



Strasbourg, 9 octobre 2019
[pa13f_2019.docx]

T-PVS/PA(2019)13

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

Comité permanent

39^e réunion
Strasbourg, 3-6 décembre 2019

**Projet de Recommandation
sur la détection, le signalement, l'évaluation et la
réaction face aux changements dans le caractère
écologique des sites du Réseau Emeraude**

*Document préparé par
la Direction de la Participation démocratique*



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

Comité permanent

Recommandation n° ... (2019) du Comité permanent, adoptée le 6 décembre 2019, sur la détection, le signalement, l'évaluation et la réaction face aux changements dans le caractère écologique des sites du Réseau Emeraude

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,

Rappelant que la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe est le principal instrument juridique du domaine de la diversité biologique au niveau paneuropéen, qui a été ratifié par cinquante Etats et l'Union européenne et couvre tout le continent européen et au-delà grâce à la ratification par quatre Etats d'Afrique du Nord;

Rappelant l'Article 4 de la Convention de Berne, qui demande à chacune des Parties contractantes de prendre les mesures nécessaires pour garantir la sauvegarde (i) des habitats naturels qui sont menacés et (ii) des habitats de la flore et de la faune sauvages, et en particulier des espèces inscrites aux Annexes I et II de la Convention et des espèces migratrices menacées d'extinction et vulnérables;

Rappelant que l'Article 4 de la Convention de Berne chargeait également les Parties d'agir dans le cadre de leur politique d'aménagement du territoire et de développement pour empêcher ou atténuer la dégradation des espaces protégés aux fins de l'Article 4;

Rappelant sa Résolution n° 1 (1989) concernant les dispositions relatives à la protection des habitats;

Rappelant sa Recommandation n° 16 (1989) qui invite les Parties contractantes à désigner des zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC), à veiller à ce que les sites bénéficient d'un régime approprié, conçu pour assurer la conservation des éléments qui ont justifié leur intégration au Réseau, à effectuer des recherches appropriées et coordonnées en vue d'améliorer la compréhension des éléments essentiels de la gestion des ZISC et à suivre leur état en veillant à ce que les activités menées à côté ou à proximité de sites n'aient pas de conséquences négatives sur ceux-ci;

Rappelant sa Résolution n° 5 (1998), qui prie les Parties contractantes d'informer le Secrétariat de toute modification importante qui pourrait modifier substantiellement et de façon négative les caractéristiques écologiques des ZISC désignées ou les conditions ayant motivé leur désignation. Lorsque de telles modifications sont constatées, il appartient au Comité permanent de formuler un avis à l'intention du gouvernement concerné quant aux mesures à prendre;

Rappelant sa Recommandation n° 157 (2011) qui invite les Parties contractantes à prendre les mesures de protection et de conservation nécessaires pour préserver les caractéristiques écologiques des sites candidats du Réseau Emeraude, et à veiller à ce que ces mesures comprennent, si nécessaire, des plans administratifs, de gestion ou de développement conformes aux exigences écologiques pour la survie à long terme des espèces et des habitats présents dans les sites du Réseau Emeraude proposés, et notamment ceux des Résolutions n° 4 (1996) et n° 6 (1998) de la Convention de Berne ou spécifiés dans la Recommandation n° 16 (1989);

Reconnaissant que la Convention de Berne ne dispose actuellement pas d'orientations sur les mesures à prendre en réaction à la dégradation des éléments des sites du Réseau Emeraldes qui ont justifié leur désignation et que le système des dossiers de la Convention de Berne est en général enclenché au cas par cas et non comme la conséquence d'une surveillance systématique, et que les principes et pratiques qui le régissent sont définis en termes de procédures plutôt que d'aspects écologiques;

Saluant le document élaboré par le Dr David Pritchard, qui explicite la notion de « caractère écologique » des sites dans le contexte de la Convention de Berne et du Réseau Emeraldes et formule les options pour remédier aux modifications du caractère écologique ([T-PVS/PA \(2017\)8](#)) ainsi que le document qui en a résulté, la Proposition d'orientations pour détecter, évaluer et signaler les changements dans le caractère écologique des sites du Réseau Emeraldes et y réagir ([T-PVS/PA \(2018\)13](#));

Se référant au logigramme des Mesures à prendre pour l'évaluation, le signalement et la réaction aux changements avérés ou potentiels dans le caractère écologique des sites du Réseau Emeraldes ([T-PVS/Inf\(2019\)3](#));

Rappelant que l'Orientations sur la détection, le signalement, l'évaluation et la réaction face aux changements dans le caractère écologique des sites du Réseau Emeraldes n'engendre pas de nouvelles obligations mais vise à faciliter la mise en œuvre de dispositions existantes;

Soulignant que le système des dossiers de la Convention de Berne fait face à une augmentation considérable du nombre de plaintes relatives à des menaces pour les zones d'intérêt spécial pour la conservation et ne dispose pas de méthodologie permettant de traiter et d'évaluer les plaintes d'une manière systématique;

Rappelant que l'article 4 (points 4.1 et 4.2) de la Résolution n° 5 (1998) requiert que les gouvernements assurent la surveillance de l'état de conservation des espèces et des habitats naturels dans les ZISC désignées (sites du Réseau Emeraldes) et informent le Secrétariat de toute modification importante qui pourrait modifier substantiellement et de façon négative les caractéristiques écologiques des ZISC désignées ou les conditions ayant motivé leur désignation;

Rappelant que le point 4.4 du même article 4 de la Résolution n° 5 (1998) prévoit que dans une ZISC désignée, les dérogations aux dispositions des Articles 4, 5, 6 et 7 de la Convention seront régularisées par l'Article 9 de la Convention;

Rappelant les dispositions de l'Article 6 de la Directive Habitats (92/43/CEE qui exige que les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000 soient uniquement autorisés si l'évaluation de leurs incidences suggère qu'ils ne nuiront pas à l'intégrité du site et qu'en l'absence d'alternatives de tels projets peuvent uniquement être réalisés pour des raisons impératives d'intérêt public majeur;

Conscient des difficultés que peuvent rencontrer les Parties contractantes pour améliorer la suffisance de leur Réseau Emeraldes et mettre au point des systèmes de gestion de leurs sites du Réseau Emeraldes désignés, ainsi que de la charge de travail additionnelle que la description du caractère écologique de ces sites peut supposer;

Recommande aux Parties contractantes à la Convention de, et invite les Etats observateurs à, se servir des Orientations et du logigramme susmentionnés pour décrire, surveiller et préserver le caractère écologique de leurs sites du Réseau Emeraldes.

Charge le Bureau du Comité permanent de se servir des Orientations et du logigramme susmentionnés pour l'évaluation des plaintes reçues dans le cadre du système des dossiers de la Convention de Berne quand elles concernent des sites candidats ou adoptés du Réseau Emeraldes.

Annexe 1



Strasbourg, 14 janvier 2019
[pa13f_2018.doc]

T-PVS/PA (2018) 13

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

**Groupe d'experts sur les Zones protégées et Réseaux
écologiques**

9e réunion
4-5 octobre 2018

**PROPOSITION D'ORIENTATIONS POUR DECELER,
EVALUER, SIGNALER ET REAGIR EN CAS DE
CHANGEMENTS AVERES ET POTENTIELS DU CARACTERE
ECOLOGIQUE DES SITES EMERAUDE**

Document préparé par Dave Pritchard

Table des matières

RÉSUMÉ.....	6
1. CONTEXTE ET INTRODUCTION.....	7
2. CARACTÈRE ÉCOLOGIQUE ET OBJECTIF DE CONSERVATION DES SITES DU RÉSEAU EMERAUDE.....	9
3. DÉCRIRE LE CARACTÈRE ÉCOLOGIQUE.....	11
4. DÉFINITION DU CHANGEMENT DU CARACTÈRE ÉCOLOGIQUE.....	17
5. SURVEILLER ET DÉCELER LES CHANGEMENTS DANS LES CARACTÉRISTIQUES ÉCOLOGIQUES.....	20
6. RÉAGIR À DES MODIFICATIONS EFFECTIVES OU POTENTIELLES DU CARACTÈRE ÉCOLOGIQUE.....	27
7. LE RÔLE DU SYSTÈME DES DOSSIERS.....	31

RESUME

- S.1 La [Résolution n° 5 \(1998\)](#) de la Convention de Berne prie les gouvernements d'informer le Secrétariat de toute modification importante qui pourrait altérer substantiellement les caractéristiques écologiques des sites du Réseau Emeraude, afin que le Comité permanent puisse recommander des mesures appropriées. Aucune orientation n'avait encore été adoptée concernant la définition ou l'interprétation de la notion de « caractère écologique » dans ce contexte ou les corollaires indispensables tels que la définition de l'état initial par rapport auquel il convient de mesurer les changements ou les risques de changements; la surveillance pour déceler les changements ou les changements potentiels, l'évaluation de l'importance du changement et les options de mesures adaptatives face aux changements.
- S.2 Etant donné les régimes étroitement apparentés d'autres instances internationales, le Comité permanent a initialement envisagé un examen de ces questions en 2017; il a ensuite chargé le Secrétariat de préparer quelques orientations préliminaires et d'analyser l'expérience acquise à partir des dossiers pour voir quelles leçons ils nous enseignent dans ce domaine. Le présent document répond à cette demande en proposant 15 orientations (chacune étend assortie d'une justification) destinées à aider les Parties dans la mise en œuvre de la Résolution n° 5 (1998) et d'autres dispositions. Elles n'impliquent aucune nouvelle exigence.
- S.3 Les orientations proposées peuvent être résumées comme suit:
- Orientation 1** - clarifie l'objectif de conservation de chaque site émeraude du point de vue du maintien du caractère écologique et des liens entre cet objectif et les autres fixés par la Convention. ([Paragraphes 2.1 - 2.9](#)).
- Orientation 2** - propose une définition du caractère écologique aux fins du Réseau Emeraude. ([Paragraphes 3.1 - 3.9](#)).
- Orientation 3** - explique comment établir une description du caractère écologique des sites donnés sur la base d'informations déjà inscrites dans la Fiche de données standard d'une ZISC. ([Paragraphes 3.10 - 3.15](#)).
- Orientation 4** - conseille comment tenir compte de la variabilité naturelle connue dans la définition des conditions de référence ou initiales applicables lors de la description d'un caractère écologique. ([Paragraphes 3.16 - 3.18](#)).
- Orientation 5** - indique comment des modèles conceptuels simples peuvent aider à donner une description concrète des aspects du caractère écologique d'un site; le texte qui l'accompagne identifie des exemples et des sources complémentaires. ([Paragraphes 3.19 - 3.27](#)).
- Orientation 6** - définit le changement du caractère écologique et sa place dans le contexte du Réseau Emeraude. ([Paragraphes 4.1 - 4.9](#)).
- Orientation 7** - énonce des conseils pour déterminer si un changement est susceptible d'avoir un « effet important » du point de vue de la Résolution n° 5 (1998) et rappelle l'importance d'appliquer le principe de précaution (c'est-à-dire « en cas de doute, déclarer »). ([Paragraphes 4.10 - 4.19](#)).
- Orientation 8** - encourage la mise en place dans chaque pays de dispositions pour le suivi et la surveillance des sites du Réseau Emeraude. ([Paragraphes 5.1 - 5.7](#)).
- Orientation 9** - définit les principaux éléments d'un système de suivi de la réalisation des objectifs de conservation d'un site du Réseau Emeraude, ainsi que les principales étapes de l'élaboration et de l'utilisation d'un tel système. ([Paragraphes 5.8 et 5.11](#)).
- Orientation 10** - définit les principaux éléments d'un système de surveillance permettant de déceler les changements effectifs ou probables dans le caractère écologique d'un site du Réseau Emeraude, ainsi que les principales étapes de l'élaboration et de l'utilisation d'un tel système. ([Paragraphes 5.9 - 5.11](#)).

Orientation 11 - fournit des conseils pour l'évaluation des risques particuliers susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur un site Emeraldé donné, en vue de limiter le coût des efforts de surveillance. ([Paragraphe 5.12](#)).

Orientation 12 - énonce des recommandations sur le recours à des « indicateurs d'alerte précoce » dans ce contexte. Elles sont assorties de l'examen d'approches en matière d'évaluation de la « probabilité » d'un changement, et de l'importance d'appliquer le principe de précaution (voir aussi l'Orientation 7). ([Paragraphe 5.13 – 5.22](#)).

Orientation 13 - souligne le rôle des études d'impact sur l'environnement et des évaluations environnementales stratégiques dans l'évaluation des implications des changements probables dès qu'un risque est décelé. Le texte joint présente les normes et cadres internationaux utiles dans ce domaine. ([Paragraphe 6.1 – 6.5](#)).

Orientation 14 - présente une « hiérarchie de l'atténuation » dans la réaction envisageable, souligne que les facteurs à l'échelle du réseau doivent être examinés conjointement avec ceux constatés à l'échelle d'un site. ([Paragraphe 6.6 – 6.18](#)).

Orientation 15 - aborde le rôle du système des dossiers de la Convention, et rappelle qu'un bon suivi, la surveillance, la détection précoce des problèmes, les rapports et la réaction rapide, conformément à la Résolution n° 5 (1998), sont autant de moyens d'éviter la lourde procédure de l'ouverture d'un dossier. Les commentaires suggèrent des idées pour le fonctionnement futur du système des dossiers afin qu'il contribue le plus efficacement possible à prendre en compte les problèmes de changement du caractère écologique des sites. ([Paragraphe 7.1 – 7.12](#)).

- S.4 Les orientations proposées ne s'entendent pas comme une recette contraignante de mise en œuvre des exigences de la Convention de Berne concernant le Réseau Emeraldé. Elles énoncent simplement un schéma logique de réflexion ainsi que des étapes faciles à suivre pour concevoir et mettre en œuvre un mécanisme adapté aux buts poursuivis et aux circonstances particulières de chaque pays. Elles sont donc conçues afin d'être assez simples, flexibles et pratiques pour une mise en œuvre dans un large éventail de situations différentes.
- S.5 Étant donné les récents progrès accomplis pour étendre le Réseau Emeraldé en vue de sa pleine réalisation, mais aussi les difficultés constantes dans la poursuite des objectifs en raison de pressions comme les changements dans l'utilisation des sols et les aménagements en tous genres, il est plus important que jamais que la Convention de Berne et ses Parties soient équipées d'un cadre efficace pour définir, détecter, évaluer et traiter les changements dans les éléments écologiques des ZISC que le Réseau vise à préserver. Les propositions énoncées dans ce document devraient nous y aider et, ce faisant, elles faciliteront également l'examen par le Comité permanent des affaires de menaces contre les sites portées à son attention, limiteront le besoin d'ouvrir des dossiers chaque fois qu'il est possible de recourir à des solutions plus ciblées et, à terme, renforceront la contribution de la Convention à d'autres objectifs internationaux comme l'Objectif 11 d'Aichi, qui vise une protection efficace des zones d'importance pour la diversité biologique dans le monde entier.

