

Appui de la gestion écologique par des législations spécifiques, l'exemple des zones humides

La spécificité insulaire émerge en droit à travers la consécration des normes environnementales pour la protection de certains éléments de la nature. Ces dispositions sont nécessaires pour consolider et encadrer la gestion écologique des îles. L'exemple des zones humides insulaires est saillant puisque ces écosystèmes particuliers ont conduit à l'adoption du premier texte juridique spécifique à leur protection, qui plus est adopté spécifiquement pour les îles Méditerranéennes. En effet, la Résolution XII.14 de la COP 12 de Ramsar en date du 2015 est destinée à la protection des zones humides insulaires du bassin méditerranéen.

La Résolution introduit la nécessité d'un cadre commun pour la conservation de la nature insulaire des îles du bassin. Cette nécessité dépasse les frontières et les différences institutionnelles ou géomorphologiques et fait donc émerger les îles de la Méditerranée en tant que groupe de référence juridique en matière d'environnement. Il s'agit d'une émergence au niveau international, qui nécessite des actions sur tous les ordres juridiques et elle implique tous les niveaux institutionnels (§ 1). En pratique, la Résolution est adoptée alors que les pays concernés traitent leurs zones humides insulaires d'une manière contradictoire. Par conséquent, la réussite de la mise en œuvre de la Résolution est tributaire de l'engagement des États concernés (§ 2).

§ 1. Une Résolution nécessitant la prise de mesures à tous les ordres juridiques et niveaux institutionnels

La Résolution XII.14 reflète la capacité du droit à réussir la défragmentation des normes par l'influence que les initiatives locales peuvent avoir à l'égard du droit international et vice-versa. Le retour des communications entre le niveau local, grec en l'occurrence, et les autorités centrales et régionales ont abouti à une consécration internationale des obligations précises pour toutes les îles méditerranéennes (A). La Résolution XII.14 n'était pourtant pas la première adoptée au sein de la COP de Ramsar qui a prié les États d'être vigilant quant aux zones humides insulaires. Sauf que les documents précédents ne mentionnaient pas les îles de la Méditerranée et leur contenu n'était pas applicable au bassin (B).

A. L'internationalisation d'un principe et d'une méthode pour la protection efficace des zones humides insulaires

La Résolution XII.14 contient un principe et une méthode pour la protection des zones humides insulaires. Le principe est la nécessité d'un cadre juridique adapté et la méthode concerne leur identification rapide et simple. La nécessité d'une méthode efficace a été constatée lors d'un projet initié en Grèce en 2009 par l'antenne locale du Fond mondial pour la nature (WWF). Les résultats du projet, géographiquement circonscrit aux îles de la mer Égée à l'origine, ont montré que les zones humides insulaires sont souvent méconnues par l'administration, ce qui les rend très vulnérables. Elles ont besoin d'une reconnaissance et d'une protection juridique (1). Grâce à la réussite du programme au niveau national, la reproduction de la démarche à l'échelle des îles de la Méditerranée a été envisagée. La Résolution finalement adoptée sous l'égide de la Convention de Ramsar contient des obligations précises et normatives (2).

1. D'un programme local à une Résolution internationale

Le programme pour la « Conservation des zones humides insulaires de Grèce », entamé en 2009 par le WWF grec a été le point de départ pour appréhender la richesse et la vulnérabilité de ces espaces particuliers. Le résultat suscité est un changement de la position de l'administration envers ces écosystèmes, suivi d'un corpus législatif. Financée par des fonds privés, l'ONG a entrepris un travail d'inventaire des zones humides, au début dans les îles de la mer Égée et par la suite dans toutes les îles grecques.

Il a été indiqué que les zones humides insulaires jouent un rôle majeur pour la conservation de la biodiversité mondiale, puisqu'elles sont des points de passage pour les oiseaux migrateurs. Si la Méditerranée est un *hotspot* pour la biodiversité mondiale et ses îles sont des terres de concentration extrême de biodiversité (*hotspot* au carré), leurs zones humides le sont davantage encore. Elles sont caractérisées comme des « diamants » de biodiversité puisqu'elles concentrent le maximum d'espèces qu'une île peut avoir¹³⁴⁴. Ceci est dû à la richesse écologique des zones humides, comme écosystèmes accueillants des plantes hydrophiles et des espèces animales terrestres et aquatiques. De plus, les zones humides ont pour fonction d'absorber le CO₂, elles sont donc parmi les solutions clés pour lutter contre le changement climatique. Selon des recherches récentes, les zones humides insulaires sont des « bibliothèques » de l'histoire biogéographique des îles¹³⁴⁵.

1344WWF Grèce, *Conservation of the island wetlands of Greece, 2004-2013*, rapport, 2014, p. 4.

1345POHER, Y. et al., "Holocene Environmental History of a Small Mediterranean Island in Response to Sea-Level

Ces « bombes de biodiversité » sont souvent très petites, d'une taille de moins d'un hectare. Elles sont très vulnérables à cause de leur superficie et peuvent être détruites en très peu de temps. C'est pourquoi il est nécessaire de connaître et surveiller leur existence, leurs limites et leur état écologique. Or, elles sont généralement oubliées, l'administration n'inventoriant que rarement les plus petites zones humides. En conséquence, elles ne sont ni surveillées ni protégées et leur destruction est faite sans s'en apercevoir. Très peu de plus petites zones humides insulaires sont aujourd'hui protégées au titre d'un régime de protection et encore moins sont inscrites dans la liste de Ramsar de zones humides d'importance internationale.

L'exemple de la Grèce est flagrant. Les autorités ignoraient l'existence et l'importance écologique des zones humides des îles, aucune aire protégée ne se trouvait dans ces sites et aucun des onze sites classés dans la liste Ramsar n'est insulaire. L'absence d'un engagement national et international de la part de la Grèce vis-à-vis des zones humides insulaires ne peut qu'entraver leur protection et faciliter leur destruction. Étant donné que la majorité des zones humides des îles grecques se trouvent dans la zone littorale, derrière les plages, leur destruction est souvent provoquée par l'installation des établissements touristiques.

Les études de terrain ont montré que les îles grecques sont très fournies en zones humides, richesse inconnue qui se dégrade¹³⁴⁶. L'inventaire délimite les zones humides de plus de 0,1 ha, identifie les menaces et leur état écologique, ainsi que leurs caractéristiques principales. Il définit les zones humides prioritaires et propose des mesures pour leur conservation. La base de données est disponible en ligne. L'équipe du WWF-Grèce a répertorié 816 zones humides dans 76 îles¹³⁴⁷ et a fini, après neuf ans de négociations, par persuader les décideurs politiques de la nécessité de protéger juridiquement les zones humides insulaires.

La protection juridique a été réussie tant par l'intégration des zones humides dans les plans locaux d'urbanisme, en zonage inconstructible, que par une législation globale. Un pas audacieux a été fait avec l'adoption de la loi pour la préservation de la biodiversité en 2011, la première loi grecque sur

Changes, Climate and Human Impact," *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology*, vol. 465, 2017, p. 247-263.

1346 WWF Grèce, *Ελληνικοί βιότοποι Ραμσάρ Αξιολόγηση Προστασίας και Διαχείρισης (Evaluation de la protection et la gestion des zones humides grecques inscrites sur la liste de Ramsar)*, rapport, 2009 p. 8.

1347 Les 703 de ces zones humides se trouvent dans 67 îles de la mer Égée et 104 dans 9 îles de la mer Ionienne. Une carte interactive a été créée comportant toutes les zones protégées de Grèce, dont les zones humides des îles. Elle est disponible sur : <http://www.oikoskopio.gr/map/index.php?lng=en-US>, consultée le 7 octobre 2016.

le sujet¹³⁴⁸. Celle-ci prévoit l'adoption de 20 arrêtés pour la mise en œuvre de la loi. C'est sur cette base qu'un décret présidentiel, intitulé « Approbation d'une liste de petites zones humides insulaires et détermination des conditions et des restrictions pour la promotion des petites zones humides côtières »¹³⁴⁹ a été adopté le 19 juin 2012. En visant spécifiquement les zones humides insulaires, le décret adopte une liste de 380 petites zones humides (moins de 80 hectares) se trouvant dans les îles.

