtrage actif des projets ou activités potentiellement nuisibles, l'évaluation de leurs impacts et la prévention de projets et activités

¹ Arie Trouwborst, *Obligations des Parties à la Convention de Berne en matière de conservation des sites candidats et adoptés du Réseau Émeraude : analyse juridique*, T-PVS/PA(2020)07.

² Direction de la participation démocratique, *Rapport de la 40^e Réunion du Comité permanent (30 novembre - 4 décembre 2020)*, T-PVS(2020)10, point 5.7.1(a).

³ Ce document s'appuie sur l'analyse juridique susmentionnée et doit être lu conjointement avec celle-ci.

⁴ Trouwborst, voir note 1 plus haut.

⁵ Résolution n° 1 (1989), point 2(c).

incompatibles avec les exigences de conservation découlant de l'article 4. Toute dérogation à ces exigences n'est envisageable qu'en invoquant l'article 9 de la Convention. Les exigences juridiquement contraignantes s'appliquent à la fois aux sites candidats et aux sites adoptés du réseau Émeraude. Des engagements supplémentaires, non contraignants, s'appliquent aux sites adoptés du réseau Émeraude, notamment pour ce qui concerne la participation des acteurs concernés, la présentation de rapports sur le statut de conservation tous les six ans et la communication d'informations au Secrétariat sur les changements importants qui affectent le caractère écologique des sites⁶.

Une **première option** consisterait à ce que le Comité permanent adopte une résolution qui se contente de récapituler et de confirmer les exigences susmentionnées, en faisant clairement la distinction entre les exigences contraignantes et les exigences non contraignantes. Cela permettrait de clarifier la portée et l'étendue des exigences qui découlent actuellement des articles 4 et 9 de la Convention, sans modifier le cadre juridique de quelque manière que ce soit. Étant donné qu'il s'agit de **clarifier davantage l'interprétation des obligations existantes et de consolider le statu quo** plutôt que de recommander des actions supplémentaires, une résolution (plutôt qu'une recommandation ou un document d'orientation) semblerait être l'instrument le plus approprié.

Une **deuxième option**, qui est liée à la première, consisterait à **apporter davantage de clarté et de cohérence à des aspects qui sont encore peu clairs actuellement**. L'indication de la nature précise du résultat à atteindre au titre de l'article 4 sur les sites du réseau Émeraude est un bon exemple à cet égard. Ce résultat est défini dans la résolution n° 1 comme la sauvegarde ou la restauration des « caractères abiotiques et biotiques qui constituent les habitats d'une espèce ou d'un habitat naturel »⁷ et a été exprimé ensuite par le Comité permanent en termes de maintien (ou de restauration) du caractère ou de l'intégrité écologiques des sites, de statut de conservation satisfaisant ou favorable des espèces et habitats naturels concernés, ou de survie à long terme de ces derniers⁸. Une fois encore, il serait plus efficace de clarifier au moyen d'une résolution, sachant que, dans ce cas, une recommandation serait envisageable également. Dans l'un ou l'autre cas, les déclarations générales de la résolution ou de la recommandation pourraient être complétées par des orientations spécifiques – aussi détaillées que les Parties le souhaitent – figurant dans une annexe.

3. COMPLETER ET AJUSTER LE CADRE JURIDIQUE

Cela nous amène dès lors à une **troisième option**, qui implique **l'ajustement effectif des exigences juridiques elles-mêmes** pour garantir une poursuite plus efficace des objectifs de la Convention et/ou, si les Parties le souhaitent, un alignement plus étroit des exigences de la Convention avec les obligations des États membres de l'UE au titre des dispositions de la Directive Habitats pour les sites Natura 2000⁹.

Par exemple, la clause dérogatoire de la Directive Habitats concernant les sites Natura 2000 permet d'autoriser des projets nuisibles uniquement pour des « raisons impératives d'intérêt public majeur » et à condition de prendre « toute mesure compensatoire nécessaire » pour assurer la cohérence du réseau Natura 2000¹⁰. L'article 9 de la Convention de Berne comporte une liste plus longue de raisons valables pour accorder une dérogation et n'exige pas expressément de compensation. Si l'on exclut la possibilité d'un amendement du texte de la Convention, le Comité permanent pourrait obtenir un résultat plus proche par l'adoption d'une résolution énonçant de solides déclarations interprétatives sur la portée et la signification de l'article 9¹¹.

Les trois options susmentionnées ne seront pas toujours nettement délimitées dans des situations concrètes. Il peut donc arriver dans certains cas que l'on ne sache pas clairement à laquelle des trois options (ou à quelle combinaison de celles-ci) une déclaration particulière adoptée par le Comité permanent correspondrait. Par exemple, lorsqu'il est évident qu'un projet proposé est incompatible avec les exigences de conservation découlant

⁶ Pour plus de détails, voir Trouwborst, note 1 plus haut.