1. CONTEXTE ET INTRODUCTION

- 1.1 La Convention de Berne appelle les Parties contractantes à prendre des mesures pour la « protection des habitats » et la « conservation des zones protégées » (Article 4) et, suite aux décisions du Comité permanent de la Convention, le Réseau Emeraldé de zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC) a été conçu comme un mécanisme essentiel d'encouragement et de coordination de tels efforts.
- 1.2 De nombreux guides ont été adoptés pour la création et la mise en place du Réseau Emeraldé. Ils ont mis l'accent sur les critères de sélection des sites, l'évaluation de l'insuffisance du Réseau et sa protection grâce à l'application de garanties légales et d'une gestion proactive du milieu.
- 1.3 Les décisions du Comité permanent ont par ailleurs exprimé des attentes concernant les mesures à prendre face à des influences qui, périodiquement, peuvent nuire aux éléments représentés dans un site classé; en d'autres termes, elles ont préconisé une plus grande *réactivité* dans la protection. La bonne application de tels principes suppose une compréhension claire de l'état initial par rapport

auquel un changement ou un risque de changement peut être mesuré; une surveillance afin de déceler un changement un changement potentiel, la capacité de juger l'importance d'un changement et des options en matière de réaction adaptative (atténuation, compensation des habitats, etc.).

- 1.4 Jusqu'à présent, les Parties n'ont pas adopté d'orientations sur cette « réactivité ». Le système des « dossiers » a fait ses preuves en matière de réaction aux graves problèmes qui menacent des sites, mais il est en général enclenché au cas par cas et non comme la conséquence d'une surveillance systématique, et les principes et pratiques qui le régissent sont définis en termes de procédures plutôt que d'aspects écologiques.
- 1.5 Le « caractère écologique » est désormais proposé comme la base à partir de laquelle les manquements peuvent être traités. L'expression apparaît dans la Résolution n° 5 (1998) de la Convention de Berne, qui demande aux Parties d'informer le Secrétariat « de toutes modifications importantes qui pourraient modifier substantiellement et de façon négative les caractéristiques écologiques » des sites désignés du Réseau Emeraude. L'expression n'avait toutefois pas encore été définie ou interprétée dans le cadre de la Convention de Berne et n'a pas été développée dans les orientations adoptées. Aux fins du présent document, elle est envisagée comme l'expression des trésors naturels préservés par un site donné et de la série des paramètres dans lesquels tout changement ou changement potentiel doit être décelé, évalué et traité selon les besoins.
- 1.6 Étant donné les récents progrès accomplis pour étendre le Réseau Emeraude en vue de sa pleine réalisation, mais aussi des défis constants auxquels se heurte la poursuite de ses objectifs en raison des changements d'utilisation des sols et les aménagements en tous genres, il est plus important que jamais que la Convention de Berne et ses Parties soient équipées d'un cadre efficace pour définir, détecter, évaluer et traiter les changements dans les éléments écologiques des ZISC que le Réseau vise à préserver. Cela renforcera notamment la contribution de la Convention à l'Objectif 11 d'Aichi du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, qui vise une protection efficace des zones d'importance pour la diversité biologique dans le monde entier. L'approche proposée aidera non seulement les Parties individuelles dans cette entreprise, mais soutiendra aussi le Comité permanent dans l'examen des affaires de menaces contre des sites qui sont portées à son attention.
- 1.7 La 8^e réunion du Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques, en septembre 2017, a procédé à un examen initial de ces questions qui a ensuite été présenté à la 37^e réunion du Comité permanent, en décembre 2017¹. L'examen se référait à des régimes comparables mis en place par d'autres instances internationales, et a conclu en recommandant l'élaboration d'orientations pour décrire le caractère écologique des sites du Réseau Emeraude et définir de bonnes pratiques de détection, de rapports, d'évaluation et de réaction aux changements avérés et probables de ce caractère, afin d'aider les Parties dans la mise en œuvre des dispositions existantes décrites plus haut (ce qui n'implique aucune nouvelle exigence). Neuf éléments potentiels de ces orientations ont été identifiés. Le rapport proposait également d'examiner les dossiers pertinents de la Convention de Berne afin d'y relever les bonnes pratiques.
- 1.8 La discussion au sein du Comité s'est conclue comme suit : « Le Comité permanent prend note des lacunes dans les orientations, révélées par le rapport, et charge le Secrétariat, si les moyens sont disponibles, de formuler des orientations appropriées pour la description du caractère écologique des sites du Réseau Emeraude et d'examiner les dossiers de la Convention de Berne visant une modification du caractère écologique de sites du Réseau Emeraude dans le but d'identifier les réponses efficaces et de définir de bonnes pratiques de détection, de rapports, d'évaluation et de réaction au changement. » Le présent document répond à ce mandat.

¹ Convention de Berne (2017). La notion de « caractère écologique » des sites dans le contexte du Réseau Emeraude/ Convention de Berne, et options pour remédier aux modifications du caractère écologique. Document [T-PVS/PA \(2017\) 8](#) préparé pour la 8^e réunion du Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques, Belgrade, septembre 2017, et présenté à la 37^e réunion du Comité permanent, Strasbourg, décembre 2017.

2. CARACTERE ECOLOGIQUE ET OBJECTIF DE CONSERVATION DES SITES DU RESEAU EMERAUDE

Orientation 1: sur la base des dispositions existantes de la Convention de Berne pour le Réseau Emeraude, l'objectif de conservation visé pour chaque site peut être défini comme le maintien de son caractère écologique, qui peut être atteint par la recherche, la description, la délimitation, la protection, la gestion et la surveillance. Les implications précises doivent être explicitement définies pour chaque site. Ce but contribue à son tour à l'objectif du maintien d'un état de conservation favorable pour les espèces et les habitats collectivement protégés par les sites.

- 2.1 L'Article 4.1 de la Convention de Berne stipule que « Chaque Partie contractante prend les mesures législatives et réglementaires appropriées et nécessaires pour protéger les habitats des espèces sauvages de la flore et de la faune, en particulier de celles énumérées dans les Annexes I et II, et pour sauvegarder les habitats naturels menacés de disparition, » et son Article 4.2 dispose que « les Parties contractantes tiennent compte, dans leurs politiques d'aménagement et de développement, des besoins de la conservation des zones protégées visées au paragraphe précédent, afin d'éviter ou de réduire le plus possible toute détérioration de telles zones ».
- 2.2 Concernant les sites du Réseau Emeraude la [Recommandation n° 16 \(1989\)](#) du Comité permanent demande aux Etats de veiller, autant que possible, à ce que (*notamment*):
- les ZISC soient soumises à un régime approprié, conçu pour assurer la conservation des éléments qui ont justifié leur intégration au Réseau;
 - les recherches appropriées, écologiques et autres, soient effectuées de manière coordonnée, en vue d'améliorer la compréhension des éléments essentiels de la gestion des ZISC et de suivre leur état; et
 - les activités menées au contact de ces zones ou à leur proximité ne leur nuisent pas.
- 2.3 Le document recommande également aux Etats:
- d'établir et mettre en œuvre des plans de gestion définissant des objectifs à court et à long terme;
 - de revoir régulièrement les plans de gestion à la lumière de l'évolution des connaissances scientifiques ou d'autres conditions;
 - de délimiter clairement ces ZISC sur les cartes et, dans la mesure du possible, sur le terrain;
 - d'aviser les autorités compétentes et les propriétaires fonciers de l'emplacement des sites et de leurs caractéristiques importantes; et
 - de prévoir le suivi de ces sites.
- 2.4 La Résolution n° 5 (1998) prie les gouvernements « d'informer le Secrétariat de toutes modification importantes qui pourraient modifier substantiellement et de façon négative les caractéristiques écologiques des ZISC désignées ou les conditions ayant motivé leur désignation. Lorsque de telles modifications sont constatées, il appartient au Comité permanent de formuler un avis à l'intention du gouvernement concerné quant aux mesures à prendre ».
- 2.5 La [Recommandation n° 157 \(2011\)](#) recommande en outre que les Parties contractantes:
- prennent les mesures de protection nécessaires pour préserver les caractéristiques écologiques des sites candidats Emeraude; et
 - veillent à ce que ces mesures comprennent, si nécessaire, des plans administratifs, de gestion ou de développement conformes aux exigences écologiques la survie à long terme des espèces et des habitats présents dans les sites Emeraude proposés, et notamment ceux des

Résolutions [n° 4 \(1996\)](#) et [n° 6 \(1998\)](#) de la Convention de Berne ou spécifiés dans la Recommandation n° 16 (1989).

2.6 Pour répondre à de telles attentes, il faut notamment:

- délimiter clairement les limites de chacun des secteurs visés;
- comprendre quels sont les « éléments essentiels » de l'état d'un site, aux fins de la gestion et de la surveillance;
- comprendre quelles sont les « principales caractéristiques » d'un site donné, pour y sensibiliser les propriétaires fonciers et les autorités compétentes;
- définir le « caractère écologique » (Résolution n° 5 (1998)) ou les « caractéristiques écologiques » (Recommandation n° 157 (2011)) d'un site dans la perspective de le sauvegarder;
- savoir ce qui est nécessaire pour « préserver les facteurs à l'origine de l'intégration » d'un site donné dans le Réseau;
- définir quelles mesures de protection et de sauvegarde sont nécessaires pour « préserver les caractéristiques écologiques » d'un site;
- comprendre quelles sont les « exigences écologiques de la survie à long terme » des espèces et des habitats présents dans un site donné;
- savoir quels changements ou activités nuiraient à un site et comment les pallier;
- être en mesure de définir des objectifs de gestion appropriés et
- savoir définir les paramètres appropriés pour le suivi.

2.7 Des éléments complémentaires sur diverses mesures de conservation (comme l'acquisition et les mesures incitatives) figurent dans la [Recommandation n° 25 \(1991\)](#) et dans la [Résolution n° 8 \(2012\)](#), ainsi que dans un document d'orientation produit en 2014². Le Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques a également préparé un projet de lignes directrices sur la gestion des sites Emeraldes du point de vue des mesures d'adaptation et d'atténuation face au changement climatique³.

2.8 Les orientations de 2014 décrivent la fixation d'objectifs de conservation pour les sites Emeraldes en termes de mesures de conservation nécessaires pour maintenir, voire améliorer, les populations des espèces et la qualité et l'étendue des habitats, afin qu'un site puisse contribuer selon les besoins au maintien d'un statut de conservation favorable des espèces et des habitats concernés.

2.9 L'état de conservation favorable se mesure à l'échelle nationale, biogéographique, régionale ou d'une population. L'évaluation de la contribution apportée par un site n'est pas évidente parce qu'elle dépend dans une certaine mesure de ce qui se passe dans d'autres sites. Une solution pragmatique consiste donc à estimer que les éléments du patrimoine naturel identifiés pour un site donné au moment de son intégration au Réseau (au sens de la Résolution n° 5 (1998), les « caractéristiques écologiques des ZISC désignées ou les conditions ayant motivé leur désignation ») doivent être maintenus dans l'état décrit à ce moment initial.

² Convention de Berne (2014). Vers la gestion des sites Emeraldes. Document [T-PVS/PA \(2014\) 8](#) préparé pour la réunion du Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques, Strasbourg, septembre 2014.

³ Convention de Berne (2015). Projet de Lignes directrices sur la préparation de mesures de gestion des sites Emeraldes, et notamment les mesures d'adaptation et d'atténuation face au changement climatique. Document [T-PVS/PA \(2015\) 10](#) préparé pour la 7^e réunion du Groupe d'experts Zones protégées et Réseaux écologiques, Strasbourg, septembre 2015.

3. DÉCRIRE LE CARACTÈRE ÉCOLOGIQUE

Orientation 2: le « caractère écologique » d'un site du Réseau Emerald se définit comme la combinaison particulière des composantes, des processus et d'autres paramètres ou caractéristiques écologiques qui contribuent à la qualité et au fonctionnement du site. Plus qu'une déclaration des raisons pour lesquelles le site mérite d'entrer dans le Réseau, il s'agit de spécifier tout l'éventail d'ingrédients dont dépend l'intégrité du site.

- 3.1 Malgré l'importance fondamentale du concept du « caractère écologique » et sa place centrale dans la Résolution n° 5 (1998), il n'a pas encore été défini ou interprété dans le contexte de la Convention de Berne, ni joué de rôle majeur dans les divers documents d'orientation relatifs au fonctionnement du Réseau Emerald qui ont été produits au fil des ans.
- 3.2 Il existe toutefois une définition similaire (assortie d'orientations) dans le cadre de la Convention de Ramsar sur les zones humides. Le maintien du caractère écologique (des zones humides) constitue le principal objectif de sauvegarde de Ramsar, à la fois pour les sites Ramsar classés (en vertu de l'Article 3.2 de la Convention, les Parties doivent déceler les changements avérés ou potentiels dans les caractéristiques écologiques des sites classés et y remédier) et pour les zones humides en général, qu'elles soient classées ou non (l'Article 3.1 demande aux Parties de promouvoir autant que possible une utilisation rationnelle de toutes les zones humides présentes sur leur territoire; « l'utilisation rationnelle des zones humides » a été définie comme « la préservation de leur caractère écologique »⁴).
- 3.3 Les concepts employés à ce sujet dans Ramsar (cf. ci-après) ont été pris en compte dans l'élaboration du présent document pour garantir autant que possible la compatibilité entre les approches respectives des deux Conventions. Les Parties à la Convention de Ramsar ont défini la « caractéristique écologique » (des zones humides) comme étant « la combinaison des composantes, des processus et des avantages /services écosystémiques qui caractérisent la zone humide à un moment donné »⁵. « Avantages écosystémiques » : dans ce contexte, ils sont interprétés selon la définition que donne « l'Évaluation des écosystèmes en début de millénaire » des services écosystémiques, à savoir « les avantages que les populations tirent des écosystèmes ».
- 3.4 A ce stade, le volet « avantages écosystémiques/services des écosystèmes » de la définition de Ramsar n'est pas encore pris en compte dans celle que nous proposons ici pour Berne, cet élément n'étant pas encore très développé dans le dispositif du Réseau Emerald. Les Parties souhaiteront sans doute développer un fondement solide pour ce volet dans le contexte du Réseau Emerald (par exemple dans les termes de données sur les sites) avant qu'il puisse être inclus dans la définition.
- 3.5 Actuellement, le principal fondement systématique pour identifier les valeurs protégées dans les sites du Réseau Emerald est le processus de sélection des Zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC) qui, à l'issue de diverses étapes, peuvent être désignées pour le Réseau.
- 3.6 Les critères qui permettent de déclarer qu'un site est « d'intérêt spécial pour la conservation » sont énoncés dans la Recommandation n° 16 (1989) adoptée par le Comité permanent de la Convention de Berne pour l'identification de ZISC dans les pays non membres de l'UE (pour les Etats membres de l'UE, ce travail est assuré dans le cadre du processus d'identification, compatible avec celui de Berne, des Zones de protection spéciale et des Zones spéciales de conservation pour le réseau Natura 2000 en vertu des Directives Oiseaux et Habitats de l'UE).
- 3.7 D'après la Recommandation n° 16 (1989), un site peut être retenu s'il:

⁴ Convention de Ramsar (2005). Cadre conceptuel pour une utilisation rationnelle des zones humides et le maintien de leur caractère écologique. Résolution IX.1 Annexe A, adoptée par la 9^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Kampala, Ouganda, 8-15 novembre 2005.

⁵ Convention de Ramsar (2005). *Op cit.*

- contribue de manière substantielle à la survie d'espèces menacées, d'espèces endémiques, ou de toute espèce citée à l'Annexe I ou à l'Annexe II de la Convention; ou
- abrite des nombres significatifs d'espèces dans une zone comprenant une grande diversité d'espèces ou abrite des populations importantes d'une ou de plusieurs espèces: ou
- contient un échantillon important et/ou représentatif de types d'habitats menacés; ou
- contient un exemple remarquable d'un type d'habitat donné ou une mosaïque de divers types d'habitats; ou
- constitue une zone importante pour une ou plusieurs espèces migratrices; ou
- contribue notablement d'une autre manière à la réalisation des objectifs de la Convention.