La grande clarté juridique, les mesures précises et efficaces du décret ainsi que l'attention démontrée par l'administration, ont contribué à la prise de conscience de l'importance de protéger ces sites, considérés jusqu'à très récemment comme des « marais à moustiques »¹³⁵⁰. De plus, le décret a conduit, dans certains cas, à l'arrêt de projets de développement néfastes pour l'environnement des petites îles¹³⁵¹. Le décret énonce les activités et opérations autorisées et interdites dans le périmètre de 380 zones humides protégées. Toute activité doit avoir pour objectif la gestion, la restauration et la valorisation de fonctions écologiques des zones humides. Sont seulement autorisées les installations d'infrastructure pour leur protection, leur gestion et l'accueil des visiteurs. Toute opération de drainage, remblaiement, extraction, déversement de déchets, pêche et aquaculture, pâturage est interdite (art. 2). De plus, le décret établit l'obligation d'étude d'impact pour toute activité qui pourrait avoir des effets néfastes pour le bassin versant de la zone humide protégée (art. 3§ 4).

La plus grande réussite du projet WWF, et de la législation qui l'a suivie, réside dans la corroboration de l'importance vitale des zones humides insulaires, qu'elles soient étendues ou restreintes. L'administration n'a pas seulement adopté le décret pour la protection de 380 zones humides insulaires, mais elle a appuyé le travail de WWF en proposant l'adoption de la Résolution XII.14 lors de la COP 12 de Ramsar. La Résolution répond à la problématique des zones humides insulaires puisqu'elle est écrite en se basant sur l'expérience accumulée pendant les neuf ans du programme national. La décision de la COP 12 appelle à la protection des zones humides insulaires de l'ensemble de la Méditerranée à travers l'adoption d'obligations normatives (2).

1348Loi n° 3937/2011, JORH A 60/2011 du 31/03/2011.

1349Décret présidentiel *Έγκριση καταλόγου μικρών νησιωτικών υγροτόπων και καθορισμός όρων και περιορισμών για την προστασία και ανάδειξη των μικρών παράκτιων υγροτόπων που περιλαμβάνονται σε αυτόν (Adoption de la liste de petites zones humides insulaires et établissement de conditions et de restrictions pour la protection et la promotion des petites zones humides côtières incluses dans celle-ci)*, JORH AAP 229 du 19/06/2012.

1350WWF Grèce, *Environmental legislation in Greece, 10th annual review—Summary*, rapport, 2014, p. 16.

1351WWF Grèce, *Δεσμεύσεις και εφαρμογή η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα*, Op. Cit., p. 76.

2. Une résolution dont découlent des obligations normatives

La Résolution XII.14 intitulée **résolution pour la conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen**¹³⁵² pose les jalons d'une protection cohérente de zones humides dans toutes les îles de la Méditerranée. La justification de son adoption repose sur le fait que toutes les zones humides insulaires accumulent les mêmes fonctions écologiques, et ont une grande valeur économique, sociale et culturelle pour les habitants des îles. En Méditerranée, ces biotopes sont menacés par des enjeux similaires, tel que le développement urbain et surtout côtier. La Résolution XII.14 entérine au niveau mondial une législation nationale qui innove en établissant une liste des zones humides insulaires à protéger. À travers cette décision internationale, les évidences scientifiques concernant la spécificité des îles en matière de biodiversité trouvent une reconnaissance juridique.

Le texte appelle les pays du bassin à adopter une stratégie pour les zones humides insulaires méditerranéennes. Ce « plan d'attaque » pour la conservation des zones humides insulaires est composé d'obligations précises, que l'on peut répartir selon trois axes stratégiques (v. figure 2). Le premier axe est la stabilisation des **connaissances** sur les zones humides insulaires, le deuxième est la **protection nationale** et le troisième est la **protection internationale**.

La stabilisation des connaissances est envisagée par la production d'inventaires ainsi que par la surveillance des zones humides identifiées. En effet, les États doivent « produire ou mettre à jour, de manière hautement prioritaire, un inventaire complet et scientifiquement fondé des zones humides insulaires » (§16). Ceci est nécessaire dans la mesure où aucun inventaire officiel et complet n'existe à ce jour au niveau méditerranéen, bien que la majorité des pays ont entamé plusieurs projets dans cette direction. Un recensement répondant aux exigences de la Résolution est en cours d'élaboration, par des scientifiques spécialistes de neuf pays concernés, regroupés autour de huit ONG locales sous le projet intitulé MedIsWet¹³⁵³. Financé par la fondation MAVA¹³⁵⁴, le projet MedIsWet est en lien avec MedWet, le programme régional de la Convention de Ramsar pour la Méditerranée. En pratique, les ONG ont pris l'initiative de compléter les inventaires nationaux,

1352Résolution XII.14 sur la conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen, 12^e Session de la Conférence des parties à la Convention sur les zones humides (Ramsar, Iran, 1971), Punta del Este, Uruguay, 1^{er} au 9 juin 2015.

1353Les ONG qui travaillent sur le projet MedIsWet sont : Terra Cypria pour Chypre, Hyla et WWF Andria pour la Croatie, WWF Espagne, l'Initiative PIM pour la France et l'Italie, Nature Trust pour Malte, WWF Tunisie, WWF Turquie.

1354La fondation MAVA est créée par Luc Hoffman et est consacrée à la protection de la biodiversité.

mettre les données en ligne et informer les autorités nationales et locales de leurs résultats. Cet inventaire a pour but d'identifier les zones prioritaires, les menaces, les zones à restaurer ainsi que les zones humides mises en danger par certaines activités. L'utilisation de ces données devrait faciliter la définition d'une stratégie pour leur protection.

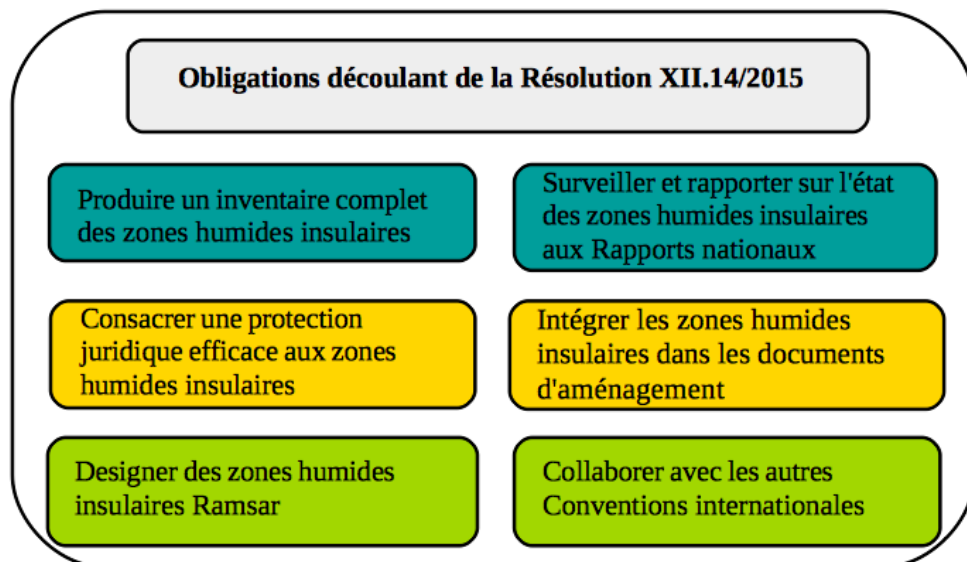


Figure 2: Les obligations des États énoncées dans la Résolution XII.14/2015 la Convention de Ramsar

De plus, la Résolution souligne l'importance des petites zones humides et demande aux pays de fournir au Secrétariat de la Convention des données à jour sur toutes les zones humides, y compris celles qui ne figurent pas sur la liste Ramsar. Les États sont sommés de surveiller et de rapporter l'état de conservation de leurs zones humides insulaires (superficie, nombre, biodiversité, services qu'elles fournissent et statut de protection). Ces informations doivent être intégrées dans les rapports nationaux triennaux que les Parties contractantes soumettent au secrétariat avant chaque COP¹³⁵⁵.