⁷ Résolution n° 1 (1989), point 2(c).

⁸ Trouwborst, note 1 plus haut, point 3.2.

⁹ 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 (21 mai 1992), [1992] OJ L206/7 (Directive Habitats).

¹⁰ Directive Habitats, article 6(4).

¹¹ Trouwborst (note 1 plus haut, paragraphe 8) donne un exemple de projet de formulation qui permettrait d'obtenir ce résultat.

de l'article 4 de la Convention pour un site particulier du Réseau Émeraude, en principe, les autorités compétentes de la Partie contractante concernée doivent empêcher la réalisation du projet – à moins qu'il soit possible de faire une exception conformément à l'article 9. Une certaine incertitude semble toutefois subsister quant au niveau particulier d'importance ou de preuve à appliquer à cet égard. Par exemple, si le Comité permanent devait adopter une déclaration selon laquelle les projets potentiellement nuisibles ne peuvent être autorisés que si et quand les autorités concernées se sont assurées que ces projets ne porteraient pas atteinte au statut de conservation des espèces ou des habitats pour lesquels les sites en question ont été sélectionnés ni à l'intégrité écologique des sites, on pourrait argumenter que cela reviendrait à consolider ou clarifier la loi, ou en encore à la modifier, selon l'évaluation que l'on fait de la loi telle qu'elle existe. Celle-ci ne semble pas très claire sur ce point actuellement¹². En revanche, l'adoption d'une déclaration spécifique selon laquelle une telle certitude n'est possible que lorsqu'aucun doute scientifique raisonnable ne subsiste quant à l'absence d'effets nuisibles semblerait aller au-delà d'une simple consolidation des exigences actuelles, car elle générerait une précision d'interprétation qui n'existait pas auparavant et pourrait même être considérée comme modifiant l'étendue même des obligations des Parties.

Une **quatrième option** serait que le Comité permanent adopte **d'autres orientations non contraignantes**, qui complètent les exigences contraignantes existantes. Par exemple, il pourrait être recommandé aux Parties d'adopter, à titre volontaire, le niveau de preuve susmentionné d'« absence de doute scientifique raisonnable » lors de l'examen de projets potentiellement nuisibles sur des sites du Réseau Émeraude ou à proximité, ou encore, de la même manière, il pourrait être demandé d'autoriser des exceptions au titre de l'article 9 de la Convention uniquement pour des raisons impératives d'intérêt public majeur et à condition que la perte d'habitat associée soit compensée. L'instrument le plus approprié pour mettre en œuvre cette option serait la recommandation, assortie ou non d'un ou de plusieurs documents d'orientation.

4. OBSERVATIONS FINALES

Il appartient aux Parties contractantes de déterminer quels **aspects** du cadre juridique pour les sites du Réseau Émeraude, le cas échéant, méritent que des mesures soient prises pour consolider, clarifier, ajuster et/ou compléter ce cadre. Cela inclut, mais sans s'y limiter, une détermination plus précise du résultat à atteindre sur les sites du réseau Émeraude, conformément à l'article 4 (intégrant des principes tels qu'un statut de conservation satisfaisant ou favorable et le caractère ou l'intégrité écologiques des sites)¹³, le suivi et l'établissement de rapports¹⁴, les mesures de gestion des sites¹⁵, la procédure d'évaluation et d'autorisation des projets potentiellement nuisibles¹⁶ et la portée des exceptions prévues par l'article 9¹⁷.

Comme indiqué précédemment, les **options** permettant d'explicitier ou de préciser ces aspects du cadre juridique sont les suivantes : (1) clarifier l'interprétation des obligations existantes et consolider le statu quo ; (2) apporter davantage de clarté et de cohérence aux aspects qui restent peu clairs ; (3) ajuster certains aspects des exigences juridiques mêmes ; et (4) adopter de nouvelles orientations non contraignantes, en complément des exigences contraignantes existantes. L'instrument le mieux adapté aux trois premières options est la résolution. Il serait possible, en principe, de combiner les trois options en une seule résolution. La quatrième option peut être mise en œuvre au moyen d'une recommandation, et cela possiblement en parallèle de l'une ou l'autre ou encore de l'ensemble des trois premières options.

¹² Id., paragraphe 6.3.

¹³ Id., paragraphe 3.2

¹⁴ Id., paragraphe 5.

¹⁵ Id., paragraphe 4.2.

¹⁶ Id., paragraphe 6.1-6.3.

¹⁷ Id., paragraphe 6.4.