- 3.8 Dans ce contexte, les « espèces menacées » et les « types d'habitats menacés » sont des notions interprétées à la lumière des listes établies par le Comité permanent (habitats de la Résolution n° 4 (1996) et espèces de la Résolution n° 6 (1998)), révisées (espèces en 2011 et habitats en 2014) par souci d'harmonisation avec les modifications des Annexes des Directives de l'UE.
- 3.9 L'objectif de conservation des sites Emerald doit aller au-delà d'un simple maintien conditions qui ont justifié leur désignation. En effet, les raisons pour lesquelles un site a été désigné confirment simplement qu'il remplissait les conditions minimales; par contre, ses objectifs de sauvegarde/gestion (et la situation initiale rapport à laquelle les changements sont mesurés) exigent généralement davantage que le minimum initialement demandé. Agir autrement reviendrait à permettre que des sites remplissant largement les conditions initiales puissent se dégrader jusqu'au minimum autorisé. De plus, dans certaines circonstances (par exemple si les populations animales de référence diminuaient de ce fait) cela pourrait amener à redéfinir régulièrement les seuils de qualification et à déclarer satisfaisants des nombres de plus en plus réduits – l'issue dramatique, mais logique, étant l'extinction des populations.
- 3.10 Par conséquent, les informations complémentaires déjà collectées pour chacun des sites sélectionnés dans une Fiche de données standard sont également pertinentes pour décrire le caractère écologique d'un site. Le modèle de Fiche de données standard de ZISC est adapté à partir de son équivalent pour Natura 2000, il figure en annexe à la Résolution n° 5 (1998) de Berne (version actualisée en 2013).

Orientation 3: la description du caractère écologique d'un site Emerald donné peut être réalisée à partir des informations déjà disponibles dans les rubriques suivantes de la Fiche de données standard (FDS) du site :

- Superficie du site (ou longueur, pour les sites linéaires).
- Les types d'habitats « Résolution n° 4 » présents sur le site; superficie de chacun; % de couverture de chacune des catégories d'habitat.
- Représentativité (de chaque type d'habitat).
- Les espèces de flore et de faune « Résolution n° 6 » présentes sur le site; si chacune est « permanente », « reproductrice », une « concentration » ou une population « hivernante »; effectifs et catégorie d'abondance pour chacune.
- Autres espèces importantes de faune et de flore; effectifs et catégorie d'abondance pour chacune.
- « Autres caractéristiques du site » - champ qui peut être complété librement dans la FDS. Pour la description des caractéristiques écologiques il convient de préciser, notamment, les principaux processus écologiques pertinents (non abordés ailleurs dans la FDS); tout autre élément ou caractéristique écologique contribuant à

la qualité et au fonctionnement du site; quelques informations sur la position du site dans le paysage, y compris son altitude (pas traitée ailleurs dans la FDS); et les principales relations avec les écosystèmes voisins ou proches.

- « Qualité et importance » - champ qui peut être complété librement dans la FDS. Pour la description des caractéristiques écologiques il convient de fournir, notamment, quelques informations (si elles sont connues) sur l'évolution de l'état de conservation (par exemple amélioration/détérioration/stable) pour les principaux habitats, espèces et autres paramètres de qualité écologique répertoriés (une autre rubrique de la FDS traite des menaces & pressions, mais pas des effets qui en résultent). Dans ce champ, il convient aussi de résumer (par deux à trois phrases narratives) ce qui est écologiquement distinct (pas nécessairement le plus important) en ce qui concerne le site. Il est également utile d'identifier quels éléments et processus écologiques décrits dans les champs ci-dessus sont considérés comme essentiels dans la définition du caractère écologique du site.

- 3.11 L'approche suggérée pour décrire le caractère écologique dans l'Orientation 3 ci-dessus devrait être considérée comme un minimum indispensable, et chacun des éléments mentionnés peut être couvert de manière bien plus complète quand les informations et les compétences le permettent. Ainsi, le dispositif de la Convention de Ramsar une fiche de données qui compte 23 champs pour les « éléments écologiques », 9 champs pour les « processus écologiques » et 27 champs pour les « services des écosystèmes »⁶. Certains de ces champs comportent des listes de contrôle d'éléments subdivisés ainsi que des liens vers des notes explicatives.
- 3.12 Pour tout site Emeraude qui est une zone humide, l'examen des champs de données des orientations de Ramsar peut utilement compléter la description du caractère écologique d'un site. Si le site Emeraude est également un site de Ramsar désigné, il est probable que les informations pertinentes existent déjà dans ce contexte et qu'il suffise d'ajouter les aspects spécifiques de la Convention de Berne (par exemple les habitats et espèces prioritaires de Berne, la population européenne et les contextes biogéographiques, etc.). En cas de désignations qui se recoupent partiellement, une approche mixte peut être adoptée.
- 3.13 Les conceptions et l'expérience en matière de caractère écologique continuent d'évoluer à la lumière d'aspects complémentaires de cette notion, et le cadre descriptif pourrait encore être développé à l'avenir afin de prendre en compte des questions comme la structure génétique et trophique des écosystèmes.
- 3.14 L'essentiel dans cette approche est la partie de la définition qui évoque *la combinaison* des composantes, des processus et des avantages /services écosystémiques, c'est-à-dire qui donne une

⁶ La 10^e Session de la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar (COP10) a adopté une « Fiche descriptive des caractéristiques écologiques » assortie d'orientations pour son utilisation – cf. *Convention de Ramsar (2008a). Description des caractéristiques écologiques des zones humides, et besoins et présentation des données pour un inventaire de base : orientations scientifiques et techniques. Résolution X.15 adoptée par la 10^e Session de la Conférence des Parties contractantes, Changwon, République de Corée, 28 octobre-4 novembre 2008*. La plupart des Parties fournissent toutefois les informations pertinentes dans la version ultérieurement révisée de la Fiche descriptive Ramsar (FDR) remplie pour chaque site par la Partie concernée et ensuite intégrée à la base de données mondiale des Sites de Ramsar – cf. *Convention de Ramsar (2012a). Simplifier les procédures de description des Sites Ramsar au moment de leur inscription et lors de mises à jour ultérieures. Résolution XI.8 adoptés par la 11^e Session de la Conférence des Parties contractantes, Bucarest, Roumanie, 6-13 juillet 2012* (la Fiche descriptive Ramsar révisée fait l'objet de l'annexe 1, et les instructions sur son « Cadre stratégique et lignes directrices pour orienter l'évolution de la Liste des zones humides d'importance internationale de la Convention sur les zones humides – révision de 2012 » à l'Annexe 2 – cf. sa section 7.3.1 pour plus d'informations sur la partie qui concerne le caractère écologique).

idée globale de ce qu'ils représentent ensemble et de la manière dont cela pourrait caractériser un site et le distinguer, d'un point de vue écologique, d'autres sites. D'où le résumé évoqué ci-dessus dans l'Orientation 3, qui peut inclure l'identification de tout élément considéré comme « déterminant » pour l'ensemble. Ces deux idées figurent également dans le régime de Ramsar⁷.

- 3.15 D'autre part, les aspects « holistiques » sont pertinents pour la notion « d'intégrité » des sites en tant qu'attribut à protéger. L'intégrité des sites n'a pas fait l'objet d'une définition spécifique dans les contextes de Berne ou de Ramsar, mais elle figure dans les obligations relatives aux sites Natura 2000 en vertu de l'Article 6 de la Directive Habitats de l'UE⁸ et dans les instructions pour évaluer la nomination des sites au titre de la Convention du Patrimoine mondial⁹.

Orientation 4: les conditions constatées sur un site au moment de le décrire ne sont pas nécessairement typiques de son caractère écologique durable, car des cycles et tendances naturels peuvent intervenir. Une description qui serait limitée de ce point de vue pourrait constituer un état initial inexploitable pour mesurer des changements. La description du caractère écologique devrait donc fournir des informations sur la variabilité naturelle connue, en s'appuyant sur une période historique aussi longue que le permettent les données disponibles.

- 3.16 Il peut être difficile d'identifier les bonnes conditions de référence à utiliser pour la description du caractère écologique, car de nombreux écosystèmes subissent des variations naturelles sur le long terme. Quand un site remplit les conditions pour être classé, il est probable que les éléments qui justifient cette décision correspondent à un état désirable. Logiquement, on pourrait supposer qu'il s'agit de l'état *le plus* désirable ou d'un *objectif*, et donc de la norme pour décider si un changement indésirable survient. Souvent, ce deuxième postulat peut toutefois être erroné.
- 3.17 Une évaluation unique en vue du classement, voire au moment de remplir une fiche de données, peut simplement offrir un « instantané » statique des conditions et des caractéristiques d'un site à un moment choisi de manière plus ou moins arbitraire. Elle risque de présenter une image peu représentative de la véritable nature du site si les conditions fondamentales du site varient selon les époques ou évoluent dans un certain sens. Une telle description du caractère ne saurait donc constituer un état initial fiable pour l'évaluation des changements futurs. La « préservation du caractère écologique » du site serait une notion excessivement statique si elle était appliquée sans prendre en compte de telles réalités; il faut aussi clairement définir l'approche afin que les valeurs par rapport auxquelles les sites classés sont défendus face aux menaces d'aménagement et d'autres changements indésirables soient des expressions solides (et claires) des valeurs.
- 3.18 Il est donc utile de fournir des informations sur toute variabilité naturelle connue, en se référant à des périodes historiques suffisamment longues quand les données sont disponibles, dans tous les champs pertinents de la description du caractère écologique. Ce peuvent être des cycles pluriannuels dans le cadre environnemental du site (pluviométrie, température, etc.), ou des tendances linéaires, par

⁷ Les parallèles avec le régime de Ramsar sont développés dans l'*op cit.* de la Convention de Berne (2017)

⁸ Commission européenne (2002). Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000: guide méthodologique sur les dispositions de l'Article 6(3) et (4) de la Directive Habitats 92/43/CEE. L'Article 6.3 de la Directive prévoient que dans certaines situations impliquant des plans ou des projets, « les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné ». Le guide méthodologique décrit l'intégrité sauvegarde des fonctions écologiques pertinentes pour les objectifs de sauvegarde d'un site, et le document fournit une liste de facteurs à prendre en compte dans l'évaluation de conséquences potentiellement néfastes pour l'intégrité.

⁹ UNESCO (2017). Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial. Comité intergouvernemental pour la Protection du patrimoine mondial culturel et naturel, document WHC.17/01, juillet 2017. Les sites obtiennent leur nomination au Patrimoine mondial sur la base de critères comme les « valeurs universelles remarquables » et de leur « intégrité » ce qui, pour laisser de la catégorie « naturels » signifie notamment qu'ils doivent être « d'une taille suffisante pour permettre une représentation complète des caractéristiques et processus qui transmettent l'importance de ce bien », « les processus biophysiques et les caractéristiques terrestres doivent être relativement intacts » et (le cas échéant) contenir « les éléments nécessaires à l'illustration des principaux aspects des processus essentiels à la conservation à long terme des écosystèmes et de la diversité biologique qu'ils contiennent ».

exemple dans la géomorphologie, l'évolution, la succession ou la diversification. L'on pourrait envisager une « combinaison des éléments constitutifs et des processus des écosystèmes » couvrant les cycles sur le long terme, les réactions homéostatiques aux perturbations (résilience) et l'adaptation aux changements naturels en passant d'un état stable à un autre état stable. La distinction entre la variabilité naturelle et les changements induits par l'homme n'est pas toujours facile, mais elle devrait se fonder sur les meilleures données scientifiques disponibles.

Modèles conceptuels

Orientation 5: un modèle conceptuel est un simple diagramme ou représentation graphique d'un site utile pour regrouper des informations sur son caractère écologique en une synthèse facile à comprendre. Il peut répondre à tout un éventail de besoins de communication et de gestion. De bons exemples et des documents et outils d'orientation pour l'élaboration de tels modèles (essentiellement conçus pour les écosystèmes des zones humides, mais adaptables à d'autres) sont disponibles gratuitement en ligne.

- 3.19 Souvent, il est pratique de résumer l'état des connaissances sur le caractère écologique d'un site par un simple diagramme ou une représentation illustrée – un « modèle conceptuel ». Ils font la synthèse des principaux éléments du site et des relations qui les unissent en une « vision systématique » intégrée.
- 3.20 Le recours à des modèles conceptuels est habituel dans le contexte de la gestion de projets; il s'agit alors d'organigrammes représentant le « potentiel de changement » ou les « liens de causalité », c'est-à-dire les relations entre les facteurs entrants, les activités, les moteurs, les contraintes, les produits et les résultats. Il en va de même dans la modélisation d'un site classé; l'objectif est alors de présenter les éléments essentiels du site et leur fonctionnement en tant qu'écosystème. Plus qu'un modèle générique de type d'habitat et de processus écologiques, le modèle conceptuel décrivant le caractère écologique d'un site est spécifique à l'association particulière de facteurs qui y sont réunis.
- 3.21 Ces modèles sont de puissants outils de communication et de planification parce qu'ils rassemblent une foule d'informations complexes en une synthèse graphique facile à appréhender pour des publics possédant divers niveaux de compétence. Ils peuvent concerner les aspects biophysiques d'un site, son régime de gestion ou les deux. Pour les sites du Réseau Emeraude, les Etats sont invités à adopter cette idée s'ils le souhaitent.
- 3.22 Dans la définition de valeurs et d'états initiaux, un modèle conceptuel aide à présenter le caractère écologique d'un site dans sa globalité et à exprimer comment ses principaux éléments, processus et autres aspects ou caractéristiques écologiques se combinent pour engendrer ce caractère.
- 3.23 Du point de vue de la planification, la synthèse que le modèle conceptuel fournit de la description du caractère écologique d'un site est pratique pour mobiliser l'attention sur les risques pertinents, définir les priorités parmi les diverses mesures de gestion nécessaires et en assurer la direction et pour préparer des indicateurs de suivi et de rapports. En plus de décrire le fonctionnement normal ou actuel d'un site, un modèle conceptuel facilite la modélisation des processus qui interviennent dans les changements (voir la section 4 ci-après) et de scénarios prévisionnels, y compris par exemple pour atteindre un état souhaité (dans le cadre de programmes de restauration écologique) visant à offrir un état de conservation favorable à certaines espèces ou habitats.
- 3.24 La réalisation d'un modèle conceptuel peut exiger de nouvelles informations de terrain et de modélisation numérique, comprenant par exemple des données sur l'hydrologie et la productivité biologique ainsi que des contributions de diverses parties prenantes. A l'inverse, un expert qui connaît bien le site pourrait simplement et rapidement préparer dans son bureau un modèle tout aussi valable.
- 3.25 Pour un site très complexe, il peut être très difficile d'élaborer ou d'exploiter un modèle couvrant tous ses aspects: il est alors préférable de préparer deux modèles, voire davantage, dont chacun couvre une dimension différente du caractère écologique du site.

3.26 Ce sont sans doute les autorités australiennes qui possèdent le système le plus développé de production de modèles conceptuels du caractère écologique des sites, conçu pour la description du caractère écologique de leurs sites de Ramsar¹⁰. Leur document sur l'élaboration de tels modèles (pour les zones humides, mais ils peuvent facilement être adaptés à d'autres situations) constitue sans doute la meilleure source d'orientations pratiques en la matière¹¹.