La **protection** des zones humides insulaires **au niveau national** doit être assurée par une « protection juridique claire et efficace » pour « garantir le maintien de leurs valeurs hydrologiques, culturelles et sociales » (§14). Les États doivent prendre des « mesures législatives ou exécutives efficaces et décisives » en appliquant une approche de précaution pour prévenir la destruction de ces zones fragiles (§13). De plus, la Résolution instaure l'obligation d'intégrer les zones humides insulaires « dans l'aménagement territorial et/ou dans des plans de développement et d'occupation des sols, ainsi que dans des plans intégrés pour les ressources en eau et des plans d'économie d'eau » (§17).

1355Résolution XII.14 Ramsar, Op. Cit., §18.

La Résolution est complétée par des obligations pour la **protection au niveau international**. Plus précisément, les Parties devraient inscrire des types de zones humides sous-représentés dans la liste des zones humides d'importance internationale, telle que les petites zones humides insulaires (§17). Les Parties sont également liées par des obligations de **coopération** et de **communication**, qui peuvent être mises en place avec l'appui de MedWet¹³⁵⁶. Elles doivent assurer la promotion de la protection des zones humides insulaires au sein des autres traités internationaux relatifs à la protection de la biodiversité (§19.a). MedWet devra jouer un rôle majeur dans la promotion de la nécessité de reconnaître les zones humides insulaires, en lien avec l'obligation de « garantir la coopération avec des programmes existants et de lancer de nouveaux partenariats » avec des organisations, conventions et initiatives directement axées sur la Méditerranée, telle que la Convention de Barcelone et autres (§19.b).

Un élément important est que la Résolution XII.14 contient des dispositions directement applicables. Un juge national pourra en effet attribuer un effet direct aux obligations de la Résolution, puisqu'elles interprètent l'article 3 de la Convention, qui instaure l'obligation d'utilisation rationnelle de toutes les zones humides¹³⁵⁷.

Rappelons que la doctrine d'effet direct des obligations énoncées dans les textes juridiques élaborés en dehors des droits nationaux a été établie par le juge de l'Union européenne¹³⁵⁸. Cependant, elle n'est pas exclusivement confinée dans les limites de l'UE. Elle est de plus en plus utilisée par les tribunaux nationaux à travers le monde¹³⁵⁹, comme une manière d'appliquer directement les normes du droit international¹³⁶⁰. L'acceptation de la doctrine d'effet direct du droit international est une condition préalable à l'attribution de force normative aux décisions de la COP de Ramsar. Ceci a été fait dans une affaire sur l'île Bonaire, où le juge néerlandais a attribué force normative à une

1356Le Comité pour les zones humides méditerranéennes ou initiative MedWet est créé par la Résolution VII.22 de la COP 7 de Ramsar, tenue à San José, Costa Rica en 1999. Il est en charge de la coordination des efforts de conservation dans tous les pays du bassin.

1357L'article 3 articule les obligations principales qui découlent de la Convention de Ramsar. L'article dispose que « 1. Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire. 2. Chaque Partie contractante prend les dispositions nécessaires pour être informée dès que possible des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides situées sur son territoire et inscrites sur la Liste, qui se sont produites, ou sont en train ou susceptibles de se produire, par suite d'évolutions technologiques, de pollution ou d'une autre intervention humaine. » Ces obligations s'avèrent très vagues et maints documents ont été rédigés par le secrétariat et la COP afin d'interpréter la notion d'utilisation rationnelle. Par exemple Cf. Recommandation 4.10, COP 4, Montreux, 1990 et Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Utilisation rationnelle des zones humides : Concepts et approches de l'utilisation rationnelle des zones humides. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides*, 4e édition, vol. 1., 2010.

1358Il a été établi avec l'arrêt CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos c. Administratie der Belastingen*, aff. C-26/62, rec. 1963 00003.

1359Selon des études d'un réseau international de l'Université d'Oxford, le droit international a été directement utilisé par les Cours nationales dans plus de trente pays hors l'UE. Idem, p. 107-108.

1360NOLLKAEMPER, A., « The duality of Direct Effect of International Law », *EJIL*, vol. 25 (2014), p. 107.

Résolution de la COP de Ramsar¹³⁶¹. La reconnaissance de la force normative obligatoire des dispositions découlant de la Résolution XII.14 s'inscrirait dans le même registre.

Comme pour l'affaire Bonaire, un juge national pourrait en effet statuer qu'un État doit suivre les dispositions de la Résolution XII.14, car elles interprètent la principale obligation découlant de la Convention, qui est l'obligation d'utilisation rationnelle et d'information sur l'état écologique de toutes les zones humides. Cette obligation restant vague, les décisions de la COP, adoptées à l'unanimité, servent à détailler la manière dont les États doivent la mettre en place¹³⁶². En conséquence, elles ne constituent pas un « droit mou »¹³⁶³.

Cette Résolution marque le début d'une nouvelle approche de la protection des zones humides insulaires de la Méditerranée. Mais ce texte n'apporte pas seulement un fondement juridique pour une stratégie de conservation des zones humides. Il apporte surtout une notion d'ensemble aux îles du bassin, ce qui contribue à la défragmentation du droit de l'environnement des îles. L'introduction d'une spécificité au droit de l'environnement appliqué aux îles est opérée par la Convention de Ramsar, traité qui porte un intérêt spécial à la protection des îles (**B**).

B. La Convention de Ramsar : une Convention portant un intérêt spécial aux îles

L'intérêt spécial de la Convention de Ramsar pour la protection des zones humides insulaires se manifeste en deux temps. Dans un premier temps, l'adhésion à la Convention d'une majorité des pays insulaires s'inscrit au cœur de la stratégie du secrétariat pour attirer de nouvelles parties contractantes (1). Dans un second temps, les COPs adoptent plusieurs décisions pour la conservation des zones humides insulaires. En effet, bien que la Résolution XII.14 soit la première sur la protection des zones humides insulaires de la Méditerranée, elle a suivi cinq autres décisions concernant les îles (2). Désormais, l'intérêt de Ramsar pour les îles pourrait se stabiliser par l'extension de la Résolution XII.14 aux autres groupes d'îles.

1361 Décision de la couronne Néerlandaise, KB, 11 septembre 2007, n° 347. Sur la jurisprudence Bonaire, *Cf. supra*, pp. 77-78.

1362 Cela était l'argumentation du juge néerlandais dans l'affaire Bonaire.

1363 VERSCHUUREN, J., « Ramsar soft law is not soft at all », traduction de la note de jurisprudence publiée par l'auteur sur *Milieu en Recht*, vol. 35, 1, 2008, pp. 28-34.

1. Une stratégie pour sensibiliser les pays insulaires aux enjeux de conservation des zones humides

Signée en 1972, la Convention de Ramsar fait partie des premiers traités internationaux sur l'environnement. Malgré la reconnaissance nationale de la nécessité de protéger les zones humides, la Convention n'avait pas suscité beaucoup d'adhésions pendant ses premières années d'existence. En effet, seulement quatre pays avaient signé la Convention pendant ses deux premières années, et ceci malgré les efforts et les recommandations de divers scientifiques et institutions, telle que l'IUCN, le Congrès mondial sur les parcs nationaux de 1972, et le Plan d'Action pour l'environnement humain adopté lors de la Conférence de Stockholm de la même année¹³⁶⁴. C'est pourquoi le secrétariat de la Convention de Ramsar a dû élaborer une stratégie pour convaincre les pays à adhérer. Ainsi, la première recommandation de la COP 1 de Ramsar porte sur ce sujet¹³⁶⁵.

Les actions de lobbying du secrétariat ont été canalisées vers des pays ou des groupements de pays avec des caractéristiques communes et des vulnérabilités extrêmes quant à la conservation des zones humides. Parmi les groupes ciblés on trouve les pays insulaires, et plus précisément les Petits États insulaires en Développement (PEID) d'Océanie et de la mer de Caraïbes. Cet effort a commencé à porter des fruits vers la fin des années quatre-vingt, ce qui signifie qu'il a fallu plus de vingt ans pour parvenir à une certaine représentation des pays insulaires au sein de la COP.

Bien que les pays insulaires adhèrent tardivement, un nombre important des pays avec des îles ont été parmi les premières parties contractantes¹³⁶⁶. En effet, en 1974 adhère l'Australie, qui compte environ 8000 îles ; la Suède, avec 220.000 îles (dont 984 sont habitées) et la Finlande avec environ 800 îles. Un an plus tard, la Grèce, avec 6.000 îles (dont 200 sont habitées), adhère.

L'objectif de recruter la majorité des pays insulaires est renforcé avec l'adoption du premier plan stratégique de la Convention. Adopté pour la période 1997-2002, l'objectif principal identifié est d'avoir au moins 120 Parties contractantes à l'échéance du plan (2002). Dans ce cadre, les pays insulaires sont particulièrement visés. Ainsi, le plan stratégique énonce que « des efforts particuliers seront déployés pour encourager les petits États insulaires en développement à adhérer, compte tenu

1364IUCN, « Recommendation 9. Wetlands Convention » in ELLIOT, H. (ed). *Second World Conference on National Parks*, 1972, IUCN, p. 445, et ONU, Recommandation 99.1b du Plan d'action pour l'environnement humain, Stockholm, 1972.

1365Convention de Ramsar, Recommandation 1.1, Recrutement de nouvelles Parties à la Convention, COP 8, Cagliari, 1980.

1366Pour une liste chronologique des pays ayant adhéré à la Convention, Cf.

<http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=15398&language=E&order=alpha>, consulté le 13 mars 2018.

de leurs besoins particuliers et de l'importance de leurs zones humides, qui comprennent en particulier des récifs coralliens, herbiers marins et mangroves »¹³⁶⁷.

Cette participation insulaire sous-jacente en combinaison avec l'adhésion de plusieurs pays insulaires dans les années 2000, explique l'intérêt de la COP pour l'adoption de décisions concernant les zones humides des îles. Les cinq sur six décisions adoptées au sein de la COP de Ramsar sur les îles portent sur les îles océaniques ou les petits États insulaires (v. tableau 4).

Tableau 4 : Ordre chronologique des décisions de la COP de Ramsar sur les zones humides insulaires

Année	Décision	COP	Nom
1996	Recommandation 6.18	COP 6	Conservation and wise use of wetlands in the Pacific Islands region
1999	Recommandation 7.2	COP 7	Les petits États insulaires en développement, les écosystèmes de zones humides insulaires et la Convention de Ramsar
2002	Résolution VIII.42	COP 8	Les petits États insulaires en développement dans la région Océanie
2005	Résolution IX.20	COP 9	Planification et gestion intégrée et interbiome des zones humides, en particulier dans les petits États insulaires en développement
2008	Résolution X.30	COP 10	Les petits États insulaires et la Convention de Ramsar
2015	Résolution XII.14	COP 12	Conservation des zones humides des îles du bassin méditerranéen

Bien que les îles méditerranéennes ne semblaient pas particulièrement visées par la Convention avant la COP 12, la Résolution XII.14 de 2015 est la seule à proposer un cadre juridique pour la conservation des zones humides insulaires. En offrant la première décision normative sur les îles, elle pourrait servir de base pour la fusion des décisions de Ramsar et *in fine* pour l'adoption d'un seul texte applicable à toutes les îles. Les difficultés d'une telle entreprise liées aux différences des îles semblent surmontables (2).

¹³⁶⁷Plan Stratégique 1997-2002, COP 6 Ramsar, Brisbane, 1996, p. 5.

2. Des difficultés à dépasser pour unifier les décisions de la COP de Ramsar sur les îles

Cinq décisions précèdent la Résolution sur la conservation des zones humides insulaires méditerranéennes. Même si l'objectif commun de toutes les décisions est la meilleure protection des zones humides insulaires, leur contenu diffère en raison des différences entre les îles de la Méditerranée et les PEID. Deux éléments concentrent l'essence de ces différences. En premier lieu, les petits États insulaires en développement (PEID) ont des capacités techniques limitées pour conserver les zones humides, problème qui n'est pas prioritaire en Méditerranée. Les décisions concernant les îles du Pacifique et les PEID se focalisent donc sur le développement de capacités pour mettre en œuvre la Convention (a). D'autre part, la protection des zones humides des PEID s'inscrit dans un programme plus général de revendication pour la reconnaissance des spécificités et besoins de ces îles au sein de la communauté internationale, ce qui n'existe pas en Méditerranée (b).

a. Différences dans la capacité technique de gestion des zones humides

Les difficultés techniques des États insulaires pour mettre en œuvre la Convention de Ramsar sont parmi les premières préoccupations de la COP. Ainsi, la première décision sur les zones humides insulaires met l'accent sur les obligations d'ordre consultatif et financier¹³⁶⁸. Plus précisément, la **Recommandation 6.18** du 1996 demande à la Conférence des Parties de fournir une assistance financière et technique aux pays insulaires du Pacifique et de soutenir le développement des capacités en matière d'évaluation, de suivi et de gestion des zones humides. La Recommandation demande instamment au Bureau d'allouer du temps et des ressources afin que la Convention de Ramsar soit bien comprise par les acteurs concernés de cette région. Le texte appelle les Parties et le Bureau à reconnaître la nécessité d'inclure les communautés locales dans la conservation des zones humides.

Le suivi de cette première décision a été fait durant la conférence des parties, trois ans plus tard. La **Recommandation 7.2/1999** sur les PEID, l'écosystème de zones humides insulaires et la Convention de Ramsar, énumère les actions entreprises à la lumière de la Recommandation 6.18 et adopte d'autres propositions. Naturellement, la plupart des actions concernent le renforcement des capacités techniques de mise en place de la Convention. La Recommandation note par exemple le

¹³⁶⁸Convention de Ramsar, Recommandation 6.18 sur la Conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides dans les îles du Pacifique, COP 6, Brisbane, 1996.

partenariat entre l’Autorité administrative de Ramsar d’Australie et l’ONG Wetlands International, dans le cadre duquel un appui technique et une formation ont été fournis aux PEID d’Océanie pour mettre en œuvre l’utilisation rationnelle des zones humides.

La Recommandation contient un appel plus général à toutes les parties contractantes possédant de petits écosystèmes de zones humides insulaires sur leur territoire. Elle demande d’accorder une attention particulière à l’application de la Convention dans ces zones, « compte tenu de leur fragilité et des besoins particuliers en matière de gestion » (§15).

S’inscrivant dans la même logique que les précédentes, la **Résolution VIII.42** de 2002 demande au Bureau de Ramsar de tenir compte de la petite taille et des ressources humaines et financières limitées des pays et territoires insulaires du Pacifique.

La **Résolution IX.20** de 2005¹³⁶⁹ réaffirme la nécessité de soutenir les efforts de renforcement des capacités des Parties, et en particulier des PEID, par l’application des méthodes de gestion intégrée. La **Résolution X.30** traite des questions de financement pour les PEID¹³⁷⁰. Elle demande au Secrétariat Ramsar de tenir compte de la vulnérabilité des petits États insulaires en développement face au changement climatique lorsqu’il examine l’éligibilité des projets dans les petits États insulaires au financement par le Fonds Ramsar de petites îles.