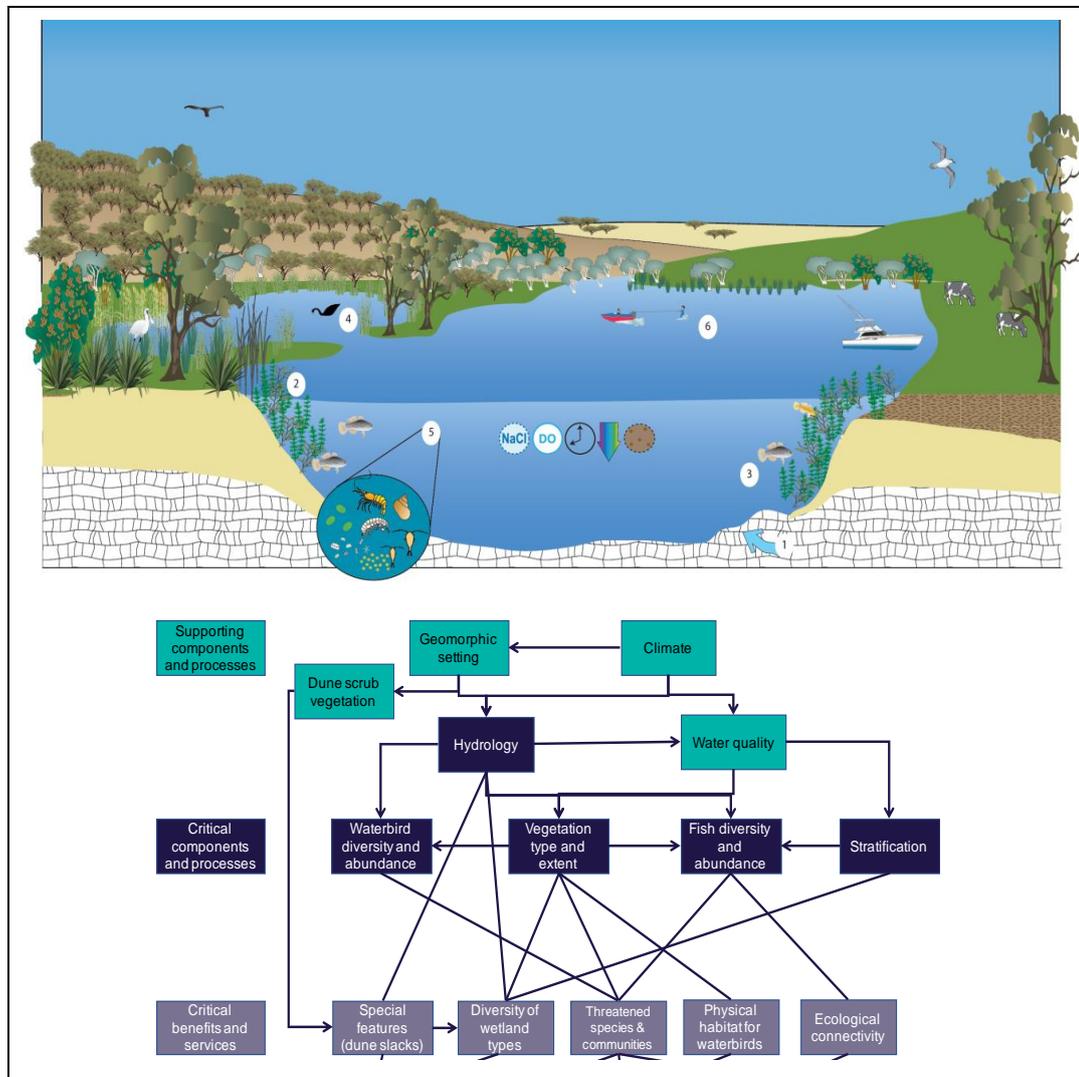


Figure 1: Exemple de modèle conceptuel pour le caractère écologique d'une zone humide (les méthodes varient considérablement – il ne s'agit ici que d'un exemple pour illustrer comment il peut être réalisé).

Source: Department of Environment, Land, Water and Planning (2017). *Ecological Character Description for Glenelg Estuary & Discovery Bay Ramsar Site*. Department of Environment, Land, Water and Planning, East Melbourne, Victoria, Australia. © State of Victoria Department of Environment, Land, Water and Planning: licensed under Creative Commons International licence <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Les symboles et les graphiques reproduits avec l'aimable autorisation du Réseau pour l'intégration et les applications, Centre des sciences de l'environnement de l'Université du Maryland (ian.umces.edu/symbols/).

3.27 De nombreux modèles conceptuels font appel à des symboles et des icônes qui résument les principales caractéristiques et attributs représentés. Une bibliothèque *open-source* a été élaborée par

¹⁰ Les divers documents de DCE peuvent être consultés sur le site du ministère de l'Environnement et de l'Énergie - <http://www.environment.gov.au/water/wetlands/publications#mgmt-plans>.

¹¹ Ministère de l'Environnement et de la Protection du patrimoine (2012). *Pictures worth a thousand words: a guide to pictorial conceptual modelling*. Queensland Wetlands Program, Gouvernement du Queensland, Brisbane. Téléchargeable à l'adresse <https://wetlandinfo.ehp.qld.gov.au/wetlands/resources/pictorial-conceptual-models.html>.

l'université du Maryland pour ce type d'application. Elle constitue une précieuse ressource pour tous ceux qui préparent de tels modèles¹².

4. DEFINITION DU CHANGEMENT DU CARACTERE ECOLOGIQUE

Orientation 6: aux fins de la Résolution n° 5 (1998) de la Convention de Berne, un changement du caractère écologique d'un site du Réseau Emeraude se définit comme une altération effective potentielle de tout élément d'un écosystème, de ses processus ou d'autres éléments ou caractéristiques écologiques susceptibles d'affecter gravement la qualité ou le fonctionnement du site.

- 4.1 Comme l'explique la section 2 ci-dessus, la Recommandation n° 16 (1989) de Berne demande aux Parties de préserver les facteurs qui ont justifié l'intégration de chacun de leurs sites Emeraude dans ce réseau, et la Recommandation n° 157 (2011) leur recommande de prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver les caractéristiques écologiques des sites. Tout changement avéré ou probable dans les facteurs qui ont justifié la désignation peut être pertinent aux fins de la Recommandation n° 16 (1989), et tout changement des « caractéristiques écologiques » peut être pertinent aux fins de la Recommandation n° 157 (2011) (le terme « caractéristiques » n'est pas défini, mais dans le contexte de l'Orientation 3 ci-dessus il est préférable de l'envisager comme un sous-ensemble du caractère écologique, plutôt que comme un synonyme de celui-ci).
- 4.2 Plus spécifiquement, pour se conformer à la Résolution n° 5 (1998) de Berne, les gouvernements doivent disposer de moyens de savoir quand ils sont confrontés à des « modifications importantes qui pourraient altérer substantiellement les caractéristiques écologiques des ZISC désignées ». Aux fins de la Résolution n° 5 (1998), seules les modifications « négatives » et « substantielles » sont pertinentes, ce qui explique les termes choisis pour l'Orientation 6 ci-dessus. Notons toutefois que c'est l'*effet* qui doit être substantiel, et non la modification des éléments écologiques, etc., qui le produit (une petite modification d'un élément essentiel peut avoir un effet considérable sur la qualité ou le fonctionnement d'un site).
- 4.3 Outre la description du caractère écologique d'un site, il faut donc disposer d'une certaine compréhension de ses éléments vulnérables et des types d'influences ou d'activités susceptibles de menacer son caractère.
- 4.4 Même si le caractère écologique a une dimension globale, comme nous l'avons vu ci-dessus, pour déceler un changement il n'est pas nécessaire qu'il nuise, ou risque de nuire, à l'intégrité globale du site. Normalement, cela constitue une partie de la question; mais « l'élément déclencheur » des rapports au titre de la Résolution n° 5 (1998) peut simplement concerner une modification avérée ou probable d'un seul élément, processus, composante ou caractéristique identifiés dans la description du caractère écologique du site.
- 4.5 La définition d'un changement du caractère écologique (des zones humides) dans le contexte de la Convention de Ramsar se réfère aussi explicitement, tout comme dans le cadre de la Convention de Berne, à l'obligation spécifique pour les Parties de signaler les modifications, ici en vertu de l'Article 3.2 de la Convention (qui concerne spécifiquement les sites de Ramsar). La définition est la suivante: « En vue de l'application de l'Article 3.2, un changement dans les caractéristiques écologiques est une modification négative induite par l'homme de toute composante, de tout processus et/ou de tout avantage/service associé aux écosystèmes. »¹³.

¹² Le contenu de cette bibliothèque peut être téléchargé gratuitement à partir du site du Réseau pour l'intégration et les applications, Centre des sciences de l'environnement de l'Université du Maryland - <http://ian.umces.edu/symbols/>. Elle contient plus de 1500 symboles vectoriels créés sur mesure, plus de 100 codes de couleurs, des paysages d'écosystèmes et un didacticiel multimédia interactif, autant d'outils conçus pour faciliter la création de diagrammes représentant des questions scientifiques complexes.

¹³ Convention de Ramsar (2005). *Op cit.*

- 4.6 La définition de Ramsar spécifie « induite par l'homme » parce que la portée de l'Article 3.2 se limite aux modifications résultant de la technologie, de la pollution ou d'autres interventions humaines¹⁴. Elle n'établit aucune distinction entre les causes directes et indirectes¹⁵.
- 4.7 La « Liste du patrimoine mondial en péril » de la Convention du patrimoine mondial est établie selon des critères de dangers « avérés » ou « potentiels », et assortie d'exemples tels que le déclin de populations d'espèces, les aménagements qui empiètent sur les sites et les « impacts menaçants de facteurs climatiques, géologiques ou d'autres facteurs environnementaux ». Dans le cas des biens culturels les orientations déclarent toutefois que « la plupart des facteurs émanent de l'action humaine et il est très rare qu'un facteur d'origine naturelle (comme une épidémie) menace l'intégrité d'un bien »¹⁶.
- 4.8 Les textes de la Convention de Berne ne limitent pas les perturbations à celles qui sont « du fait de l'homme », comme dans Ramsar; en théorie, les changements naturels devraient donc aussi être signalés en vertu de la Résolution n° 5 (1998), tout comme les modifications anthropogéniques, mais il est utile de se souvenir du réalisme préconisé dans le contexte du Patrimoine mondial.
- 4.9 La définition de Ramsar parle de modifications « négatives » parce que le contexte de l'Article 3.2 évoque les mesures correctives. Les instructions du Patrimoine mondial indiquent également que les risques identifiés dans le contexte de la Liste doivent être « susceptibles d'être corrigés par l'intervention de l'homme ». La Résolution n° 5 (1998) de Berne parle aussi d'effets négatifs et laisse entendre que les changements signalés en vertu de la Résolution doivent pouvoir faire l'objet de mesures correctives : « lorsque de telles modifications sont constatées, il appartient au Comité permanent de formuler un avis à l'intention du gouvernement concerné quant aux mesures à prendre ».

Orientation 7: la nature « substantielle » des modifications et de ses conséquences « négatives » sur le caractère écologique d'un site dépend des conditions particulières de chaque site. La nature substantielle peut être évaluée en termes d'ampleur absolue ou d'écart par rapport à une norme initiale ou de limites de variabilité prédéfinies, ou encore par d'autres méthodes. Compte tenu de la nature prévisionnelle de la question, des avis d'experts devraient être pris en compte, et le principe de précaution devrait être appliqué (« en cas de doute, signaler »).

- 4.10 Dans l'exemple de Ramsar mentionné ci-dessus, l'exigence formulée par la Convention ne précise pas l'ampleur ou la gravité des modifications des caractéristiques écologiques. Cela implique que tout changement ou changement probable, même modeste, devrait être signalé. Une telle démarche ne serait évidemment ni pratique, ni utile, mais la Convention n'a jamais précisé l'ampleur des changements à prendre en compte à cette fin, ni comment appréhender les états initiaux soumis à une fluctuation naturelle.
- 4.11 La Résolution n° 5 (1998) de la Convention de Berne est plus spécifique dans ce domaine en évoquant des modifications « importantes » susceptibles d'avoir un impact « substantiel » sur le caractère écologique d'un site. Elle s'intéresse aussi à d'autres aspects et demande davantage de signaler la *cause* d'une modification du caractère écologique et pas simplement le *résultat* effectif ou potentiel d'une telle modification). Les critères de la Convention du Patrimoine mondial pour le Patrimoine mondial en Danger sont plus nuancés, avec des expressions comme « majeur », « déclin grave », « détérioration grave », « menaçant l'intégrité » et « des conséquences catastrophiques sur les éléments essentiels ».

¹⁴ Divers aspects de ce régime sont détaillés dans plusieurs sources citées dans Convention de Berne (2017) *op cit*.

¹⁵ Les experts ne s'accordent pas pour décider s'il convient ou non d'y inclure le changement climatique même si, d'une manière générale (sans que la question soit réglée), ils trouvent préférable de discuter des questions climatiques par le biais d'autres mécanismes de la Convention.

¹⁶ UNESCO (2017). *Op cit*.

- 4.12 Il reste à savoir comment décider qu'une modification (dans le cadre de la Convention de Berne) est « importante » et que son impact risque d'être « substantiel ». Cela dépendra du contexte particulier de chaque site. La Commission européenne a publié des orientations sur la manière d'aborder cette question dans le cadre analogue de l'Article 6 de la Directive Habitats¹⁷, et les orientations sur les relevés aux fins des études d'impact sur l'environnement seront souvent pertinentes¹⁸. Certains voudront recourir à des listes de contrôle et à des matrices, mais il est plus simple et plus pragmatique de s'appuyer sur l'avis d'experts.
- 4.13 L'importance d'un changement avéré ou potentiel peut être évaluée de diverses manières comme par exemple du point de vue de sa magnitude absolue ou d'écart par rapport à une norme initiale prédéfinie, en se référant à des vulnérabilités spécifiques définies pour un site, à une fourchette de variations « acceptables » ou à des combinaisons de ces considérations.
- 4.14 Pour mesurer des écarts significatifs par rapport à un état initial, ce dernier doit être convenablement défini (par exemple du point de vue de son contexte dans le temps), et il faut être ouvert à la possibilité de voir fluctuer l'état initial comme l'explique l'Orientations 4 ci-dessus.
- 4.15 La détection des changements implique alors de distinguer le « signal » du « bruit », c'est-à-dire de relever les perturbations effectives ou potentielles étrangères au schéma normal du site et qui peuvent alerter. Un « écart par rapport à la normale » peut s'expliquer par des changements de fréquence d'autres variations dans le temps de l'état initial, ou par une évolution dans la quantité ou l'amplitude des variables physiques concernées.
- 4.16 Si une modification affecte un site pendant le travail de description de son caractère écologique, ce fait doit être consigné dans la description initiale du site. Si ce changement continue de modifier effectivement, ou de risquer de modifier, un quelconque aspect du caractère écologique du site par la suite, il convient de le signaler au titre de la Résolution n° 5 (1998) même s'il ne s'agit pas, à strictement parler, d'un « changement au changement » relevé par rapport à la description initiale du caractère.
- 4.17 Mesurer l'importance par rapport à une fourchette de variations « acceptables » implique de définir des « limites des changements acceptables » dans un site. L'expression vient toutefois du cadre différent de l'aménagement, en rapport avec la mission de respecter les objectifs de gestion d'un site. On la retrouve essentiellement dans le contexte de la gestion des visiteurs en Amérique du Nord, où elle encadre les compromis et les arbitrages (y compris des paramètres non écologiques) et permet de prendre des mesures itératives de gestion adaptative de ces derniers, sans constituer une méthode de fixation de seuils de tolérance. Concernant ce dernier aspect, dans le cadre de Ramsar il a été suggéré d'y préférer l'expression « limites pour la définition des changements du caractère écologique »¹⁹.
- 4.18 Ces limites ne sont pas génériques, mais spécifiques aux circonstances de chaque site. Les plans de gestion des sites offrent un cadre approprié pour les définir. Il s'agit en quelque sorte de limites de confiance. Ainsi, si les valeurs de tous les indicateurs de performance d'un site se situent à l'intérieur des limites, il est permis de conclure au maintien du caractère écologique; quand les limites sont dépassées, la confiance disparaît.
- 4.19 Il faut toujours se réserver une marge de sécurité dans la définition de telles limites, pour tenir compte de changements inattendus, d'impacts imprévus et d'erreurs de jugement. Comme les prédictions et les estimations jouent un rôle dans l'identification de changement « susceptible

¹⁷ European Commission (2002). *Op cit.*

La Commission a également produit de nombreuses orientations sur la gestion de certains types d'habitat et pour des secteurs spécifiques d'exploitation des sols et des ressources (cf. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm), dont certains aspects peuvent s'avérer utiles en lien avec les divers habitats ou secteurs concernés.