Outre l’aspect de renforcement des capacités, les cinq décisions concernant les zones humides insulaires font systématiquement référence aux affiliations institutionnelles des États insulaires (**b**).

b. Différences dans les affiliations institutionnelles

Malgré l’enjeu environnemental commun pour la conservation des habitats naturels dans toutes les îles, les îles méditerranéennes ne bénéficient pas des capacités stratégiques des PEID. La reconnaissance officielle des petits États insulaires en développement au Sommet de la Terre de 1992 a créé une tendance favorable au développement durable des petites îles, qui comprend des objectifs de conservation de la nature et d’atténuation des conséquences négatives du changement climatique¹³⁷¹. L’adoption d’un « Programme d’action pour le développement durable des PEID » (déclaration de la Barbade) en 1994 a conduit la Convention de Ramsar à mettre l’accent sur les

1369Convention de Ramsar, Résolution IX.20 sur la Planification et gestion intégrée et interbiome des zones humides, en particulier dans les petits États insulaires en développement, COP 9, Kampala, 2005.

1370Convention de Ramsar, Résolution X.30 sur les petits États insulaires et la Convention de Ramsar, COP 10, Changwon, 2008.

1371Sur les PEID et les dispositions en faveur de la conservation de la nature, *Cf. supra*, p. et 62, 64 et 81.

zones humides insulaires des PEID.

Les liens entre les différentes Conventions pour la protection de la biodiversité, la Convention de Ramsar et les PEID, sont des éléments qui reviennent constamment dans les cinq décisions sur les zones humides insulaires. Ainsi, la **Recommandation 6.18/1996** invite le Bureau à communiquer avec d'autres conventions environnementales et agences relatives aux petits États insulaires afin d'assurer un maximum de coopération¹³⁷².

La **Recommandation 7.2/1999** fait appel au « Plan de travail conjoint » entre la Convention sur la diversité biologique et la Convention de Ramsar, destiné à aider les PEID à mettre en œuvre les deux traités¹³⁷³. La Recommandation se réfère également au programme d'action de la Barbade et appelle à une plus grande coopération entre la Convention sur la Diversité Biologique (CDB) et les partenariats entre les parties contractantes. Il propose un « programme de stages dans les petits États insulaires », un « poste de spécialiste des questions relatives aux petites îles » au sein du Bureau Ramsar en tant que poste permanent (§21), et la création d'agents de liaison régionaux Ramsar.

La **Recommandation 7.2** charge le Bureau d'étudier et élaborer un mémorandum de coopération et des plans d'action conjoints avec les programmes et organisations établis qui favorisent une gestion intégrée de l'environnement dans les petits États insulaires en développement (§18). Ce point apparaît également dans la **Résolution VIII.42**, qui demande au Bureau de continuer activement de chercher à harmoniser les obligations découlant de la Convention avec celles d'autres instruments internationaux relatifs à l'environnement (§14).

La **Résolution IX.20** met également en exergue la nécessité d'adopter une approche combinée pour l'application de la Convention de Ramsar et la CDB. Dans cet effort, les grandes ONG sont appelées à jouer un rôle central (WWF International, Wetlands International).

Au final, nous constatons que les décisions adoptées pour les îles du Pacifique et les PEID ont un caractère d'appui à l'effort de lobbying de ces États. Ces efforts visent à attirer l'attention de la communauté internationale sur leurs problèmes environnementaux spécifiques et à mobiliser des fonds pour le développement. La Résolution méditerranéenne sur la conservation des zones humides insulaires joue un rôle substantiel et novateur, elle est la première sur une question environnementale qui traite des îles méditerranéennes comme un groupe. De plus, les dispositions de la Résolution XII.14 ont un caractère normatif puisqu'elles énoncent des obligations précises. En

1372Convention de Ramsar, Recommandation 6.18, 1996, *Op. Cit.* §15.

1373Convention de Ramsar, Recommandation 7.2, 1999, Ramsar, *Op. Cit.* §11.

revanche, les décisions examinées ci-dessous s'inscrivent dans le « droit souple » classique, en contenant des recommandations et des lignes directrices.

La mise en œuvre d'une stratégie commune dans les îles de la Méditerranée rencontre une difficulté qui n'existe pas chez les PEID : l'enjeu de la représentation internationale. La plupart des îles méditerranéennes ne sont pas des États indépendants, ce qui rend leurs revendications moins audibles dans les conférences internationales. En outre, les îles méditerranéennes sont en difficulté au sein du marché commun de l'UE, ce qui conduit généralement à traiter les questions de conservation de l'environnement comme étant subordonnées (et non pas prioritaires), même dans les îles qui détiennent un pouvoir législatif¹³⁷⁴.

La Résolution XII.14 pourra servir de plate-forme pour le développement d'autres initiatives pour la conservation de la nature des îles et plus généralement pour la prise en compte de leurs spécificités environnementales. Or, la Résolution reste mal connue ou non-appliquée par les États concernés. Le cas français nous permet d'entrevoir les limites d'un tel cadre législatif (§ 2).

§ 2. Une Résolution adoptée en parallèle de tendances nationales contradictoires : l'exemple de la France

Bien que le contenu et la force symbolique de la Résolution XII.14 soient décisifs concernant l'importance de protéger les zones humides insulaires, les actions au niveau national ne suivent pas toujours les recommandations internationales. La raison semble être l'absence d'un mécanisme de contrôle de la manière dont les États mettent en œuvre les décisions de la COP. Un tel rôle pourrait être confié à un Comité de Respect des Obligations. L'adhésion de l'Union européenne aurait également des conséquences positives à l'uniformisation de l'application des décisions. Or, la Convention de Ramsar ne prévoit pas la possibilité d'adhésion des groupements des pays ou organisations régionales. Dès lors, les parties contractantes étatiques sont les seules responsables de la bonne application de la Convention et de ses décisions.

Dans ce contexte, nous examinerons l'exemple de la France, que nous considérons révélateur des limites de la Convention de Ramsar. Le pays dispose d'un des cadres juridiques le plus strict et

¹³⁷⁴Pour une analyse de ces points, Cf. *supra* p. 197 et s.

complet pour la conservation des zones humides en Méditerranée, ce qui facilite *a priori* la mise en place de la Résolution XII.14 (A). Or, la France attribue à la Convention de Ramsar une portée normative limitée et distincte de son cadre national pour la conservation des zones humides. Ceci empêche finalement l'intégration des décisions de la COP (B).

A. Un cadre juridique favorable à la conservation des zones humides, mais perfectible pour la mise en œuvre de la Résolution XII.14

La France n'établit pas de traitement particulier aux zones humides des îles, mais instaure un cadre juridique très complet, qui permet de protéger presque la majorité des zones humides¹³⁷⁵. Il est composé, d'une part, de principes protecteurs pour toutes les zones humides (1) et, d'autre part, d'une pluralité d'outils juridiques mobilisables (2). Or, les zones humides continuent de se dégrader, la majorité d'entre elles ne bénéficiant pas de statut de protection¹³⁷⁶. Dans ce contexte, la mobilisation des outils juridiques disponibles devrait s'accroître dans les îles afin de mettre en place la Résolution XII.14. Celle-ci concerne principalement la Corse et les petites îles de la côte d'Azur. En absence d'un pouvoir législatif des Régions et de la Collectivité de Corse, la majorité des obligations qui découlent de la Résolution sont rattachées aux compétences de l'État.

1. Des principes protecteurs pour toutes les zones humides

Les principes adoptés par la législation française participent à la mise en œuvre de la Résolution XII.14, et notamment de l'obligation d'« appliquer une approche de protection pour prévenir la destruction des zones humides »¹³⁷⁷.

Le cadre juridique pour la protection des zones humides en France est basé sur la législation pour la conservation de la biodiversité et la législation sur l'eau. Le principe est que toute opération susceptible de porter atteinte aux zones humides, telles que définies par le code de

1375 Sur la protection des zones humides en Méditerranée, Cf. BESSE, R., *La conservation des zones humides en Méditerranée*, Mémoire droit, Limoges, 2010.

1376 Seulement le 6 % des zones humides françaises bénéficient d'une protection stricte, c'est-à-dire réglementaire et/ou foncière. Cf. Ministère de l'écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, *Les zones humides : un enjeu national, Bilan de 15 ans de politiques publiques*, 2010, 95 p. En outre, les zones humides le moins bien pourvues sont les vallées alluviales et les zones humides intérieures. Les vallées alluviales et les tourbières sont les zones humides qui subissent le plus de dégâts.

1377 Résolution XII.14, *Op. Cit.*, §13.

l'environnement¹³⁷⁸, est encadrée par la loi. En pratique, il est impossible d'intervenir en milieu humide sans suivre la procédure légale prévue à chaque cas, pourvu que la zone humide soit identifiée par les autorités administratives.

La récente loi sur la reconquête de la biodiversité de 2016¹³⁷⁹ inscrit dans le code de l'environnement l'objectif d'« absence de perte nette, voire de gain de biodiversité », qui fait partie des objectifs de l'Union européenne¹³⁸⁰. En France, il se décline par la **séquence éviter-réduire-compenser** (ERC)¹³⁸¹. Ce principe est à la base des politiques publiques pour la conservation des biens environnementaux, dont les zones humides. Son application, certes difficile¹³⁸², s'effectue par l'obligation de prévoir des mesures compensatoires¹³⁸³.

Ce principe pourrait être à la base de l'adoption d'une stratégie davantage offensive dans la direction de la conservation de zones humides insulaires. À titre d'exemple, cette séquence a été adoptée par l'île de Prince Edward, une province insulaire du Canada, spécifiquement pour ses zones humides¹³⁸⁴. Plus précisément, l'administration de la province insulaire a considéré que la législation nationale en place, visant simplement à l'évitement de la destruction des zones humides, n'est pas suffisante pour garantir leur conservation. Grâce à la politique « éviter-réduire-compenser », toute perte de milieu humide doit être désormais redressée par des mesures compensatoires.

La loi sur l'Eau de 1992 énonce que la préservation et gestion durable des zones humides est d'intérêt général et que les politiques publiques doivent tenir en compte les difficultés particulières de conservation, d'exploitation et de gestion durable de zones humides¹³⁸⁵. Les autorités régionales doivent veiller à atteindre cet objectif dans l'exercice de leurs compétences. Cet objectif général est appliqué au niveau du bassin versant, à travers les documents de planification de l'eau (SDAGE et SAGE), qui doivent par ailleurs fixer les mesures compensatoires en cas de dégradation ou de disparition de zones humides.

1378Art. L. 211-1 C. envir.

1379Pour situer la nouvelle loi dans le contexte général de la législation française pour la protection de la nature, Cf. JOLIVET, S., « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection » *RJE*, vol. 41, n° 4, 2016, pp. 29–45.

1380Commission de l'Union européenne, *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des régions, COM(2011)244 final, 2011.

1381Article L. 163-1 C. envir.

1382J. MARTIN, G. J., « La compensation écologique : de la clandestinité honteuse à l'affichage mal assumé » *RJE*, vol. 41, n° 4, 2016, pp. 601–616.

1383LUCAS, M., « Quel avenir juridique pour le triptyque ERC ? » *RJE*, vol. 42, n° 4, 2017, pp. 37–48.

1384Prince Edward Island, Fisheries, Agriculture and Environment Department, *A wetlands conservation policy for Prince Edward Island*.

1385Article L. 211-1 C. envir.

La principale conséquence de l'application de ce principe est la procédure de déclaration ou d'autorisation au titre de la loi sur l'eau. Plus précisément, toute opération susceptible d'assécher, mettre en eau, imperméabiliser ou remblayer une zone humide d'une surface entre 0,1 ha et 1 ha nécessite le dépôt d'un dossier de déclaration au préfet du département, alors que les opérations aux zones humides d'une surface supérieure à 1 ha nécessitent une autorisation de la même autorité¹³⁸⁶. Cette législation est très avancée, car elle prévoit la prise en compte de plus petites zones humides, même si les interventions sont plus facilement autorisées dans celles-là que dans les plus grandes.

2. Une diversité d'outils juridiques mobilisables

Plus d'une cinquantaine d'outils juridiques sont mobilisables pour la protection des zones humides françaises, certains étant applicables à tous types de milieux et d'autres étant spécifiques à ces espaces. Ces outils facilitent l'application des trois principales obligations découlant de la Résolution XII.14, à savoir l'obligation de consacrer une protection juridique claire et efficace aux zones humides insulaires, l'obligation d'intégrer les zones humides insulaires dans les documents d'aménagement et l'obligation de produire un inventaire complet basé sur des critères scientifiques.

Parmi les outils disponibles pour la protection des zones humides, les instruments les plus stricts et efficaces sont les outils **réglementaires** de protection avec gestion (parcs nationaux, réserves naturelles) ou sans gestion (arrêté de biotope, site classé) et les instruments **fonciers** (acquisitions du Conservatoire du littoral, des conservatoires d'espaces naturels ou des Agences de l'Eau). Ils peuvent garantir « une protection juridique claire et efficace des zones humides insulaires » à condition qu'ils soient instaurés pour ces zones humides.

Les outils réglementaires peuvent être mis en place à l'initiative de l'État ou des Régions. L'outil réglementaire avec gestion le plus utilisé est le statut de réserve naturelle, moyen de protection encouragé également par la Convention de Ramsar¹³⁸⁷. Le statut de réserve, nationale ou régionale, peut être suivi d'interdictions de destruction ou de modification du milieu et peut expressément être créé pour mettre en œuvre une obligation découlant d'une Convention internationale¹³⁸⁸. En Corse, c'est la Collectivité de Corse qui dispose en premier lieu la compétence pour mettre en place une

1386Articles L. 214-1 et R. 214-1 C. envir.

1387Article 4, Convention de Ramsar, *Op. Cit.*

1388Article L. 332-2 et s., L. 332-2-2 C. envir. pour la Corse.

réserve naturelle. Le préfet peut toutefois demander à la collectivité de procéder au classement d'une réserve naturelle (L. 332-2-2 Code Env.).

L'adoption des arrêtés de biotope est l'outil le plus largement utilisé pour la protection de zones humides, grâce à leur mise en place simple et souple, même pour les zones humides artificielles. L'article R. 411-15 C. Env., vise précisément la conservation des zones humides à travers les « mares, marécages, marais » qui sont nécessaires à la survie de certaines espèces.

Les outils fonciers sont utilisés pour garantir une protection définitive des espaces naturels. L'existence de zone humide peut justifier l'acquisition d'un terrain. Les organismes ayant un droit de préemption sont publics (Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres, Agences de l'Eau).

Les outils de **planification** (schéma de cohérence territoriale — SCOT et plan local d'urbanisme — PLU, SDAGE et SAGE) et les outils **contractuels** (parcs naturels régionaux, mesures agro-environnementales) sont moins stricts et plus flexibles, alors que les instruments **fiscaux** ou financiers visent une protection volontaire (exonération de la taxe foncière sur propriété non bâtie, TFPNB, taxe départementale pour l'instauration d'espaces naturels sensibles)¹³⁸⁹. Certains de ces dispositifs sont créés spécifiquement pour les zones humides, par exemple l'exonération de la TFPNB et le zonage en « zone humide d'intérêt environnemental particulier » et en « zones humides stratégiques pour la gestion de l'eau ». Ces outils peuvent être très efficaces et contribuent à intégrer les zones humides dans les documents d'aménagement.

La Corse dispose d'un parc naturel régional, outil contractuel dont le qualificatif d'espace protégé est discutable¹³⁹⁰. Malgré l'absence d'interdictions formelles, la Charte du PNR de la Corse prévoit des dispositions spécifiques pour la protection des zones humides se trouvant dans le parc. Parmi les objectifs énoncés par la Charte figure la protection des milieux les plus sensibles, tel que les lacs, les cours d'eau et les pozzines, type de tourbière spécifique à la Corse. L'amélioration des connaissances en matière de milieu naturel, dont l'élaboration d'inventaires, constitue une des actions envisagées par la Charte¹³⁹¹.