¹⁸ Voir par exemple Commission européenne (2001). Document d'orientation sur l'évaluation des incidences sur l'environnement. Préparé par le service de gestion des ressources environnementales pour la DG Environnement de la CE.

¹⁹ Convention de Ramsar (2012b). Seuils de changement acceptable - définition et mise en œuvre des concepts et des approches en matière de « seuils de changement acceptable » applicables dans le contexte de Ramsar pour la définition et de la détection des changements dans les caractéristiques écologiques de zones humides. Document COP11 DOC. 24 présenté lors de la 11^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Bucarest, Roumanie, 6-13 juillet 2012.

d'affecter » le caractère écologique des sites du Réseau Emerald il est important, d'une manière plus générale, d'appliquer le principe de précaution (c'est-à-dire « en cas de doute, signaler »); les approches qui s'inspirent des méthodes d'évaluation des risques sont souvent appropriées (voir l'Orientation 11 ci-après).

5. SURVEILLER ET DECELER LES CHANGEMENTS DANS LES CARACTERISTIQUES ECOLOGIQUES

Orientation 8: les pays doivent veiller à la mise en place de dispositions de suivi et de surveillance de tous leurs sites du Réseau Emerald, suffisantes pour garantir au minimum que les changements susceptibles de nuire au caractère écologique des sites soient décelés et signalés au Secrétariat de la Convention de Berne (conformément à la Résolution n° 5 de 1998), et afin que des mesures appropriées de sauvegarde puissent être prises pour parer à ces menaces et changements.

- 5.1 Des dispositions existantes, adoptées dans le cadre de la Convention de Berne, mentionnent la surveillance des sites. Ainsi, la Recommandation n° 16 (1989) recommande que les Parties contractantes prennent des mesures pour veiller, dans la mesure du possible, à ce que des recherches soient réalisées, notamment pour surveiller l'état des éléments qui ont justifié le classement des ZISC et leur sauvegarde.
- 5.2 La Résolution n° 8 (2012) dispose notamment que :
- les Parties doivent veiller à ce qu'un cadre de contrôle de la gestion fasse partie intégrante des plans de gestion et/ou des autres dispositions administratives prises pour la désignation de chaque site Emerald;
 - le contrôle de la gestion des sites comprend une surveillance périodique de la mise en œuvre du régime de conservation et du statut de sauvegarde des espèces et des habitats et/ou d'autres facteurs qui ont motivé la désignation des sites; et
 - la surveillance régulière de l'état de conservation des espèces et des habitats pour lesquels un site a été désigné comprend les recherches scientifiques et écologiques appropriées visant à déterminer si le site contribue à la survie à long terme des espèces et des habitats.
- 5.3 Toutefois, les dispositions ci-dessus mettent surtout l'accent sur la surveillance d'initiatives programmées et sur l'état des espèces et des habitats qui en résulte, et non sur une vigilance face à l'imprévu ou à des influences inattendues ou extérieures, de manière à se conformer à la Résolution n° 5 (1998).
- 5.4 L'Orientation 8 y remédie en élargissant à tous les pays du Réseau Emerald une action déjà adoptée pour les Etats d'Europe centrale et orientale et du Caucase du sud (dans le cadre de la « feuille de route » pour la mise en place du Réseau dans ces pays, adoptée par le Comité permanent de Berne en 2016²⁰).
- 5.5 Dans ce type de textes, les termes « contrôle » et « surveillance » ont parfois été utilisés l'un pour l'autre. Il convient toutefois de les distinguer²¹. Stricto sensu, le suivi consiste à réaliser une ou plusieurs observations pour déterminer si des faits viennent corroborer une hypothèse, ou pour vérifier si un objectif est atteint. Dans le contexte du Réseau Emerald, par exemple, le contrôle servirait à évaluer la gestion d'un site. (Un des objectifs de gestion sera vraisemblablement maintien du caractère écologique du site; le contrôle peut donc jouer ce rôle; mais il est probable qu'il va plus

²⁰ Convention de Berne (2016). Feuille de route tridimensionnelle qui doit permettre de rendre le Réseau Emerald pleinement opérationnel dans 7 pays d'Europe centrale et orientale et du Caucase du sud. Document [T-PVS/PA \(2016\) 10](#) validée par la 36^e réunion du Comité permanent, Strasbourg, novembre 2016.

²¹ Voir des observations sur la question, par exemple dans Williams, J M (Ed) (2006). *Common Standards Monitoring for Designated Sites: first six year report*. JNCC, Peterborough, Royaume-Uni. – et Convention de Ramsar (2002). Cadre pour l'inventaire des zones humides. Résolution VIII.6 adoptée par la 8^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Valence, Espagne, 18-26 novembre 2002.

souvent mesurer l'état résultant des espèces et des habitats que déceler les changements effectifs ou potentiels).

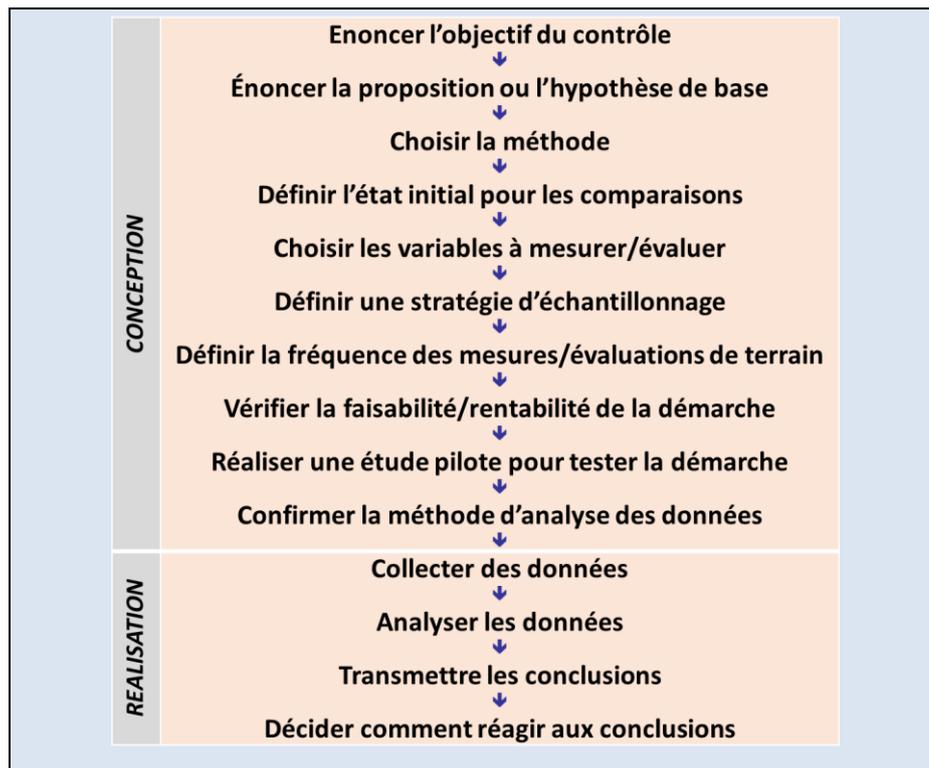
- 5.6 Pour ce dernier objectif, la « surveillance » est sans doute la notion de plus appropriée. La surveillance peut être envisagée comme une veille permanente organisée de manière à déceler les *tendances* et *événements* pertinents²². Elle permet de déceler des évolutions négatives imprévues et inattendues dans les facteurs affectant, ou susceptibles d'affecter, le caractère écologique d'un site, ce qui risque de ne pas être le cas avec un contrôle visant des objectifs de gestion. Étant donné les nombreuses techniques disponibles, les pays sont invités à opter pour l'approche la plus adaptée à leurs circonstances, à condition qu'elle permette de se conformer à la Résolution n° 5 (1998) de Berne.
- 5.7 Les Orientations 9 et 10 ci-après prennent en compte cette distinction et sont une traduction effective des concepts de la Résolution n° 8 (2012) qui répondent aux attentes déjà exprimées dans la Résolution n° 5 (1998). D'une manière générale il est peut-être plus pratique de considérer le « contrôle » comme une exigence générale qui couvre les deux aspects; c'est donc ce sens plus élargi qu'il convient de donner à l'expression « système de contrôle » dans le présent texte.

Orientation 9: les principaux éléments d'un dispositif de surveillance destiné à évaluer la réalisation des objectifs de conservation d'un site du Réseau Emeraude sont:

- les objectifs de conservation du site sont ceux définis dans un plan de gestion et, à défaut d'un tel plan, correspondent à une déclaration validée d'objectifs de conservation;
- certains objectifs peuvent correspondre à l'état que l'on souhaite atteindre sur l'ensemble du site, d'autres peuvent viser des éléments individuels de son caractère écologique, décrit dans l'Orientation 3 ci-dessus. Les objectifs expriment typiquement un état ciblé ainsi que les écarts acceptables par rapport à cet état ciblé;
- le contrôle proprement dit doit être programmé à intervalles réguliers, et intervenir d'une manière comparable dans l'ensemble des sites couverts par l'organisme compétent (typiquement, un réseau national);
- diverses méthodes sont envisageables, comme un parcours structuré à l'intérieur du site ou le recours à des outils comme la photographie aérienne;
- un contrôle élémentaire et peu onéreux est préférable à l'absence de contrôle, et il est toujours possible de le réaliser dans une certaine mesure.

Les principales étapes de l'élaboration et de l'utilisation d'un tel système seront notamment les suivantes:

²² Il ne faut pas confondre cette notion avec le « suivi réactif » qui désigne les enquêtes déclenchées par un événement ou une tendance. Dans le contexte de la Convention du patrimoine mondial, par exemple, les missions consultatives visant des sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril ou proposés pour celle-ci sont qualifiées de *Missions de suivi réactif*. Dans la Convention de Ramsar, il existe une procédure similaire, les Missions consultatives de Ramsar, initialement appelée la « procédure de suivi » pour la même raison. De ce point de vue, le « suivi réactif » dans le contexte de la Convention de Berne correspond davantage au système des dossiers qu'aux notions de « contrôle » ou de « surveillance » abordées ici.



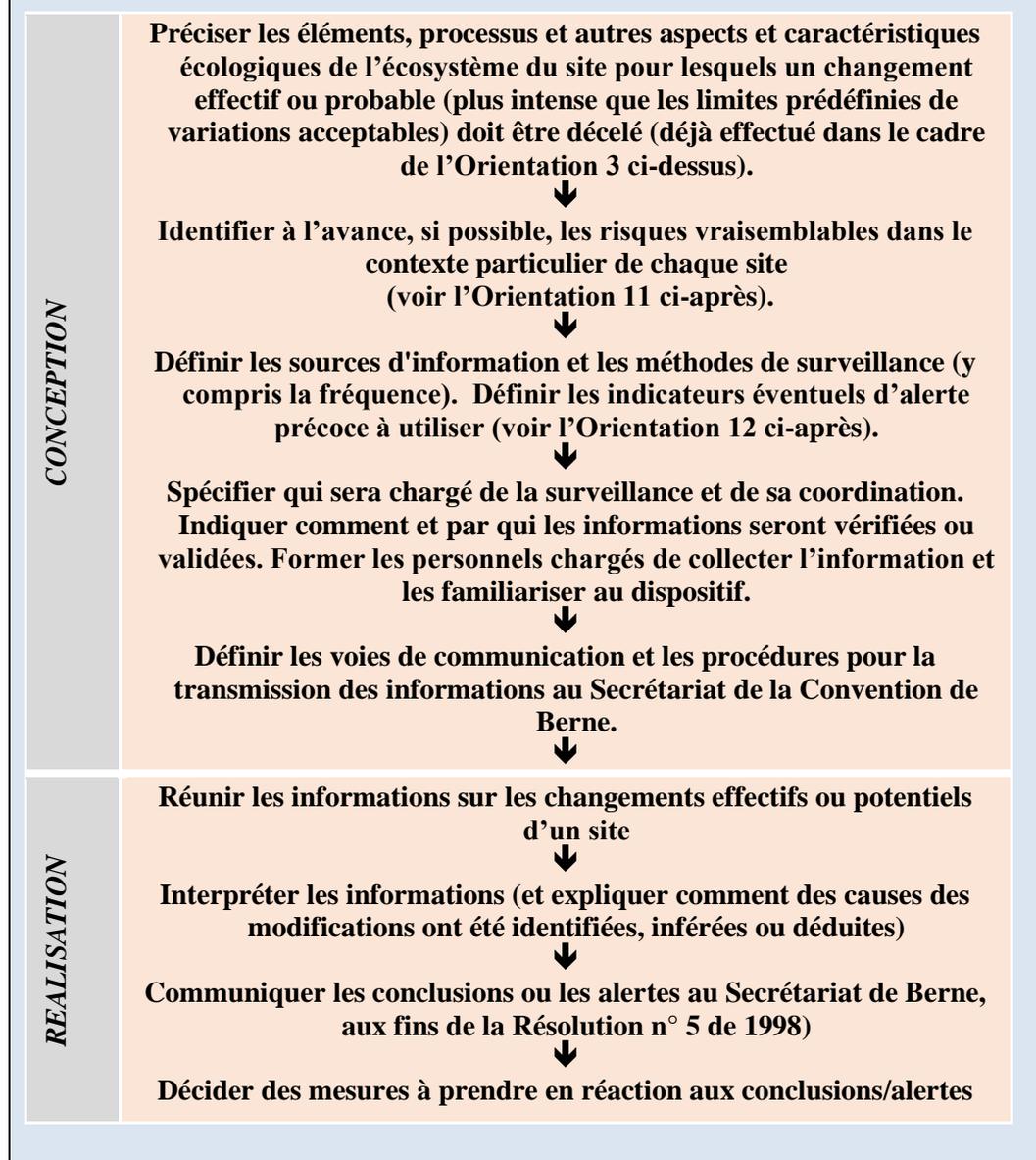
Orientation 10: principaux éléments d'un dispositif de contrôle visant à déceler les changements ou les changements probables dans le caractère écologique d'un site du Réseau Emeraude:

- la détection d'un changement suppose la surveillance de l'état effectif du site et des composantes de son caractère écologique; la détection d'un changement potentiel suppose la surveillance des influences et intentions qui pourraient être la cause ou l'élément déclencheur d'un changement futur;
- les différents aspects à prendre en compte et à documenter lors de la surveillance à la recherche de modifications avérées sont ceux qui sont déjà définis pour le site dans la description de son caractère écologique, conformément à l'Orientation 3 ci-dessus (ainsi que toute fourchette prédéfinie de variation acceptable pour chaque élément). Ce sont des facteurs plus écologiques qu'administratifs;
- les méthodes permettant de déceler les changements sont notamment les visites de terrain, mais aussi les outils d'observation à distance;
- la surveillance des influences et intentions susceptibles de déclencher ou de causer une modification du caractère écologique d'un site peut impliquer des facteurs à la fois écologiques et administratifs. Afin de couvrir ces derniers, il faudra sans doute surveiller les processus de planification et de décision à la recherche de perspectives ou de propositions de changement, comme dans les registres où sont consignés les projets d'aménagement validés, les autorisations, etc.;
- les informations sur les changements effectifs et potentiels peuvent provenir des activités quotidiennes des responsables de sites; mais elles sont tout aussi valables quand elles sont obtenues grâce à des gardes locaux, des études et des programmes de recensement, et à la vigilance des ONG, des associations

locales de sauvegarde de la nature et de la société civile en général;

- les problèmes affectant, ou susceptibles d'affecter, un site peuvent provenir de l'extérieur de ses limites, parfois à une distance considérable; il est donc important que les dispositifs de surveillance en tiennent compte;
- une surveillance élémentaire et bon marché vaut mieux que pas de surveillance du tout, et il est toujours possible de la réaliser dans une certaine mesure.