Malgré la diversité d'outils juridiques pour la conservation des zones humides, plusieurs difficultés

1389CIZEL, O., « Zones humides : L'évolution du cadre juridique, » *Revue Restauration et réhabilitation des zones humides : enjeux, contextes et évaluation*, n° 24., 2017, p. 22-27. Disponible sur <URL <http://www.set-revue.fr/zones-humides-levolution-du-cadre-juridique>, consulté le 29 mars 2018.

1390JOLIVET, S., « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection », *RJE, Op. Cit.*

1391Article II-1 de la Charte du PNR Corse, 1999, qui est actuellement en cours de révision.

existent pour la mise en œuvre des obligations découlant de la Résolution XII.14. En premier lieu, le cadre national ne fait aucune référence aux îles, ce qui empêche la mise en place effective de l'obligation d'accorder une protection juridique aux zones humides insulaires. Cette attention à la fragilité écologique insulaire serait mieux appréhendée par les Régions. Or, l'initiative régionale pour la protection de zones humides s'avère limitée. Le statut spécial de la Corse ne lui procure pas non plus une plus grande liberté d'initiative, mais simplement une régionalisation des institutions compétentes¹³⁹².

De plus, le cadre juridique pour les zones humides manque de clarté, en raison de l'empilement d'outils et d'acteurs qui peuvent les instaurer et en raison de la dispersion en plusieurs législations des normes appliquées aux zones humides¹³⁹³. Nous notons par ailleurs une certaine incohérence dans les normes, alimentée par l'existence des dispositions qui favorisent la destruction des zones humides, sur motif d'insalubrité¹³⁹⁴.

Concernant l'obligation d'inventorier les zones humides insulaires, la France élabore des inventaires au niveau départemental ou au niveau des bassins versants lors de la réalisation ou de l'actualisation des documents d'aménagement¹³⁹⁵. Cependant, ces inventaires ne suivent pas une méthode uniforme et n'énumèrent pas les plus petites zones humides¹³⁹⁶. De plus, les informations des inventaires ne sont pas recueillies sur une base de données centralisée. Ces problèmes aboutissent à une protection désordonnée des zones identifiées. De plus, la procédure administrative pour la prise de mesures de conservation ou de restauration à partir de l'identification d'une zone humide est extrêmement chronophage. La première étape est la délimitation de chaque zone humide, compétence attribuée au préfet, conformément à la procédure prévue à l'article R.114-3 du Code Rural.

In fine, les exigences de la Résolution XII.14 doivent impulser le renforcement des mesures protectrices dans les zones humides insulaires. Or, ceci est empêché par la portée juridique limitée attribuée au traité de Ramsar (**B**).

1392 Sur la tendance de neutraliser le statut de la Corse en attribuant plus de pouvoirs aux régions ordinaires *Cf. supra*, p. 310.

1393 La majorité des textes nationaux intéressants pour les zones humides figurent dans le code de l'Environnement (Livre II, titre I sur les milieux aquatiques et Livre III sur les espaces naturels). Ils sont complétés par le code forestier, code de l'urbanisme, le code rural et le code général des collectivités territoriales.

1394 Il s'agit de l'article L.2213-31 du Code général des collectivités territoriales. Le professeur ROMI relève que ces mesures sont étroitement liées aux velléités d'agriculteurs d'étendre leurs surfaces agricoles utilisables. *Cf. ROMI, R., Droit de l'environnement, Op. Cit.*, p. 471.

1395 Les Agences de l'Eau élaborent des guides pour inventorier les zones humides. *Cf. par exemple le Agence de l'eau Loire-Bretagne, Guide d'inventaire des zones humides*, 2010, 60 p. et Agence de l'Eau Rhône Méditerranée, *Guide technique n° 6 Agir pour les zones humides boîte à outils inventaires*, 2001, 109 p.

1396 OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: France 2016*, OECD Publishing, 2016.

B. Un cadre juridique attribuant une portée limitée à la Convention de Ramsar

Le droit français attribue aux obligations découlant de la Convention de Ramsar une portée normative plus restreinte qu'aux dispositions nationales¹³⁹⁷. Cette approche limite la capacité d'intégrer dans le cadre juridique national les Résolutions de la COP. De plus, elle instaure une fragmentation du cadre juridique des zones humides. Elle peut être illustrée par l'existence de deux définitions et régimes pour les zones humides (1), et par la récente remise en cause de la définition réglementaire des zones humides par le Conseil d'État (2).

1. L'existence de deux définitions et régimes de zones humides

L'intégration de la Convention de Ramsar en droit national a créé une fragmentation du régime juridique des zones humides, en instaurant deux catégories de zones humides. La première catégorie concerne les zones humides inscrites sur la liste Ramsar et la seconde les zones humides du droit français.

La France a ratifié la Convention de Ramsar en 1986 et a accordé une reconnaissance juridique aux zones humides inscrites sur la Liste de Ramsar en 2016, à l'occasion de l'adoption de la Loi pour la reconquête de la Biodiversité¹³⁹⁸. Désormais, l'article L. 336-2 C. envir. transpose en droit national l'essence de la Convention de Ramsar, en disposant que « conformément à l'article 2 de la convention [...] peuvent être proposés à l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale les **milieux humides** dont la préservation présente un intérêt international au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. Les sites ainsi inscrits sont gérés de façon à favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle ». Il est entendu que la définition utilisée pour l'inscription sur la liste des zones humides d'importance internationale soit celle adoptée par la Convention, à savoir « des étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas six mètres »¹³⁹⁹.

1397Le schéma des dispositifs spécifiques aux zones humides, rédigé par CIZEL Olivier, démontre que les instruments découlant des Conventions internationales sont considérés comme « non contraignants » Cf. CIZEL O., *Zones humides : l'évolution du cadre juridique*, Op. Cit., 2016.

1398Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016.

1399Article premier, Convention de Ramsar, Op. Cit.

De plus, le cadre juridique national pour la protection des zones humides repose sur une seconde définition, instaurée par la loi sur l'eau de 1992 et codifiée à l'article L.211-1, I et R.211-108 C. envir. La disposition législative énonce qu'« on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année »¹⁴⁰⁰. Cette définition est plus restreinte de celle adoptée par la Convention de Ramsar, notamment car elle exclue les fleuves et les écosystèmes côtiers.

Il apparaît que le droit national établit une distinction entre « milieux humides », protégés au titre de la Convention de Ramsar, et « zones humides », soumises aux dispositions nationales. L'utilisation de deux termes a des conséquences sur le plan normatif. Les « milieux humides » sont liés à un régime souple et peu contraignant, limité aux objectifs stratégiques énoncés dans le Plan d'Action national sur les milieux humides¹⁴⁰¹. En revanche, caractériser une zone comme étant humide au titre de l'article L.211-1 C. envir., déclenche une protection législative et réglementaire stricte.

Le Plan d'Action national en vigueur confirme, en effet, cette distinction entre milieu humide et zone humide¹⁴⁰². En outre, l'application de la Convention est détaillée dans une circulaire du 24/12/2009¹⁴⁰³. Ce texte confirme la souplesse et la complémentarité attribuée à la Convention de Ramsar. L'inscription d'un site au titre de la Convention est considérée comme étant un « label international qui récompense et valorise les actions de gestion durable »¹⁴⁰⁴. Ainsi, les sites visés pour inscription dans la liste de Ramsar sont des zones **déjà protégées et gérées** et qui disposent d'un gestionnaire, de mesures de gestion ou d'une charte, au titre d'un statut de protection prévu par ailleurs.