Les principales étapes de l'élaboration et de l'utilisation d'un tel système dans un contexte donné pourraient être les suivantes :



5.8 L'Orientation 9 ci-dessus s'inspire d'autres cadres internationaux existants de contrôle des sites (notamment pour le réseau Natura 2000 dans l'Union européenne²³ et pour les zones humides dans le cadre de la Convention de Ramsar²⁴); et il faudrait veiller à la facilité d'intégration avec les contextes

²³ Williams (2006). *Op cit.*

²⁴ Convention de Ramsar (2006). Cadre pour la conception d'un programme de surveillance continue des zones humides. Annex to Resolution VI.1: *Definitions de travail des caractéristiques écologiques, lignes directrices pour décrire et maintenir les caractéristiques écologiques des sites inscrits et principes opérationnels du registre de Montreux*, adoptées par la 6^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Brisbane, Australie, 19-27 mars 1996.

où de nombreuses désignations se chevauchent. L'UE préconise l'évaluation des « conditions favorables » pour les sites Natura 2000, avec des bilans de la condition (par rapport à des objectifs prédéfinis) de certains « attributs essentiels » (étendue, qualité, processus qui préservent, etc.) pour chacun de ces « attributs » particuliers (espèces, habitats et caractéristiques géologiques et géomorphologiques) pour lesquels les sites ont été classés. Une approche similaire pourrait donc être appliquée aux divers processus, composantes, et autres paramètres ou caractéristiques contribuant à définir le caractère écologique d'un site du Réseau Emerald.

- 5.9 L'Orientation 10 s'inspire de divers aspects du processus « Article 3.2 » de Ramsar susmentionné. Il existe également des parallèles avec certains aspects du cadre mondial élaboré par BirdLife International pour le contrôle des Zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO), qui préconise un modèle « pression-état-réaction »²⁵. La partie « réaction » comporte des mesures de contrôle et de sauvegarde qui peuvent s'inscrire dans une boucle de rétroaction applicable à toutes sortes de problèmes, faute de quoi elles sortent du cadre du contrôle des changements dans le caractère écologique proprement dit. La partie « état » correspond globalement aux questions couvertes par l'Orientation 9 et aux exemples de Ramsar et de Natura 2000 au Royaume-Uni mentionnés ci-dessus.
- 5.10 Le volet « pression » du dispositif pour les ZICO est encore plus proche que les autres de la dimension des « influences et intentions » définie dans l'Orientation 10 ci-dessus pour la mise en œuvre de la Résolution n° 5 (1998) concernant les sites du Réseau Emerald. BirdLife définit les « indicateurs de pression » appropriés dans l'identification et la recherche de principales menaces pour d'importantes populations d'oiseaux dans chaque ZICO (en rapport avec les objectifs de sauvegarde du site), comme le taux d'expansion de l'agriculture, la surexploitation et la pollution. Les menaces sont assorties d'une note de 0 à -3 pour leur réalisation dans le temps (actuelles, probables à court terme, probables à long terme), leur ampleur (par exemple sur l'ensemble d'un site ou dans une partie), leur gravité (par exemple détérioration rapide, détérioration plus lente) et la probabilité qu'elles affectent les espèces d'oiseaux ayant justifié le classement du site. Les notes sont ensuite compilées en un indice de menace ou de pression pour l'ensemble du site.
- 5.11 Les ingrédients suggérés dans les Orientations 9 et 10 ci-dessus ne s'entendent pas comme une recette contraignante ciblant un programme particulier. Elles fournissent simplement une description logique des pistes de réflexion et des étapes faciles à suivre pour concevoir et mettre en œuvre un programme adapté aux besoins du Réseau Emerald, tout en tenant compte des circonstances particulières de chaque pays. Le cadre proposé par ces deux Orientations est conçu afin d'être assez simple, flexible et pratique pour une mise en œuvre dans un large éventail de situations différentes.

Orientation 11: pour chaque site, les principaux risques considérés comme susceptibles de causer « une altération effective potentielle de tout élément d'un écosystème, de ses processus ou d'autres éléments ou caractéristiques écologiques susceptibles d'affecter gravement la qualité ou le fonctionnement du site » doivent, si possible, être identifiés à l'avance. La portée du contrôle en rapport avec l'Orientation 10 ci-dessus peut alors, le cas échéant, être adaptée pour en réduire le coût.

Pour chaque risque ou catégorie de risques identifiés, il est utile d'évaluer:

- la nature du risque et la nature des altérations susceptibles d'être engendrées;
- l'ampleur ou la gravité prévisible des conséquences de la concrétisation des risques (appliquer le principe de précaution face à la moindre incertitude);
- la probabilité relative de concrétisation des risques (appliquer le principe de précaution face à la moindre incertitude);

²⁵ BirdLife International (2008). *Monitoring Important Bird Areas - a global framework*. Version 1.2, Cambridge.

- les options disponibles pour réduire la probabilité de concrétisation des risques, ou pour atténuer les conséquences s'ils se concrétisent.

Un système simple de notation (par exemple sur une échelle de 1-5) peut servir à évaluer chacune de ces questions, et des protocoles peuvent être mis en place pour définir les faits des conclusions sur la fixation des priorités du régime de surveillance.

- 5.12 Il peut être utile de limiter le nombre de domaines prioritaires à contrôler parmi les éléments décrits dans l'Orientation 10 en procédant à une *évaluation des risques* pour chaque site du Réseau Emerald. Il s'agit d'une simple suggestion, et non d'une instruction rigide, et peut sensibiliser toutes les personnes participant au contrôle aux divers problèmes potentiels qu'il convient d'anticiper et de rechercher. À un niveau plus sophistiqué, les risques peuvent faire l'objet d'un indice quantitatif utile pour définir les priorités dans les efforts et l'affectation des ressources. La Convention de Ramsar a adopté un « Cadre d'évaluation des risques » qui illustre comment procéder dans le contexte des zones humides²⁶.

Orientation 12: L'aptitude à déceler une modification effective ou probable du caractère écologique d'un site peut être améliorée à peu de frais par le recours à des indicateurs d'alerte précoce dans le contexte d'un régime de contrôle & surveillance. Ces facteurs envoient des signaux mesurables avant que ne surviennent des effets potentiellement significatifs, et offrent donc une occasion de déterminer si une intervention ou des études plus poussées s'imposent.

Les réactions aux pressions de l'environnement peuvent constituer de bons indicateurs d'alerte précoce s'ils sont notamment:

- anticipatifs – envoient le signal largement en amont des dommages effectifs;
- sensibles – réagissant à une faible intensité ou à un stade précoce d'un problème potentiel;
- adaptés au contexte – approprié pour la région, les conditions écologiques et les priorités de conservation, etc. concernées, et pertinents pour les risques identifiés conformément à l'Orientation 11 ci-dessus;
- spécifiques au diagnostic – fiables pour la détermination des liens de cause à effet;
- faciles à mesurer – s'appuyer sur une procédure classique très fiable et limitant les risques d'erreurs;
- rapides et peu onéreux pour l'interprétation et la mise en œuvre – envoyer un signal qui puisse être reçu et interprété à peu de frais, et à temps pour permettre une réaction.

- 5.13 L'Orientation 12 ci-dessus définit certains éléments essentiels des *indicateurs d'alerte précoce* et décrit le rôle qu'ils pourraient jouer pour rendre plus efficaces le contrôle et la surveillance des sites du Réseau Emerald²⁷. En principe, si les problèmes effectifs ou potentiels susceptibles de modifier le caractère écologique de sites peuvent être décelés dès le premier signe d'un tel changement, des mesures peu onéreuses pourront immédiatement être prises pour y réagir, et il sera moins souvent

²⁶ Convention de Ramsar (1999a). Cadre d'évaluation des risques pour les zones humides. Résolution VII.10 adoptée par la 7^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, San José, Costa Rica, 10-18 mai 1999.

²⁷ La présente Orientation s'inspire partiellement de l'adaptation de divers éléments des orientations de la Convention de Ramsar sur les indicateurs d'alerte précoce, cf. Convention de Ramsar (1999a). *Op cit.*

nécessaire de lancer des procédures officielles aboutissant à des plaintes, des enquêtes, des procédures judiciaires et la mise en œuvre de mécanismes internationaux.

- 5.14 Les indicateurs d'alerte précoce peuvent être très sensibles au niveau des marqueurs biologiques (comme les polluants chimiques) dans certains organismes; mais la pertinence pour les impacts au niveau des populations des écosystèmes a tendance à diminuer à mesure que cette sensibilité (et mesurabilité) augmente. C'est pourquoi il faut habituellement trouver le juste équilibre entre la capacité de détection très précoce et la pertinence écologique.
- 5.15 L'évaluation des effets/implications potentiels au niveau des écosystèmes reposent souvent sur la surveillance d'espèces particulièrement symptomatiques de « remplacement », comme les espèces « clé de voûte », ou des variables démographiques étroitement liées à des contraintes environnementales connues.
- 5.16 Comme dans tout dispositif utilisant des indicateurs, il est important de préciser explicitement les hypothèses et les limites, et compris les risques (et les coûts) des erreurs, comme de signaler qu'il existe un impact quand ce n'est pas le cas ou, inversement, de ne pas déceler un impact existant.
- 5.17 L'Orientation 7 ci-dessus souligne l'importance d'appliquer le principe de précaution dans l'évaluation de la gravité potentielle des changements, et l'Orientation 11 s'intéresse au même problème du point de vue de l'évaluation des risques. La Résolution n° 5 (1998) de Berne est de nature préventive parce qu'elle s'intéresse non seulement aux modifications du caractère écologique passées ou en cours, mais aussi à celles « susceptibles » de se produire. Il n'est pas facile d'énoncer de manière générale le degré de « probabilité » ou de certitude nécessaire pour justifier un rapport et, vu les incertitudes qui entourent souvent de telles prédictions, le principe à retenir est la prudence : en cas de doute, il est préférable de signaler.
- 5.18 En principe, les processus décisionnels et de planification peuvent révéler des possibilités ou des propositions de changements à signaler. Le contrôle des propositions et des décisions améliore significativement la capacité « d'alerte précoce » nécessaire à l'efficacité de la formulation de conditions, même si la « probabilité » d'un changement (justifiant d'établir un rapport) se matérialise plutôt au stade des autorisations ou des décisions (par exemple de réaliser un projet d'aménagement) qu'à celui des propositions.
- 5.19 La question de la « probabilité » a été analysée pour des situations plus ou moins analogues dans la jurisprudence et dans les instructions de certains pays. Cette analyse a permis d'illustrer la difficulté de codifier, dans un contexte écologique, quel degré de « sensibilité » est approprié pour déclencher un signalement²⁸.
- 5.20 Manifestement, les dispositions seraient inutiles si elles étaient assorties d'exigences trop strictes de preuves et de justifications. Ces dernières ont un sens quand une Partie présente un dossier approfondi sur un tel risque de modification; il est préférable d'encourager les alertes précoces lancées rapidement et dès que possible, sur des problèmes qui n'exigeront pas d'enquête plus approfondie.
- 5.21 Le principe de précaution veut que l'on n'exige pas un degré de certitude trop élevé avant de signaler. Parfois, petit risque initial annonce des dommages nettement plus importants. Par ailleurs, les réactions non linéaires ou « de seuil » à des pressions sont habituelles dans les écosystèmes, et la Résolution n° 5 (1998) jouera efficacement son rôle d'outil de sauvegarde si son application est « réglée » sur une réaction sensible aux moindres dommages potentiels. Il en va de même pour les mesures à prendre en conséquence, c'est-à-dire qu'il est sage d'intervenir avant que des modifications effectives et importantes se produisent à l'échelle d'un écosystème. La prévention coûte habituellement moins cher que la réparation.
- 5.22 A l'inverse, un tel système pourrait également être détourné (ou inefficace) si les moindres suggestions ou inquiétudes de chacun suffisaient à déclencher l'obligation de signalement.

²⁸ Cette question a été approfondie par Pritchard, D E (2014a). Changement dans les caractéristiques écologiques des sites des zones humides – analyse des orientations et mécanismes de Ramsar. Rapport d'expert pour la Convention de Ramsar. 102pp.

L'équilibre réside dans une approche modérée, fondée sur le bon jugement d'un expert ou d'une autorité s'appuyant sur la démarche de « gestion des risques » décrite ci-dessus.

6. REAGIR A DES MODIFICATIONS EFFECTIVES OU POTENTIELLES DU CARACTERE ECOLOGIQUE

Orientation 13: dès qu'une modification potentielle est décelée et signalée au Secrétariat de Berne, ses implications peuvent être évaluées. Les EIE (études d'impact sur l'environnement) et les EES (évaluations environnementales stratégiques) sont d'importants outils pour évaluer l'importance de modifications potentielles et de leurs implications sur les objectifs de conservation pertinents. Il existe pléthore d'orientations sur les EIE et les ESE au niveau international pour faciliter ce travail.