Cette manière de mettre en œuvre la Convention est valorisante pour les sites inscrits, puisqu'elle garantit l'existence d'un vrai cadre de protection. Cependant, elle ajoute peu ou rien aux mesures de

1400La définition du code de l'environnement a été élaborée par quatre équipes transversales du Programme national de recherche sur les Zones Humides, mis en place par le ministère de l'Environnement et le CNRS en 1997-1998. Cf. ROMI, R., *Droit de l'Environnement, Op. Cit.*, p. 468.

1401Depuis 1995, la France encadre son action pour la protection des zones humides avec l'adoption d'un « Plan national d'action en faveur des milieux humides ». Trois plans ont été adoptés depuis, le plus récent étant le « 3^e Plan national d'action en faveur des milieux humides » pour la période 2014-2018.

1402Le 3^e Plan national d'action en faveur des milieux humides pour la période 2014-2018 précise que « les milieux humides regroupent notamment les zones humides au sens de la Convention de Ramsar et les zones humides au sens de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié », p. 2.

1403Circulaire DGALN DEB/SDEN/BMA-DGOM du 24 décembre 2009 relative à la mise en œuvre de la Convention internationale de Ramsar sur les zones humides et notamment le processus d'inscription de zones humides au titre de cette convention.

1404MEEDDM, Circulaire du 25 janvier 2010 relative à la mise en œuvre par l'Etat et ses établissements publics d'un plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, n° 2010/3, non paru au JO, p. 26.

conservation des sites¹⁴⁰⁵. De plus, les zones humides non inscrites dans la liste de Ramsar sont exclues de l'application directe de la Convention puisqu'aucune mesure n'est instaurée par la circulaire. Dès lors, le droit français ne contient pas de mécanisme d'intégration des décisions de la COP de Ramsar dans le corpus juridique du droit dur. Elles peuvent faire seulement partie du Plan d'Action national.

Par conséquent, les zones humides sont principalement protégées par le cadre national, le cadre international n'étant que complémentaire. Dans ce contexte, la remise en cause de la définition nationale par le Conseil d'État constitue une régression qui ne peut pas être pondérée par l'ordre juridique international.

2. Remise en cause de la définition nationale des zones humides

La définition législative des zones humides de l'article L.211-1 C. envir. contient une ambiguïté puisqu'elle ne précise pas si les deux conditions énoncées pour caractériser une zone humide doivent coexister. Rappelons que les deux conditions sont l'hydromorphie des sols et la présence de plantes dites hygrophiles. D'un point de vue écologique, une zone humide est caractérisée par la présence de l'eau, facteur déterminant tant pour le fonctionnement que pour la vie animale et végétale. Cependant, les caractéristiques précises de ces milieux (submersion des terres, niveau de salinité de l'eau, composition en matières nutritives) ne sont pas fixes, car elles dépendent des conditions climatiques, saisonnières et autres. L'abondance ou même la présence d'espèces animales ou végétales peut en effet varier selon la période de l'année¹⁴⁰⁶. Ceci crée une grande difficulté administrative tant pour définir que pour délimiter les zones humides.

Afin de résoudre l'ambiguïté de la disposition législative, une série d'arrêtés ont été adoptés entre 2005 et 2009¹⁴⁰⁷. Pour caractériser une zone humide, l'administration utilise l'arrêté du ministère de l'Écologie du 24 juin 2008 modifié, qui indique qu'une zone est considérée comme humide si elle présente l'un des critères sol ou végétation qu'il fixe par ailleurs¹⁴⁰⁸, et statue donc sur le fait que les

1405 Si les limites des sites Ramsar sont identiques ou similaires aux sites classés en zone Natura 2000 ou autre aire protégée, le document de gestion ou DOCOB du site est le plan de gestion du site Ramsar. En revanche, si le site Ramsar ne coïncide pas avec une aire protégée, il n'est pas obligatoire d'adopter un plan de gestion. *Ibid.*, p. 31

1406 Zones humides, *Une zone humide, c'est quoi ?*, article en ligne, 2017, <http://www.zones-humides.org/entre-terre-et-eau/une-zone-humide-c-est-quoi>, consulté le 24 septembre 2018.

1407 Décret n° 2007-135 of 30/1/2007, codifié à l'article R. 211-108 C. envir., Arrêté du 24/06/2008 et circulaire d'application de l'arrêté précédent, Circ. 18 janvier 2010, BO min. Écologie n° 2010/2, 10 février.

1408 Pour plus d'information sur les critères fixés par l'arrêté, Cf. CIZEL, O., « Zones humides : quelle définition pour

deux conditions sont **alternatives**. Cette interprétation permet de prendre en compte les fluctuations naturelles qui caractérisent les zones humides, qui font que les deux conditions ne sont pas nécessairement présentes le jour d'examen du terrain en question.

Ces critères « affinés » sont normalement utilisables pour les travaux soumis à la législation sur l'eau. Ils sont toutefois utilisés par l'administration pour toutes les procédures (inventaires, code de l'urbanisme, etc.) et pas seulement en matière d'eau. Cela participe à une certaine uniformisation du cadre juridique, au moins au niveau de la caractérisation des zones humides autres que les fleuves et écosystèmes côtiers.

L'équilibre finalement réussi en pratique malgré le dédale des législations vient d'être mis en cause par une décision du Conseil d'État. Le juge suprême a estimé dans son arrêt n° 386325 du 22 février 2017 que **les deux conditions doivent coexister pour caractériser une zone humide**, « contrairement d'ailleurs à ce que retient l'arrêté du 24 juin 2008 précisant les critères de définition des zones humides en application des articles L. 214-7-1 et R. 211-108 du code de l'environnement »¹⁴⁰⁹. De plus, « une zone humide ne peut être caractérisée, lorsque de la végétation y existe, que par la présence simultanée de sols habituellement inondés ou gorgés d'eau et, pendant au moins une partie de l'année, de plantes hygrophiles ».

Force est de constater que l'interprétation du Conseil d'État s'applique seulement aux zones humides qui présentent de la végétation¹⁴¹⁰. Dans ce cas, le juge affirme que pour que la zone soit caractérisée comme humide, la végétation existante doit être hygrophile. Cette interprétation constitue une restriction abusive sur le plan scientifique. En effet, du point de vue écologique, une zone humide continue à remplir ses fonctions écologiques, même si elle est dépourvue de sa végétation caractéristique (hygrophile), ce qui survient dans les zones humides cultivées ou dégradées¹⁴¹¹.

Il s'agira désormais d'apprécier la portée de cette décision, qui peut avoir des effets extrêmement négatifs, car un nombre important de zones humides risque d'être exclu des mesures de protection. La décision du Conseil d'État a été suivie d'une « note technique » du Ministère de la Transition Ecologique adressée aux préfets et à l'Agence Française de la Biodiversité¹⁴¹². Cette note tente de

un juriste, quelle définition pour un écologue », document adjoint à la présentation au Café de la Mairie, Paris, 27avril, 2017.

1409Pour un commentaire de l'arrêt, Cf. DROBENKO, B. « Droit de l'eau (2015-2017), » *RJE*, vol. 42, n°4, 2017, pp. 49-70.

1410Les zones humides peuvent de ne pas avoir de la végétation, si par exemple la zone humide est exploitée ou dégradée.

1411CIZEL, O. « Zones humides : quelle définition pour un juriste, quelle définition pour un écologue », 2017, *Op. Cit.*

1412Note technique du 26 juin 2017 relative à la caractérisation des zones humides, Ministère de la transition écologique, Bureau des milieux aquatiques, NOR : TREL1711655N.

circonscrire la décision du Conseil d'État, dans une volonté **d'amoindrir** les effets potentiellement négatifs de l'arrêt. Le ministère précise que l'exigence de cumuler les deux critères s'applique seulement en cas de végétation « non spontanée » et non introduite par l'homme. Malgré l'intervention du ministère, les espaces pouvant être caractérisés comme humides sont désormais restreints. Cette régression ne va pas de concert avec les obligations découlant de la Résolution XII.14 qui en appelle à une réglementation efficace.