- 6.1 La première réaction face à une alerte initiale susceptible de provoquer une modification du caractère écologique d'un site pourrait être une enquête plus approfondie de la nature et de l'ampleur des implications potentielles pour les caractéristiques protégées. À cette fin, il peut être utile de s'inspirer des méthodologies et bonnes pratiques mises au point partout dans le monde depuis des décennies dans le contexte des EIE (études d'impact sur l'environnement) et des EES (évaluations environnementales stratégiques). Ce dispositif propose des méthodes systématiques et reproductibles d'évaluation de la probabilité d'une modification d'une part, et de son importance du point de vue des objectifs de conservation d'autre part²⁹.
- 6.2 Concernant la partie du Réseau Emeraude constituée de sites Natura 2000 dans l'Union européenne, la Directive Habitats de l'UE exige que les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur un tel site soient soumis à une évaluation de leurs incidences sur celui-ci. La Commission européenne³⁰ a publié des instructions à ce propos. Deux autres Directives fournissent une définition générale du dispositif des EIE et des ESE, et font également l'objet d'orientations^{31, 32}.
- 6.3 Il existe deux références principales dans le contexte de la Convention de Berne. La première, la Recommandation n° 25 (1991) du Comité permanent (concernant la conservation des espaces naturels à l'extérieur des zones protégées proprement dites), recommande que les Parties contractantes envisagent des mesures, et notamment:
- 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;
 - exiger que toute demande d'autorisation pour réaliser tout ouvrage ou activité susceptible d'avoir un impact écologique défavorable sur une zone d'intérêt spécial pour la conservation 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 du site concerné sur la liste des ZISC; et

²⁹ Il peut sembler paradoxal d'introduire la discussion sur les études d'impact dans la présente section sur les « réponses » aux modifications effectives ou potentielles, mais il existe une raison importante de le faire. La Résolution n° 5 (1998) de Berne insiste pour que le Secrétariat soit rapidement informé dès qu'un problème est décelé. Les sections précédentes de ce document sur l'évaluation des risques et l'alerte précoce vont dans le même sens. Il serait contre-productif de proposer les investigations systématiques et approfondies habituellement réalisées dans le cadre des EIE/ESE pour le processus initial de « détection », ou comme une condition préalable à un « signalement ». Par conséquent, dans la logique du dispositif proposé, les EIE/ESE s'inscrivent plutôt dans le cadre de la « réaction » à une alerte précoce visant un problème potentiel.

³⁰ Commission européenne (2002). *Op cit.*

³¹ Communauté européenne (1985). Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. **Journal officiel** L 175, 5.7.1985: 40–48. Modifiée ultérieurement par les Directives 97/11/CE, 2003/35/CE, 2009/31/CE, 2011/92/UE et 2014/52/UE. Divers documents d'orientation peuvent être consultés à l'adresse <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>.

³² Union européenne (2001). **Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Journal officiel** L 197, 21.07.2001: 30–37. Divers documents d'orientation peuvent être consultés à l'adresse <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm>.

- 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 aux caractères écologiques susmentionnés.

- 6.4 La deuxième référence est un rapport sur l'impact des parcs d'éoliennes sur les oiseaux réalisé en 2013 qui (malgré la spécificité de son titre) énonce des conseils généralement applicables sur les principes et les bonnes pratiques en matière d'évaluation d'impact³³. A sa 33^e réunion, le Comité permanent a salué ces orientations et a invité toutes les Parties à en tenir compte.
- 6.5 D'autres conventions du domaine de la diversité biologique ont officiellement adopté des instructions sur les EIE et les ESE; c'est le cas de la Convention sur la diversité biologique³⁴, de la Convention sur les espèces migratrices³⁵ et de la Convention sur les zones humides (Ramsar)³⁶. Ces traités l'ont fait de manière coordonnée, en validant les mêmes principes, garantissant ainsi la compatibilité des normes mondiales applicables dans chaque contexte. Des conseils similaires sont également proposés par l'Association internationale pour les études d'impact sur l'environnement (IAIA)³⁷.

Orientation 14: normalement l'identification d'options de réaction aux modifications suit une approche hiérarchique, les Parties s'efforçant d'abord d'éviter les modifications indésirables si possible, puis d'atténuer les impacts (y compris par la restauration écologique des habitats) quand c'est inévitable et ensuite de compenser les habitats quand les impacts ne peuvent être ni évités, ni atténués.

Outre l'objectif de préservation du caractère écologique d'un site, les objectifs supplémentaires de « suffisance » pour le Réseau Emeraude dans son ensemble devraient jouer un rôle important dans la définition des mesures particulières nécessaires dans un cas donné pour réagir aux modifications effectives ou potentielles du caractère d'un site.

- 6.6 La Résolution n° 5 (1998) de la Convention de Berne prie les gouvernements de signaler les changements avérés ou probables affectant le caractère écologique d'une ZISC désignée et ajoute que « lorsque de telles modifications sont constatées, il appartient au Comité permanent de formuler un avis à l'intention du gouvernement concerné quant aux mesures à prendre ». La Recommandation n° 16 (1989) demande aux Etats de veiller à ce que les activités menées à côté ou à proximité de sites du Réseau Emeraude n'aient pas de conséquences négatives sur ceux-ci. La Directive Habitats de l'UE exige que les projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000 soient, d'une manière générale, uniquement autorisés si l'évaluation de leurs incidences suggère qu'ils ne nuiront pas à l'intégrité du site.
- 6.7 En lien avec l'Orientation 1 ci-dessus, et dans le contexte de la Recommandation n° 157 (2011), l'objectif ultime des « mesures à prendre » en réaction à un « rapport au titre de la Résolution n° 5 (1998) » pour tout site du Réseau Emeraude appelé à devenir un site Natura 2000 dans l'UE) est la préservation de son caractère écologique.

³³ Convention de Berne (2013a). Parcs d'éoliennes et oiseaux: analyse actualisée de l'impact des parcs d'éoliennes sur les oiseaux, et bonnes pratiques en matière de planification intégrée et d'évaluation d'impact. Document [T-PVS/Inf \(2013\) 15](#), préparé par BirdLife International pour le compte de la Convention et présenté à la 33^e réunion du Comité permanent, Strasbourg, décembre 2013.

³⁴ Convention sur la diversité biologique (2006). Etudes d'impact : lignes directrices volontaires pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans les études de l'impact sur l'environnement. Décision VIII/28 adoptée par la 8^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Curitiba, Brésil, 20-31 mars 2006.

³⁵ Convention sur la conservation des espèces migratrices (2002). Evaluation d'impacts et espèces migratrices. Résolution 7.2 adoptée par la 7^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Bonn, Allemagne, 18-24 septembre 2002.

³⁶ Convention de Ramsar (2008b). Etude d'impact sur l'environnement et étude stratégique environnementale: instructions scientifiques et techniques actualisées. Résolution X.17 adoptée par la 10^e réunion de la Conférence des Parties contractantes, Changwon, République de Corée, 28 octobre - 4 novembre 2008.

³⁷ Cf. par exemple Association internationale pour les études d'impact sur l'environnement (2005). *Biodiversity in Impact Assessment*. Publication spéciale n° 3. IAIA, Fargo, USA.

- 6.8 Dans ce domaine, les Parties voudront généralement adopter une démarche hiérarchique, c'est-à-dire prioritairement *éviter* les modifications négatives quand elles peuvent l'être, *atténuer* (y compris par restauration écologique de l'habitat) quand les modifications ne peuvent être évitées, et enfin *compenser* la perte d'habitat s'il n'est pas possible de l'éviter ou de l'atténuer. La Convention de Ramsar fournit un exemple d'instructions détaillées concernant la mise en œuvre d'une telle démarche hiérarchique³⁸.
- 6.9 La discussion de la section 3 ci-dessus sur la difficulté de définir un état initial approprié me rappelle que dans certains cas, la « préservation du caractère écologique » (au sens d'un maintien d'une restauration de conditions historiques) n'est plus possible ou, pour le moins, réalisable à moins de consentir « un effort héroïque ainsi que des travaux et une gestion intensifs »³⁹. Dans de telles circonstances les options disponibles (à part la prévention du changement) sont par exemple la sélection des efforts de sauvegarde de restauration pour déterminer quels aspects du site s'y prêtent ou non; une gestion visant à définir un nouvel état stable; et une gestion tenant compte d'un plus large éventail de fluctuations ou d'évolutions futures.
- 6.10 Les scénarios ci-dessus soulèvent de nouvelles difficultés. Il n'est pas toujours facile de concevoir des « contrôles et contrepoids » opérationnels permettant de distinguer (a) les modifications réellement irréversibles (et/ou même désirables) dans les conditions d'un écosystème (b) d'allégations de groupes d'intérêts affirmant que des éléments sont irrémédiablement modifiés alors qu'il n'en est rien. Dans ce cas, c'est à nouveau le principe de précaution qui doit prévaloir.
- 6.11 Les décideurs peuvent s'inspirer, pour les mesures d'atténuation dans des situations pertinentes, des orientations adoptées par la Convention de Berne dans des domaines spécifiques comme les parcs d'éoliennes et la pêche récréative. La Convention n'a pas adopté de conseils en matière de compensation des habitats au sens générique, mais les documents d'autres sources comme l'Union européenne et la Convention de Ramsar proposent une abondance d'orientations pertinentes⁴⁰.
- 6.12 L'incertitude est un autre problème inhérent à la compensation: la plupart des mesures de compensation sont principalement expérimentales et appellent donc à la plus grande prudence (par exemple en offrant des espaces nettement plus étendus que les surfaces perdues). Une difficulté supplémentaire réside dans le calendrier: la compensation devrait, d'une manière générale, être assurée avant les incidences négatives afin de pouvoir vérifier que les fonctions écologiques souhaitées sont assurées et que la recolonisation ou le transfert souhaités puissent se concrétiser. Dans son interprétation des instructions correspondantes de l'UE, le Centre du droit de l'environnement de l'UICN a conclu que la compensation doit donc constituer une mesure proactive, et ne pas simplement viser à réagir à des propositions⁴¹, ce qui a amené d'autres auteurs à développer l'idée d'une capitalisation pour l'atténuation⁴².
- 6.13 Dans tous les cas de figure ci-dessus, l'on recherchera un équilibre judicieux entre (a) des garanties systématiquement mises en œuvre et (b) des jugements spécifiques. Face aux nombreuses variables et aux incertitudes typiques des menaces pour le caractère écologique de sites du Réseau Emerald, il n'est pas toujours possible ni approprié de réagir sur la base de procédures ou de critères

³⁸ Convention de Ramsar (2012c). Cadre intégré et lignes directrices pour éviter, atténuer et compenser les pertes en zones humides. Résolution XI.9 adoptée par la 11^e réunion de la Conférence des Parties, Bucarest, Roumanie, 6-13 juillet 2012.

³⁹ Hobbs, R J, Higgs, E S et Harris, J A (2009). *Novel ecosystems: implications for conservation and restoration*. *Trends in Ecology and Evolution* 24(11): 599-605.

⁴⁰ Cf. notamment : Commission européenne (2000). Gestion des sites Natura 2000. Les dispositions de l'Article 6 de la Directive Habitats 92/43/CEE. DG Environnement de la CE, Bruxelles.
Commission européenne (2007). Document d'orientation sur l'Article 6(4) de la Directive Habitats 92/43/CEE. DG Environnement de la CE, Bruxelles.

Convention de Ramsar (2012c). *Op cit.*

Pritchard (2014a). *Op cit.*

⁴¹ di Leva, C et Tymowski, W (2000). La Convention de Ramsar sur les zones humides: le rôle des « intérêts nationaux urgents » et de la « compensation » dans la protection des zones humides. Centre du droit de l'environnement de l'UICN. Document SC25-8 présenté à la 25^e réunion du Comité permanent de Ramsar, Gland, octobre 2000.

⁴² Cf. par exemple *US Environmental Protection Authority* (2013). *Mitigation banking factsheet*. Consultable à l'adresse <https://www.epa.gov/cwa-404/mitigation-banking-factsheet>.

préétablis. Il est préférable de mettre en place des démarches fondées sur la gestion des risques, le principe de précaution et un éventail progressif de modalités d'intervention.

- 6.14 Outre le maintien des caractéristiques écologiques de chaque site, d'autres objectifs de sauvegarde sont poursuivis par le Réseau Emeraldé dans son ensemble. Les documents du Réseau Emeraldé les décrivent généralement de trois façons: (i) « garantir la survie à long terme des espèces et habitats » concernés ou, (ii) en se référant à l'Article 4 de la Convention « protéger les habitats des espèces sauvages de la flore et de la faune, en particulier de celles énumérées aux annexes I et II, et sauvegarder les habitats naturels menacés de disparition » ou encore (iii) réaliser le maintien d'un « statut de conservation favorable » des espèces et des habitats concernés.
- 6.15 Ces objectifs au niveau du réseau servent de fondement aux éléments du processus Emeraldé qui prévoit une évaluation de la « suffisance » (nombre, étendue, qualité, répartition, diversité, représentativité, cohérence fonctionnelle, viabilité des populations d'espèces, etc.) de la liste complète de sites à l'échelle biogéographique, afin de pouvoir remédier à toute lacune ou manquement correspondants⁴³. Des notions analogues (souvent exprimée en termes de « cohérence » globale du réseau) ont été développées dans le contexte d'autres réseaux, comme Natura 2000, et dans le cadre des Conventions de Ramsar, OSPAR et HELCOM⁴⁴.
- 6.16 Ces considérations sont pertinentes dans le présent contexte parce que les objectifs supplémentaires exprimés à l'échelle du réseau devraient jouer un rôle important à l'heure de définir les mesures à prendre face à des modifications effectives potentielles dans les caractéristiques écologiques des sites qui le composent. Chacune des modifications peut avoir des implications pour la réalisation de la « suffisance » de l'ensemble du réseau, ce qui offre un repère dans la définition des mesures spécifiques nécessaires dans une affaire donnée pour éviter, atténuer ou compenser une modification.
- 6.17 Ce point est plus explicite dans certains autres systèmes évoqués ci-dessus. La Directive Habitats de l'UE déclare, à l'Article 6.4 que « si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur [...], l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire *pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée* » (c'est nous qui soulignons).
- 6.18 La CdP à la Convention de Ramsar a encouragé ses Parties à prendre des mesures compensatoires pour toute perte de fonction, d'attributs et de valeurs dans les zones humides^{45, 46}, et l'Article 4.2 de la Convention demande de compenser dans le cas spécifique où une réduction de la superficie d'un site serait autorisée, à titre exceptionnel, en vertu de l'Article 2.5. Les instructions adoptées en la matière soulignent la nécessité de tenir compte, dans la définition d'une telle compensation, du « maintien de la valeur globale, à l'échelle nationale et mondiale, de la superficie en zones humides inscrite par la Partie contractante sur la Liste de Ramsar »⁴⁷ (c'est nous qui soulignons).

⁴³ Convention de Berne (2013b). Critères d'évaluation révisés des Listes nationales de propositions de zones d'intérêt spécial pour la conservation (ZISC) au niveau biogéographique et de procédure d'examen et de validation des sites candidats au Réseau Emeraldé. Document [T-PVS/PA \(2013\) 13](#) adopté par la 33^e réunion du Comité permanent, Strasbourg, décembre 2013.

⁴⁴ Une analyse comparative complète, assortie de références, est proposée par Pritchard (2014b). Réseaux écologiques - analyse stratégique de divers aspects relatifs aux espèces migratrices. Rapport pour la Convention sur les Espèces migratrices, Document UNEP/CMS/COP11/Doc.23.4.1.2 pour la 11^e Conférence des Parties contractantes, Quito, Equateur, 4-9 novembre 2014.

⁴⁵ Convention de Ramsar (1999b). Compensation des pertes d'habitats des zones humides et d'autres fonctions. Résolution VII.24 adoptée par la 7^e Conférence des Parties contractantes, San José, Costa Rica, 10-18 mai 1999.

⁴⁶ Convention de Ramsar (2012c). *Op cit.*

⁴⁷ Convention de Ramsar (2002). Orientations générales pour interpréter « les raisons pressantes d'intérêt national » dans le contexte de l'Article 2.5 de la Convention et envisager une compensation dans le contexte de l'Article 4.2. Résolution VIII.20 adoptée par la 8^e réunion des Parties contractantes, Valence, Espagne, 18-26 novembre 2002.

7. LE ROLE DU SYSTEME DES DOSSIERS

Orientation 15: avec une bonne surveillance, la détection précoce des problèmes, le signalement et la réactivité, conformément à la Résolution n° 5 (1998), l'on évite généralement le recours à la procédure plus lourde de l'ouverture d'un dossier.
S'il s'avère nécessaire d'ouvrir un dossier en lien avec des menaces dans des sites spécifiques, il faut accorder une attention particulière aux solutions qui préservent le caractère écologique du site.

- 7.1 Dans le contexte de la Convention de Berne, une pratique habituelle est d'examiner des « dossiers » selon une procédure initialement approuvée par le Comité permanent à sa 3^e réunion, en 1984, et précisée à sa 13^e réunion, en 1993⁴⁸. Des dispositions prévoient aussi des enquêtes ou des évaluations sur les lieux. Parfois, mais pas toujours, ces initiatives sont motivées par des menaces pour des sites spécifiques. L'alerte est généralement lancée par des experts et d'autres parties prenantes (comme les ONG) qui communiquent des informations, et non sur la base de rapports « Résolution n° 5 (1998) » établis par une Partie contractante.
- 7.2 Les dossiers et les évaluations sur les lieux peuvent certes faciliter l'étude de certains impacts potentiels; mais la valeur ajoutée qu'elles apportent par l'implication de la Convention provient de la capacité d'aller plus loin dans la collecte et la vérification des éléments de l'affaire concernée, d'échanger des points de vue au-delà du pays concerné, de mobiliser des soutiens politiques dans un cadre international dans la recherche de solutions et de débattre, de recommander et d'appuyer les solutions potentielles. A cela s'ajoute la possibilité pour le Comité permanent d'adopter des recommandations spécifiques et officielles de mesures qui, à terme, peuvent être assimilées à du droit coutumier.
- 7.3 Il existe des systèmes qui (à des degrés divers) sont analogues dans le contexte d'autres Accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Ce sont notamment les « Missions consultatives » de la Convention de Ramsar, la « Procédure d'évaluation de mise en œuvre » de l'Accord sur la Conservation des oiseaux d'eaux migrateurs d'Afrique-Eurasie, la « Liste du patrimoine mondial en péril » de la Convention du patrimoine mondial, le « Diplôme européen des Espaces protégés »⁴⁹ du Conseil de l'Europe et les processus juridiquement contraignants de l'Union européenne pour la protection des sites Natura 2000⁵⁰. Il existe des exemples de plus en plus fréquents d'une application conjointe de deux ou plusieurs de ces dispositifs, qui partagent leurs divers intérêts pour un site concerné ou un problème de sauvegarde. Cette démarche est une possibilité importante de faire la preuve des synergies efficaces qui existent entre les AME.
- 7.4 Dans tous ces systèmes, une considération essentielle est le délicat équilibre politique entre les incitations et l'assistance d'une part, et les garanties de conformité ou d'exécution de l'autre. Selon les régimes, cet équilibre est défini de diverses manières. Ce faisant, un point essentiel est de définir si le consentement du pays concerné est nécessaire ou non avant de mener la procédure envisagée, ou si elle est décidée par la majorité des membres ou par un organe de contrôle chargé de cette responsabilité (Secrétariat ou comité de la Convention, etc.), dans le contexte d'un intérêt international partagé pour son issue.

⁴⁸ Elaboré par la suite par la Convention de Berne (1999). Ouverture et fermeture des dossiers – et suivi des recommandations. Note du Secrétariat, Document T-PVS (99) 16.

⁴⁹ Le Diplôme est pertinent dans notre discussion parce qu'il est octroyé pour une période limitée et peut être renouvelé ou retiré en vertu d'un système d'examen et d'évaluation. Il a donc pu fonctionner comme un instrument de réaction aux menaces et autres problèmes des sites, et la grande notoriété de la décision de renouvellement du Diplôme peut constituer un puissant encouragement à régler les problèmes.

⁵⁰ Un examen comparatif de ces différents mécanismes a été réalisé par Pritchard, D E (2000). *Review of the case file system*. Document [T-PVS \(2000\) 16 rev.](#), présenté à la réunion du Comité restreint pour le développement stratégique de la Convention de Berne. Strasbourg, avril 2000.

Une étude plus approfondie du système des Missions consultatives de Ramsar figure dans (i) Pritchard (2014a) (op cit) et (ii) Jones, T A et Pritchard, D E (2018). *A comprehensive review and analysis of Ramsar Advisory Mission reports*. Rapport d'experts pour la Convention de Ramsar.

- 7.5 Pour qu'une procédure d'exécution soit efficace il faut disposer, du moins en principe, d'une sanction significative. Pour qu'une procédure d'incitation/d'assistance soit pertinente, elle doit pouvoir répondre aux besoins du pays concerné, en proposant par exemple les bonnes compétences dans un délai suffisamment court pour résoudre les problèmes urgents. Les systèmes incitatifs les plus efficaces sont ceux qui peuvent tirer parti de fonds spécifiquement réservés à cette fin.
- 7.6 Il serait très utile d'ajouter aux mécanismes de la Convention de Berne une fonction de « consultation pour réaction rapide » ou de « service consultatif » plus flexible et capable d'agir plus rapidement, en parallèle avec son dispositif des dossiers et des expertises sur les lieux, dans les affaires qui ne justifient pas nécessairement ce dernier, ou avant de le mettre en œuvre.
- 7.7 Avec chacun de ces systèmes il faut s'efforcer autant que possible d'aider les gouvernements à proposer les solutions élaborées comme des exemples de leadership dans un domaine novateur, pour qu'ils gagnent en notoriété politique au plan national et international. Cela constitue déjà en soi une forme d'encouragement.
- 7.8 168 dossiers ont déjà été ouverts ou proposés dans le cadre de la Convention de Berne. Sur ce nombre, environ 60 concernent, de près ou de loin un site et un peu moins de 20 d'entre eux étaient encore ouverts, « éventuels » ou en attente à la mi-2018. Quelques-uns concernent directement des sites du Réseau Emeraude, mais leur part pourrait augmenter au fil de la mise en place du Réseau en Europe.
- 7.9 A terme, le système des dossiers peut constituer une source utile d'expériences de la vie réelle et de leçons apprises en matière de détection des modifications du caractère écologique, d'évaluation d'impact, d'atténuation, de compensation ou d'autres solutions inventives. Une récente analyse des 82 missions consultatives déjà réalisées dans le cadre du processus analogue de la Convention de Ramsar a adopté cette même approche⁵¹.
- 7.10 A la demande du Comité permanent, un échantillon de documents pertinents du système des dossiers de la Convention de Berne a été analysé en 2018 dans cette perspective, à la lumière d'une série de questions fondamentales sur les leçons potentielles à attirer et les « bonnes pratiques » qui en ressortent. Ce processus s'est toutefois avéré moins fructueux que celui de Ramsar. Cela s'explique notamment par l'absence (jusqu'à présent) de fondement pour traiter des aspects spécifiques des divers éléments des caractéristiques écologiques dans le contexte de la Convention de Berne. En effet, le système des dossiers de Berne ne donne pas lieu à un rapport final pour chaque affaire, assorti d'informations sur la manière dont les positions divergentes ont été conciliées (ou non) et sur l'issue du dossier. Les affaires impliquant des expertises sur les lieux auraient pu offrir une base plus solide qu'un tel examen, mais les rapports d'expertise interviennent seulement en cours d'affaire et peu d'entre eux traitent de questions pertinentes et générales.
- 7.11 L'ouverture de dossiers peut aussi résulter d'une appréciation insuffisante, dans le contexte de Berne, de ce qu'implique définir, contrôler, détecter et évaluer les problèmes potentiels pour les caractéristiques écologiques des sites, une lacune que le présent document s'efforce de combler. Espérons que les orientations énoncées permettront d'améliorer à l'avenir les initiatives visant à éviter que les problèmes ne s'aggravent au point de nécessiter l'ouverture d'un dossier.
- 7.12 La présente analyse de la problématique autour du caractère écologique suggère les quelques recommandations suivantes pour le fonctionnement futur du système des dossiers:
- (i) élargir les mécanismes de la Convention de Berne à une fonction de « consultation pour réaction rapide » ou de « service consultatif » lui permettant de réagir de manière plus flexible et rapide parallèlement aux procédures plus lourdes des dossiers ou des expertises, quand ces dernières ne sont pas indispensables ou pourraient intervenir à un stade ultérieur;
 - (ii) quand un dossier est ouvert pour des menaces pesant sur un ou plusieurs sites spécifiques il convient de formuler, autant que possible, les risques et les options de réaction correspondants dans la perspective de l'objectif d'un maintien du caractère écologique du (des) site(s). Bien évidemment, les implications plus larges concernant le maintien de la

⁵¹ Jones et Pritchard (2018). *Op cit.*

suffisance du Réseau Emeraude et d'un statut de conservation favorable des espèces et des habitats concernés doivent également être prises en compte;

- (iii) la clôture d'un dossier devrait s'accompagner d'un rapport final de synthèse reprenant les mesures prises, les solutions trouvées et les leçons apprises et applicables ailleurs.

Annexe 2



Strasbourg, le 11 septembre 2019
[inf03f_2019.docx]

T-PVS/Inf(2019)3

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

Comité permanent

39^e réunion
Strasbourg, du 3 au 6 décembre 2019

**Mesures à prendre pour l'évaluation, le
signalement et la réaction aux changements
avérés ou potentiels dans le caractère
écologique des sites du Réseau Emeraude**

**LOGIGRAMME ELABORE AUX FINS DU SYSTEME DES
DOSSIERS DE LA CONVENTION DE BERNE**

*Document préparé par la
Direction de la Participation démocratique*

Contexte

La Convention de Berne ([Résolution n° 5 \(1998\)](#)) prie les gouvernements d'informer le Secrétariat de toute modification importante qui pourrait altérer substantiellement les caractéristiques écologiques des sites du Réseau Emeraude afin que le Comité permanent puisse recommander des mesures appropriées.

Depuis 2012, année de la première adoption de sites du Réseau Emeraude, le nombre de plaintes et d'alertes concernant des allégations de menaces pour des sites Emeraude adoptés a fortement augmenté. L'absence d'orientations sur la manière de définir ou d'interpréter la notion de « caractère écologique » d'un site donné, de définir un état initial, de surveiller et de déceler les changements avérés ou potentiels, d'en juger l'importance et de formuler des réactions adaptatives a entravé les autorités nationales dans leurs efforts pour se conformer à leurs obligations, et a empêché les organes décisionnels de la Convention d'évaluer et de traiter efficacement les plaintes.

En 2018, un document d'orientation [[T-PVS/PA\(2018\)13](#)] relatif aux problèmes ci-dessus a été présenté au Comité permanent de la Convention de Berne ; il formulait 15 orientations (chacune étant assortie d'une justification) destinées à aider les Parties dans la mise en œuvre de la Résolution n° 5 (1998) et d'autres dispositions.

Objectif du document

L'objectif du présent document est d'offrir aux autorités nationales chargées de l'identification de la désignation et de la gestion des sites Emeraude un diagramme facile à comprendre et à mettre en œuvre et une liste de contrôle pour les mesures qu'elles sont censées prendre pour remplir leurs engagements à l'égard du Réseau Emeraude. Ce logigramme/liste de contrôle facilitera également le traitement, par les organes décisionnels de la Convention de Berne (Bureau et Comité permanent), des plaintes relatives aux sites Emeraude.

Le logigramme propose une synthèse et une adaptation du document « Propositions d'orientations pour déceler, évaluer, signaler et réagir en cas de changements avérés ou potentiels du caractère écologique des sites Emeraude [[T-PVS/PA\(2018\)13](#)]. Il comporte des étapes additionnelles, en rapport avec la gestion des sites du Réseau Emeraude, par exemple, qui ne sont pas détaillées dans le document d'orientation complet sur le caractère écologique. Il est toutefois recommandé de consulter ce document intégral pour davantage d'informations sur les mesures à prendre présentées dans le logigramme ci-après.

Définition du caractère écologique

Le « caractère écologique » d'un site du Réseau Emeraude se définit comme la combinaison particulière des composantes, des processus et autres paramètres ou caractéristiques écologiques qui contribuent à la qualité et au fonctionnement du site. Plus qu'une déclaration des raisons justifiant que le site intègre le Réseau, il s'agit de spécifier tout l'éventail d'ingrédients dont dépend son intégrité.

Définition du changement dans le caractère écologique

Aux fins de la Résolution n° 5 (1998) de la Convention de Berne, un changement du caractère écologique d'un site du Réseau Emeraude se définit comme une altération effective ou potentielle de tout élément d'un écosystème, de ses processus ou d'autres éléments ou caractéristiques écologiques susceptibles d'affecter gravement la qualité ou le fonctionnement du site.

N.B.: les organes décisionnels de la Convention évalueront l'action des autorités nationales à chacune des étapes présentées dans le diagramme pour le bilan des progrès dans les plaintes et dossiers.

Décrire le caractère écologique à partir des informations de la Fiche de données standard du site du Réseau Émeraude, y compris celles relatives à la variabilité naturelle connue et aux seuils de changement acceptable.

Voir l'orientation 1 dans le document T-PVS/PA(2018)13

Étape 1: définir les objectifs de conservation nécessaires pour maintenir le caractère écologique du site du Réseau Émeraude.

L'objectif de conservation visé pour chaque site peut être défini comme le maintien de son caractère écologique, qui peut être atteint par la recherche, la description, la délimitation, la protection, la gestion et la surveillance. Les implications précises doivent être explicitement définies pour chaque site. Cet objectif contribue à son tour à l'objectif du maintien d'un état de conservation favorable pour les espèces et les habitats collectivement protégés par les sites.

Voir les orientations 1 à 5

Étape 2a: déterminer les risques et menaces potentiels pour le caractère écologique du site Émeraude et faire rapport le cas échéant.

Voir les orientations 6, 7 et 11

Étape 2b: élaborer un plan de gestion ou un autre régime pertinent de gestion selon les besoins, assorti d'objectifs pour le maintien du caractère écologique du site du Réseau Émeraude et définir les seuils de changement acceptable.

Étape 3: lancer la mise en œuvre du régime de gestion.

Étape 4: concevoir et appliquer des dispositifs de contrôle et de surveillance: mesurer le statut du caractère écologique par rapport aux objectifs de gestion et aux seuils de changement acceptable.

Voir les orientations 8 à 10

Étape 5: organiser un dispositif d'alerte précoce: gardes locaux, mesures de surveillance et d'enregistrement, vigilance d'ONG, d'associations locales de sauvegarde de la nature et de la société civile en général, etc.

Voir l'orientation 12

Si des changements potentiels du caractère écologique sont décelés

Voir l'orientation 13

Quelles options sont disponibles pour réagir aux changements ?

Les EIE (études d'impact sur l'environnement) et les EES (évaluations environnementales stratégiques) sont d'importants outils pour évaluer l'importance de modifications potentielles et de leurs implications sur les objectifs de conservation pertinents.

Prendre en compte les informations sur les plans/projets qui peuvent avoir des impacts cumulés.

Les options de réaction aux modifications devraient suivre une approche hiérarchique: 1) d'abord éviter les modifications indésirables si possible puis, si elles sont inévitables, atténuer les impacts (y compris par la restauration écologique des habitats) et, ensuite, 2) compenser les habitats quand les impacts ne peuvent être ni évités, ni atténués.

Voir l'orientation 14